

LE DEVELOPPEMENT LOCAL EN MILIEU URBAIN: ENJEUX ET OBSTACLES

Maurice BLANC

Secteur Développement régional du
CUCES – Universités (Formation continue)
et Institut de Sociologie de l'Université de Nancy II

La reconstruction de l'espace social dans les quartiers d'habitat social à la périphérie des grandes villes est aujourd'hui un des défis de la modernisation en France. Il est important d'en parler ici pour deux raisons:

— compte-tenu de la situation du logement, c'est un problème qui risque d'être vite à l'ordre du jour au Portugal;

— un bilan critique des expériences françaises vise à encourager nos amis portugais à ne pas copier ce qui vient de l'étranger, mais à s'en inspirer pour inventer leur propre voie.

1° PARTIE: L'EMERGENCE DE LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN MILIEU URBAIN

1. Le contexte historique français:

a) *La construction des grands ensembles*: en quelques mots (voir Butler et Noisette), la France a connu une grave crise du logement au sortir de la 2^e guerre mondiale. L'État est intervenu massivement en finançant la construction de logements sociaux par les organismes d'HLM (Habitations à loyer modéré). Cette politique a connu son apogée dans les années 60. Il fallait construire vite et à bon marché, d'où deux caractéristiques essentielles:

— localisation à la périphérie des villes, sur des terrains mal reliés au tissu urbain, pour réduire la charge foncière;

— réalisation en série d'un grand nombre de logements, en utilisant les nouvelles techniques industrielles de préfabrication, pour réduire les coûts de construction.

C'est ainsi que l'on a vu apparaître les «grands ensembles» dans les banlieues. Chamboredon et Lemaire ont très bien analysé leur peuplement dans les années 60: en raison de la crise du logement, deux populations aux caractéristiques contrastées cohabitent plus ou moins conflictuellement:

— des jeunes ménages d'ouvriers et d'employés qualifiés, qui ont accès au logement social par l'intermédiaire de leur employeur;

— une population plus âgée et où les familles nombreuses prédominent, avec un faible niveau de qualification et des revenus précaires, et qui a accès au logement social par l'intermédiaire des municipalités et des services sociaux.

Les premiers sont «en début de carrière urbanistique» (Chamboredon et Lemaire): ils resteront habituellement quelques années dans le grand ensemble et ils le quitteront ensuite, le plus souvent pour accéder à la propriété. Les seconds sont eux «en fin de carrière urbanistique»: ils ont de grandes chances de rester dans le grand ensemble, et ils voient dans leur éloignement des commodités du centre ville la marque de leur exclusion sociale et de leur relégation.

b) *Les pavillons*: Les inconvénients des grands ensembles sont vite apparus, la presse a dénoncé «l'univers concentrationnaire des grands ensembles», et un tournant a été pris à la fin des années 60: l'État encourage l'accession à la propriété d'une maison individuelle (le «pavillon» de banlieue). Pourtant, on retrouve certaines des caractéristiques de la période précédente:

— localisation de plus en plus éloignée du centre des villes, mais à proximité des autoroutes et des voies de chemin de fer, pour réduire la charge foncière;

— réalisation de grands lotissements et utilisation de la pré-fabrication pour réduire les coûts de la construction.

Les objectifs et les modalités de l'intervention étatique se transforment: Au lieu de financer les organismes HLM pour qu'ils procurent des logements en dehors du marché, l'État commence à chercher à élargir le marché de l'accession à la propriété en solvabilisant une fraction de la demande qui n'y aurait pas accès avec ses seuls revenus. Ainsi les familles nombreuses aux ressources faibles (mais régulières) ont bénéficié de diverses aides qui rendaient l'accession à la propriété à peine plus chère que la location. Mais c'est un cadeau empoisonné: le faible prix de la construction est obtenu au détriment

de la qualité, d'où des dépenses imprévues pour les réparations, ... aux frais du nouveau propriétaire bien entendu.

c) *Le programme Habitat et vie sociale (HVS)*: Par un effet de vases communicants, le succès de l'accession à la propriété d'un pavillon a accéléré le départ des grands ensembles. Les familles aux revenus moyens n'ont pas déserté tous les grands ensembles, mais elles sont devenues plus sélectives, et elles abandonnent les grands ensembles les plus mal conçus, qui sont en même temps les plus mal considérés. Certains grands ensembles regroupent une population qui habite là car elle n'a pas d'autre choix (Blanc, 1985), et ils ont tendance à se vider. En 1981, il y avait par exemple 30% de logements vides dans le quartier du Haut du Lièvre à Nancy («Pré-dossier» HVS). Or, plus il y a de logements vides, plus l'organisme propriétaire a des difficultés à financer les réparations et l'entretien, et plus les locataires restants cherchent à partir, aggravant encore le problème. Pour tenter de sortir de ce cercle vicieux, le Ministère de l'Équipement (qui s'appellera plus tard Ministère de l'Urbanisme) met en place en 1977 le programme Habitat et vie sociale qui s'inspire des expériences anglo-saxonnes: guerre à la pauvreté aux USA, et Urban Programme en Grande-Bretagne. Sur une base contractuelle, l'État apporte son concours financier aux organismes HLM propriétaires de grands ensembles particulièrement dégradés pour leur permettre d'améliorer les logements et leur environnement physique (notamment les liaisons avec la ville). Mais la philosophie qui inspire HVS est que ces améliorations n'auront un effet durable que si l'on transforme en même temps le tissu social pour aboutir à une prise en charge du quartier par ses habitants. L'objectif est de susciter un sentiment d'identité locale, d'où la nécessité de la concertation avec les habitants, garante des effets à long terme de l'opération. Ces améliorations entraîneront une augmentation des loyers; aussi, pour éviter que les locataires aux faibles ressources ne soient chassés, ils auront droit à l'Aide personnalisée au logement (APL) qui doit en principe compenser la hausse de loyer (Barre). En 1981, un bilan de ces opérations (Figeat) a montré que l'on avait effectivement amélioré les logements et l'environnement construit, mais qu'à de rares exceptions près le point faible était le manque de concertation avec les habitants et le peu de changement dans la vie de quartier.

2. Le développement local en milieu rural:

Dans les années 70 aussi, pour lutter contre la désertification des campagnes et des régions périphériques, la DATAR et les Communautés européennes ont encouragé les «contrats de Pays» pour

renforcer la dynamique interne propre au milieu rural et valoriser les ressources locales. J'en retiens ici que les discours sur le développement local ont insisté sur l'aspect économique: création de petites entreprises, utilisation de technologies nouvelles, etc. (voir le n.° spécial de Pour sur le développement local). Ces discours ne correspondent pas forcément aux pratiques réelles: le bilan de l'un de ces contrats de Pays montre que l'action essentielle a été une opération programmée d'amélioration de l'habitat (POAH), et que l'on n'a pas beaucoup innové par rapport à la logique traditionnelle de l'aménagement (Dourlens, Vidal-Naquet). Mais ces discours vont influencer la réflexion des urbanistes confrontés aux problèmes des grands ensembles.

3. Le développement social des quartiers (DSQ):

Pendant l'été 1981, un certain nombre d'incidents se sont produits dans les grands ensembles de la banlieue de Lyon, impliquant notamment les jeunes que l'on appelle improprement: «immigrés de la 2^e génération» (Belbahri, Jazouli). Le nouveau gouvernement a dû définir à chaud sa politique à l'égard des grands ensembles. Il a créé une Commission pour le développement social de quartiers, appelée du nom de son premier président: «commission Dubedout». Cette commission fait deux grands reproches au programme HVS: (Dubedout, 1983):

— HVS suit une logique d'aménagement, et pose le problème de la réhabilitation des grands ensembles en termes urbains et non en termes économiques. Or, pour les populations précarisées, le problème prioritaire n'est pas l'habitat mais l'emploi. Il faut donc inventer une nouvelle logique, celle du développement social, et viser l'insertion sociale et professionnelle, notamment celle des jeunes en situation d'échec scolaire, nombreux dans les grands ensembles, (Schwartz), et celle des femmes qui veulent travailler ou retravailler.

— La faiblesse de la participation des habitants dans les opérations HVS montre bien que l'on est resté dans la logique traditionnelle de l'aménagement qui privilégie l'intervention de professionnels extérieurs au quartier. Le DSQ doit mobiliser les potentialités locales; en d'autres termes, c'est un développement endogène, ou auto-centré, qui suppose «la présence active des habitants» (Ferrand, Maclouf).

Une vingtaine d'opérations de DSQ ont commencé en 1982. Elles se situent le long de l'axe Paris-Lyon-Marseille, dans le Nord et dans l'Est de la France, c'est à dire pour l'essentiel à proximité des zones d'industries traditionnelles avec aujourd'hui des problèmes de sureffectifs et de licenciements (sidérurgie, automobile, etc). Aujourd'hui, 120 quartiers environ sont concernés. La logique du DSQ

recherche, pour reprendre une expression à la mode, des effets de synergie. La plupart des expériences visent un double objectif: donner de l'emploi à des chômeurs du quartier, et améliorer les conditions de vie dans le quartier. En voici quelques exemples (CNDSQ, 1985):

a) Bien souvent, les locataires se plaignent que les petites réparations (carreau cassé, fuite d'eau, etc) ne sont pas faites, et les organismes HLM répondent qu'ils n'y peuvent rien car ces petits travaux n'intéressent pas les artisans qui attendent avant de se déplacer pour si peu. D'où l'idée d'expérimenter une «régie de quartier»: ces petits travaux sont confiés à une association de jeunes chômeurs, ce qui a plusieurs avantages:

- quelques chômeurs ont une petite activité salariée (insertion par l'économique);
- les locataires sont satisfaits d'être rapidement dépannés;
- à travers cet échange de services, l'image négative des jeunes se transforme (insertion sociale).

b) Ailleurs, les mêmes objectifs ont été poursuivis sous d'autres formes: des femmes ont ouvert un restaurant de quartier, créant ainsi leur propre emploi ainsi qu'un élément d'animation du quartier. Il y a eu aussi une action expérimentale de formation aux métiers du bâtiment, où la tâche pratique consistait à réaliser dans le quartier le lieu de rencontre que ces jeunes utiliseraient eux-mêmes après l'avoir construit et aménagé.

2^e PARTIE: ENJEUX ET OBSTACLES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL EN MILIEU URBAIN

Quels sont les résultats de ces expériences, et les objectifs sont-ils atteints? Il est bien difficile de répondre à cette question, pourtant centrale. Tenter un bilan est d'une certaine manière prématuré: les opérations sont en cours, on ne peut donc en saisir que les effets à court terme, alors que ce sont les effets à long terme qui sont les plus importants. Il faut ajouter que ces opérations se poursuivent avec des financements réduits par rapport aux prévisions initiales, est qu'il sera difficile de déterminer si les ressources ou à un mauvais choix dans la stratégie de développement. Le Commissariat général au Plan se préoccupe de cette question, et il a élaboré une méthodologie d'évaluation (1986), à partir d'indicateurs statistiques. Ses auteurs reconnaissent qu'ils ont privilégié le quantifiable, et qu'ils appréhendent ainsi les niveaux les plus superficiels du développement. Le

problème crucial dans l'évaluation de la politique de DSQ est celui du choix des critères. Cette évaluation ne peut être que collective et contradictoire (au sens juridique du terme), et elle passe par un véritable débat démocratique (Blanc, 1986 et 1987). En m'appuyant surtout sur le quartier du Haut du Lièvre à Nancy, qui n'est certainement pas l'opération de DSQ la plus dynamique mais que je connais bien (Blanc, Legrand, 1987), je propose quelques réflexions sur les conditions de réalisation du développement local en milieu urbain. Mes préoccupations sont très proches de celles de Jean Rémy qui a ouvert cet atelier en s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles, en milieu rural, des initiatives se développent dans certains endroits, et pas ailleurs.

1. Quartier d'habitat social et insertion par l'économique:

Il faut rappeler que les quartiers d'habitat social sont le produit de la Charte d'Athènes (Le Corbusier): la fonction d'habitation y est presque exclusive. Malgré les efforts récents de diversification, et les encouragements à la venue d'activités économiques compatibles avec l'habitat, il est clair que ce type de quartier n'est pas une unité pertinente pour l'insertion par l'économique. En termes de lutte contre le chômage, les emplois créés sur place par le DSQ sont dérisoires par rapport aux suppressions d'emploi dans la sidérurgie ou l'industrie automobile. Dans la mesure où il faut se tourner vers l'extérieur pour une ressource essentielle, l'emploi, il est difficile que ces quartiers aient un fort niveau de concentration; si l'on suit Rémy, c'est là un premier obstacle au développement local, et il faut pour le surmonter une analyse très lucide des contraintes et des marges de jeu (Rémy, Voyé).

2. Aide personnalisée au logement et stratification sociale:

Même s'il y a d'importantes différenciations internes, bien analysées par Chamboredon et Lemaire, les quartiers d'habitat social accueillent une population aux faibles ressources et relativement homogène de ce point de vue. Dans toutes les opérations de DSQ, les locataires aux intentions des promoteurs de ce dispositif (Barre) qui voulaient empêcher la ségrégation par l'argent, cette dernière se renforce: les habitants qui n'ont pas droit à l'APL trouvent l'augmentation de loyer excessive et partent. Seuls ceux dont les ressources sont suffisamment faibles pour leur ouvrir le droit à l'APL restent (Blanc, 1985). Il y a là, en suivant Rémy, un deuxième obstacle au développement de l'innovation qui suppose la valorisation de la diversité.

3. Le discours identitaire:

Ces quartiers neufs et socialement stigmatisés offrent peu d'éléments favorables à un discours identitaire. Il n'est paradoxal qu'en apparence que les jeunes maghrébins affirment le plus fortement leur attachement à leur quartier, et il est significatif qu'une de leurs associations s'appelle: «jeunes arabes de Lyon et de sa banlieue» (Jazouli). Ce discours identitaire pluriel suppose l'acceptation de la cohabitation pluri-ethnique, ce qui est loin d'être le cas partout (Espaces et Sociétés).

4. Les résistances des acteurs institutionnels:

Les opérations de DSQ sont très attractives pour les HLM et collectivités locales en raison de l'importance des financements d'État. Dans bien des cas, ces acteurs locaux se déclarent prêts à faire du développement et à innover sans avoir une idée claire de ce que cela veut dire, et sans être convaincus de la nécessité de modifier profondément leurs habitudes. Il est fréquent que les réunions de «concertation» avec la population consistent à tenter de convaincre les habitants que les propositions qu'on leur fait sont les meilleures et qu'il n'y a pas d'autre choix possible (Blanc, Legrand). Je termine en énonçant une évidence: la condition préalable au développement est la ferme volonté politique des institutions locales d'accepter une redistribution partielle du pouvoir de décision au profit des habitants.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Les Annales de la recherche urbaine*, 1985 «Le Développement social des quartiers»,
n° spécial: 26.
- BARRE R.,
1976 *La Réforme du financement de la construction*, Paris: Docu. franç.
- BELBAHRI A.,
1984 «Opération couinage», *Espaces et Sociétés*, n° 45.
- BLANC M.,
1985 «Le Logement des immigrés», *Espaces et Sociétés*, n° 46.
1986 «Travail social et politique locale», *Pour*, n° 107.
1987 «L'Evaluation de l'intervention des travailleurs sociaux dans l'aménagement et le développement local», Actes du coll.: *L'Evaluation du travail social*, Nancy: PUN (sous presse).
- BLANC M., LEGRAND M.,
1987 «La Participation des habitants dans la réhabilitation des grands ensembles de Nancy». In: COLAS D., *L'État de Droit*, Paris: PUF (sous presse).
- BUTLER R., NOISETTE P.,
1983 *Le Logement social en France*, Paris: Maspéro-La Découverte.
- CHAMBOREDON J. C., LEMAIRE M.,
1970 «Proximité spatiale et distance sociale», *Revue française de sociologie*, vol. XI, n° 1.
- Commissariat Général au Plan,
1986 *Les Politiques locales transversales*, Paris: Documentation franç.
- CNDSQ,
1985 Forum de Saint-Fons, Paris: Commission nationale pour le DSQ.
- DOURLENS C., VIDAL-NAQUET P.,
1986 *Autonomie locale et décentralisation*, Paris: Anthropos.
- DUBEDOUT H.,
1983 *Ensemble, refaire la ville*, Paris: Documentation française.
Espaces et Sociétés,
1984 «La Cohabitation pluri-ethnique», n° spécial: 45.
- FERRAND J. P., MACLOUF P.,
1982 *La Présence active des habitants*, Paris: CNDSQ.
- FICEAT D.,
1981 «Bilan des opérations HVS», Commissariat général au Plan.

In: *HVS: une procédure utile, mais qu'il faut aujourd'hui dépasser*, Paris: Union nationale des HLM.

JAZOULI A.,

1986 *L'Action collective des jeunes maghrébins de France*, Paris: L'Harmattan.

LE CORBUSIER (1933)

1971 *La Charte d'Athènes*, Paris: Seuil.

«Pré-dossier» HVS,

1981 Nancy: office public des HLM.

Pour,

1986 «Les Chantiers du développement local», n° spécial: 106.

REMY J., VOYE L.,

1978 *Produire ou reproduire?* Bruxelles: éd. vie ouvrière.

SCHWARTZ B.,

1981 *L'Insertion sociale et professionnelle des jeunes*, Paris: Documentation française.

ABREVIATIONS

APL	Aide personnalisée au logement
CNDSQ	Commission nationale pour le développement social des quartiers
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DSQ	Développement social des quartiers
HLM	Habitation à loyer modéré
HVS	Habitat et vie sociale
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPHLM	Office public des HLM

ADRESS

CNDSQ, 71, rue Saint Dominique, 75 700 PARIS

RESUME:

En France, la politique de développement social des quartiers est une tentative de reconstruction de l'espace social des quartiers périphériques dégradés. On examine successivement ici:

— les origines; les objectifs et les enjeux; les obstacles auxquels le développement social est confronté.

ABSTRACT

In France, the policy of «social development of communities» is an attempt for reconstructing social space in dilapidated suburban areas. We are presenting here:

— the origins; the objectives and the stakes; the obstacles which face the social development of communities.