

Conflits provoqués par la politique de rénovation urbaine¹. La démocratie locale en question dans un contexte d'intercommunalité.

Nous proposons ici de nous interroger sur les tensions et conflits engendrés par la politique de rénovation urbaine et sur la mise en question potentielle de la démocratie locale qui en découle. Pour traiter de ce thème, nous nous fondons sur une enquête effectuée, pendant trois ans, sur trois quartiers de grands ensembles de deux villes de la région parisienne qui font

géographiquement. Dans la plus grande, dirigée par un maire UMP, 61% de la population habite en HLM. La plus petite est socialiste ; 40% de ses habitants vivent dans des logements sociaux, dont des Français Musulmans arrivés en 1962, et une population saharienne-sahélienne.

Ces deux villes sont réunies en une seule commune, la plupart étant de petite taille. Cette intercommunalité a été mise en place en 2001. La ville de Nanterre a été créée en 1964, et la ville de Saint-Denis en 1982. Ces deux villes ont des entreprises, faciliter le développement social et culturel, etc. Les interrogations soulevées dans notre étude prennent en compte cette

puisque la politique de la ville est appelée à être portée par les intercommunalités. Ces structures connaissent un développement accéléré depuis quelques années ; plus de 90% de la

Mais, comme nous le verrons, ce « succès » ne va pas sans ambivalence, en particulier pour la démocratie locale. En effet, cette organisation ajoute un échelon institutionnel aux mécanismes de prise de décision en matière de politiques publiques locales et elle tend à en exclure les citoyens concernés (Desage et Guéranger, 2011).

étudiée a suscité beaucoup de révoltes et la rébellion de certains habitants des cités concernées qui craignaient de perdre leur logement et de ne se retrouver dans un logement social. Dans ce contexte difficile, nous avons construit avec notre équipe de recherche une approche fondée sur une description des rapports existant entre les acteurs engagés dans ce processus, qui intégrait les composantes conflictuelle. Nous avons rencontré séparément puis réuni habitants, professionnels et décideurs pour que soient énoncés les problèmes, pour repérer les marges de participation critique des habitants, et pour obtenir des réponses des responsables de la ville. L'absence de participation des habitants à des projets urbains alors que ces projets sont largement construits par le pouvoir municipal se méfie de cette participation et que, dans certains cas, il souhaite voir les habitants considérés comme « à problème » quitter la ville ?

¹ Pour parler de la politique actuelle en matière de logement social, on emploie plusieurs termes. Celui de *résidentialisation* signifie habiter des résidences clôturées. *Le renouvellement urbain* renvoie à la fois à la destruction et à la construction de logements sociaux. Celui-ci occasionne des déménagements et des mouvements de populations. *La rénovation urbaine* désigne la reconstruction ou la réhabilitation des bâtiments ou de leur environnement, ou la démolition pour éventuellement les déplacer ailleurs. Cela concerne par exemple des écoles ou des centres sociaux.

Contexte de l'appel d'offre initial

ative de cette recherche remontait à 2004 et émanait de la Direction Départementale de e dans une ville de la région parisienne. La DDE comprenait en son Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), chargée de mettre en

La directrice de ce service souhaitait **participation effective** des habitants des deux villes étudiées au processus de renouvellement urbain. Celui-ci engageait des fonds publics très importants avec pour vocation de modifier le paysage urbain résidentialisation et de réaménagement urbain ont des effets ambivalents, entre amélioration des conditions de vie et, par exemple, augmentation du prix des loyers qui oblige certains

Face à cela, la directrice  la DDE



En tant que chercheurs, nous nous trouvons mon équipe et moi-même confrontés à des situations contradictoires et conflictuelles. Gagnés par le pouvoir municipal que la loi oblige, par le biais de l'Office de rénovation urbain à faire participer des habitants à des projets urbains alors même que ce pouvoir garde nombreuses ces mêmes habitants. Nous nous trouvons aux prises avec le statut ambigu de la participation des habitants, à la fois souhaitée et redoutée (Béanc, 1995). Comment intervenir dans un tel contexte?

- Du côté des habitants

De la part de la population, la première étape du renouvellement urbain. En 2002, des jeunes de la cité concernée avaient réussi à empêcher la démolition de leur terrain de football. Ils ont été reconnus par la municipalité comme des interlocuteurs et non comme des « sauvages », terme utilisé alors par les responsables politiques locaux pour qualifier la jeunesse de ces cités. Suite à cette victoire, certains ont été relégués ailleurs.

Plusieurs immeubles avaient été démolis et les habitants avaient été relogés ailleurs. Ceux qui ont déménagé ont rapidement commencé à parler de projets de modifications de leur environnement. Ils craignent d'être les prochaines victimes.

Il nous a paru intéressant de nous référer à un concept développé en Allemagne, « geographical policy evaluation ». Certains y vivaient depuis plus de trente ans et nous leur avons demandé de donner leur avis sur les décisions à prendre en matière de renouvellement urbain. Ils nous ont raconté le récit de leurs rapports aux institutions écoles, office HLM, centres sociaux, etc. et disaient quelles étaient les améliorées ou, parfois, démolies. Un des enjeux à côté des établissements scolaires sur le quartier en effet, leur démolition pouvait transformer radicalement la carte scolaire. Nous leur demandons aussi de participer à des groupes de discussions thématiques.

En faveur de l'Office HLM, nous avons demandé aux habitants de participer à des entretiens rétrospectifs sur leur vie en quartier. Certains y vivaient depuis plus de trente ans et nous leur avons demandé de donner leur avis sur les décisions à prendre en matière de renouvellement urbain. Ils nous ont raconté le récit de leurs rapports aux institutions écoles, office HLM, centres sociaux, etc. et disaient quelles étaient les améliorées ou, parfois, démolies. Un des enjeux à côté des établissements scolaires sur le quartier en effet, leur démolition pouvait transformer radicalement la carte scolaire. Nous leur demandons aussi de participer à des groupes de discussions thématiques.

² Il nous a paru intéressant de nous référer à un concept développé en Allemagne, « geographical policy evaluation ». Certains y vivaient depuis plus de trente ans et nous leur avons demandé de donner leur avis sur les décisions à prendre en matière de renouvellement urbain. Ils nous ont raconté le récit de leurs rapports aux institutions écoles, office HLM, centres sociaux, etc. et disaient quelles étaient les améliorées ou, parfois, démolies. Un des enjeux à côté des établissements scolaires sur le quartier en effet, leur démolition pouvait transformer radicalement la carte scolaire. Nous leur demandons aussi de participer à des groupes de discussions thématiques.

, et préféreraient que les
bord de manière informelle. Ils souhaitent que nous les

juridique et urbanistique. On sentait chez eux une volonté de renforcer leur formation de citoyens dans le cadre de la participation à la délibération publique (Gret et Sintomer, 2002). Ils avaient aussi peur des répercussions de leur engagement critique sur leurs chances de pouvoir continuer à vivre là où ils étaient établis depuis très longtemps.

Comme le souligne Mickael Burawoy : «

oint

» (Burawoy, 2003). Ainsi les réactions de méfiance observées lors des
-après.

N de ce type que dans la municipalité socialiste, dans la ville la plus petite. Dans celle tenue par un maire UMP, cela nous a été refusé malgré les engagements pris à la signature du contrat de recherche. A chaque fois que nous tentions de mettre en place un groupe de discussion avec des habitants, on nous opposait le temps politique, a s la présidentielle puis la municipale. A la fin de t organisé un rendez-vous avec des habitants mais les affiches y appelant ont été retirées par des membres municipale. Le maire a aussi refusé de rendre publics les résultats de notre travail, considérant peut-terme mettre en danger son pouvoir. Cette méfiance de la part des responsables politiques cette fois est également à interroger. Elle est le signe clair des enjeux politiques de la

- *Du côté des décideurs*

était également à conduire auprès des décideurs, qui étaient aussi les financeurs. Nous étions confrontées à des objectifs contradictoires en fonction du financeur. Les fonctionnaires de la **DDE**, et représentent, étaient laient, comme cela a été dit plus haut, que nous trouvions des méthodes qui associent les habitants des quartiers concernés à la réalisation des projets urbains destinés à améliorer leur vie quotidienne, afin que cette amélioration soit réellement en leur faveur.

Les **municipalités**, quant à elles, semblaient surtout intéressées par les ressources financières très étendues pourraient obtenir dans le cadre du plan de cohésion sociale. Elles se sont engagées ; rappelons

financement de projets de rénovation urbaine. Elles se sont peut-être également impliquées par crainte que des ne viennent délégitimer leur action. Notre étude était perçue comme une occasion de faire accepter aux habitants les changements en cours. Rappelons que 61% de la population de la première ville et 40% de la seconde étaient concernés par le renouvellement urbain. Il y avait déjà eu des destructions nocturnes

de chantiers par des jeunes opposés aux démolitions et aux changements de morphologie de leur quartier. Par exemple, les places qui permettaient de se rassembler avaient disparu au profit des avenues, privilégiant la fermeture de résidences contrôlées à l'entrée (une résidentialisation). Les portails fermant ces barrières, avec digicode ou interphone, étaient de même régulièrement dégradés et réparés.

Il y avait aussi entre la DDE et les municipalités des conflits concernant le choix des immeubles qui devaient être détruits et les possibilités de relogements proposées aux habitants. Par exemple, lors de leur retour de vacances, des fonctionnaires de la DDE avaient constaté la démolition non programmée de logements sociaux. Les financeurs, nous découvrons peu à peu des jeux de pouvoir à court terme et des stratégies à moyen terme.

Au fur et à mesure de la dégradation de la ville, la situation s'est détériorée puisque notre commanditaire de la DDE a été muté et que le maire UMP le plus opposé aux objectifs de ce travail a été élu.

Il faut donc réfléchir à l'ensemble des acteurs engagés dans cette opération, y compris au maire socialiste par le jeu des regroupements de communes. Il était devenu évident que le rapport de forces était totalement déséquilibré, ce qui mettait fin aux possibilités de voir le conflit apparaître au grand jour. La contestation était devenue trop périlleuse pour les habitants.

Eléments d'analyse : la difficile politisation de la participation

Cette tentative inaboutie de « mobilisation citoyenne » nous a fait découvrir les difficultés de la participation.

Le processus démocratiques et, en particulier, la décentralisation favorise la démocratie locale.

progressivement, de la constitution de structures intercommunales qui tendent à éloigner les décisions prises des citoyens. Avant de souligner ce résultat, revenons sur la façon dont la

ville et, en particulier, sur les freins que nous observés à une participation critique et politisée, sur le long terme.

« La participation est un processus qui ne se crée pas à tout moment à la vie des ensembles sociaux, elle ne se crée pas tant de provoquer la participation : elle existe d'abord et la participation se crée ensuite. »

autre, et sur les résultats que l'on peut attendre de la participation -ci » (Friedberg, 1972, p. 88).

- *participation des habitants*

Dès les prémices de la politique de la ville en France, la participation des habitants est érigée en condition *sine qua non* de la réussite de la politique de la ville. Le maire de Grenoble, rend au Premier ministre, Pierre Mauroy, son rapport « *Ensemble refaire la ville* », qui propose de leur cité, de les associer aux projets et aux décisions prises par les élus locaux.

selon lui de « faire des habitants des acteurs du changement et rendre les collectivités responsables des opérations » (Dubedout, 2003 [1983]).

alors



maintenant présentées.

- *Dans la pratique : des logiques de méfiance réciproque*

La participation, même limitée à la participation par assimilation, est un processus de médiation entre habitants et décideurs (Delcroix, 1999). Les réunions que nous avons organisées apparaissent comme des « espaces publics » au (1987) et de s « agir communicationnel pour établir ou rétablir la communication entre es populations. Entre institutions et habitants, des enjeux considérables se négocient. Des conflits peuvent apparaître

particulier, à des logiques de méfiance réciproque, dans le contexte particulier que nous avons décrit.

Notre étude visait à proposer des outils afin de solliciter une participation des habitants. Elle ne répondait donc pas immédiatement à une demande des acteurs appelés à être les protagonistes de cette participation : les municipalités mais aussi les habitants. Dans ce

La méfiance des institutions locales peut venir du contexte dans le peut avant les élections municipales. Elle se comprend peut-être surtout en raison du fait que toute forme de participation revient, pour elles, à rendre explicites les choix opérés et éventuellement à devoir impliquer ceux qui sont concernés dans la décision. Cette implication

Elle revient surtout à déléguer en partie, même à minima, une part de pouvoir à des acteurs qui souffrent du discrédit dont ils

la participation Elle peut également être due au contexte particulier des projets de démolition / reconstruction. Ils discrets leurs demandes de relogement. Cette situation tendue peut engendrer des logiques de mise en Au loi du « un pour un » un logement reconstruit pour un détruit

Mais si les habitants ont tout de même pouvaient avoir à une telle démarche, il en allait autrement des municipalités concernées et, en particulier, de celle administrant la plus grande ville, dont nous avons déjà souligné les réticences. Pour elle, l notamment de rééquilibrer la composition sociale des quartiers en y faisant

reconstruit pour des gens **qui ne sont pas encore là** en réduisant le nombre de logements ?



- L

Lors des rencontres organisées dans la ville la de la réunion portant sur la thématique du logement et une tendance des personnes présentes à privilégier leurs intérêts personnels sans chercher à les fédérer. Si ces intérêts peuvent être le moteur de leur implication ils semblent notamment être venus participer à la rencontre parce droits celle- action collective à plus long terme.

avoir le même type de difficultés

efficace de créer une association pour faire valoir ces demandes de façon collective. Mais, une logique « individualiste » a été que de courte durée. Le contexte tendu de notre étude explique certainement pour partir ce phénomène. peuvent au contraire être une occasion de mobilisation collective (Lagier, 2009) és de pouvoir conserver leur appartement.

Plus largement, nous avons également observé des tensions entre les habitants en particulier liées aux rapports intergénérationnels. Alors que nous souhaitions organiser une rencontre réunissant les adultes et les jeunes du quartier, les uns et les autres se montrés plus que sceptiques, refusant de participer. Seuls quelques jeunes adultes sont finalement venus, la plupart étant les enfants des personnes qui participaient déjà régulièrement aux rencontres. La mobilisation collective se heurte donc également aux préjugés que les habitants entretiennent les uns sur les autres dans un contexte de forte interconnaissance dans lequel les « incivilités » de certains rejaillissent (malheureusement) sur les rapports sociaux.

La participation des habitants se heurte à un contexte local tendu et fait de méfiance. Mais institutionnel qui durcit les rapports sociaux, qui isole les quartiers les uns des autres et qui éloigne le champ politique local des initiatives et des demandes de la population, dans une r durablement le cadre de vie.

- L

ou la conquête de positions de pouvoir politique ; un pouvoir partiellement autonome, relativement clôt. Le développement des structures intercommunales contribue à la production d'une division renforcée du travail politique local, qui tend à concentrer le pouvoir aux mains de ceux qui sont socialement et politiquement les mieux dotés



se ren
passifs.

une représentation qui les construit comme

, le poids du discrédit dont souffre une population rend beaucoup plus difficile pour les individus qui en font partie, toutes choses égales par ailleurs, de mener à bien leurs actions dans la durée (Delcroix, 2005 [2001]). En effet les appuis, le crédit et la confiance dont ils auraient besoin, et dont leur sont refusés. Cela rend plus complexe encore leur engagement.

Quand elles se mobilisent, les personnes en situation de discrédit manifestent simultanément deux choses : et elles ne se résignent pas à la situation matérielle et symbolique qui leur est assignée. Quelle que soit la nature spécifique du discrédit, il comporte toujours, nous semble-t-il, un présupposé de résignation et de passivité. E

ective. Dans la présente étude, le contexte joue en défaveur

Références bibliographiques

- APITZSCH, U. ; KONTOS, M. (sous la dir. de) 2002. *Self Employment Activities of Women and Minorities. Their Success or Failure in relation to Social Citizenship Policies*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Science and Business Media.
- BACQUÉ, M-H. 2000. « De la réforme urbaine au management social aux Etats-Unis », *Les Annales de la recherche urbaine* n°86, p. 67-76.
- BRESSON, M. 2004. « La participation des habitants contre la démocratie participative dans les centres sociaux associatifs du Nord de la France », *Déviance et Société* n° 28, p. 97-114.
- BLANC, M. 1995. « Politique de la ville et démocratie locale », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°68-69, p. 99-106.
- BURAWOY, M. 2003. « », historique et », dans D. Céfaï (sous la dir. de), Paris, La Découverte, p. 424-464.
- CARREL, M. 2004. *Faire participer les habitants ? La politique de public*, Université de Paris V, Thèse de doctorat en sociologie.
- DELCROIX, C. 1995. « Des récits croisés aux histoires de familles », *Current Sociology/Sociologie contemporaine* n° 43, p. 61-67.
- DELCROIX, C. 1999. « Pour une connaissance critique des processus de médiation sociale et des figures de médiateurs », *Utinam* n°1-2, p. 149-161.
- DELCROIX, C. 2004. « », pères musulmans », dans C. Cossée, E. Lada et I. Rigoni (sous la dir. de), *Faire figure* Paris, Armand Colin, p. 191-210.
- DELCROIX, C. 2005 [2001]. *Ombres et lumières de la famille Nour. Comment certains résistent face à la précarité*, Paris, Petite Bibliothèque Payot.
- DESAGE, F. ; GUÉRANGER, D. 2011. *Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du croquant.
- DONZELOT, J. 2003. *Faire société*. Paris, Aube.

- DUBEDOUT, H. 2003. *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La documentation française.
- DUCHESNE, S. ; HAEGEL, S. 2004. Paris, Nathan.
- FRIEDBERG, E. 1972. « Analyse sociologique des organisations », *Pour* n°28.
- GAXIE, D. ; BLATRIX, C. ; BUCHET DE NEUILLY, Y. et DÉLOYE, Y. (sous la dir. de). 1997. ,
- GRET, M. ; SINTOMER, Y. 2002. *Porto Alegre*. , Paris, La Découverte.
- HABERMAS, J. 1987. 2 volumes, Paris, Fayard.
- ION, J. 1999. « Injonction à participation et engagement associatif », *Hommes et Migrations* n°1217, p. 80-94.
- LAGIER, E. 2009. « en banlieue », dans S. Nicourd (sous la dir. De), *Le travail militant*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p.71-81.
- LE SAOUT, R. 2000. *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans.
- « Renouvellements urbains ». 2000. *Les Annales de la recherche urbaine* n° 90.
- VOLÉRY, I. 2003. « De la question sociale à la mobilisation familiale. Quelle mobilisation des familles dans les quartiers urbains », *Politix* vol 16 n° 64, p. 153-176.

Nombre de signes (espaces, notes et bibliographie compris) : 36 696