

La rénovation urbaine au miroir de l'expérience américaine

Thomas KIRSZBAUM, sociologue (ISP-ENS-Cachan) et consultant (REPS), auteur de *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Presses universitaires de France, 2009.

Texte communiqué à partir du débat d'actualité du 20 octobre 2009, organisé par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne.

Partout en Europe et en Amérique du Nord, les segments les plus dépréciés des ensembles d'habitat social construits pendant les Trente glorieuses font l'objet d'importantes opérations de rénovation urbaine. S'il existe une spécificité française en la matière, elle tient dans le couplage systématique entre des démolitions d'envergure et la construction d'une offre privée, pensée comme un levier d'attraction de nouveaux ménages dans des quartiers paupérisés au plan économique et spécialisés au plan ethnique. Jusqu'à la fin des années 90, ces choix n'avaient rien d'évident. Faut-il rappeler le rapport Delarue (1991) qui entendait « bannir les démolitions avec feu d'artifice et musique triomphale » ? Rappelons aussi que les Grands projets de ville et les Opérations de renouvellement urbain du début des années 2000 conféraient un rôle mineur à l'habitat privé dans le processus de diversification des quartiers.

Le recours à l'instrument des démolitions n'a rien d'évident ni de systématique dans les autres pays. Au Royaume-Uni, par exemple, les démolitions ne sont nullement imposées par le gouvernement. Sauf cas exceptionnel, l'objectif est de stabiliser et d'améliorer la condition de la population en place, pour y susciter une mixité *endogène*. Il est également question d'attirer de nouveaux habitants par la promotion privée, cette fois dans une logique de mixité *exogène*¹, mais ces futurs habitants doivent s'ajouter et non se substituer aux anciens, grâce à la *densification* des quartiers.

Avec la France, les États-Unis et les Pays-Bas sont en fait les seuls pays à déployer à grande échelle une double logique de démolitions massives et de *gentrification* volontaire. Encore faut-il souligner que le choix de démolir des logements sociaux et d'y substituer un habitat privé est laissé à la libre appréciation des partenaires locaux dans le cas américain. Ils s'engagent souvent dans cette voie, en pratique, mais elle n'est pas imposée par le gouvernement fédéral à la différence de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine qui, par le jeu de ses taux de subvention, applique une seule et même stratégie sur l'ensemble des sites à rénover (avec seulement quelques inflexions, là où prédomine le logement privé dégradé).

Le rapprochement des expériences française et américaine peut sembler incongru tant les USA semblaient avoir renoncé, depuis trente ans, à toute politique urbaine d'envergure. Engagé depuis le milieu des années 90, le programme de rénovation urbaine appelé Hope VI (Housing Opportunities for People Everywhere) représente une exception remarquable dans cette tendance lourde au repli des politiques fédérales – du moins jusqu'à l'élection

¹ Sur cette distinction entre mixités endogène et exogène, voir Dansereau F. et al. (dir.), *La mixité sociale en habitation, Rapport pour la ville de Montréal*, 2002. www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/P34/7i.pdf

de Barack Obama². Le programme Hope VI ne manque pas de ressemblances avec le Programme national de rénovation urbaine, lancé dix ans plus tard par la France. L'équivalent américain du PRNU s'est fixé un objectif de 100 000 unités de logements sociaux à démolir, un chiffre largement atteint et même dépassé, pour un stock initial de 1,4 millions d'unités de logements sociaux. L'impact de ces démolitions est d'autant plus significatif que le parc public américain (public housing) est de taille beaucoup plus modeste que celui de la France – même si s'ajoutent aux USA un nombre plus important de logements abordables produits et/ou gérés par le tiers-secteur associatif. Alors que les deux tiers des ménages français sont éligibles à un type ou un autre de logement social, le public housing n'est qu'un logement de « dernier ressort » (last resort), proposé à ceux qui n'ont vraiment pas d'autre choix.

Comme en France, le programme américain de démolitions s'accompagne de la reconstitution d'une offre diversifiée, dans le but explicite de susciter une « mixité des revenus » (mixed-income housing). Il encourage aussi l'émergence de formes urbaines moins denses, avec une prédilection pour la maison individuelle et un souci de réorganiser des espaces publics et privés, dans le droit fil de la pensée urbanistique dominante, celle du New Urbanism. Ajoutons que la mutation radicale des quartiers d'habitat social américains se réclame, comme son équivalent français, du développement durable.

Enfin, tout comme en France, on observe aux USA un consensus très large des forces politiques sur la méthode et les finalités de la rénovation urbaine, en appui sur des discours de justification également très similaires. Dans les deux cas, il est question de déconcentrer la pauvreté, même si les populations concernées appartiennent souvent à des minorités ethniques ou raciales. Leur ségrégation est la toile de fond du programme Hope VI. Mais cette politique n'en a pas moins un caractère strictement color-blind (indifférent à la couleur). A la différence de la France, on ne repère aux USA aucune tentation –même indirecte – de faire de la diversification du logement un levier d'attraction de ménages blancs, ni aucune tentative d'ingénierie ethno-raciale du peuplement des logements sociaux reconstruits ou réhabilités. Cela est sans doute à porter au crédit de règles anti-discriminatoires connues et redoutées de tous les acteurs américains du logement³.

En cherchant à déconcentrer la pauvreté et à lutter contre la ségrégation, la rénovation urbaine s'affiche aussi comme une politique de rétablissement de l'égalité des chances. Cela est manifeste aux États-Unis, où le programme Hope VI s'applique à des lieux tellement ségrégués et désespérants, que le simple fait d'y investir de l'argent public ne semble que devoir apporter un mieux-être à ceux qui y vivent comme condamnés dans une prison sociale (du moins dans les villes-centres). La référence à la justice sociale est également de mise, côté français, particulièrement dans cette période où la valeur d'égalité des chances est censée inspirer la politique de la Ville comme d'autres politiques publiques.

Mais de ce côté-ci de l'Atlantique, la volonté très explicite d'éradiquer les « ghettos » n'est pas dictée par le souci exclusif d'égalisation des chances. Un autre pan des

² Dans les années 90, l'administration Clinton a déployé de nombreux programmes en faveur des quartiers défavorisés, mais les financements fédéraux n'ont pas été substantiellement accrus.

³ Voir notre recherche, *La mixité résidentielle : une politique (anti)discriminatoire ? Le cas de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France*, Volet « logement » d'une recherche comparative menée avec V. Amiraux, E. Lépinard et D. Sabbagh, « Les approches anglo-saxonnes et française de la lutte contre les discriminations ethniques », CERU/ Sciences Po, DREES/MiRe, 2008

discours publics français porte sur la menace que ces « ghettos » font peser, non seulement sur les destinées individuelles de ceux qui y résident, mais sur la société dans son ensemble. Cette oscillation des discours entre égalité des chances et cohésion sociale – perceptible dans la dénomination de l'ACSÉ qui juxtapose les deux finalités – est l'indice d'une ambivalence en quelque sorte constitutive de la politique de la Ville en général, et de la rénovation urbaine en particulier. Cette dernière apparaît partagée entre le souci d'assurer un meilleur destin aux habitants concernés par cette rénovation, et la volonté de répondre aux préoccupations du reste de la société. Si le choix d'investir des sommes colossales dans les quartiers déshérités suscite aussi peu de débats en France, n'est-ce pas que l'on tient pour acquis qu'un tel investissement va bénéficier à la société dans son ensemble ? Aussi est-il légitime de poser cette question : à qui profite la rénovation urbaine ?

Avec dix années d'avance sur le programme français, l'expérience des États-Unis jette une lumière crue sur l'ambivalence de la rénovation urbaine, selon qu'elle est conçue pour et avec les habitants, ou contre eux et pour le bénéfice exclusif de la société environnante (électeurs, professionnels de l'immobilier, habitants des quartiers adjacents...). Une lumière crue car, à l'inverse du cas français, le programme américain de rénovation urbaine a été amplement évalué. Il est donc possible de faire un « bon usage » de cette expérience⁴, sans tomber ni dans la célébration béate, avec l'idée d'importer des recettes clés en main, ni dans la vision des États-Unis comme l'anti-modèle ou le repoussoir absolu, dans le but cette fois de se rassurer sur la supériorité de nos valeurs et la pertinence de nos solutions.

La déségrégation résidentielle entre dispersion et développement endogène

Pour s'en tenir aux solutions, celles qui ont été déployées depuis quarante ans, outre-Atlantique, pour traiter la ségrégation urbaine des minorités ethnoraciales, sont bien plus radicales que dans aucun pays européen, sans doute parce que la ségrégation institutionnalisée a été autrement implacable aux États-Unis jusqu'aux années 60. Les solutions américaines au problème de la ségrégation renvoient néanmoins à des orientations qui font écho à des choses que nous avons tentées ou que nous tentons en France.

La première de ces solutions a été l'encouragement au déménagement des minorités vers les territoires où elles sont sous-représentées – c'est-à-dire essentiellement dans le tissu périurbain, même si c'est beaucoup moins vrai aujourd'hui. Afin de donner corps à cette stratégie de « dispersal », de multiples instruments ont été forgés pour inciter ou contraindre les banlieues de la classe moyenne blanche et les promoteurs privés à produire une offre de logements bon marché, et pour faciliter corrélativement la mobilité résidentielle des minorités vers ces territoires où elles sont peu présentes. Cette méthode de déségrégation n'est pas sans rappeler le couplage esquissé en France, au début des années 90, entre la loi d'orientation pour la Ville et la loi Besson sur le droit au logement. L'une cherchait à mieux répartir le stock des logements sociaux et l'autre à fluidifier les parcours des ménages défavorisés.

⁴ Selon l'expression de Jacques Donzelot qui parle d'un « bon usage de l'Amérique ». Donzelot J. et al., *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, 2003.

Les obstacles rencontrés dans l'application de cette stratégie sont de même nature aux États-Unis et en France. Le plus évident est la résistance des communes « d'accueil », mais aussi la réticence des ménages les plus pauvres – et donc les moins mobiles – à quitter leurs quartiers d'origine pour déménager vers d'autres quartiers où ils redoutent non seulement ne pas être accueillis à bras ouverts, mais où ils risquent de se trouver isolés de leurs réseaux familiaux et amicaux, de se couper aussi des services collectifs dont ils ont besoin. Les deux pays ont été confrontés à une difficulté supplémentaire : l'insuffisante articulation entre la production de logements abordables dans les territoires qui en ont peu et les filières d'accès à ces logements où les minorités pauvres se retrouvent très peu. Organiser leur transfert exige non seulement de maîtriser les attributions, mais nécessite aussi un travail fin d'accompagnement. Les Américains ont développé à cette fin des special mobility programs qui traitent l'ensemble des déterminants de la mobilité, jusqu'à l'apaisement des craintes dans les territoires de destination des personnes volontaires pour déménager. Mais ces technologies de la mobilité butent sur un paradoxe : les participants doivent être choisis parmi les plus motivés pour franchir avec succès le pas d'un déménagement, et les programmes doivent rester assez discrets pour ne pas effrayer les communes d'accueil. Aussi, les stratégies américaines de dispersion n'ont-elles jamais atteint la masse critique nécessaire pour avoir un réel impact en termes de déconcentration des minorités pauvres.

La seconde réponse étasunienne à la ségrégation est en tous points opposée à la première. C'est celle de l'« enrichissement sans déménagement », qui correspond aux prémisses du « développement communautaire » (community development). La communauté doit s'entendre ici de deux manières : au sens géographique du quartier et au sens de l'engagement dans une action collective de tous ceux qui ont un intérêt commun à sa revitalisation. Les acteurs du développement communautaire partagent en effet cette conviction que les quartiers, même les plus pauvres, ne sont jamais entièrement démunis de ressources. Et, parmi ces ressources à valoriser, figure au premier plan le potentiel d'engagement civique de leurs habitants.

Le développement communautaire s'oppose à la dispersion résidentielle car son objectif prioritaire est de stabiliser les ménages les plus dynamiques, qui sont aussi les plus susceptibles de s'engager dans une action collective en faveur du quartier. Et s'il est question de mixité, c'est d'abord une mixité « endogène » que l'on obtiendra en stabilisant ceux qui s'en sortent, tout en cherchant à élever la condition des autres. Tout l'enjeu – et la complexité – de la revitalisation « communautaire » est d'agir globalement pour améliorer le sort des habitants sans qu'une trajectoire sociale ascendante se concrétise automatiquement par la fuite du quartier. En agissant uniquement sur les déterminants de la mobilité individuelle, on favorise le départ de ceux qui parviennent à s'extraire de la pauvreté. Et en traitant la seule question du logement et du cadre de vie, on aboutit dans le meilleur des cas à un effet cosmétique qui laisse intactes les problématiques d'exclusion sociale et économique des habitants du quartier. D'où l'intérêt de l'approche « holistique » du développement communautaire, qui s'efforce de penser et travailler les interdépendances entre l'urbain et le social, entre le territoire et l'individu.

Pendant longtemps, le débat américain s'est cristallisé autour de l'opposition entre ces deux formules apparemment contradictoires de déségrégation que sont la dispersion et le développement communautaire. Les tenants de la dispersion organisée des minorités reprochent au développement communautaire de

réparer les effets locaux de la ségrégation, sans s'attaquer à ses racines qu'ils situent dans les processus ségrégatifs d'échelle métropolitaine produisant inégalités et discriminations. A leurs yeux, une politique de déségrégation ne doit pas viser seulement le rééquilibrage des richesses à cette échelle, mais aussi celui des logements et des populations. Inversement, il y aurait quelque chose de régressif dans l'idée d'un développement endogène, avec sa propension à cultiver les liens internes à la communauté au lieu de penser la place des quartiers et de leurs habitants dans les flux urbains, et par là même, de penser l'intégration raciale dans la ville.

En face, les tenants du développement communautaire peuvent mettre en avant les effets pervers des stratégies de dispersion, dont la préoccupation n'est pas de consolider une force collective dans les quartiers pauvres, mais de s'en remettre aux seules stratégies individuelles de sortie de la pauvreté. En jouant ainsi la carte individuelle contre celle du collectif, ces démarches priveraient les quartiers pauvres de la ressource sociale que constituent les familles les plus déterminées à s'en sortir. Celles-ci, en retour, s'exposeraient à perdre le bénéfice du collectif. Les partisans de l'approche endogène peuvent faire valoir, plus largement, l'insuffisance des preuves empiriques d'un effet positif du déménagement, cela en dépit d'une profusion de travaux scientifiques ayant cherché à mettre en évidence un effet du lieu de résidence sur les « chances de vie » individuelles⁵.

Comment articuler rénovation urbaine, mobilité résidentielle et développement communautaire ?

Pendant longtemps, les politiques urbaines américaines sont donc restées écartelées entre ces deux solutions apparemment contradictoires que sont la dispersion et le développement endogène. C'est en partie pour échapper à ce dilemme qu'une troisième voie a émergé au cours des années 90, dont le programme Hope VI est sans doute le plus emblématique. Cette troisième voie est celle de l'attractivité résidentielle, qui consiste à attirer par une voie directe des classes moyennes dans les quartiers de minorités pauvres. Mais elle ne s'y réduit pas car cette stratégie d'attractivité peut être combinée avec les deux orientations précédentes. C'est précisément quand leur synthèse n'est pas au rendez-vous que la rénovation urbaine a des effets désastreux sur les populations les plus fragiles.

Comment la rénovation urbaine peut-elle s'articuler avec la stratégie de dispersion ? La réponse est assez évidente car, sauf à densifier les quartiers, il faut bien reloger ailleurs une partie des habitants de départ pour pouvoir en accueillir d'autres. Cependant, pour que le processus de déconcentration soit autre chose qu'une méthode de rétablissement de l'ordre dans les lieux par dissémination des « familles à problèmes », il faut passer d'une simple logique de dispersion à la logique beaucoup plus exigeante de la mobilité, une mobilité qui a du sens pour ceux qui souhaitent tenter leur chance ailleurs.

Selon la façon dont le processus de relogement est conduit, on obtient donc le meilleur ou le pire. Le relogement peut être une réelle opportunité s'il coïncide avec une aspiration – même latente – à la mobilité. Mais l'opération devient

⁵ Voir Kirszbaum T., *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, HALDE, Etudes & Recherches, La documentation française, 2008.

à hauts risques pour les ménages les plus fragiles et les plus dépendants du logement bon marché. S'ajoutent les victimes collatérales que forment tous ceux qui attendent un logement social ou une mutation à l'échelle d'une ville ou d'un bassin d'habitat. Car la rénovation urbaine aboutit souvent à réduire le stock de logements abordables, à commencer par les grands logements, les seuls à être accessibles par les familles nombreuses pauvres ou modestes.

On peut faire l'hypothèse, en France, que la démolition concomitante de milliers de logements a accentué les déséquilibres, notamment sur des marchés tendus comme celui de l'Île-de-France. Mais il est particulièrement difficile de rassembler les données qui décriraient avec précision l'impact de la rénovation urbaine, sur le stock de logements comme sur les trajectoires des relogés⁶. Aux États-Unis, le rapport d'une organisation de défense des logements abordables, ironiquement intitulé *False Hope*, a fait grand bruit, voici quelques années, en montrant que le programme HOPE VI était directement responsable de la perte nette de dizaine de milliers de ces logements. Dans un certain nombre de sites, la rénovation a été conduite de façon très brutale, surtout dans les premières années du programme, dans un souci à peine voilé de se débarrasser des habitants originels qui n'ont pas tous accédé à de meilleures conditions de logement, loin s'en faut, ni été relogés dans des quartiers moins ségrégués.

Les résultats les plus probants, en termes de mobilité résidentielle, ont été obtenus là où une aide intensive à la mobilité a été fournie, en s'inspirant des *special mobility programs*. Il ne s'agit pas seulement d'orienter les ménages vers des quartiers moins ségrégués, mais de leur apporter des services personnalisés de formation, d'accès à l'emploi ou permettant de surmonter d'autres barrières. Le programme américain a cherché à relier ces questions pour favoriser des parcours de promotion socio-résidentielle et pas seulement des parcours résidentiels, fussent-ils positifs. Il n'est pas sans intérêt de relever à cet égard que 15% environ des crédits fédéraux alloués au programme Hope VI sont réservés au financement de ces services individuels ou d'actions de nature plus collective inspirées du développement communautaire.

Telle est la seconde condition essentielle pour que la rénovation urbaine soit une chance et non un risque pour les habitants : les associer à la définition et la mise en œuvre de la stratégie locale, laquelle ne saurait se limiter à de simples opérations physiques, mais répondre à un vrai souci de globalité pour traiter simultanément les volets urbains, sociaux, économiques, environnementaux et civiques de la revitalisation d'un quartier. Les directives fédérales sur le programme Hope VI⁷ ont fait grand cas de la participation des habitants et de l'approche globale. On y retrouve toute la rhétorique du développement communautaire sur la construction d'une capacité d'action collective dans les quartiers et le besoin d'agir de façon « holistique », sans se contenter de « la brique et du mortier » (*bricks and mortar*). Mais comme le gouvernement fédéral a laissé une grande latitude aux acteurs locaux pour concevoir et mener leurs stratégies, la participation des habitants et la dimension globale des projets ont varié selon la culture des villes. Celles qui privilégient traditionnellement les relations avec des intérêts strictement marchands se seront révélées les moins attentives à l'intérêt des habitants, à l'inverse de celles qui ont l'habitude de coopérer étroitement avec les associations d'habitants, dont certaines ont obtenu un réel pouvoir de décision sur les orientations ou la mise en œuvre de la rénovation urbaine.

⁶ Voir Bayon de la Tour et al., *Opérations de démolition-reconstruction des cités HLM en France, Rapport de projet scientifique collectif, ATD-Quart monde, 2007.*

⁷ Sur un total de plus de 6 milliards de dollars fédéraux consacrés à ce programme, auxquels s'ajoutent une douzaine de milliards provenant d'autres sources, fédérales, locales ou privées.

Là même où la rénovation urbaine procède d'un travail commun avec les organisations de quartier, on peut se demander comment il est possible de concilier une stratégie mettant au premier plan l'intérêt des habitants du quartier avec une stratégie d'attractivité résidentielle tournée vers des habitants extérieurs. S'ils veulent rester cohérents avec leur éthique – servir l'intérêt des habitants défavorisés – les acteurs communautaires doivent affirmer leur droit intangible à se maintenir dans leur quartier. Cependant, des entorses à ce principe sont parfois apportées par les associations de locataires elles-mêmes. Dans les sites où elles se sont vues confier le soin de sélectionner les personnes à reloger dans les programmes neufs, ces associations ont parfois eu tendance à exclure les « fauteurs de trouble » pour rétablir la tranquillité des autres locataires. Ces pratiques sont d'ailleurs cohérentes avec une vision de la « communauté » qui exige un comportement responsable de tous ceux qui en font partie.

Les professionnels du développement communautaire qui conçoivent et mettent en œuvre des stratégies à l'échelle des quartiers ne sont pas nécessairement hostiles à l'arrivée de nouveaux habitants. Mais l'attraction de ménages extérieurs plus aisés ne peut être qu'un but de rang secondaire dans la perspective du développement communautaire. Si la politique mise en œuvre contribue à renforcer la demande de logements dans un quartier, il ne s'agit que d'un indicateur de la réussite du projet et non sa finalité même. La finalité est d'aboutir à des « quartiers de choix » (neighborhoods of choice). Beaucoup de praticiens du développement communautaire se reconnaissent aujourd'hui dans cette thématique des quartiers de choix, qui connaît un succès grandissant outre-Atlantique. Tel est d'ailleurs l'intitulé d'un programme de l'administration Obama visant à étendre la démarche Hope VI au-delà du seul parc social, tout en affirmant tirer les leçons de ses effets négatifs sur l'offre résidentielle bon marché. C'est là en effet une condition pour que l'idée de vrais choix résidentiels ne reste pas un slogan creux.

Afin d'optimiser les choix résidentiels des habitants initiaux, la stratégie des « quartiers de choix » suppose un ajustement permanent des priorités en fonction des tensions qui peuvent apparaître entre l'offre et la demande de logements. Si le marché est détendu et la vacance importante dans le quartier, rien n'interdit d'entreprendre un véritable « marketing » du quartier en direction d'investisseurs et de ménages extérieurs, car l'appréciation des valeurs foncières et immobilières n'aura pas d'impact négatif, au moins à court terme, sur le bien-être des habitants initiaux. Si les indicateurs d'attractivité du quartier montrent au contraire une appréciation rapide, signe d'un mouvement de gentrification, les priorités devront changer : l'objectif premier sera alors de conserver un niveau de logements abordables qui permette aux habitants en situation fragile de se maintenir dans le quartier.

Afin que ces habitants tirent un profit effectif de la richesse qui entre dans le quartier, l'action communautaire doit également les préparer à accéder aux emplois ou les aider à créer eux-mêmes des services. Un quartier dont la population devient plus hétérogène nécessite aussi de jeter des ponts (bridges) entre anciens et nouveaux habitants, car leurs intérêts ne sont pas forcément convergents et leurs interactions quotidiennes ne vont nullement de soi. Les outils du développement communautaire aident à produire davantage de cohésion dans le quartier. Au-delà de l'organisation d'événements pour favoriser les rencontres, il s'agit d'intéresser toutes les composantes du quartier à sa marche et son avenir et de les impliquer dans des instances où l'on réfléchit et décide collectivement d'un projet global et durable pour le quartier.

La rénovation urbaine à la française : une inversion des finalités

L'articulation des différents aspects (urbain, social, économique, civique...) de la revitalisation atteint rarement le degré de perfectionnement qui se rencontre aux USA dans certaines « initiatives communautaires globales ». Quoiqu'il en soit, la stratégie des « quartiers choisis » éclaire en creux les lacunes et effets pervers de la rénovation urbaine de facture française⁸. Tout le pari stratégique de l'ANRU repose sur le postulat selon lequel la mise en attractivité des quartiers est un préalable à leur revitalisation. Mais en faisant de l'attractivité externe un objectif en soi du projet urbain, l'approche française perd de vue l'intérêt des habitants de départ et en oublie de les associer. Cet oubli est révélateur du regard porté sur les habitants, qui ne sont jamais envisagés comme une ressource, mais comme les objets passifs d'opérations de communication destinées à leur faire accepter le projet et les convaincre qu'ils en seront, eux aussi, les bénéficiaires. Tout indique pourtant qu'il y a des gagnants et des perdants dans cette politique.

Dans la logique du développement communautaire, la valorisation marchande du quartier n'est pas un bien en soi, indépendamment de ses conséquences pour les habitants défavorisés. Cette valorisation est plutôt le résultat d'un processus de revitalisation réussi, qui prend appui sur les forces vives du quartier et s'efforce de les enraciner. On ne cherche pas, en France, à prendre appui sur l'attachement des gens à leur quartier, ni à donner de bonnes raisons de rester à ceux qui finissent tôt ou tard par le quitter, s'ils en ont les moyens, faute de pouvoir y réaliser leurs parcours résidentiels. Faute de calibrer la nouvelle offre résidentielle en fonction de la demande potentielle des habitants du quartier, et notamment de la demande des ménages les plus dynamiques, on risque d'aboutir à l'effet exactement contraire. Comme il faut des réalisations rapides et visibles, on démolit avant de reconstruire et les ménages les plus dynamiques partent les premiers, en laissant derrière eux ceux que l'on ne parvient pas à reloger ailleurs. On assiste, dans nombre de sites en rénovation urbaine, à une sorte de chassé-croisé entre des populations mobiles, qui ont profité de l'effet d'aubaine des relogements pour quitter leur quartier, et des populations en situation beaucoup plus précaire qui y entrent, notamment par le biais du DALO, et qui viennent côtoyer d'autres populations fragiles qui sont restées sur place 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. Et, comme la gestion urbaine et sociale de proximité a été négligée au fil de l'opération, la situation globale du quartier s'en trouve souvent détériorée.

Avoir fait de l'attractivité externe la finalité première du PNRU, sans se préoccuper de l'attractivité des quartiers pour ceux-là mêmes qui s'y trouvaient au départ des opérations, s'apparente bel et bien à une erreur stratégique qui, à l'encontre du résultat recherché, risque d'accélérer leur dévalorisation. Pire, on voit se créer avec la rénovation urbaine de nouvelles ségrégations territoriales, à des échelles plus fines, avec la constitution de sous-ensembles rénovés dans un environnement plus large qui ne l'a pas été. De nouvelles fractures sociales et urbaines risquent d'apparaître entre ces micro-quartiers rénovés et le reste du quartier qui a été laissé en l'état, et dont les habitants éprouvent un sentiment d'injustice porteur de nouvelles conflictualités.

⁸ Voir notre recherche, *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » de la politique de la ville en rénovation urbaine et comparaison avec la politique britannique, avec L. Lakehal pour le volet britannique, Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, 2009*

Si la stratégie française n'est nulle part conçue et assumée dans une logique d'enracinement des habitants, c'est que la France a sans doute un problème avec la multiculturalité et la multi-ethnicité de ses villes. On continue de raisonner ici en référence à un modèle urbain – et de société – dans lequel les minorités ne devraient être majoritaires en aucun point du territoire. Il en résulte une résistance proprement française au développement communautaire, dont l'agenda – la stabilisation des habitants du quartier – prend acte, au contraire, du caractère ethnicisé de certains quartiers. C'est bien là une spécificité française puisque, sans aller jusqu'aux États-Unis, d'autres pays européens se sont inspirés des méthodes et des finalités du développement communautaire pour penser et conduire la rénovation urbaine.

Thomas Kirszbaum,
*sociologue (ISP-ENS-Cachan) et consultant (REPS),
auteur de «Rénovation urbaine. Les leçons américaines»,
Presses universitaires de France, 2009.*