

BIBLIOTHÈQUE DES TERRITOIRES

Nicolas Binet
Yves Laffoucrière



La vie plus belle ?

Retour sur vingt ans de rénovation urbaine

LA VIE PLUS BELLE ?

La collection *Bibliothèque des territoires*
est dirigée par Jean Viard

Série *Les Rencontres palladiennes*
animée par Gilbert Emont

Dans la même série :

Tristan Benhaïm, Alain Maugard, *Faire société en ville.*
Une utopie réaliste

Pierre Sallenave, *La ville se rêve en marchant*

Jean Carassus, *Le choc. Révolution industrielle, biosphère, société*

© Éditions de l'Aube, 2020
www.editionsdelaube.com

ISBN 978-2-8159-4004-7

Nicolas Binet
Yves Laffoucrière

La vie plus belle ?

Retour sur vingt ans de rénovation urbaine

éditions de l'aube

Présentation de la série *Les Rencontres palladiennes*

« Croiser les regards pour provoquer la réflexion », c'est l'objectif de l'Institut des hautes études sur l'immobilier et la cité. Créé en 2011 par la Fondation Palladio, l'Institut Palladio est une plate-forme d'échanges et un laboratoire de réflexions d'intérêt général qui vise à diffuser une culture commune aux acteurs de la construction de la ville pour accompagner leur prise de décision. Il se vit comme une aventure humaine, enrichissante, porteuse d'un souffle nouveau pour les pratiques urbaines. Entre chercheurs, dirigeants, élus, experts, auditeurs et intervenants, le cœur de l'Institut réside dans les rencontres qui y sont provoquées.

En portant la série « Rencontres palladiennes » au sein de la « Bibliothèque des territoires » des Éditions de l'Aube, la Fondation Palladio prolonge son action en ouvrant les réflexions de l'Institut Palladio à un public élargi.

Elle remercie Mathieu Souquiere pour son aide à la coordination rédactionnelle du présent ouvrage.

Avant-propos

En 1990, le gouvernement de Michel Rocard innove en créant un portefeuille inédit: celui de ministre de la Ville, confié à Michel Delebarre. Signe des temps, la ville est en effet devenue l'élément de base de la société française, pourtant encore rurale à 80 % au début du ^{xx}e siècle, mais désormais très majoritairement urbaine. La France va donc, semble-t-il, faire l'objet d'une politique spécifique qui renvoie à cette nouvelle nature urbaine d'un pays construit au temps de sa ruralité, et elle sera conduite par ce nouveau ministère.

Depuis, trente ans se sont écoulés, et le bilan de la politique menée sous ce timbre ne cesse pas d'interroger en matière de sens et d'efficacité.

C'est que la place de ce ministère n'a jamais été réellement stabilisée: faute d'être en lien direct avec le Premier ministre, elle oscille entre logement et aménagement du territoire, entre économique et social, entre développement de l'impulsion nationale et accompagnement de la décentralisation. Le rattachement du ministère lui-même, dans l'organisation formelle du gouvernement, a donné lieu à de nombreuses variantes peu propices à en consolider les missions réelles: lien, selon les époques, avec l'Équipement du territoire, les Affaires sociales, le Logement, l'Emploi et la Solidarité, ou en voisinage avec la Jeunesse et les Sports!

En réalité, ce sont surtout les hommes et les femmes en charge de ce ministère qui lui ont donné sa « couleur particulière » : on songe à Bernard Tapie (1992) ou à Jean-Louis Borloo (2002-2004), voire à Éric Raoult (1995-1997) ou à Fadela Amara (2007-2010).

Dans le grand public, l'objectif et le bilan de ce ministère relèvent du flou lié à ce changement de personnalités, quand ils ne débouchent pas sur la dénonciation d'un « machin » aussi coûteux qu'inefficace. Il est vrai que, condamné au grand écart entre jacobinisme ambiant et émergence du fait territorial, politique nationale du logement et réalité locale du cadre de vie, transversalité du projet urbain et concentration des acteurs de la production, sa ligne est difficile à affirmer et à tenir.

C'est aussi que les dysfonctionnements de certains quartiers de la périphérie des grandes villes ont très vite mobilisé l'attention et focalisé les préoccupations en mettant en exergue une relation bien spécifique : celle qu'entretiennent le logement, l'urbanisme et l'intégration sociale.

Dès la fin des années 1970, après une décennie majeure en matière de production de logements neufs, en particulier sociaux, au moyen de vastes opérations planifiées et qui se voulaient innovantes, les premières dissonances dans les quartiers concernés se font entendre et appellent à des diagnostics d'un type nouveau. Les premières actions correctives s'engagent sous une dénomination significative : « Opérations Habitat et Vie sociale » liant pour longtemps deux termes dont la coexistence ne semble plus aller de soi tout en paraissant la clé de l'harmonie du développement urbain.

Le ministère de la Ville est l'enfant de ces prémisses qui lient l'habitat et la vie sociale, voire l'habitat social et la vie, ou encore l'habitat social et la ville.

Sa politique fera dès lors du cabotage entre les deux terres fermes que sont la production quantitative de logements à vocation sociale et le projet urbain planifié, sous une riche variété de pseudonymes selon les pulsions du moment : d'« habitat et vie sociale » au « développement social des quartiers », au « développement social urbain », aux « grands projets de ville » et à la mise en place de « zones franches urbaines », pour renouer finalement avec le vocable de « rénovation urbaine », que les sociologues des années 1960 avaient pourtant stigmatisée comme instrument d'un changement social issu du « déplacement des populations les plus pauvres ».

Quoi qu'il en soit, la relation entre politique du logement et construction d'une ville inclusive se place au cœur du projet, même si la DIV (Direction interministérielle à la Ville) cherchera longtemps à explorer un autre chemin dans l'accompagnement social et si la création de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) entraînera par contrecoup la création de l'ACSE (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances).

Entre politique du logement spécifique et promotion de projets urbains intégrés, la rénovation urbaine cherche plus que jamais à recréer le couple de l'habitat et de la vie de proximité, à concilier politique jacobine du logement et vision des collectivités locales, appareil de production déterritorialisé du logement social et projets de quartier visant à promouvoir une ville plus inclusive.

Sur cette toile de fond, il nous a semblé que la création de l'ANRU constituait un pas décisif dans la méthode, en rendant moins dépendante du cycle politique et de l'annualité budgétaire l'action sur les quartiers sensibles de nos villes.

Même si elle ne rompt pas avec le principe d'une politique nationale comme gage d'égalité républicaine ni avec le précepte du logement comme levier principal d'action sur

la ville, elle les externalise au sein d'une agence qui réunit l'essentiel des protagonistes, y sacralise le financement et développe une méthode interactive entre l'État, les collectivités territoriales porteuses de projets, leurs partenaires professionnels et les divers financeurs associés à la décision collective.

J'ai siégé, en tant que représentant de la Caisse des dépôts, au conseil d'administration de l'ANRU pendant cinq ans, et participé aux tout premiers comités d'engagement relatifs aux projets territoriaux concernés.

Il m'a semblé que progressivement se mettait en place une alchimie originale entre un grand dessein national, des collectivités locales prises au jeu du projet d'ensemble et des professionnels (pour l'essentiel du logement social) vite passionnés par une approche transversale débordant leur strict objet social.

La rencontre, en particulier, entre les plus éclairés d'entre eux, conscients de la diversité des situations liées à des patrimoines répartis sur de nombreux territoires, et des projets urbains localisés portés par une vision urbanistique cohérente a été, je pense, très créatrice de progrès dans les savoir-faire et très ouverte à l'innovation collective.

C'est ce qui a fait germer l'idée de ce livre mettant en présence le dirigeant d'un des plus grands organismes du logement social de ce pays (Immobilière 3F) et le responsable territorial (au sein de la métropole marseillaise) des projets de rénovation urbaine d'un même ensemble socio-économique, en la matière le plus important hors Île-de-France.

Yves Laffoucrière et Nicolas Binet ont pour eux la diversité de leurs formations et de leurs origines, de l'ingénieur épris d'efficacité opérationnelle à l'urbaniste soucieux de l'intégration dans l'espace urbain.

Ils ont aussi le commun souci de l'intérêt général, dans des parcours professionnels où se rencontrent un partenariat avec les collectivités locales, la Caisse des dépôts et un milieu professionnel aux exigences rigoureuses.

Tous deux spécialistes reconnus des problématiques liées au logement et à l'aménagement des villes, ils ont pu, lors de la décennie passée, observer et vivre la rénovation urbaine d'un belvédère particulier : soit au sein d'un même espace urbain, soit dans la diversité des situations locales. Ils ont pu juger le grand écart que nécessite l'approche des quartiers en difficulté, entre leurs pathologies proprement urbaines et le vieillissement de l'offre de logement social face à une demande complètement renouvelée depuis l'époque des constructions originelles.

Plus qu'à un récit monographique, c'est à une découverte de la complexité du sujet que nous convient ces deux experts à travers leur témoignage, là où dimensions spatiales et sociales trouvent leur convergence, dans une quête d'adaptation sans fin vécue par des cohortes successives d'habitants aux caractéristiques et aux modes de vie toujours en cours de transformation.

Mais laissons la parole aux acteurs...

Gilbert Emont
Directeur de recherche IEIF
Directeur de l'Institut Palladio

CHAPITRE PREMIER
LE DÉCROCHAGE DES GRANDS ENSEMBLES