

Le renouvellement urbain,  
la genèse d'une notion  
fourre-tout



# Le renouvellement urbain, la genèse d'une notion fourre-tout

**Sylvaine LE GARREC**

*Observatoire de l'Économie et des Institutions locales (OEIL)  
Institut d'Urbanisme de Paris – Université Paris XII*



## Remerciements

Je souhaite remercier tout particulièrement Jean-Paul Blais, Christine Lelévrier, Ferial Drosso, Marie-Pierre Lefevre, Jean-Claude Driant, Jules-Mathieu Meunier, Martine Vernier et Elodie Vittu pour leurs relectures et leurs conseils, Jacques Donzelot pour ses commentaires sur l'*Urban renewal* américain et Francine Benguigui pour ses encouragements

Sylvaine Le Garrec  
legarrec@univ-paris12.fr

Directrice de la publication : Michèle Tilmont,  
Secrétaire permanente du PUCA  
Directeur de la rédaction : Jean-Paul Blais  
Coordination : Martine Vernier  
Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement  
Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer  
PUCA/Grande Arche de la Défense  
Paroi sud - 92055 La Défense Cedex  
Tél. : 01 40 81 63 82 - Fax: 01 40 81 24 46  
Site : [www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca)

Collection "Recherches" du PUCA n°160,  
en vente au Certu, 9, rue Juliette Récamier, 69456 Lyon Cedex 06  
Tél.: 04 72 74 59 59 - Fax: 04 72 74 57 80  
Site : [www.certu.fr](http://www.certu.fr)

ISSN : 0249-8804

## Présentation

Dans le cadre du programme du Plan Urbanisme Construction Architecture<sup>1</sup> qui porte sur le renouvellement et la recomposition des quartiers nous avons demandé à Sylvaine Le Garrec de regarder comment les mots « renouvellement » et « urbain » s'associaient et avaient, au fil des années, pris du sens et révélé quelques enjeux et quelques contradictions des politiques publiques en matière d'aménagement urbain.

Ce regard à travers la littérature spécialisée et ouvert sur quelques voisins étrangers européens et nord-américains nous interpelle avec vigueur : où sont les évaluations des politiques publiques ? Où sont les usagers de ces formes d'habitat, comme si l'absence des habitants dans la gestion urbaine était quelque chose de normal ?

Même si, ici ou là, et nous sommes conscient que dans ce document tout n'est pas dit (et même ne peut pas être dit), le commentaire de l'auteure s'impose aux dépens, peut-être, d'une description indiscutablement objective. Sylvaine Le Garrec a su faire le tour d'une notion politiquement sensible et nous offre une analyse du rôle des puissances publiques dans ces quartiers que l'actualité de l'automne 2005 remet à nouveau sur le devant de la scène sociale.

A travers ce document, qui n'est que l'une des pierres qui construisent ce programme du PUCA, le renouvellement urbain s'approche d'une véritable dimension politique. Il devient, pour nous, un artifice littéraire utile au décideur et à ceux qui, demain encore, discuteront sur les nuances entre recomposer, réhabiliter, réinsérer, renouveler, restructurer, refaire, remodeler, rénover... et « quelque chose feront » encore pour le bien-être des habitants des banlieues et des quartiers.

Jean-Paul Blais  
PUCA

---

1. Ce programme a pris forme en 2005 par le lancement d'un appel d'offre de recherche « Renouveler et recomposer les quartiers » (document disponible sur le site du PUCA : [www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca)).

<b>Sommaire</b>	2
<b>Chapitre 1 : les inspirations étrangères</b>	9
1.1 Dès les années cinquante, l'Urban Renewal aux États-Unis.	10
Une réponse au déclin des centres et à la problématique des taudis	
Un compromis entre les <i>lobbies</i> du secteur immobilier	
et les défenseurs d'une politique sociale	
Une politique de bulldozer qui a accentué la ségrégation sociale	
<i>Urban Renewal</i> et renouvellement urbain	
1.2 La régénération britannique	15
Désindustrialisation et crise économique	
Une politique des centres urbains	
De la résorption massive à la « rénovation graduelle »	
Régénération, reconversion économique et promotion immobilière	
Une politique distincte des politiques de logement	
Une reconfiguration des relations entre le central et le local	
Le pragmatisme des années quatre-vingt-dix	
1.3 Une tendance à la participation et à la rénovation douce	23
dans les années soixante-dix	
Une Europe urbaine en ébullition	
Bologne et Berlin : les modèles de la rénovation douce	
Une même tendance aux États-Unis : les <i>Model Cities</i> et l' <i>Empowerment</i>	
Nouvelles couches urbaines et cadre de vie	
1.4 Éléments de comparaison	29
Des politiques habitées par des tensions contradictoires	
La rénovation douce : une tendance différente ?	
Un renouvellement de l'action publique	
<b>Chapitre 2 : les précédents français</b>	34
2.1 La rénovation urbaine des années soixante	34
Entre suppression des taudis et restructuration des agglomérations	
Une intervention publique ambitieuse relayée par le secteur privé	
Une politique très critiquée	
Rénovation urbaine et renouvellement urbain	
2.2 De la rénovation à la réhabilitation	40
Le militantisme du cadre de vie	
Le nouveau référentiel de l'action publique : le marché	
La réorientation de l'action publique dans les centres anciens :	
l'amélioration de l'habitat	
L'émergence d'une nouvelle question urbaine : les grands ensembles	
L'apparition de la notion de « réhabilitation »	

2.3 La naissance de la politique de la ville	48
Les premières interventions sur les grands ensembles d'habitat social	
Les principes fondateurs de la politique de la ville	
2.4 Entre développement et rééquilibrage : les contradictions de la politique de la ville	50
« Traiter les lieux ou s'occuper des gens »	
Une ambivalence déjà présente dans le rapport Dubedout	
Du développement communautaire à la mixité sociale	
<b>Chapitre 3 : l'apparition de la notion de renouvellement urbain</b>	56
3.1 Dans la lignée de la régénération britannique	57
La « ville renouvelée » du schéma directeur de la métropole lilloise	
« Refaire la ville sur la ville »	
Les principes du renouvellement urbain	
3.2 Le glissement vers la politique de la ville	63
Une notion qui se propage à travers les réseaux institutionnels	
Le constat d'échec des interventions précédentes	
La démolition est légitimée par l'objectif de mixité sociale...	
...et par les principes de la régénération	
Une réponse aux stratégies patrimoniales des bailleurs sociaux	
3.3 Du renouvellement urbain à la rénovation urbaine	69
Le double régime du renouvellement urbain et le retour de la rénovation urbaine	
Que peut-on attendre aujourd'hui des prétentions sociales du renouvellement urbain ?	
<b>Conclusion</b>	74
<b>Références</b>	78

## Le renouvellement urbain

Depuis son apparition en France au début des années quatre-vingt-dix, la notion de renouvellement urbain a connu un incroyable succès. Formulée à l'origine dans le contexte d'une opération locale<sup>2</sup>, il lui aura fallu moins d'une décennie pour être consacrée par le droit français avec la loi Solidarité Renouvellement Urbain dite loi SRU, votée en décembre 2000. Il est cependant difficile de lui associer une définition précise. On peut voir là l'une des conséquences de son succès mais aussi l'une de ses raisons. Au fur et à mesure de son utilisation par une vaste gamme d'acteurs dans des contextes variés, son sens s'est élargi au point d'être difficilement saisissable. Mais dès le départ l'expression était entourée d'un certain flou, et c'est sans doute l'un des éléments qui a contribué à la rendre particulièrement séduisante. Le « renouvellement urbain » apparaît, au même titre que le « développement durable » ou la « mixité sociale », comme une notion fourre-tout. Avec des mots communs et familiers et une forte puissance évocatrice, elle permet de dire beaucoup sans détails et sans justifications et chacun peut ainsi l'apprécier selon ses propres références et choisir sa propre définition.

Néanmoins, aujourd'hui il ne s'agit plus seulement d'un outil de communication. Au fil des années le renouvellement urbain a pénétré le champ des politiques publiques au point de devenir un objectif politique, de donner son nom à des dispositifs publics et d'être incorporé dans la législation française. On se trouve donc face à une notion à la fois politique, juridique et opérationnelle qui, au-delà de son obscurité sémantique, recouvre des programmes et des enjeux concrets.

---

2. Le terme semble apparaître pour la première fois en France en 1995 lors de la formulation du schéma directeur de la métropole lilloise (Roussel F.X. (dir.), *Document fondateur de la ville renouvelée de la métropole lilloise*, SCET/TEN/CREPAH, 1996).

## La démarche

L'intention initiale de ce travail était de faire une synthèse bibliographique à partir des publications récentes qui faisaient référence au renouvellement urbain, mais cette tâche s'est révélée particulièrement difficile puisque la seule chose sur laquelle s'accordaient les auteurs, c'était l'ambiguïté de l'objet lui-même. Devant l'extrême diversité des documents et des propos, il nous a semblé nécessaire de nous concentrer au préalable sur la définition de la notion.

Dans ce contexte, une première constatation s'est rapidement imposée : il n'existe pratiquement pas de littérature scientifique sur le sujet. Les documents qui traitent aujourd'hui de renouvellement urbain sont pour la plupart des documents opérationnels qui se présentent comme des guides méthodologiques ou des recueils de « bonnes pratiques ». Les scientifiques emploient pourtant eux aussi cette notion; elle donne même son titre à certains colloques ou séminaires<sup>3</sup>, mais elle ne constitue pas pour autant un objet d'étude en soit. Elle sert davantage à désigner de façon générale l'action publique actuelle sur la ville ou bien un processus générique de production de la ville à partir de ses tissus propres ou encore les opérations qui sont programmées dans le cadre des opérations labellisées en tant que telles. Rares sont les travaux qui cherchent à cerner au plus près les sens et les enjeux qu'elle recèle et certains d'entre eux constituent plus des travaux exploratoires que le résultat d'une recherche aboutie<sup>4</sup>.

L'analyse se complexifie encore lorsque l'on dépasse les frontières nationales. Les termes anglo-saxons d'*urban renewal* ou de *regeneration* sont en effet présentés, tantôt comme des traductions littérales du « renouvellement urbain », tantôt comme des concepts qui s'en distinguent. En outre, selon

---

3. CRETEIL, « La ville et son renouvellement : échanges entre acteurs et chercheurs », Créteil, 30 juin 2003 ; GIS socio-économie de l'habitat, « Opérationnalisation des politiques de renouvellement urbain », programme de séminaires, Paris, 2004-2005 ; GRIDAUH-GRALÉ, « Le renouvellement urbain : approche multidisciplinaire », Paris, séminaire du 26 mars 2002 ; IEJUC, « Journée d'étude sur le renouvellement urbain », Toulouse, 18 octobre 2002.

4. Bonneville Marc, « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France. Effets d'annonce, continuité ou rupture ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 97, janvier 2005, pp 7-16. ; Demouéaux Jean-Pierre, « La notion de renouvellement urbain », in GRIDAUH, *Droit de l'urbanisme de l'aménagement et de l'habitat*, Editions du Moniteur, 2002, pp 125-140 ; Gateau-Leblanc Nicolas, *Le renouvellement urbain : référentiel central, local*, thèse sous la direction d'Alain Bourdin soutenue en décembre 2004, Institut Français d'Urbanisme, Université Paris VIII ; Jaillot Marie-Christine, « Renouvellement urbain et transformations sociales : "une vieille histoire" », *Droit et Ville*, n° 55, mai 2003, pp 29-40. ; Piron Olivier, *Le renouvellement urbain. Analyse systémique*, PUCA, coll. Recherches, Paris-La Défense, 2002. ; *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 97, janvier 2005.

les pays et les époques où elles sont employées, elles recouvrent des méthodologies d'action, des politiques urbaines et des types de territoires différents. Il apparaît pourtant nécessaire d'explorer aussi ces notions anglo-saxonnes si l'on veut mieux comprendre la notion française, car non seulement elles en sont à l'origine mais aussi parce qu'avec la formulation de politiques européennes et les échanges internationaux entre chercheurs et acteurs opérationnels, les interactions entre ces expressions restent nombreuses et continuent d'en nourrir le sens.

### Une nouvelle approche des transformations de l'urbain ?

Au-delà du foisonnement d'usages dont fait l'objet l'expression de renouvellement urbain, ses définitions multiples possèdent bien un dénominateur commun : le renouvellement urbain désigne avant tout un processus de production de la ville à partir de ses tissus existants<sup>5</sup>.

Mais cette acception du renouvellement urbain ne saurait expliquer à elle seule l'extraordinaire succès de cette notion présentée comme novatrice. L'histoire urbaine montre en effet que la réorganisation de la ville sur elle-même est le mode dominant de production de l'urbain (Pinol, 2003). Toute ville est en permanence en situation transitoire, à la recherche d'une adéquation impossible entre son cadre bâti et ses activités, entre son contenant et son contenu dont les évolutions ne suivent pas les mêmes déterminants et les mêmes temporalités (Chaline, 1999). Les phases de croissance économique ou de déclin, les catastrophes naturelles ou les volontés des princes ont continuellement amené les tissus urbains à subir des transformations et à suivre des processus d'adaptation et de réadaptation (*ibid.*)

Qu'est-ce qui constitue alors la nouveauté du « renouvellement urbain » ? La croissance périphérique exceptionnelle qu'ont connue les villes durant la deuxième moitié du vingtième siècle grâce au développement des moyens de transport a sans doute fait oublier ce mode ordinaire de production de la ville. Les pouvoirs publics davantage orientés vers un urbanisme de création et d'extension sont-ils démunis face aux exigences de cet

---

5. « Les approches habituelles (du renouvellement urbain) relèvent en fait de trois dimensions différentes :

- le phénomène lui-même, présent depuis toujours dans telle ou telle partie du tissu urbain sous diverses formes, avec ses impacts jugés, selon les points de vue positifs et négatifs. C'est l'approche essentialiste.
- Les objectifs politiques que l'on peut s'assigner dans ce cadre, avec les méthodes de mise en œuvre correspondantes. C'est l'approche téléologique.
- Les actions qui sont conduites à ce propos, sur un plan global ou ponctuel, et depuis longtemps (.....) et qui réclament le plus souvent des outils spécifiques.
- C'est l'approche instrumentale. » (Piron, 2002b)

urbanisme de transformation qu'ils redécouvrent aujourd'hui ? Si la nécessité de voir émerger un nouveau concept sur la ville et ses transformations se fait sentir, c'est peut-être parce qu'il s'agit tout autant de « renouveler » la forme de l'action publique sur la ville que la forme de la ville elle-même.

Ce qui semble nouveau avec l'apparition dans le discours du renouvellement urbain, c'est la nature et l'ampleur des mutations économiques et sociales dans lequel il s'inscrit. Le développement urbain et les changements sociaux survenus pendant l'ère industrielle sont considérés comme étant sans précédent dans l'histoire. Il semble donc logique d'envisager de la même manière les transformations suivantes liées au passage des sociétés occidentales à une ère post-industrielle.

Cette approche nous a servi de fil directeur tout au long de cette recherche : comprendre ce qui constitue la nouveauté du « renouvellement urbain » pour faire émerger les questions plus globales que la notion pose sur la ville et sur les politiques urbaines.

Pour cela, il était nécessaire de remonter bien en amont des origines de l'expression elle-même et d'intégrer dans une même perspective les différentes politiques publiques mises en place depuis la Deuxième Guerre mondiale, en France et dans les pays occidentaux, pour transformer la ville existante. Le « renouvellement urbain » n'est pas une création *ex nihilo*. Même s'il s'affirme comme un concept inédit, il reste porteur de ces expériences précédentes puisqu'il s'en est inspiré ou s'y est opposé.

C'est dans ce sens, que nous étudierons, dans une première partie, les exemples étrangers qui ont pu nourrir la notion de renouvellement urbain, en nous concentrant tout particulièrement sur les expressions anglo-saxonnes qui sont généralement proposées comme des traductions du concept français. Ensuite, nous nous intéresserons aux politiques françaises qui ont été formulées depuis les années cinquante afin de comprendre de quelle manière le renouvellement urbain s'inscrit dans leur continuité et ce qu'il propose d'original. Enfin, dans une dernière partie, nous verrons quel cheminement a suivi la notion depuis sa création au début des années quatre-vingt dix et comment son sens s'est enrichi, comme par sédimentation de couches successives, au cours de ce parcours et des divers usages dont elle a fait l'objet.

Cette démarche nous a permis de mettre en lumière les différentes connotations qui alimentent le concept de renouvellement urbain sans pour autant chercher à résoudre les contradictions qui l'habitent.

## Les inspirations étrangères

Ce sont les États-Unis qui, pour la première fois, font usage de l'expression *urban renewal* à laquelle on apparente indirectement la notion française de renouvellement urbain. Ces termes désignent alors un programme fédéral, lancé par l'*Housing Act* de 1949 et réaffirmé par celui de 1954. Encore aujourd'hui, cette expression reste associée à cette loi et à cette période spécifique de l'histoire urbaine des États-Unis, tout comme pouvait l'être la « rénovation urbaine » en France avant qu'elle ne soit réutilisée au titre d'une nouvelle loi en 2003<sup>6</sup>.

On ne saurait donc considérer la notion d'*urban renewal* comme une traduction littérale de celle de renouvellement urbain, elle était d'ailleurs traduite à l'époque par « nouveau urbain ». Le renouvellement urbain a aujourd'hui une acception plus large, plus proche d'un autre terme anglais qui est celui de *regeneration*, bien que celui-ci soit également né dans un contexte urbain et politique particulier à la Grande-Bretagne à la fin des années soixante-dix. Le mot « régénération » existe d'ailleurs en français, et pour certains auteurs il se distingue très nettement du « renouvellement urbain ».<sup>7</sup>

Même si elle connaît des équivalents en anglais et dans d'autres langues, la notion de renouvellement urbain en tant que telle est spécifique à la France. La méthodologie d'action et les enjeux des opérations dites de « renouvellement urbain », de *regeneration*, de *Stadterneuerung* ou de *rigenerazione* peuvent se ressembler d'un pays à l'autre, mais les contextes

---

6. Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

7. « Autre mot qui circule en parallèle, celui de « régénération » qui à la différence de « renouvellement » insiste sur le changement de nature, sur le « fait de revivre » et qui est souvent employé à propos des anciennes villes industrielles. Il désignerait alors, dans le contexte particulier de la désindustrialisation, l'action de renouveler » (Jaillot, 2003), voir aussi C. Chaline, *La régénération urbaine*, coll. Que-sais-je, n° 3496, PUF, 1999.

urbains, les configurations institutionnelles et politiques, ainsi que les textes de lois spécifiques auxquels ces différents homonymes font référence ne sont pas interchangeables. Dans chaque langue et dans chaque pays, l'émergence de la notion elle-même a suivi un parcours particulier.

Cependant, on aurait tort de trop cloisonner les problématiques liées au renouvellement urbain dans la stricte limite des contextes nationaux auxquels elles se réfèrent. Ce serait non seulement oublier que les pays occidentaux connaissent des évolutions socio-économiques similaires, mais aussi nier qu'il existe des échanges concrets sur les pratiques et les recherches urbaines ayant cours dans chaque nation. Bien qu'elles ne soient pas assimilables entre elles, les politiques urbaines des pays occidentaux se nourrissent les unes des autres et l'exemple de la notion de renouvellement urbain est tout à fait révélateur de ces interactions. Les liens de parenté entre l'*urban renewal* américain, la *regeneration* britannique et le renouvellement urbain français ne se situent pas qu'au niveau sémantique.

## 1.1 Dès les années cinquante, l'*urban renewal* aux États-Unis

### Une réponse au déclin des centres et à la problématique des taudis

Le programme fédéral de l'*urban renewal* apparaît au début des années cinquante pour répondre à un problème aigu dans des villes américaines de l'époque. Face à la fuite vers les périphéries des classes moyennes et des activités économiques, en partie encouragée par les politiques fédérales<sup>8</sup>, les centres urbains sont entrés dans une spirale de dégradation physique et de paupérisation de la population, accentuée par la Grande Dépression et la Deuxième Guerre mondiale. Au sortir des années quarante, la problématique des taudis (*slums*) et de l'habitat insalubre est prégnante dans la plupart des grandes villes américaines, d'autant que ces quartiers ont accueilli durant cette décennie « la deuxième grande migration noire » qui a attiré la main-d'œuvre noire des régions du Sud vers les villes industrielles du Nord.

Ce phénomène de déclin des centres devient rapidement pour les autorités municipales un fléau contre lequel il faut lutter. La fuite de leurs électeurs et de la population active, la baisse des ressources locales et des valeurs foncières, la visibilité de la dégradation physique et la croissance des problèmes sociaux conduit les pouvoirs locaux, encouragés par les entrepreneurs

---

8. Les grands programmes de construction d'autoroutes et la politique de prêts à taux réduit pour l'accession à la propriété conduite par l'État Fédéral a largement contribué au phénomène de suburbanisation américain.

implantés dans les quartiers d'affaires et les *lobbies* immobiliers, à rechercher des solutions pour stabiliser la population blanche des centres et inverser le processus de déconcentration vers les périphéries. Le sentiment de la naissance d'une nouvelle ère suite à la guerre et à la grande dépression nourrit par ailleurs l'émergence de projets ambitieux et facilite l'alliance de divers partenaires au niveau local (Teaford, 1990).

### **Un compromis entre les *lobbies* du secteur immobilier et les défenseurs d'une politique sociale.**

C'est dans ce contexte que le congrès vote l'*Housing Act* de 1949. Cette loi pose les bases de ce que sera l'*urban renewal*, bien que l'expression n'apparaisse pas encore dans le texte. L'*Housing Act* de 1949 permet d'octroyer des fonds fédéraux sous forme de prêts ou de subventions aux collectivités locales pour « la résorption des taudis » (*slum clearance*) et le « redéveloppement » des centres (*redevelopment*). Les fonds sont attribués aux municipalités sur présentation d'un projet d'ensemble et sont ensuite reversés à des entreprises privées pour leur permettre d'acheter, de démolir et d'aménager les quartiers de taudis désignés dans le projet formulé par les autorités locales. Celles-ci se contentent alors de contrôler les opérations et elles peuvent si besoin utiliser leur pouvoir d'expropriation pour faciliter les acquisitions (Bushouse, 2002). Une fois aménagées, les parcelles sont revendues à des promoteurs privés, les fonds fédéraux servant alors à absorber les deux tiers de la différence entre le coût du terrain et de son aménagement et le prix de revente. Les collectivités locales et les promoteurs privés sont encouragés à élaborer des projets mixtes de développement qui comprennent à la fois du logement, des commerces et des activités. La loi oblige également au relogement de la population des taudis dans des « quartiers vivables » (*livable quarters*). Reconnaisant l'incapacité du secteur privé à offrir des logements décents et confortables à ces ménages défavorisés, l'*Housing Act* prévoit un programme de construction de 810 000 logements sociaux (*public houses*) sur 6 ans (Jenkins, 2001). Ce n'est qu'avec l'*Housing Act* de 1954 que le *redevelopment* devient *urban renewal* : la procédure s'étend alors au-delà des taudis, visant aussi les zones industrielles et commerciales.

Les fonds fédéraux de l'*urban renewal* servent uniquement à impulser les programmes de redéveloppement urbain, ceux-ci étant laissés à l'initiative des communes urbaines candidates. L'engagement fédéral est donc relatif. Le programme n'est nullement imposé et toutes les grandes villes n'ont pas répondu à cette opportunité. Les villes du Sud, par exemple, n'ont presque pas participé (Fairbanks, 2002).

Cette loi est le produit d'un compromis entre deux visions divergentes : celle du *lobby* des marchands de biens d'une part et celle des progressistes d'autre part. Les premiers étaient surtout préoccupés par la création d'un partenariat entre les entreprises privées et les pouvoirs publics pour la reconstruction des villes et la sauvegarde des valeurs immobilières. Le logement social n'était pour eux qu'une idée socialiste, une concurrence déloyale à leurs activités. Ils souhaitaient par ailleurs un engagement mineur du pouvoir fédéral et considéraient que le redéveloppement urbain ne devait pas concerner que l'éradication des taudis mais toutes les zones de la ville. Pour les progressistes en revanche, c'était l'élimination de l'habitat insalubre en tant que problème social qui constituait le centre du projet de loi. Ils posaient la question plus générale du logement des pauvres et des minorités. C'est pour cela qu'ils militèrent pour un programme de construction de logements sociaux et pour que l'obligation de relogement soit inscrite dans la loi. Le programme de l'*urban renewal* donne des satisfactions à chacune de deux parties mais sans être, du coup, sous-tendue par une philosophie et des enjeux politiques clairs (Jenkins, 2001).

Le programme fédéral se retrouve donc en balance entre une vision économique et une vision sociale, mais aussi entre une politique d'urbanisme et une politique du logement. Au-delà de l'objectif de la résorption des taudis, l'*Housing Act* de 1949 exige en effet des villes candidates qu'elles présentent des projets de restructuration pour chaque zone cible, et un plan global de développement urbain où apparaissent, entre autres, les orientations en matière d'usage des sols, de transport, de services publics, d'équipement de loisirs et de quartier d'affaires... (Fairbanks, 2002).

### **Une politique du bulldozer qui a accentué la ségrégation sociale**

De multiples travaux de recherche ont été publiés aux États-Unis sur l'*urban renewal*. Un grand nombre d'études se sont consacrées à des reconstitutions historiques monographiques et l'ensemble des travaux a contribué à forger une image globale de ce que fut ce programme. Il s'agit, comme pour la rénovation urbaine des années soixante en France, d'une image plutôt négative. L'*urban renewal* est en effet assimilé aujourd'hui à une politique lourde du bulldozer, complice d'intérêts individuels ou purement marchands, peu soucieuse de l'intérêt général, peu respectueuse de la mémoire et des modes de vie et surtout désastreuse par les effets sociaux qu'elle a induit (Jacobs, 1961 ; Anderson, 1964 ; Hartman, 1966 ; Gans, 1968 ; Keyes, 1969 ; Hirsh, 1983 ; Teaford, 1990)

En effet, si le débat n'avait pas été tranché au moment de la formulation du projet de loi entre une vision économique et une vision sociale, les mises en œuvre du programme au niveau local n'ont pas privilégié, dans la plupart des cas, les orientations sociales des progressistes.

Les travaux monographiques montrent que dans la majorité des villes candidates les élus locaux, associés avec les *leaders* économiques de la ville, ont dès le départ largement favorisé l'aspect physique de l'*urban renewal* au détriment de son aspect social<sup>9</sup>. La plupart des villes ont ainsi concentré leurs efforts sur la construction de grands équipements (autoroutes, aéroports, parcs publics, centres commerciaux...), sur la valorisation des quartiers d'affaires et sur la réalisation de logements de luxe susceptibles d'attirer de nouveau les classes moyennes blanches dans le centre.

La démolition des taudis n'a généralement été mise en œuvre que pour favoriser cette reprise économique des centres et leur attractivité résidentielle<sup>10</sup>. Le volet de l'*urban renewal* concernant la construction de logements sociaux dans des « quartiers vivables » est souvent passé à la trappe. L'*urban renewal* a ainsi accentué les phénomènes de ségrégation et aggravé les conditions de logement des populations pauvres et des minorités noires alors qu'il était censé lutter contre ces processus.

Les habitants des quartiers visés par la réhabilitation ont, en majorité, été déplacés aux marges de la ville dans des zones sous-équipées et délaissées ou relogés dans des quartiers centraux de taudis qui n'ont pas fait l'objet d'interventions publiques. (Zhang, Fang, 2004)

Certaines villes, comme Chicago ou Cincinnati, se sont même servies des nouveaux outils de planification de l'*urban renewal* pour renforcer les limites des ghettos noirs existants et réaffirmer la *color line* au centre de la ville (Hirsh, 1983 ; Fairbanks, 1988) constituant ainsi ce que Hirsh a appelé un « second ghetto » : similaire aux premiers ghettos qui se sont constitués jusque dans les années trente, le second ghetto des années cinquante a en outre la particularité d'avoir bénéficié dans sa formation d'une attitude volontariste des autorités locales (Hirsh, 1983).

D'autres villes se sont pourtant saisies des orientations progressistes contenus dans le programme fédéral, comme Cleveland (Jenkins, 2001), Philadelphie (Bauman, 1987 ; Mc Kee, 2001) ou San Antonio (Fairbanks, 2002). Portés par une nouvelle génération de *leaders* politiques locaux moins sensibles à la corruption que leurs prédécesseurs d'avant-guerre, ces projets de réforme sociale au sein de la ville se sont cependant heurtés à l'hostilité des populations blanches et des différentes minorités ethniques qui refusaient de voir se construire dans leur environnement résidentiel des

---

9. « L'accent a été mis sur la brique, le mortier et l'asphalte et non sur les réformes sociales ou sur la redistribution des richesses et du pouvoir » (Jenkins, 2001, p 476), « C'était à l'ingénieur, à l'architecte et l'entrepreneur qu'il revenait de guérir la ville de ses maladies et non au travailleur social ou à l'agitateur d'opinion... » (Teaford, 1990, p 12).

10. Pour qu'une zone bénéficie des fonds fédéraux, il suffisait qu'elle compte seulement 20 % de taudis.

logements sociaux susceptibles d'accueillir des populations noires (Jenkins, 2001 ; Bauman, 1987). Par ailleurs, les programmes de logements sociaux qui ont effectivement été réalisés durant cette période ont généralement été confrontés à une multitude de vices de construction et à une absence totale de gestion, si bien que Nixon en 1973 mit fin à cet aspect de l'*urban renewal*. Il ne restait de toutes façons au programme plus qu'un an à vivre. Ses supports politiques s'étant affaiblis aussi bien à droite qu'à gauche, il fut abandonné en 1974.

L'*urban renewal* est considéré comme l'une des causes directes des émeutes raciales des années soixante. L'amertume et la colère des populations noires déjà alimentées par les conditions de travail spécifiques auxquelles elles étaient soumises ont été renforcées par ces programmes publics qui ont encouragé leur déplacement et renforcé leur isolement sans aucune amélioration de leurs conditions de logement.

On a bien assisté, pourtant, dans cette deuxième moitié du vingtième siècle aux États-Unis à un véritable regain économique des centres et à un réel mouvement de retour vers le centre des classes moyennes blanches, si bien qu'aujourd'hui une part substantielle de la réhabilitation des quartiers centraux est financée directement par les cols blancs « réimplantés » et non par les subventions du gouvernement. Cette reconquête indirecte produit d'ailleurs autant sinon plus de déplacement des classes populaires que les programmes fédéraux (E. Gales, 1987). Il est cependant peu probable que l'on puisse attribuer ce phénomène aux seules politiques fédérales. Comme dans d'autres pays occidentaux la *gentrification* des centres-villes américains est aussi liée à la disparition progressive du secteur secondaire et à l'apparition concomitante des nouvelles élites de la société post-industrielle. (Smith, Williams, 1986)

### ***Urban renewal* et renouvellement urbain**

L'*urban renewal* américain est fréquemment assimilé en France aux politiques brutales de rénovation urbaine des années soixante, et c'est pour cela que l'expression est restée jusqu'aux années quatre-vingt-dix peu connue et peu usitée (Demouveau, 2002). Pourtant, si l'on analyse de plus près ce qu'était cette politique fédérale, on voit bien émerger certains éléments constitutifs de la notion de renouvellement urbain dans son acception actuelle. L'*urban renewal* marque la naissance d'une nouvelle forme d'action publique pour la production et la transformation de la ville, entraînée non seulement par l'émergence de la planification locale mais aussi par la création de nouvelles configurations institutionnelles et de nouveaux partenariats, entre les autorités fédérales et les autorités locales d'une part et entre le secteur public et le secteur privé d'autre part (Teaford, 1990 ; Fairbanks, 2002).

On retrouve aussi des objectifs de mixité sociale et de mixité des fonctions, mais ce qui est encore plus utile pour la compréhension de la notion contemporaine de renouvellement urbain, c'est la tension qui existe dès le départ entre un aspect économique et un aspect social, entre une vision liée aux valeurs et aux marchés immobiliers et une vision liée à une meilleure intégration sociale par la ville et le logement.

Enfin, il semble important de relever que l'*urban renewal* est une expression qui naît en pleine période de transitions : transition de l'après-crise et de l'après-guerre, transition politique avec l'émergence d'un nouveau type de *leaders* locaux, mais aussi transition économique avec l'entrée dans les Trente Glorieuses. La question de la place de la politique urbaine au sein de ces mutations socio-économiques plus globales reste entière. L'*urban renewal* a-t-il eu des effets propres au-delà des mécanismes généraux de changement social ou bien doit-on le considérer simplement comme une « politique technocratique d'accompagnement de la transformation de l'Amérique urbaine » (Paquot, 1999, p 56) ?

## 1.2 La *regeneration* britannique<sup>11</sup>

### Désindustrialisation et crise économique

L'apparition de la thématique de la *regeneration* en Grande-Bretagne est elle aussi fortement liée à des transformations socio-économiques majeures. Mais si l'*urban renewal* se situe plutôt dans la modernité et la croyance au progrès, la *regeneration*, elle, fait davantage écho à une atmosphère de déclin et de crise économique. Il ne s'agit pas seulement de remettre à neuf ou de créer du nouveau, il s'agit de « renouveler en redonnant les qualités perdues »<sup>12</sup>.

La thématique de la *regeneration* apparaît en effet en Grande-Bretagne dans les années soixante au moment où l'économie de ce pays pionnier de la révolution industrielle est frappée de plein fouet par la régression du secteur secondaire.

Les villes, et en particulier les villes du Nord, nées de l'expansion de l'industrie vont vite devenir les signes visibles de ces grandes mutations économiques. Carcasses d'usines fermées, implantations industrielles polluantes laissées à l'abandon, augmentation du taux de chômage, exode vers les villes aux activités tertiaires, problèmes sociaux, perte de ressources pour les

---

11. Barry Goodchild, *La politique urbaine en Grande Bretagne*, Sheffield, 1991. Cette recherche effectuée pour le PUCA a été notre principale source d'information pour ce chapitre.

12. Le *Petit Robert*, édition de 1995, une des définitions du verbe régénérer.

municipalités, tous les phénomènes se conjuguent pour accentuer rapidement le déclin des centres urbains déjà fragilisés depuis le début des années cinquante.

### Une politique des centres urbains

La « régénération » est en effet avant tout une politique des centres urbains (*inner cities*), car non seulement ce sont les parties de la ville qui présentent le plus de stigmates de la désindustrialisation, mais aussi parce que leur dégradation et leur paupérisation résultent, comme aux États-Unis, d'un processus plus global et plus ancien de déconcentration des villes encouragé par une politique volontaire dès la fin de la deuxième guerre mondiale. Le gouvernement travailliste, alors préoccupé par la crise du logement causée par le conflit, a concentré sa politique sur la construction neuve dans les banlieues, les villes nouvelles (*new towns*) et sur les terrains déblayés des ruines de guerre. Peu d'attention était portée aux quartiers centraux des grandes agglomérations qui ont vu les ouvriers, les employés, les activités et les emplois fuir vers les périphéries et sont devenus des zones d'habitat dégradées, foyers d'accueil de la population immigrée du nouveau Commonwealth.

Le terme anglais *inner city* n'est cependant pas réellement assimilable à ce que nous entendons en France par « centre urbain ». Importée des États-Unis, cette notion désigne avant tout « un cercle de pauvreté, de diversité ethnique, de logement bon marché, de prix de terrains peu élevés, qui se situe entre le centre-ville et la banlieue prospère des classes moyennes de la périphérie urbaine » (Goodchild, 1991, p 45). Quand le parti travailliste choisit ce vocable lors de la mise en place des premières politiques de régénération (Department of Environment, 1977), il l'utilise véritablement dans ce sens. Mais progressivement, l'expression *inner city* est employée dans un sens plus général pour désigner toute zone urbaine difficile, qu'elle soit située près du centre, en périphérie ou dans une petite ville, qu'elle soit constituée de tissus urbains anciens ou de cités de logement social (*Housing estates*). (Goodchild, 1991).

### De la résorption massive à la « rénovation graduelle »

Jusque dans les années soixante-dix, des programmes de résorption massive, dénommés comme aux États-Unis *urban renewal*, se sont attaqués aux problèmes des centres urbains. Certains projets, comme ceux menés à Birmingham, Liverpool et Glasgow peuvent même être considérés comme faisant partie des plus grands projets de ce genre exécutés en Europe de l'Ouest (Goodchild, 1991). Mais à l'heure du déclin industriel, l'« urbanisme de la table rase » (*Cleansweep planning*) n'est plus d'actualité. La

résorption, et en particulier les expropriations auxquelles elle a donné lieu, a soulevé trop de mouvements d'opposition et la construction neuve publique ne possède de toutes façons plus assez de ressources pour envisager des projets de cette envergure.

Une nouvelle théorie apparaît alors, celle du *gradual renewal* ou du *cellular renewal*, que l'on peut traduire en français aussi bien par rénovation, renouveau, ou encore renouvellement graduel ou cellulaire. Cette théorie développée par Mac Kee (Mac Kee, 1971, 1974) prône une action mêlant réhabilitation et constructions mineures sur de petites zones, les « cellules » de logement, parfois réduites à une simple maison individuelle. La rénovation graduelle a pour objectif de protéger les fonctions économiques du parc privé ancien et d'encourager les investissements privés. Pour compléter et favoriser la réhabilitation de l'existant, les promoteurs locaux sont ainsi appelés à venir construire sur les terrains inoccupés des immeubles susceptibles d'élever le standing des quartiers visés. Cette théorie a été soutenue par le gouvernement travailliste qui a voté en 1974 une loi sur le logement permettant de la mettre en pratique à travers des dispositifs faisant penser, en France, aux Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)<sup>13</sup>. Il s'agit des *Housing Action Areas* - HAA (Goodchild, 1991), qui permettent de désigner des zones prioritaires dans lesquelles les propriétaires peuvent bénéficier de subventions pour l'amélioration de leur logement.

### Régénération, reconversion économique et promotion immobilière.

La thématique de la *regeneration* n'est pas totalement étrangère à ces nouvelles conceptions, mais elle se situe cependant dans un autre registre. Les politiques de régénération britannique ne sont pas tant des politiques du logement que des politiques de reconversion économique. Si elles se focalisent sur les villes et en particulier sur les centres urbains, c'est aussi parce que ceux-ci sont perçus comme les moteurs de l'économie nationale. Les villes britanniques, fleurons de l'ère industrielle, doivent recouvrer leur compétitivité au sein de l'économie européenne et mondiale. Or c'est sur le cadre de vie, sur la présence d'activités tertiaires à forte valeur ajoutée et sur l'image de marque portée en partie par son centre que se fonde l'attractivité de la ville mondiale post-moderne (Sassen, 1991). Le projet phare de la régénération britannique reste ainsi la conversion des zones portuaires de Londres en un centre d'affaires à vocation internationale. Durant l'exercice 1990-1991, ce seul projet a absorbé 39% des dépenses publiques consacrées à la politique des centres urbains en Angleterre (Goodchild, 1991, p 40).

---

13. Voir chapitre 2.1 : De la rénovation à la réhabilitation : la réorientation de l'action publique dans les centres anciens.

La régénération se situe dans la perspective des cycles économiques (Chaline, 1999). Les centres urbains sont perçus comme les témoins de l'absence anormale d'une régénération économique spontanée à la fin du cycle industriel. Comme le tissu osseux d'un os fracturé<sup>14</sup>, les tissus urbains sont censés se reproduire sur eux-mêmes et se réadapter naturellement, or la présence croissante de friches atteste que ces mécanismes sont altérés. Une intervention extérieure apparaît donc nécessaire pour réactiver les engrenages bloqués et, l'investissement privé est la pompe à réamorcer dans ce but. Cette idée fait consensus au niveau politique à partir de la fin des années soixante-dix.

Le premier *Urban Programm* (UP) que le gouvernement travailliste met tardivement en place en 1968 s'attaque davantage aux conséquences sociales du déclin urbain. Visant l'apaisement des tensions inter-raciales que l'on juge renforcées par la dégradation du cadre bâti, l'UP se concentre à un niveau micro-local sur l'éducation, les services sociaux, le soutien aux actions associatives, le développement communautaire et l'amélioration du cadre de vie avec la création d'infrastructures ponctuelles (modernisation de bâtiments publics, création de crèches, d'aires de jeux, rénovation du mobilier urbain...) (Moindrot, 1996 ; Goodchild, 1991). Mais dès 1977, les travaillistes, à l'approche des échéances électorales, formulent une nouvelle politique des centres urbains à travers la rédaction d'un livre blanc, *Policy for the Inner Cities* (Department of the Environment, 1977), où ils prônent une intervention plus globale et plus transversale qui, en complément de l'action sociale, vise à faire revenir l'investissement privé dans les zones centrales.

En arrivant au pouvoir en 1979, les conservateurs radicalisent cette ligne d'action. Le retour de l'investissement privé occupe le centre de leur stratégie d'intervention, en tant qu'objectif mais cette fois aussi en tant que moyen. On laisse de côté la dimension sociale, c'est l'esprit d'initiative et l'entreprise individuelle qu'il faut réinjecter dans les centres urbains plutôt que des dépenses publiques dirigées vers des actions sociales jugées peu productives<sup>15</sup>. La régénération va alors se concentrer majoritairement sur le financement d'initiatives économiques (création d'emploi, soutien aux investissements privés et aux entreprises), sur l'action foncière et sur l'impulsion de la promotion immobilière, tandis que l'état central a pour objectif de se désengager.

---

14. Le sens le plus ancien du mot régénération est « la reconstitution naturelle d'une partie vivante qui a été détruite. Régénération des chairs d'une plaie, d'un tissu osseux d'un os fracturé », *Le Petit Robert*, édition de 1995.

15. Les conservateurs ont, eux aussi, présenté leur politique urbaine dans un livre : Department of Environment, *Action for cities*, 1988.

Le fer de lance de cette politique au début des années quatre-vingt, ce sont les agences de Développement Urbain (*Urban Development Corporations* – UDC). Ces agences agissent non pas comme des promoteurs mais comme des « catalyseurs » (Moindrot, 1996) ; elles ont pour mission d'acheter et d'aménager en vue de leur revente des terrains en friches ou occupés par des immeubles dégradés. Elles sont également chargées de la construction des infrastructures (zones d'activité, voies de circulation...) et de la promotion de ces terrains auprès des investisseurs. Ces mesures sont par ailleurs soutenues par une politique parallèle de lutte contre l'étalement urbain menée dès l'époque du gouvernement travailliste<sup>16</sup>.

### Une politique distincte des politiques de logement

La politique de régénération reste bien distincte de la politique du logement, qui fait l'objet de programmes indépendants. Les UDC sont d'ailleurs mieux adaptées pour agir sur des zones caractérisées « par la présence d'une grande concentration de friches industrielles et par l'absence ou presque d'habitants » (Goodchild, 1991, p 56). La promotion immobilière que l'on cherche à activer dans le cadre de la régénération, ce n'est pas tant l'amélioration ou le remplacement des quartiers d'habitat existants, que la construction de complexes de bureaux, de centres commerciaux, de structures touristiques, d'équipement de prestige et de résidences de standing sur des terrains vides ou occupés par des friches industrielles. Et c'est bien la définition originelle de la régénération urbaine : le terme désigne au départ la mobilisation et le recyclage des friches industrielles en vue de la création de nouvelles infrastructures (*ibid.*). Ce n'est que par la suite que son sens s'est élargi.

Les politiques du logement suivent cependant les mêmes principes généraux : l'intervention de l'état se réduit à la stimulation des mécanismes du marché libre. Son action est donc concentrée sur les subventions pour les travaux d'amélioration destinées aux propriétaires. Les conservateurs n'encouragent pas l'expropriation, jugée contraire aux processus naturels qui régissent les marchés du logement. Ils n'envisagent pas non plus la construction de nouveaux logements sociaux, seule l'incitation à la construction neuve privée retient leur attention. Quant au logement social existant, ils s'attachent à en améliorer la gestion, en éliminant le monopole détenu en la matière par les municipalités et en encourageant la participation active des locataires. En termes d'action sociale ou de réhabilitation sur

---

16. La création des villes nouvelles (*new towns*) constitue l'outil phare de cette politique d'« endiguement urbain » (*urban containment*) mise en place par les travaillistes.

ces logements publics, les mesures qui sont mises en œuvre se réduisent bien souvent à une sécurisation des ensembles résidentiels selon la théorie de l'« espace défendable »<sup>17</sup>. L'investissement public pour la réhabilitation du parc de logement existant augmente dans les années quatre-vingt, mais il reste bien inférieur aux montants consacrés à la régénération et les tentatives d'encouragement de l'investissement privé ont également beaucoup moins porté leurs fruits (Goodchild, 1991).

### Une reconfiguration des relations entre le central et le local

Mais ce qui caractérise les politiques de régénération en Grande-Bretagne, ce sont les changements qu'elles ont induits dans les relations entre l'état et les autorités locales. La régénération marque le « rejet des anciens styles d'intervention publique » (*ibid.*, p. 50) et c'est sur cette articulation entre le local et le central que se cristallise l'opposition entre travailistes et conservateurs.

Pour les travailistes, la régénération est l'occasion de créer un nouveau partenariat entre les municipalités et l'État. Le premier *Urban Programm* permet ainsi de financer des projets à 75 % par l'État et à 25 % par l'autorité locale. Dans le livre blanc de 1977, cette idée de partenariat est encore accentuée : des règlements administratifs spéciaux sont envisagés pour unifier les actions du gouvernement central et des autorités locales dans les villes désignées comme prioritaires. Cette nouvelle coordination des programmes de dépenses existants est perçue comme étant l'unique moyen de contourner l'austérité des ressources publiques engendrée par la crise économique.

Les conservateurs en 1979 prennent le contre-pied de cette interprétation. Pour les travailistes, les municipalités souffraient d'un manque de ressources parce qu'il n'y avait plus d'investissement privé dans les centres urbains. Pour les conservateurs, il n'y a plus d'investissement privé dans les centres urbains, parce que les municipalités ont mal géré leur ville, et c'est pour cela qu'elles se trouvent sans ressources<sup>18</sup>. Toute la politique de régénération des conservateurs dans les années quatre-vingt va donc s'efforcer de contourner les pouvoirs locaux jugés responsables de la dégradation des cen-

---

17. La théorie de l'espace défendable (*defensible space*), appelée aussi prévention situationnelle préconise le traitement de la délinquance par une intervention sur le cadre architectural et urbain afin « d'empêcher le passage à l'acte du délinquant, en modifiant les circonstances dans lesquelles les délits pourraient être commis » (Lefrançois, 2000). Voir aussi : Newman, 1972 ; Coleman, 1985.

18. « On leur reproche leur démagogie fiscale et sociale (lourdes taxes d'habitations, faibles loyers HLM, bas tarifs des transports en commun, entretien de nombreux services sociaux déficitaires), leur sourde hostilité à l'égard des chefs d'entreprise, leur peu d'empressement à entretenir le patrimoine municipal, leur rhétorique incendiaire. » (Moindrot, 1996, p 727).

tres urbains. Et c'est dans cette perspective que le gouvernement central met en place les *Urban Development Corporations* (UDC) qui permettent de soustraire à l'autorité des conseils locaux les secteurs dégradés dont elles ont la charge (Moindrot, 1996). Dans le même esprit, la loi du gouvernement local, des sols et de l'urbanisme de 1980 oblige les municipalités à tenir à jour une liste des friches en possession des organismes publics et elle donne le pouvoir au ministre de forcer les municipalités à vendre ce type de terrains.

La mise en place des UDC a rencontré une forte opposition, ce qui a considérablement freiné la création des agences et aussi les missions de celles qui ont vu le jour. Cependant, les situations ont beaucoup varié d'un endroit à l'autre et les UDC jusqu'à leur disparition en 1993 ont bien mené des projets d'envergure, tels que la reconversion des Docks de Londres (*ibid.*)

### Le pragmatisme des années quatre-vingt dix

Dès le début de la décennie quatre-vingt-dix, on considère que les villes britanniques sont sorties de la crise<sup>19</sup>. Un très grand nombre de friches industrielles ont fait l'objet d'une reconversion et les paysages des centres se sont considérablement modifiés.

Cependant, en se concentrant sur les stratégies immobilières et sur les activités tertiaires de pointe, les programmes de régénération sont certes intervenus sur la dimension physique de la désindustrialisation mais ils n'ont pas répondu au problème sans cesse croissant du chômage des populations peu qualifiées, les premières touchées par ces mutations économiques. Sans légitimité locale et allant parfois complètement à l'encontre de la culture industrielle des zones où ils intervenaient, certains projets de régénération ont soulevé de violents conflits avec la population au point de se solder par des situations de crise et de blocage complet<sup>20</sup>. Plus globalement, il est communément admis que la régénération des années quatre-vingt a contribué au renforcement des inégalités sociales. Selon Harvey, cette décennie de régénération capitaliste est résumée dans le contraste entre les blocs brillants post-modernes des nouveaux projets commerciaux du centre-ville et une mer de pauvreté qui les entoure (Harvey, 1989).

---

19. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, « La parole aux chercheurs britanniques » n° 48, octobre 1990.

20. Le projet de régénération des estuaires de la Tyne et de la Wear, piloté par une agence de développement urbain, privilégiant les programmes immobiliers de standing sur les activités à base maritime a suscité la formation d'un groupe de contestation dont beaucoup d'adhérents étaient d'anciens marins-pêcheurs, des travailleurs de la marine marchande ou des chantiers navals ayant perdu leur emploi. Le projet de construction d'un immeuble de luxe fut ressenti comme une provocation. Une émeute accompagnée de pillages explosa en septembre 1991, ce qui freina l'ardeur des promoteurs (Moindrot, 1996).

Face à ces constats, les conservateurs, à la fin des années quatre-vingt, ont recentré la politique urbaine. Ils ont abandonné la pure stratégie immobilière pour une conception de la régénération de nouveau liée au développement social et économique et à la participation active des autorités locales. La mise en œuvre des programmes a alors été confiée à une structure partenariale regroupant la municipalité, les acteurs du secteur privé et les associations. La position active de l'habitant a ainsi été renforcée. Parallèlement, l'alternative travailliste s'est adoucie, si bien que lorsque le parti est arrivé au pouvoir en 1997, il n'a pas modifié les grandes orientations du programme, il a simplement souligné quelques-uns de ses aspects. L'objectif de lutte contre l'exclusion sociale a ainsi été appuyé, tandis qu'a été introduite une nouvelle préoccupation sur la qualité architecturale et sur l'importance de l'*urban design* (Pattinson, 1999). Par ailleurs, le rôle de la gouvernance locale a été renforcé par la création de nouvelles instances de coordination au niveau régional, les *Regional Development Agencies* (Booth, 2003). C'est sans doute pour mettre l'accent sur ces inflexions que la nécessité de trouver un nouveau mot pour désigner les politiques urbaines s'est fait sentir. C'est ainsi que depuis la sortie d'un nouveau livre blanc en 2000, *Un avenir pour nos villes, mettre en oeuvre la renaissance urbaine*<sup>21</sup>, largement inspiré du rapport rédigé sous l'égide de l'architecte Richard Rogers<sup>22</sup>, on ne parle plus de *regeneration* mais d'*urban renaissance* (*ibid.*).

On voit donc bien que la genèse des politiques de régénération a été habitée de tensions contradictoires comme pour l'*urban renewal*. Politique sociale, politique d'intégration des immigrés, politique de l'emploi, politique économique, politique urbaine et politique immobilière, on retrouve toutes ces différentes tendances au cours du temps. Mais l'intérêt de l'étude des politiques de régénération britanniques, c'est aussi que le gouvernement national a tranché la question dans les années quatre-vingt, en donnant la priorité à la fois dans ses actions mais aussi dans son discours à la promotion immobilière?... pour revenir sur ses pas ensuite et retourner à une politique plus globale et plus transversale.

Le terme de régénération reste cependant particulièrement empreint d'une dimension économique et du poids du contexte de crise et de transition dans lequel il est apparu. La *regeneration* marque aussi le passage à une nouvelle génération d'intervention publique sur la ville. On fait le deuil des programmes ambitieux de résorption massive menée par une puissance

---

21. Dept. of the Environment, Transport and the Regions, *Our towns and cities: the future. Delivering an urban renaissance*, London, Stationery Office, November 2000, 160 p.

22. Richard Rogers, *Towards an urban renaissance : Final Report of the Urban Task Force*, Department of the Environment, Transport and the Regions – Urban Task Force, London, 1999, 328 p.

publique forte, il ne s'agit plus de moderniser mais de reconvertir, dans un contexte d'austérité financière qui encourage la redéfinition des relations entre le central et le local et entre le secteur public et le secteur privé.

### 1.3 Une tendance à la participation et à la rénovation douce dans les années soixante-dix

On peut voir dans les expériences de « rénovation douce »<sup>23</sup> lancées dans le courant des années soixante-dix dans plusieurs pays européens une troisième source qui alimente ce que représente aujourd'hui la notion de renouvellement urbain. À l'instar de l'*urban renewal* et de la *regeneration*, ce mode d'intervention sur les tissus existants apparaît en même temps que s'expriment fortement dans le paysage urbain des mutations socio-économiques considérables. Cependant, la rénovation douce ne symbolise pas l'avènement d'une nouvelle ère et l'entrée dans le progrès comme pouvait le faire l'*urban renewal* et contrairement à la *regeneration*, elle n'est pas non plus marquée par la crise économique bien que les diminutions progressives des ressources publiques contribuent à son adoption. Par ailleurs, même si elle émane bien d'une initiative publique, la rénovation douce fait aussi écho aux revendications de la population, et en particulier celles d'une nouvelle génération de citoyens.

#### Une Europe urbaine en ébullition

L'émergence de cette nouvelle génération à la fin des années soixante plonge l'Europe, et en particulier l'Europe urbaine, en pleine ébullition. Ces jeunes citoyens veulent réinventer la société et la vie quotidienne et tout tombe sous le flot de leurs critiques : l'esthétique, les équipements, la gestion, les modes de vie et le pouvoir sous toutes ses formes. L'urbain devient objet de dénonciation tandis que la ville sert de terrain de revendication et de lieu d'expérimentation. Des luttes urbaines se déclenchent sur tout le continent. On voit apparaître de nouveaux mouvements, comme celui de l'auto-réduction des loyers en Angleterre ou l'occupation des logements vides en Italie<sup>24</sup>, ainsi que des expériences isolées où des groupes prônant l'autogestion et l'auto-rénovation s'emparent de certains quartiers centraux des métropoles comme *Christiana* à Copenhague ou *Nieuwmarkt* à Amsterdam (Bachmann, Le Guennec, 1996).

---

23. L'expression « rénovation douce » n'est utilisée en réalité qu'en Allemagne (*behutsame Stadterneuerung*). Nous l'utilisons ici d'une manière plus générale pour désigner les politiques similaires adoptées à la même époque dans les autres pays européens et aux États-Unis.

24. Plus de 20 000 logements sont squattés à Rome entre 1969 et 1972 (Bachmann, Le Guennec, 1996),

Les programmes de résorption lourde sont alors perçus comme la marque intolérable de la domination toute puissante de l'autorité publique et du capital. On dénonce l'exil forcé des populations modestes touchées par ces opérations ainsi que la destruction des repères culturels et la disparition de la mémoire de la ville. L'opposition prend de l'ampleur et adopte des formes concrètes d'expression. Ces conflits, aboutissant fréquemment au blocage des projets, obligent progressivement les pouvoirs publics à recadrer leur action et à tisser de nouveaux partenariats avec les habitants. Naissent alors des expériences innovantes émergeant tantôt des habitants eux-mêmes comme pour le quartier des Marolles à Bruxelles qui lance en 1969 les prémisses de ce que seront plus tard en France les Ateliers Populaires d'Urbanisme (*ibid.*), tantôt des institutions locales comme à Bologne, ville qui restera pendant de longues années un modèle en matière d'intervention sur le bâti existant.

### **Bologne et Berlin : les modèles de la rénovation douce**

Bologne, municipalité communiste, décide au début des années soixante-dix d'intervenir dans son centre historique alors très dégradé. Mais elle souhaite écarter les spéculateurs et respecter scrupuleusement les résidents en place et l'architecture existante. Les traditions, les modes de vie et les exigences exprimées par les habitants vont donc venir s'ajouter aux problématiques pures du cadre bâti et des opérations foncières<sup>25</sup>.

L'expérience s'érige bientôt en référence incontournable et la ville devient un lieu de pèlerinage pour les praticiens et les militants de l'urbain. Mais le modèle possède aussi ses détracteurs qui dénoncent une hypocrisie et une certaine dérive « petit bourgeois » (*ibid.*), car si la municipalité s'est bien défendue de vouloir modifier le peuplement, celui-ci se transforme tout de même insidieusement sous l'effet des travaux et des réaménagements. Avec ses immeubles remis en état et ses nouveaux équipements, le centre ville offre un cadre de vie inédit qui attire une population aux revenus plus élevés. On assiste alors à un phénomène de *gentrification* qui bouleverse progressivement le marché du logement et les modes de vie du quartier<sup>26</sup>. (Bachmann, Le Guenec, 1996)

---

25. Cependant, Annick Tanter montre que malgré un abondant discours sur le social de la part des administrateurs, aucune étude sociale préalable sur les quartiers visés n'est venue alimenter le plan de restauration du centre historique. (Annick Tanter, *Conservation sociale ou culturalisme*, thèse de doctorat de troisième cycle en études urbaines, EHESS, Paris, 1979 cité par Bernard Lége, « Une réhabilitation sociale » in Althabe G, Lége B., Selim M. , *Urbanisme et réhabilitation symbolique*. Ivry, Bologne, Amiens, L'Harmattan, Paris, 1993.

26. Sur la perception de la réhabilitation du centre-ville de Bologne par les habitants eux-mêmes et ses conséquences sur leur mode de vie, voir Bernard Lége, *op. cit.*

A Berlin<sup>27</sup>, la « rénovation douce » s'érige en réaction à « l'assainissement à coups de rasoir », *Kahlschlagsanierung*, qui transforma radicalement le visage et la structure sociale de certains quartiers de la ville jusque dans les années soixante-dix. Les jeunes protestataires dénoncent la brutalité de ces opérations, leur manque d'esthétique, les stratégies de pourrissement mises en œuvre par les propriétaires en attente de démolitions à venir, l'éviction des populations modestes, la dislocation des liens sociaux et la disparition des loyers bon marché... Une nouvelle valeur symbolique et affective est attribuée au bâti existant qui est perçu comme un signe matériel de la sédimentation historique et sociale.

Parallèlement à ces protestations massives qui se traduisent par des manifestations et des grands mouvements de squat et d'auto-rénovation, le Sénat de Berlin décide en 1979 de monter une exposition internationale d'architecture (*Internationale Bau Ausstellung I.B.A.*) en prévision du 750<sup>e</sup> anniversaire de la ville, sur le thème « Habiter dans le centre-ville : sauver la ville en péril ». Il compte sur cette exposition pour trouver de nouvelles formes d'intervention dans les quartiers d'habitat vétustes de Berlin, puisque sous l'effet des luttes urbaines, de la hausse du coût de la construction et de la réduction des financements de l'état, les projets de rénovation en cours sont abandonnés. Dans ce contexte, l'alternative de la préservation trouve rapidement un écho favorable. En préparation de cet événement, le Sénat crée une société privée, *IBA-alt*, à laquelle est confiée la mission d'expérimenter de nouveaux principes de restructuration, à moindre frais, sur le quartier de *Kreuzberg*, le quartier turc de Berlin-Ouest. C'est ainsi que naît la « rénovation urbaine en douceur » (*behutsame Stadterneuerung*).

Cette rénovation douce n'est donc pas uniquement soutenue par des arguments esthétiques, culturels et sociaux. La dimension économique et pragmatique est très présente. Si ce nouveau mode d'intervention tend à limiter les interventions et à conserver, éventuellement en les réparant, un maximum d'éléments, c'est aussi dans le souci de ménager les ressources financières et matérielles.

Mais la rénovation douce tire aussi des leçons de l'opposition populaire contre les opérations de résorption lourdes en valorisant tout particulièrement la participation des habitants. Au-delà de sa dimension sociale, celle-ci est considérée comme une condition nécessaire à l'efficacité de l'action engagée, qui loin d'entraîner des retards et des surcoûts, permet au contraire de résoudre les conflits avant que la construction ne commence.

---

27. Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille-Métropole, *Lille-Métropole : pour un renouvellement urbain durable. 2<sup>e</sup> étape de la recherche : guide méthodologique*, Recherche pour le PUCA, Programme RUE 2000, février 2005, disponible sur [www.lille-metropole-2015.org/adu/travaux/puca/pucal.pdf](http://www.lille-metropole-2015.org/adu/travaux/puca/pucal.pdf);

Le projet est ainsi piloté et arbitré par une Commission de Rénovation composée des représentants des différents groupes d'intérêts : les propriétaires, les habitants, la mairie d'arrondissement, le Land de Berlin, les responsables politiques, les associations, les commerçants, les artisans et les entreprises locales... Parallèlement, des conseils de locataires sont mis en place pour contrôler la libéralisation des loyers et résoudre les conflits avec les propriétaires. La participation la plus vaste possible est recherchée, sans discriminations, et les subventions publiques ne sont allouées que si les habitants approuvent les orientations choisies. Qu'il s'agisse d'améliorations concernant le quartier, la rue, l'immeuble ou les logements, tout est soumis au débat, à la discussion et au vote. Les plans ne se contentent plus d'être des projections de situations futures, ils deviennent des instruments de travail pratiques, toujours prêts à être modifiés. Le sens traditionnel que l'on donne à la planification est bouleversé. Il ne s'agit plus d'aboutir à une ville idéale qui serait déterminée une fois pour toute techniquement, mais d'adopter une démarche progressive inscrite dans un système ouvert de négociation qui accueille en permanence le changement spatial et social<sup>28</sup>. Le bureau d'études en charge du projet s'attache d'ailleurs à formuler les *douze principes de la rénovation douce* pour donner à son expérience un caractère universel et transposable qui la conduise au-delà des frontières du quartier et de la ville de Berlin (voir encadré).

---

Hélène Bernard, *La participation des habitants à Berlin, 23 entretiens*, Recherche pour le PUCA, 2004 ; Eleonore Koehl, Yves Sintomer, *Les jurys de citoyens Berlinoises*, Centre Marc Bloch, rapport pour la Délégation Interministérielle à la Ville (D.I.V.), juillet-août 2002, disponible sur [www.sozialestadt.de/fr/veroeffentlichungen/DF6413.pdf](http://www.sozialestadt.de/fr/veroeffentlichungen/DF6413.pdf);

Daniel Pinson (communication), « CIAM 9, 1953-2003 » disponible sur [//perso.wanadoo.fr/d.pinson.urb/repgeen/ArtCIM9.pdf](http://perso.wanadoo.fr/d.pinson.urb/repgeen/ArtCIM9.pdf);

Elodie Vittu, *Rénovation urbaine en douceur à Prenzlauerberg. L'aménagement de la Helmholtz Platz : une place pour tous ?* Mémoire de DESS, Institut Français d'Urbanisme (en cours) ;

*Les Cahiers de l'ANAH*, N° 41 « Berlin : douze principes pour une rénovation douce », juillet 1987.

28. STERN, *Step by step, careful urban renewal in Kreuzberg*, Berlin, 1989.

## Les douze principes de la rénovation douce

- 1- La rénovation doit être planifiée et mise en œuvre avec les habitants et les acteurs économiques présents sur quartier : elle vise à sauvegarder le tissu urbain existant.
- 2- Il est indispensable que les objectifs et les actions de rénovation fassent l'objet d'un accord entre les aménageurs d'une part, les habitants et les acteurs économiques du quartier d'autre part. Les préoccupations d'ordre technique doivent aller de pair avec les préoccupations d'ordre social.
- 3- Il convient de conserver à Kreuzberg son caractère original et de rétablir la confiance et l'espoir dans l'avenir de ce quartier actuellement en péril. Il faut réparer immédiatement les dégâts susceptibles d'entraîner des dégradations irréversibles des bâtiments.
- 4- La transformation prudente des surfaces d'habitation doit également permettre l'épanouissement d'autres formes d'habitat et de vie.
- 5- La réhabilitation d'appartements et d'immeubles doit être réalisée par étapes et complétée progressivement.
- 6- L'amélioration de l'habitat implique un nombre limité de démolitions, la création d'espaces verts à l'intérieur des îlots, l'aménagement des façades.
- 7- Les équipements publics tels que les rues, les places et les espaces verts doivent être modernisés et complétés en fonction des besoins.
- 8- Il convient de définir le droit des intéressés à la participation et leurs droits matériels dans le cadre de programmation des mesures sociales.
- 9- Les décisions à prendre concernant la rénovation urbaine doivent être élaborées dans le cadre d'une procédure ouverte et le plus souvent discutées sur place pour renforcer ainsi la représentation des intéressés.
- 10- Pour être menée dans un climat de confiance, la rénovation urbaine doit bénéficier d'un financement sûr. L'argent doit pouvoir être dépensé rapidement et au coup par coup.
- 11- Il convient de trouver de nouvelles formes d'exercice de la responsabilité et de scinder la responsabilité de la rénovation entre les prestations de services et des opérations de construction proprement dites.
- 12- La continuité de la rénovation urbaine, dont les principes viennent d'être énoncés, doit être assurée au-delà de l'année 1987.

*Charte élaborée par l'« IBA-alt » (IBA-ancien) en 1982 pour le quartier de Kreuzberg, adoptée par le Sénat en 1983, puis actualisée et étendue à tous les quartiers de Berlin en 1993.*

## Une même tendance aux États-Unis : les *model cities* et l'*empowerment*

Aux États-Unis, le programme des *models cities* adopté par le Congrès en 1966 cherche lui aussi à prendre le contre-pied de la politique du bulldozer induite par l'*urban renewal*. Le projet est élaboré dans la dynamique de l'*affirmative action* énoncée dès 1961 par J.-F. Kennedy et formalisée par le président Johnson en 1964 (Anderson, Vieillard-Baron, 2003). Les objectifs formulés dans le préambule de la loi sont de « reconstruire ou revitaliser de larges secteurs urbains dégradés ; d'y développer la construction et l'emploi ; d'augmenter les revenus ; de réduire le nombre de familles assistées ; d'améliorer le système et les programmes scolaires ; de réduire la criminalité et la délinquance ; de développer les possibilités de loisirs et de culture ; de rapprocher le lieu de travail du lieu d'habitat et, de façon générale, d'améliorer les conditions de vie des personnes qui vivent dans de tels secteurs »<sup>29</sup>. Cette procédure expérimentale, qui inspirera pour partie la Politique de la Ville en France, propose de concentrer les subventions publiques sur certaines zones urbaines défavorisées, et par son insistance au recours à l'initiative locale et à la participation des habitants, elle montre qu'une nouvelle approche des problèmes sociaux est possible. Plus que la participation, le programme des *model cities* prône l'*empowerment*<sup>30</sup>, c'est-à-dire une réelle prise de pouvoir par les habitants sur le devenir et les transformations de leur quartier. Ce glissement sémantique intervient en réaction à une forme de participation que l'*urban renewal* avait plutôt détournée en propagande visant simplement à convaincre les habitants du bien-fondé des projets formulés par les administrations (Donzelot, 2003).

Le rapport officiel d'évaluation effectué en 1968 pour le compte de la direction du logement à Washington souligne la mobilisation des entrepreneurs, des leaders politiques et civiques locaux, mais aussi l'émergence de véritables contre-pouvoirs dans les quartiers ciblés. Mais le programme a cependant suivi les mêmes travers que l'*urban renewal* : beaucoup de *model cities* ont été détournées de leur fonction sociale pour favoriser l'accueil des familles aisées aux abords des quartiers d'affaires.

---

29. Ce texte est repris par Jean-Claude Toubon dans *Comparaison entre deux politiques globales pour secteurs urbains dégradés : « model cities –Habitat et Vie Sociale* », IAURIF, juin 1982.

30. « Il est difficile de traduire en français le terme d'*empowerment* qui indique le fait de renforcer la capacité d'action des individus et de groupes, et décrit un processus d'émancipation qui ne se réduit pas à la notion de participation : il s'agit d'un apprentissage social et politique. », Marie-Hélène Bacqué, « De la réforme urbaine au management social : l'exemple du développement communautaire aux États-Unis », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 86, juin 2000, pp 66-76.

## Nouvelles couches urbaines et cadre de vie

Il est difficile de savoir de quelle manière ces différentes expériences des années soixante-dix à travers les différents pays occidentaux se sont nourries les unes des autres. Ce serait là un sujet d'étude à part entière. Quoiqu'il en soit, au-delà des interactions fines qui ont pu exister entre ces divers mouvements, ceux-ci répondent aussi aux mutations plus générales qui habitent les sociétés européennes. L'émergence de la rénovation douce accompagne l'émergence de « nouvelles couches urbaines »<sup>31</sup> qui souhaitent poser leurs marques dans la ville et dans les décisions publiques. Elles revendiquent de manière globale une participation plus directe des citoyens et affichent de nouvelles exigences, comme la qualité du cadre de vie.

Les préoccupations de ce groupe social trouvent d'autant plus d'écho que, dans bon nombre de pays européens, le système administratif et politique est contraint de se transformer. Le modèle tayloriste s'épuise, la crise économique réduit les budgets et les états doivent reconnaître qu'ils n'ont plus les moyens de planifier seuls l'ensemble des fonctions qu'ils s'étaient attribués durant l'ère industrielle. Leur action ne peut plus reposer sur la détermination des besoins de la population en dehors de la prise en compte de ses revendications propres et des exigences du marché. C'en est fini des grandes prospectives, les pouvoirs centraux sont désormais réduits à agir au coup par coup.

Passant d'une vision quantitative à une vision qualitative, l'autorité publique va trouver un intérêt à se préoccuper du cadre de vie : l'amélioration de l'existant reste moins coûteux que le remplacement qui n'est désormais plus envisageable. Elle est également plus disposée à répondre aux exigences de participation des citoyens, puisque cela lui permet de se décharger d'une partie de ses compétences. De la même façon, elle délèguera de plus en plus aux collectivités locales et au secteur privé économique et associatif.

### 1.4 . Éléments de comparaison

L'*urban renewal* américain, la *regeneration* britannique et la rénovation douce sont des modèles bien distincts d'action sur l'urbain existant, cependant au-delà des contextes politiques, temporels, et géographiques dans lesquels ils apparaissent, on discerne bien des points communs structurants que l'on retrouve aussi aujourd'hui dans ce qu'on appelle en France le renouvellement urbain.

---

31. Pour reprendre l'expression de Jacques Ion, citée par Bachmann et Le Guennec, *op. cit.*

## Des politiques habitées par des tensions contradictoires

Les trois modèles ne font apparemment pas partie de la même génération de politiques publiques : l'*urban renewal* se situe dans une conjoncture de reconstruction et de renaissance économique après la Dépression et la Deuxième Guerre mondiale, la rénovation douce apparaît à l'apogée des Trente Glorieuses, tandis que la *regeneration* tente de répondre à la crise économique des années quatre-vingt. Par ailleurs, la rénovation douce et la régénération succèdent à des politiques de résorption auxquelles on assimile généralement l'*urban renewal*. Cependant, si l'on se place dans une perspective plus large, on s'aperçoit que les trois modèles font écho à des grandes mutations socio-économiques qui procèdent d'un même mouvement général qui est celui du passage de l'ère industrielle à l'ère dite post-industrielle. L'*urban renewal* et la *regeneration* permettent aux métropoles américaines et britanniques de s'équiper de centres d'affaires qui deviennent les piliers d'une nouvelle économie mondialisée, et la rénovation douce, elle, émane des revendications d'une génération de citoyens participant à cette nouvelle économie qui réclame un nouveau cadre de vie.

Puisqu'elles accompagnent ou qu'elles s'attaquent à des changements économiques et sociaux d'envergure, ces politiques se trouvent habitées par des problématiques multiples qui entrent parfois en contradiction les unes avec les autres. Toutes trois ciblent des espaces touchés par une dynamique de dégradation et de déclin mélangeant cadre bâti, activités économiques, déficit d'équipement, paupérisation de la population, marchés fonciers, conditions d'habitat et marchés locaux du logement. Elles ne prennent pas toutes en compte ces différentes dimensions de la même manière, mais ce sont dans tous les cas des politiques transversales qui considèrent le cadre bâti de la ville comme un vecteur de transformation de la société dans son ensemble. De ce fait, elles sont tiraillées entre deux tentations difficilement conciliables : d'une part, répondre à des préoccupations sociales et lutter contre l'augmentation des inégalités et la marginalisation croissante d'une partie de la population et d'autre part, répondre aux exigences du marché et notamment du marché immobilier en quête de nouveaux espaces à conquérir pour satisfaire une nouvelle demande d'entreprises du secteur tertiaire et de nouvelles catégories de populations. En outre, les objectifs de ces politiques oscillent entre différentes échelles territoriales si bien que, même si elles ciblent toutes les trois des sites bien définis à l'intérieur de la ville, on peut les considérer tantôt comme des politiques de l'habitat, tantôt comme des politiques de la ville, tantôt comme des politiques de restructuration du territoire national, tantôt comme participant de la compétition économique internationale.

Néanmoins, elles privilégient toutes une même logique d'action : celle du marché. La stratégie commune des pouvoirs publics est d'impulser les

forces du marché en palliant les obstacles qui freinent les investisseurs potentiels, qu'il s'agisse de grands promoteurs ou de propriétaires. La réintroduction d'une logique de marché sur un espace qui en est dénué est perçue comme une condition nécessaire et suffisante pour réinsérer cet espace dans une dynamique plus globale de développement.

Cette logique entre en tension avec les préoccupations sociales affichées et, c'est là l'un des points communs les plus remarquables de ces trois politiques, elles ont toutes échoué par rapport à l'objectif social qu'elles s'étaient fixées. L'*urban renewal* n'a pas réussi à favoriser la dispersion spatiale des minorités ethniques, la reconversion économique encouragée par la régénération n'a pas profité à la population non qualifiée, la plus touchée par la fermeture des activités industrielles, et la rénovation douce, à son corps défendant, a chassé les couches populaires des centres en favorisant l'installation d'une population aisée qui a bouleversé les valeurs immobilières et les activités commerciales<sup>32</sup>. Espérant réduire des distances croissantes, toutes ces politiques ont contribué *a contrario* à renforcer les inégalités et la ségrégation.

### La rénovation douce : une tendance différente ?

Il est cependant nécessaire de différencier la rénovation douce d'une part et l'*urban renewal* et la *regeneration* d'autre part. La rénovation douce suit bien une logique de marché dans le sens où elle vise à protéger les fonctions économiques du parc privé ancien et à encourager l'investissement privé des petits propriétaires, mais elle se différencie des deux autres politiques puisque c'est au marché du logement qu'elle s'attache plutôt qu'au marché foncier : elle s'oppose par essence à l'action foncière lourde qui est en revanche le levier essentiel de l'*urban renewal* ou de la *regeneration*.

Le changement de population n'est pas non plus envisagé de la même manière dans la rénovation douce et dans les deux autres politiques. Dans l'*urban renewal* et la *regeneration*, le changement de population, et plus précisément l'installation de populations aisées, est perçu comme l'objectif à atteindre ou plutôt comme le moyen nécessaire pour relancer une dynamique de développement. Dans la rénovation douce, le changement de popu-

---

32. Ce processus ne s'est cependant pas vérifié dans le cas très particulier de *Kreuzberg*, à Berlin. Si de nombreux jeunes ont conquis le quartier lors du mouvement de squat, la rénovation douce n'a pas donné lieu à un changement de population. Celle-ci est restée composée en majeure partie de résidents turcs. Pour certains observateurs, cela représente même un symptôme de l'échec de la rénovation douce, qui n'a pas « résolu les problèmes sociaux... ». C'est seulement à partir des années 2000, que le quartier a connu un important mouvement de *gentrification*, de même que le quartier de *Prenzlauerberg* où les principes de la rénovation douce ont été appliqués après la chute du mur (Myron A. Levine, 2004).

lation constitue une conséquence indirecte de l'objectif premier qui est celui de remettre en état le cadre bâti existant. La rénovation douce se construit à partir de la participation des habitants en place, elle valorise l'ancrage résidentiel et l'investissement patrimonial des particuliers. La *regeneration* et l'*urban renewal* se construisent à partir des stratégies des investisseurs immobiliers et valorisent la mobilité résidentielle et l'accroissement des échanges. Dans ce dernier cas, les besoins qui sont pris en compte dépassent donc l'échelle micro-locale et répondent à une cible commerciale théorique que l'on souhaite voir venir, qu'il s'agisse d'un type de population ou d'un type d'activité. La participation est envisagée mais elle pèse peu par rapport aux autres dynamiques recherchées. La *regeneration* et l'*urban renewal* sont fondés sur l'attractivité ; le site dégradé doit redevenir attractif pour les secteurs d'activité qui ont le vent en poupe et pour les populations actives liées à ces secteurs. Or il apparaît difficile de concilier des stratégies de développement économique qui reposent sur la compétitivité d'un site au niveau national et international et le développement social local d'autre part. Les secteurs économiques de pointe n'ont pas besoin des populations pénalisées par les transformations de l'industrie.

### Un renouvellement de l'action publique

Ces trois politiques sont aussi le signe, dans chacun des pays où elles prennent place, d'une nouvelle conception de l'action publique. Chacune d'entre elles a été l'occasion de définir des partenariats inédits entre le secteur privé et le secteur public. La création de ces nouvelles alliances n'est pas anodine, elle représente un bouleversement complet de la façon même de penser l'action publique. Celle-ci ne se contente plus d'agir à la marge du marché pour corriger certains de ses effets ou pallier ses manques, elle s'introduit dans le marché pour huiler ses mécanismes là où ils sont grippés.

Ces nouvelles relations avec le secteur privé se doublent d'une reconfiguration au sein même du secteur public des rapports entre le niveau central et le niveau local. La prise en compte de ce dernier devient nécessaire puisqu'il s'agit d'intervenir sur la ville, là où se voient principalement les mutations sociales et économiques en cours, là où se manifeste le déclin industriel, là où émergent de nouveaux secteurs d'activité, là où apparaît une nouvelle classe ascendante et où les territoires des laissés-pour-compte s'élargissent. Certaines de ces politiques de transformation urbaine émanent ainsi directement des administrations locales. Quant à celles qui sont instituées au niveau national, elles vont tantôt chercher à responsabiliser le pouvoir municipal tantôt essayer de le contourner.

Mais si l'État tend à déléguer ses pouvoirs au secteur privé et au niveau local, c'est aussi qu'il n'a plus les moyens de répondre à toutes les prérogati-

ves qu'il s'était fixées, il n'a plus la même force pour planifier et fixer de grandes orientations prospectives. La fin des Trente Glorieuses marque la fin d'un cycle économique mais aussi la fin d'un modèle de l'action publique : la puissance de l'État recule devant les revendications de ses administrés et devant les nouvelles configurations de l'économie.

La déconcentration des pouvoirs du central vers le local, le partenariat public-privé, ainsi que la participation des habitants, qui sont considérés comme des composantes essentielles du renouvellement urbain, sont présentés aujourd'hui comme des éléments d'une méthode d'action publique totalement nouvelle. En réalité, les bases de cette méthodologie se mettent en place dès les années soixante, sous la poussée de nouvelles idéologies et de mutations du système social, économique et politique qui dépassent de très loin le champ de l'urbain.

On peut même se demander si ces politiques ont réellement eu des effets au-delà des mutations socio-économiques plus globales dans lesquelles elles s'inscrivent. Les changements observables n'auraient-ils pas eu lieu sans l'intervention des pouvoirs publics ? L'échec patent de l'objectif de réduction des inégalités sociales que la plupart de ces politiques s'étaient fixées à l'origine ainsi que les processus indépendants de *gentrification* laissent penser que ces politiques publiques ont finalement davantage accompagné, voire accéléré le changement qu'elles ne l'ont créé.

## Les précédents français

### 2.1 La rénovation urbaine

Comme les États-Unis, l'Angleterre ou l'Allemagne, la France a opté durant l'euphorie économique des Trente Glorieuses pour un urbanisme de résorption lourde. La « rénovation urbaine » qui apparaît dans les textes en 1958<sup>33</sup> n'est cependant pas la première politique publique d'intervention sur le tissu existant puisque la première loi française relative aux problèmes de l'habitat existant, la loi dite des « logements insalubres », remonte à 1850 (Piron, 2002b). Il suffit d'ailleurs de citer Haussmann et les travaux d'haussmannisation de Paris et d'autres villes françaises à la fin du dix-neuvième siècle pour se rappeler que la rénovation urbaine des années soixante n'est pas totalement inédite<sup>34</sup>.

#### Entre suppression des taudis et restructuration des agglomérations

A l'instar de l'*urban renewal* qui apparaît aux États-Unis dix ans plus tôt, la rénovation urbaine est à la fois une politique de l'habitat et une politique urbaine. Elle apparaît au départ « dans le seul souci de supprimer les tau-

---

33. La rénovation urbaine a été réglementée en France par le décret du 31 décembre 1958 mais le terme était déjà en usage auparavant et les centres-villes faisaient déjà l'objet d'opérations de démolitions-reconstructions.

34. « Quelques caractéristiques de l'haussmannisation font écho à celles de la rénovation : même ampleur des programmes, même invocation de l'insalubrité engendrée par l'entassement pour engager ces opérations, même marchandisation du sol urbain derrière " la grande œuvre ", même mobilisation des capitaux publics qui a souvent obéré les finances communales, relayée ensuite par les capitaux privés », Marie-Christine Jaillet, « Renouvellement urbain et transformations sociales : une vieille histoire » *Droit et Ville*, n°55, mai 2003, pp29-40. L'article fait référence à celui de Jean Ceaux « Rénovation urbaine et stratégie de classe : rappel de quelques aspects de l'haussmannisation », *Espaces et Sociétés*, n° 13-14, octobre 1974-janvier1975.

dis »<sup>35</sup> mais elle acquiert progressivement une visée plus générale qui est de « moderniser » les villes : « la rénovation urbaine n'a pas seulement pour objet de reloger dans les immeubles sains les familles qui dépérissent physiquement et moralement. Elle ambitionne aussi de restituer aux centres-villes une structure et une architecture dignes de notre temps et de l'histoire de notre pays »<sup>36</sup>.

L'objectif n'est donc plus de cibler une catégorie spécifique de la population, ni même d'améliorer simplement les conditions de logement, mais d'adapter la ville et en particulier les centres-villes à l'augmentation exponentielle de la population urbaine, à l'émergence de nouveaux modes de vie, à la diffusion de l'automobile et à l'expansion des activités tertiaires. La rénovation urbaine est « placée au premier rang des grands problèmes nationaux d'équipement » parce que « la crise du logement, la construction d'autoroutes, la décentralisation industrielle ont, à des degrés plus ou moins élevés, reçu déjà des solutions partielles ; mais aucune action d'envergure n'a encore été engagée pour entreprendre la restauration systématique des villes »<sup>37</sup>.

La rénovation urbaine marque un retour de l'attention des pouvoirs publics pour les centres-villes qui ont particulièrement souffert de la stagnation de la construction et des carences d'entretien des décennies précédentes et qui n'ont pas bénéficié des programmes de constructions neuves réalisés jusque-là dans les périphéries où l'on pouvait trouver aisément des terrains à bas prix aménageables sans trop de frais. Après la concentration des efforts des pouvoirs publics sur la croissance de la ville et sa capacité d'accueil, la rénovation urbaine se présente comme une politique plus qualitative qui se propose de diversifier les fonctions urbaines et d'organiser rationnellement la structure et le fonctionnement de l'agglomération. Les logements insalubres sont donc loin d'être les seuls visés, une « meilleure utilisation du sol » prévoit aussi d'ôter les entrepôts ou les ateliers « qui peuvent trouver place en banlieue »<sup>38</sup> et la rénovation peut s'attaquer à des îlots dits « défectueux » « dont l'utilisation était inappropriée ou les constructions insuffisamment densifiées sans qu'il y ait nécessairement d'insalubrité »<sup>39</sup>.

Les opérations sont intégrées dans des plans d'ensemble qui ménagent des espaces et des jardins, des lieux d'activités, de résidence et de loisirs, et

---

35. Michel Saillard, Directeur de l'équipement urbain de la SCET (Société Centrale pour l'équipement du Territoire), « Rénovation et restructuration des villes », *Urbanisme* n°81, 1963.

36. Instruction ministérielle du 8 novembre 1959, citée par Olivier Piron, « De la rénovation urbaine au renouvellement urbain », in Segaud M., Brun J., Driant J.-C. (dirs), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin/VUEF, Paris, 2002, pp 363-367.

37. Michel Saillard, *Urbanisme* n°81, 1963, *op cit.*

38. Bachmann C, Le Guennec N, *Violences urbaines, ascension et chute des classes moyennes*, Seuil, 1996, p 198.

39. Michel Saillard, *Urbanisme* n° 81, 1963, *op. cit.*, p 8

on n'hésite pas à démolir des immeubles parfaitement sains pour obtenir un ensemble cohérent au niveau de l'agglomération.

La tension existante entre le volet social de la loi et l'objectif de restructuration territoriale devient rapidement difficile à tenir. Dès 1963, l'aspect concernant la lutte contre les taudis est remis en cause au profit de l'objectif plus global de réorganisation des agglomérations. Les projets vont donc se concentrer sur un nombre limité de sites et privilégier les métropoles d'équilibre<sup>40</sup>. Dans les documents préparatoires du Ve plan, il est bien précisé que l'objet de la rénovation urbaine n'est pas uniquement le renouvellement du patrimoine immobilier mais qu'elle doit bien « être mise au service de la restructuration des villes et faire place au développement des activités tertiaires et aux équipements permettant la restructuration de l'agglomération ». Cette tension est résolue avec la loi Vivien en 1970 qui officialise la création d'une politique indépendante de résorption de l'habitat insalubre (Jaillet, 2003).

### Une intervention publique ambitieuse relayée par le secteur privé

L'outil majeur de la rénovation urbaine est la démolition, à tel point que ces deux termes sont devenus synonymes<sup>41</sup>. Les objectifs initiaux de la rénovation étaient d'ailleurs très ambitieux puisque le IV<sup>e</sup> Plan prévoyait la démolition de 50 000 logements par an entre 1960 et 1965, chiffre qui devait doubler entre 1973 et 1978. 1500 ha dans la ville de Paris étaient initialement voués à disparaître, ce qui représentait par exemple dans le XIII<sup>e</sup> un tiers de la surface de l'arrondissement (Piron, 2002). Cependant dès 1962 avec la loi Malraux, la modernisation des centres va aussi passer par la

40. L'idée des métropoles d'équilibre est née au moment où l'on prévoit pour la fin du siècle une très forte croissance urbaine. La création de métropoles d'équilibre a pour objectif de détourner la croissance de l'agglomération parisienne. Il s'agit d'offrir une alternative à Paris aux entreprises et aux ménages attirés par la grande ville et par son mode de vie et de permettre aux grandes villes françaises de pouvoir rivaliser avec les grandes agglomérations étrangères. La notion de métropoles d'équilibre s'étend donc à la fois au plan interne par rapport à Paris et au plan externe par rapport à Milan, Barcelone, Francfort, Bruxelles..... La DATAR fait accorder ce statut par le CIAT du 2 juin 1964 aux huit villes ou groupes de villes suivantes : Lyon/Saint-Étienne/Grenoble, Marseille, Lille/Roubaix/Tourcoing, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nancy/Metz-/Thionville, Nantes/Saint-Nazaire. Un groupe central de planification urbaine (CCPU) est alors créé pour coordonner les actions dans ce domaine. Les projets de La Part-Dieu à Lyon ou de Mériadeck à Bordeaux sont des opérations phares de rénovation urbaine réalisées dans ce cadre. (Merlin Pierre, *L'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 2002, p 180-187).

41. « Rénovation urbaine : démolition, en vue d'une construction nouvelle, d'un secteur urbain occupé par des logements, des activités ou de façon mixte. Cette définition montre que le terme, consacré par l'usage et par la réglementation, est impropre : on devrait parler de démolition-reconstruction et réserver l'expression de rénovation à la réhabilitation. » in Merlin Pierre, Choay Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3<sup>e</sup> éd revue et augmentée, PUF, Paris 2000.

conservation du patrimoine historique. La « restauration »<sup>42</sup>, qui ne concerne alors que les édifices ou les sites remarquables, devient le complément des actions drastiques de restructuration.

La rénovation urbaine, au même titre que la construction des grands ensembles, porte ainsi la marque d'une puissance publique forte et interventionniste. Telle qu'elle est définie par les textes, elle est en effet directement prise en charge par le secteur public. Sous le contrôle du ministère de l'intérieur, le pilotage revient aux communes et les opérateurs sont des organismes HLM ou des sociétés d'économie mixte.

Cependant, en réalité, même si le secteur privé n'est jamais directement associé, cela ne l'empêche pas de prendre part de son côté aux grands travaux de restructuration des centres. Il ne bénéficie pas de financements publics mais les autorisations pour démolir et reconstruire sont facilement octroyées. D'ailleurs, en 1964, devant les coûts très lourds engendrés par les opérations urbaines publiques très largement déficitaires, le premier ministre Georges Pompidou envoie une directive au préfet de Paris en lui demandant « d'inciter l'initiative privée à s'intéresser de façon agissante à la construction dans Paris, et tout particulièrement à la grande œuvre de rénovation de la capitale »<sup>43</sup>. La rénovation privée, dite « spontanée », et la rénovation publique convergent.

### Une politique très critiquée

Les objectifs quantitatifs annoncés dans le IV<sup>e</sup> plan n'ont jamais été atteints. Les opérations se sont finalement avérées particulièrement complexes à mettre en œuvre tant du point de vue opérationnel que du point de vue financier (Piron, 2002b). Mais c'est aussi suite à la multiplication des critiques à l'égard de la politique elle-même que la rénovation urbaine a été fortement réorientée en 1968 puis définitivement abandonnée en 1978.

Outre son coût exorbitant, on lui reprochait notamment l'absence d'une orientation générale claire, le cloisonnement des différentes administrations intéressées et la dispersion des subventions dans des projets parsemés. On l'accusa aussi d'avoir soutenu des dérives immobilières nourrissant le profit privé avec des moyens publics (Duclos, 1973). Mais ce sont surtout ses effets sociaux qui ont été montrés du doigt et qui restent particulièrement dans les mémoires grâce aux travaux d'Henri Coing (1966) et de Manuel Castells et Francis Godard (1973).

---

42. « Opération consistant à rendre, au moyen de techniques appropriées leur intégrité à toutes les parties l'ayant perdue, d'une œuvre d'art et, en particulier, d'un édifice ou d'un ensemble d'édifices », (Choay, Merlin, 2000)

43. Marcel Cornu, *La conquête de Paris*, Environnement et Société/Mercure de France, Paris, 1972.

Pour ces auteurs, la rénovation urbaine, sous couvert d'un objectif de modernisation du cadre bâti, apparaît comme une manière de changer non seulement les fonctions d'un espace mais aussi son contenu social. Si l'on s'intéresse aux critères de sélection des îlots destinés à la rénovation, on s'aperçoit en effet que bien que le bâti soit généralement détérioré, il ne l'est pas davantage que dans d'autres quartiers épargnés. Les critères déterminants sont davantage des critères sociaux et notamment la proportion de personnes âgées, d'O.S. et de manœuvres, d'étrangers, de travailleurs algériens, d'électeurs de gauche et d'électeurs communistes (Castells, Godard, 1973). La rénovation, par la hausse des valeurs locatives et les mécanismes de relogement, engendre un déplacement massif de ces populations<sup>44</sup>, qualifié de « déportation », et permet ainsi la reconquête sociale des quartiers les plus populaires par les nouvelles couches sociales (*ibid.*). Ces travaux confirment que la rénovation urbaine a accéléré un processus de ségrégation plus ancien et ils montrent que la dispersion, la disparition des anciennes structures sociales, le déplacement des emplois liés à l'industrie et au petit commerce et l'investissement induit, lorsque cela était possible, par l'attribution d'un logement neuf sont des facteurs qui ont contribué à fragiliser toute une catégorie de population mise à la marge des changements sociaux en cours. En 1964, le ministère constate lui-même que « cette politique atteint doublement la population des vieux quartiers dans leur condition d'habitation d'une part, dans leurs emplois d'autre part »<sup>45</sup>.

La critique populaire a elle aussi été particulièrement active. Au-delà des luttes urbaines ponctuelles, la non-reconduction du mandat des élus locaux trop rénovateurs a largement freiné les ardeurs de la politique de rénovation.

## Rénovation urbaine et renouvellement urbain

Après son abandon dans les années soixante-dix, la rénovation urbaine était tellement associée dans les esprits à la spéculation foncière et à des conséquences sociales néfastes que l'expression même est devenue taboue. Pourtant lorsque l'on prend le temps de lire en détail la doctrine officielle, on est étonné de voir que certaines formulations ne sont pas si éloignées des principes actuels du renouvellement urbain.

---

44. Sans posséder de données précises, on a estimé à l'époque en moyenne que moins de 20 % de la population d'origine a pu être relogée sur place (Jaillet, 2003). Les déplacements ont été dirigés vers d'autres quartiers anciens voués à d'autres opérations de restructuration, vers des quartiers anciens non restructurés ou vers la banlieue et notamment dans des grands ensembles H.L.M. construits à cet effet.

45. Cité par Olivier Piron, 2002b, *op. cit.*

Il est vrai que les objectifs quantitatifs des démolitions annoncées peuvent apparaître démesurés et que les considérations sur l'inadaptation du bâti ancien<sup>46</sup> nous étonnent aujourd'hui, mais il s'agit bien après tout d'une politique urbaine qualitative qui vise à rééquilibrer des agglomérations en expansion et à améliorer la qualité de vie dans les centres urbains selon les nouvelles exigences qu'imposent les reconversions économiques et l'émergence de nouveaux modes de vie. Les textes officiels recommandent bien de « préserver le quartier » et d'organiser les travaux en différentes tranches prétablies « pour que l'ensemble de l'opération apparaisse comme une régénération continue de la ville »<sup>47</sup> et que la vie de l'agglomération ne soit pas déséquilibrée. Ils insistent également sur la nécessité de prendre en compte les dimensions sociales. Une circulaire du 8 novembre 1959 indique ainsi que l'« aspect obligatoire des relogements exige que chaque famille voie ses problèmes étudiés avec beaucoup d'attention et de compréhension »<sup>48</sup>.

La participation des habitants est elle aussi présente : le décret du 31 décembre 1958 en définit les conditions. Les institutions publiques réalisent qu'il est nécessaire « d'associer au maximum les intéressés en essayant d'emporter l'adhésion des populations intéressées » mais aucun moyen supplémentaire ne viendra alimenter cette disposition.

Le discours, lui, a bien évolué et certains termes utilisés nous surprennent aujourd'hui. Sur la participation des habitants par exemple, Michel Saillard, à l'époque directeur de l'équipement urbain de la SCET, affirme que « l'ensemble de la population ne pourra être conscient de l'importance de ce problème qu'en dernier lieu. Il sera peut-être nécessaire de lancer une véritable propagande destinée à créer le mouvement d'opinion indispensable à la résolution de tout grand problème national »<sup>49</sup>. Il cite en exemple les États-Unis qui exercent au sein de leur programme de l'*urban renewal* « une publicité adroite ». La façon dont sont décrites les relations avec les collectivités locales est aussi frappante : « Cela doit d'abord commencer par une véritable mise en condition des administrations, des collectivités et des élus. (...) Au niveau des collectivités, le problème psychologique prend toute sa valeur. C'est d'abord dans les commissions départementales ou interdépartementales d'équipement que l'action devra être menée. De proche en proche elle atteindra les élus locaux jusqu'à faire de la rénovation

46. Dans le numéro 81 de la revue *Urbanisme*, consacré à la « rénovation urbaine », certaines légendes apposées sous des photos d'immeubles et de quartiers anciens semblent aujourd'hui incompréhensibles. On peut lire ainsi à propos d'une photo de petits immeubles donnant sur un jardin : « Au centre des communes de la région parisienne, ces immeubles n'appellent aucune compassion » et au sujet d'un immeuble médiéval en pierre de taille rue Maufoux à Beaune : « Les antiquaires nous donnent le ton ».

47. Michel Saillard, *Urbanisme* n° 81, 1963, *op. cit.*

48. Citée par Christian Bachmann et Nicole Le Guennec, *op. cit.*, 1996.

49. Michel Saillard, *Urbanisme* n° 81, 1963, *op. cit.*, p. 8.

urbaine la préoccupation majeure des assemblées municipales ». Ces décalages dans le discours ne doivent pourtant pas occulter l'existence de préoccupations communes à la rénovation urbaine des années soixante et au renouvellement urbain actuel.

Alors que l'on connaît aujourd'hui l'impact qu'a eu cette politique et la façon dont elle a été mise en œuvre, on peut se demander quelle était la valeur de ce discours sur la nécessité de préserver le quartier, les dynamiques sociales, et d'associer les habitants. Était-ce une façon détournée de justifier l'utilisation de fonds publics qui allaient contribuer aux intérêts des promoteurs privés ou s'agissait-il d'intentions réelles qui n'ont pu tenir face à la complexité opérationnelle, aux habitudes des administrations, aux pressions des *lobbies* immobiliers ou aux conséquences non-maîtrisées des opérations ?

## 2.2 De la rénovation à la réhabilitation<sup>50</sup>

Les années soixante-dix marquent un tournant dans les politiques publiques et notamment dans les politiques de l'urbanisme et du logement. La notion de réhabilitation qui apparaît alors est tout à fait représentative de ces nouvelles orientations qui privilégient l'action qualitative plutôt que l'action quantitative. La notion de réhabilitation s'inscrit bien en opposition à la rénovation urbaine, mais ce n'est pas seulement dû aux leçons tirées des expériences précédentes, c'est aussi parce que l'on est face à une nouvelle société, de nouveaux modes de pensée, un nouveau contexte économique et de nouvelles doctrines politiques.

### Le militantisme du cadre de vie

A l'instar du reste de l'Europe, la France à la fin des années soixante voit apparaître une série de luttes urbaines. Selon Marcel Roncayolo, « mai 68 sert de catalyseur »<sup>51</sup>. Entre 1968 et 1970 « l'opinion bascule et paraît soudain mobilisée par une inquiétude croissante à l'égard du cadre de vie ». La révolte des étudiants s'accompagne en effet d'une foule de slogans sur l'urbanisme : « Le dépavage des rues est l'amorce d'une destruction de l'urbanisme », « Le béton pleure l'ennui », « Non à la ville bidon ». Ces slogans se prolongent dès 1969 par la multiplication des mouvements urbains. En

50. L'ouvrage de Bachmann et Le Guennec a constitué notre principale source d'information pour rédiger ce chapitre (Bachmann C, Le Guennec N, 1996, *op. cit.*)

51. Marcel Roncayolo, « A la recherche des politiques urbaines », in Georges Duby (dir.), *Histoire de la France urbaine*, Le Seuil, Paris, 1985, cité par Bachmann, Le Guennec, 1996, *op. cit.*

Ile-de-France, en 1970, il ne se passe pas une semaine sans affrontement (Castells, Godard, 1978). Les politiques quantitatives de construction de grands ensembles, l'extension croissante des villes et les opérations de rénovation urbaine alimentent ces critiques, mais d'une manière plus générale, l'urbanisme devient un objet fort de contestation parce qu'il est à l'époque l'expression même de la raison technicienne, de la toute puissance de l'état et des manipulations des spéculateurs immobiliers.

Comme dans l'ensemble des pays occidentaux, de nouvelles couches urbaines, pour affirmer leur place dans la société, s'appuient sur deux revendications principales qui peuvent toucher d'autres catégories de la population : une plus grande participation aux décisions politiques et la qualité du cadre de vie. Les premiers mouvements urbains s'apparentent bien à des combats politiques, ils utilisent les vieilles techniques de lutte du mouvement ouvrier, mais rapidement une rupture radicale avec le gauchisme des années passées se fait sentir : « si les nouveaux militants s'élèvent toujours avec vigueur contre les marchands de ville, ils ne sont plus en croisade contre les bourgeois. La cible a changé. Au grand capital, a succédé, plus modestement, le béton. Plus question de dictature des prolétaires. Les nouveaux héros, ce sont les couches en pleine ascension sociale – enseignants, travailleurs sociaux, employés et cadres moyens. (...) Il n'est plus question maintenant de briser par la force les règles du jeu politique et économique. Transformons pacifiquement les institutions en place. Le pouvoir doit être exercé au plus près du quotidien : dans les quartiers, les grands ensembles, les communes. Les temps sont mûrs, pense-t-on, pour une démocratie authentiquement participative » (Bachmann, Le Guennec, 1996, p 281). Après 1975, seules les revendications sur l'environnement se prolongent et prennent de l'ampleur.

Le mouvement des GAM (Groupe d'Action Municipale) est à ce titre tout à fait révélateur. Initié par Hubert Dubedout à Grenoble, le mouvement entend « défendre la démocratie contre des notables locaux rongés d'immobilisme » (*ibid.*, p 275) en partant des problèmes du quotidien afin de mettre en œuvre une pédagogie ascendante qui amène progressivement les habitants à gérer collectivement leur cadre de vie et à s'intéresser aux questions de politique locale et nationale. Les « gamistes » sont bien « des gens actifs, jeunes et relativement aisés : cadre moyens ou supérieurs, employés ou de professions libérales. On les rencontre dans des municipalités en pleine expansion, fortement tertiaisées, dont Grenoble reste le paragon » (*ibid.*, p 298). Avec leurs rêves localistes et autogestionnaires, ils apportent un souffle nouveau à l'action communale et ils contribuent aussi, à l'échelon national, à faire émerger une « deuxième gauche » qui rivalise un temps avec la gauche institutionnelle. Mais après son apogée en 1973, le mouvement s'amenuise et finit par être aspiré par la « bureaucratie et la gauche traditionnelle qui progresse vers le pouvoir » (*ibid.*). Pour Jacques

Juillard, le militantisme du cadre de vie est simplement le fait de ces couches sociales d'employés et de cadres en pleine ascension qui brûlent d'accéder aux responsabilités, leur tendance autogestionnaire n'est qu'un accident historique qui leur a permis de s'affirmer face à une droite autoritaire et archaïque qui ne leur reconnaissait aucune légitimité (Juillard, 1985).

### **Le nouveau référentiel de l'action publique : le marché**

Ces revendications concernant la participation et le cadre de vie ne tardent pas à trouver un écho favorable au sein de l'appareil étatique. Dans une perspective de désengagement de l'État au profit du marché, la participation des citoyens, les associations et les groupes d'usagers ne sont plus perçus comme des menaces potentielles, mais comme des relais efficaces de l'action publique et des contre-pouvoirs « bénéfiques » pour « contrebalancer la puissance centralisatrice de l'État »<sup>52</sup>.

L'urbanisme et la politique du logement vont être totalement bouleversés par ce « nouveau référentiel libéral »<sup>53</sup> qui s'impose dès le milieu des années soixante. Le logement n'est plus considéré comme un bien collectif, relevant de la responsabilité publique, il faut laisser une place au marché. A partir de 1965 et de la loi du 10 juillet définissant l'épargne logement, la propriété va gagner du terrain dans les politiques du logement. Avec l'arrivée de Chalandon au ministère de l'équipement en 1968, un pas de plus est franchi : « l'État ne tente plus simplement de rééquilibrer le public et le privé. Il entend donner sa prééminence au second sur le premier. On entreprend de substituer l'épargne privée et le crédit bancaire à l'aide publique. (...) Désormais, la pénurie de logement est terminée, les revenus se sont accrus et l'épargne des ménages s'est constituée. Il est temps de changer les règles du jeu » (Bachmann, Le Guennec, 1996, p 308). Chalandon lance ainsi un programme pour encourager l'accession à la propriété de maisons individuelles.

La rupture est définitivement consommée autour des années 1974-1976 après l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République. Le rapport Barre (1976) préfigure la loi de réforme du financement du logement (loi du 4 janvier 1977) qui entérine le passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne. L'action publique n'a plus pour vocation d'offrir à tous un logement mais d'intervenir seulement auprès de ceux qui sont exclus des mécanismes de marché. La politique du logement prend alors un virage complet, il ne s'agit plus d'une politique quantitative, il n'est plus question de planifier des objectifs chiffrés ni de promouvoir un urbanisme fondé sur

---

52. R. Lenoir [directeur de l'Action Sociale] « La participation des citoyens à la vie sociale », *Projet*, n° 107, juillet-août 1976, cité par Bachmann, Le Guennec, *op. cit.*

53. Bachmann, Le Guennec, *op. cit.*

la construction neuve et sur l'extension. Il ne lui reste plus qu'à s'occuper de qualité et des marges du marché. L'action sur l'existant va désormais occuper une place primordiale. Les pouvoirs publics adoptent cette notion de cadre de vie qui permet de mettre un mot sur ce que peut être une politique urbaine qualitative. La commission du VIII<sup>e</sup> plan chargée de l'aménagement du territoire prend l'adjonction « et Cadre de Vie », et le ministère « de la Protection de la Nature et de l'environnement » fraîchement créé en 1971 se transforme en ministère « de l'Environnement et du Cadre de Vie ».

Dans cette perspective, l'action publique passe de la rénovation urbaine et de la politique du logement social à l'amélioration de l'habitat. Ce n'est pas une action généralisée à l'ensemble de la population salariée comme pouvaient l'être les aides à la pierre ou la modernisation des agglomérations. L'amélioration de l'habitat se concentre sur des zones dévalorisées où sont logées les populations les plus pauvres en marge du marché. Les centres anciens, dont les problèmes d'insalubrité sont loin d'être résolus, restent visés par cette nouvelle politique, mais une nouvelle cible apparaît, et pour longtemps : les grands ensembles de logement social.

### **La réorientation de l'action publique dans les centres anciens : l'amélioration de l'habitat**

Suite aux critiques liées à la rénovation urbaine, l'action sur les centres anciens est fortement recadrée. Dans un premier temps, lors du VI<sup>e</sup> plan (1971-1976) on se contente de ralentir les opérations et de remettre l'accent sur la lutte contre l'habitat insalubre que la rénovation urbaine avait laissée de côté au profit d'objectifs généraux de modernisation des centres. La loi Vivien (1970) donne naissance à une politique spécifique de résorption de l'habitat insalubre (RHI) qui s'appuie sur une nouvelle procédure facilitant les acquisitions des biens visés. La ligne budgétaire « subvention à la rénovation » disparaît de la Direction de l'Aménagement (DAFU) au profit de la ligne budgétaire RHI de la Direction de la Construction (Piron, 2002b). La résorption des bidonvilles est-elle aussi à l'honneur.

C'est lors du VII<sup>e</sup> plan, que la politique des centres anciens change de cap et s'oriente vers « l'amélioration de l'habitat ». Bien que la RHI reste en vigueur, la circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1977, sur les recommandations du rapport Nora-Eveno (1975), institue un nouvel instrument juridique : les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Contrairement aux actions de résorption, elles sont destinées à « préserver et améliorer le patrimoine immobilier en assurant le maintien sur place, dans de meilleures conditions de confort, des populations modestes qui l'occupent »<sup>54</sup>. L'accent

---

54. Circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1977.

est mis sur l'initiative des collectivités locales et des propriétaires privés : une convention est passée entre la commune, l'État et l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)<sup>55</sup> qui apporte aux propriétaires des aides financières en application de la convention. Les actions sur les logements sont prolongées par des actions en matière d'équipements publics et d'environnement.

On retrouve là les orientations de la rénovation graduelle ou de la rénovation douce<sup>56</sup>. Celles-ci s'accordent tout à fait avec les principes de la nouvelle politique du logement portée par le VII<sup>e</sup> plan. L'action publique s'appuie sur les communes et sur les capitaux des propriétaires. Les aides ne sont qu'incitatives. Il ne s'agit plus de produire du neuf, mais bien d'assister le marché à ses marges, là où les mécanismes naturels de valorisation sont en panne. C'est à la fois le produit logement qui est visé, car on cherche à adapter un parc aux nouvelles exigences de la demande en y introduisant des normes de confort, et les populations modestes qui y résident car on souhaite réinsérer ces dernières dans le marché du logement sans pour autant créer des déplacements physiques que l'on sait trop coûteux.

### **L'émergence d'une nouvelle question urbaine : les grands ensembles**

Mais les populations modestes ne résident plus seulement dans les « taudis » des centres anciens. Des nouvelles poches de pauvreté sont apparues à la périphérie des villes, dans les grands ensembles de logements sociaux, pourtant censés être à l'origine les « lieux privilégiés de mobilité sociale ascendante »<sup>57</sup>

Comme pour les taudis, la question ne se réduit pas à celle de la pauvreté et de la précarité. Les grands ensembles au milieu des années soixante-dix représentent une réserve de logements qui ne correspond plus aux attentes de la demande, et en particulier aux attentes des classes moyennes auxquelles ils étaient initialement dédiés.

---

55. L'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat est un établissement public créé en 1971.

56. Voir chapitre précédent.

57. Henri Raymond, préface à l'ouvrage de Jean-Marc Stébé, *La réhabilitation de l'habitat social en France*, coll. Que-sais-je, PUF, Paris, 1995. Historiquement, le parc HLM n'était pas destiné à accueillir les défavorisés mais à satisfaire les besoins en logement des populations salariées : « Les lois du 30 mars et du 3 septembre 1947 recréant les HBM leur assignent comme vocation de loger les personnes peu fortunées et notamment les personnes vivant principalement de leur salaire » (Jules-Mathieu Meunier *Le logement et l'entreprise*, DESS, Institut d'Urbanisme de Paris, 2000, p. 6.) Aujourd'hui encore, « plus des trois quarts des ménages français ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources donnant droit aux HLM » (Jaillet, 2004).

Les grands ensembles font l'objet de critiques et d'inquiétudes dès les années cinquante, alors que l'engouement que provoque ce symbole de la modernité (Kaës, 1963) et l'accès au confort bat encore son plein. On dénonce alors le manque d'équipements collectifs. Dès 1958, le ministère de la construction crée une commission des grands ensembles pour étudier les problèmes administratifs posés par les nouvelles constructions, analyser les conditions de vie en milieu urbain et répertorier les équipements socio-culturels à mettre en place (Anderson, Vieillard-Baron, 2003).

Ces critiques se développent dans les années soixante, notamment avec les écrits du sociologue Henri Lefebvre qui ouvre la voie avec un article en 1960 pour désigner ce que l'on appellera le « malaise » des grands ensembles<sup>58</sup>. D'autres sociologues suivent la voie comme Raymond Ledrut<sup>59</sup> qui dès 1963 décrit une « pluralité de facteurs » qui concourent à la « discrimination » de ces ensembles d'habitation, parmi lesquels figurent la « concentration importante de population », « l'isolement du quartier » et la « monofonctionnalité de l'espace » (Bachmann, Le Guennec, 1996).

Les grands ensembles occupent évidemment une place de choix dans les revendications anti-béton de mai 68. L'ouvrage d'Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, paru cette même année et dans lequel il brandit le spectre de la disparition de la ville et de la centralité n'y est d'ailleurs pas totalement étranger. « On estime que les architectes se sont "fait avoir" par les promoteurs. Les grands ensembles sont considérés comme le produit de spéculations "scandaleuses" » (*Ibid.*). On retrouve même dans ces protestations l'idée d'une démolition massive.

L'État en prend bonne note. Les rapporteurs du VI<sup>e</sup> plan (1971-1976) signalent que l'« on peut craindre une nouvelle crise du logement qui ne se mesurera pas par des normes relatives à l'inconfort et au surpeuplement mais se manifestera par une insatisfaction subjective fondée sur des comparaisons et justifiée par une conception plus exigeante et plus large de l'habitat » (*ibid.*, p 49).

Dans les années soixante-dix, le malaise des grands ensembles s'accroît et les critiques s'institutionnalisent. Mais les données concrètes du problème se transforment elles aussi. La population change, se paupérise, la proportion d'OS, de manœuvres, de précaires, de chômeurs et d'étrangers augmente tandis que les classes moyennes encouragées par les nouvelles

---

58. Dans un article de la *Revue Française de Sociologie* (vol I, 1960) intitulé « Les nouveaux ensembles urbains. Un cas concret : Lacq-Mourenx et les problèmes de la nouvelle classe ouvrière ».

59. Ledrut Raymond. « Sociabilité d'habitat et structure urbaine », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol XXXI, 1963 et, Ledrut Raymond, *L'espace social de la ville, problèmes de sociologie appliquée à l'aménagement urbain*, Anthropos, Paris, 1968.

politiques publiques, fuient vers le centre-ville ou vers l'accession d'un pavillon. Les grands ensembles deviennent progressivement le lieu où se concentrent les manifestations de la crise économique et du rétrécissement de l'emploi.

Par ailleurs, la crise pétrolière et l'effondrement de l'aide à la pierre se répercutent lourdement sur les coûts de gestion des sociétés ou des offices HLM au moment même où celles-ci doivent faire face au vieillissement rapide du bâti et à la désaffection des couches les plus solvables. La vacance de logements se développe dans certains sites et à la suite de l'augmentation des loyers et des charges, les impayés se multiplient : ils augmentent de plus de 37 % entre 1973 et 1978<sup>60</sup> !

Les phénomènes de délinquance et d'incivilités se font visiblement plus nombreux et on colle aux grands ensembles la réputation d'être « des foyers générateurs de mal vivre et d'inadaptation » (Stébé, 1995, p 36). Des chercheurs s'intéressent alors aux « difficultés de cohabitation » et à la « faiblesse des relations sociales » des cités HLM<sup>61</sup>, tandis qu'une circulaire du ministère de l'équipement et du logement tente d'y encourager le développement de la vie sociale en débloquent des aides financières pour la réalisation de locaux collectifs résidentiels<sup>62</sup>.

Finalement Olivier Guichard, ministre de l'équipement et du Logement, décide en mars 1973 par le biais d'une nouvelle circulaire « d'interdire les grands ensembles »<sup>63</sup> qui, dit-il, contribuent par des mécanismes de financement cloisonnés, à la ségrégation. Par ailleurs, « ils rompent l'harmonie du paysage urbain ; ils s'intègrent mal ou ne s'intègrent pas à la vie de la ville ; ils donnent à leurs habitants l'impression à la fois de l'isolement et de l'entassement dans un monde complètement artificiel ; ils entraînent une dépossession de la commune au profit de l'organisme constructeur (...), enfin, ils tendent dans de très nombreux quartiers de nos villes à transformer le citoyen en simple résident ». Ce sont là les éléments d'un discours qui reste récurrent quelque trente ans plus tard.

60. UNFOHLM, *Comptes cumulés des offices*, 1973-1978, cité par Bachmann, Le Guennec, *op.cit.*

61. Chamboredon Jean Claude, Lemaire Madeleine, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue Française de Sociologie*, XI-1, CNRS, 1970 ; Preteceille E., *La production des grands ensembles*, Paris, Mouton, 1973 ; Ion J., Nizey J., *Etude exploratoire sur le processus d'évolution des grands ensembles*, Saint-Etienne, CRESAL, 1974.

62. Circulaire du 15 décembre 1971 relative à l'action sociale et culturelle des ensembles d'habitation.

63. Circulaire du 21 mars 1973.

## L'apparition de la notion de « réhabilitation »

En 1972, Robert Lion, directeur de la construction, lance avec René Lenoir, directeur de l'action sociale, et Maheu, directeur de la jeunesse, une série de séminaires qu'ils baptisent « Habitat et Vie Sociale » sur le problème des grands ensembles. Il semble que ce soit dans l'un de ces séminaires, à Marseille, qu'est pour la première fois explicitée la notion de réhabilitation appliquée au patrimoine récent (Bachmann, Le Guennec, 1996).

Cette notion est riche de sens, puisque dans son acception originelle, ce terme juridique signifie « le fait de mettre un terme aux soupçons, critiques, mépris dont quelqu'un faisait l'objet en prouvant officiellement qu'il méritait ou mérite de nouveau la confiance, l'estime d'autrui » (*le Grand Larousse*, 1933) ou de « rétablir dans un état, dans des droits, des privilèges perdus » (*le Nouveau Petit Robert*, 1993).

Par un processus métonymique, un déplacement est donc opéré de la personne au cadre bâti. Le concept de réhabilitation permet ainsi d'aller au-delà de simples considérations techniques et de mettre en valeur une dimension de revalorisation qui se veut à la fois sociale et économique. L'objectif de la réhabilitation est de restituer au logement, à l'immeuble, ou au quartier, une « meilleure image sociale et une plus grande valeur économique »<sup>64</sup>. On dépasse ainsi l'amélioration de l'habitat en introduisant des mesures d'animation et en proposant la construction de nouveaux équipements. Deux dimensions spécifiques sont soulignées : la prise en compte des populations locales que l'on cherche aussi à réhabiliter et l'attention portée à l'environnement.

La notion est également appliquée aux centres anciens. Elle prend alors un sens général qui recouvre des « procédures visant la remise en état d'un patrimoine architectural et urbain longtemps déconsidéré, au moyen d'une revalorisation économique, sociale, pratique et/ou esthétique : tissu et architecture mineurs à vocation d'habitat, ensembles et bâtiments industriels (usines, ateliers, habitat ouvrier...). C'est donc un ensemble de travaux visant à transformer un local, un immeuble ou un quartier en lui rendant des caractéristiques qui les rendent propres au logement d'un ménage dans des conditions satisfaisantes de confort et d'habitabilité, tout en assurant de façon durable la remise en état du gros œuvre et en conservant les caractéristiques architecturales des bâtiments » (Choay, Merlin, 2000).

Qu'il s'agisse des centres anciens ou des grands ensembles, la réhabilitation a bien pour objectif d'adapter un parc de logement et un environnement urbain déprécié aux nouvelles exigences du marché tout en faisant en sorte que les populations en place bénéficient elles-mêmes de ce processus

---

64. Yves Grafmeyer, *Sociologie urbaine*, Nathan, Paris, 1994.

de revalorisation. Dans les deux cas, le retour à un état originaire supposé positif, qui est contenu dans le sens premier du mot, est particulièrement souligné. Mais selon la forme urbaine, les attentes diffèrent. Dans les centres anciens, par opposition à la rénovation urbaine, les caractéristiques initiales que l'on cherche à retrouver et à mettre en valeur sont celles du cadre architectural et urbain, bien que la réhabilitation se démarque de la restauration qui implique *stricto sensu* « la restitution intégrale de l'état initial » (*ibid.*) Outre les actions sur l'environnement, les interventions consistent donc en grande partie à introduire les normes du confort moderne dans des logements qui en sont dépourvus. Dans les grands ensembles, les préoccupations sont différentes puisqu'ils représentent les symboles mêmes du confort moderne et que les caractéristiques générales du cadre architectural et urbain semblent au centre du phénomène de dépréciation qui les touche. Dans ce cas, les caractéristiques originaires que l'on cherche à retrouver, c'est le peuplement initial composé majoritairement de classes moyennes. L'objectif de rééquilibre social qui se transformera plus tard en « mixité sociale » est en effet présent dès les premiers discours et les premières opérations (Dubedout, 1983 ; Tanter, Toubon, 1999). Ainsi, la réhabilitation, comme les autres types d'opérations et les autres vocables concernant l'action sur les tissus urbains existants, se trouve prise dans des tensions contradictoires. Elle se voit en effet attribuer la difficile mission de « permettre une utilisation différente »<sup>65</sup> du patrimoine dont elle a la charge tout en rendant apte l'habitat et le quartier « à remplir, avec des évolutions si besoin, les fonctions qu'il avait à l'origine »<sup>66</sup>.

## 2.3 La naissance de la Politique de la Ville

### Les premières interventions sur les grands ensembles d'habitat social

Outre les treize opérations expérimentales menées par le groupe Habitat et Vie Sociale entre 1973 et 1977, l'amélioration des ensembles d'habitat récent prend véritablement effet avec la création d'un financement spécifique : la PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et d'occupation sociale). En 1976, la réhabilitation est mise à l'honneur avec la création du Fonds d'Aménagement Urbain<sup>67</sup> (FAU) qui regroupe l'ensemble des crédits budgétaires du ministère de l'équipement et du logement

65. Alain Bourdin, « Comment analyser la transformation de l'espace urbain. L'exemple de la réhabilitation de l'habitat », *Espaces et Sociétés*, n° 52-53, 1<sup>er</sup> semestre 1988.

66. Comité Interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Commissariat général du Plan, *La réhabilitation de l'habitat social*, Paris, la Documentation Française. 1993.

67. Arrêté ministériel du 25 août 1976.

affectés à diverses opérations urbaines tant dans les quartiers anciens (OPAH, RHI...) que dans les ensembles d'habitat récent (travaux sur le bâti, réaménagement d'espace extérieurs...).

Mais c'est véritablement avec l'institutionnalisation du groupe Habitat et Vie Sociale en un Comité interministériel en 1977<sup>68</sup> que naît une politique globale et spécifique en direction des quartiers d'habitat social, et c'est ainsi que se mettent en place toutes les bases de ce que l'on nommera plus tard « la politique de la ville », à la fois dans ses principes, dans ses actions et dans ses contradictions.

### Les principes fondateurs de la Politique de la Ville

Les opérations Habitat et Vie Sociale se proposent d'atteindre trois objectifs : améliorer le confort des locataires, favoriser le développement d'une vie sociale harmonieuse et conduire à une meilleure intégration dans l'ensemble urbain (Anderson, Vieillard-Baron, 2003). Mais c'est surtout la méthode proposée qui semble particulièrement novatrice dans un contexte où l'on dénonce la toute puissance d'un état centralisateur et le cloisonnement des services administratifs. La doctrine est en effet de coordonner les efforts des différentes politiques sectorielles menées par l'État et les collectivités locales sur le territoire concerné. Il s'agit de faire coopérer tous les acteurs potentiellement concernés et d'associer les investissements autour d'une action locale cohérente.<sup>69</sup>

L'autre grande nouveauté, c'est aussi la responsabilité déléguée aux élus locaux et l'idée de contractualisation. Les sites relevant de la procédure ne sont pas désignés par les services de l'État, ce sont les organismes bailleurs et les communes qui doivent présenter un dossier de candidature au comité interministériel HVS comprenant un diagnostic de la situation et une présentation des interventions prévues. L'acceptation du dossier par ce comité débouche sur des engagements financiers et contractuels entre l'État, la commune et les organismes HLM.

L'idée d'une intervention territorialisée laissée sous la responsabilité des autorités locales est inspirée en partie des divers mouvements des luttes urbaines de l'époque et de l'expérience américaine des *model cities* (Stébé, 1995 ; Anderson, Vieillard-Baron 2003). La participation des habitants est donc elle aussi mise en avant. Il est prévu que ces derniers participent directement à la définition des transformations et des changements envisagés

---

68. Circulaire interministérielle du 3 mars 1977.

69. Cependant, il faut là encore relativiser ce qui apparaît comme une nouveauté au regard des politiques publiques. D'après Anderson et Vieillard-Baron, ce principe de territorialisation a déjà été expérimenté dès la fin de la Seconde Guerre mondiale avec la reconstruction et avec les plans d'urbanisme directeurs dans les années 1950. (Anderson, Vieillard-Baron, 2003).

ainsi qu'aux actions sociales. La vie associative devient l'un des instruments privilégiés de l'action publique.

Ces orientations sont enrichies par une nouvelle notion qui apparaît dans une circulaire interministérielle de mars 1977 : l'« animation »<sup>70</sup>. La puissance publique ne dirige plus, l'État devient lui-même « animateur » et s'appuie sur un processus d'interpellation réciproque (Donzelot, Estebe, 1994) pour que toutes les différentes énergies se mobilisent autour d'un projet collectif de territoire, qu'il s'agisse des administrations, des responsables locaux, des différentes institutions, des travailleurs sociaux ou même des habitants.

La procédure « Habitat et Vie Sociale » ne doit donc pas être considérée comme le germe de la future Politique de la Ville des années quatre-vingt, mais bien comme le début de cette politique que l'on fixe trop souvent à l'année mythique de 1981<sup>71</sup>. La territorialisation, la transversalité, le partenariat, ou la participation des habitants, tous ces principes, qui feront aussi partie de la méthodologie prônée à travers la notion de renouvellement urbain, sont d'ores et déjà présents. Et l'on retrouve de la même façon toutes les contradictions qui vont habiter jusqu'à aujourd'hui l'intervention publique sur les quartiers d'habitat social.

## 2.4 Entre développement et rééquilibrage : les contradictions de la Politique de la Ville

### « Traiter les lieux ou s'occuper des gens »<sup>72</sup>

Les toutes premières expériences HVS qui se mettent en place à partir de 1973 se trouvent déjà prises entre deux tendances qui s'opposent :

70. Circulaire interministérielle du 3 mars 1977.

71. « Presque tous les commentateurs actuels de la politique de la ville assignent un début mythique aux grandes manœuvres urbaines : l'été chaud de 1981. Sitôt arrivée au pouvoir la gauche aurait fait face à la révolte de ses alliés naturels : les migrants, les jeunes, les pauvres. » p 338 - « A y regarder de près, cette dernière aurait hérité de problèmes connus et de politiques qui s'étaient déjà ébauchés. (...) Les solutions ont été expérimentées dans l'ombre, en tâtonnant. Plutôt que revendiquées par les politiques, elle sont élaborées par de hauts fonctionnaires, dans les coulisses de l'état. (...) Pourquoi, dans les débats autour de la ville, la droite n'a-t-elle jamais mis en cause la périodisation socialiste et n'a jamais revendiqué la paternité de mesures qui connaîtront bientôt un développement impressionnant ? Son acquiescement tacite aux thèses de la gauche tient sans doute à des raisons inverses de celles des socialistes. En acceptant cette fiction des origines – tout commence en 1981, juste après l'élection de François Mitterrand - elle mettait la gauche à la racine des troubles urbains. De surcroît, elle lui attribuait la pleine responsabilité d'une politique hautement risquée, aux résultats aléatoires, et qui peut toujours servir de tremplin à des accusations faciles » (Bachmann, Le Guennec, 1996, pp 338-339).

72. Donzelot J., Mevel C, Wyvekens A, *Faire Société*, Le Seuil, Paris, 2003.

La première obéit à un modèle communautaire et participatif en partie inspiré des *Community Development Corporations* américaines et des pratiques expérimentées dans les pays en voie de développement. Selon cette approche, les populations constituent la finalité de l'action tandis que le territoire ne représente qu'un moyen de favoriser leur insertion sociale (Lelévrier, 2004). L'objectif est de valoriser un sentiment d'appartenance au quartier afin de stimuler les relations sociales entre les habitants et leur participation active à la gestion et au devenir du territoire. Cette tendance qui recevra à partir de 1981 le nom de « développement social » est déjà présente dans la décennie 70 sous les notions d'animation sociale et de participation.

Cette perspective entre en conflit avec un autre objectif davantage lié à une vision républicaine et à l'histoire du logement social en France : celui du retour sans cesse espéré de ménages plus aisés. Selon ce point de vue, c'est l'action sur le bâti et l'environnement urbain qui est privilégiée. Les logements et le cadre de vie sont perçus comme des produits qu'il s'agit de réadapter aux exigences du marché et de la demande extérieure. C'est cette vision que l'on retrouve dans le terme d'obsolescence<sup>73</sup> apparue lors des premières études menées par le groupe HVS<sup>74</sup> et qui a fait fortune depuis. Le territoire n'est plus un moyen mais une finalité (*ibid.*). Il ne s'agit pas de renforcer une identité et des relations sociales locales mais bien au contraire de normaliser à la fois l'espace et les modes de vie afin de « banaliser » l'ensemble résidentiel pour qu'il puisse attirer une population plus solvable. Cette conception, que l'on trouve dès les origines de la Politique de la Ville sous le terme de « rééquilibrage social », remplacé aujourd'hui par la notion plus évocatrice de mixité, n'est pas dénuée de préoccupations sociales. La concentration territoriale de populations en difficulté n'est pas seulement perçue comme une problématique de gestion pour les villes ou les bailleurs sociaux, elle est également interprétée comme l'une des causes des formes de désorganisation sociale (délinquance, chômage...) visibles dans ces quartiers (Lelévrier, 1999) et comme un facteur aggravant de la stigmatisation de ces populations pauvres. Loin d'être une ressource potentielle pour l'action sociale, elle engendrerait « une situation en devenir où tous les problèmes se cumulent et s'amplifient pour produire des tensions nouvelles qui contribuent encore un peu plus à la marginalisation institutionnelle des indivi-

---

73. Le *Petit Robert* (1996) en donne la définition suivante « pour un bien, fait d'être déprécié, périmé pour des raisons indépendantes de son usure physique mais liée au progrès technique, à l'évolution des comportements, à la mode, etc. »

74. François Abbalea, *De la crise du logement à la crise de l'habitat social*, Fondation pour la Recherche Sociale (FORS), 1978.

dus »<sup>75</sup>. Dans cette optique, l'insertion des populations défavorisées est donc censée s'opérer non pas par leur participation locale, mais plutôt par leur invisibilisation et par une proximité résidentielle restaurée avec des ménages plus aisés qui serait naturellement vertueuse et permettrait une sorte de pédagogie par l'exemple (Lelévrier, 2004). Pour atteindre cet objectif de mixité sociale, deux moyens sont invoqués de façon concomitante, l'installation de nouvelles couches sociales plus favorisées dans les quartiers populaires d'une part, et la dispersion des plus pauvres dans l'espace urbain d'autre part.

### Une ambivalence déjà présente dans le rapport Dubedout.

Cette ambivalence entre les deux options *people et space* (Donzelot, 2003) se rencontre dès le rapport Dubedout de 1983, instigateur du Développement Social des Quartiers (DSQ), considéré comme l'application par excellence du modèle communautaire. Le rapport prône bien le respect du « droit à la diversité » et « l'expression des identités sociales et culturelles » des habitants en place, il affirme que « les institutions doivent assumer la réalité populaire de ces quartiers » et même, il n'exclut pas que « certains quartiers trouvent leur identité à travers une dominante ethnique, à l'image de certains quartiers populaires du passé, composés des migrants d'une même région », mais d'un autre côté, il souligne que l'amélioration du cadre de vie et des relations sociales des populations résidentes est une action nécessaire pour favoriser à plus long terme une « diversification sociale » de ces quartiers<sup>76</sup>. Il résout cette contradiction en proposant la création de sous-quartiers « ayant une physionomie propre, exprimant un consensus des habitants sur le mode de vie ». On a énormément reproché à la procédure DSQ son caractère trop auto-centré sur les quartiers, mais on

---

75. Jean-Claude Toubon, « Opérations HVS en Ile-de-France – une tentative d'évaluation », IAURIF, mars 1980, cité par Christine Lelévrier, « Les grandes étapes de la Politique de la Ville », *Cahiers de l'IAURIF* n°123, juin 1999.

76. « C'est avant tout et d'une manière complexe le fruit d'un phénomène social et de marché qui a amené à ce que les quartiers en question soient délaissés par les couches sociales qui en étaient les premières destinataires et que seuls les demandeurs n'ayant pas d'autres choix (souvent d'origine immigrée) se présentent comme candidats potentiels dans ces quartiers. (...) Seul l'ensemble des actions entreprises dans le cadre des plans de développement des quartiers permettra de modifier cet effet de marché et de revaloriser une fraction du patrimoine immobilier de la nation ainsi tombé en désuétude sociale aujourd'hui. C'est pourquoi, c'est au niveau des projets à moyen terme que cet objectif de modification de la composition sociale prend son sens. Il est illusoire de croire ou de laisser croire que cette modification interviendra à court terme. En revanche, il est possible et nécessaire de réaliser à court terme l'ensemble des conditions qui permettront une meilleure cohabitation entre les groupes sociaux résidant dans les quartiers, et d'autre part d'engager des processus qui rendront possible une diversification sociale à moyen terme » in Dubedout Hubert., *Ensemble refaire la ville, rapport au premier ministre du Président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers*, La Documentation Française, Paris, 1983.

retrouve pourtant dans le rapport Dubedout l'exigence de « définir une politique intercommunale » et de créer « des structures de concertation » à cette échelle quitte à imaginer des « mesures contraignantes (suppression des crédits, retrait des aides de l'état..) » vis-à-vis des communes qui refuseraient de jouer le jeu de la solidarité et qui se fermeraient à l'accueil des catégories les moins favorisées. On considère aussi cette phase de la Politique de la Ville comme étant la phase du tout social, mais on oublie bien souvent la création de la Mission « Banlieues 89 » (Piron, 2003) pilotée par les architectes Roland Castro et Michel Cantal-Dupart qui s'est chargée dès 1983 du volet urbain de la Politique de la Ville et dont les mots d'ordre étaient déjà de dés-enclaver ces quartiers et de les relier au reste de la ville<sup>77</sup>.

### Du développement communautaire à la mixité sociale

Cet objectif de rééquilibrage social des quartiers relevant de la Politique de la Ville va progressivement prendre le pas sur le modèle du développement communautaire.

Au tout début des années quatre-vingt, les premières expériences DSQ sont marquées par le sentiment partagé qu'il est possible de sortir les quartiers et leurs populations de l'enlèvement au prix d'un réel effort parce qu'il ne s'agit là que de signes d'une crise passagère d'adaptation de l'économie. Mais devant le constat de la persistance de cette crise et de l'aggravation des situations sociales des habitants des quartiers, l'euphorie militante s'essouffle et les premiers signes de découragement devant l'impossible endiguement de la disqualification se font jour.

La problématique des quartiers d'habitat social se modifie avec le changement de diagnostic sur la situation socio-économique du pays qui passe de l'idée de dysfonctionnements transitoires au constat d'une profonde transformation des économies et de l'emploi qui dans le temps même où elle engendre croissance, richesse et travail, produit précarité, marginalité et insécurité. Il ne s'agit plus de faire face à des quartiers « en difficulté » mais de résoudre le problème des « quartiers de relégation » (Delarue, 1991) assi-

---

77. Association pour la recherche sur l'architecture et la ville, *La Réhabilitation des grands ensembles*, anthologie, 1974-1994, ARAV, PCA, Paris, 1994 – BIANCHETTI Cristina, GABELLINI Patrizia, « Les politiques urbaines de banlieues 89 et des projets de quartier », *Urbanistica*, n° 79, mai 1985, pp 50-79 – BACHMANN C, EMERY M, SEGAUD M, HODDER, *Etude de quelques aspects de l'action de Banlieues 89*, Plan Urbain, 1986, 205p. – CASTRO Roland, CANTAL-DUPART Michel, *Banlieues 89, quatre ans après*, Banlieues 89, Paris, 1987, non pag. – *H Revue de l'Habitat Social*, « Banlieues 89 : 73 projets pour faire la ville », n°95, avril 1984, pp 4-83 – DIV, Missions Banlieues 89, *Pour en finir avec les grands ensembles. Assises banlieues 89. Bron, 4 et 5 décembre 1990* ; DIV, Missions Banlieues 89, « De la démocratie urbaine, 1990, 191p. Premières assises d'Enghien. 5, 6,7 décembre 1985 », *Les Cahiers de murs, murs*, supplément au n° 15, 1986, Paris, 186 p.

gnés à une fonction collective précise : contenir durablement les populations les plus déshéritées ou dont le voisinage ne saurait être accepté sans espoir pour elles d'en sortir. Ces territoires ne sont plus considérés comme de potentiels laboratoires du changement social mais comme les symptômes durables d'une nouvelle question sociale, envisagée non plus en terme de pauvreté ou d'inégalités mais en terme d'exclusion. La médiatisation de cette nouvelle notion favorise par écho le succès politique de la notion de mixité sociale qui apparaît alors comme l'antonyme de cette ségrégation urbaine qui révélerait et renforcerait une fracture sociale menaçant l'ensemble de la cohésion nationale.

En 1989, le Développement Social des Quartiers (DSQ) devient le Développement Social Urbain (DSU) au sein d'une politique qui se veut résolument « de la ville » et non plus des quartiers. Celle-ci n'a plus pour objet de favoriser l'insertion sociale d'une certaine catégorie de la population, elle se propose, à travers les nouveaux outils que sont les contrats de ville (1989), d'impulser de véritables projets de développement des villes qui sachent articuler politiques sociales et préoccupations économiques et qui soient par là susceptibles de résoudre les dysfonctionnements de la ville post-fordiste productrice de segmentations spatiales. Mais cette ambition initiale se heurte à la résistance d'un grand nombre de communes à s'engager dans une démarche globale d'agglomération.

La Politique de la Ville adopte ensuite de nouvelles dispositions pour atteindre l'objectif de mixité sociale. Celles-ci s'orientent autour de deux axes principaux. Le premier consiste à contourner le protectionnisme des communes pour favoriser une véritable solidarité dans l'accueil des plus démunis. L'État abandonne l'idée de pouvoir y parvenir par le biais de la négociation et opte pour une action volontariste reposant sur des mesures législatives qui se traduiront par la loi Besson (31 mai 1990), la loi sur la solidarité financière (mai 1991) et la loi d'Orientation pour la Ville (13 juillet 1991). La loi sur la solidarité financière crée la Dotation de Solidarité Urbaine qui permet d'instaurer une certaine péréquation financière entre les communes riches, généralement préservées de la gestion de graves problèmes sociaux, et les communes pauvres en charge d'un parc HLM important et ne disposant pas de ressources à la hauteur de leurs besoins. La loi Besson et la loi d'Orientation pour la Ville, quant à elles, se préoccupent davantage de l'équilibre territorial de l'habitat social et de l'accueil des plus démunis. La loi Besson affirme le « droit au logement », elle tente d'impulser des accords locaux intercommunaux pour l'accueil des populations défavorisées dans l'habitat social. En complément, la Loi d'Orientation pour la Ville (L.O.V.) affirme le « droit à la ville » et prône une répartition plus équitable du logement social entre les communes, en incitant celles qui en comptent moins de 20 % sur leur territoire à en construire ou à participer financièrement à cet effort de construction. Mais ces lois ne sont pas très

contraignantes et elles apparaîtront comme un ensemble de recommandations plutôt que comme de véritables injonctions.

Parallèlement à ces mesures législatives de redistribution et de solidarité, la Politique de la Ville conserve ses dispositifs contractuels et se recentre sur le traitement plus explicite des quartiers d'habitat social et sur leur normalisation. Outre la reconduction des contrats de villes, l'état met en place en 1994 douze opérations d'exceptions : les Grands Projets Urbains (GPU). Les GPU envisagent la restructuration des quartiers et non plus seulement leur réaménagement ou leur développement social. L'idée d'une transformation radicale de ces sites est affirmée alors que jusque-là les opérations de démolition étaient restées marginales. En outre, le secteur privé est appelé à participer ces opérations. Ces orientations sont reprises en 1996 par le Pacte de relance pour la ville.

Plus qu'une politique d'insertion sociale des populations défavorisées, la Politique de la Ville tend ainsi à être considérée de plus en plus comme une politique de « réduction des inégalités »<sup>78</sup>.

---

78. *Rapport du CNV, 1994-1997*, La Documentation Française, octobre 1997, cité par Christine Lelévrier, « Les grandes étapes de la Politique de la Ville », *Cahiers de l'IAURIF* n°123, juin 1999, Paris.

## L'apparition de la notion de renouvellement urbain

Agir sur un territoire dans un vocabulaire qui serait aujourd'hui celui du renouvellement urbain n'est pas une chose nouvelle : Haussmann a sans doute été, chez nous, l'un des premiers à renouveler la ville autant dans un souci d'« aménagement urbain, de la recherche du prestige, de la tactique politique » que dans la recherche de la suppression des taudis (Coing, 1966) ; les reconstructions des villes et des quartiers après les guerres mondiales sont aussi une forme exceptionnelle de refaire de la ville sur la ville ; et les stratégies de restructuration qui ont permis l'accompagnement social et urbanistique des crises économiques, comme par exemple, la crise de la production charbonnière en Lorraine dès 1966 ou la crise du textile dans les Vosges en 1978, n'étaient pas inconnues de ceux qui, dès les années quatre-vingt-dix, ont mis en mots leurs pratiques d'aménageurs.

Mais, le terme de renouvellement urbain lui-même apparaît, semble-t-il, pour la première fois au sein du schéma directeur de la métropole lilloise au début des années 1990. Il ne se diffuse pas immédiatement mais à partir de 1998 il conquiert rapidement toutes les sphères de l'urbanisme et du logement.

L'année 1999 est véritablement l'année phare du renouvellement urbain. Le concept inédit donne lieu à un foisonnement de colloques<sup>79</sup> et devient une catégorie institutionnelle de la politique de la ville à la suite du

---

79. Caisse des Dépôts et Consignations, *Vivre la ville, Actes du colloque du 19 janvier 1999 à L'UNESCO*, Paris, 1999, 124 p. - Délégation Interministérielle à la ville (DIV), *Renouveler nos villes pour mieux vivre ensemble, conférence de Vaux-en-Velin, décembre 1999*, La Plaine-Saint-Denis, 1999. - Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (F.N.A.U.), *Vivre la ville. Les enjeux du renouvellement urbain, 20<sup>e</sup> Rencontre Nationale des Agences d'Urbanisme*, Nancy, 8-10 novembre 1999, Nancy, 1999, 269 p. - Vignaud Philippe, *Pour le renouvellement urbain*, rapport présenté à Monsieur Claude Bartolone, Ministre délégué à la ville, DIV, Paris, octobre 1999, 28 p. et, la revue *Urbanisme* consacre un dossier spécial au concept : *Urbanisme*, n° 308, « le renouvellement urbain », sept-oct 1999, pp 56-85.

Comité Interministériel des Villes d'octobre 1999. Une année plus tard seulement, le 13 décembre 2000, le terme est consacré par le législateur qui l'insère dans un titre de loi : la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (SRU). Ceci lui évite d'être cantonné à la seule sphère de la politique de la ville et lui permet de retrouver le sens plus vaste qu'il avait à l'origine. En outre, ainsi accolé au mot solidarité, le renouvellement urbain devient presque une valeur autonome (Demouveau, 2002).

On aurait pu croire que le contenu de la notion aurait été précisé par sa transformation en notion juridique. Mais contrairement à ses habitudes, le législateur a préféré laisser libre cours aux interprétations particulières (*ibid.*), si bien que l'expression a continué son chemin, prenant une coloration nouvelle au fur et à mesure des colloques, des publications, des projets, des dispositifs institutionnels et des comparaisons internationales. Cette multiplicité d'appropriations a été favorisée par le flou qui entoure ces mots. Ils sonnent suffisamment bien et constituent des titres très commodes... Aujourd'hui, le renouvellement urbain est une notion polysémique qui a subi des sédimentations successives dont les différentes couches sont difficiles à faire émerger.

### 3.1 Dans la lignée de la *regeneration* britannique

#### La "Ville renouvelée" du schéma directeur de la métropole lilloise

C'est à François-Xavier Roussel que l'on attribue souvent la paternité de la diffusion de la notion de « renouvellement urbain ». Directeur d'études, au début des années quatre-vingt-dix, à l'agence de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise, et en charge de l'habitat et du développement économique, il propose lors de l'élaboration du schéma directeur de l'agglomération, l'expression de « ville renouvelée » pour désigner les grandes orientations de ce document de références<sup>80</sup>.

La notion émerge donc dans le contexte d'une réflexion locale à l'échelle d'une agglomération. Elle n'est alors pas associée à un type de bâti ou à un type de quartier particulier, mais à un projet de grande ampleur qui se veut global et transversal.

Le contexte de l'agglomération lilloise à l'époque est très proche de celui des villes industrielles anglaises. Le schéma directeur se situe dans une période de pleine transition entre un cycle de désindustrialisation et un phénomène de métropolisation<sup>81</sup>. Il n'est plus seulement question de chercher

---

80. Roussel François-Xavier (dir.), *Document fondateur de la ville renouvelée de la métropole lilloise*, SCET/TEN/CREPAH, 1996.

des solutions à la crise des emplois et des espaces industriels qui constituaient dans un passé déjà lointain le cœur de l'agglomération. De grands projets nationaux, tels que la venue du TGV en liaison directe avec l'aéroport Charles-De-Gaulle, sont planifiés pour faire de la ville de Lille et des communes environnantes l'un des grands pôles européens et une véritable métropole d'excellence. La conviction de l'auteur, au regard de cette ambition, est que cette transition ne pourra être effective si l'agglomération ne résout pas les dérives économiques, sociales et urbaines qui affectent une partie importante de son territoire, et si sur ces territoires on ne « renouvelle » pas la ville. Le verbe « renouveler » n'évoque pas seulement les fonctions économiques, il vise aussi la structure sociale. Au-delà de la lutte contre le déclin économique, l'intervention publique se donne pour mission d'inverser un phénomène croissant de ségrégation.

« Nous étions face à une agglomération dont les contrastes sociaux avaient tendance à s'accroître alors que dans le même temps la situation globale commençait à s'améliorer... Si cette situation se prolongeait, cela pouvait devenir intolérable. Nous allions arriver à un "scénario de l'inacceptable", à une situation explosive... Et cela d'autant plus que la situation générale s'améliorait, puisque le TGV arrivait et que de grands projets allaient faire progresser l'agglomération. Le schéma directeur poursuivait une double ambition : créer une métropole d'excellence à caractère européen et réduire les écarts visibles au niveau des quartiers les plus touchés par des phénomènes d'obsolescence. ». (FXR, entretien)<sup>82</sup>.

L'expérience lilloise se situe en droite ligne des expériences britanniques de régénération. Elle s'articule autour du même binôme désindustrialisation – métropolisation et de la même méthodologie d'action. Il s'agit de « faire évoluer des transformations économiques et urbaines des territoires dévalorisés, comme en Grande-Bretagne où des acteurs urbains y avaient réfléchi avant nous » (FXR, entretien).

---

81. « Métropolisation : processus ancien qui a connu un renforcement depuis les années 1980, il est lié à la mondialisation des échanges. Il s'agit d'une reconcentration des activités dans et autour des grandes métropoles. La métropolisation est perçue comme un processus en mouvement qui suit l'évolution de la structure économique. Une nouvelle carte mondiale de l'économie est dessinée. Les espaces les plus développés du monde sont établis sous la forme d'un système d'économies régionales polarisées, construit autour des aires métropolitaines centrales ou sous forme de régions mégapolitaines. » in Georges Benko, *Lexique de géographie économique*, coll. Synthèse, Armand Colin, Paris, 2001.

82. Extraits d'un entretien avec François-Xavier Roussel en janvier 2005, signalé dans la suite du texte par « (FXR, entretien) ».

L'agglomération lilloise se prête assez facilement à la transposition, davantage sans doute que bien d'autres villes françaises, d'abord du fait de son poids démographique et de sa situation géographique qui, dans le contexte de la construction européenne, lui permettent de prétendre sans rougir au rang de métropole, mais aussi du fait de la structure de l'agglomération et de la typologie de l'habitat qui sont assez atypiques en France. A l'inverse d'un grand nombre d'agglomérations françaises, celle de Lille n'est pas constituée d'une ville-centre prépondérante et d'une périphérie dépendante, mais de plusieurs villes (Lille, Roubaix, Tourcoing notamment) qui ont des identités et des fonctions fortes et qui possèdent chacune un centre et une périphérie. Les centres de chacune de ces villes n'ont pas connu la même requalification que ceux de la plupart des villes françaises. Par conséquent, à l'instar des *inner cities* britanniques, les quartiers dévalorisés et ségrégués auxquels s'adresse la ville renouvelée, sont en majorité des quartiers péri-centraux qui datent du dix-neuvième siècle et qui présentent un mélange d'habitat, d'industries et de friches. Ce ne sont donc pas les quartiers de logements sociaux qui constituent la cible privilégiée du « renouvellement urbain » tel qu'il est alors compris. Ces derniers sont considérés de la même façon que les quartiers anciens dégradés. Un dénominateur commun réunit ces deux types d'espaces : ils sont touchés par « l'obsolescence » et sont les victimes d'un « habitat dépassé » et d'un « urbanisme rejeté » (FXR, entretien).

La régénération britannique est alors vue non seulement comme un exemple particulièrement adapté pour ce genre de configuration, mais aussi comme un nouveau modèle susceptible de renouveler à bon escient l'intervention publique sur l'urbain.

« Le terme « renouvelée » était d'autant plus adaptée que, derrière, l'idée forte était que si on voulait le faire, il fallait que l'on renouvelle aussi les pratiques et les méthodes. » (FXR, entretien).

### “Refaire la ville sur la ville”

Les problématiques de désindustrialisation et de métropolisation n'ont pas attendu l'expérience lilloise pour être posées en France. Il existe déjà à l'époque tout un courant de recherche et de pratique concernant les friches, qu'elles soient industrielles ou d'une autre nature<sup>83</sup>. Une attention spécifique a notamment été portée aux villes portuaires. Par ailleurs, devant le constat du développement périphérique des villes de plus en plus rapide et

---

83. Voir à ce sujet Chaline Claude, *La régénération urbaine*, coll. *Que-sais-je ?* n° 3496, PUF, Paris, 1999.

de plus en plus coûteux aussi bien en terme d'environnement qu'en terme d'équipements et de gestion locale, la question de l'étalement urbain devient une préoccupation grandissante.

Face à cet ensemble de phénomènes, l'idée de « refaire la ville sur la ville » se développe parallèlement à la notion de renouvellement urbain. Dès 1992, elle donne son titre à un colloque organisé par l'INUDEL<sup>84</sup>. L'ADEF<sup>85</sup> reprendra la même idée pour le titre d'un colloque en 1998. Mais pas une seule fois, lors de cet événement qui a pourtant fait date, l'expression renouvellement urbain n'est prononcée. L'ADEF utilise encore à cette époque le terme de « recyclage ».

La notion de renouvellement urbain se nourrit aussi de ces réflexions, au point d'être devenue aujourd'hui un antonyme d'étalement urbain. Il faut cependant relativiser cette opposition. Si les politiques de renouvellement urbain tentent bien de renverser une certaine tendance à la fuite vers la périphérie, aucune mesure n'a jamais été envisagée pour interdire réellement les constructions et les investissements aux frontières des agglomérations (Demouveau, 2002) :

« On ne peut pas interdire de construire en périphérie, d'abord parce qu'il est peu probable que les interdictions soient tenables et ensuite parce qu'il existe une certaine légitimité à construire en périphérie : pour les ménages, cela représente une aspiration, et la possibilité de réaliser un parcours résidentiel ascendant rendu possible grâce à un coût du foncier moindre.

L'idée du renouvellement urbain est de rendre accessible le tissu urbain existant, mais c'est plus compliqué et plus cher : les propriétaires ne vendent pas facilement et il faut négocier longuement l'achat des terrains, il y a le coût des démolitions, et parfois des dépollutions..... Cependant, même si à court terme c'est plus cher, à long terme on fait des économies » (FXR, entretien).

## Les principes du renouvellement urbain

Peu d'auteurs et peu d'institutions se sont attachés à préciser ce que recouvre la notion de renouvellement urbain. Le législateur lui-même n'a pas pris cette peine. Le renouvellement urbain reste avant tout un concept opérationnel et ce n'est qu'à travers les dispositifs labellisés, les recommandations des organismes porteurs de cette notion, tels que la Caisse des

84. Association Régionale Innovation Urbaine et Développement Local, *Faire et refaire la ville. 6<sup>e</sup> rencontre de l'INUDEL, Echirolles, 6 novembre 1992*, Grenoble, 1992, 67 p.

85. Association pour le Développement et la Diffusion des Etudes Foncières (ADEF), *Reconstruire la ville sur la ville*, Paris-La Défense, 1998, 174 p.

Dépôts ou le ministère de l'équipement, et les quelques commentaires et débats développés dans certaines publications que l'on peut en esquisser une définition<sup>86</sup>.

Le renouvellement urbain s'apparente au modèle de la régénération britannique et reste fidèle à l'ensemble des principes de la ville renouvelée. Il véhicule une nouvelle méthodologie pour agir sur les zones urbaines dévalorisées ; il se propose d'inverser le processus de dégradation ou de délaissement en privilégiant la création de valeurs foncières et immobilières et le retour aux mécanismes de marché. Le dégagement de nouvelles valeurs doit permettre de réduire l'implication financière des pouvoirs publics qui non seulement peuvent profiter directement de cette plus-value mais aussi, grâce à la perspective d'un profit, sont capables d'associer les propriétaires et d'attirer les investisseurs. En travaillant en partenariat avec le secteur privé, l'action publique peut se limiter à un champ d'intervention strict tel que la construction d'équipements publics pour augmenter l'attractivité du site (infrastructures de transport, grands équipements.....) ou la mise à disposition des terrains pour les promoteurs. Dans cette optique, les projets visent des zones qui sont dégradées ou abandonnées mais où s'exerce tout de même une certaine tension foncière.

Ces opérations s'inscrivent généralement au sein de logiques métropolitaines. L'objectif n'est pas de ramener les zones délaissées à une situation normalisée mais d'y créer une forte valeur ajoutée qui se répercute sur l'ensemble de l'agglomération et contribue à renforcer son attractivité à l'échelle nationale et internationale. C'est pourquoi, le renouvellement urbain pris dans ce sens, implique le plus souvent un changement d'usage de l'espace. Les cibles, qui sont au départ des friches industrielles ou plus secondairement des quartiers d'habitat dégradé, deviennent bien souvent des terrains d'accueil pour le développement d'activités tertiaires à forte valeur ajoutée, les plus compétitives de l'économie mondialisée, et pour le logement des populations actives qui y sont associées. Etant voué à être l'un des futurs centres névralgiques de la métropole, l'amélioration de la liaison du site avec le reste de la ville et ses autres pôles occupe dès l'origine le cœur du projet. La mixité des aménagements (logements, bureaux, structures commerciales et touristiques, grands équipements) favorise par ailleurs la mobilisation d'investisseurs diversifiés.

---

86. Nous suivons ici la démarche de Marc Bonneville dans « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France. Effets d'annonce, continuité ou rupture ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 97, janvier 2005, pp 7-16. Il construit une définition officielle de la notion de renouvellement urbain à partir de la lecture des publications émanant du ministère, des articles publiés dans la revue *Etudes Foncières* et des travaux menés dans le cadre du programme de recherche sur le renouvellement urbain lancé par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le changement d'usage et la création de nouvelles valeurs impliquent un certain niveau de démolition. Cette rupture est considérée comme l'élément moteur de la transformation de l'image du quartier et de l'inversion du processus de dévalorisation.

« Si on n'agit pas de manière forte et sur un temps réduit sur ces territoires dégradés, on n'arrive pas à inverser la vapeur (...). Un certain niveau de changement est nécessaire » (FXR, entretien).

Néanmoins, le renouvellement urbain tient à se démarquer de la rénovation urbaine des années soixante considérée comme l'ère du « tout démolition ». La démolition est censée être conséquente sans être pour autant totale et elle n'est légitimée que par l'objectif du retour du marché.

« Avec la Ville renouvelée, il ne s'agissait pas de tout démolir. La France est coutumière du "tout", tout réhabilitation, tout rénovation, etc. mais ce n'est pas la solution, même s'il y a un certain niveau de démolition qu'il faut assurer pour le changement d'image... La Ville renouvelée s'attelle à un rythme de renouvellement tel qu'il soit possible de recréer un processus durable de revalorisation. L'action doit être plus rapide et plus intense que les processus de dysfonctionnements » (FXR, entretien)<sup>87</sup>.

Avec le renouvellement urbain, les modalités de l'action publique sont mises en question. L'intervention sur l'existant n'est pas en soi une nouveauté, le partenariat avec le secteur privé n'est pas non plus une pratique inédite, mais ce qui est inhabituel pour les pouvoirs publics est de réussir à agir en un temps réduit. En effet, pour que la rupture puisse être créatrice de nouveaux mécanismes de marché, il faut qu'elle soit rapide. Il est donc nécessaire de pouvoir mettre en œuvre une action qui soit à la fois « forte et transversale mais aussi concentrée dans un temps court et mobilisatrice de moyens pour pouvoir être crédible » (FXR, entretien).

Ces exigences s'ajoutent à la logique de métropolisation qui bouleverse les modalités de gouvernance territoriale. Dans un tel contexte, les acteurs publics sont amenés à redéfinir leurs modalités d'action, notamment autour de la coordination de ce qu'on appelle désormais « le projet ». L'action publique doit alors répondre à deux nécessités. D'une part, face à un état de crise, elle doit être forte, puissante et mobiliser d'importants moyens et de nombreuses énergies pour impulser le processus, et d'autre part, elle doit

---

87. On retrouve ces approches dans la revue *Études Foncières*, publiée par l'ADEF et dans les travaux que cette association a conduit pour la Caisse des Dépôts et Consignations (Bonneville, 2005) ainsi que dans l'ouvrage d'Olivier Piron, ancien secrétaire Permanent du Plan Urbanisme Construction et Architecture, *Le renouvellement urbain. Analyse systémique*, PUCA, coll. Recherches, Paris-La Défense, 2002.

savoir céder sa place et déléguer certaines de ces compétences au secteur privé, voire même aux habitants. Pour François-Xavier Roussel, qui souligne l'importance de l'action publique en établissant un parallèle entre la ville renouvelée et les villes nouvelles<sup>88</sup>, ces deux aspects du renouvellement constituent deux temps successifs : « un temps court, celui de l'investissement public fort, et un temps long, où la puissance publique passe le relais au privé » (FXR, entretien).

### 3.2 Le glissement vers la politique de la ville

Si la littérature propose le schéma directeur de la métropole lilloise comme l'un des actes de naissance du renouvellement urbain, il ne semble pas en réalité que cet événement ait en soi provoqué beaucoup de vagues. Ce n'est qu'en 1998 et 1999, à partir du moment où elle pénètre dans le champ de la politique de la ville, que l'expression connaît un grand succès. En octobre 1999, avec la mise en place des Grands Projets de Ville (GPV) et des Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) par le Comité interministériel à la ville (CIV), il devient une catégorie officielle.

Cette institutionnalisation dans le cadre de la politique de la ville ne laisse pas la notion intacte. En étant inscrite dans des dispositifs spécifiques, elle évolue progressivement. D'une conception large et anglo-saxonne, elle glisse vers une définition plus française et plus restrictive qui se résume très souvent à la démolition de logements HLM.

#### Une notion qui se propage à travers les réseaux institutionnels

Bien que la ville renouvelée ne vise pas à l'origine spécifiquement les quartiers de logements sociaux, la notion est placée par ses initiateurs dans deux registres qui ne sont pas étrangers à la Politique de la Ville : la ségrégation et la citoyenneté<sup>89</sup>. Mais c'est surtout, semble-t-il, à travers le réseau de la SCET que le « renouvellement urbain » se propage dans ce champ des politiques publiques et dans le monde HLM.

Ainsi, en 1997, les idées développées dans le cadre de la ville renouvelée nourrissent en partie un rapport élaboré conjointement par la Caisse des Dépôts et l'UNFOHLM qui pose la question des démolitions de logements sociaux<sup>90</sup>. Cette problématique n'est pas nouvelle au sein du monde HLM,

---

88. « L'expression ville renouvelée évoque aussi les villes nouvelles. Les villes nouvelles constituaient bien des réponses fortes dans un contexte de crise. Elles représentaient un effort particulier, ciblé. Elles correspondaient à des mesures particulières pour des territoires particuliers » (FXR, entretien).

89. Le titre complet des documents du schéma directeur de la métropole lilloise était « Pour une ville renouvelée et une citoyenneté renouvelée ».

puisqu'elle avait déjà été évoquée dans différents textes<sup>91</sup> mais c'est visiblement la première fois qu'elle est associée explicitement au terme de renouvellement urbain. Jusqu'à cette date aucun autre document ne fait référence à cette expression en dehors de la métropole lilloise.

Dans le rapport Sueur<sup>92</sup>, les principes du renouvellement urbain conquièrent l'ensemble de la politique de la ville, déjà sensibilisée au modèle de la *regeneration* par l'intermédiaire du programme européen URBAN (1994) inspiré en partie des expériences britanniques (Halpern, 2000). Durant l'été 98, à la suite de ce rapport, la Caisse des Dépôts passe un contrat avec l'État pour favoriser les opérations de démolition-reconstruction ; le groupe met en place un programme de renouvellement urbain qui « a pour but de faciliter le montage et le financement de projets de renouvellement urbain conduits par les collectivités locales dans des démarches contractuelles qui sont labellisées par l'État. C'est une action de soutien financier à des projets conduits par d'autres »<sup>93</sup>. Ce programme va considérablement contribuer à la diffusion de l'expression et des principes qui y sont attachés<sup>94</sup>. En théorie, les quartiers d'habitat social ne sont pas les seuls bénéficiaires des avantages proposés par la Caisse des Dépôts, mais comme les subventions ne peuvent être accordées que dans le cadre de dispositifs contractuels passés entre l'État et les communes - contrat de ville, contrat d'agglomération, GPU - le programme va bien être principalement dirigé vers cet objet spécifique.

Cette association entre le renouvellement urbain et la politique de la ville est consacrée par le CIV d'octobre 1999 mais le concept de renouvellement urbain conservera une dimension plus générale, notamment grâce au colloque organisé à Nancy en 1999 par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme<sup>95</sup>. Les travaux préparatoires débouchent sur un rapport pour la Caisse des Dépôts et la FNAU intitulé « 12 propositions pour la

90. UNFOHLM, CDC, GIE Villes et Quartiers, *Restructurer la ville : reconstructions, démolitions, renouvellement urbain*, UNFOHLM, Paris, 1997, 13 p. (L'Union Nationale des Fédérations des Organismes HLM est depuis devenue l'Union Sociale pour l'Habitat).

91. Loi 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière ; circulaire n° 88-42 du 2 mai 1988 relative aux cessions, changement d'usage et démolitions concernant des logements HLM ; circulaire du 25 août 1993 relative au plan de relance de la politique de la ville : mesures relatives au logement ; circulaire du 13 décembre 1993 : annexe 7 relative à la démolition des logements HLM ; circulaire du 8 juillet 1996 relative à la démolition de logements HLM.

92. Sueur Jean-Pierre, *Demain la ville*, rapport remis à Martine Aubry, ministre en charge de la ville, en 1998.

93. Sylvie Harburger « La Caisse des Dépôts et le renouvellement urbain », *Droit et Ville*, n° 55, mai 2003.

94. Sylvie Harburger, à la direction du renouvellement urbain à la Caisse des Dépôts, met en avant cette paternité : « nous avons créé le programme renouvellement urbain pendant l'été 1998, donc avant la loi SRU et nous avons inventé ce terme », *op. cit.* p 46.

*ville renouvelée* »<sup>96</sup>. La loi SRU, en 2000, confortera cette définition plus vaste du renouvellement urbain.

### **Le constat d'échec des interventions précédentes**

La notion de renouvellement urbain marque d'autant plus facilement la politique de la ville qu'elle fait écho à toute une panoplie de réflexions en cours. Le verbe « renouveler » séduit tout particulièrement dans un contexte où l'impuissance de l'intervention publique à réduire les phénomènes de ségrégation sociale est montrée du doigt. Dans une logique qui attribue la cause de cet échec aux actions de réhabilitations jugées trop douces et trop sociales, l'option radicale de la démolition s'impose comme la solution ultime. C'est un basculement qui occupe le centre des réflexions de la Caisse des Dépôts, de l'UNFOHLM, ainsi que celles de la commission Sueur :

« Malgré des niveaux d'investissements forts, on n'avait fait que mettre des pansements..... Il vaut mieux une action forte, voire chirurgicale pour renouveler certains territoires, que des pansements partout pour toutes les catégories ! J'avais déjà lancé cette expression au moment du schéma directeur de la métropole lilloise : « il ne suffit pas de changer les pansements, il faut penser le changement » (FXR, entretien).

### **La démolition est légitimée par l'objectif de mixité sociale...**

Le renouvellement urbain apparaît ainsi comme une radicalisation des orientations précédentes de la politique de la ville plutôt que comme une rupture. Il est particulièrement intéressant d'observer à cet égard le parcours des personnalités-clés du renouvellement urbain en France. Ils ont tous été liés d'une façon ou d'une autre et de manière plus ou moins forte à la politique de la ville dans les années quatre-vingt<sup>97</sup>.

95. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), *Vive la ville. Les enjeux du renouvellement urbain, 20<sup>e</sup> Rencontre Nationale des Agences d'Urbanisme, Nancy, 8-10 novembre 1999, Contributions*, Nancy, 1999, 269 p. - CDU, DGUHC, FNAU, *Vive la Ville, les enjeux du renouvellement urbain, bibliographie*, Edition de la DGUHC, Paris, 1999. - *Urbanisme*, Hors Série n°13, « Vive la ville : les enjeux du renouvellement urbain, Actes de la 20<sup>e</sup> rencontre nationales des agences d'urbanisme, Nancy, novembre 1999 », mars 2000, 70 p.

96. Roussel François-Xavier, Schauss Daniel, *12 propositions pour la ville renouvelée*, rapport de mission, CDC/FNAU, 1999.

97. Nous retrouverons souvent les mêmes acteurs au fil des temps des politiques de la ville ou des actions sur les grands ensembles depuis les années soixante-quinze : résorption de l'habitat insalubre, politique de l'ANAH, commission Dubedout, Habitat et Vie sociale, développement social des quartiers, direction du renouvellement urbain à la Caisse des Dépôts...

La mixité sociale reste toujours l'objectif central et les deux volets autour desquels elle se décline, le traitement urbain des quartiers en difficulté et les mesures législatives destinées à favoriser une répartition plus équitable des populations défavorisées, sont tous deux renforcés.

La création du prêt « reconstruction-démolition » de la Caisse des Dépôts ainsi que la mise en place des GPV et des ORU généralisent l'option de la restructuration lourde des quartiers d'habitat social qui était déjà contenue dans les GPU (1994) et dans le pacte de relance pour la ville (1996). La démolition devient l'outil privilégié pour intervenir sur les grands ensembles dégradés. En 2003, la loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Borloo » ne fait qu'accentuer ces dispositions qui faisaient déjà l'unanimité.

Mais le renouvellement urbain ne s'arrête pas à l'échelle des quartiers. En s'inscrivant dans le titre de la loi SRU, il renoue également avec les efforts entrepris au début des années quatre-vingt-dix pour favoriser la solidarité entre les communes afin d'accueillir les ménages défavorisés. Conformément aux préconisations du rapport Sueur, la loi SRU s'attache à rendre plus efficace l'application de la loi d'Orientation pour la Ville en renforçant notamment les sanctions financières à l'encontre des communes qui comptent moins de 20 % de logements sociaux et qui refusent de programmer le rattrapage.

La diminution du stock de logements disponibles pour les populations démunies entraînée par les démolitions est censée être compensée par les dispositions juridiques qui tentent d'impulser la construction de nouveaux logements sociaux dans des zones où il y en a peu. A cette condition, la démolition peut devenir le nouveau fer de lance de la politique de la ville. Mais dans un contexte de tension immobilière, cette pratique généralement dénoncée pour sa violence et ses conséquences traumatisantes n'aurait certainement pas pu être légitimée sans son insertion dans l'objectif plus large de la mixité qui lui confère une dimension sociale et qui ne relève pas, lui, du registre de l'argumentation (Tanter, Toubon, 1999).

### **... et par les principes de la régénération**

Le sentiment de l'échec de la politique de la ville n'est pas la seule raison qui explique que « ce qui apparaissait comme iconoclaste au début ait pris finalement très vite » (FXR, entretien). Les principes de la régénération ont également contribué à lever le tabou de la démolition. En introduisant les notions inédites de valeur et de mécanismes de marché dans la politique de la

---

...pour n'en citer que quelques formes. Les parcours professionnels de ces acteurs mériteraient sans doute une enquête spécifique pour éclairer l'évolution de ces politiques, de leurs interruptions ou de leurs réussites et échecs.

ville, le renouvellement urbain, porteur d'espoir, apporte une nouvelle lecture du problème des quartiers et de « l'inefficacité » des interventions passées.

Inspiré par le modèle de la *regeneration*, le renouvellement urbain met en avant une vision économique et organique de la ville où le marché serait ce qui innerve la ville et la vie sociale. La dégradation des quartiers d'habitat social est perçue comme le symptôme de l'absence de ce principe vital. Dans ce contexte, la démolition apparaît non plus comme une simple action sur le cadre bâti mais comme un outil au service du marché. Au même titre que la dépollution et l'aménagement de terrains industriels, elle s'impose comme le moyen de lever les blocages qui empêchent un mécanisme d'offre et de demande de s'exprimer sur ces sites et qui les tiennent à l'écart des dynamiques socio-économiques à l'œuvre dans le reste de la ville. En changeant radicalement l'image de ces zones dévalorisées, elle est censée permettre d'attirer des flux d'investissements et de populations plus aisées qui rendront possible la participation du quartier à l'ébullition créée par les mutations de l'économie mondiale. De cette manière, le renouvellement urbain s'inscrit dans une perspective de revalorisation économique et de développement territorial au sens large et il s'oppose catégoriquement à la « démolition sèche »<sup>98</sup>.

Les quartiers d'habitat social sont mis sur le même plan que les friches industrielles. Les terrains bruns (*brown fields*), l'habitat ancien insalubre et les cités de logements sociaux des Trente Glorieuses constituent ainsi le *triumvirat*<sup>99</sup> du renouvellement urbain dont le dénominateur commun serait l'absence du marché. Pourtant la transposition entre un équipement à vocation économique abandonné et un ensemble résidentiel habité n'est pas évidente. Deux arguments principaux viennent étayer cette association. Le premier mobilise des questions de formes urbaines. Il affirme que la structure architecturale et le statut foncier des grands ensembles ne leur permettent pas d'évoluer au gré des fluctuations de la demande contrairement au reste de la ville, les condamnant ainsi à être figés dans le temps, en décalage croissant avec les évolutions sociales et économiques<sup>100</sup>. Le second s'inscrit davantage dans les problématiques du parc HLM. Il repose sur le constat que,

---

98. Sylvie Harburger, *op. cit.* Par cette expression qu'elle oppose au renouvellement urbain, elle désigne la rénovation urbaine des années soixante. Cependant même si la rénovation urbaine a bien été, à partir de la moitié des années soixante, orchestrée majoritairement par les spéculations immobilières privées et peu soucieuse du devenir des habitants délogés, les premières opérations suivant la loi de 1958, comme celle que décrit Henri Coing dans l'Ilot Jeanne D'Arc, donnaient lieu au contraire à des mécanismes très complexes de relogement. Il ne faut pas oublier que de nombreux grands ensembles de la périphérie urbaine, comme par exemple les 4000 à la Courneuve (1957) ou le Clos Saint-Lazare à Stains (1966-69), ont été construits dans le cadre des relogements découlant des opérations de rénovation urbaine.

99. *Ibid.*

100. P. Genestier « Pourquoi démolir les grands ensembles », *Les Cahiers du DSU*, n° 38.

malgré leur réhabilitation, les logements construits pendant ces années ne sont capables d'attirer que les populations les plus modestes, elles-mêmes considérées « hors marché ».

« Malgré la réhabilitation, un certain nombre de quartiers ne sont pas revenus dans le marché, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas attiré une diversité de population » (Harburger, *op. cit.*).

### Une réponse aux stratégies patrimoniales des bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux furent sensibles à ces notions de valeur et de mécanismes de marché. Cette nouvelle lecture économique et organique du problème des quartiers d'habitat social dégradés représentaient pour eux l'occasion de dépasser une approche territoriale et de répondre à des questions plus larges de politiques patrimoniales.

On constate que c'est bien en ces termes que s'est posée la première réflexion sur le renouvellement urbain élaborée conjointement par l'UNFOHLM et la Caisse des Dépôts. Au-delà du renouvellement urbain, du renouvellement des politiques publiques et du renouvellement des territoires, il s'agissait bien aussi du renouvellement du parc social.

« Dans les 4 millions de logements sociaux du territoire national, le taux de renouvellement du parc est très réduit. Dans quinze ans, qu'advient-il de ce parc ? Est-ce qu'il sera toujours habité ? Est-ce qu'il trouvera toujours une clientèle ? Quels seront les ménages qu'il intéressera ? » (FXR, entretien).

« L'idée de la démolition est une façon de dire [que], dans un certain nombre de cas, les logements tels qu'ils étaient dans les années soixante sont obsolètes en l'an 2000. Il faut inventer, créer des logements de l'an 2000, il faut créer des produits logements, si j'ose parler dans un langage marchand, qui correspondent à ce que souhaitent les gens... Le renouvellement urbain doit faire ses preuves en proposant des produits, que ce soit en termes de logements, de commerces, de bureaux, d'activités, d'équipements de loisirs, d'équipements de santé – c'est à peu près les cinq domaines dans lesquels nous intervenons – qui correspondent aux besoins d'aujourd'hui, il faut créer une offre qui corresponde aux besoins » (Sylvie Harburger, *op. cit.*).

Les logements HLM des grands ensembles sont considérés comme des produits arrivés en fin de cycle, et la démolition apparaît comme un outil naturel pour supprimer cette partie de l'offre de logements sociaux que l'on juge obsolètes et inadaptés et créer une meilleure adéquation entre le parc HLM existant et les évolutions de la demande.

« L'idée de la démolition représentait au départ un véritable tabou, au sein de l'État mais aussi au sein des organismes HLM. Ces derniers croyaient à l'époque des constructions contribuer à un progrès. Trente ans plus tard c'est difficile d'accepter de démolir tout ça. Mais on ne peut pas toujours construire pour 200 ans. Regardez les villes américaines, elles ont un rythme plus rapide de renouvellement que les villes européennes. Là-bas, on peut construire pour 30 ans, c'est tout à fait normal, ça s'inscrit aussi dans une conception culturelle. Ici les gens voudraient qu'on construise l'avenue Mozart dans toutes les villes ! » (FXR, entretien).

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la notion de renouvellement urbain est reprise au sein de la Caisse des Dépôts, l'institution chargée de gérer les fonds d'épargne et les financements du logement social. Au moment où elle met en place le programme du renouvellement urbain, elle est justement confrontée à une situation particulière : en raison du fort ralentissement de la construction de nouveaux logements sociaux, les dépôts d'épargne dont elle a la gestion ne sont plus utilisés.

« C'est un problème qui est très important à comprendre si l'on veut comprendre ce que vient faire la Caisse des Dépôts dans le renouvellement urbain... Comme vous le savez, on construit beaucoup moins qu'on ne construisait et donc ces fonds d'une certaine façon ne sont pas utilisés. Ils sont utilisés pour produire des intérêts qui reviennent à l'État et donc qui intéressent parfaitement l'État, c'est ce que l'on appelle le dividende que la Caisse des Dépôts rend à l'État, mais ils ne sont pas utilisés pour réaliser des investissements alors que c'est cela leur raison d'être. » (Sylvie Harburger, *op. cit.*).

A cela s'ajoute une redéfinition des relations entre la Caisse des Dépôts et l'État. Le renouvellement urbain permet alors à l'organisme de justifier une utilisation des fonds d'épargne pour autre chose que du logement tout en répondant à une mission d'intérêt général. Il autorise également le groupe à utiliser les fonds propres qu'il tire des bénéfices de ses activités concurrentielles et qui étaient à l'époque réclamés par l'État.

### **3.3 Du renouvellement urbain à la rénovation urbaine**

#### **Le double régime du renouvellement urbain et le retour de la rénovation urbaine**

Cette institutionnalisation ne laisse pas la notion intacte. Alors qu'elle désigne à l'origine une nouvelle méthodologie d'intervention sur l'urbain, elle tend progressivement à être assimilée à la simple démolition de loge-

ments sociaux. On aboutit finalement à un « double régime du renouvellement urbain » dans lequel « c'est moins la nature de l'intervention recyclage qui justifie ce label que le fait de s'inscrire dans des situations et des procédures labellisées » (Bonneville, 2005). En effet, une grande partie des projets qui s'inscrivent dans les dispositifs qui sont liés au renouvellement urbain (GPV, ORU) ne s'inspirent que très partiellement des principes initiaux liés au modèle de la *regeneration*. Marc Bonneville observe ainsi sur les opérations mises en œuvre dans les sites prioritaires de la région Rhône-Alpes :

- « - le traitement de la question du logement social s'impose comme thématique dominante et souvent unique ;
- le renouvellement et la diversification des fonctions sont affichés comme des objectifs mais les projets qui vont dans ce sens demeurent très limités ;
- le retour de ces quartiers dans la normalité du marché immobilier n'est pas réalisé et ne constitue pas un objectif prioritaire. Les acteurs ou les investisseurs privés sont rares ou servent d'alibi ;
- les innovations résident plus dans l'augmentation des moyens financiers et des projets de démolition que dans un changement fondamental des processus. Le renouvellement urbain dans ces quartiers n'apporte pas de véritable rupture avec les politiques précédentes. La stratégie de la table rase paraît s'y imposer pour acter les pertes, devant l'impossibilité d'une réversibilité par la seule intervention du marché. » (Bonneville, 2005).

En revanche, les opérations qui parviennent à engendrer une véritable relance du marché immobilier et des valeurs foncières ne reçoivent pas, le plus souvent, la dénomination de renouvellement urbain : « elles sont renvoyées aux modes d'interventions classiques vers les financements des collectivités locales ». Depuis la loi de décentralisation et la modification progressive des financements des opérations, il est devenu désormais nécessaire d'optimiser la rente foncière pour financer l'essentiel des équipements publics : « cette logique d'équilibrage des budgets entre les recettes a conduit à privilégier les opérations qui étaient "dans le marché" et donc, de façon sélective, la rénovation des secteurs urbains à fort potentiel de revalorisation » (Bonneville, 2005).

L'interprétation restrictive du renouvellement urbain a été encore accentuée par la loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, dite « loi Borloo », et le Programme National de Rénovation Urbaine qu'elle a mis en place (PNR). Le terme de renouvellement urbain reste en effet très utilisé pour désigner ces nouvelles

opérations. On le préfère généralement à celui de rénovation urbaine qui demeure associé aux opérations décriées des années soixante<sup>101</sup>.

Les Projets de Rénovation Urbaine (PRU) ne reprennent pas les principes généraux et fondateurs du renouvellement urbain. Ces projets sont certes fondés sur la démolition-reconstruction, mais ils se sont refermés sur l'échelle du quartier et non sur celle de l'agglomération. Alors que le renouvellement urbain prônait la formulation d'un projet territorial transversal et la diversification des usages, les PRU se réduisent plutôt à une problématique de remplacement des logements (Méjean, 2003 ; Bonneville, 2005). Cet effet est renforcé par la mise en place de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) qui a centralisé les processus de négociations et de décisions.

### **Que peut-on attendre aujourd'hui des prétentions sociales du renouvellement urbain ?**

Si la notion de renouvellement urbain a considérablement alimenté le débat sur les changements des pratiques de l'urbanisme, la notion de rénovation urbaine, elle, renouvelle le débat sur la mixité sociale. Le recentrage opéré sur la problématique de l'habitat, et plus précisément de l'habitat occupé par les populations défavorisées ainsi que l'ampleur des démolitions annoncées posent en effet avec plus d'acuité encore la question des effets sociaux de telles opérations.

On ne possède aujourd'hui pas assez de recul, ni sur ces politiques ni sur celles qui ont été menées à la suite du CIV de 1999 dans le cadre des GPV et des ORU, pour évaluer leurs conséquences sociales<sup>102</sup>. Aujourd'hui cependant, des questionnements et des doutes commencent d'ores et déjà à émer-

---

101. Selon Dominique Figeat, responsable du renouvellement urbain à la Caisse des Dépôts et Consignations jusqu'en février 2004 : « la raison du choix du terme de rénovation par Jean-Louis Borloo tient à ce qu'il ne voulait pas qu'on utilise un terme connecté à l'ancien gouvernement... On aurait pu quand même éviter d'employer une expression qui renvoie, pour ceux qui ont une histoire et une culture urbaine, aux pires moments de la politique urbaine de ce pays. » in « La politique de la ville : un bilan en demi-teinte, entretien avec Dominique Figeat », Propos recueillis par Jacques Donzelot et Marie-Christine Jaillet, *Esprit*, mars-avril 2004, pp 78-81).

102. Une recherche menée par Christine Lelévrier, Sylvaine Le Garrec et Cécile Vignal est actuellement en cours pour le compte du PUCA : « la démolition de logements sociaux dans les opérations de rénovation urbaine », ainsi qu'une thèse de doctorat : Sylvaine Le Garrec, *Renouvellement urbain et trajectoires socio-résidentielles. L'exemple de la restructuration d'un grand ensemble en copropriété : Les Bosquets à Montfermeil* (93). (en cours). On peut également citer l'étude effectuée par Michèle Esposto pour la Délégation Interministérielle à la Ville (D.I.V.), *Effets des projets de renouvellement urbain sur les parcours résidentiels et les tensions des marchés* (septembre 2003) ainsi que l'enquête réalisée pour la Direction Régionale de l'équipement d'île-de-France (DREIF) par GERAU Conseil sur *Les plans de relogement dans les opérations de renouvellement urbain* (novembre 2003).

ger du monde de la recherche (Jaillet, 2002, 2004 ; Cornuel, 2003 ; Ballain, 2004 ; Lelévrier, 2004) tandis qu'un mouvement d'action collective contre les démolitions se développe au sein du monde associatif dans les quartiers<sup>103</sup>.

La transposition de principes concernant à l'origine des friches industrielles à des territoires habités, ne semble pas si évidente au contact de la réalité. La difficulté que rencontrent les opérateurs, les bailleurs et les communes à organiser le relogement des tours et des barres vouées à la démolition, questionne le postulat selon lequel les grands ensembles seraient des territoires hors marché. La lenteur du processus de relogement peut mettre en péril le principe même qui fonde la réussite d'une opération de renouvellement urbain selon lequel il est nécessaire d'agir sur un temps réduit pour que la démolition puisse constituer une rupture susceptible de transformer rapidement l'image du quartier et inverser le processus de dévalorisation en cours. On voit bien aujourd'hui que ces logements, malgré leurs défauts, répondent à une demande que l'on ne parvient pas toujours à réorienter vers une autre fraction du parc de logements<sup>104</sup>. Cet habitat n'est donc pas en dehors du marché, il représente le bas de la gamme (Cornuel, 2003), le segment spécifique du logement accessible qui se caractérise déjà par une offre insuffisante (Ballain, 2004).

En outre, la reconstitution d'une offre équivalente sur d'autres territoires reste bien incertaine. Malgré la mobilisation de divers outils, elle se heurte au protectionnisme des communes et de leurs administrés, et les prescriptions du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) concernant le type de logements que les bailleurs sociaux doivent reconstruire pour compenser le volume de logements démolis sont très imprécises (Jaillet, 2004). Or ces bailleurs, autant que les maires, sont soucieux de contribuer par le renouvellement de leur patrimoine à la diversification de la population qu'ils accueillent et ils souhaitent donc dissocier le processus du relogement de celui de la reconstitution de l'offre<sup>105</sup>, ce qui laisse présager que les

---

103. En Île-de-France, une coordination anti-démolitions rassemblant des représentants de vingt-cinq quartiers entreprend, depuis l'année 2005, des actions d'opposition à la rénovation urbaine.

104. Si la vacance pouvait légitimer les démolitions dans les années quatre-vingt, celle-ci se fait de plus en plus rare dans les agglomérations où le marché du logement est particulièrement tendu, à moins qu'elle ne soit organisée volontairement par les bailleurs eux-mêmes (Belmessous, 2001). Le phénomène des squats qui se répandent dans les immeubles en phase de relogement montre bien qu'il existe une demande mais que celle-ci ne correspond pas aux attentes des bailleurs qui ne souhaitent pas se spécialiser dans l'accueil des plus fragiles et des populations immigrées.

105. Discours du directeur de l'AORIF (Union Sociale pour l'Habitat d'Île-de-France) au colloque tenu par l'organisation, « Le relogement dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France », le 13 janvier 2005.

logements reconstruits seront destinés à un autre public, plus aisé que celui qui habite les logements démolis.

On peut donc se demander si le renouvellement urbain ne va pas donner simplement lieu à une diversification par le haut des quartiers et du patrimoine de logement social dans son ensemble. Loin de favoriser une meilleure intégration des plus modestes dans la ville, ceci risque « de reporter ailleurs que dans les sites actuels de la politique de la ville, la question du logement des pauvres et d'aggraver la situation individuelle des ménages les plus précaires » (Lelévrier, 2004). En se fondant sur des mécanismes marchands qui privilégient naturellement une offre dirigée vers les populations les plus solvables (Ballain, 2004), il y a des chances que le renouvellement urbain contribue à renforcer la crise du logement sans précédent que traverse notre pays puisque celle-ci est justement caractérisée par une inadéquation croissante de l'offre avec une demande de plus en plus orientée vers le logement accessible (*ibid.*).

# Conclusion

## L'ambiguïté de la notion de renouvellement urbain

Le renouvellement urbain est au croisement des politiques urbaines, des politiques du logement, des politiques de développement économique et des politiques sociales. Mais le sens de l'expression reste l'objet d'interprétations multiples et s'est transformé lorsqu'elle fut institutionnalisée dans le cadre de la politique de la ville.

De façon simplifiée, on peut distinguer deux principaux niveaux de signification du renouvellement urbain :

- Dans la lignée de la *regeneration* britannique, le renouvellement urbain désigne une méthodologie d'intervention sur les zones urbaines dévalorisées (friches industrielles, quartiers d'habitat ancien et d'habitat social) qui privilégie la création de nouvelles valeurs foncières et immobilières et le retour des mécanismes de marché. Dans cette optique, il s'agit pour les pouvoirs publics de créer une impulsion forte en réalisant des équipements structurants susceptibles d'attirer des investisseurs privés. La démolition, outil central de ce mode d'intervention, est perçue comme le seul moyen de créer une rupture tangible dans le processus de dévalorisation en rendant possible le changement de l'image et des fonctions de la zone concernée. Ces projets centrés sur des territoires spécifiques doivent s'inscrire dans un projet transversal et stratégique à l'échelle de l'agglomération. L'objectif est à terme de renforcer l'attractivité de cette dernière au niveau national et international.
- La seconde acception du renouvellement urbain est plus restrictive et plus spécifique au contexte français. Elle s'inscrit dans le cadre des dispositifs institutionnels qui ont repris cette notion à leur compte. Le renouvellement urbain désigne alors plutôt les opérations de

démolition de logements sociaux qui visent à lutter contre la concentration des populations défavorisées dans certains quartiers et à repositionner le patrimoine HLM par rapport au reste du marché du logement.

### **Le renouvellement urbain n'est pas si nouveau**

Lorsque la notion est apparue au milieu des années quatre-vingt-dix, elle ne fut pas seulement accueillie comme une expression qui sonnait bien, elle répondait aussi à un réel besoin, celui de qualifier ce que les acteurs de l'urbain et du logement percevaient comme une méthodologie inédite d'intervention sur la ville. Cependant lorsque l'on se place dans une perspective historique qui englobe l'évolution des politiques urbaines tant en France que dans les pays occidentaux, on s'aperçoit que la méthodologie prônée par le renouvellement urbain et les objectifs qu'il poursuit ne sont pas si nouveaux, ni si révolutionnaires que les sonorités de l'expression le laissent penser. Nous l'avons vu à propos de la politique britannique de *regeneration* impulsée à la fin des années soixante-dix ou encore l'*urban renewal* mis en place dès la fin des années quarante aux États-Unis.

En France aussi, les préceptes du renouvellement urbain sont présents de nombreuses années avant l'apparition de l'expression. On peut même voir dans la rénovation urbaine des années 58, qui constitue pourtant aujourd'hui un anti-modèle, certaines similitudes avec le renouvellement urbain actuel car même si elle obéissait à une logique fordiste de zonage et de planification rationnelle fondée sur des objectifs quantitatifs, elle cherchait bien à adapter les métropoles aux nouvelles exigences de l'économie de service et elle tentait de recomposer le territoire des agglomérations en expansion en modernisant les centres-villes pour renforcer leur centralité et leur compétitivité. Elle fut aussi l'occasion d'une collaboration avec le secteur privé même si celle-ci n'était pas du tout abordée sous l'angle du partenariat et formalisée par des dispositions juridiques.

Mais plus que dans la rénovation urbaine, c'est dans la politique d'amélioration de l'habitat, formulée dans les années soixante-dix, que l'on peut voir très clairement l'apparition et l'installation de certaines orientations aujourd'hui reprises par le renouvellement urbain. Le référentiel du marché s'introduit alors dans l'action publique et la politique du logement prend alors un tournant radical. C'est l'avènement d'un urbanisme qualitatif qui se détourne de la production de masse pour s'orienter vers la transformation de l'existant et l'amélioration du cadre de vie. Il ne s'agit plus pour la puissance publique d'intervenir lourdement par l'expropriation, la démolition et la reconstruction, mais de préserver les fonctions économiques du parc privé en encourageant les investissements des propriétaires par le biais d'aides incitatives.

Le renouvellement urbain est également indissociable de la politique de la ville puisque c'est dans ce champ particulier des politiques urbaines que sont initiés, dès les années soixante-dix, la plupart des principes du renouvellement urbain tels que le partenariat, la transversalité ou la participation des habitants. Certes, le secteur privé, hormis le milieu des associations, n'a pas été associé à cette politique mais c'est bien avec la politique de la ville que l'État devient « animateur » (Donzelot, Estèbe, 1994) dans la définition et la réalisation d'un projet territorialisé défini collectivement.

**En France, comme ailleurs, depuis cinquante ans, les politiques urbaines de transformation ont toutes été habitées par une double injonction.**

Lorsque l'on observe ces différentes politiques urbaines, il est frappant de voir qu'elles ont toutes été habitées par le même paradoxe que celui qui structure aujourd'hui le renouvellement urbain. Toutes se trouvent au carrefour entre une politique urbaine et une politique du logement et elles sont tiraillées entre des objectifs économiques et des objectifs sociaux. Elles visent en effet d'une part à accompagner l'expansion du secteur tertiaire et à dynamiser les valeurs et le marché de l'immobilier afin d'accroître la participation des grandes villes à la compétition économique internationale, et d'autre part à améliorer les conditions de logement des plus démunis et à favoriser leur intégration sociale en luttant contre la concentration spatiale de la pauvreté et des minorités ethniques. Or, les différentes évaluations de ces politiques publiques montrent que l'aspect économique a primé sur l'aspect social et que loin d'avoir pu contribuer à la réduction des inégalités, elles ont au contraire renforcé les mécanismes de ségrégation contre lesquels elles luttaient.

On ne possède pas encore assez de recul aujourd'hui pour évaluer les conséquences sociales des opérations réalisées sous le label du renouvellement urbain, mais on peut se demander s'il pourra réellement réussir là où les expériences similaires passées ont échoué.

Ces opérations posent d'ores et déjà les questions suivantes :

- Est-il possible d'accélérer la transition de la ville « fordiste » vers la « ville globale »<sup>106</sup> tout en adoptant une démarche active pour lutter contre les phénomènes d'exclusion sociale qu'engendre l'économie mondialisée ?
- Est-il possible de s'appuyer sur les logiques du marché tout en souhaitant lutter contre leurs effets pervers ?

---

106. La « ville globale », terme forgé par Saskia Sassen est la ville qui accompagne sur le plan territorial la globalisation. C'est la ville qui allie, dans un territoire circonscrit et protégé, des activités d'affaires et de finances à des flux et des transferts permanents d'informations et de communication. Le territoire de la ville globale peut être restreint, limité à un centre-ville, ou s'étendre à l'échelle d'une mégapole dont les pôles sont interconnectés. (Saskia Sassen, *La Ville Globale*, Descartes et Cie, Paris, 1991 (trad. française : 1996)).

- Est-il possible de favoriser l'intégration des populations précarisées par une intervention sur l'espace et le logement alors que par ailleurs la mobilité sociale est en panne ?
- Est-il possible, au nom d'une nécessité de mixité sociale, de prendre en compte les groupes de populations caractérisés par leurs origines et leurs difficultés d'intégration ?

Ces réflexions posent également la question du rôle effectif joué par les politiques publiques, et plus précisément les politiques urbaines, au sein des dynamiques de changement social. On peut en effet se demander, à l'instar d'Henri Coing qui note que « Paris n'a pas attendu la rénovation pour changer de visage et de caractère » (Coing, 1966), si les politiques urbaines ne font qu'accélérer des processus de changement qui les dépassent ou si au contraire elles peuvent avoir une certaine autonomie et des effets qui leur sont propres.

## Références

Abdellah M.-H., « *Banlieues show* ou la politique-spectacle du dynamitage des cités maudites », *Hommes et Migrations*, n° 1227, 2000.

ADEF, *Reconstruire la ville sur la ville*, Association pour le Développement et la Diffusion des études Foncières, Paris-La Défense, 1998, 174 p.

ADIL du Val-de-Marne, *Journée pour le logement en Val-de-Marne, atelier sur le renouvellement urbain*, 12 juin 2003.

Agence de développement et d'urbanisme de Lille-Metropole, *Lille-Métropole : pour un renouvellement urbain durable. Deuxième étape de la recherche : guide méthodologique*, Programme RUE 2000, PUCA : « Renouvellement Urbain et Environnement », février 2005.

([www.lille-metropole-2015.org/adu/travaux/puca/puca1.pdf](http://www.lille-metropole-2015.org/adu/travaux/puca/puca1.pdf))

Almanzor P., « Renouvellement urbain, renouvellement du parc social », *L'observateur de l'immobilier*, n° 55, nov. 2002, pp. 16-20.

Althabe G., Lége B., Selim M., *Urbanisme et réhabilitation symbolique*. Ivry, Bologne, Amiens, L'Harmattan, Paris, 1993.

Anderson A., Vieillard-Baron H., *La Politique de la ville, histoire et organisation*, ASH, 2003.

Anderson M., *The Federal Bulldozer. A critical analysis of urban renewal (1949-1962)*, MIT Press, Cambridge, 1964.

Arnold F., Felix F. ;, « Quartiers d'habitat social : débat sur la démolition », *Le Moniteur*, 29 mars 2002, pp. 62-64.

Ascher F., Baudin G., Bourdin A. (dirs.), *La société urbaine du 21ème siècle*, IAURIF, Paris, 2003. (disponible sur le site <http://www.iaurif.org.fr>)

Ascher F., *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2001 (réed. 2004).

Ascher F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995.

Association pour la recherche sur l'architecture et la ville, *La Réhabilitation des*

*grands ensembles, anthologie, 1974-1994*, ARAV, PCA, Paris, 1994.

Aucordier J.-F., *Union Européenne et Renouveau urbain*, mémoire de DEA de droit public sous la direction de F. Priet, Université de Droit, d'économie et de Gestion d'Orléans, 2001, 158 p. (disponible sur le site [www.gridauh.univ-paris1.fr](http://www.gridauh.univ-paris1.fr))

Bachmann C., Emery M., Segaud M., Hodde R., *Étude de quelques aspects de l'action de Banlieues 89*, Plan Urbain, 1986.

Bachmann C., Le Guennec N., *Violences Urbaines, Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Albin Michel, 1996.

Bacqué M.-H., « De la réforme urbaine au management social : l'exemple du développement communautaire aux États-Unis », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°86, juin 2000, pp. 66-76.

Ballain R., « Une crise du logement sans précédent », *Les cahiers du DSU*, printemps 2004, p. 12-14

Bauman J., *Public Housing, Race and renewal : Urban Planning in Philadelphia, 1920-74*, Philadelphia Temple University Press, 1987.

Béhar D., Jaillet M.-C., Paquot T., et alii, « Quelle ville pour demain ? », *Habitat et société*, n° 19, septembre 2000, pp 12-36.

Belmessous F., « En quête d'une légitimation d'une pratique courante : la démolition des logements collectifs sociaux », *Les Cahiers du DSU*, décembre 2001, pp. 20-21.

Benko G., *Lexique de géographie économique*, coll. Synthèse, Armand Colin, Paris, 2001.

Bernard H., *La participation des habitants à Berlin, 23 entretiens*, PUCA, 2004.

Berthier I., « La démolition : un remède qui vaut reconnaissance. Interview de François Delarue », *Diagonal*, n° 146, nov-déc. 2000, pp. 30-33.

Besson L., « Pour une ville plus équilibrée et plus solidaire », *Urbanisme*, Hors-Série n°13, mars 2000, p. 65-66.

Besson L., « Une nouvelle loi, pour quoi faire ? » *Études foncières*, n° 86, 2000.

Bianchetti C., Gabellini P., « Les politiques urbaines de banlieues 89 et des projets de quartier », *Urbanistica*, n° 79, mai 1985, pp. 50-79.

Bonneville M., « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France. Effets d'annonce, continuité ou rupture ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 97, janvier Booth P., « la Grande-Bretagne » in GRIDAUH-GRALÉ, *l'encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain*, Rapport de recherche sous la direction d'H. Jacquot et G. Marcou, 2003, 6 p.

<http://gridauh.univ-paris1.fr/sites/fr/fichier/4145f982abfff.pdf>

Booth P., « La Réforme en question », *Études foncières*, n°100, nov-déc 2002, pp. 51-52.

Bourdin A., « Comment analyser la transformation de l'espace urbain. L'exemple de la réhabilitation de l'habitat », *Espaces et Sociétés*, n° 52-53, 1<sup>er</sup> semestre 1988.

Bourdin A., *La question locale*, coll. La politique éclatée, PUF, Paris, 2000.

Bourjaillat V., « Réurbaniser les grands ensembles », *Études foncières*, juin 1995.

Bushouse, « Changes in mitigation. Comparing Boston's Big Dig and 1950s urban renewal », *Public works management and policy*, vol. 7, n°1, july 2002, pp. 52-62

Caisse des Dépôts et Consignations, « échelles territoriales et renouvellement urbain en Europe du Nord-Ouest », *Les manuels du renouvellement urbain* n°1, mars 2002, 82 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, « Le partenariat Public-Privé », *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain* n°1, janvier 2002, 80 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, « Participation des habitants, méthodes et pratiques », *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain* n°2, mars 2002, 58 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, « Renouvellement urbain et marchés de l'habitat », *Les manuels du renouvellement urbain* n°3, janvier 2003, 103 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, « Restructuration foncière des quartiers d'habitat social », *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain* n°3, juin 2002, 6 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, « Guide pour l'action des quartiers anciens », *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain* n°4, juin 2003, 87 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, Fédération des Sociétés d'économie Mixte, *Les SEM, opérateurs du renouvellement urbain*, octobre 2003, 13 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, *L'intervention des investisseurs privés dans les projets de renouvellement urbain. étude de 6 cas : Manchester, Birmingham, Région Bruxelles Capitale, Valenciennes, Lille-Métropole, et Rotterdam*, CDC, Paris, 2002, 79 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, *Le renouvellement urbain, une méthode pour l'action*, CDC, Paris, 1999, 27 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, *Prospectives de la ville*, Compte-rendu du séminaire organisé en 2001-2002 dans le cadre du programme de recherche-développement sur le renouvellement urbain, Cédérom, janvier 2004.

Caisse des Dépôts et Consignations, UNFOHLM, *Les HLM et le Renouvellement Urbain*, juin 2000, 13 p.

Caisse des Dépôts et Consignations, UNFOHLM, *restructurer la ville : reconstruction, démolition, renouvellement urbain*, 1997.

Caisse des Dépôts et Consignations, *Vivre la ville. Actes du colloque du 19 janvier 1999 à L'UNESCO*, C.D.C., Paris, 1999, 124 p.

Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

- Castells M., Godard F. *et alii*, *Crise du logement et mouvements sociaux urbains. Enquête sur la région parisienne*, Mouton, Paris- La Haye, 1978.
- Castells M., Godard F. *et alii*, *La rénovation urbaine à Paris. Structure urbaine et logique de classe*, Mouton, Paris- La Haye., 1973.
- Castro R., Cantal-Dupart M., *Banlieues 89, quatre ans après*, Banlieues 89, Paris, 1987.
- Castro R., Denissof S., *[Re]modeler la ville*, éditions du Moniteur, Paris, 2005.
- CDU, DGUHC, FNAU, *Vive la Ville, les enjeux du renouvellement urbain, bibliographie*, éditions de la DGUHC, Paris, 1999.
- Ceaux J., « Rénovation urbaine et stratégie de classe, rappel de quelques aspects de l'haussmanisation », *Espaces et Sociétés*, n° 13-14, octobre 1974-janvier 1975.
- CERTU, *Renouvellement urbain, enseignement de 15 opérations de démolition-reconstruction* (2 tomes), sept 2004.
- Chaline C., *La régénération urbaine*, coll. Que-sais-je ? n° 3496, PUF, 1999.
- Chaline C., *Les politiques de la ville*, PUF, coll. Que-sais-je ?, n° 3232, Paris, 2003 (seconde édition).
- Charlot-Valdieu C., Outrequin P., « Démolir et/ ou réhabiliter pour le développement durable des quartiers. Elaboration d'une grille d'analyse comme outils d'aide à la décision », *Cahiers du CSTB*, n° 417, mars 2001.
- Coing H., *Rénovation urbaine et changement social*, Les éditions ouvrières, Paris, 1966.
- Coleman A., *Utopia on Trial*, London, Hilary Shipman, 1985.
- Collin M. (coord.), *Ville portuaire, acteur du développement durable*, l'Harmattan, Paris, 2003.
- Comby J., « Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain », *Études Foncières*, n° 89 ? 2001.
- Comité Interministériel de l'évaluation des politiques publiques, *La réhabilitation de l'habitat social*, La Documentation Française, 1993.
- Comité Interministériel des villes du 14 décembre 1999, *Pour des villes renouvelées et solidaires*. Instructions relatives à l'habitat au service du renouvellement urbain dans les contrats de ville, Ministère délégué à la Ville, 28 octobre 1999, 10 p.
- Conseil National des Villes, *Grands Projets de Ville : premiers éléments d'évaluation*, janvier-juin 2001.
- Conseil National des Villes, *Les démolitions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux*, Mars 2003.
- Conseil National des Villes, *Les enjeux du renouvellement urbain et du logement social*, notes introductives et propositions, 10 décembre 2002. (Disponible sur le site

www.i-ville.gouv.fr)

Corbille C., « Comment améliorer l'offre dans le parc HLM ancien », *Cahiers de l'IAURIF, supplément habitat*, Hors-Série, juin 1999, pp. 42-55.

Corbille C., « Démolir des logements sociaux, du tabou au mot d'ordre », *Cahiers de l'IAURIF, supplément habitat*, n° 33, nov. 2002, pp. 12-31.

Cornu M., *La conquête de Paris*, Environnement et Société/Mercure de France, Paris, 1972.

Cornuel D., « Renouvellement urbain... à tout prix », *Études foncières* n°104, juillet-août 2003, pp. 20-21.

Corps des Architectes-Conseils du Ministère de l'équipement, « Renouvellement urbain. Séminaire de Lille des 5, 6 et 7 octobre 2001 », *Revue Conseil* n° 7, 7 mars 2002.

Corps des Architectes-Conseils du Ministère de l'équipement, *Logement social et politiques urbaines. Séminaire de Marseille, 8-10 octobre 1999*, Ministère de l'équipement, DGUHC, Paris, 1999, 90 p.

CREHU, « L'espace urbain européen ou que faire du centre ville ? Actes du colloque international de mars 1999 », *Annales littéraires de l'université de Franche-Comté*, n°606, *Cahiers du CREHU*, n° 6, Besançon, 1996.

D.I.V., « *Renouveler nos villes pour mieux vivre ensemble, conférence de Vaux-en-Velin, décembre 1999*, Délégation Interministérielle à la ville, La Plaine Saint-Denis, 1999.

D.I.V., *Mission Banlieues 89, Pour en finir avec les grands ensembles. Assises de Banlieues 89. Bron, 4 et 5 décembre 1990*, D.I.V., 1990, 191 p.

Delarue J-M., *La relégation*, Syros, Paris, 1991.

Demouveau J-P., « La notion de renouvellement urbain », in GRIDAUH, *Droit de l'urbanisme de l'aménagement et de l'habitat*, éditions du moniteur, 2002, pp 125-140.

Department of Environment, *Actions for cities*, London, 1988.

Department of Environment, *Policies for the Inner Cities*, London, HMSO, 1977.

Department of the Environment, Transport and the Regions, *Our towns and cities: the future : delivering an urban renaissance*, London, Stationery Office, November 2000, 160 p.

Deschamps, « La mise en œuvre des grands projets de ville », in GRIDAUH, *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat*, 2002, p. 141.

Deschamps, « Les opérations labellisées ORU », in GRIDAUH, *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat*, 2003, p. 97.

Diebold M.-C., « Stratégie pour renouveler la ville », *Diagonal* n°138, juil-août 1999, pp.18-19.

DIV, DGUHC, *Les quartiers en projet de rénovation urbaine : bilan d'avancement (été 2003)*, (disponible sur le site [www.i-ville.gouv.fr](http://www.i-ville.gouv.fr))

- DIV, *Programme national de rénovation urbaine*, 2000-2006. (disponible sur le site [www.i-ville.gouv.fr](http://www.i-ville.gouv.fr))
- Donzelot J., Estèbe P., *L'État animateur : Essai sur la politique de la ville*, Esprit, Paris, 1994.
- Donzelot J., Jaillet M.-C., *La nouvelle question urbaine*, éditions du PUCA, 1999.
- Donzelot J., Mevel C., Wyvekens A., *Faire société : la politique de la ville en France et aux États-Unis*, Seuil, Paris, 2003.
- Driant J.-C., « Démolir les grands ensembles ? », *Études foncières*, 1999.
- Dubedout H., *Ensemble, refaire la ville*, rapport au Premier Ministre, Paris, la Documentation Française, 1983.
- Dubois-Maury J., Lelévrier C., Schmit B., *L'encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain à Paris et en île-de-France*, CRETEIL, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII, 2002. (disponible sur le site [www.gridauh.univ-paris.fr](http://www.gridauh.univ-paris.fr))
- Duclos D., *Espaces et Sociétés*, 1973
- Dunoyer de Segonzac P., *Renouvellement urbain, les enseignements de sept opérations*, tomes 1 et 2, Ville et Quartiers, 1999.
- Esposito M., *Effets des projets de renouvellement urbain sur les parcours résidentiels et les tensions des marchés*, Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), septembre 2003.
- Fairbanks R., "The Texas exception : San Antonio and urban renewal, 1949-1965", *Journal of planning history*, vol. 1, n°2, may 2002, pp. 181-196.
- Fairbanks R., *Making better citizens: Housing Reform and the Community Development Strategy in Cincinnati, 1890-1960*, University of Illinois Press, Chicago, 1988.
- Farrugia-Tayar C., « Démolir pour reconstruire : la fin d'un tabou », *La gazette des communes*, n° 1662, 30 sept 2002, pp. 38-44.
- Fatome E., Lebreton J.-P., « Opération d'aménagement et tissu urbain existant », *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat*, 2000.
- Fatome E., Lebreton J.-P., *Problèmes juridiques du partenariat public-privé dans le renouvellement urbain, Partenariat public-privé et collectivité territoriales*, La Documentation Française, coll. les séminaires de la Caisse des Dépôts, Paris, 2002.
- Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, *Vive la ville. Les enjeux du renouvellement urbain*, 20<sup>e</sup> Rencontre Nationale des Agences d'Urbanisme, Nancy, 8-10 novembre 1999, *Contributions*, F.N.A.U, Nancy, 1999, 269 p.
- Figeat D., « La politique de la ville : un bilan en demi-teinte, entretien avec Dominique Figeat », *Propos recueillis par J. Donzelot et M.-C. Jaillet*, *Esprit*, mars-avril 2004, pp. 78-81
- FRE-Ville, *Renouveler la ville : les enjeux de la régénération urbaine. Séminaire FREVille des 16 et 17 mars*, Lille, 2000.

Gale D.-E., « La revitalisation urbaine aux États-Unis », *Metropolis* n° 81, 3<sup>e</sup> trimestre 1987, pp. 4-12.

Gans H., *People and plans : Essays on urban problems and solution*, Basic Books, New York, 1968.

Gateau-Leblanc N., *Le renouvellement urbain : référentiel central, local*, thèse sous la direction d'A. Bourdin, décembre 2004, Institut Français d'Urbanisme, Université Paris VIII.

Genestier P., « Pourquoi démolir les grands ensembles », *Les cahiers du DSU*, n° 38, automne 2003.

GERAU Conseil, étude sur les plans de relogement, synthèse générale, étude pour le compte de la Direction Régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF), novembre 2003.

GERU, *La démolition de logements sociaux*, étude pour le compte du Ministère du logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, janvier 1995.

Godard F., *La ville en mouvement*, Gallimard, coll. découvertes, Paris, 2001.

Goodchild B., *La politique urbaine en Grande Bretagne*, Scheffield, 1991.

Green H., Trache H., "Private sector involvement in urban regeneration : the case of development in six European cities", *European spatial research policy*, vol. 9, n° 2, 2002, pp. 35-48.

GRIDAUH-GRALÉ, *Le renouvellement urbain : approche multidisciplinaire, compte-rendu du séminaire du 26 mars 2002*, 2002. (cf. site Internet du GRIDAUH)

Halpern C., « Les politiques européennes de la ville », *Pour*, n°167, sept. 2000.

Harburger S., « La Caisse des Dépôts et le Renouvellement Urbain », *Droit et Ville*, n° 55, « Journée d'études sur le renouvellement urbain, 18 octobre 2002 », mai 2003, p. 43-56.

Harvey, *The condition of Postmodernity*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.

Hirsh A., *Making the second ghetto, Race and Housing in Chicago 1940-1960*, Cambridge University Press, 1983

IAURIF, *La mesure du renouvellement urbain. Définitions et indicateurs utilisés*, Paris, 2003.

IAURIF, *Les enjeux du renouvellement urbain, synthèse des entretiens*, Paris, 2003.

Ingallina P., *Le projet urbain*, coll. *Que-sais-je ?*, PUF, Paris, 2001.

Jacobs J., *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Mardaga, Liège, 1991 (éd. originale : 1961)

Jaillet M.-C., « Renouvellement urbain et transformations sociales : "une vieille histoire" », *Droit et Ville*, n° 55, mai 2003, pp. 29-40.

Jaillet M.-C., « Rénovation urbaine et logement social : quel droit de cité pour les

- plus pauvres ? », *Les cahiers du DSU*, printemps 2004, pp. 10-11.
- Jenkins W.-D., "Before downtown, Cleveland, Ohio, and urban renewal, 1949-1958", *Journal of urban history*, Vol 27, n°4, mai 2001, pp. 471-496.
- Juillard J., « La ville, lieu politique », in DUBY Georges (dir.) *Histoire de la France Urbaine*, Le Seuil. 1985.
- Kaes R., *Vivre dans les grands ensembles*, Les éditions ouvrières, Paris, 1963.
- Keyes L. C., *The rehabilitation planning game : a study in the diversity of neighbourhoods*, Cambridge, MA MIT Press, 1969.
- Kirzbaum T., *Les politiques de renouvellement urbain au sein de l'union européenne : analyse comparative du traitement des quartiers ségrégués dans les métropoles*, Centre d'étude, de documentation et d'observation sur les villes, 2000.
- Koehl E., Sintomer Y., *Les jurys de citoyens berlinois*, Centre Marc Bloch, D.I.V., juillet août 2002. ([www.sozialestadt.de/fr/veroeffentlichungen/DF6413.pdf](http://www.sozialestadt.de/fr/veroeffentlichungen/DF6413.pdf)).
- Lacaze J.-P., *Introduction à la planification urbaine : imprécis d'urbanisme à la française*, éditions du Moniteur, Paris, 1979.
- Lacaze J.-P., *Les méthodes de l'urbanisme*, coll. Que sais-je ?, n°2524, PUF, Paris, 1990.
- Lacaze J.-P., *Renouveler l'urbanisme, prospective et méthode*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2000.
- Lacoste G., « Logement : que peut-on espérer du renouvellement urbain ? », *Cahiers de l'IAURIF*, n°36, *supplément habitat*, février 2004, pp. 2-15.
- Law C.-M., "Regenerating the city centre through leisure and tourism", *Built Environment*, vol 26, n°2, 2000, pp 117-129
- Lefrançois D., « Ville et violence : note de synthèse », in DGUHC, *Ville et violence*, Centre de Documentation de l'Urbanisme, La Défense, 2000.
- Lelévrier C., « Les grandes étapes de la Politique de la Ville », *Cahiers de l'IAURIF* n°123, juin 1999.
- Lelévrier C., « Renouvellement urbain et cohésion sociale », *Pouvoirs locaux*, n°47, septembre 2003.
- Lelévrier C., « Que reste-t-il du projet social de la Politique de la Ville », *Esprit*, mars-avril 2004, p. 65-77.
- Lelévrier C., Guigou B., *La résidentialisation, genèse, références et effets attendus d'une pratique d'aménagement*, Tome I, CRETEIL, IAURIF, Paris, juin 2004.
- Lelévrier C., Pichon-Varrin F. « Démolir les grands ensembles..... et après ? », *Cahiers de l'Habitat*, n°17, avril 1997
- Lelévrier C., *Sens et risque du renouvellement urbain : qu'en disent les experts ?*, Présentation réalisée à partir des entretiens effectués par la D.I.V. auprès d'une

dizaine d'experts, chercheurs ou consultants, Paris, septembre 2003.

Lemonier M., « Vers une gestion plus respectueuse. Interview de Claude Brévan, Déléguée Interministérielle à la Ville », *Diagonal* n° 146, nov-déc 2002, pp. 34-36.

Mac Kee, "Cellular Renewal", *The Town Planning Review*, Vol 45, n° 3, pp 274-290, 1974.

Mac Kee, "Housing and the Whitehall Bulldozer", *Hobart Paper* n° 52, London, The institute of Economic Affairs, 1971.

Mac Kee, "Liberals ends through illiberal means. Race, urban renewal, and Community in the Eastwick Section of Philadelphia, 1949-1990", *Journal of urban history*, vol 27, n°5, july 2001, pp 547-583..

Masboungi A., (dir.) « Faire la ville sur la ville : ville durable, ville mutable », *Projets urbains*, n° 15 ou 17, déc. 1998, 27 p.

Masboungi A., (dir.), « Renouveler l'urbain : réinsertion urbaine et sociale, diversité, valorisation, dialogue avec les habitants », *Projet Urbain*, n°18, sept 1999, 28 p.

Masboungi A., Bourdin A. (dirs), *Un urbanisme des modes de vie*, Coll. Ville-Aménagement, Les éditions du Moniteur, Paris, 2004.

Mejean P., «La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo », *Études Foncières*, n° 106, 2003.

Merlin P., Choay F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3<sup>e</sup> éd. revue et augmentée, PUF, Paris 2000, 902 p.

Merlin P., *L'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 2002.

Meunier J.-M., « Le financement social du renouvellement urbain », *Études foncières*, n° 114, mars-avril 2005, pp 16-20.

Meunier J.-M., Le logement et l'entreprise, article de fond de DESS, Institut d'Urbanisme de Paris, 2000.

Ministère de l'équipement, DGUHC, *Observation de l'habitat et analyse des territoires. Problématique 2 : renouvellement urbain et mutabilité des tissus constitués*, La Défense, 2004.

Mission Banlieues 89, « De la démocratie urbaine. Premières assises d'Enghien. 5, 6, 7 décembre 1985 », *Les Cahiers de murs, murs*, supplément au n° 15, 1986, Paris, 186 p.

Moindrot C., « Les Agences de développement urbain en Angleterre », *Norois*, T. 43, n° 172, oct-déc 1996, pp. 725-738.

Moncomble F., « Démolir la cité, une ultime violence ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 92, « Ce qui demeure », sept 2002, pp. 41-47.

Morlet, « La Caisse des Dépôts et Consignations renouvelle ses crédits à la ville », *Études foncières*, n°90, 2001.

- Nakic L., « Le projet de loi « Solidarité Renouvellement Urbain ». Systémique ou fourre-tout ? », *Pouvoirs locaux*, n°44, mars 2000, pp. 5-7.
- Newman O., *Defensible space : Crime Prevention through Urban Design*, New York, Macmillan, 1972.
- Nguyen J.-L., « L'offre foncière en renouvellement urbain », *Études foncières*, n°107, 2004.
- Nora S., Eveno B., *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, Paris, La Documentation Française, 1975-76, 2 vol.
- Paquot T., « Claude Bartolone et la SRU », *Urbanisme* n° 312, mai-juin 2000, pp. 54-58.
- Paquot T., « Le destin explosif des grands ensembles », *Urbanisme*, n° 272-273, mars-avril 1994, pp. 36-39.
- Paquot T., « le renouvellement urbain », *Urbanisme*, n° 308, sept-oct 1999, pp. 56-57.
- Paquot T., « Faire la ville sur la ville, slogan du jour ? », *Akoz* n°6, déc 1999, pp. 24-25.
- Pattison M., « Londres : les grandes étapes de la régénération urbaine », *Cahiers de l'IAURIF*, "Regards sur la politique de la ville" n°123, 2<sup>e</sup> trim 1999, 256 p.
- Pinol J-L. (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine* (2 volumes), éditions du Seuil, 2003
- Pinson D., *Ciam* 9, 1953-2003.
- <http://perso.wanadoo.fr/d.pinson.urb/repgen/ArtCIAM9.pdf>.
- Pinson D., « Le renouvellement urbain des grands ensembles : pour quelles formes urbaines, et avec quelle place pour l'habitant ? » in *Quelles nouvelles formes architecturales et urbaines pour les grands ensembles ?*, collection « Les dossiers », Centre de Documentation d'Urbanisme, Paris, 2001, pp. 41-55.
- Piron O., « Le financement du renouvellement urbain », *Études foncières*, n°90, 2001.
- Piron O., « Banlieue 89 dans l'histoire urbaine française », *Urbanisme* n° 333, novembre-décembre 2003.
- Piron O., « De la rénovation urbaine au renouvellement urbain », in Segaud M., Brun J., Driant J.-C., *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin/VUEF, Paris, 2002.
- Piron O., *Le renouvellement urbain. Analyse systémique*, PUCA, coll. « Recherches », Paris-La Défense, 2002.
- Profession Banlieue, *Les Défis du renouvellement urbain*. Cycle de qualification 21, 28 mars et 4 avril 2003, 2003
- Quincerot R., « quartiers en difficulté et renouveau de la gestion urbaine »,

*Urbanisme*, Hors-Série n° 13, mars 2000, p. 40-44

Reich R., *L'économie mondialisée*, Dunod, 1993.

Rogers R., *Towards an urbanrenaissance : Final Report of the Urban Task Force*, Department of the Environment, Transport and the Regions, Urban Task Force, Londres, 1999.

Roncayolo M., « A la recherche des politiques urbaines », in Duby G. (dir.), *Histoire de la France urbaine*, Le Seuil, 1985.

Roussel F.-X. (dir.), *Document fondateur de la ville renouvelée de la métropole lilloise*, SCET/TEN/CREPAH, 1996

Roussel F.-X., « GPV : le difficile apprentissage du renouvellement urbain », *Urbanisme*, n° 317, mars-avril 2001, pp. 36-37.

Roussel F.-X., « Penser la ville. Ville renouvelée, renouvellement urbain, une page de la mutation des villes en train de s'écrire » in *La ville en débat*, L'Harmattan, coll. Les rendez-vous d'Archimède, 2003.

Roussel F.-X., « Planifier le renouvellement urbain ? », *Urbanisme*, n° 329, mars-avril 2003, pp. 56-67.

Roussel F.-X., Schauss D., *12 propositions pour la ville renouvelée*, Rapport de mission, CDC/FNAU, 1999.

Roussel F.-X., Schauss D., *Réussir le Renouvellement Urbain, 15 maillons clés pour la chaîne de mise en œuvre des projets*, CDC-FNAU, Paris, 2001.

STERN, *Step by step, careful urban renewal in Kreuzberg*, Berlin, 1989.

Saillard M., « Rénovation et restructuration des villes », in *Urbanisme* n° 81, « la rénovation urbaine », 1963, pp. 7-23.

Sassen S., *la Ville Globale*, Descartes et Cie, Paris, 1991 (trad. française : 1996).

Sauvez M., « Il faut construire dans les grands ensembles », *Études foncières*, n°81, 1998.

Smith N., Williams P., *Gentrification of the city*, Boston Unwin Hyman, 1986

Stébé J.-M., *La réhabilitation de l'habitat social en France*, coll. Que-sais-je, PUF, 1995.

Sueur J.-P., *Demain, la ville*, Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité (2 tomes), La Documentation Française, 1998.

Tanter A., *Conservation sociale ou culturalisme*, thèse de doctorat de troisième cycle en études urbaines, EHESS, Paris, 1979.

Tanter A., Toubon J.-C., « Mixité sociale et politique de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés Contemporaines*, n° 33-34, janvier-avril 1999, pp. 59-86.

Teaford J., *The Rough Road to Renaissance : Urban Revitalization in America*, 1940-

1985, Paperback, 1990.

TETRA (Techniques études Recherche en Aménagement), *Le livre blanc britannique : l'avenir de nos villes. Notes d'analyse*, Paris, 2001.

Vasselin L., Badiou C., « L'action de l'État pour le Renouvellement Urbain », *Études foncières*, n° 93, 2001.

Vayssière B., « Grands ensembles : pourquoi les démolir ? », *Études foncières*, n° 103, mai-juin 2003, pp. 10-15.

Verges V., « Les similitudes entre projets de redéveloppement urbain et de gouvernement métropolitain sur un même territoire : comparaison entre Amsterdam, Rotterdam et Bordeaux », in *Réseaux, institutions et territoires dans le texte*, année 2000, ENPC, LATTIS, Marne-la-vallée, 2001.

Veschambre V., « Une mémoire urbaine socialement sélective. Réflexions à partir de l'exemple d'Angers », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 92, sept 2002, pp. 65-73.

Vignaud P., *Pour le renouvellement urbain*, rapport présenté à Monsieur Claude Bartolone, Ministre délégué à la ville, DIV, Paris, octobre 1999.

Vittu E., *Rénovation urbaine en douceur à Prenslauerberg. L'aménagement de la Helmholtz Platz : une place pour tous ?*, Mémoire de DESS dirigé par M.-H. Bacqué, Institut Français d'Urbanisme, Université Paris VIII, 2005.

Wachter S., dir., *L'aménagement durable, défis et politiques*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2002.

Zang Y., Fang K., "Is History Repeating itself ? From urban renewal in the United States to Inner-City Redevelopment in China", *Journal of Planning Education and Research*, n° 23, Association of Collegiate Schools of Planning, 2004, pp. 286-298.

## Revues

*Annales de la recherche urbaine (les)*, « La parole aux chercheurs britanniques » n° 48, octobre 1990.

*Annales de la Recherche Urbaine (les)*, « Renouvellements urbains », n° 97, janvier 2005.

*Cahiers du DSU (les)*, n° 40, « Crise du logement et politiques locales de l'habitat. Entre lutte contre le mal logement et recherche d'équilibre territorial », printemps 2004.

*Cahiers du GRIDAUH (les)*, n° 10, Série droit de l'urbanisme, 2004.

*Cahiers du DSU (les)*, n° 31-32, « De la politique de la ville au renouvellement urbain : d'un changement de mot à un changement de regard ? », décembre 2001.

*Diagonal* n°146, « Oser la déconstruction des exemples », nov-déc 2000, pp. 39-56.

*Diagonal*, n° 73, « Dossier démolition », août 1998.

*Droit et Ville*, n° 55, « Journée d'étude sur le renouvellement urbain, Toulouse 18 octobre 2002 », mai 2003.

*Geocarrefour*, vol 75, n° 2, « Questions de banlieues », 2000, p 99-174.

*H Revue de l'Habitat Social*, « Banlieue 89 : 73 projets pour faire la ville », n°95, avril 1984, pp. 4-83.

*Habitat et société*, « La démolition : une étape de la restructuration », n° 10, juin 1998.

*Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, n° 4985, « Renouvellement urbain : les organismes d'HLM condamnés à réussir », 11 juin 1999, pp. 52-65.

*Les Cahiers de l'ANAH*, N° 41 « Berlin : douze principes pour une rénovation douce », juillet 1987.

*Prospectives d'Urbapress*, « Démolir, construire, gérer : quelles stratégies pour les quartiers ? », HS, n° 26, juillet 1998.

*Territoires*, n° 450, « Cohésion sociale, cohésion territoriale, la tectonique des classes », n°450, septembre 2004.

*Urbanisme*, Hors Série n° 10, « Régénération urbaine, un défi européen, 11e conférence annuelle des Eurocités à Lille », 1998, 31 p.

*Urbanisme*, Hors Série n° 16, « Régénération Urbaine en Europe », mars-avr 2002, 50 p.

*Urbanisme*, Hors Série n°13, « Vive la ville : les enjeux du renouvellement urbain, Actes de la 20e rencontre nationales des agences d'urbanisme, Nancy, novembre 1999 », mars 2000, 70 p.

*Urbanisme*, Hors Série n°20, « Le renouvellement urbain dans les grandes villes », décembre 2003.

*Urbanisme*, n° 308, « le renouvellement urbain », sept-oct 1999, pp 56-85

## Textes officiels

Circulaire n° 88-42 du 2 mai 1988 *relative aux cessions, changement d'usage et démolitions concernant des logements HLM.*

Circulaire du 25 août 1993 *relative au plan de relance de la politique de la ville : mesures relatives au logement.*

Circulaire du 13 décembre 1993 : *annexe 7 relative à la démolition des logements HLM : circulaire du 8 juillet 1996 relative à la démolition de logements HLM.*

Circulaire 98-96DHC du 22 octobre 1998. *Démolitions de logements locatifs sociaux, programmation de logements PLA construction-démolition et changement d'usage de logements sociaux.*

Circulaire n° 2000-56 du 26 juillet 2000 *relative à la déconcentration des décisions*

*de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux, Ministère délégué à la Ville, 2000.*

Circulaire n° 2001-19 du 12 mars 2001 *relative à l'utilisation des prêts renouvellement urbain*, Ministère de l'Économie et des Finances, secrétariat d'État au logement, ministère délégué à la Ville, 2000.

Loi 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, journal officiel, 14 décembre 2000.

Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

Achévé d'imprimer en février 2006  
sur les presses de l'imprimerie Pierron  
2a, rue Gutenberg - 57202 Sarreguemines

ISSN N° 0249-8804  
02/2006 - Dépôt légal : 02/2006 - N° 2205







Depuis son apparition en France au début des années quatre-vingt-dix, la notion de renouvellement urbain a connu un incroyable succès. Il est cependant difficile de lui associer une définition précise. Le renouvellement urbain apparaît, au même titre que celles de « développement durable » ou de « mixité sociale », comme une notion fourre-tout. Néanmoins, aujourd'hui il ne s'agit plus seulement d'un outil de communication. Au fil des années le renouvellement urbain a pénétré le champ des politiques publiques au point de devenir un objectif politique, de donner son nom à des dispositifs publics et d'être incorporé dans la législation française. Cette synthèse bibliographique se propose d'éclairer le sens de ce concept et de mettre en lumière les différentes connotations. Pour comprendre aussi ce qui constitue la nouveauté du renouvellement urbain, l'analyse remonte bien en amont des origines de l'expression elle-même et intègre dans une même perspective les différentes politiques publiques urbaines de transformation mises en place depuis la deuxième guerre mondiale en France et dans les pays occidentaux.

*Since its birth in the early nineties, the French phrase "renouvellement urbain", usually translated by urban renewal or regeneration has been incredibly successful. Yet it is difficult to give it a precise definition. "Renouvellement urbain", like "sustainable development" or "mixité sociale" (social mix) is a rag-bag of a term. Nevertheless, today it is more than a mere communication tool. This concept progressively penetrated the sphere of politics to the point where it became a political objective, gave its name to national urban programs and got inserted in the French legislation. This bibliographical synthesis aims at clarifying the meaning of this concept and throwing light on its different connotations. In order to understand what is really new with the "renouvellement urbain", we went back a long time before the appearance of the expression to integrate into the analysis the various urban policies of transformation that have been set up in France and in western countries since the second world war.*

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA  
 depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.  
 Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche finalisée autour de plusieurs programmes : **La ville pour tous** | **Se loger, habiter** | **Organiser les territoires** | **Le renouvellement urbain** | **Le futur de l'habitat** | **Innover pour construire durable** | **Énergie dans le bâtiment** : PREBAT ; et d'ateliers thématiques assurant des transversalités entre programmes sous forme de rencontres entre chercheurs et acteurs, décideurs publics ou représentants des milieux professionnels, ainsi que des programmes d'appui : • actions régionales pour lesquelles le PUCA a suscité l'émergence de pôles régionaux d'échange sur le développement et l'aménagement des territoires • actions internationales dont European, programme européen de concours d'idées entre jeunes architectes • actions vers les professionnels • actions de valorisation et de diffusion-communication des résultats de ses travaux.



plan urbanisme construction architecture

- ▶ **Sociétés urbaines et habitat**
  - La ville pour tous
    - Cultures urbaines et espaces publics
    - Défis de la citoyenneté urbaine
    - Emploi, insertion, discriminations
    - Mobilités et territoires urbains
    - Polarisation sociale de l'urbain et services publics
    - Rénovation urbaine et mixité sociale
  - Se loger, habiter
    - Accès au logement
    - Habitat et vie urbaine
    - Patrimoine et retraites
    - Socio-économie de l'habitat
    - Trajectoires résidentielles
    - L'Europe et la recherche urbaine
- ▶ **Territoires et aménagement**
  - Organiser les territoires
    - Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques
    - Politiques territoriales et développement durable
    - Plate-forme internationale d'échanges sur les territoires
  - Ville et aménagement
  - Le renouvellement urbain
    - Démolition et recomposition des quartiers
    - Insécurité et violences urbaines
    - Renouvellement urbain et environnement
    - Rénovation urbaine et stationnement
- ▶ **Villes et architecture**
  - Le futur de l'habitat
    - Activités d'experts et coopérations interprofessionnelles
    - Echelle et temporalités des projets urbains
    - Futur de l'habitat
    - Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité
    - Innovations urbaines
    - Maison individuelle, architecture, urbanité
    - Métiers de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre
    - Quartiers durables
- ▶ **Technologies et construction**
  - Innover pour construire durable
    - Chantiers rapides C400
    - Nouvelles technologies et construction
    - Observatoire de la démarche HQE
    - Palmarès de l'innovation
    - Villas urbaines durables
  - Énergie dans le bâtiment : PREBAT
    - Bâtiment 2010
    - Concevoir et construire pour l'existant

www.urbanisme.equipement.gouv.fr/pucc  
 15 €  
 ISBN 2-11-085672-6