

Rénover les grands ensembles ou développer le territoire ? Une mixité au filtre de l'action publique dans les banlieues populaires de l'agglomération de Bordeaux

Renovating Social Public Housing or Developing the Territory? Considering the Social Mix Created by the Urban Renewal Programme in the Popular Districts of Bordeaux's Metropolis

Christophe Arpaillage, Jean-Pierre Augustin et Daniel Mandouze

Numéro 77, 2016

Territoires urbains et mixité sociale

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1037900ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1037900ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Arpaillage, C., Augustin, J.-P. & Mandouze, D. (2016). *Rénover les grands ensembles ou développer le territoire ? Une mixité au filtre de l'action publique dans les banlieues populaires de l'agglomération de Bordeaux*. *Lien social et Politiques*, (77), 19–37. <https://doi.org/10.7202/1037900ar>

Résumé de l'article

Examiner l'usage et la traduction opérationnelle du référentiel de mixité sociale dans les politiques de rénovation urbaine en France, rend plus nettes les tensions entre les logiques d'une politique nationale centralisée et les démarches de développement local. L'étude, portant sur quatre communes de la banlieue de Bordeaux, repose sur des entretiens semi-directifs effectués sur plusieurs années avec les habitants et des entrevues avec les acteurs responsables des politiques publiques. Notre hypothèse se démarque des postulats proches d'une sociologie de la déploration qui insistent sur le rôle structurant et, quasi exclusif, de la politique de rénovation pour mettre l'accent sur l'apport du local. La construction de coalitions de développement en capacité d'articuler plusieurs politiques publiques permet de faire primer un projet territorial sur les prescriptions des politiques nationales. La mixité sociale est intégrée dans la rhétorique des projets et constitue un objectif fort de l'État et de ses agences. Les choix qui prévalent favorisent une déclinaison lente et différée de la mixité. Ce pilotage local, prudent, des transformations socio-urbaines, neutralise en partie la violence sociale induite par le renouvellement urbain. Il n'évite cependant pas les effets de l'hétérogénéité sociale, que la montée en puissance des pouvoirs d'agglomération au détriment de celui des maires peut aggraver.

Rénover les grands ensembles ou développer le territoire ? Une mixité au filtre de l'action publique dans les banlieues populaires de l'agglomération de Bordeaux

CHRISTOPHE ARPAILLANGE

(Professeur – Maison des Sciences
de l'Homme d'Aquitaine)

JEAN-PIERRE AUGUSTIN

(Professeur – CNRS et Maison
des Sciences de l'Homme d'Aquitaine)

DANIEL MANDOUZE

(Directeur – cabinet ARCUS
et Enseignant – École d'architecture
et du paysage de Bordeaux)

Notre propos repose sur l'analyse des évolutions d'un territoire de la métropole bordelaise : les Hauts de Garonne ou la « Rive droite ». À Bas-sens, Cenon, Floirac et Lormont, communes qui comptent ensemble 66 000 habitants, 50 % du logement est social. Dans les grands ensembles construits dans les années 1960/70 habitent les ménages aux ressources parmi les plus faibles de l'agglomération. Ces villes, engagées depuis 1983 dans les diverses

déclinaisons de la politique de la ville, sont associées dans un projet commun de transformation urbaine, économique et sociale inscrit depuis 1999 dans les dispositifs nationaux des Grands Projets de Ville (GPV) puis, en 2003, dans le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) pour cinq grands quartiers marqués par les difficultés économiques et sociales des habitants et la présence massive de logements sociaux en grands ensembles. Un groupement d'intérêt public (GIP) a pour fonction d'organiser le pilotage, auquel participent au premier chef l'État, les villes et la Communauté urbaine de Bordeaux¹.

Notre contribution est chorale, les auteurs occupant les positions respectives de professionnel salarié du GIP-GPV, de sociologue et urbaniste expert, qui a effectué pour le GIP-GPV une étude longitudinale d'analyse et suivi du changement social et de l'opinion publique » (2008-20012)², et d'enseignant-chercheur en géographie urbaine. Reposant sur un travail de « participation observante » (Soulé, 2008 : 127) dans les dispositifs d'intervention publique, d'entretiens semi-directifs avec plus de 500 habitants du territoire sur une période de cinq ans, d'entrevues des principaux acteurs des projets du territoire³, ce texte se démarque relativement des écrits proches d'une « sociologie de la déploration », courant qui déplore que la politique de la ville ne traduise pas la rhétorique modernisatrice d'une politique « qui consolide la citoyenneté et permet le déblocage des bureaucraties, les entraînant vers un "État animateur" ouvert au dialogue et au partenariat » (Damamme et Jobert, 1993 : 3).

Une décennie après, on observe une évolution sociale de l'habitat et une diversification des fonctions urbaines. Sont-elles entièrement imputables aux opérations de rénovation urbaine ou faut-il prendre en compte le travail de longue durée d'une construction de projet de territoire ?

Dans cette perspective, la mixité sociale, dans ses définitions et usages, est un analyseur de ces tensions et stratégies. Au contraire d'analyses (hyper)critiques estimant que la mixité sociale est « une idéologie néolibérale au service des classes moyennes, surtout dans les contextes de revitalisation des quartiers où elle favorise et rend socialement acceptable la gentrification » (Germain et Rose, 2010 : 15-16), nous postulons que « les connotations et les référents varient en fonction des contextes d'interlocution et des stratégies d'énonciation » (Genestier, 2010 : 25) et font que l'indéfinition même de la mixité sociale permet un accord apparent dans les contrats d'action publique qui couvre, en pratique, des dynamiques de recomposition sociale multiples.

Notre hypothèse est donc que la transformation du territoire résulte de processus davantage que des procédures de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) au sens strict et que les maires, perçus en position dominée dans une politique centralisée, peuvent retrouver des ressources modifiant les logiques des politiques de rénovation urbaine.

1. Les tensions entre les politiques nationales et le projet local

La mixité sociale est devenue l'élément structurant du référentiel des politiques de rénovation urbaine. Pour autant, dans les communes, au moins celles que nous considérons, existent des configurations d'acteurs et des projets de territoire avec lesquels les politiques de rénovation urbaine vont entrer sinon en confrontation, au moins en interaction.

1.1 La rénovation urbaine : référentiel national et pilotage par le haut

Le référentiel d'une politique publique comporte « une dimension cognitive qui fournit les éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre, une dimension normative définissant les valeurs que l'on souhaite voir traduites dans la mise en œuvre, et une dimension instrumentale identifiant les puissances d'action devant orienter l'action publique. » (Jobert et Muller, 1977). Ces trois dimensions composent un référentiel de la rénovation urbaine qui demeure faible en raison de controverses.

La dimension cognitive fonde un consensus entre hauts fonctionnaires, élus et certains chercheurs. Ils insistent sur la ségrégation urbaine et sociale faisant des grands ensembles des « quartiers d'exil » (Dubet et Lapeyronnie, 1992), voire des ghettos (Lapeyronnie, 2008) concentrant ceux qui ne peuvent se loger ailleurs. L'insistance est mise sur la ségrégation urbaine et sur une préoccupation sécuritaire liée à la délinquance, voire au risque d'émeute. Pour autant, ces territoires sont vus par beaucoup comme des sas. Les nouveaux migrants ainsi que les personnes en difficulté y trouveraient des relations et un accompagnement social adapté pour les aider à rebondir et à s'installer ailleurs.

La dimension normative fait de la mixité sociale « une forme urbaine de l'idéal républicain » (Ascher, 2008 : 102). Dans le même registre sémantique

que la cohésion sociale et le « vivre ensemble », la mixité sociale serait le signe et le produit de la cohabitation harmonieuse d'un éventail de catégories sociales. Ce référentiel serait pourtant aveugle à l'expérience sociale des catégories populaires, des populations migrantes et leur descendance. Nombre de municipalités renforcent les discriminations sociales et raciales en rechignant à l'accueil de populations perçues comme un « fardeau ». La rénovation urbaine est vue comme technocratique, conçue comme le fut la construction des grands ensembles : une décision d'expert à l'échelle nationale associant peu les élus locaux et ce, sans consulter les habitants sur des actions visant à faire leur bonheur, sans eux ou malgré eux.

La dimension instrumentale est plus controversée encore. L'idée que la mixité sociale doit enrayer la concentration territoriale de la pauvreté irrigue l'ensemble des politiques françaises dans le domaine de l'urbanisme et du logement. La ségrégation urbaine tiendrait à l'inadéquation de l'offre de logement en général et de logement HLM en particulier.

Deux voies sont explorées pour diversifier l'habitat et rééquilibrer le peuplement. La loi Solidarité et renouvellement urbain (2000) vise à disperser les ménages pauvres, en imposant aux communes d'une agglomération d'atteindre une proportion minimale de 20 % (portée depuis à 25 %) de logements sociaux. Symétriquement, le programme des Grands Projets de ville en 2000 et le PNRU de la loi du 13 août 2003 ciblent la démolition de logements sociaux, dans les communes où leur taux est élevé. L'ANRU finance la démolition de HLM vétustes, leur remplacement par d'autres types de logements, HLM ou non, susceptibles d'attirer les classes moyennes. La reconstitution de l'offre globale de logements sociaux s'obtient par la construction de HLM neuves dans des communes sous-dotées.

Le recours à la démolition n'est pas nouveau, évoqué dès l'été 1981 par le gouvernement socialiste, mais suscite de fortes oppositions. Des urbanistes et des architectes penchent pour des réhabilitations ménageant la forme urbaine des grands ensembles. D'autres insistent sur la sociabilité de ces quartiers, les ressources de type communautaire et les solidarités primaires qu'y trouveraient les habitants, notamment ceux issus de l'immigration post-coloniale.

1.2 La construction du projet en configuration localisée

La rationalité de l'ANRU semble pourtant s'imposer. Jean-Louis Borloo, ministre de la Ville, promeut en personne la démolition auprès des élus locaux, faisant valoir le niveau des subventions. Sur la Rive droite, les conventions signées avec l'ANRU sont, dans leur écriture, plutôt conformes à la norme. Les acteurs locaux semblent se soumettre aux exigences et aux méthodes de l'ANRU. Les élus les trouvent même humiliantes : « En présentant le projet à l'ANRU, j'ai cru repasser un oral de concours, un entretien de recrutement »**. Le propos est similaire dans les services déconcentrés de l'État « l'ANRU a été conçue pour *shunter* les services de l'État. Du coup ils se mobilisent peu, d'autant plus qu'ils perdent en effectifs et en compétence »**. Sur le territoire qui compte au total 13 500 logements sociaux, le nombre de démolitions entre GPV et PNRU passe de 800 logements à plus de 2 600, auxquelles s'ajoutent 4 500 réhabilitations lourdes. Peut-on conclure que le nouveau référentiel s'impose et qu'il y a une simple transposition d'une politique nationale, et un abandon plus ou moins compensé de « projets du maire » préexistants (Epstein, 2013 : 6) ?

À partir du projet de territoire, les élus vont se confronter avec les logiques de la rénovation urbaine. Depuis les programmes de développement social des quartiers du milieu des années 1980, les communes ont élaboré un travail collectif de construction pluraliste de projet de territoire. Pour ce faire, elles s'appuient sur une ingénierie légère non intégrée à une institution qui vise à rassembler d'autres acteurs dans des projets globaux, articulant l'ensemble des thématiques et des politiques. Il s'agit « d'intégrer les dispositifs dans le projet, plutôt que de monter un projet pour intégrer un dispositif »**. En 1996 sont créées les zones franches urbaines (ZFU), centrées sur le développement économique et les emplois. Les villes, associées avec Bordeaux, obtiennent que la convention d'État porte aussi sur des projets sociaux comme une maison de la justice et du droit, des dispositifs de médiation sociale ou un équipement culturel.

Ces pratiques renvoient à deux modes de constitution des politiques publiques : une posture d'entrepreneuriat de politique publique et l'existence de coalition de développement (Feagin et Fleisschmann, 1987 : 207-208). Sur la Rive droite, les deux démarches s'imbriquent. Les acteurs locaux agissent en entrepreneurs administratifs ou de politiques publiques (Schneider et Teske, 1993 : 316-317), au sens où ils anticipent demandes et problèmes pour élaborer des solutions qui se veulent adaptées et souvent innovantes. Ainsi

c'est déjà contre l'avis et la doctrine de l'administration centrale d'État que des démolitions de tours ont eu lieu sur les Hauts de Garonne dès 1988. Un consensus local entre le bailleur HLM, les politiques et les techniciens locaux conduit à recourir à ces démolitions (Berland-Berthon, 2013 : 40).

La cohésion entre acteurs repose sur des réseaux de relations interinstitutionnelles et interpersonnelles, leur capacité à activer et échanger des ressources, et à articuler des buts faisant consensus. Cette alliance fonctionne suivant un mode de coordination non hiérarchique (Chisholm, 1989), même s'il faut être attentif au rôle du GIP-GPV. Son directeur, un architecte urbaniste engagé depuis 1984 dans les premières opérations de la politique de la ville, a diffusé cette méthode de travail via un dispositif de planification adaptative. Sa légitimité professionnelle, politique et intellectuelle entretient les réseaux et renforce la démarche de « planificateur gaucher et *manager* droitier » (Mintzberg, 1994 : 315). Les maires assurent un portage, articulant leur savoir-faire d'élu de proximité avec l'influence sur les décisions et l'allocation des moyens que leur procurent les mandats électifs qu'ils détiennent dans d'autres collectivités, voire au niveau national. Les bailleurs sociaux, les agents des collectivités locales et de l'État, des responsables associatifs, des universitaires s'agrègent de manière souple dans ce réseau. L'alliance est d'autant plus forte que chaque participant y trouve des rétributions dans ses propres fonctions, voire des opportunités de promotion, en réalisant ses propres objectifs.

Les dispositifs de l'ANRU pouvaient perturber ce réseau local et mettre en cause le projet de territoire. Or la coalition territoriale se renforce paradoxalement. Le risque d'émiettement du projet territorial en opérations de rénovation urbaine (ORU) microlocale — car l'ANRU voulait une contractualisation avec chaque commune — est contrecarré par la conservation de la structure de coordination (GIP-GPV). Le projet intercommunal, dont le GIP est garant, comprend, outre les cinq ORU conventionnées avec l'ANRU, sept opérations en zone d'aménagement concerté (ZAC) sur des quartiers non prioritaires, financées par les collectivités locales pour développer l'offre globale de logement. Si les démolitions de l'ensemble des ORU concernent 2 600 logements sociaux, dont 1700 sont reconstruits sur le territoire, plus de 5 000 logements divers sont construits, bien au-delà des objectifs des conventions. Pour réduire l'hypertrophie du volet urbain découlant des procédures de l'ANRU, les projets d'investissement éducatifs, sociaux et culturels, ainsi que l'aménagement du parc des Coteaux, ont été renforcés par rapport au projet initial, et l'ANRU les a même partiellement financés.

La logique de projet global permet, via d'autres dispositifs indépendants des conventions de l'ANRU, de soutenir des actions et des programmes dans le domaine urbain, mais aussi dans les secteurs sociaux et économiques. La réalisation du tramway préexiste aux ORU et contribue à les structurer. Les actions coordonnées par le GIP-GPV dans la lutte contre les discriminations, l'insertion professionnelle, la santé, ou l'action culturelle et sociale, dépassent le cadre strict de la rénovation urbaine et maintiennent un équilibre entre les dimensions urbaines et sociales.

2. Mixité, diversification et recompositions sociales

Au terme des ORU, la composition sociale de la population des quatre villes et des quartiers évolue peu. Pour l'observateur critique, la mixité sociale portée par le discours de l'ANRU se réduirait à un « mythe transformateur » (Donzelot, 2011 : 163). Or, pour les élus et les acteurs locaux, la mixité sociale peut être progressive et différée dans le temps. Souhaitant maîtriser les recompositions sociales et territoriales, sans toujours y parvenir, ils ont privilégié l'action vers les habitants d'origine et mobilisé l'ensemble des politiques publiques territoriales, s'appuyant sur la mise en service du tramway comme sur les actions de développement social et économique, que l'observateur critique tend à déconnecter artificiellement de la rénovation urbaine.

2.1 Une mixité sociale différée

La Rive droite évolue pourtant lentement et demeure la rive populaire de l'agglomération. Entre les recensements INSEE de 2007 et 2012, la proportion de cadres et de professions intermédiaires passe de 14,3 % à 16 % sur l'ensemble du GPV (28,1 % sur l'agglomération bordelaise en 2012). Celle des logements sociaux diminue dans les communes, mais cette diminution est faible et le niveau global reste important. L'objectif de mixité ne semble pas atteint, comme le pointe Renaud Epstein à l'échelle nationale (Epstein, 2012). Avant de proclamer l'échec des opérations, l'approche locale permet d'intégrer ensemble des recompositions urbaines et sociales à l'œuvre sur ce territoire qui ne relèvent pas toutes de l'ANRU, et de prendre en compte l'intervention des acteurs locaux, et notamment des maires, pour tenter d'en maîtriser les effets sociaux.

Pour le logement social, les maires ont insisté pour que les habitants des logements démolis puissent rester à proximité. Ces ménages relogés occupent un peu plus de la moitié des logements sociaux neufs des ORU. C'est d'ailleurs un objectif de l'ANRU qui est obtenu, au besoin par une minoration de loyer spécifique. L'installation de ménages ressortissants également des aides sociales au logement, mais aux revenus légèrement plus élevés que les ménages relogés, ne se fera qu'à l'expiration du bail des relogés (par décès ou déménagement).

La construction de nouveaux produits immobiliers à loyers libres ou en accession à la propriété sociale visant des classes moyennes et des cadres a été entamée avec un décalage, mais son apport devient sensible en termes de peuplement. En outre, c'est hors de toute opération publique que s'opère l'évolution de la population, quand des ménages de catégorie moyenne-supérieure achètent des maisons ouvrières des anciens centres des communes ou des appartements dans les immeubles résidentiels que les promoteurs privés conscients du potentiel du territoire, construisent là où étaient des locaux industriels, parfois en friche.

C'est une approche globale du changement urbain et social sur l'ensemble du territoire, et non une focale sur les seules ORU, qui permet de saisir les recompositions urbaines et leurs effets sociaux.

2.2 Recompositions territoriales et représentations habitantes

En dépit du marquage social dont il est l'objet, souvent lié aux formes urbaines qui le caractérisent, ce territoire n'a jamais été monolithique. S'y manifeste plutôt une diversité des situations sociales et de représentations au sein d'une mosaïque urbaine effectivement contrastée.

La rénovation urbaine, processus à la fois imposé et accéléré, constitue une « contrainte objective » qui produit des effets contrastés selon les catégories d'habitants concernées. Il en découle un morcellement et une variété des opinions témoignant de la complexité et de la dimension à la fois pragmatique et irrationnelle du rapport à la ville, à la fois « territoire contenant des objets » et « territoire regroupant des personnes » (Bonetti, 1994), espace chargé de mémoire, marqueur social, système d'identification autant que de mise à distance.

Les habitants sont inégalement impliqués dans les mutations urbaines. De fait, leurs réactions et perceptions, loin d'être univoques, dépendent de plusieurs éléments :

En premier lieu de leur « situation habitante », qui diffère notamment en fonction de leur proximité ou leur distance aux projets urbains en cours. On distingue ainsi les secteurs de logements sociaux faisant l'objet d'une opération de démolition/reconstruction, ceux qui sont seulement concernés par une réhabilitation, les quartiers d'habitat social non impactés directement par les projets, les quartiers riverains de sites de logements sociaux, les secteurs pavillonnaires éloignés des logements sociaux, les quartiers d'habitat nouveaux.

En second lieu, elles varient suivant leur ancienneté et leurs modes d'inscription dans le quartier, la commune ou la Rive droite entendue largement. Parmi les habitants demeurés sur le territoire, on distingue ceux qui sont restés dans le même logement, social ou non, de ceux qui ont été relogés dans le cadre d'une rénovation urbaine, suivant leur lieu de relogement (même quartier, autre quartier de la même commune, autre commune du GPV), ainsi que le type de logement qu'ils occupent (ancien ou neuf, plus ou moins cher, individuel ou collectif). Les différentes attitudes vis-à-vis des transformations socio-urbaines réfèrent et se réfèrent à la temporalité des opérations urbaines et à leur aspect « chronosensible ». Les ménages relogés, plus encore ceux dont la trajectoire résidentielle est statique, sont confrontés à un changement imposé sans guère de délai, à un moment qu'ils n'ont pas choisi et dans des conditions qui ne sont pas les leurs. Or, pour les plus fragiles des résidents du parc social, le logement représente souvent le seul élément stable dans le contexte de précarité caractérisant leur vie quotidienne. Pour eux, et plus largement pour la grande masse des habitants pour lesquels l'occurrence d'une ORU ne signifie pas une aspiration à la mobilité, le parcours du relogement s'effectue en cinq phases successives, depuis la surprise et souvent la réticence initiale, à une adaptation finale plus ou moins satisfaite :

- Le relogement annoncé. Sa légitimité ne va pas de soi et ses conditions pratiques sont incertaines. Cette phase d'expectative est lourdement chargée d'inquiétude, de scepticisme et de fantasme, la rumeur primant la parole publique;

- La phase d'amorçage. Le processus devenu tangible est perçu comme irréversible : les chantiers sont en cours et le cadre urbain se transforme. C'est la période de négociation, parfois tendue, avec le bailleur. Les appuis sont sollicités auprès des intermédiaires sociaux comme de la mairie, investie comme principal élément protecteur;
- Le relogement, proprement dit, est une phase transitionnelle qui traduit le basculement d'une situation à une autre; les repères antérieurs se perdent, de nouvelles confrontations s'imposent et s'expriment à travers des jugements bruts « avant/après », négatifs autant que positifs, en fonction d'une grille de paramètres largement indexée sur les *a priori* initiaux;
- L'acclimatation, au cours de laquelle les regards, les pratiques et parfois les statuts entament une évolution en fonction des paramètres sociaux, matériels et symboliques pouvant différencier le nouveau cadre d'habitation du précédent. Les niveaux d'exigences ont tendance à s'élever vis-à-vis du logement comme du contexte de cohabitation. Un travail d'adaptation se met à l'œuvre à travers un dosage variable d'adhésion et de fatalisme;
- La stabilisation au sein du nouveau cadre de vie est censée traduire le « parcours résidentiel positif » qu'ambitionnent les chartes locales de relogement. Il se concrétise de façon plus ou moins positive en fonction du niveau de satisfaction matérielle à l'égard du nouveau logement, des bénéfices perçus en matière de voisinage et de sociabilités de proximité, et plus largement de congruence entre les aspirations et les représentations des personnes relogées avec l'expérience effective procurée par la pratique de nouvelles conditions d'habitat.

Cet enchaînement de phases au cours du processus de relogement se retrouve quasi systématiquement sur les multiples sites que l'on a pu observer à des périodes différentes, au point qu'il est possible d'en prévoir et d'en anticiper le déroulement. À l'échelle d'un territoire tel que celui du GPV, où certaines opérations ont pu se trouver au stade préalable alors que d'autres avaient déjà été livrées, on a pu observer un phénomène de cycle : on est passé d'une lecture linéaire du renouvellement urbain à une lecture en termes de « boucles de rétroaction », les effets perçus des opérations achevées ayant une incidence notable sur les représentations et les attitudes des habitants destinés à être relogés.

Thierry Oblet et Agnès Villechaise notent que les trois quarts des ménages rencontrés sur les Hauts de Garonne estiment que leur situation résidentielle s'est améliorée à l'issue de leur relogement, pour deux tiers des ménages de l'agglomération d'Agen (Oblet et Villechaise, 2012 : 128).

La question clé reste néanmoins le degré de dépendance (financière et psychologique) conditionnant le choix du logement, la capacité à faire face à l'expérience du déménagement, mais surtout à « gérer l'incertitude du relogement » (Christine Lelévrier, 2010 : 67). La hantise de l'échec personnel dans l'aventure du relogement est en effet le prisme à partir duquel nombre d'habitants se trouvent confrontés à un changement qu'ils ne peuvent maîtriser, ce qui obère souvent toute possibilité de donner un sens collectif à une expérience vécue de manière intime et fragmentaire.

Pour les uns, notamment ceux qui optent pour un logement neuf, c'est l'opportunité d'accomplir une étape dans une trajectoire résidentielle ascendante à travers un choix positif dans une configuration différente : un logement plus moderne, mieux situé, d'un type ou d'une taille plus adaptés. Pour d'autres, il s'agit d'un déracinement anxigène et déstabilisant, le traumatisme du changement primant toute capacité à se projeter dans une situation nouvelle. À quoi peuvent s'ajouter des difficultés à s'adapter à la gestion d'un logement neuf, qui requiert un niveau d'intégration et des compétences sociales non acquises : l'individualisation des charges a ainsi pu amener des familles à préférer se passer de chauffage en hiver plutôt que de risquer d'assumer ultérieurement une facture insupportable pour leur budget. Enfin, il existe un noyau de résidents ouvertement réticents à toute hypothèse de déménagement; on trouve notamment chez les ménages les plus fragiles et/ou les plus âgés une forte défiance vis-à-vis du logement neuf et une demande de demeurer dans les conditions d'habitat les plus proches du *statu quo*. Pour ces catégories, le relogement dans l'ancien représente une solution sécurisante, un « moindre mal » qui satisfait souvent les attentes, mais qui débouche *de facto* sur une re-concentration géographique de la précarité, dans des sites devenant réfractaires à tout changement futur.

Par ailleurs le relogement se traduit parfois par des situations tendues, qui contredisent les attentes, notamment en cas de malfaçons ou de problèmes techniques; de telles situations provoquent un discours délégitimant les opérations bien au-delà du cas spécifique concerné. Les nouveaux arrivants qui ont choisi les logements neufs et qui disposent de revenus en rap-

port ont une attitude moins critique. Ils ont fait le choix délibéré d'un site et de ses commodités, et emménagent en général sans être affectés par le « discours social » sur la Rive droite, d'autant plus quand ils ne viennent pas de l'aire bordelaise.

2.3 Le risque des effets pervers

La perception nette du changement de cadre de vie se fait plus ténue et paradoxale pour ce qui relève de ses effets attendus en termes de changement social, et l'appréciation généralement positive de la mutation physique des lieux ne va pas sans l'expression de réserves et de scepticisme, voire la mise en avant de certains effets pervers.

Le changement urbain, apprécié dans son ensemble, est moins perçu comme une refondation du territoire que comme une mise à niveau de celui-ci. Nombre d'habitants voient dans l'évolution actuelle une mise en adéquation, longtemps attendue, de l'image du site avec les représentations préexistantes qu'ils en avaient, une réduction de l'écart entre leur propre jugement et la mauvaise réputation globale du secteur, injustifiée à leurs yeux, car seulement due à un nombre limité de ménages concentrant les problèmes. Il est néanmoins remarquable que ce soit le tramway qui occupe la place prépondérante dans l'expression des habitants lorsqu'il s'agit d'évoquer les évolutions perçues, souvent au point d'occulter tout le reste, bien au-delà de sa valeur utilitaire et symbolique : c'est par-dessus tout *l'ancrage dans l'agglomération* que signifie la mise en place de cette infrastructure. Plus largement, les habitants bénéficient d'une réassurance à proportion de l'importance des travaux entrepris, les interventions portant sur les grands équipements (tramway, clinique, salle de spectacle) confortant le sentiment de « refaire partie de la ville » (Donzelot, 2012 : 25). Sur la Rive droite, la rhétorique de l'embellissement du cadre de vie permet aujourd'hui à une partie de la population, notamment parmi les plus âgés et les plus sédentaires, d'habiter en quelque sorte *dans la représentation positive qu'ils ont des lieux*, dans la description qu'ils se plaisent à en faire.

L'adhésion majoritaire aux transformations urbaines ne va pas sans scepticisme sur les effets censés y être associés en termes de changement social : « c'est pas ça qui va régler le problème du chômage et du pouvoir d'achat »*. Les plus jeunes notamment, confrontés à la nécessité de résoudre des problèmes cruciaux à court terme (formation, emploi, décoha-

bitation), jugent sans recul et de manière abrupte les évolutions : « à part le tramway, ça va rien changer »*. Plus en profondeur, on note de fortes réticences par rapport aux effets prévisibles de l'objectif affiché de mixité sociale. L'évolution globale du territoire est perçue comme porteuse du germe d'un déclassement qui se produira tôt ou tard. Cela repose pour beaucoup sur le sentiment que les nouveaux programmes de logement sont conçus selon des normes et des critères correspondant *a priori* à d'autres catégories sociales (« les riches »*), associé à l'idée que le fait de diversifier les produits ne peut que se traduire par l'éviction des moins à même d'accéder à des loyers plus élevés en dépit des discours institutionnels et des relevés statistiques. La crainte est forte que l'attractivité renforcée du secteur ne se traduise par une montée globale de la valeur, jusqu'à une marginalisation de la présence et du statut du logement social; résumée par les jeunes les moins nuancés, cette lecture des choses se traduit par l'idée que le fait de « mettre des riches » n'a pour finalité que de « nous rabaisser avant de nous rejeter un peu plus loin »*.

La banalisation de la forme urbaine n'est pas étrangère à l'émergence de ce sentiment, sous deux angles qui se renforcent. D'une part, au rebours d'un discours ambiant qui tend à incriminer en tant que telles les tours et les barres, nombre de résidents disent perdre, dans les nouvelles formes urbaines, les repères qui leur sont familiers et qui participent d'une certaine culture de l'habitat périphérique revendiquant la valeur des « vides » (avoir de la place, des espaces verts, des stationnements) comme celle des vues lointaines depuis les immeubles de grande hauteur. D'autre part, la consommation progressive des espaces non bâtis nourrit l'idée d'un territoire « rattrapé par la ville », absorbé par la continuité urbaine qui perd en se densifiant ainsi, outre sa singularité, sa « place » dans l'agglomération.

Il y a mille manières d'habiter la Rive droite et un éventail de situations socio-urbaines que l'image dominante des grands ensembles a largement occultés. On voit aujourd'hui se produire un déplacement de l'échelle de lecture de la diversité sociale : le relogement « détricote » les anciennes cohabitations à l'échelle des immeubles, les destins divergents en matière de relogement projetant les anciens voisins dans des lieux différents en fonction de leur degré d'aptitude à intégrer, au sens de comprendre le processus et de s'inscrire dans la procédure. Si la diversité sociale pouvait s'observer auparavant à l'échelle d'un immeuble, voire d'une entrée, c'est aujourd'hui la nature et l'aspect du bâti qui matérialisent les différences sociales à l'échelle

d'un quartier. Ainsi se réinstallent des poches de précarité dans des résidences anciennes qui n'ont pas été rénovées. D'autres sites, non concernés par le renouvellement urbain, ont vu leur statut changer avec la requalification de leur environnement : des résidences relativement attractives il y a peu se retrouvent aujourd'hui déclassées en raison de la nouvelle hiérarchie de l'habitat. Ailleurs, des sites de mixité émergent dans les programmes neufs, habités par des actifs le plus souvent indifférents au marquage social du territoire. Cette « pixellisation » de la diversité sociale à la résidence est renforcée par la juxtaposition d'autres typologies : un tissu pavillonnaire ancien qui se régénère, quelques demeures bourgeoises dans les espaces du coteau et le cœur villageois d'avant la ZUP. La « mixité » prend la forme de l'hétérogénéité, que celle-ci soit sociale ou territoriale. Entre 2001 et 2009, dans les quatre communes, le revenu des 10 % les plus « riches » s'est accru en valeur absolue comme relative. Inversement, le revenu maximal des 10 % les plus modestes a stagné, voire diminué, entre les deux périodes. La mixité se vit comme une simple coprésence limitée au partage d'un territoire vécu à travers des représentations variant selon l'origine sociale ou résidentielle, ce qui renvoie *in fine* à une situation urbaine ordinaire conforme à l'objectif de « banalisation » des quartiers.

3. Les maires des périphéries en position centrale ?

L'intervention de l'ANRU laisserait un rôle résiduel aux maires. Pourtant, les élus de la Rive droite ont développé des marges de manœuvre, en jouant à la fois sur les registres d'entrepreneur de politique publique et de l'élus de proximité. Toutefois, la question de l'agglomération est posée tant par les changements sociaux que par la métropolisation institutionnelle.

3.1 La rémanence de la figure républicaine

Dans le processus de changement, le maire est vu comme le représentant-intercesseur des habitants s'estimant (ou craignant d'être) maltraités. Pour les habitants, surtout les plus précaires, le maire est un recours et un acteur « abordable »**. « On avait beaucoup d'indicateurs, de tableaux de suivi sur le relogement, mais on savait que ça se passait bien parce que les maires n'ont eu que très peu de demandes d'audience de la part de locataires en situation de relogement ». Dans le métier de maire, parmi les registres mobilisables (Briquet, 1994 : 19-20), celui de la proximité sociale

(signes de conformité aux styles de vie des groupes sociaux qui le soutiennent prioritairement) et le registre local (signe de l’ancrage territorial) sont premiers dans les interactions avec les habitants. Dans les interactions institutionnelles, c’est la compétence (signe de l’efficacité gestionnaire) alliée à « l’ancrage territorial » (la connaissance du terrain et des habitants) qui sont prégnants. Le maire doit assurer le « portage » des dossiers. « Le maire ne lit pas ses dossiers en diagonale. Devant l’ANRU, il a été capable d’entrer dans les détails, donner des arguments et resituer l’action des associations, des habitants et l’histoire de la ville »**.

L’instance municipale est très présente dans la vie locale de ces territoires et a des liens forts avec les habitants les plus précaires, y compris via l’action sociale. Le maire est l’autorité sécurisante, plus encore en période d’incertitude. L’identification à la commune est dominante chez la plupart des habitants, leur permettant de s’affranchir si besoin de la connotation négative des quartiers. Elle s’accompagne, en mineur, de la conscience qu’on habite « la Rive droite », différente de la rive gauche, et s’imbrique avec l’appartenance à l’agglomération. Cette figure « républicaine » fait prévaloir la démocratie représentative sur les formes participatives. Les élus reconnaissent qu’ils ont davantage informé que fait participer les habitants. Mais leur insertion dans la vie locale, ainsi que la présence de conseillers municipaux appartenant à des « minorités visibles » et/ou habitant les quartiers, et qui ont prêté attention aux procédures de relogement, permet aux habitants, et notamment à ceux impliqués dans le relogement, d’accéder à une solution de logement, souvent conforme à leurs souhaits.

Paradoxalement, les interrogations viennent des nouveaux arrivants appartenant soit aux classes moyennes-inférieures, en logement social neuf, ou moyennes-supérieures dans les logements à loyer libre et en accession. « Le dimanche après-midi, le maire fait un tour à pied dans la commune pendant quelques heures, regardant ce qui va et ne va pas, parlant avec les habitants, les jeunes comme les vieux. Quand on le fait dans le vieux bourg ou les quartiers de la ZUP, beaucoup de monde est dehors, on parle, on se connaît, les gens viennent voir le maire »**. Par contraste, pour les élus, les modes de vie et la sociabilité des nouveaux habitants (et des relogés adoptant les mêmes types de comportement) paraissent comme repliés, tant ceux de la rue et des voisins que ceux des institutions. « On est en phase de reconnaissance et d’approvisionnement réciproque »** dit une autre élue.

Cette hétérogénéité se traduit par une pression nouvelle sur les équipements et services publics. Il s'agit d'attirer les nouveaux comme les anciens habitants, sans provoquer l'éviction des plus précaires et l'évitement par les habitants appartenant aux classes moyennes et qui seraient réticents à se mélanger. « Nous ne savons pas, nous sommes sur le fil, mais par rapport à la situation d'il y a deux ou trois ans, des choses bougent, notamment dans le registre de l'enfance et de l'éducation. Dans une crèche, on expérimente la méthode Montessori qui satisfait toutes les mamans de toutes origines et de tout milieu social. Dans les écoles et le collège du quartier en ORU, on s'est engagé dans un projet pédagogique d'apprentissage des langues, de travail avec les parents, en même temps qu'une réfection de l'école. On a 200 enfants supplémentaires inscrits à l'école et 250 au collège venant aussi des communes voisines (pavillonnaires), une implication des parents dans les conseils d'école et une élévation du niveau, notamment des élèves les plus faibles »** dit cette élue. Les équipements culturels sont fédérateurs au prix d'une programmation fine et d'un travail supplémentaire d'ouverture vers les publics dits « empêchés », moyennant quoi les bibliothèques ont un nombre d'abonnés en forte croissance. Ce risque de dualisation déjà présent dans les services publics se pose également dans les activités où existe une offre privée concurrente de l'offre publique. « Nous devons développer cette exigence de qualité, sinon ceux qui ont les moyens iront dans le privé, l'école, la crèche, la maison de retraite et ne resteront dans les services publics que ceux qui ont le moins de moyens et sans péréquation tarifaire »**. La dualisation enfin, s'observe dans les services associatifs et privés. Une offre commerciale nouvelle se met en place, à l'intention des classes moyennes. Un groupe de grande distribution, par exemple, qui ouvre un « *market* » à la place du « *hard discount* », tandis que des Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) et qu'une boutique marché-paysan « bio » apparaissent, captant majoritairement cette nouvelle clientèle.

3.2 Des problématiques métropolitaines sur fond de métropolisation problématique

Les maires, avec leur référentiel de « quartier-village » et leur attention personnalisée, parfois clientéliste, envers « leurs » habitants, ont favorisé ces mutations urbaines et sociales, rénovation urbaine incluse. Ils se trouvent désormais déstabilisés par la diversification des pratiques qui s'opère à

l'échelle de l'agglomération davantage que dans le cadre communal. Les habitants sont mobiles dans l'espace et dans le temps. Dans l'espace, car les habitants développent des pratiques de ville éclatée, travaillent, consomment des services, ont des activités culturelles ou de loisir dans d'autres communes de l'agglomération, voire changent de lieu de résidence. Les élus sont peu attentifs – certains les disent « aveugles » – aux usagers quotidiens du territoire communal qui dorment ailleurs, mais occupent un emploi, viennent faire du sport, fréquentent les équipements culturels.

La métropolisation institutionnelle en cours, qui présente un risque d'effet de ciseaux budgétaire pour ces communes et de perte de pouvoir pour les maires, est anxiogène. Pour les communes de la Rive droite, cela se traduit par la conscience d'une diminution des dotations, et le transfert obligatoire d'agents communaux à la métropole.

Les maires voient partir hors de leur contrôle les agents qui participaient à l'ingénierie du projet et anticipent une baisse de la qualité du service rendu. Comme en écho aux craintes des habitants, les élus redoutent la disparition du traitement particulier dont est l'objet ce territoire à travers la politique de la ville, et qui fonde une partie de son identité (Augustin et Montané, 2004).

Conclusion

Si la mixité sociale est *mise en parole*, les élus respectant la rhétorique de la rénovation urbaine, sa *mise en œuvre* est moins perceptible. L'intervention des maires en raison du rapport particulier qu'ils ont à, et avec, « leurs » habitants, ont minoré le renouvellement social de la population de la Rive droite. Pour limité qu'il soit, le mouvement de diversification sociale est perceptible et la rénovation urbaine est un élément d'une séquence de recomposition sociale et urbaine aux conséquences difficiles à apprécier et à maîtriser, tant par les habitants que par les élus.

La Rive droite, s'appuyant sur une coalition de développement urbain et une approche globale, doit-elle être constituée en exception par rapport à d'autres territoires en rénovation urbaine ? Ou bien est-ce que l'entrée par les dispositifs est par trop réductrice et empêche de voir que, dans d'autres lieux conventionnés avec l'ANRU, existe aussi une mise en cohérence globale mais qu'elle s'opère dans d'autres instances et/ou par d'autres acteurs ?

Il nous semble, comme le soulignent Annick Germain, Damaris Rose et Amy Twigge-Molecey sur le terrain montréalais, que la mixité et l'inclusion sociales tiennent du bricolage et de l'innovation localisée (Germain, Rose et Twigge-Molecey, 2010 : 145-146). Loin de la rationalisation des promoteurs institutionnels de la mixité, loin de la critique systématique de la rénovation urbaine relevant d'une sociologie de la déploration, l'attention doit porter sur les arrangements réalisés par les acteurs locaux et par les habitants eux-mêmes, des accommodements qui ne sont pas ici, non plus, déraisonnables.

Notes

¹ Les éléments détaillés des données sociodémographiques, du contenu du projet et de ses évolutions sont accessibles sur le site du GIP-GPV : www.surlarivedroite.fr.

² www.surlarivedroite.fr/wp-content/uploads/2014/07/gpv-rive-droite_etude-changement-social_2008_arcus_666ko.pdf.

³ Les extraits d'entretien avec les habitants sont marqués (*). Ceux avec les élus et les autres acteurs des politiques publiques sont marqués (**).

Références bibliographiques

- Ascher, François. 2008. *Les nouveaux compromis urbains*. Paris, Éditions de l'Aube.
- Augustin, Jean-Pierre et Michel-Alexis Montané. 2004. « Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France », *Lien social et Politiques*, 52 : 81-93.
- Berland-Berthon Agnès. 2013. « La fin du tabou de la démolition », *CaMBo*, 4 : 37-41.
- Bonetti Michel. 1994. *Habiter. Le bricolage imaginaire de l'espace*. Paris, Desclée de Brouwer.
- Briquet, Jean-Louis. 1994. « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 28, 7 : 16-26.
- Chisholm, Donald. 1989. *Coordination Without Hierarchy, Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley, University of California Press.
- Damamme, Dominique et Bruno Jobert. 1995. « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 45^e année, 1 : 3-30.
- Donzelot, Jacques. 2011. « Bordeaux rive droite : une vraie réussite apparente. Chronique de la France des cités (II) », *Esprit*, 7 : 160-163.
- Donzelot, Jacques. 2012. « Contribution n°27 : Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement », *Terra Nova, Projet 2012*. <www.tnova.fr>. Page consultée le 10 juin 2016.
- Dubé, François et Didier Lapeyronnie. 1992. *Les quartiers d'exil*. Paris, Seuil.

- Epstein, Renaud. 2013. *La Rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'État*. Paris, Presses de la FNSP.
- Epstein, Renaud. 2012. « ANRU : mission accomplie ? » dans Donzelot, Jacques, (dir). *À quoi sert la rénovation urbaine*. Paris, Presses universitaires de France : 51-97.
- Fleischmann, Arnold et Joe Feagin. 1987. « The Politics of Growth-Oriented Urban Alliances Comparing Old Industrial and New Sunbelt Cities », *Urban Affairs Review*, 23, 2 : 207-232.
- Genestier, Philippe. 2010. « La mixité : mot d'ordre, vœu pieux ou simple argument ? », *Espace et Sociétés*, 141-142 : 21-35.
- Germain, Annick et Damaris Rose. 2010. « La mixité sociale programmée en milieu résidentiel à l'épreuve des discours critiques internationaux : le cas de Hochelaga à Montréal », *Lien social et Politiques*, 63 : 15-26.
- Germain, Annick, Damaris Rose et Amy Twigg-Molecey. 2010. « Mixité sociale ou inclusion sociale ? Bricolages montréalais pour un jeu à acteurs multiples », *Espace et Sociétés*, 141-142 : 143-157.
- Jobert, Bruno et Pierre Muller. 1977. *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris, PUF.
- Lapeyronnie, Didier. 2008. *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*. Paris, Laffont.
- Lelevrier, Christine. 2010. « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, 140-141 : 59-74
- Mintzberg, Henry. 1994. *Rise and Fall of Strategic Planning*. New York, Simon and Schuster.
- Oblet, Thierry et Agnès Villechaise. 2012. « Les leçons de la rénovation urbaine : de la ville fantasmée à la ville du possible ? » dans Donzelot, Jacques, (dir). *À quoi sert la rénovation urbaine*. Paris, Presses Universitaires de France : 119-161.
- Schneider, Marc et Paul Teske. 1993. « The Progrowth Entrepreneur in Local Government », *Urban Affairs Quarterly*, 29, 2 : 316-327.
- Soulé, Bastien. 2008. « Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches Qualitatives*, 27, 1 : 127-140.