



Articuler les volets sociaux et urbains des projets : de l'intention à la mise en œuvre, le grand chantier

La question de l'articulation entre les volets sociaux et urbains des projets de territoires n'est certes pas nouvelle. Mais avec le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), et l'engagement, en cours ou dans les années à venir, de transformations urbaines lourdes dans pas moins d'une quarantaine de quartiers de Rhône-Alpes, elle constitue un enjeu de premier plan. Pierre Peillon, conseiller technique à la Délégation à l'action professionnelle (DLAP) à l'Union sociale de l'habitat (USH), pointe ici la difficulté à concevoir et mettre en œuvre des projets intégrant les différentes dimensions urbaines et sociales sur un territoire, ceci tenant à des genèses et des modes de gouvernance dissociés. Au-delà d'un constat lucide, il met en évidence des points de vigilance qui sont autant d'enjeux et de pistes de réflexion pour l'action.

CONÇUE AU début des années 80, la politique de la ville a finalement bénéficié au cours de ces deux décennies d'une assez grande permanence. Reposant sur les deux piliers de l'amélioration des logements et du développement social de leurs habitants, elle a écarté toute alternative conduisant à une remise en cause des structures, bâties, urbaines ou fonctionnelles, du quartier. Il a d'ailleurs fallu attendre la Loi d'orientation pour la ville (Lov) en 1991 pour mettre fin à la « pétrification administrative » des Zup, mais ses effets ont été modestes tant était forte, au-delà du tabou de la démolition, l'appréhension de ces espaces comme des territoires spécifiques, n'obéissant pas aux mêmes logiques que le reste de la ville et ne pouvant bénéficier de ses dynamiques.

L'arrivée au ministère de M. Borloo et l'institution de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru), en coopération avec les partenaires sociaux, ont représenté un virage radical par rapport aux orientations antérieures. L'incertitude dans laquelle est restée quelque temps la politique de la ville, comme le fait que les dossiers présentés à l'Anru au cours de sa première période d'activité ne se préoccupaient que de façon aléatoire des questions relevant d'un projet social, ont pu conforter l'idée que « du passé (on allait faire) table rase ».

Mais nombre d'éléments se sont inscrits en opposition à cette vision dichotomique de la réalité. La présence de la Délégation interministérielle à la ville aux comités d'engagement a notamment conduit à ce que les projets présentés soient interrogés par rapport aux enjeux du développement social (notamment scolaires). Dès le 9 février 2005, soit un an après sa création, le conseil d'administration de l'Anru approu-

vait une charte nationale d'insertion applicable à l'ensemble des maîtres d'ouvrage. À la même époque, le comité d'évaluation et de suivi interpellait sur les risques auxquels conduirait une non-intégration des Projets de rénovation urbaine (PRU) dans une vision globale de transformation des quartiers, estimant « urgent de concilier les missions de l'Anru avec les préoccupations socio-économiques du Plan de cohésion sociale ». Quant au mouvement HLM, il a, notamment dans le cadre de son Livre blanc sur la rénovation urbaine (Congrès de l'USH 2006), insisté sur la « nécessité de réussir l'intégration des PRU dans un programme local de cohésion sociale ».

Le problème est que, dans le même temps où chacun convient qu'il est nécessaire de fortement connecter projet urbain et projet social, beaucoup d'éléments vont en sens opposé. Au niveau national, la création de deux agences parallèles et au niveau local, tant dans les collectivités que dans les organismes HLM, conséquence de la rupture précédemment rappelée dans les modes d'intervention sur les quartiers, on assiste à des processus dissociés entre des services relevant de cultures professionnelles contrastées : pour la transformation de l'espace, une organisation structurée avec ingénierie spécifique, soucieuse d'opérationnalité ; pour le développement social, une atomisation du réseau d'acteurs (avec fragmentation croissante des dispositifs et des métiers). On constate enfin plus d'incertitudes dans les financements et moins de prégnance des enjeux de délais.

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ SOCIALE DES PROJETS URBAINS

Cependant les Contrats urbains de cohésion sociale sont arrivés à point nommé pour permettre d'améliorer l'efficacité sociale des projets urbains. Localement, dans leur articulation avec les conventions PRU, six enjeux apparaissent essentiels.

Alors qu'au cours de ces dernières années, du fait de la dureté croissante des marchés locaux, les grands quartiers HLM ont fonctionné comme « trappes résidentielles » pour leurs habitants, il convient de conférer à ceux-ci un droit à la mobilité, qui n'est d'ailleurs qu'un des volets du droit à la ville affirmé par les lois de 1991 et 2000. Une modification de l'offre du parc HLM, ainsi que des modalités différentes d'attribution lors des opérations relogement/démolition/construction, devraient se traduire par une nouvelle prise en compte des logiques d'itinéraire résidentiel, – et il serait d'ailleurs souhaitable que, au-delà des ménages dont le logement va être démoli, elles soient élargies à l'ensemble de ceux du quartier.

Le **relogement des ménages** représente une opportunité qui pourrait encore mieux être utilisée pour construire avec eux des projets individuels (insertion, formation, santé...), grâce à une sollicitation d'ensemble des institutions concernées, que le Cucs est le moyen d'inviter autour de la table.

Un programme local de rénovation urbaine constitue l'occasion de **repenser le système d'équipements et de services de proximité** avec le double objectif d'améliorer le service rendu et d'en faire les leviers d'une cohabitation positive entre des populations plus diversifiées qu'auparavant. L'attention particulière portée aux écoles (notamment avec des projets éducatifs adaptés), atteste de leur importance croissante dans les phénomènes de disqualification et de ségrégation.

Tout ce qui touche au quotidien des habitants est le contrepoint indispensable des perspectives à long terme de transformation du quartier : grâce à une appréhension du fonctionnement de l'espace, les aménagements de proximité (souvent dans le cadre d'une résidentialisation qui redéfinit usages et pratiques), l'amélioration de la qualité du service rendu par les bailleurs sociaux, la gestion *urbaine* de proximité – dans le cadre de dispositifs de consultation/concertation à développer –, constituent autant de domaines où peuvent se concrétiser les convergences souhaitées.

Précédemment évoqués, **l'insertion par l'économique, la remise à l'emploi**, les chantiers de formation etc., sont évidemment essentiels dans ces opérations qui, au cours des sept à dix ans à venir, vont représenter entre 35 et 40 milliards d'euros de travaux et des gisements d'activité considérables, sachant que, au-delà des actions immédiates d'insertion par la proximité, ce qui est visé pour les habitants, c'est bien l'accès aux pôles d'emploi de l'agglomération.

Et d'ailleurs, thématique ancienne de la politique de la ville, **l'amélioration du lien entre ces quartiers et le centre-ville**, ainsi que les équipements et lieux d'emploi, connaît un regain d'actualité, notamment avec le développement de moyens modernes de transport en commun (TCSP ou autres) qui, s'ils ne constituent pas la panacée, représentent un élément essentiel de désenclavement de ces territoires.

PILOTAGE LOCAL, CULTURE PROFESSIONNELLE CROISÉE, CONCERTATION : DES PISTES D'AMÉLIORATION

Si les convergences apparaissent évidentes en terme de logique de projet, les conditions d'atteinte sont sans doute moins simples... En outre le clivage projet social/projet urbain renvoie pour partie à la dualité logique du macroéconomique et du macrosocial/pro-

jet local. C'est pourquoi, c'est sans prétention à l'exhaustivité que l'on identifiera quatre domaines de vigilance :

– **la commande politique** : il est nécessaire qu'elle soit claire, portant explicitement sur une convergence des deux volets qui doivent être conduits de front, et précisant que les objectifs de délais et de résultats quantitatifs ne peuvent être obtenus au détriment des objectifs qualitatifs sociaux. Sont ainsi en jeu les exigences réciproques entre Ville et Anru (notamment dans la définition et le suivi des objectifs, lesquels peuvent être précisés à l'occasion des bilans d'étape) et les indicateurs d'évaluation des résultats ;

– **l'organisation des modes de mise en œuvre** : si l'institution d'un dispositif intégré au sein des collectivités locales et des maîtres d'ouvrage sociaux, situé au niveau le plus élevé dans les organigrammes, est évidemment le meilleur gage de cohérence, il importe qu'*a minima* soient assurée une articulation des instances de pilotage et de coordination de l'ingénierie urbaine et de l'ingénierie sociale ;

– **la culture des acteurs professionnels** : afin de dépasser les antagonismes précédemment évoqués, on peut travailler sur la définition de référentiels d'action communs, ainsi que sur des formations croisées. Puisqu'entre acteurs de la politique de la ville elle a eu des effets positifs, cette expérience conviendrait d'être utilisée avec profit ;

– **la concertation avec les habitants** : si les enjeux d'évolution à long terme de leur quartier risquent parfois de leur rester extérieurs, ils ont par contre l'« expertise de l'usage » (A. Koné) de leur cadre de vie et sont les premiers concernés par son changement ; professionnels de l'urbain et professionnels du social peuvent trouver là à fertiliser réciproquement leurs pratiques. Par ailleurs, avec une représentation des associations d'habitants/locataires dans les instances de suivi des projets, on peut aussi viser à l'amélioration de la démocratie dans des territoires de la ville où elle n'est pas *a priori* la mieux développée.

Les enjeux apparaissent ainsi essentiels si l'on veut que les opérations de rénovation urbaine ne se réduisent pas à des actions de démolition-construction-diversification, mais que, leviers d'insertion économique et urbaine des habitants, elles constituent un volet d'un projet ambitieux visant localement à améliorer tout à la fois cohésion sociale et cohésion territoriale. ■

Pierre PEILLON