

La rénovation urbaine en France : entre pilotage à distance et fabrique urbaine

Urban Renewal in France: Between Remote Control and Urban fabric

David Giband and Corinne Siino

Volume 45, Number 2, Fall 2013

Villes contemporaines et recompositions sociopolitiques
Contemporaries Cities and Socio-political Configurations

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1023177ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1023177ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0038-030X (print)

1492-1375 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Giband, D. & Siino, C. (2013). La rénovation urbaine en France : entre pilotage à distance et fabrique urbaine. *Sociologie et sociétés*, 45(2), 153–176.
<https://doi.org/10.7202/1023177ar>

Article abstract

For the last ten years, urban renewal embodies the ambition to transform social housing neighborhoods with new means of intervention. It focuses on the production of less dense architectural and urban forms to accommodate households with diverse socio-professional profiles and ensure the social diversity in the concerned neighborhoods. Breaking with the policy of the city, the national targets set by the State must take into account, according to cities and neighborhoods, a resident participation of configurations of actors (politicians, civil society, lessors) who interpret differently the urban fabric and the meaning of diversity. From the example of Perpignan, this article aims to inform how the French model of public intervention in large groups of social housing still faces a fragile urban fabric which hesitates on governance models and resident participation in urban policies.



La rénovation urbaine en France : entre pilotage à distance et fabrique urbaine

DAVID GIBAND

Laboratoire Acteurs Ressources Territoires dans le
Développement
(ART Dev UMR 5281)
Via Domitia
52, avenue Paul Alduy
66860 Perpignan
Courriel: giband@univ-perp.fr

CORINNE SIINO

Laboratoire Interdisciplinaire, Solidarités, Sociétés, Territoires
et Centre interdisciplinaire d'études urbaines
(LISST CIEU - UMR 5193)
Université Toulouse II - Le Mirail
Maison de la Recherche
5, allées Antonio-Machado
31058 Toulouse
Courriel: corinne.siino@univ-tlse2.fr

ENGAGÉE EN 2003 au titre de la loi Borloo, la rénovation urbaine constitue en France, selon ses promoteurs, une « rupture radicale » dans la politique de la ville, terme qui désigne depuis la fin des années 1970 le traitement des quartiers d'habitat social des banlieues (Anderson, Vieillard-Baron, 2003). La logique est double : en finir avec l'épineuse question des banlieues et promouvoir « une nouvelle façon » de faire la ville, valorisant mixité sociale et performance de l'action publique (Epstein, 2010). Les opérations de rénovation urbaine lancées dans plus de 400 quartiers en France expriment d'une certaine manière les transformations de la ville d'aujourd'hui, qu'il s'agisse de la recomposition physique et sociale des quartiers populaires (promouvant la mixité sociale) ou de modes d'agir caractérisés par la recherche de performances quantifiables, au détriment de l'intervention sociale et le recours à des acteurs inédits (promoteurs privés; Donzelot, 2012).

Si cette nouvelle intervention dans les quartiers d'habitat social a pu être abordée sous l'angle d'une gouvernance reposant sur l'application à distance de politiques nationales, normées et injonctives (Epstein, 2008), il nous semble que les programmes de rénovation urbaine s'apparentent davantage à une fabrique urbaine qui induit la mise sous tension de programmes nationaux dans des contextes locaux. On entend par

fabrique urbaine des interactions permanentes entre les conditions de la restructuration physique de ces quartiers (nouvellement déterminée par les normes urbanistiques nationales de la rénovation urbaine) et des dynamiques d'acteurs locaux aptes à se saisir des enjeux de cette restructuration (Offner, 2006 ; Noizet, 2011). Selon le contexte et les enjeux, la fabrique urbaine est ainsi élaborée entre des objectifs et normes institués à l'échelle nationale et leur redéfinition par des acteurs locaux publics, privés ou des associations. Introduction de normes managériales de pilotage, recherche de mixité sociale et volonté d'efficacité de l'action publique s'entremêlent non sans difficulté avec des formes de contestation, de négociation et de mobilisation ancrées dans l'épaisseur sociale et culturelle de ces quartiers dont les acteurs publics ont parfois sous-évalué les modalités de résistance. L'application des programmes de la rénovation urbaine est l'occasion pour plusieurs acteurs (associations d'habitants, militants, travailleurs sociaux) de faire part de leurs besoins de médiation, participation et interface autour des projets portés par des opérateurs publics et privés de la rénovation urbaine. Ces opérations de rénovation urbaine nous paraissent symptomatiques des transformations actuelles des espaces urbains français. Elles témoignent de la mise en place de politiques urbaines d'inspiration néolibérale à l'épreuve d'une fabrique urbaine complexe et encore instable où les acteurs publics et privés, traditionnellement investis dans les quartiers d'habitat social, expérimentent la participation plus ou moins importante des citoyens sur les enjeux de mixité sociale de ces quartiers.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les changements et « ruptures » (Epstein, 2008) que la rénovation urbaine induit dans les configurations d'acteurs impliqués dans le traitement des quartiers d'habitat social. Puis dans un second temps, à partir de l'exemple de Perpignan — une des premières villes à avoir adopté un plan de rénovation urbaine dans un contexte singulier (au lendemain de violentes émeutes) —, nous interrogerons la rénovation urbaine comme support d'une fabrique urbaine élaborée par une pluralité d'acteurs capables d'adapter des objectifs nationaux (pourtant affichés comme intangibles) à une réalité locale complexe et de participer aux transformations de la ville.

(RE) FAIRE LA VILLE: ENTRE NOUVELLES NORMES ET VIEILLES RECETTES

Les ruptures avec la politique de la ville

La « politique de la ville » occupe une place centrale dans les politiques urbaines en France et fait l'objet d'une abondante littérature (Kirzbaum, Epstein, 2010). Engagée par l'État au début des années 1980, elle désigne un ensemble d'actions et de programmes pour lutter contre la dégradation des grands ensembles d'habitat social et contre l'exclusion des populations qui y vivent. Ne s'appliquant ni à toute la ville ni à toutes les villes (Damon, 2009), elle se caractérisait jusqu'en 2003 par un partenariat volontaire entre les collectivités locales et l'État pour transformer les caractéristiques sociales, économiques et urbanistiques des quartiers en difficulté. Ceci a progressivement construit une « géographie prioritaire » (Estèbe, 2001 ; Anderson, Vieillard-Baron, 2003) sur le principe d'une discrimination positive appliquée aux territoires

considérés les plus en difficulté. Objet de critiques et de contestations dénonçant la lourdeur et l'inefficacité des procédures pour des quartiers continuant à se dégrader, la politique de la ville a d'abord été orientée, au tournant des années 1990, vers un changement d'échelle des restructurations urbaines (solidarité intercommunale pour penser la question du logement social) et plus grande intégration à l'échelle des agglomérations (axes de transports, recompositions d'espaces publics et d'îlots d'habitat au titre des Grands Projets de Ville [GPV] qui ont vocation à mieux intégrer les quartiers concernés avec le reste de la ville. Ces grands projets devaient faciliter la présence d'acteurs privés sur le marché du logement social mais ont remporté peu de succès. L'intégration urbanistique et sociale apparaît peu convaincante et les quartiers qui ont été concernés continuent à cumuler deux enjeux forts pour l'État et les collectivités locales : celui d'une offre de logement peu diversifiée, et celui, d'une difficile intégration sociale par l'accès à des équipements et des emplois pour leurs habitants.

Au début des années 2000, les bilans sociaux de ces programmes attestaient peu d'effets sur les conditions de vie dans les quartiers qui continuaient à cumuler les handicaps renforçant une image de ghettos pour l'opinion publique. Un changement dans le traitement des banlieues devient le cheval de bataille des politiques urbaines nationales. Dans ce contexte, la loi Borloo (2003) proclame la nécessité de mettre fin à la politique de la ville pour « casser les ghettos » et traiter durablement ces quartiers. Au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU)¹, elle substitue aux politiques transversales (qui intégraient des objectifs sociaux, économiques, de formation et d'insertion avec ceux de la rénovation résidentielle et urbaine), une modalité d'intervention unique : des opérations urbanistiques lourdes pour une diversification de l'offre résidentielle à destination des classes moyennes (Lelévrier, 2010). Cette logique a pour objectif de créer de la mixité sociale et résidentielle dans des quartiers monofonctionnels et paupérisés en banlieue comme dans certains quartiers centraux dégradés. Les thématiques d'ensemble (changer les banlieues et favoriser l'insertion économique et sociale de leurs populations) sont les mêmes que celles de la politique de la ville d'avant 2003, mais les modes de faire ont évolué. Trois éléments définissent le PNRU : un pilotage à distance par l'État de l'intervention dans les banlieues, le recours à une double rhétorique à valeur injonctive de mixité sociale et de participation habitante, et la globalisation des financements affectés aux programmes au sein d'une nouvelle agence de moyens : l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Cette loi instaure des ruptures avec la politique de la Ville, (R. Epstein) définies comme : la fin de la contractualisation effective entre l'État et les collectivités locales, une concentration des moyens sur les dimensions urbanistiques et surtout un mode de faire qui prévoit des actions aux objectifs quantifiés mais ne s'attache pas aux caractéristiques des problèmes rencontrés localement. Ne serait-ce que pour ces raisons, elle offre peu de possibilités de discussion et participation pour des acteurs locaux, en

1. Volet urbain de la loi.

particulier des représentants des résidents. C'est essentiellement cet aspect dont nous traiterons au titre de nouvelles configurations d'acteurs et de leurs rôles.

Un pilotage à distance de la question urbaine

La rénovation urbaine instaure de nouvelles logiques d'action au sein des espaces urbains. Ces évolutions sont résumées par le passage d'un État animateur à un État à distance (Epstein, 2005), participant plus largement d'un processus de « rescaling » de la gestion urbaine (Brenner, 2004). Des années 1980 aux années 2000, la politique de la ville reposait sur un partage des rôles entre un État animateur de la politique de la ville via ses représentants locaux (préfecture et services déconcentrés de l'État) et les collectivités locales (ville, agglomérations). La négociation des projets et actions dans le cadre d'un contrat qui définissait localement des priorités avait vocation à intégrer au mieux des principes généraux aux besoins des territoires. L'accès à l'information, la consultation et l'implication des citoyens envisagés dans le cadre de la « démocratie participative » ont été peu effectifs et très hétérogènes. Le PNRU réalise une nouvelle étape, au sens où l'ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine) devient interlocuteur et guichet unique pour distribuer les moyens affectés à la politique de la ville par différents ministères. Les moyens affectés aux contrats entre l'État et les collectivités locales (notamment contrats de ville et d'agglomérations) sont progressivement utilisés pour un conventionnement entre l'ANRU, les municipalités et les bailleurs sociaux sur des projets de recomposition urbaine définis de façon verticale. Les moyens affectés sur d'autres thématiques d'aide et de projets sociaux beaucoup moins importants sont également fixés par l'État sur des critères quantitatifs très précis.

La possibilité de financement des initiatives locales dépend d'une acceptation des exigences d'une agence de moyens qui portent sur la production de nouveaux logements ne correspondant pas toujours aux besoins spécifiques des territoires. L'obtention et la reconduction de financements introduisent le principe d'une évaluation en continu des projets selon des critères de l'ANRU. Le système de négociation locale qui existait dans le cadre de la contractualisation est remplacé par la mise en ordre de différents partenaires dans les opérations. L'hypothèse formulée par Epstein (2005) est celle de la mise en place en France d'un modèle d'inspiration néolibérale de gouvernance à distance des villes. « Le modèle qui s'ébauche est donc caractérisé par un retrait de l'État qui s'extrait des territoires pour mieux les gouverner » (Epstein, 2005). On constate surtout la disparition d'un système de négociation locale, élaboré par et pour la contractualisation entre tous les acteurs intervenant dans les quartiers.

Dans les nouvelles configurations d'acteurs en place, les élus locaux proposent des projets conformes à la doctrine de l'ANRU (démolition et réduction du nombre de logements sociaux), pour une restructuration urbaine et sociale de ces quartiers. Ces tendances sont accrues par le fait que les projets reconnaissent pour interlocuteurs les maires et non plus les présidents d'agglomération.

La rupture avec le dispositif antérieur tient aussi au passage explicite d'une politique transversale à une intervention sectorielle dans la politique de logement social au travers des seules opérations d'urbanisme. Cette possibilité d'une mise à la moyenne des quartiers d'habitat social par un processus de gentrification a été investie différemment par les maires suivant les besoins et demandes des populations qu'ils souhaitent attirer. La plupart du temps, lors d'opérations de reconstruction, les habitants consultés sur les projets (souvent à titre informatif et une fois les projets élaborés) n'ont pas d'autre choix que celui d'un relogement, en particulier lorsque le poids des acteurs privés est majoritaire. Cependant, à l'échelle nationale, des disparités dans les réactions des résidents face aux projets présentés attestent de rapports de force et de marges de manœuvre non institutionnelles d'autant plus investis par des groupes de résidents qu'ils étaient incontournables dans la fabrique urbaine de ces quartiers.

Pour une banalisation des banlieues : mixité sociale et mise à la moyenne

La rénovation urbaine se caractérise ensuite par une doctrine qui accorde la primauté à la restructuration architecturale et urbanistique sur un modèle national, alternant démolition, reconstruction et réhabilitation. Vingt pour cent du parc français de logement social doit être traité selon le principe d'une démolition pour une reconstruction². Cette intervention a pour objectif d'agir sur le peuplement en initiant les conditions d'une mixité sociale à travers une « mise à la moyenne » paysagère, sociale et résidentielle (introduction de petits immeubles collectifs et de logements pavillonnaires, bases d'un habitat privé et en accession à la propriété). Ainsi la mixité sociale entendue comme le seuil de vingt pour cent de logements sociaux dans la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU, 2000) se transforme en une recherche implicite de vingt pour cent de peuplement modifié. Ces orientations doivent redistribuer avec plus d'égalité les ménages précaires au sein de la ville ou de l'agglomération et attirer en retour des foyers issus des classes moyennes au sein des banlieues. Elles ont aussi l'objectif de faciliter la mise en place d'autres modes d'habitat (surtout privés) pour garantir la poursuite des objectifs nationaux.

Un autre enjeu moins explicite de ces transformations consiste à revaloriser le foncier et le parc immobilier dépréciés qui deviennent une source de plus-values financières importantes grâce aux opérations publiques d'ouverture et de modernisation de ces quartiers. Les actions en faveur d'une mixité de la production résidentielle s'accompagnent d'opérations de restructuration du tissu urbain et des paysages pour favoriser une mixité fonctionnelle par des incitations fiscales (zones franches urbaines dans les quartiers de grands ensembles, espaces de commerces et services en centre dans les faubourgs).

Dans les très grandes agglomérations (Paris, Lyon) comme dans celles en croissance au sud de la France (Marseille, Toulouse, Montpellier, Perpignan) où les pressions foncière et immobilière sont fortes, les opérations de démolition libèrent du

2. Le PNRU prévoyait 250 000 démolitions et 400 000 réhabilitations locatives entre 2004 et 2013.

foncier détenu par les offices publics HLM et les municipalités, et ouvrent des pans entiers des villes aux opérateurs privés pour la réalisation d'opérations immobilières qui n'ont pas vocation d'accession pour les populations modestes. À Marseille, 14 sites concernent 6600 réhabilitations, 5000 constructions dont 50 % hors du parc social contre 3500 démolitions et 600 acquisitions³. À Lyon, quartier de la Duchère, sur 4138 logements sociaux (2003), la démolition de 1768 est programmée à l'horizon 2016⁴, et seulement 1600 reconstruits, dont une partie seulement (27 % pour la première tranche) demeurera logement social. La réhabilitation porte sur 2075 logements, dont seulement 941 logements sociaux.

Le tout s'appuie sur une rhétorique technicienne portée par les municipalités survalorisant les outils (techniques innovantes de démolition par exemple), produisant une scénographie de la rénovation urbaine (films, reportages journalistiques, journaux de la rénovation urbaine). Outils vertueux qui sont autant d'actions visibles en faveur du désenclavement de ces quartiers et de la (nécessaire) mixité.

Outre l'importance attachée à la revalorisation des espaces urbains, ces opérations visant à la mixité sociale ont parfois atteint leurs effets envers de nouveaux arrivants dans certains grands ensembles⁵. Cependant, la concentration de nouveaux parcs privés, une localisation le plus souvent à proximité des équipements et espaces commerciaux marquent ces opérations par une structuration de l'espace qui ne favorise pas la mixité sociale, entendue comme l'interaction entre population ancienne restée dans le quartier et nouveaux arrivants. Par ailleurs, les opérations de « résidentialisation » qui visent à fermer et clôturer chaque îlot confortent l'impression d'une juxtaposition plutôt que d'un mélange des populations. La mise à la moyenne pose donc moins le problème d'objectifs de démolitions non négociés que celui des modalités de la mise en œuvre de la mixité, souvent peu désirée par les élus, et les anciens ou nouveaux résidents dans ces quartiers.

De nouveaux modes d'agir dans la ville : proximité et participation

Comme l'ont noté Donzelot et Epstein, les programmes de rénovation urbaine constituent « le domaine privilégié de l'expansion du vocabulaire de la participation » (Donzelot, Epstein, 2006 : 23). Dans l'intervention sociale, l'ANRU privilégie les opérations de concertation au nom d'une injonction de proximité. Il s'agit d'être au plus près des attentes des habitants, considérés insuffisamment impliqués dans leur quartier dans un discours politique convenu. Malgré l'appel à la participation citoyenne, puis à la participation dans des comités de quartiers dans la politique de la ville, l'implication des habitants a été faible. L'intention sincère d'assister les habitants dans les démarches des projets est confrontée à la mise en place d'une « démocratie de proxi-

3. Source : Site officiel de la ville de Marseille : présentation du GPV.

4. Démolition de 884 logements entre 2003 et 2005, 442 entre 2006 et 2009, la troisième (2009-2015) en cours concerne 442 logements sociaux.

5. Exemple de la Duchère à Lyon où 74 % des primo-accédants dans les logements réhabilités sont constitués de ménages ne résidant pas auparavant dans le quartier, dont 43 % de jeunes actifs.

mité» difficile au regard de sa forme, de son coût et de l'instauration de relations d'échanges. Aussi, dans le PNRU, la concertation bien que devenue obligatoire est souvent traitée comme une question secondaire et réalisée selon les modes auxquels les élus sont habitués : la communication politique⁶. Ce que Genestier qualifie « d'impératif communicationnel (...) qui consiste en une sorte de « Do Something Syndrome » (une réquisition morale à agir, ressentie par le personnel politique pour qu'il puisse continuer à prétendre — y compris à ses propres yeux — maîtriser la situation) » (Genestier cité *in Le Monde* du 16/07/2012).

Les promoteurs des programmes partent du postulat que la concertation doit améliorer l'efficacité de l'action publique en faisant de l'habitant/usager l'acteur du changement. Cependant, rapidement, la contestation habitante dénonce, à travers les associations, autant les projets prévus que les modes de consultation souvent envisagés comme séances d'information ou consultations par enquête publique invitant les habitants à donner leur avis, loin de tout partenariat avec les associations de locataires et d'habitants. La notion de proximité pour la concertation, qu'elle soit concrétisée dans la mise en place d'une GUP (gestion urbaine de proximité), ou la réalisation de séances d'information auprès des habitants, ne favorise en rien la mixité puisqu'elle s'adresse à des personnes résidentes qui vont voir leur quartier se transformer pour accueillir de nouveaux arrivants, qui n'auront pas été consultés sur les projets. Ainsi le jugement le plus souvent porté par les associations et collectifs habitants est celui d'une concertation « de façade », où les projets sont généralement présentés clefs en main aux habitants, loin de toute possibilité de révision.

Au regard de nombreux travaux et rapports⁷ sur la participation ou la GUP dans la mise en place de projets de rénovation urbaine, les habitants modestes perçoivent l'incantation à faire mixité, comme un processus destiné à les refouler ou à les disperser dans la ville, pour recomposer leurs quartiers en vue de l'arrivée d'autres groupes sociaux.

Derrière une politique homogène, des effets de contexte

L'ANRU a apporté des moyens importants dans des quartiers qui ont connu des transformations urbaines et sociales sensibles et visibles. Bien que le PNRU relève partout des mêmes logiques et pratiques, derrière l'homogénéité de façade on observe d'importants effets d'échelle et de contexte. Les résultats diffèrent essentiellement du fait des enjeux locaux, des problèmes des quartiers concernés, des échelles d'intervention et du rôle que les élus locaux se sont attribué face à l'État dans les projets. Suivant les quartiers en PRU et les modes de gouvernance : groupement d'intérêt public piloté par la ville, gestion en interne au sein d'un service dédié (mission ANRU), ou même société d'économie mixte. C'est la négociation d'une marge de manœuvre ou la simple

6. Genestier P, « Rénovation urbaine : arrêtez le massacre ! », *Le Monde* du 16/07/2012.

7. Travaux d'étudiants réalisés pour leur mémoire de master, à Albi, Toulouse, Montpellier, Marseille...

acceptation des critères qui constituent la différence essentielle entre les expériences de rénovation. Dans les grandes villes (notamment celles de la région parisienne) et dans celles ayant une longue expérience de la politique de la ville, les acteurs locaux ont réussi à imposer une partie de leurs conditions (comme à Nanterre, Argenteuil, Vitry). Ces villes ont pu moduler le ratio démolition/réhabilitation des logements sociaux en fonction d'enjeux locaux, mais également réaliser d'autres projets que ceux portés par l'ANRU. La marge de négociation est moindre pour les villes plus petites dont l'attractivité vis-à-vis de nouveaux résidents reste modeste dans les quartiers de grands ensembles et dont le savoir-faire en matière de politique de la ville est moins important.

À ces éléments s'ajoute le fait que dans de nombreuses villes, les projets portés par les municipalités sont confrontés aux mobilisations habitantes, notamment sur les objectifs de mixité sociale. Autant d'exemples de confrontation qui illustrent la façon dont les recompositions territoriales et sociales induites par l'ANRU peuvent participer à la fabrique urbaine et dont l'exemple de Perpignan est symptomatique.

Tableau 1 : Données démographiques et socioéconomiques

	Population	Chômeurs (%)	Revenu fiscal médian (en euros)	Foyers à bas revenus (%)	Bénéficiaires des minimas sociaux (%)
Agglomération*	257 733	12,7	19 116	21	19
Ville de Perpignan*	117 905	13,4	13 933	23,3	21
Baléares/Rois de Majorque*	953	30	4 461	44,5	67
Claudion Torcatis*	1949	25,8	11 680	25,8	23
Nouveau Logis/Les Pins**	1001	75	3 600	91	90

Sources : * Système d'information géographique du secrétariat général de la CIV, 2009 ; ** Centre social Nouveau Logis Les Pins, 2010.

2. LA RÉNOVATION URBAINE À L'ÉPREUVE DES HABITANTS : L'EXEMPLE DE PERPIGNAN

Au-delà des particularités locales, l'exemple de Perpignan est emblématique de la façon dont les opérateurs chargés de la rénovation urbaine, confrontés à des oppositions de la part d'habitants pauvres et issus de populations souvent marginalisées (immigrés, populations gitanes), adaptent et font évoluer un modèle de gouvernance en apparence rigide vers ce qui relève d'une fabrique urbaine plus instable et labile.

Cadre de la recherche et hypothèse de travail

L'analyse qui suit est le résultat d'un programme de recherche (conduit entre 2008 et 2010) : « La citoyenneté urbaine : formes d'engagement et enjeux de solidarité. La

rénovation urbaine entre enjeux citadins et engagements citoyens⁸ ». La recherche interrogeait les politiques de rénovation urbaine à l'épreuve de la réalité locale dans plusieurs villes françaises (trois dans la banlieue parisienne et deux du sud de la France). Notre objectif consistait à apprécier localement l'application de modes de gouvernance apparemment rigides et institués à l'échelon national et l'émergence en retour de formes plus ou moins inédites de fabrique urbaine de la part d'acteurs jusque-là exclus du processus (habitants des cités d'habitat social).

Le cadre retenu est celui de Perpignan, ville méditerranéenne, où la rénovation urbaine participe d'enjeux politiques, sociaux et urbanistiques particuliers. En effet, les opérations de rénovation s'inscrivent dans un double contexte. D'une part, le programme de rénovation urbaine à Perpignan intervient immédiatement après les violentes émeutes qui ont secoué la ville en mai 2005 et opposé au centre-ville et dans la périphérie les populations gitanes et maghrébines (Giband, 2006). Décrite par le journal *Le Monde* comme un « brasier mal éteint », la situation dans les quartiers d'habitat social est particulièrement tendue entre « communautés » enchâssées traditionnellement dans l'espace résidentiel. D'autre part, l'enjeu est également politique et urbanistique pour le maire de la ville, urbaniste de métier et premier président de l'ANRU, qui tient à faire du PRU de Perpignan un modèle exemplaire. Sur le plan politique, pour répondre aux critiques d'une gestion supposée clientéliste de sa municipalité. D'un point de vue urbanistique, le PRU est l'occasion d'un plan d'aménagement d'ensemble permettant, dans une région à forte spéculation immobilière, de libérer du foncier par des opérations de démolition/reconstruction. Il s'agit de réaliser une recomposition sociospatiale très importante des quartiers nord, soit près du tiers de la surface de la ville, en faveur d'une plus grande mixité sociale profitant aux classes moyennes.

L'enquête a associé des entretiens ouverts auprès de responsables politiques, d'urbanistes et d'une cinquantaine d'habitants dans trois quartiers en rénovation urbaine ainsi que des observations participantes (conseils de quartier, réunions publiques, réunions d'association et de collectifs d'habitants). L'hypothèse d'une adaptation des acteurs chargés de la politique de rénovation urbaine, confrontés aux dimensions sociales et ethniques locales, supposait un pilotage des projets pour respecter des injonctions nationales normées et quantifiées, mais des modalités d'intervention locales spécifiques suivant les territoires et les populations « réceptrices » de la mixité sociale.

Partant d'enquêtes menées dans trois quartiers en rénovation urbaine, il s'agissait de montrer que cette politique s'apparente à un processus de fabrique urbaine plus complexe que ne le décrit la littérature sur le sujet. Dans les quartiers populaires de banlieue, des modes contemporains de transformation urbaine (Deboulet, 2010) conduisent les habitants à se mobiliser, à formuler des enjeux et à s'opposer aux projets.

8. Programme financé par le Plan Urbanisme Construction Architecture (2008-2010) sous la direction d'Agnès Deboulet.

Ceci rétroagit sur la conduite de la transformation des quartiers en rénovation urbaine. L'exemple de la rénovation urbaine à Perpignan témoigne des évolutions d'une politique publique initialement conçue en fonction de critères quantitatifs de mixité et de désenclavement des quartiers vers ce qui relève d'une fabrique de la ville plus labile, où certains objectifs revus à la baisse influent sur la transformation de ces quartiers.

Pour une rénovation urbaine exemplaire: faire mixité

La mise en place en 2006 d'un plan de rénovation urbaine (PRU) à Perpignan répond au mot d'ordre: «Faire mixité!» Il s'agit de moderniser et désenclaver les quartiers d'habitat social et de diversifier l'offre de logements et les statuts d'occupation. Le PRU doit aussi agir sur la précarité et la fragmentation sociale en promouvant la mixité résidentielle par appel à la promotion immobilière privée et en modelant ces quartiers dans le sens d'une grande indifférenciation sociospatiale, conformément aux directives de l'ANRU.

Politiquement, l'enjeu du PRU est de taille, pour une municipalité dont le maire, président de l'ANRU, cherche à gommer l'image d'une ville déchirée entre «communautés rivales». Les émeutes de mai 2005 ont en effet opposé populations gitanes et maghrébines, faisant surgir des tensions communautaires (Mucchielli, Olive, Giband, 2010). La ville abrite plus de 70 % de l'offre de logement social et 80 % des bénéficiaires des minimas sociaux du département, dont l'essentiel réside dans les quartiers d'habitat social (tableau 1). Cette spécialisation spatiale de l'offre de logements sociaux et de la pauvreté se double d'une ethnicisation de l'espace urbain alternant cités gitanes et maghrébines (Tarius, 1999; Giband, 2010).

La mixité sociale du PRU se fixe deux objectifs: la dédensification et «le désenclavement géographique» des cités d'habitat social. Le PRU appréhende la mixité sociale comme «le renforcement du lien social et de la citoyenneté au travers de la mixité des formes d'habitat et du renforcement du rôle et de la place des équipements publics et associatifs» (Lettre de la rénovation urbaine, mars 2007). Il s'agit dans un même mouvement de «diminuer la concentration d'habitat social construit en barres» perçue comme nuisible à la cohésion sociale de la ville et «de reconstruire autrement les quartiers où sont concentrés toutes les précarités» en introduisant de l'habitat privé et en accession à la propriété.

Le projet, réparti sur cinq sites, s'attache au traitement du bâti et des espaces publics par le jeu démolition/reconstruction/réhabilitation sur cinq ans (2006-2012) (tableau 2, figure 1). En dépit d'un affichage binaire (une démolition pour une reconstruction), la réalité des projets traduit surtout le parti pris d'un éclatement de l'offre de logement social en dehors des quartiers (la moitié des reconstructions de logements sociaux est prévue hors site, tableau 2) et leur remplacement par de l'habitat intermédiaire, c'est-à-dire relevant du marché privé. Dans ce cadre, les démolitions sont considérées comme un moyen efficace pour changer le peuplement et peser sur les dynamiques sociales post-émeutes. Le relogement doit redistribuer «avec plus d'égalité» les ménages précaires au sein de la ville et attirer des foyers issus des classes

moyennes. Les terrains libérés par les démolitions facilitent la mise en place d’autres modes d’habitat confiés à des opérateurs privés ou associatifs comme la Foncière Logement ou I3F. Il s’agit des deux acteurs majeurs en France dans la mise en place d’une diversification de l’habitat. Leur présence sur le terrain garantit, aux yeux de l’ANRU, la poursuite des objectifs nationaux. I3F, important bailleur social privé, en délégation de la ville, gère et construit des parcs de logements sociaux. Organisme associatif, la Foncière Logement (qui se présente comme l’outil de la mixité sociale) produit un parc locatif à destination des salariés dont les revenus sont supérieurs aux plafonds d’accès au parc social. Pendant que l’OPAC (bailleur social de la ville) réoriente sa production vers du logement intermédiaire⁹, visant la tranche inférieure des classes moyennes.

Au-delà de transformer le peuplement des cités d’habitat social, il s’agit de recomposer des pans entiers de la ville. Ces quartiers constituent une réserve foncière dans une région à la forte pression démographique, mais sont, dans leur état actuel, jugés incompatibles avec la réalisation d’un « projet international de ville archipel » permettant de positionner la ville sur l’arc méditerranéen grâce à la réalisation de grands équipements (une gare TGV, un opéra, un centre d’affaires). Enjeux qui n’ont pas échappé aux associations d’habitants dont l’une, dès la présentation du PRU, dénonçait « la volonté de changer la population des quartiers et d’amener une clientèle nord-européenne et barcelonaise » (FRENE66, in blog Frene66, juin 2006).

Tableau 2 : Les opérations de démolition, reconstruction et réhabilitation du PRU de Perpignan (2006-2012)

	Démolitions	Reconstructions	Réhabilitations
Total Ville	531	532	1 483
Cité Peyrestortes	170	LS : 77 Dont AP : 9	0
Cité Salanque	177	LS : 89 Dont AP : 59 LL : 32	442
Cité Claudion/Torcatis	184	LS : 69 Dont AP : 38 LL : 33	755
Centre-ville	0		201
Copropriété dégradée Baléares/Rois de Majorque	0		85
Hors site PRU	0	LS : 297	0

Sources : Ville de Perpignan, 2012. LS : locatif social ; AP : accession à la propriété ; LL : locatif libre.

9. On entend par logement intermédiaire un parc locatif ou en accession à la propriété qui propose des prix situés entre le marché social et le marché libre.

Une nouvelle architecture de l'action publique : faire la ville par injonction

Une nouvelle architecture de l'action publique accompagne la mise en place du PRU. Jusqu'alors, l'intervention dans les cités d'habitat social répondait à une logique contractuelle (contrats de ville et d'agglomération) définissant localement enjeux et priorités. Le pilotage était assuré par un groupement d'intérêt public, associant représentants de l'État, de la ville et de l'agglomération. La conduite du projet est désormais dévolue à la « mission PRU », créée pour l'occasion, qui dépend directement du bureau du maire. S'opère une municipalisation de la rénovation urbaine ; la création de la mission PRU induisant une refonte des services municipaux placés sous sa tutelle. Dépendante du cabinet du maire, elle assure la coordination des acteurs publics (services municipaux, OPAC, bailleurs sociaux), sur un modèle hiérarchique et faiblement transversal. Présentée comme une mission d'exécution et de moyens, elle est la seule correspondante de l'ANRU et reproduit un principe « d'agenciation » de l'action publique. Perçue par nombre d'acteurs comme le bras armé de l'ANRU à Perpignan, elle en reprend la rhétorique. Elle entend symboliser « une nouvelle façon de faire la ville » : plus réactive, débarrassée des pesanteurs bureaucratiques et imposer une nouvelle culture de l'action publique (travail par objectifs chiffrés, contrat de performance). Le slogan, « pour un traitement radical et rapide des banlieues », illustre une volonté de transformer la vie de ces quartiers par des méthodes aux résultats visibles en réponse aux demandes de l'ANRU. La mixité sociale — cœur de la rhétorique — est entendue dans une perspective essentiellement urbanistique (« désenclaver les quartiers ») dont la légitimité est fondée sur l'affirmation de la continuité des actions engagées depuis le début des années 2000. La construction et les objectifs de la politique locale de rénovation urbaine envisagés par la ville correspondent donc bien aux projets et attentes de l'ANRU. Son application a dû cependant faire l'objet d'ajustements.

La mixité en terrain miné : écueil ethnique et expression citoyenne

La mixité sociale, définie par la ville, se heurte à l'opposition et à la méfiance de populations des cités d'habitat social (gitanes et maghrébines) inquiètes des risques de concurrence résidentielle qu'introduit la diversification de l'habitat dans un marché immobilier tendu. Considérée comme un outil explicite de « désethnicisation » des cités d'habitat social, elle fait l'objet de contestation dans trois quartiers en rénovation urbaine : les cités Clodion/Torcatis, Baléares/Rois de Majorque et la cité Nouveau Logis/Les Pins (NLLP).

Ils veulent des gadjos (non-Gitans), des biens blancs. On veut nous chasser, nous les Gitans catalans qu'on est là depuis plus longtemps qu'eux ou même que toi! (...) Ma famille, mes oncles, ils étaient là avant la cité Belluze, avant la cité Nouveau Logis/Les Pins. C'étaient des marais là, réservés pour nous les Gitans, on faisait pâturer les chevaux, on vendait des trucs, personne d'autre ne vivait ici. (Pedro, dit Bobby, entretien septembre 2009)

L'injonction à faire mixité rencontre ainsi deux écueils. Ce qui relève d'abord d'un positionnement identitaire contre la mixité, défini en fonction d'une ethnicité

territoriale sur la rhétorique du « nous contre eux ». Nous, des Marocains du quartier Baléares, des Gitans de la cité NLLP. Nous empruntons la notion « d’ethnicité territoriale » à Françoise Lorcerie : « L’ethnicité territoriale renvoie à la formation d’une configuration sociale inscrite dans un espace où les facteurs sociaux (concentration de populations démunies, manque d’emploi, dépréciation du lieu pour diverses raisons) sont combinés aux facteurs intersubjectifs de la visibilité ethnique (réactions identitaires diverses) » (Lorcerie 2009). L’ethnicité territoriale s’inscrit dans une dimension sociospatiale à portée identitaire qui peut être un vecteur de mobilisations et d’actions locales. Elle relève ensuite de l’attachement résidentiel à des réseaux territorialisés de solidarités et à une histoire locale.

Clodion/Torcatis: La mixité, on n’en veut pas !

Le quartier occupe une position stratégique entre un centre-ville en renouveau et des périphéries pavillonnaires en manque de foncier. Construit dans les années 1970, Clodion/Torcatis est constitué d’habitat social collectif (1240 logements) enclavé entre des voies autoroutières et dont les équipements (centre social, centre commercial) et la voirie sont la propriété d’un unique bailleur social (l’Office Public d’Aménagement et de Construction, OPAC). Dès le lancement du projet, les habitants mettent en doute son intérêt. À l’occasion d’une opération de concertation, ils expriment d’autres besoins : réhabilitation des logements, volonté de rester sur place, opposition à la percée d’une artère urbaine. La responsable d’une des associations résume le sentiment général : « *la mixité on en veut pas, de toute façon c’est pas pour nous !* » (Mireille, janvier 2008). Les arguments avancés tiennent à une mixité sociale et ethnique existante — « *Dans le quartier, il y a de tout : Arabes, Français, des Turcs et des Blacks aussi, pourquoi faire la mixité ici ?* » (Mireille, janvier 2008) — et à la peur de l’arrivée de populations nouvelles : les plus pauvres et les classes moyennes. Nombre d’habitants (d’origine maghrébine ou française) visent, sans les mentionner, les populations gitanes assimilées à un repoussoir, mais également les classes moyennes. Ces dernières sont perçues comme un risque résidentiel bouleversant l’équilibre du quartier.

Les faux-semblants de la gestion urbaine de proximité

Alors que le projet vise à introduire des classes moyennes et à diversifier les modes d’occupation, ces objectifs sont rarement affichés en tant que tels. Les promoteurs du projet insistent sur le désenclavement du quartier et sa nécessaire modernisation. La mixité sociale donne matière à un réquisitoire contre l’habitat insalubre, l’enclavement géographique et le manque d’activités économiques. Dans ce cadre, la contestation habitante est vite marginalisée, ne serait-ce que parce qu’elle apparaît socialement peu audible. À cela s’ajoutent des dissensions entre deux associations de Clodion/Torcatis. D’un côté, l’association des Micocouliers s’oppose à la restructuration et dénonce « la mise à mort du quartier ». De l’autre, l’association des locataires, inquiète du projet, est partisane d’une négociation avec l’OPAC. Profitant des conflits entre associations, les acteurs publics marginalisent l’association des Micocouliers, présentée comme peu

représentative et radicalisée et diluent les inquiétudes de l'autre association au sein des processus de concertation (au titre de la gestion urbaine de proximité). Lors des réunions de consultation, la mixité est mise en avant comme un élément de valorisation résidentielle du quartier. Légitimée dans les pratiques de la concertation, elle devient une norme utilisée pour étouffer la contestation et permettre la maîtrise des relogements sur une base individuelle. L'application de la charte de relogement par l'OPAC autorise un traitement individuel du relogement des foyers démolis. La politique du relogement dans le quartier distingue ainsi les familles nombreuses le plus souvent d'origine étrangère, considérées comme familles à problèmes (relogées dans d'autres cités d'habitat social), dont l'opposition et les revendications du « droit à rester » sont inaudibles, coupées de soutien associatif et renvoyées dans un face-à-face avec l'OPAC, et des foyers au profil proche de celui des classes moyennes à qui l'on propose du relogement sur site dans de l'habitat privé (en accession à la propriété ou en locatif libre). Ce qui permet à la ville d'afficher un bilan satisfaisant en matière de concertation et de mixité.

Baléares /Rois de Majorque: renégocier la mixité

Le second quartier concerné, Baléares Rois de Majorque, est une copropriété dégradée, concentrant une population exclusivement marocaine issue de l'immigration récente. L'OPAC souhaite acquérir 85 logements à des fins de réhabilitation pour des familles provenant d'autres quartiers et non marocaines.

Profitant des réunions de concertation, les locataires imposent leur point de vue et remettent en cause le projet. Ils détournent les outils déployés (diagnostics en marchant, ateliers participatifs), pour renverser l'alliance entre le syndic de la copropriété et la ville. Utilisant leur connaissance de l'espace local, mobilisant des ressources nouvelles (réalisation par leurs soins d'un diagnostic), et investissant en nombre les réunions publiques, ils imposent de nouvelles thématiques (redéfinition des clauses du contrat de syndic, obtention d'un arrêt de bus, réalisation d'un chemin bétonné). Un discours et une vision du devenir du quartier se construisent et s'articulent autour de deux légitimités: une expertise d'usage et une ethnicité territoriale. Les associations souhaitent maintenir sur place les locataires et garantir la spécificité culturelle de la copropriété, appréciée comme une source de solidarité et d'entraide entre Marocains. Le départ d'un locataire est l'occasion de l'installation d'un proche, primoarrivant. Les objectifs de mixité sociale du projet se heurtent à une ethnicité territoriale forte, revendiquée par les acteurs en présence, structurés autour de deux associations: celle des locataires et l'association culturelle musulmane. Cette dernière, très impliquée, voit l'arrivée d'une nouvelle population comme une concurrence. L'installation de non-Marocains est décrite comme perturbante pour l'identité et la stabilité du quartier. Face au blocage des habitants marocains et à l'impossibilité de réaliser les réhabilitations définies dans le programme, le projet est requalifié par les services de la ville et ceux de la préfecture en une « action d'auto-réhabilitation accompagnée ». Cette action traduit le renoncement tacite des objectifs initiaux de mixité et l'acceptation du

portage du projet par les associations en coopération avec le syndic et un bureau d'études mandaté par la ville. On assiste ainsi à une cogestion du projet entre acteurs publics, syndic et associations, dans laquelle l'affectation des logements acquis par l'OPAC est l'objet de tractations avec les associations. Au final, la copropriété bénéficie d'un plan de sauvegarde, et les 85 logements acquis par l'OPAC retournent à des familles marocaines de la copropriété contrairement aux objectifs initiaux de mixité par apport de nouveaux résidents.

Nouveau Logis/Les Pins ou la promotion de la diversité

Le troisième quartier, NLLP, présente un profil singulier. Il s'agit d'une ancienne cité de transit occupée à 80 % par des familles gitanes et à 20 % par des familles maghrébines. La cité, située pourtant au centre géographique du PRU, en est exclue. Les projets de la ville consistent à laisser se dégrader la cité et à proposer, au coup par coup, des relogements dispersés dans la ville. L'enjeu tient à la position du quartier au milieu de zones industrielles et résidentielles à la recherche d'espaces pour se développer. Pour la population gitane qui l'habite, l'absence du quartier dans le périmètre de rénovation est assimilée à une « relégation ethnique » et renforce un sentiment d'exclusion. En effet, le quartier a été tenu à l'écart de l'évolution de la ville et de ses projets urbanistiques depuis 1970. Ancien bidonville, il souffre d'un isolement géographique et social (pas de connexion aux transports en commun, aucun équipement public ou commerce, un taux de chômage de près de 85 %). À la fin de l'année 2005, un collectif regroupant des habitants gitans et des travailleurs sociaux obtient du préfet le rattachement de la cité au PRU. Contraints, la ville et l'OPAC proposent pour tout projet la réhabilitation du centre social. Ceci soulève l'indignation des habitants dont la contestation a pour moteur le déni de l'histoire et de la trajectoire d'habitants gitans associées à celle du quartier. L'appartenance ethnique est mise en avant pour une double revendication de citoyenneté (droit à la rénovation urbaine pour des habitants gitans historiquement relégués) et de citoyenneté (droit à être entendus comme citoyens français de longue date).

On est des gitans sédentarisés, pas des nomades. On s'est installés ici avant la guerre et beaucoup de familles d'ici habitaient depuis longtemps à Saint-Jacques (centre-ville) et sont venues s'installer ici après. On nous traite encore d'habitants de Belluze comme si on n'était pas de là, juste de passage. (...) Tu vois à la mairie, ils ne nous désignent pas sous notre nom : on n'est pas les habitants du Nouveau Logis/Les Pins, on est les gitans de Belluze. (Entretien avec Marius, figure du quartier, septembre 2008)

Réalisant leur propre diagnostic, ces habitants dressent le constat de conditions difficiles de vie dans un « quartier gitan enclavé » où le logement est un problème majeur. Faute d'un nombre suffisant de logements, les jeunes couples n'arrivent pas à décohabiter et s'installent au pied des immeubles dans des caravanes de fortune. Quant aux logements existants, les critiques portent sur leur suroccupation : jeunes couples, parents, grands-parents s'entassent dans des logements exigus.

On est 12 à vivre dans 70 m² : il y a une chambre pour les grands-parents, une que les parents et les jeunes se partagent à tour de rôle la nuit et les petits dorment sur un matelas sous la table. Pourquoi on n'aurait pas droit à ce plan, on n'est pas dignes, nous les Gitans de NLLP, de vivre dans de belles maisons ?

Bien qu'exclus du périmètre, la mixité sociale figure parmi les demandes de Gitans souhaitant « vivre dans un quartier comme les autres avec des commerces et d'autres gens », mais il s'agit d'une mixité renégociée et appréciée par le filtre du groupe (mixité limitée à quelques nouveaux venus). Les offres de relogement hors du quartier sont perçues comme une agression supplémentaire et une négation de l'identité gitane du quartier. En effet, les modes d'habiter (regroupant traditionnellement sous un même toit plusieurs générations) sont constitutifs de l'identité gitane.

Soucieux d'apaiser la contestation, les acteurs publics évacuent la question du logement et focalisent le débat sur une action socioculturelle : l'histoire locale et la mémoire gitane du quartier (soutien financier à un film et des opérations sur la mémoire gitane du quartier). La constitution d'un « comité pour la diversité » neutralise la question de la mixité et évacue les revendications sur le logement. En effet, le comité focalise ses travaux sur la mémoire habitante des différents groupes (Gitans, Maghrébins unis dans la « diversité ») et laisse de côté la question du logement et des modes singuliers d'habitat des Gitans, renvoyés à un hypothétique plan de réhabilitation. La rénovation urbaine concernant les programmes de logement est ici mise en sommeil par les acteurs publics.

Une utilisation discriminante de la mixité selon les enjeux

Ces trois exemples illustrent les différents modes d'adaptation d'une politique injonctive, notamment lorsqu'elle se confronte à une ethnicité territoriale plus ou moins forte. C'est dans un contexte de faible ethnicité territoriale (Clodion/Torcatis) que les opérations de mixité sociale s'imposent le plus facilement. Les quartiers où elle s'applique le moins sont ceux dont l'ethnicité territoriale revendiquée par les habitants permet de renégocier son interprétation et son application. D'abord minorée par les politiques publiques, l'ethnicité territoriale est, au fil des oppositions, intégrée comme un élément du diagnostic pour deux des trois quartiers. À la cité Baléares/Rois de Majorque, la capacité à produire un diagnostic territorial et à faire front conduit à une reformulation des objectifs initiaux de mixité sociale et à leur abandon. Un intérêt local légitime est ainsi défini et revendiqué à partir d'une identité territoriale, associant expertise d'usage et « capital d'autochtonie » (Retière, 2003). Le capital d'autochtonie désigne l'ensemble des ressources que procure l'appartenance à des réseaux de relations localisées (Renahy, 2010). Il s'agit de ressources symboliques qui ne tiennent ni d'un capital économique ni d'un capital culturel mais d'une notoriété acquise et entretenue au sein d'un territoire donné. Ce capital désigne des formes pratiques de pouvoir et d'action, d'appartenance à un groupe d'interconnaissance permettant de se positionner avantageusement sur la scène locale (sur la scène politique locale, au sein de négociations territoriales, sur

le marché du travail). Les velléités de mixité sociale sont abandonnées face à ce que la responsable du bureau d'études qualifie « d'impératif habitant ». Elles cèdent la place à un partenariat avec les habitants marocains au gré des oppositions rencontrées. La responsable du bureau d'études — mandaté pour conduire le projet de réhabilitation — précise :

Une fois que l'on s'est rendu compte que le projet porté par la ville et le syndic ne passerait pas et que l'on allait dans une impasse, on a dû tout réinventer dans l'urgence. On s'est alors ouvert à l'association culturelle et aux travailleurs sociaux dans ce qui procède d'un bricolage permanent face à des questions : origine nationale, volonté d'être entre Marocains du même endroit, peur de la venue d'autres populations. (Entretien, septembre 2011)

L'ethnicité territoriale d'une population marocaine, installée depuis plus de vingt ans, constitue un paramètre important de la renégociation des objectifs de la rénovation urbaine. La mixité sociale censée régler et faire disparaître cette dimension ethnique est au contraire un élément de cristallisation contre l'action publique envisagée sur l'offre de logements du quartier.

Au NLLP, pour la majorité des acteurs publics, le débat sur la mixité sociale dans le quartier pose la question de la construction de nouveaux logements (demandés par les habitants), alors que la stratégie de la ville consiste dans ce cas à vider (en partie) la cité au profit des besoins fonciers des entreprises. L'opposition des résidents à leur évacuation et à la transformation du quartier induit un glissement du débat portant sur la mixité sociale à celui sur la diversité des origines. La peur de débordements et la mobilisation du collectif sur cette thématique (« La mixité, pourquoi pas nous ? ») conduisent les acteurs publics à utiliser l'histoire de la cité comme valorisation de la diversité dans la ville, privilégiant l'ethnicité au détriment des objectifs de la mixité résidentielle (considérés intenables). Dans ce quartier, exclu puis intégré au périmètre PRU, la stratégie de mixité sociale entendue comme offre diversifiée de nouveaux logements est tout simplement pas envisagée. À l'inverse du cas précédent, la puissance publique vient donner une réinterprétation de l'ethnicité territoriale pour atténuer sa perception sous un mode conflictuel. La commission pour la diversité, devient une solution valorisant le « vivre-ensemble », terme générique et politiquement correct.

À Clodion/Torcatis, en l'absence d'une ethnicité territoriale forte, la légitimité à faire mixité, bien que mal perçue et sans objet pour les habitants, est plus facilement imposée, même si ce quartier apparaît a priori comme le plus mixte des trois. Cependant, une fois l'opposition habitante réglée, la mixité apparaît comme une intention générique, vite dépassée, pour situer la légitimité des opérations de rénovation dans le champ de la seule valorisation urbanistique.

Une résistance à l'application de la mixité

Ces exemples soulignent l'importance des dimensions ethnique et socioculturelle des quartiers d'habitat social, occultées par la politique de la Ville des années 1980 à 2000 et en partie intégrées par la rénovation urbaine.

Dans le cas de Perpignan, la stratégie dessinée progressivement au vu des spécificités locales cherche à assurer les conditions d'une stabilité du peuplement dans une ville où la peur des émeutes entre groupes agit comme une épée de Damoclès. L'objectif consiste à rapprocher de la moyenne les quartiers les plus valorisables (Clodion/Torcatis) et assurer ailleurs les conditions d'une cohabitation pacifiée; cache-misère au maintien d'une segmentation de l'espace urbain, selon une ethnicité réelle ou supposée. Cette politique de peuplement recourt, au final, très peu à la recherche de mixité à l'échelle de quartiers malgré l'affichage de départ (Ménard, 2011). Ceci s'explique au moins pour trois raisons. Tout d'abord, il s'agit de faire place aux opérateurs privés dans ce qui relève d'une adaptation du marché foncier aux réalités locales. Ainsi, les limites dans lesquelles s'inscrit la lecture de la mixité sociale ne recourent pas celles des espaces originellement concernés par la rénovation urbaine.

Ensuite, face au peu d'enthousiasme des classes moyennes à venir s'installer dans le quartier, les promoteurs immobiliers recalibrent leurs programmes, réduisant la part des logements pavillonnaires privés et majorant la part d'accession à la propriété dans l'habitat collectif. Enfin, les opérations d'urbanisme sont dans la recherche d'une différenciation urbanistique et sociale pour se valoriser et assurer leur rentabilité. Par exemple, à Clodion/Torcatis, un des opérateurs a renégocié avec la ville les conditions de son installation et a obtenu la construction d'un petit lotissement pavillonnaire, dont le réseau viaire n'est pas connecté au reste du quartier. Ceci pour que les nouveaux venus puissent être en marge du quartier. Un espace sépare ainsi cette marge neuve (un lotissement et de petits immeubles relevant du marché privé, au nom de la mixité) du cœur du quartier abritant les populations autochtones dans de l'habitat social rénové. Séparation physique, résidentielle, qui se double d'une séparation sociale. Les espaces accueillant les nouveaux venus ne sont pas associés aux pratiques de concertation.

Dans les deux autres quartiers, l'injonction de mixité sociale fait place à la mise en exergue de la diversité, devenue dès 2006 une thématique centrale du CUCS¹⁰. Le recours à l'appareillage participatif du « comité local de la diversité » souligne le caractère peu spontané et difficilement réalisable de la mixité dans des quartiers.

La mixité pour ajuster une intervention publique dans les quartiers d'habitat social

Plutôt qu'une mixité « norme absolue » d'une politique publique fondée sur l'injonction (Ménard, 2011), ces exemples donnent à lire « une mixité renégociée » par des habitants aux rapports divers à l'ethnicité. En réaction, les autorités locales s'adaptent, et au besoin privilégient d'autres mots, dont celui tout aussi flou de diversité; censé correspondre aux enjeux du quartier et répondre aux attentes culturelles d'habitants contestant la mixité. Ce glissement sémantique est en relation étroite avec une redéfinition a posteriori des objectifs de la politique locale du PRU. Il s'agit moins de mélanger

10. CUCS: contrat urbain de cohésion sociale définit suivant un découpage territorial les opérations et actions à conduire dans différents domaines de l'intervention sociale et urbaine.

des populations que d'améliorer les normes de confort des logements vétustes. La rénovation des quartiers ne se traduit pas par une modification sensible de la composition des populations de ces quartiers mais par des distinctions infraterritoriales affichées dans les nouvelles opérations. Les ajustements des objectifs de mise à la moyenne de ces quartiers et des politiques publiques inscrites dans le moule du *new public management* correspondent aussi à une redéfinition des échelles d'intervention. À Clodion/Torcatis, les constructions ont facilité l'accession à la propriété des catégories les moins défavorisées, issues en grande majorité du quartier, et l'installation de rares nouveaux entrants (une trentaine de foyers). Dans les deux autres quartiers, les renégociations des objectifs de la mixité ont abouti à son abandon. En lieu et place d'objectifs de mixité par apport de populations extérieures, les acteurs publics engagent des réponses — plus ou moins adaptées — aux aspirations des habitants de ces quartiers, désormais population cible de la rénovation. On peut y voir certes une reconnaissance et un renforcement de la spécialisation sociale et ethnique de ces quartiers, mais aussi une adaptation du PRU aux réalités locales. Pour autant, le relogement a permis une restructuration partielle de ces quartiers, démolissant les secteurs jugés les plus difficiles et ventilant les familles nombreuses dans d'autres cités. Comme ailleurs malgré tout la politique de peuplement valorise les espaces et populations jugés les plus aptes et isole ou maintient les espaces et les populations appréciées comme les moins intégrables.

Dans ce cadre, qu'attendre des opérations de rénovation urbaine dont le justificatif principal est la fin de conditions indignes de logement et le droit à la ville pour tous ? À Perpignan, l'intervention publique ne vise plus des résultats en termes de rééquilibrage social et ethnique des quartiers, ou un principe d'équité territoriale à l'échelle de la ville. Les objectifs consistent à l'échelle des quartiers à favoriser les conditions de stabilité (assurer la paix sociale dans un contexte post-émeutier) et valoriser un capital d'autochtonie, parfois levier d'intervention sur ces espaces dans le cadre d'une fabrique urbaine.

3. UNE POLITIQUE CAPABLE D'ADAPTABILITÉ ?

Cet exemple de Perpignan révèle des évolutions différenciées selon les quartiers et les populations cibles des opérations et témoigne ainsi d'une relative adaptabilité de la rénovation urbaine aux réalités locales.

Renoncement à la mixité et recomposition sociospatiale des quartiers

Qu'il s'agisse de l'exemple de Perpignan ou d'autres villes, on relève un même renoncement à la mixité et une recomposition sociospatiale qui profitent davantage aux habitants les moins défavorisés de ces quartiers qu'à l'installation de résidents extérieurs issus des classes moyennes (Lelévrier et Noyé, 2012). Ceci induit assez fréquemment un changement résidentiel des ménages les moins défavorisés à l'intérieur du quartier vers une offre plus moderne et mieux adaptée à la volonté d'accession à la propriété.

En 2012, à l'échelle nationale, 53 % des démolitions ont été réalisées et 30 % de l'offre reconstruite et nombre de programmes sont en panne de financement (Cour des comptes, 2012). Quant à la diversification de l'habitat (par introduction d'habitat intermédiaire), elle reste très en retrait des objectifs initiaux puisqu'un tiers seulement des objectifs annoncés a été réalisé.

La question de la participation

Les contestations habitantes, à Perpignan comme ailleurs, portent moins sur les objectifs de la rénovation urbaine que sur la place des habitants dans le processus décisionnel et les modalités sous lesquelles cette participation leur est proposée, ou imposée. Elles interrogent également la légitimité de ces habitants à s'inscrire au nom de leur localisation résidentielle à un moment donné, dans des décisions qui marquent la fabrication de la ville pour des décennies.

Comme ailleurs en France, le volet social matérialisé dans le déploiement de la gestion urbaine de proximité a été insuffisant. Le manque de reconnaissance de l'expression citoyenne conduit à la contestation par les habitants de la légitimité de la mission PRU et de son directeur déplacé par le maire qui renforce, pour l'occasion, le personnel chargé de la concertation. Pour autant, les habitants n'ont pas de garantie sur l'amélioration de leurs conditions de vie par les programmes de rénovation urbaine.

La rénovation urbaine: adaptabilité et fabrique de la ville

Des expériences perpignanaises ressortent deux éléments. En matière de gouvernance, la réalité paraît plus nuancée que ne le suggère le passage d'un État animateur à un État à distance, agissant via des agences de moyens et imposant des politiques de recomposition urbaine standardisées. Certes, on s'inscrit dans un modèle d'inspiration « néolibérale » de gouvernance des villes, et notamment de leurs quartiers dits « sensibles ». Mais la greffe ne prend que partiellement et le système (re) centralisé et rigide de la rénovation urbaine a dû faire preuve d'adaptation. Au fil des projets, on glisse d'un pilotage à distance d'un projet établi à ce qui relève d'une fabrique de la ville en fonction de la réalité sociale, économique et ethnique locale. En d'autres mots, le PRU a fait preuve d'intelligence sociale et spatiale. Sociale : les acteurs locaux de la rénovation urbaine modulent et calibrent projets, attentes et rhétoriques suivant leurs interlocuteurs qui, pour certains, peuvent jouer un rôle médiateur entre ceux qu'ils représentent et différents groupes d'acteurs publics ou privés. Ce fut notamment le cas à la cité Baléares/Rois de Majorque ainsi qu'au NLLP où les travailleurs sociaux sont apparus sur la scène locale comme des acteurs de premier plan, assurant d'une part, le relais entre les habitants (organisés ou non en associations) et les acteurs publics et d'autre part, impulsant et organisant les mobilisations des habitants. Cette « intelligence » est également variable suivant les quartiers. En effet, dans les quartiers à enjeux fonciers importants, la gouvernance à distance, l'imposition de la mixité résidentielle sont peu remises en cause. Dans des situations où l'enjeu foncier est moins prégnant,

où l'opposition habitante se structure, les acteurs de la rénovation urbaine optent pour plus de discussion et de partenariat allant jusqu'à des projets d'aménagement négociés ou à des renoncements comme à la cité Baléares. Cette intelligence ou adaptation opportune est aussi spatiale. La fabrique urbaine se caractérise toutefois par son instabilité. Elle reste très dépendante des enjeux locaux et des rapports de force. À Claudion/Torcatis, la mobilisation associative n'empêche nullement la conduite à terme du projet initial sous-tendu par des enjeux majeurs pour les acteurs publics.

Les habitants arrivent, certes non sans mal, à se glisser dans cette fabrique urbaine en mutation entre l'État, les opérateurs privés et les collectivités territoriales. Ce qui ressort de l'analyse, ce sont moins les logiques *top/down* ou *bottom/up* que les intersections dans lesquelles se nichent la contestation habitante et la capacité d'agir et de négocier sur les projets locaux du PRU. C'est dans ces interstices, et ces renoncements (à la mixité), pour des adaptations aux contextes locaux, que la rénovation urbaine produit de la fabrique urbaine. Se dessine une fabrique de la ville qui s'adapte aux contextes, dans laquelle négocient ou s'allient des acteurs considérés naguère comme peu légitimes, et s'ouvre avec plus ou moins de bonheur à leurs demandes. Restent, d'un point de vue urbanistique, les conditions très normées d'une politique nationale qui valorise la dédensification, et en filigrane dénigre le logement collectif et les quartiers populaires et donc une certaine idée de la ville.

CONCLUSION : PERPIGNAN, UNE FABRIQUE URBAINE EXEMPLAIRE ?

L'exemple du PRU de Perpignan n'est pas un cas isolé en France dont les éléments constitutifs tiendraient à des singularités culturelles ou ethniques enchâssées dans des quartiers populaires. Bien au contraire, l'exemple de la rénovation urbaine à Perpignan nous paraît relativement exemplaire dans la façon dont se fabrique la ville aujourd'hui dans ces quartiers « difficiles ». Derrière les effets d'annonce (assurer la mixité sociale) et la rhétorique martiale (un traitement radical des banlieues), s'opèrent, selon les contextes et enjeux locaux, des adaptations plus ou moins fines des objectifs et des méthodes des politiques nationales. Exemplaire également dans la façon dont sont conduites les opérations d'urbanisme et d'aménagement de ces quartiers au travers d'une fabrique encore caractérisée par sa fragilité.

Ces exemples perpignanais soulignent aussi combien il est exagéré de catégoriser les résultats de ces transformations sociospatiales sous le seul angle de la « privatisation de l'urbain » et de l'application stricte des outils tirés du « new public management » (Epstein 2010). Élaborée dans le cadre du repositionnement de l'État dans ces territoires urbains, la rénovation urbaine préfigurait une culture de la mise en concurrence, du projet et de l'évaluation. Investie par les élus pour revaloriser les quartiers et en transformer le peuplement au nom de la mixité sociale, c'est surtout ce volet qui en marque les limites et parfois l'échec. D'autres exemples ont été traités dans la littérature scientifique. Ainsi, à La Courneuve (banlieue parisienne), Agnès Deboulet (2010) a décrit comment les formes de contestation habitante agissaient sur la conduite même des opérations d'urbanisme, la remise en cause des objectifs de mixité ainsi que sur les

mobilisations citoyennes. Ces analyses renvoient la question de la fabrique urbaine à la possible émergence de formes de citoyenneté urbaine. À Perpignan, les collectifs engagés dans la contestation/négociation des opérations de rénovation urbaine se sont regroupés lors des élections municipales de 2007 au sein d'un collectif « Habitants des quartiers populaires de Perpignan » souhaitant faire entendre la voix des banlieues et peser sur le cours des politiques locales. À Montpellier, des mouvements identiques dans le quartier du Petit Bar ont également conduit à la renégociation des formes de gouvernance locale et à l'émergence de collectifs habitants désormais impliqués dans la vie électorale.

Au travers de cette fabrique urbaine, la conduite des politiques publiques dans ces quartiers institue des régimes d'instabilité plus ou moins perturbés par « une revendication habitante » qui demeure encore en France majoritairement sur le mode de la contestation plutôt que sur les attitudes de participation inspirées de l'empowerment nord-américain. Serait-ce la fin d'une greffe de gouvernance néolibérale qui ne prend pas en France? Sans doute pas, car la question est plus complexe. Elle atteste des transformations actuelles de la ville et plus particulièrement dans les quartiers populaires. Des adaptations plus ou moins fines de modes de gouvernance d'inspiration néolibérale peinent à intégrer ou dissoudre des résistances sociales, culturelles et territoriales instables et labiles qui constituent la fabrique urbaine.

RÉSUMÉ

La rénovation urbaine concrétise depuis une dizaine d'années l'ambition de transformer les quartiers d'habitat social avec de nouvelles modalités d'intervention. Elle vise la production de formes architecturales et urbaines moins denses, pour accueillir des ménages aux profils socio professionnels diversifiés et assurer la mixité sociale dans les quartiers concernés. En rupture avec la politique de la ville, les objectifs nationaux fixés par l'État doivent néanmoins tenir compte suivant les villes et les quartiers d'une participation habitante des configurations d'acteurs (élus, société civile, bailleurs de logements) qui interprètent différemment la fabrique de la ville et le sens de la mixité. S'appuyant sur l'exemple de Perpignan, ce texte vise à éclairer, comment le modèle français de l'intervention publique dans les grands ensembles d'habitat social reste confronté à une fabrique urbaine fragile, qui hésite encore les modèles de gouvernance et la participation habitante dans les politiques urbaines.

Mots clés : rénovation urbaine, politique de la ville, fabrique urbaine, gouvernance, participation des habitants

ABSTRACT

For the last ten years, urban renewal embodies the ambition to transform social housing neighborhoods with new means of intervention. It focuses on the production of less dense architectural and urban forms to accommodate households with diverse socio-professional profiles and ensure the social diversity in the concerned neighborhoods. Breaking with the policy of the city, the national targets set by the State must take into account, according to cities and neighborhoods, a resident participation of configurations of actors (politicians, civil society, lessors) who interpret differently the urban fabric and the meaning of diversity. From the example

of Perpignan, this article aims to inform how the French model of public intervention in large groups of social housing still faces a fragile urban fabric which hesitates on governance models and resident participation in urban policies.

Key words : urban renewal, urban policy, urban fabric, governance, citizen participation

RESUMEN

La renovación urbana concretiza, desde hace un decenio, la ambición de transformar los barrios de vivienda social por medio de nuevas modalidades de intervención. Con ello se busca la producción de formas arquitectónicas y urbanas menos densas con el fin de acoger hogares de perfiles socioprofesionales diversificados y asegurar el carácter mixto social de los barrios afectados. En ruptura con la política de la ciudad, los objetivos nacionales definidos por el Estado deben, sin embargo, tener en cuenta, según las ciudades y los barrios, la participación de los habitantes según las configuraciones de los actores (representantes elegidos, sociedad civil, proveedores de fondos) que interpretan diferentemente la fábrica de la ciudad y el sentido de la diversidad. Apoyándose en el ejemplo de Perpignan, este texto busca aclarar cómo el modelo francés de la intervención pública en los grandes conjuntos de vivienda social se confronta a una fábrica urbana frágil que aún duda acerca de los modelos de gobernanza y de participación de los habitantes en las políticas urbanas.

Palabras claves : renovación urbana, política de la ciudad, fábrica urbana, gobernanza, participación ciudadana

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON, A. et H. VIEILLARD-BARON (2003), « *La politique de la ville : histoire et organisation* », Paris, Éditions ASH.
- BACQUÉ, M.-H. (2006), « Une notion ambiguë et floue », in C. LELÉVRIER, *Les mixités sociales*, Paris, La Documentation française, n° 929.
- BRENNER, N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- DAMON, J. (2004), *Quartiers sensibles et cohésion sociale, Problèmes politiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, n° 906.
- DAMON, J. (2009), « Quarante ans de politique de la ville », in J. DAMON et M. MICHEAU (dir.), *Quarante ans d'urbanisme. Clés pour le présent*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2009, p. 167-194.
- DONZELOT, J. (2012) (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine?*, Paris, PUF.
- DONZELOT, J. et R. EPSTEIN (2006), « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n° 7, p. 5-34.
- EPSTEIN, R. (2005), « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, p. 96-111.
- EPSTEIN, R. (2008), « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, 2008/2, février, p. 136-149.
- ESTÈBE, P. (2001), « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 13p.
- ESTÈBE, P. (2004), *Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan.
- GENESTIER, P. (2010), « La mixité : mot d'ordre, vœu pieux ou simple argument? », *Revue Espaces et Sociétés*, 140-141, p. 21-35.
- LELÉVRIER, C. (2010), « La mixité sociale dans la rénovation urbaine : dispersion ou reconcentration? », *Revue Espaces et Sociétés*, 140 -141, p.59-74.

- LELÉVRIER, C. et C. NOYÉ (2012), « *La fin des grands ensembles?* », in J. DONZELOT (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine?*, Paris, PUF, p. 185-212.
- NOIZET, H. (2009), « Fabrique urbaine: a New Concept in Urban History and Morphology », *Urban Morphology*, 13, 1, p. 55-66.
- MÉNARD, F. (2011), « De quoi la mixité est-elle le nom? », *Mixité sociale. Travaux de recherche du PUCA 2000-2010*, 7-17.
- MUCCHIELLI, L., J.-L. OLIVE et D. GIBAND (2010), *État d'émeutes, État d'exception. Retour sur la question centrale des périphéries*, Perpignan, PUP, 650 p.
- OFFNER, J.-M. (2006), « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue Française de Science-Politique*, 56, 1, p. 27-47.
- PALOMARES, É. (2008), « Itinéraire du credo de la « mixité sociale » », *Projet /6 n° 307*, p. 23-29.
- RETIÈRE, J.-N. (2003), « Autour de l'autochtonie: Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, 63, p. 121-143.
- PRÉFECTURE DE RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON (2012), « *Taux de chômage localisés par zones d'emplois en Languedoc-Roussillon* », 1^{er} semestre 2012, Document d'études, Montpellier, 18 pages.
- TARRIUS, A. (1997), *Fin de siècle incertaine à Perpignan: drogues, pauvreté, communautés d'étrangers, jeunes sans-emploi et renouveau des civilités dans une ville moyenne française, Perpignan et Barcelone*, Perpignan, Éditions Trabucaire. « Contrats urbains de Cohésion Sociale. La politique de la ville en mutation », *La Gazette des Communes*, n° 8/ 1874, p. 24- 31.