

Au nom de quoi peut-on démolir des logements sociaux ? La rénovation urbaine sous l'emprise de l'éthique de conviction

Philippe Genestier et Claudine Jacquenod-Desforges*

Résumé : *La politique de démolition (et de reconstruction partielle) appliquée en France dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) soulève la question de la pertinence sociale du diagnostic qui fonde l'action et donc, des mesures thérapeutiques qui en découlent. Ce texte analyse les biais cognitifs et discursifs à l'œuvre en ce domaine afin de comprendre comment s'est imposée une pensée qui, pourtant, ne va pas de soi. Au moyen d'une analyse des discours tenus par les acteurs de ce programme, ce texte met l'accent sur l'imprécision logique, l'ambiguïté axiologique et l'ambivalence idéologique qui conduisent à cultiver une confusion entre les modalités et les finalités de leurs actions. Cette confusion, favorisée par l'intrication du social et du spatial entretenue par les catégories de désignation et de raisonnement en usage, s'avère à la fois subie par les acteurs et arrangeante à bien des égards pour eux. Elle offre des facilités rhétoriques à des locuteurs qui, statutairement, sont tenus d'énoncer une parole publique et donne à cette parole l'occasion, rare, d'afficher sa performativité.*

Mots-clés : *Philosophie politique et morale, action publique, Programme national de rénovation urbaine, analyse de discours, biais cognitif*

* **Philippe Genestier** est Architecte-Urbaniste en Chef de l'État, chercheur à l'Université de Lyon, CNRS UMR Environnement, Ville, Société, et professeur à l'École Nationale des Travaux Publics de l'État. Il travaille sur l'histoire des politiques urbaines et l'épistémologie de l'urbanisme. Il a publié notamment, avec Gérard Baudin, *Banlieues à Problèmes : la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La Documentation française, 2002, et avec Pierre Gras, *Sacré béton !*, Lyon, Éditions Libel, 2015.

Claudine Jacquenod-Desforges, docteure en Sciences du Langage, est chercheuse à l'Université de Lyon, CNRS UMR Environnement, Ville, Société et chargée d'études documentaires à l'École Nationale des Travaux Publics de l'État. Elle réalise des analyses de discours portant sur les politiques urbaines. Elle a notamment publié, avec Philippe Genestier, « L'espace urbain en partage : un discours, des mythes et leurs conséquences pratiques », In : Bonny Yves *et al.*, *L'espace en partage. Approche interdisciplinaire de la dimension spatiale des rapports sociaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2017.

Introduction

La question de la justice spatiale¹ est devenue, depuis une décennie, un versant important de la réflexion éthique et politique appliquée au territoire, à la ville et à la quotidienneté. Cette question se décline dans plusieurs domaines, notamment, celui de l'exposition aux risques environnementaux, aux nuisances industrielles, aux effets du dérèglement climatique, à la précarité énergétique, ou encore celui relatif aux inégalités d'accès aux services urbains.

Toutefois, le thème des inégalités urbaines est plus ambivalent qu'il n'y paraît. Son appréhension la plus courante le place sous la bannière de la géographie urbaine marxienne, que l'on appelle aujourd'hui la « nouvelle critique urbaine » (Pôle sud, 2010), selon laquelle l'injustice spatiale est assimilée à une privation des aménités et opportunités inhérentes au « droit à la ville ». Or, face à cette approche idéaliste, une autre conception peut se faire entendre, plus empirique, privilégiant la pluralité des modes de vie urbains. De ce fait, c'est l'universalité des critères du jugement appliqué aux conditions socio-spatiales de nos concitoyens qui peut être interrogée : existe-t-il un « bon espace » correspondant à « la vie bonne » (Ricœur, 1990) valide pour tous au sein d'une même société, et calibrant donc légitimement l'action publique urbaine ?

Notre approche consiste à nous interroger sur un cas d'école : le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), mis en place en France en 2003 pour dix ans, qui s'est appliqué en priorité aux 350 quartiers concentrant sur le territoire national le million de logements sociaux construits principalement au cours des années 1955-1975. Le PNRU tente de changer à la fois l'organisation urbanistique et la composition sociale de ces quartiers par des interventions fortes, notamment la démolition de 250 000 logements perçus comme vétustes et

¹ Voir sur ce point la revue *Justice Spatiale/Spatial Justice*.

ghettoisés². Or, ces démolitions, malgré des reconstructions partielles, réduisent drastiquement le parc habitable destiné aux plus modestes. Dès lors se posent les questions suivantes : pourquoi les arguments de la vétusté et du manque de mixité sociale l'emportent-ils sur les impératifs d'urgence sociale ? Pourquoi privilégier la mise en conformité des espaces au goût du jour (qui sont toujours ceux de la population la plus intégrée) au risque d'accroître « la misère du monde » (pour reprendre l'expression proposée par Pierre Bourdieu en 1993) ?

Au prisme d'une interrogation éthique, nous tenterons d'analyser les normes axiologiques qui éludent le dilemme moral posé par cette politique de « rénovation urbaine ». Pour cela, nous suivrons deux pistes d'analyse : l'une, fonctionnaliste, en examinant comment le PNRU permet aux acteurs décisionnaires de tenir leur rôle dans le jeu institutionnel ; l'autre, cognitiviste, en examinant comment les cadres discursifs engagés pour lire et dire les problèmes sociaux urbains prédéterminent l'action rénovatrice.

Notre analyse s'appuie sur un corpus de textes (discours gouvernementaux, articles de presse généraliste et spécialisée, prospectus...) collectés dans le cadre d'un contrat de recherche pour l'Agence nationale de la recherche, intitulé *La démolition dans les grands-ensembles : un effet paroxystique des attentes et attendus en matière d'espace* (dont le responsable scientifique était P. Genestier), réalisé entre 2011 et 2014.

1. La démolition : acte cathartique dans le récit du retour de l'État

Retraçons brièvement l'histoire des grands ensembles de logements sociaux³ : les grands ensembles concernés par le

² Au cours des années et suivant les alternances politiques, le rythme des démolitions a varié. À l'échéance du premier programme décennal a suivi une période d'hésitation quant aux moyens à consacrer à un éventuel nouveau PNRU. Il faut attendre 2018 pour que le gouvernement français décide de relancer un programme de démolition concernant 80 000 logements en y affectant un budget de dix milliards d'euros.

³ En France, le syntagme « grand ensemble » désigne habituellement un ensemble d'immeubles collectifs composé de tours et de barres contenant des logements à vocation sociale.

PNRU⁴ ont été construits d'une manière dirigiste par un État technocratique qui disposait alors, grâce à un taux de croissance économique élevé, de moyens inégalés pour mener une politique interventionniste. Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, le nombre des immeubles détruits étant considérable, la reconstruction monopolisa les ressources et les énergies. En outre, l'exode rural accentua considérablement la pénurie de logements urbains. Au milieu des années 1950, la lutte contre cette pénurie devint une grande cause politique et morale portée par l'abbé Pierre, se traduisant par un déploiement progressif de moyens budgétaires dédiés qui devinrent massifs une fois les guerres de décolonisation achevées. Ces mesures constituent un point culminant dans l'histoire des politiques sociales françaises : jamais le projet progressiste ne disposa d'autant de ressources matérielles et de légitimité sociale et politique. Ce grand projet visait à moderniser simultanément l'appareil productif (planification économique sous l'impulsion du Commissariat général au Plan), le territoire (planification du développement régional et de la décentralisation industrielle régie par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et les structures sociales (passage au salariat, à la famille nucléaire, à l'urbanisation). Cette modernisation bénéficiait du soutien de la droite étatiste (les gaullistes) autant que de la gauche productiviste (le PCF et le syndicat CGT)⁵. Les grands ensembles HLM constituent ainsi le grand œuvre d'un État-providence tout aussi soucieux de performances économiques que de régulation des rapports sociaux. Ces grands ensembles sont à la fois le fruit d'une politique industrielle volontariste (modernisation de l'industrie du bâtiment avec la préfabrication lourde, la standardisation des produits, la concentration des entreprises du secteur de la construction) et d'une politique de redistribution par la production de biens de

⁴ Précisons que les grands ensembles de logements non sociaux sont rares en France et qu'ils ne constituent pas un objectif essentiel du PNRU. Quant aux copropriétés dégradées, elles étaient jusqu'à récemment du ressort de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

⁵ Les grands ensembles français constituent une exception dans les pays occidentaux. Seules les « démocraties populaires » ont construit derrière le rideau de fer des ensembles d'une échelle comparable. Partout ailleurs dans les pays développés, les politiques sociales du logement ont édifié des ensembles de taille bien plus modeste.

consommation collective. Ils concrétisent de manière territoriale et urbanistique la pleine application des théories fordiste et keynésienne.

1.1 De l'optimisme public au désespoir social

Or, ce patrimoine faisant la gloire des pouvoirs publics durant les années 1960 a été perçu comme un facteur de risque dès le milieu des années 1970 et comme un fardeau au cours des années 1980, décennies au cours desquelles les classes moyennes qui l'occupaient quittent ces logements locatifs pour accéder à la propriété de maisons individuelles et sont remplacées par des classes populaires, en particulier des ménages immigrés bénéficiaires du regroupement familial, qui seront bientôt frappés par la montée du chômage. Une politique de « réhabilitation », c'est-à-dire de réparation du bâti et de lutte contre la mauvaise image des quartiers concernés, a été mise en place à partir de 1977⁶, s'accroissant jusqu'à ce que s'impose la doctrine du PNRU en 2003. Il s'agit, selon cette dernière, de cesser les réparations et de démolir une part significative des immeubles de ces quartiers pour en modifier substantiellement tant le bâti que son peuplement (Desage, Morel Journal et Sala Pala, 2014).

Le PNRU, porté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), mobilisa en une douzaine d'années un budget de 48 milliards d'euros (plus de 70 milliards de dollars canadiens). La mesure phare du PNRU a été la démolition et la reconstruction partielle⁷ de logements sociaux en vue de remodeler les quartiers

⁶ Se succèdent alors différentes procédures : « Habitat et vie sociale » en 1977, le « Développement social des quartiers » en 1982 et la « Politique de la Ville » en 1990.

⁷ Parmi les logements reconstruits après la démolition de ces immeubles, seuls 17 % relèvent de la catégorie des Prêts Locatifs aidés d'Insertion destinés aux ménages les plus modestes. Rappelons cependant que, selon les plafonds de ressources administrativement fixés, 60 % de la population française est « éligible » au logement social. Le large vivier des bénéficiaires des HLM occasionne en pratique un phénomène de tri : les bailleurs préfèrent accueillir des ménages bien intégrés et solvables par eux-mêmes plutôt que des ménages précarisés et solvabilisés par les transferts sociaux. Il en résulte que les ménages précarisés ne peuvent se loger que dans la part du parc HLM dont ne veulent pas les ménages bien intégrés. Or, c'est précisément cette part du parc qui est systématiquement visée par les opérations de rénovation urbaine.

visés. Cette orientation a détruit des logements occupés par la catégorie sociale la plus modeste, alors que les mutations économiques (chômage endémique) et territoriales (disparition de bassins d'emploi) entraînaient le retour d'une pénurie de logements accessibles à cette catégorie de la population, en particulier dans les zones métropolitaines. On évalue en effet à un million le nombre de logements actuellement manquants en France, ce qui se répercute en chaîne et aboutit au fait que le mal-logement s'accroît (Fondation Abbé Pierre, 2019). Quel est alors le sens d'un projet visant à détruire un quart de ce patrimoine social national ?

1.2 Le PNRU : un révélateur de la doxa aménagiste

Notre texte tente de comprendre comment s'est imposée la décision de démolir une part importante de ce patrimoine. Au moyen d'une analyse des discours tenus par les acteurs du PNRU, il met l'accent sur les biais cognitifs, à savoir l'imprécision logique, l'ambiguïté axiologique et l'ambivalence idéologique qui conduisent à cultiver une confusion entre les modalités et les finalités de leurs actions. Il ambitionne également d'éclaircir les causes et les effets du hiatus constatable entre, d'une part, les principes guidant cette action et au nom desquels les pouvoirs publics agissent, et, d'autre part, les mesures appliquées relevant d'objectifs équivoques, voire parfois contradictoires.

En fait, la démolition des grands ensembles français apparaît comme un cas exemplaire de ce qui surdétermine l'action publique aménagieuse, à savoir l'existence d'une doxa porteuse d'un ensemble de valeurs et de représentations amenant à lire le réel au prisme de préjugés sociaux et de présupposés relatifs au rôle de l'espace physique.

Bien souvent, on peut constater qu'il n'y a pas plus de raisons objectives de rénover (c'est-à-dire démolir) que de réhabiliter (c'est-à-dire réparer) et que les justifications des opérations changent au gré des circonstances. En effet, elles amalgament sans hiérarchie des arguments divers : techniques, comme l'obsolescence du bâti; sociaux, comme la mise en péril de la cohésion sociale par une trop grande concentration d'un certain type de population (les personnes d'origine immigrée); géographiques, comme la

marginalité et l'inaccessibilité de ces territoires de banlieue; paysagers, comme la laideur architecturale et urbanistique...

Objections aux affirmations les plus communément avancées en vue de démolir des immeubles dans les grands ensembles HLM

Affirmation 1 : Les tours et les barres sont des constructions délabrées, architecturalement obsolètes, dont la réparation coûterait plus que leur démolition et reconstruction.

Objection 1 : Rappelons qu'ont été rasées en premier les cités d'urgence des années 1950 dont le bâti était d'une médiocre qualité, ainsi que les plus grandes tours et barres des années 1960, difficiles à gérer. Par ailleurs, les autres immeubles HLM ont, dans leur grande majorité, fait l'objet de plusieurs campagnes de réhabilitation au cours des années 1980-2000, c'est-à-dire de travaux portant sur l'isolation thermique et les espaces extérieurs. Malgré cela, nombre d'entre eux ont été détruits dans le cadre du PNRU, explicitement sur des considérations paysagères, au nom de la mise en œuvre d'un « projet urbain », mais aussi, implicitement, sur des critères d'occupation de ces logements puisque les premiers immeubles dynamités ont été ceux comportant de grands logements, occupés par des familles nombreuses.

Affirmation 2 : Loger des pauvres dans de grands ensembles de logements sociaux est indécent et indigne.

Objection 2 : L'existence d'un parc de logements sociaux rentabilisés et non convoités par les couches moyennes constitue une chance historique de loger à coûts maîtrisés les populations les plus pauvres. Or, ce sont justement ces immeubles que l'on détruit ! L'augmentation depuis dix ans du nombre d'hébergements d'urgence et temporaires en chambres d'hôtel, à grands frais pour la collectivité, comme des situations de mal-logement, montre l'ampleur des besoins insatisfaits en la matière. Les logements détruits ont une valeur nulle – ils sont amortis – et même négative si on intègre leur coût de démolition. Il aurait alors été possible d'en transférer la propriété pour un euro symbolique à des associations et des fondations qui, tout en assurant un suivi social et l'entretien des locaux, en auraient fait des hébergements plus pérennes et économiques au bénéfice de la population mal logée ou sans domicile fixe que les hébergements temporaires en chambre d'hôtel actuellement proposés par les services sociaux. En réalité, l'alternative n'est pas de loger les pauvres dans les grands ensembles ou dans des logements neufs, mais bien de les loger dans les grands ensembles ou de ne pas les loger du tout.

Affirmation 3 : Les grands ensembles HLM sont des ghettos qui enferment leurs habitants dans une sous-culture de la marginalité nuisant à leur intégration sociale.

Objection 3 : Il est vrai que concentrer une population défavorisée dans un immeuble ou un quartier et la laisser sans accompagnement social n'est pas une solution. Néanmoins, la concentration de cette population offrirait la possibilité d'un meilleur ciblage par l'action sociale. Il est significatif, à cet égard, que les pouvoirs publics en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada considèrent souvent le regroupement géographique comme une chance, à la fois pour améliorer les performances des services responsables des prestations sociales et pour faire advenir des initiatives comme, par exemple à Montréal, les Corporations de développement communautaire. Par ailleurs, l'effet de « nasse » que représenterait la résidence en cité HLM est en partie démenti par le taux de rotation des locataires dans ces quartiers. D'après l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, ce taux est identique à la moyenne nationale; ainsi, le logement HLM peut n'être qu'une étape dans le parcours résidentiel des locataires et, pour une part significative de ses habitants, il joue un rôle de tremplin vers l'accès à d'autres types de logements.

Affirmation 4 : Les logements en grand ensemble HLM sont répulsifs. La preuve : nombre de ménages se les voyant attribués les refusent.

Objection 4 : Si des ménages refusent ces logements, malgré un marché locatif parfois localement tendu, c'est parce que, en vue de favoriser la mixité sociale des quartiers HLM, ces logements sont souvent proposés par les bailleurs à une population de couche moyenne. Or, cette population éprouve un sentiment de déclassement à l'idée de résider au sein d'une population plus défavorisée qu'elle.

Selon le discours standard du PNRU, agir sur « les quartiers sensibles », c'est favoriser la « cohésion sociale » par des opérations de « banalisation urbaine ». Le PNRU apparaît donc comme un moyen urbanistique mis en œuvre au service d'une fin sociale.

Nous constatons que ce discours tente de séduire de façon aussi consensuelle que possible l'opinion publique tout en manifestant une volonté politique de s'emparer du lancinant « problème des banlieues » (Baudin et Genestier, 2002).

Ce discours s'inscrit ainsi dans le registre de la communication politique. La parole publique étant par essence une tentative de séduction de l'électeur, elle est amenée à privilégier l'éthique de conviction au détriment de l'éthique de responsabilité. Selon Max Weber (1963), la distinction entre éthique de responsabilité et éthique de conviction correspond à une différence de critères d'évaluation d'une action : si l'éthique de conviction privilégie la conformité de l'action aux principes qui l'inspirent (on agit « au nom de »), l'éthique de responsabilité privilégie les conséquences pratiques, directes et indirectes, intentionnelles ou non, de cette action.

De fait, l'éthique de responsabilité est moins propice à monter en généralité et à produire l'effet « légitimatoire » de l'énonciation de principes attendus par l'auditoire, ce qui explique l'adoption de l'éthique de conviction par les acteurs publics, bien que cette dernière suscite souvent la mise en œuvre de mesures abstraites et peu opératoires sur le plan local.

Non seulement le PNRU accroît la crise du logement subie par les catégories sociales les plus en difficulté socioéconomique, mais ses réalisations urbanistiques, dont les acteurs institutionnels se félicitent (Epstein, 2012), masquent son incapacité à réaliser ses objectifs initiaux. À l'instar de J. Donzelot (2012), nous nous interrogeons : quelles sont les raisons du « succès » politique d'un programme qui est pourtant un échec ?

En effet, malgré de piètres performances constatables sur le terrain en matière de brassage social, objectif déclaré prioritaire du PNRU (Lelévrier, 2018), les élus locaux ainsi que les techniciens de l'urbanisme et de la gestion sociale des territoires souscrivent aux principes généraux proclamés par l'ANRU, et cela apparemment sans trop d'états d'âme. Pour quelles raisons ? Pour les acteurs concernés, il semblerait que le fait de ne pas se conformer à un modèle d'intervention publique étayé par un idéal sociopolitique officiellement en vigueur soit symboliquement coûteux et que, pour les collectivités locales, le risque soit trop grand de se couper des seules sources nationales de financement des opérations d'aménagement urbain subsistant au cours des années 2000.

1.3 Une conception de l'espace neutralisant les divergences idéologiques

Le PNRU fait l'objet d'un consensus dans la mesure où il promeut des idées qui se situent à l'intersection de deux idéologies opposées, à savoir celles de droite et de gauche.

Pour ce qui serait une droite autoritaire, en effet, la démolition de logements sociaux paraît un moyen de produire de l'ordre public, de réduire la délinquance, réelle ou potentielle, de reconquérir les « territoires perdus de la République » :

Débuté en 2005 avec la démolition des premiers logements, pour arriver à 539 à ce jour sur les 998 existant au départ, le programme a déjà singulièrement changé la physionomie

du quartier. « Il y a cinq ans encore véritable zone de non-droit, mais où aujourd'hui les gens, relogés dans de petits immeubles résidentialisés tout neufs de trois ou quatre étages maximum, ont retrouvé la sécurité et le plaisir d'échanger » (*Bonhomet, cité dans Le Parisien, 8 août 2009*⁸)

Du fait des opérations de résidentialisation auxquelles elle donne lieu, la démolition des grands ensembles s'inscrit, selon cette idéologie, dans une perspective de prévention situationnelle en cherchant à favoriser « un contrôle social permanent de l'espace » par « une série de solutions techniques visant tout à la fois à réduire les incivilités à l'origine du sentiment d'insécurité, à rendre plus difficiles les passages à l'acte délinquant et à faciliter l'intervention policière » (Epstein, 2013, p. 96-98).

Nous rapportons le tropisme sécuritaire à une idéologie de droite autoritaire d'autant plus facilement que le PNRU a été élaboré et appliqué par un gouvernement dont Nicolas Sarkozy était ministre de l'Intérieur avant de devenir président de la République⁹.

Conjointement au rétablissement d'un sentiment de sécurité chez les habitants, le PNRU est censé lever les obstacles à l'exploitation d'un marché foncier qui pourrait ainsi devenir rentable auprès d'une clientèle solvable :

La cité du Pré-Carpentier, situé à l'arrière de l'équipement sportif, sera également démolie. Aujourd'hui, il reste quatre familles à reloger. De cette façon, 4 000 m² pourront être dégagés pour de nouveaux commerces. (*Le Parisien, 1^{er} août 2007*¹⁰)

La perspective d'un tel bénéfice économique a été soulignée entre autres par P. Duarte (2010, p. 215) : « Il s'agit de diversifier les bailleurs et d'attirer de nouveaux acteurs de la promotion immobilière sur ces quartiers. »

⁸ « Garges-lès-Gonesse - La rénovation de la Muette attire de nouveaux habitants ». Gérard Bonhomet est adjoint au maire de la commune de Garges-lès-Gonesse, chargé de l'urbanisme et de l'habitat.

⁹ Et on connaît la volonté de ce dernier de « nettoyer au Karcher » ces cités (19 juin 2005).

¹⁰ « Meulan - Des commerces à la place de la cité d'urgence ».

À l'opposé de ces conceptions néolibérales, le PNRU semble, pour ce qui serait une gauche égalitaire, un moyen de supprimer des poches de pauvreté maintenant certains habitants dans une situation de relégation et de stigmatisation, et par là même un instrument pour faire progresser l'ensemble de la population vers un idéal de justice sociale. Selon la célèbre formule de Marie-Noëlle Lienemann¹¹, le PNRU est avant tout un moyen de «casser les ghettos». Sur le plan de l'aménagement, cela se traduit par des opérations de «banalisation urbaine» au nom du «droit à la ville» :

Les habitants de ces quartiers ont le droit comme les autres à un cadre de vie tranquille et de qualité, à un logement décent, à la mobilité, à l'excellence scolaire, au marché du travail et à la remise en service de l'ascenseur social républicain. Pour cela, Monsieur le Premier Ministre, mesdames et messieurs, nous devons faire preuve d'un volontarisme républicain renforcé pour réduire les écarts qui sont encore trop criants entre les territoires. (Amara, 20 janvier 2009¹²)

Au-delà des divergences de principes, on peut remarquer que ces deux idéologies procèdent d'une même éthique de conviction. En effet, que l'on aspire à une société sans troubles ou bien à une société homogène, c'est la noblesse des visées pratiques (construire des logements plus décents) et théoriques (répondre un idéal de société cohésive et pacifique) auxquelles on se réfère, au moins implicitement, qui justifie de démolir des logements très sociaux¹³. Toutefois, cette démolition massive d'un parc de logements très sociaux pourrait aussi bien être appréhendée selon l'éthique de responsabilité comme un énorme gâchis d'un patrimoine bâti souvent réhabilité au cours des décennies précédentes, voire comme un véritable scandale compte tenu de la crise du logement qui

¹¹ Marie-Noëlle Lienemann a été membre du gouvernement français, chargée du logement de 1992 à 1993, puis de 2001 à 2002.

¹² Fadela Amara, secrétaire d'État à la politique de la ville, réunion du Comité interministériel des villes et du développement social urbain à Paris.

¹³ En France, il existe actuellement quatre catégories de logements sociaux locatifs produits par les organismes HLM, correspondant à des plafonds de ressources gradués. Nous appelons «très sociaux» les logements réservés aux populations ne dépassant pas le plafond de ressources le plus bas.

s'amplifie actuellement en France. Et si une part des HLM semble « irrécupérable » (les plus grandes tours et barres construites dans les années 1960, notamment), l'application d'un stéréotype négatif à toutes les cités HLM est pour autant excessive. Or, c'est précisément le stéréotype des parcs HLM en tant qu'« habitats indignes », « immeubles inhumains » et « quartiers ghettoisés » qui surdétermine l'appréhension des situations locales et c'est la charge émotionnelle qui lui est associée qui conduit à faire prévaloir l'éthique de conviction.

1.4 Une conception de l'espace neutralisant la rivalité entre cultures professionnelles

Dans le cadre des échanges entre acteurs de l'urbanisme, on constate la supériorité pragmatique des arguments relevant de l'éthique de conviction, souvent illustrés par des exemples frappants emportant l'adhésion de l'adversaire potentiel. Ainsi, pour justifier les opérations de rénovation urbaine, les architectes-urbanistes exploitent le registre de la psychologie de l'espace, opposant le grand ensemble à l'habitat individuel ou au petit immeuble collectif, jugés plus conformes aux besoins humains.

Comme le remarquer A. Berland-Berthon (2010, p. 141-142), l'espace « ouvert » des grands ensembles « aux domanialités confuses » est considéré comme « inappropriable », voire « aliénant » par cette catégorie de professionnels, contrairement au « modèle culturaliste de la ville historique » censé répondre à un besoin d'« intimité de l'espace résidentiel » et d'« intégration sociale et urbaine » ressenti par les habitants. Aussi, les architectes-urbanistes adeptes du PNRU préconisent-ils généralement des opérations de résidentialisation pour rénover les quartiers de grands ensembles, dont les effets sont décrits de la manière suivante :

Les pelouses en pied d'immeubles sont annexées aux bâtiments. L'espace de terre entre le bâtiment et le trottoir est végétalisé et clôturé pour marquer une frontière avec la voirie. On accède aux halls d'entrée (dotés d'interphones) après avoir franchi une allée pavée, elle-même accessible par un portail en fer codé. C'est ce que l'on appelle la « résidentialisation » [...] La résidentialisation, c'est un préalable

pour que les gens puissent s'approprier leur appartement. Ça redonne une échelle humaine à l'habitat et un ancrage dans le sol.» (Cluzet, cité dans *Libération*, 23 juin 2004¹⁴)

Les collectivités locales exploitent d'autres registres, comme celui de la politique sociale, par exemple :

La démolition est très dure à vivre, dit Lucette. La preuve : on devait démolir le petit Debussy, mais les locataires n'ont pas voulu. À partir de là, on s'est engagé dans la réhabilitation. Parfois, il n'est pas question de choisir. Quand la gestion sociale est trop dure, il n'y a plus de solutions, conclut Lucette. Il faut détruire. (Delahaye, citée dans *Libération*, 8 juin 2000¹⁵)

Il s'agit souvent, pour les municipalités, de lutter contre la «concentration spatiale de populations défavorisées» (Epstein, 2013, p. 89), autrement dit de tenter de «maîtriser le peuplement du quartier ou de la commune» (Lahmini *et al.*, 2008, p. 41) pour l'«apaiser» (Duarte, 2010, p. 190), car cette concentration «inscrite dans l'espace» engendre des problèmes à la fois économiques, sociaux et urbains «qui deviennent alors exponentiels» (Duarte, 2010, p. 60).

Les préfets, quant à eux, exploitent plutôt le registre symbolique de l'image ghettoïsée des quartiers de grands ensembles en mettant en avant la notion de désenclavement :

Concernant le quartier du Val Druel, pour changer son image et favoriser son désenclavement, il a été décidé de favoriser l'accessibilité et la desserte du quartier, de hiérarchiser la trame viaire, d'aménager des lieux de centralité et de ramener de l'offre de services. (Préfet de la région de Haute-Normandie et du département de la Seine-Maritime, 28 octobre 2005¹⁶)

¹⁴ «À La Courneuve, l'avenir n'est plus barré». Alain Cluzet est président du Conseil français des urbanistes.

¹⁵ «La Courneuve divise ses 4000 par deux». Lucette Delahaye a été chef de projet à La Courneuve (Seine-Saint-Denis) de 1984 à 1990.

¹⁶ Note de synthèse du préfet de la région de Haute-Normandie et du département de la Seine-Maritime sur le projet de renouvellement urbain de la ville de Dieppe, archives de l'ANRU, Paris.

Selon ces différents discours relevant de l'éthique de conviction, un moyen identique (le PNRU) est adopté pour parvenir à des fins d'ordres divers et indifférenciés : l'appropriation de l'habitat par les habitants, la paix sociale, l'attractivité locale et le marketing urbain.

Cela va à l'encontre de l'appréhension de la situation sous l'angle de l'éthique de responsabilité. Or, celle-ci est d'autant plus facilement évacuée que, compte tenu de la diversité des acteurs impliqués et de leur culture professionnelle propre, les modalités des uns constituent des finalités pour d'autres. Par exemple, les valeurs esthétiques et éthiques arguant des aménités urbaines prédominent chez les architectes, de sorte que ces derniers peuvent monter en généralité et émettre un discours principal sur cet aspect (par exemple, le « droit à la ville » comme « droit à la beauté et à l'urbanité pour tous »), alors que ces mêmes valeurs ne sont qu'un moyen médiatique pour les élus. Il en va de même pour l'accès aux équipements publics, constituant un objectif majeur pour les travailleurs sociaux – qui peuvent alors articuler un discours associant « l'égalité territoriale et les services publics » à « la citadinité et la citoyenneté » – alors que cet accès aux services publics ne représente qu'un objectif intermédiaire pour les urbanistes. Il se trouve ainsi toujours un acteur codécisionnaire pour justifier la démolition des HLM par un principe d'ordre supérieur énoncé sur le mode du pathos face aux objections circonstanciées de ses partenaires. Les arguments conséquentialistes apparaissent en effet relativistes et dénués d'idéaux. L'expression d'une simple indignation peut entraîner l'adhésion immédiate alors que de longs raisonnements doivent être avancés pour justifier un point de vue contre-intuitif et tenant compte de la complexité d'un problème.

En outre, comme l'écrivent P. Muller et Y. Surel (1998), chaque catégorie d'acteurs tend à assigner à un même phénomène la causalité qui lui paraît cohérente avec ses valeurs, ses intérêts et sa vision du monde, cette compétition prenant le plus souvent la forme d'une « lutte sur des récits explicatifs concurrents ». Cette rivalité entre les idéologies et les cultures professionnelles convoquées au chevet des « banlieues » contribue à renforcer la confusion entre *civitas* et *urbs*, entre *polis* et *astu*, ce qui crée une circularité, voire des interversions, entre les prémisses et les conclusions régissant les argumentaires de l'action démolisseuse,

si bien que la définition des fins et des moyens de cette action publique urbaine et territoriale devient incertaine.

2. Réaffirmer la performativité du politique

Le discours des acteurs du PNRU se caractérise par des confusions constantes entre deux registres référentiels : celui du social et celui du spatial¹⁷.

2.1 La rhétorique démolisseuse

Sur le plan stylistique, l'emploi généralisé de figures de rhétorique telles que les métonymies¹⁸, synecdoques¹⁹, syllepse²⁰ et zeugmes²¹ permet de thématiser des problèmes qui seraient liés à la forme urbaine et/ou à la localisation géographique des habitations plutôt qu'aux caractéristiques sociales des habitants.

Ces figures opèrent en effet une confusion entre, d'une part, les thématiques spatiales portant sur des lieux urbains jugés défectueux et, d'autre part, les thématiques sociales, à savoir le mode de vie de leurs habitants, en sous-entendant que ce mode de vie est influencé par les caractéristiques de leur lieu de résidence, comme on peut l'observer dans cette déclaration gouvernementale :

« L'objectif de ce programme est clair : la transformation profonde des quartiers les plus en difficulté de notre pays » (Bartolone, le 3 avril 2000²²)

¹⁷ Cela accentue ainsi la propension à user de métaphores spatiales pour dire la conflictualité sociale (Bacot et Remi-Giraud, 2007)

¹⁸ Métonymie : figure sémantique reposant sur un rapport de contiguïté entre l'objet désigné par le sens propre et l'objet désigné par le sens figuré.

¹⁹ Synecdoque : figure sémantique reposant sur un rapport d'inclusion entre l'objet désigné par le sens propre et l'objet désigné par le sens figuré. (Nous considérons la synecdoque comme un cas particulier de métonymie.)

²⁰ Syllepse : figure sémantique reposant sur un rapport de simultanéité entre un sens propre et un sens figuré.

²¹ Zeugme : figure syntaxique associant des éléments hétérogènes (concrets et abstraits par exemple) au sein d'une même phrase.

²² Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville, déclaration sur PNRU, notamment les grands projets de ville, la transformation urbaine et la restructuration des quartiers, Corbeil-Essonnes.

Le syntagme nominal «transformation profonde des quartiers les plus en difficulté» correspond à un zeugme²³ associant le sens propre du terme «quartiers» («partie de ville en tant que lieu») à son sens figuré («habitants vivant dans cette partie de ville»). En effet, dans un contexte urbanistique, on parle généralement de «transformation» pour désigner des actions portant sur des lieux, alors que la locution adjectivale «en difficulté» qualifie plutôt des situations humaines. Si Claude Bartolone avait voulu aborder une thématique spécifiquement urbanistique, il aurait parlé des «quartiers les plus dégradés», par exemple, car l'adjectif «dégradé» peut qualifier des objets architecturaux ou urbanistiques selon l'usage ordinaire de la langue française. Le zeugme crée ici implicitement une confusion entre action exercée sur le quartier en tant que lieu et action exercée sur la population habitant ce quartier.

2.2 L'argumentation démolisseuse

Sur le plan argumentatif, des confusions entre le social et le spatial apparaissent dans la façon dont les promoteurs du PNRU présentent leurs arguments, laissant entrevoir le caractère illusoire des inférences (Dufour, 2008) qui sous-tendent leurs raisonnements.

Reconsidérons à cet égard le discours (cité plus haut) de Gérard Bonhomet, adjoint à l'urbanisme et à l'habitat à Garges-lès-Gonesse, considérant comme allant de soi que le grand ensemble génère de l'insécurité, contrairement aux «petits immeubles résidentialisés». En nous inspirant du modèle de S. Toulmin (1958), nous analysons son argumentation de la manière suivante :

²³ Ce zeugme est structuré de la façon suivante : nom désignant une action urbanistique + nom désignant un objet urbanistique et/ou social sur lequel porte l'action urbanistique + adjectif désignant une propriété sociale de l'objet sur lequel porte l'action urbanistique.

Prémisse 1	L'insécurité régnait dans le grand ensemble dont la démolition a été entreprise.
Prémisse 2	L'insécurité ne règne pas dans les petits immeubles résidentialisés qui remplacent les logements démolis du grand ensemble.
Loi d'inférence	Le grand ensemble est générateur d'insécurité.
Conclusion	Le PNRU permet de résoudre le problème de l'insécurité en remplaçant les grands ensembles par de petits immeubles résidentialisés.

Cette argumentation comporte ce que nous appelons un «saut inférentiel» fondé sur une confusion de causalités, plus précisément entre les effets des caractéristiques architecturales de l'habitat et ceux, probablement plus prégnants, des caractéristiques psychosociales des habitants. Nombre d'argumentations de ce type renvoient en fait à des raisonnements abductifs, où une simple corrélation vaut pour une relation de cause à effet :

- (a) L'insécurité règne dans tel ou tel quartier.
- (b) Ce quartier comporte des grands ensembles.
- (c) Cette insécurité est due à la présence de grands ensembles.

Plus spécifiquement, le discours du PNRU met en avant des notions présentées comme des valeurs morales censées fédérer l'ensemble des habitants, telles que l'«urbanité», le «vivre ensemble» ou le «civisme», qui vont de pair avec l'instauration de la «mixité sociale» dans les villes²⁴. Ces valeurs se rapportent à des normes comportementales, à un «savoir-être» social et sont constitutives du mode de vie idéal prôné par la puissance publique en France aujourd'hui. Elles se manifestent notamment dans les commentaires portant sur les opérations de rénovation urbaine menées à l'échelle locale :

633 logements démolis, autant de reconstruits, 1026

²⁴ Nous nous garderons ici de discuter le degré de sincérité de ce discours et d'entrer dans un débat consistant à déterminer si le PNRU ne serait pas plutôt inspiré par des préoccupations sécuritaires (Belmessous, 2010), voire par un racisme d'État, comme l'affirme Stefan Kipfer (s.d.), pour qui «il est indispensable de penser la rénovation urbaine comme une stratégie d'État, en grande partie conditionnée par la race».

réhabilités. Avec des normes Haute qualité environnementales (HQE) et des objectifs d'embauche de personnes des quartiers pour participer aux travaux. « Les deux tiers des logements reconstruits seront localisés à Saint-Brieuc. 182 sont en cours d'étude sur la Cabri. » Le tout sera nécessaire pour « renforcer la cohésion sociale et la dimension de la dignité humaine », estime le maire. (*Ouest France*, 20 décembre 2006²⁵)

Elles se reflètent également dans l'image du cadre urbain décrit comme étant propice à l'épanouissement de ce mode de vie : « *Terminé les tours! Nous ferons désormais des petits collectifs de deux étages, ainsi que des maisons individuelles, à la fois en locatif et en accession à la propriété. La mixité sociale est notre priorité* », affirme Jean-Jacques Pot, chargé du relogement à Brest métropole habitat. (*Ouest France*, 22 novembre 2005²⁶)

Nous assistons ainsi à un travail de mise en scène et de figuration de la « cohésion sociale » au moyen d'aménagements censés convenir à l'ensemble de la population française, y compris aux classes les plus défavorisées auprès desquelles de tels aménagements exerceraient un effet pédagogique : celui d'une acculturation aux normes *mainstream* et aux valeurs de la société « normale ». Par un accès à l'« urbanité » dans des quartiers déstigmatisés, l'urbanisme rénové accorderait à tous une égale « dignité ». C'est ce que l'Agence nationale de rénovation urbaine appelle « la banalisation urbaine ». Il s'agit en quelque sorte d'une utopie sociale trouvant une concrétisation dans une démarche hypertopique, d'un idéal d'harmonie sociale dont les quartiers rénovés donneraient l'image; une image dotée elle-même d'une capacité performative, autoréalisatrice. Cette conception est observable, par exemple, dans les prospectus publicitaires pour des programmes de logements neufs qui montrent généralement ces immeubles habités par des personnages paisibles, au sein d'espaces publics arpentés par des adolescents joyeux, des couples se

²⁵ « Top départ : 7 ans pour transformer les quartiers ».

²⁶ « Pontanézen va embellir et changer de visage ».

promenant main dans la main ou avec des poussettes, le long de voies plantées bordées de terrasses de cafés et au milieu desquelles passe un tramway, etc.

Dans le même ordre d'idées, les promoteurs du PNRU tendent à confondre « réalisations » (registre du spatial) et « résultats » (registre du social), comme le remarque R. Epstein (2013, p. 183) : « Si le succès du PNRU a pu être présenté comme incontestable par un grand nombre d'acteurs, c'est d'abord parce que ses réalisations sont visibles ». Par exemple :

Tous les acteurs de terrain le reconnaissent, le Plan National de Rénovation Urbaine est une réussite. Les résultats sont visibles, ce sont des résultats concrets. En 2009, nous avons même assisté à un basculement puisque désormais on construit dans le cadre de ce plan plus de logements que l'on n'en démolit : 22 000 habitats dégradés ont été démolis sur l'année, pour plus de 27 000 logements sociaux construits, auxquels il faut ajouter les 62 000 logements réhabilités. (Fillon, 8 novembre 2010²⁷)

Ce sentiment général de satisfaction est sévèrement remis en cause par R. Epstein (2013, p. 184), pour qui la confusion « entre réalisations (*outputs*) et résultats (*outcomes*) est quasiment systématique dans les jugements portés sur ce programme ».

Pour illustrer cet (apparent) aveuglement des acteurs publics, nous pouvons évoquer le cas de Chanteloup-les-Vignes où les opérations de rénovation urbaine se sont rapidement révélées inefficaces sur le plan de la restauration de l'ordre public. Ainsi pouvait-on lire dans la presse locale en février 2014²⁸ :

« Le mur de Berlin que les villes voisines avaient dressé est tombé. Preuve que la commune est devenue attractive. » Mardi, Catherine Arenou, la maire (UMP) de Chanteloup-les-Vignes, a annoncé officiellement aux habitants la fin du projet de rénovation urbaine (PRU), lancé il y a dix ans. « Ce plan, qui avait pour ambition de transformer durablement la ville, a atteint les objectifs qu'il s'était fixés, a confié fièrement

²⁷ Discours prononcé à l'Hôtel de Ville de Garges-lès-Gonesse. François Fillon était alors Premier ministre.

²⁸ « La cité de la Noé séduit de nouveau », *Le Parisien*, 13 février 2014.

l'élue. La commune a subi une chirurgie lourde. Le projet était ambitieux et laissait entrevoir des difficultés majeures. Mais les habitants ont été le moteur de cette mutation.»

Toutefois, un mois plus tard, l'Agence France-Presse a fait paraître la dépêche suivante :

Tout commence par une banale interpellation d'un adolescent soupçonné d'un vol à l'arraché. Les choses dégénèrent quand plusieurs dizaines de jeunes insultent les policiers et leur jettent des pierres, selon la version des forces de l'ordre. Les tirs au lanceur de balles de défense et de gaz lacrymogènes fusent. La foule est en panique, des enfants pleurent. La tension monte d'un cran dans la nuit : une maison de l'emploi est caillassée et saccagée, une voiture incendiée dans l'enceinte du poste de police. Comme l'impression d'un retour aux années sombres de la banlieue. (Agence France-Presse, 18 mars 2014²⁹)

Ce constat de la réalité tangible peut s'apprécier rétrospectivement à la lumière de cette réflexion d'un élu local, énoncée dix ans plus tôt sous le titre évocateur « À La Courneuve, l'avenir n'est plus barré » :

« On fait comme si c'était le verre de la bouteille qui était responsable du vin fou qu'elle contient », commente Pierre Cardo, député-maire UMP de Chanteloup-les-Vignes. (Libération, 23 juin 2004)

Le cas de Chanteloup-les-Vignes n'est pas unique. D'autres émeutes ont éclaté en France dans des villes (Vaulx-en-Velin, Trappes, Clichy-Montfermeil...) et, au sein de celles-ci, dans les quartiers mêmes où ont eu lieu des opérations de rénovation urbaine.

2.3 Qui sont les destinataires de l'action démolisseuse ?

À qui s'adresse le PNRU ? Aux couches sociales les plus démunies ? Aux classes moyennes ? Aux investisseurs et aux promoteurs attirés par un foncier libéré et dont le potentiel de valorisation est important pour peu que change la réputation du quartier ? Aux

²⁹ « A Chanteloup-les-Vignes, la flambée de violence, 'on la redoutait' ».

habitants du reste de la ville, constituant l'électorat communal?

Le PNRU semble avoir été conçu à l'origine pour résoudre le « malaise des banlieues ». Ainsi, Christian Estrosi, candidat à Nice lors des municipales de 2008, utilise l'image de l'abbé Pierre pour justifier la réalisation d'un « programme de démolition » :

Je garde un merveilleux souvenir de l'abbé Pierre avec lequel, comme ministre de l'Aménagement du territoire, j'ai mis au point un dispositif de lutte contre les marchands de sommeil. À Nice, je m'engage à réaliser un programme de démolition suivi de la construction de 1 200 logements de qualité et à taille humaine dans les quartiers périphériques Pasteur, les Moulins et l'Ariane. Par ailleurs, je profiterai de l'opération de développement économique de la plaine du Var pour y créer des logements et les attribuer, là aussi, sur la base de la mixité. Enfin, je souhaite réhabiliter les logements insalubres des quartiers historiques. (*La Croix*, 22 janvier 2008³⁰)

Cette argumentation fait émerger un *topos* (lieu commun) selon lequel il irait de soi que les opérations de renouvellement urbain ont un caractère « humaniste » :

Prémisse 1	Nous voulons nous inspirer de l'action de l'abbé Pierre en faveur des plus démunis.
Loi d'inférence	Le PNRU permet de résoudre le problème du mal-logement.
Conclusion	Nous allons démolir des logements pour en construire d'autres qui seront « de qualité et à taille humaine ».

Aucune démonstration logique n'est présentée, nous avons là affaire à un « saut inférentiel » sans doute révélateur d'un déni des besoins réels de la frange la plus démunie de la population française en matière de logement.

Ce saut inférentiel, qui induit une confusion entre bénéficiaires de l'action publique, consiste à laisser penser que les bénéficiaires des actions de renouvellement urbain sont les populations les plus pauvres

³⁰ « Dossier. Un an après la mort de l'abbé Pierre... des candidats aux municipales s'engagent. »

tout en orientant en fait ces actions vers des populations plus aisées, ce qui peut se déduire du fait que le loyer des nouveaux logements sera inévitablement plus élevé que celui des anciens logements démolis³¹.

En ce sens, le PNRU s'apparente à une politique de gentrification³² des quartiers de grands ensembles. L'argumentaire de Christian Estrosi montre que le modèle social privilégié par l'imaginaire démolisseur est celui de la classe moyenne, représenté métonymiquement par le type de logement censé correspondre à ses aspirations, à savoir un logement « de qualité et à taille humaine » en accession à la propriété.

Par ailleurs, sur le plan de la gestion des ensembles HLM, se pose la question de la vocation du logement social : est-ce une vocation spécialisée sur le segment des classes sociales les plus défavorisées, qui n'ont pas accès à d'autres types de logements, ou une vocation plus généraliste s'adressant à l'ensemble des ménages éligibles au logement social ?

Enfin, on peut se demander si, en attirant de nouveaux investisseurs (dont des promoteurs immobiliers) et en cherchant à « embellir » la ville par des opérations de marketing externe, le PNRU ne s'adresse pas, en filigrane, au citoyen-électeur vivant à l'extérieur des quartiers rénovés, mais sensible à l'image de sa ville, afin de le séduire ou de le rassurer.

2.4 L'occultation de la question sociale

L'occultation de la question du logement des catégories les plus démunies par les promoteurs du PNRU peut s'expliquer de plusieurs

³¹ Certes, les conventions signées lors du déclenchement des opérations de rénovation urbaine prévoient le maintien du reste à charge (loyer et charges locatives) des ménages relogés après démolition de leur immeuble. Mais ce maintien, conditionné par le niveau de ressources et la composition des familles, devient caduc en quelques années quand les paramètres de ces dernières évoluent. Elles se voient obligées de s'acquitter d'un loyer à prix fort ou d'en partir... souvent pour revenir dans un immeuble épargné par la démolition du quartier quitté quelques années plus tôt.

³² Une réflexion similaire a été menée au sujet des quartiers anciens par Yoan Miot (2013), pour qui renouveler l'habitat des quartiers anciens revient généralement à opérer dans ces quartiers un « mouvement d'éviction des catégories populaires » en faveur de classes sociales supérieures.

façons.

2.4.1 Par la nécessité de produire un discours politique performatif

C. Le Bart (1998, p. 35) parle de « devoir de séduction consubstantiel au suffrage universel » et distingue quatre dimensions de l'*illusio* politique : la mise en transparence du social (par un travail de classification et d'explication des phénomènes sociaux), la légitimation de soi (par l'affirmation du bien-fondé de la prétention à exercer le pouvoir), la prétention à régir le social (par un discours de puissance corrélatif d'une posture activiste) et la construction de l'image du destinataire comme celle d'une « communauté citoyenne unie » (Le Bart, p. 68-96).

À titre d'illustration, un élu municipal se présente ici sous les traits d'un héros partant à la « reconquête » d'un territoire perdu : « Construite dans les années 1970, la cité des Moulins, qui regroupe aujourd'hui, avec 3 000 logements sociaux, 17 000 habitants de 40 nationalités différentes, a d'abord bien vécu », rappelle Christian Estrosi, actuel maire de Nice et député de la circonscription depuis 1988. « Mais la politique de l'État, qui a favorisé l'attribution de logements à des familles lourdes, a conduit à la fin de la mixité sociale. L'attitude de mon prédécesseur, qui a de nouveau rempli, après 1995, les tours qui avaient commencé à être vidées, n'a rien arrangé. » Pour tenter de sauver ce qui peut encore l'être, l'élu a mis en place un véritable « plan ORSEC ». Deux cents millions d'euros vont être investis dans un vaste plan de rénovation urbaine : démolition de bâtiments, relogements dans des communes voisines, construction d'un boulevard transversal pour désenclaver la cité, vente d'appartements aux locataires, arrivée du tramway... (*Le Figaro*, 2 juin 2009³³)

Ces contraintes posturales liées à l'ethos politique amènent les acteurs publics à privilégier un discours de conviction par le biais d'actions sur l'espace en tant qu'interventions visibles, permettant d'afficher et d'affirmer

³³ « Un 'plan Orsec' pour la cité aux 40 nationalités ».

concrètement, démonstrativement des idéaux³⁴, au détriment d'un discours de responsabilité médiatiquement affaibli par la prise en compte de la complexité du social.

2.4.2 Par l'hypothèse de l'existence de principes non énoncés d'ordre supérieur

Outre nos observations discursives, l'expérience montre que, assez souvent, les arguments présentés explicitement pour justifier une action de démolition ne sont pas toujours pris en compte lors de la reconstruction des nouveaux immeubles devant remplacer ceux qui ont été démolis (confusion entre objectifs affichés et desseins poursuivis). Ainsi, à Vaulx-en-Velin, le grand ensemble du Pré de l'Herpe a été démoli en avril 2010 sous le prétexte de sa trop forte densité. Des bâtiments y ont été construits depuis, avec une densité supérieure, démontrant qu'une justification initiale peut être « oubliée » au fil du temps au point que le résultat de l'action de rénovation urbaine soit contradictoire avec les intentions initialement formulées, et ce, sans que cela entraîne pour autant un sentiment d'échec, de méprise ou d'insincérité chez les décideurs de la démolition. Comment expliquer cela? Nous faisons l'hypothèse qu'il se produit au fil de l'action un réajustement des paramètres qualitatifs jugés déterminants et que ce réajustement est rendu possible par le respect d'un principe d'intérêt supérieur non exprimé. C'est ainsi que, à Vaulx-en-Velin, la nouveauté des bâtiments construits suffit (ou devrait suffire) à attirer une population plus aisée, donc à créer de la mixité sociale au sein de la commune, ce qui donne à court terme le sentiment que tout effort de dédensification aurait été inutile. Dans un tel cas de figure, le principe d'intérêt supérieur qui, implicitement et métonymiquement, gouverne l'action se révèle être non pas la densité (porteuse d'une image de désordre, de frottements, de heurts) des bâtiments, mais la tranquillité des habitants.

³⁴ Le fait qu'une action publique soit visible est nécessaire à la crédibilité de l'acteur politique qui est à l'origine de cette action. Or, comme l'écrit Patrick Charaudeau (2005, p. 92), la crédibilité est fondamentale dans le domaine politique « puisque l'enjeu consiste à tenter de persuader un certain public que l'on a un certain pouvoir ».

Pourquoi ce principe d'intérêt supérieur n'est-il pas exprimé? Dans le cas qui nous intéresse : parce que la notion de tranquillité renvoie davantage à un mode de vie individualiste qu'au souhait jugé plus moral de cultiver le «vivre ensemble». Il s'agit donc d'éluder une contradiction entre la satisfaction procurée par la réalisation de cet intérêt supérieur, mais peu légitime, et les principes convivialistes mis en avant par les discours gouvernementaux.

2.4.3 Par l'hypothèse d'un effet d'amnésie

O. Soubeyran (2007) parle d'un effet d'amnésie, qui serait au fondement de l'action aménagiste, et qu'il appelle «le paradoxe d'Hirschman». Ce paradoxe consiste en ce que, d'une part, les actions tendent à entraîner des conséquences absentes à l'origine de l'intention de leur auteur et que, d'autre part, bon nombre de ces actions sont motivées par des effets attendus qui, en fait, ne se produisent pas. L'idée intéressante, c'est que le second phénomène n'est pas simplement l'inverse du premier, mais aussi une de ses causes. En effet, d'un côté, les fausses espérances qui motivent les décisions tendent à en masquer les effets réels; de l'autre, lorsqu'effectivement on s'aperçoit que ces effets attendus ne se produisent pas, le fait qu'ils étaient escomptés tend à tomber dans l'oubli... Hirschman relève d'ailleurs que cette amnésie ne permet pas seulement aux responsables des décisions prises de rester crédibles, mais que c'est aussi pour ceux qui leur succèdent le moyen de se convaincre de la légitimité du nouvel ordre social qu'ils sont censés incarner.

Ainsi, alors même que les constructeurs des grands ensembles avaient à l'origine de grandes ambitions sociales (les «cités radieuses» devaient faire advenir l'ensemble de la population à la modernité et à ses bienfaits) et bien que les formes urbaines modernistes et fonctionnalistes ne se soient pas révélées aussi attractives qu'ils l'espéraient, les rénovateurs actuels ne semblent pas douter de la capacité de l'instrument «formes urbaines» à réaliser un projet social. Au contraire, on démolit aujourd'hui un espace qui était extrêmement normatif et conforme au mode de vie dont les pouvoirs publics au milieu du XX^e siècle postulaient la validité présente et future pour l'ensemble de la population, pour le remplacer par un espace au goût du jour tout aussi normatif et se voulant tout aussi conforme au mode de vie standard de la

couche moyenne, sans se préoccuper de ce que sont les besoins présents des couches populaires. En fait, les grands ensembles HLM ont été construits en fonction de ce que les habitants «devaient être» et non en fonction de ce qu'ils étaient réellement. En les démolissant aujourd'hui pour les rebâtir en partie, les mêmes principes normatifs sont appliqués. Cette indexation de l'action sur un devoir-être généraliste est ainsi conçue par les acteurs publics comme un moyen correctif, comme un instrument d'une justice sociale consistant à ne «laisser personne sur le bord de la route». Cependant, cette conception abstraite et idéale de l'égalité s'oppose à la mise en place d'une politique de logement efficace, répondant aux urgences du moment.

Pour conclure : le récit républicain, un discours de conviction

Dans le cas du PNRU, un observateur extérieur pourrait diagnostiquer une «panique morale» chez les pouvoirs publics (Ogien, 2004) qui se sentent happés par un *Do Something Syndrome* les poussant à surréagir au malaise des banlieues. Ceux-ci inscrivent leurs actions dans un récit décisionniste (Roe, 1994) dont ils escomptent des bénéfices idéologiques et électoraux. Ce récit induit une action vigoureuse, et même «explosive», relayée par les journaux télévisés de grande écoute – cet activisme urbanistique et médiatique ayant pour objet de «conjurer l'impuissance publique». Cependant, la fin proclamée (l'harmonie sociale que permettrait d'obtenir la rénovation urbanistique) justifie difficilement les moyens employés (la démolition de centaines de milliers de logements très sociaux) puisque, *in fine*, le PNRU accentue la crise du logement. Ces interventions devraient donc interpeller l'éthique professionnelle des aménagistes. Pourquoi une telle absence de réactions de leur part, comme si la rénovation urbaine allait de soi³⁵?

En fait, les réticences morales qu'aurait dû susciter ce plan de démolition massive semblent avoir été neutralisées par la

³⁵ La contestation des démolitions n'a eu lieu que sur les réseaux sociaux (par exemple : <https://fr.squat.net/2018/06/14/grenoble-defendons-nos-logements-la-villeneuve-contre-les-demolitions/>) et le monde professionnel est globalement resté coi sur le sujet.

prégnance d'un facteur culturel : selon la conception française de la politique et de sa mission sociohistorique qualifiée de « républicaine », l'État se doit de « construire » le pays et de « cimenter » (comme le dit Durkheim) la nation. Cette édification s'effectue, au sens propre, par des interventions territoriales, urbanistiques et architecturales, comme au sens figuré, en façonnant le social de manière à le rendre homogène. L'espace territorial joue ici un rôle d'opérateur permettant d'espérer concrétiser un idéal d'harmonie sociale. Dès lors, le caractère quasi sacré de cette mission de l'État³⁶ rend impropre une démarche conséquentialiste et utilitariste. Au contraire, au nom de l'universalisme républicain, une action normative unitaire et standardisée est promue et imposée. La vision téléologique de l'action publique (offrir un bon logement bien situé à tous les ménages) conforte de fait un déontologisme qui élude le manque de plausibilité de l'idéal visé. En effet, les acteurs du logement social, comme la plupart des acteurs des politiques sociales, font valoir l'importance de leur domaine d'intervention et calibrent leurs demandes de moyens sur l'idéal de réalisation de leur mission tout en sachant qu'elles ne seront pas satisfaites. Mais un tel déontologisme conduit, selon l'aphorisme de Blaise Pascal, « qui veut faire l'ange » à « faire la bête ». Ainsi, au nom de la mixité sociale dans l'habitat et du « droit à la ville », les pouvoirs publics ont construit des logements (modérément) sociaux là où il n'y en avait pas ou peu, c'est-à-dire dans des communes cossues, et démolit des logements (très) sociaux là où ils percevaient qu'il y en avait trop, c'est-à-dire dans des communes appelées autrefois « ouvrières » et aujourd'hui, « populaires ». Mais ces deux démarches ni ne s'équivalent ni ne s'équilibrent : en promettant le meilleur pour tous, on renforce le pire pour ceux qui se trouvent *de facto* hors du domaine d'intervention d'une puissance publique, dont les moyens restent nécessairement limités et insuffisants par rapport aux besoins d'une population précarisée par la crise économique, la désindustrialisation, le chômage et l'immigration.

Or, une autre conception de la politique du logement social est possible qui conduirait à rompre avec le principe « généraliste » du logement social au profit d'une approche plus

³⁶ L'historienne Mona Ozouf (1976) parle de la Révolution française comme d'une opération de « transfert de sacralité du religieux vers le politique ».

«spécialiste» ou «résiduelle» (Ghekière, 2008; Harloe, 1995), faisant du logement social un filet de sécurité réservé aux 20 % les plus défavorisés de la population, conformément aux recommandations de la Commission européenne. Mais on est là au cœur des crispations institutionnelles des pouvoirs publics en France, car réserver un certain type de logements aux pauvres reviendrait à leur attribuer de pauvres logements, et ainsi les enfermer dans leur condition tout en les stigmatisant. Au nom du refus de la stigmatisation, au nom d'une morale de l'égalité abstraite, les gestionnaires du logement social préfèrent maintenir sa vocation généraliste, même si cela rend concrètement impossible l'application la loi DALO (droit au logement opposable) et la concrétisation de ce droit qui a pourtant valeur constitutionnelle. Cette conception généraliste, alliant bonne conscience politique et irresponsabilité sociale, est régulièrement réaffirmée dans les congrès annuels de la fédération des organismes HLM. À l'inverse, en d'autres pays, plus pragmatiques et sans doute plus ouverts à une morale utilitariste, à une rationalité instrumentale et pas seulement axiologique, on conçoit le regroupement de populations pauvres dans certains logements non comme un danger et une honte sociale, mais comme un moyen utile, voire nécessaire, pour permettre un meilleur ciblage et une meilleure adaptation de l'action publique aux populations destinataires. Encore pour cela faut-il avoir une conscience claire des registres de l'intervention publique pour en mesurer l'efficacité pratique, et ne pas confondre les ordres, toujours selon Pascal, en fusionnant les problématiques sociale et spatiale, matérielle et symbolique, caritative et communicationnelle.

Références

- BACOT, P. et S. RÉMI-GIRAUD (2007). *Mots de l'espace et conflictualité sociale*, Paris, L'Harmattan.
- BAUDIN, G. et P. GENESTIER (dir.) (2002). *Banlieues à problèmes*, Paris, La Documentation française.
- BAUDIN, G. et P. GENESTIER (2006). «Faut-il vraiment démolir les grands ensembles?», *Espaces et Sociétés*, n° 124-125, p. 207-222.
- BELMESSOUS, H. (2010). *Opération banlieues. Comment l'État prépare la guerre urbaine dans les cités françaises*, Paris, La Découverte.

- BERLAND-BERTHON, A. (2010). «Pas de quartier» pour les tours et les barres. La ville de la rénovation urbaine en question», dans AUGUSTIN J.-P. et M. FAVORY (dir.), *50 questions à la ville. Comment penser et agir sur la ville (autour de Jean Dumas)*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 139-147.
- BOURDIEU, P. (dir.) (1993). *La misère du monde*, Paris, Le Seuil.
- CHARAUDEAU, P. (2005). *Le discours politique. Les masques du pouvoir*, Paris, Vuibert.
- DESAGE, F., C. MOREL JOURNAL et V. SALA PALA (dir.) (2014). *Le peuplement comme politiques*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- DONZELOT, J. (dir.) (2012). *À quoi sert la rénovation urbaine?* Paris, PUF.
- DUARTE, P. (2000). «Les représentations de la dévalorisation urbaine chez les professionnels de la politique de la ville», *Les Annales de la Recherche Urbaine*, p. 30-38.
- DUARTE, P. (2010). *Les démolitions dans les projets de renouvellement urbain. Représentations, légitimités et traductions*, Paris, L'Harmattan.
- DUFOUR, M. (2008). *Argumenter. Cours de logique informelle*, Paris, A. Colin.
- EPSTEIN, R. (2012). «ANRU: mission accomplie?», dans DONZELOT J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine?* Paris, PUF, p. 51-97.
- EPSTEIN, R. (2013). *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- FONDATION ABBÉ PIERRE (2019), *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel n° 24, https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/rapport_complet_etat_du_mal_logement_2019_def_web.pdf.
- GENESTIER, P., S. OUARDI et J. RENNES (2007). «Le paradigme localiste au secours de l'action publique démocratique», *Mots. Les langages du politique*, vol. 83, p. 69-80.
- GENESTIER, P. (2011). «Percevoir, dénommer et évaluer la ville pour agir sur elle : les catégories de pensée et le raisonnement de la politique de la ville à l'œuvre», dans Alexandre V.(dir.), *Penser et agir - Contextes psychosociologique, psychologique, spatial et écologique*, tome 2, Paris, Le Manuscrit.
- GHEKIÈRE, L. (2008). «Le développement du logement social dans l'Union européenne», *Recherches et Prévisions*, n° 94, p. 21-34. [En ligne], https://www.persee.fr/doc/caf_1149-1590_2008_num_94_1_2406.
- HARLOE, M. (1995). *The People's Home, Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell.
- HIRSCHMAN, A. O. (1980). *Les passions et les intérêts*, Paris, PUF.

- KIPFER, S. (s.d.). « Démolition et contre-révolution: la rénovation urbaine dans la région parisienne », *Période*, <http://revueperiode.net/demolition-et-contre-revolution-la-renovation-urbaine-dans-la-region-parisienne/>.
- LAHMINI, N., C. GIBOUT et A.-P. HELLEQUIN (2008). *La démolition à travers ses justifications : l'analyse du cas de Grande-Synthe*, Rapport de recherche pour le PUCA, ministère de l'Écologie et du Développement durable.
- LE BART, C. (1998). *Le discours politique*, Paris, PUF.
- LELÉVRIER, C. (2018). « Rénovation urbaine et trajectoires résidentielles: quelle justice sociale? », *Métropolitiques* [En ligne], <https://www.metropolitiques.eu/Renovation-urbaine-et-trajectoires-residentielles-quelle-justice-sociale.html>
- MIOT, Y. (2013). « Renouveler l'habitat des quartiers anciens dans le cadre de la « Politique de la ville »: la gentrification comme horizon? », *Métropoles* [En ligne], <https://journals.openedition.org/metropoles/4777>.
- MULLER, P. et Y. SUREL (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- OGIEN, R. (2004). *La panique morale*, Paris, Grasset.
- OZOUF, M. (1976). *La fête révolutionnaire, 1789-1799*, Paris, Gallimard.
- PÔLE SUD (2010). « La nouvelle critique urbaine », n° 32.
- RICOEUR, P. (1990). *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil.
- ROE, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham, Duke University Press Books.
- SOUBEYRAN, O. (2007). « Pensée aménagiste et tautologies », dans OLIVE J. et O. SOUBEYRAN, *L'émergence des cosmopolitiques*, Paris, La Découverte, p. 125-153.
- TOULMIN, S. E. (1993). [1958, *The Uses of Argument*, Cambridge, Cambridge University Press] *Les usages de l'argumentation*, Paris, PUF.
- WEBER, M. (1963). *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Éditions.