

LA RÉNOVATION URBAINE AUX PAYS-BAS ET EN FRANCE : L'ASSISTANTE SOCIALE OU LE BULLDOZER

Publié dans *Septentrion* 2009/4.

Voir www.onserfdeel.be ou www.onserfdeel.nl.

Reportons-nous un peu dans le temps, à la fin de 2005: des affrontements violents et nombreux se produisirent alors dans les banlieues de grandes villes françaises, conséquence, notamment, de l'absence de perspectives dans les quartiers défavorisés. Deux décennies de rénovation urbaine très attentive aux mesures touchant à l'emploi, à la criminalité et à l'égalité des chances s'avéraient ne pas avoir conduit au résultat escompté. Il est frappant qu'aux Pays-Bas on accorde, ces dernières années, davantage d'attention aux aspects socioéconomiques inhérents à la problématique entourant les quartiers défavorisés. En France, en revanche, on a récemment pris le parti d'interventions matérielles d'envergure. Le balancier du temps change de côté.

On peut définir la rénovation urbaine comme l'ensemble des initiatives (matérielles, sociales et autres) visant à réhabiliter des parties existantes de la ville. Alors nous viennent à l'esprit, entre autres, la qualité des logements, les problèmes socioéconomiques rencontrés par les habitants à titre personnel, la cohabitation entre (groupes d')occupants, la qualité de vie, l'image et la vitalité des quartiers, ou même d'une ville entière.

La conception de la rénovation urbaine a changé au fil des années. Juste après la Seconde Guerre mondiale il s'agissait surtout, aux Pays-Bas comme dans tant de pays européens, de reconstruire et réparer les dommages causés par la guerre. Dans les années 1950 et 1960, les villes voulurent cependant se moderniser et le processus de *cityvorming* se traduisit par l'extension des centres-villes, l'élargissement des artères, la construction de bureaux et de tours, le percement de voies rapides et la création de parkings. Les logements anciens situés dans le centre historique ou alentour furent démolis; c'est ce qu'on appelait alors la «suppression des taudis». On construisit de nouveaux quartiers modernes pour les habitants, projets de grande ampleur, reproduisant souvent les mêmes modèles d'appartements ou de simples maisons individuelles, en général dans le secteur locatif social.

La construction de logements sociaux présente aussi aux Pays-Bas et en France des contextes historiques et politiques comparables. Dans l'un et l'autre pays, on a construit beaucoup de



Bondy, banlieue parisienne.

logements sociaux durant les décennies d'après-guerre. La France compte 4,2 millions de logements sociaux locatifs, 17% du parc immobilier total. Avec 2,4 millions de logements sociaux en location, 35% du parc total, les Pays-Bas sont en proportion, et de loin, les premiers en Europe.

Il est remarquable que dans les deux pays, précisément les quartiers datant de la période 1950-1975 - qui comportent beaucoup de logements sociaux locatifs - soient actuellement en cours de rénovation, à grande échelle. Aussi bien aux Pays-Bas qu'en France, ces quartiers furent créés en réponse à la pénurie de logements de l'après-guerre, période souvent dénommée en France les «trente glorieuses». Il s'agit d'un urbanisme moderne, inspiré du mouvement dit du CIAM, dont l'architecte franco-suisse Le Corbusier fut le chef de file le plus connu. Dans les deux pays, la construction de logements après-guerre était axée sur le logement des familles de la classe moyenne, dans des habitations à loyer modéré. Au fil des années s'instaura cependant un processus de migration sélective. Aujourd'hui, d'autres groupes de population occupent souvent les lieux: déshérités, économiquement faibles, surtout des immigrants et des chômeurs.

La France et les Pays-Bas comptent aujourd'hui nombre de quartiers défavorisés, mais il existe cependant de grandes différences entre les deux pays. En France, colle souvent au logement social l'image stigmatisante d'un appartement en location, triste, perdu aux confins de la ville dans l'un de ces immenses quartiers de tours qu'on appelle «grands ensembles». Les habitants y partagent l'expérience de l'exclusion et de la marginalité. Aux Pays-Bas, les sentiments d'appartenance ethnique et religieuse jouent un rôle plus important, mais les quartiers sont loin d'y être autant stigmatisés. En outre, les demandeurs de logements disposent d'un plus large choix. On peut souvent trouver un logement social n'importe où dans la ville. Seulement 11% des logements sociaux néerlandais se trouvent dans des immeubles à grande hauteur (immeubles d'habitation comportant cinq étages ou plus), tandis que la moitié environ est constituée de maisons individuelles ordinaires, le plus souvent des pavillons disposant d'un jardin sur le devant et à l'arrière.



Aux Pays-Bas, environ la moitié des logements sociaux est constituée de maisons individuelles ordinaires disposant d'un jardinet sur le devant et à l'arrière.

VERS UNE APPROCHE PLUS LARGE

Dans les années 1960, la rénovation urbaine était synonyme de démolition de quartiers insalubres dans le cadre de la *cityvorming*. Vers 1970 naquit un vaste mouvement contestataire, symbolisé par les manifestations étudiantes de Paris et les démonstrations contre la guerre au Viêtnam, ponctué de slogans tels que *flower power*, *small is beautiful* et *power to the people*. Ce bouleversement culturel eut son incidence sur la politique urbaine. Rotterdam fut l'une des premières villes d'Europe à traduire ces idées nouvelles en politique concrète de rénovation urbaine. Les quartiers anciens n'étaient plus voués à la démolition, mais rénovés ou reconstruits. On appela «bâtir pour le voisinage» cette stratégie dans laquelle les habitants étaient impliqués tout au long du processus décisionnel. Il en résulta la construction de quantité de logements sociaux. La contribution des «corporations locatives» (organismes de logement social) était modeste, celles de la commune et des occupants, importantes. Les expériences menées à Rotterdam et dans d'autres villes néerlandaises servirent d'exemple pour d'autres pays européens.

Durant les années 1980, l'accent se déplaça vers la qualité de la vie, une attention accrue étant portée à la pollution, au vandalisme et à la sécurité. Petit à petit, la conscience naquit de l'insuffisance des seules mesures d'ordre matériel. Les populations socialement défavorisées bénéficiaient sans doute d'un meilleur logis, et (parfois) d'un quartier plus plaisant, mais elles restaient sous-qualifiées et souvent au chômage. En outre, elles constituaient les laissés-pour-compte du processus de migration sélective: les familles partaient (vers les maisons individuelles des quartiers périphériques) et les migrants prenaient leur place. Des mesures socioéconomiques s'imposaient.

Au cours des années 1990, des programmes plus globaux furent lancés, qui comportaient, concurremment, des mesures matérielles, sociales et économiques. C'est ce qu'on appela en France la «Politique de la ville»; les Pays-Bas mirent en place un programme comparable avec la *Grote Steden Beleid* (Politique des grandes villes).

LILLE COMME MODÈLE

La «Politique de la ville» mettait l'accent sur les mesures sociales. Un certain nombre d'entre elles furent imitées aux Pays-Bas, comme les «foyers de jeunesse», lieux de résidence pour jeunes en insertion professionnelle et les «régies de quartiers» visant à la prise en charge de l'aménagement du quartier par les habitants eux-mêmes. Mais on a opté récemment en France pour des interventions matérielles plus drastiques. Après des expériences positives, comportant des interventions matérielles de grande ampleur à Lille dans le cadre de «la ville renouvelée», on a défendu au niveau national une approche radicale. Les mesures sociales, culturelles et économiques demeurent nécessaires, c'est bien certain après les affrontements de 2005, mais elles ne sont plus considérées comme les forces motrices de la rénovation urbaine. La rénovation matérielle des logements et de l'environnement est placée en position centrale. Les maîtres-mots sont dorénavant «démolition», «reconstruction», «différenciation», «mixité sociale».

La *Grote Steden Beleid* néerlandaise intégrait dès le départ trois piliers: la rénovation matérielle de l'habitat et l'aménagement du cadre de vie par l'*Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing* (Budget d'investissement pour la rénovation urbaine), la modernisation sociale (éducation, santé, sécurité, intégration) et la modernisation économique (emploi et économie locale). L'objectif était d'aboutir à des quartiers dynamiques dans des villes prospères.

Aujourd'hui, aussi bien la *Grote Steden Beleid* que l'*Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing* touchent à leur terme. Les deux projets seront poursuivis, mais de manière plus sélective et avec des moyens financiers réduits.



Partout aux Pays-Bas des immeubles à appartements sont démolis pour faire place à des habitations intéressantes dont la majorité est constituée de constructions basses. Cette politique de différenciation permet une «mixité sociale» dans de nombreux quartiers.

QUARTIERS D'INTERVENTION PRIORITAIRE

En 2003, 56 zones dites «quartiers d'intervention prioritaire» furent choisies aux Pays-Bas, en concertation avec 31 villes. Il s'agissait de quartiers défavorisés, mais présentant cependant des perspectives d'amélioration, donc pas nécessairement des pires quartiers de la ville. En 2007, on pratiqua un ajustement sur cette sélection. Dans 18 villes, les 40 quartiers les plus problématiques furent choisis sur la base de «critères objectifs». Ces 40 quartiers recouvraient partiellement les 56 antérieurement sélectionnés. C'est à Rotterdam que sont situés la plupart des quartiers défavorisés: 37% de la population urbaine y habite un tel quartier. L'habitat social est prépondérant dans chacun d'entre eux.

Les 40 quartiers défavorisés connaissent un cumul de problèmes persistants comme la pauvreté, la criminalité, le chômage, la déscolarisation, etc. La nouvelle approche du quartier est axée sur cinq thèmes:

- Habiter (maisons et environnement de l'habitat)
- Travailler (dans un emploi ou en formation)
- Apprendre (éducation, remède à la déscolarisation, qualifications minimales, cours de langue)
- S'intégrer (cohésion sociale entre personnes d'origines ethniques, d'âges et de revenus divers)
- Sécurité (sous la devise: «propre, intact et sûr»).

Ces cinq thèmes s'inscrivent dans la *Grote Steden Beleid*. L'objectif est que les individus puissent s'améliorer sur chacun d'entre eux. Les possibilités individuelles de progrès sont primordiales. Un exemple de l'approche nouvelle est la «politique derrière la porte d'entrée». Il y a peu de temps encore, les problèmes personnels étaient considérés comme étant du ressort de la responsabilité individuelle des habitants. L'immixtion dans le foyer, «derrière la porte d'entrée», signifiait une atteinte à la vie privée. Depuis, l'idée fait son chemin selon laquelle

la qualité de vie dans un quartier progresse si les problèmes individuels sont abordés en corrélation: dettes, isolement, toxicomanie, intégration dans le pays, déscolarisation, chômage; autant de problèmes qui débutent à la maison.

Tout comme aux Pays-Bas, des quartiers prioritaires ont été sélectionnés en France, ils font l'objet d'une attention directe de l'État: pas moins de 750 quartiers ont été classifiés en 1996 comme «Zone urbaine sensible», environ la moitié des grands ensembles à vocation sociale de France. De plus, depuis 1994, des «Contrats de ville» («Contrats d'agglomération» depuis 2000) sont conclus entre l'État et les communes dans le cadre de la Politique de la ville.

NATIONAL OU LOCAL?

Depuis le 1^{er} janvier 2009, après des années de regroupement administratif, les Pays-Bas ne comptent plus que 441 communes, un quart de moins que dix années plus tôt. En France, il en existe au bas mot 36 000. Les quartiers périphériques de la plupart des villes se trouvent sur une autre commune, distincte. D'un point de vue administratif, les affrontements de 2005 n'ont pas eu lieu dans des villes comme Paris ou Lyon, mais dans des communes comme Montfermeil, Clichy-sous-Bois, Vénissieux ou Vaulx-en-Velin. Ces communes sont relativement petites, possèdent un parc immobilier monolithique et une population à l'avenant, et disposent d'un appareil administratif trop modeste pour mener une politique de rénovation urbaine résolue. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que l'État français joue un rôle beaucoup plus important dans la réalisation de la rénovation urbaine.

Aux Pays-Bas, aussi bien la décision que la réalisation se situent au niveau local. Les acteurs importants en la matière sont les communes et les organismes de logement social, les corporations locatives (*woningcorporaties*). Il existe environ 500 de ces corporations aux Pays-Bas. Il y en a de petites, qui n'opèrent que localement, et d'importantes dont l'activité



Aujourd'hui aux Pays-Bas l'équilibre entre mesures matérielles et sociales penche plutôt en faveur du social.

est régionale voire nationale. Les plus grosses corporations emploient des centaines de salariés. Ce sont des organisations puissantes, qui travaillent souvent d'une manière plus professionnelle que leurs partenaires municipaux. Les corporations locatives se positionnent elles-mêmes en tant qu'«entrepreneurs sociaux», acteurs sans but lucratif du marché de l'immobilier.

Depuis 1995, les corporations locatives ne reçoivent plus de subventions de l'État. Elles doivent donc subvenir à leurs ressources. Cependant, elles possèdent souvent une position solide. Depuis 1995, aux Pays-Bas aussi, les prix de l'immobilier ont fortement augmenté, y compris ceux du secteur locatif social. Mais les corporations locatives ont pu contracter des emprunts à bien meilleur marché. Elles tirent leurs revenus de la location et aussi de la vente de logements.

La position équivoque, hybride des corporations dotées d'une ample puissance financière vis-à-vis des possibilités limitées des communes suscite des discussions. Bien entendu, les corporations ont l'obligation de fournir des logements appropriés, mais certaines vont plus loin. De par une orientation sociale mais aussi, de plus en plus, à l'incitation des municipalités elles-mêmes. C'est ainsi que les corporations construisent et gèrent, dans une mesure qui va croissant, des écoles, des centres de soins et des salles de sport, qu'elles réhabilitent une petite aire de jeux vétuste ou un espace vert laissé à l'abandon. Ce sont, en fait, des tâches qui incombent aux communes, mais elles n'ont pas les moyens nécessaires. Une certaine corporation a même acheté un ancien bateau de croisière et l'a transformé en auberge de jeunesse. Il est situé maintenant, tel une orgueilleuse figure de proue, dans un quartier portuaire de Rotterdam. Le voisinage en est ravi. Mais les travaux d'aménagement s'avèrent si onéreux (le bateau était bourré d'amiante) que la corporation connut des difficultés financières, ce qui provoqua un débat au parlement. À cette occasion, fut aussi évoquée la nécessité d'une surveillance des corporations. En effet, qui les contrôle, ces entrepreneurs indépendants à objectif social?

MATIÈRE À DÉBAT

La rénovation des quartiers défavorisés suscite de nombreuses discussions aux Pays-Bas. L'une d'entre elles, évoquée ci-dessus, concerne la position et le rôle des corporations locatives. Un autre débat est celui des quartiers défavorisés dans un contexte plus large, au pied de la lettre. Toute intervention sur un quartier a des conséquences sur les quartiers voisins et sur la ville dans son ensemble. La démolition d'un immeuble d'appartements, la fermeture d'un foyer de jeunesse ou la réalisation d'un programme antidrogue dans un quartier déterminé déplacent les problèmes vers d'autres quartiers. Toute approche réussie d'un quartier prend en compte ces effets dits de «matelas d'eau». Le défi consiste en l'occurrence à résoudre autant que possible les problèmes localement, sans que cela ait des répercussions sur les quartiers avoisinants. Certains problèmes ne peuvent cependant pas trouver une solution locale. Un problème comme le chômage se joue, certes, localement. Mais les solutions doivent être proposées au niveau régional, car bien des gens ne travaillent pas dans le quartier où ils habitent.

L'un des résultats attendus de la rénovation urbaine est d'arriver à un quartier plus diversifié, comptant proportionnellement moins de logements sociaux et plus de maisons particulières. Mais, ici aussi, une approche plutôt régionale s'impose. Créer davantage de brassage social dans un quartier défavorisé est plus simple si une mixité sociale existe aussi dans les quartiers de la périphérie et les communes de banlieue. Cela veut dire davantage de construction de logements sociaux dans les banlieues. Cela réussit dans certaines régions, mais pas dans d'autres. Il est remarquable que l'objectif du mélange social ait changé: des documents relatifs à la politique locale parlaient il y a dix ans «d'attirer les revenus moyens et supérieurs» dans des quartiers conçus de façon homogène, au plan des logements comme des habitants. Maintenant, il s'agit surtout de «maintenir les ascenseurs sociaux». Cela signifie que le propos est moins d'attirer la classe moyenne de l'extérieur, que d'éviter la désertion des quartiers (défavorisés) par des gens qui réussissent dans la société.

Ce ne sont là que quelques-uns des nombreux débats suscités autour de la rénovation urbaine aux Pays-Bas. Ajoutons-y encore un sujet: le débat relativement nouveau au sujet du dépeuplement de certaines régions. Dans le centre de la France, l'est de l'Allemagne et le nord de l'Angleterre, la diminution de la population est enclenchée depuis des années mais, aux Pays-Bas, la tendance était encore à la croissance il y a peu, avec une politique de constructions nouvelles. Une idée qui fait aujourd'hui son chemin est que, dans un nombre croissant de régions, ce n'est pas une croissance, mais une baisse démographique qui va se produire. Toutes sortes d'instruments et de réglementations sont cependant conçus dans la perspective d'une croissance, pas d'une baisse de la population.

UNE COMBINAISON DE MESURES

La France et les Pays-Bas présentent un certain nombre de similitudes quant à la politique urbaine et la politique de rénovation, mais aussi plusieurs différences notables. L'État occupe en France un rôle de premier plan, aussi bien dans l'élaboration et l'exécution de la politique que dans son financement. Aux Pays-Bas, c'est par commune que les programmes de rénovation sont financés. Les municipalités disposent en ce domaine d'une liberté politique considérable et la réalisation du programme leur est confiée.

Aux Pays-Bas, l'équilibre entre mesures matérielles et sociales penche plutôt, pour le moment, en faveur du social, tandis qu'en France, on s'oriente précisément vers des

interventions matérielles draconiennes. Les mesures matérielles dans les quartiers défavorisés sont par exemple la démolition, la construction neuve, l'amélioration des logements et de leur environnement. On peut aussi vendre des logements, rénover des centres commerciaux, ou améliorer les possibilités de stationnement. Les mesures sociales, ce sont, entre autres, l'organisation de cours de langue et de parcours d'intégration, l'affectation de concierges aux immeubles, la lutte contre l'absentéisme scolaire, la promotion du statut des femmes, l'organisation de l'aide sociale, la création de maisons de jeunes, etc.

Il existe en France une critique de l'approche adoptée, mais il est symptomatique que les troubles de la fin 2005 n'aient eu aucune influence sur l'important programme matériel mis en œuvre. En dépit des observations exprimées de toutes parts en France, la nécessité d'une rupture rigoureuse avec le passé et d'une démolition à grande échelle peut compter sur un large soutien.

Quoi qu'il en soit, une conclusion importante sur la rénovation urbaine en France et aux Pays-Bas est que des mesures matérielles ou sociales seules ne sont pas suffisantes pour résoudre les problèmes des quartiers défavorisés. Seule une combinaison de ces mesures peut être efficace.

Frank Wassenberg

Chercheur associé au *Nicis Institute* de La Haye et à l'Institut de recherche OTB de la *Technische Universiteit Delft*.

frank.wassenberg@nicis.nl et f.a.g.wassenberg@tudelft.nl

Traduit du néerlandais par Marcel Harmignies.