

Les voies et finalités de la rénovation urbaine : une comparaison France- Russie

Biron Gilles
Blandeau Guillaume
Nain Pierre-Olivier
Poncet Adèle
Werthle Elisa

Avant-Propos	3
1. <i>Maison d'être</i> : analyse critique	4
2. France – Russie : deux contextes de rénovation urbaine.....	5
En France.....	5
La “rénovation urbaine” Moscovite.....	7
3. L'enjeu de résidentialisation	10
Un maitre mot du cas français	10
La perspective russe.....	11

Avant-Propos

Dans le cadre de nos activités communes du deuxième semestre en Master II à l'école d'Urbanisme de Paris, nous nous sommes penchés sur la question de la rénovation urbaine dans deux pays, la France et la Russie.

Ce travail a commencé par la visualisation du court métrage « Maison d'être / Mashakosobokova », réalisé par Masha Kosobokova et une équipe de chercheurs franco-russes. Ce film se penchait sur plusieurs quartiers de banlieue parisienne en cours de rénovation urbaine et en se centrant notamment sur le rôle actif des associations dans la vie des quartiers ainsi que sur la diversité sociale et culturelle qui y existe.

S'en est suivi une discussion avec M. Egor Kotov, chercheur Russe, économiste et spécialiste de la planification urbaine, sur les divers aspects de la rénovation urbaine dans les deux pays. M. Kotov nous a expliqué les grandes lignes de la politique de rénovation urbaine qui a lieu en ce moment à Moscou, où la mairie souhaite détruire un grand nombre d'habitations de l'ère communiste pour densifier la ville et valoriser le foncier.

Lors de cette discussion, nous avons dégagé de premières pistes de comparaison, que nous avons ensuite approfondi après des recherches bibliographiques. Il est à noter cependant que ce travail n'a pas été réalisé par des étudiants russophones, et nous ne pouvions donc pas directement lire la presse Russe. L'information dans la presse anglophone ou francophone était limitée. La politique elle-même semble peu transparente quant à ses aspirations et ses modalités, ce que nous verrons dans notre analyse.

1. Maison d'être : analyse critique

Le documentaire « Maison d'être » a été réalisé en juin 2017, à l'occasion des « Ateliers d'été » de l'université d'été organisée par l'Ecole Supérieure d'Etudes Urbaines (Высшая школа урбанистики) avec le soutien de l'association française D'EST et du programme Erasmus +.

Le film a pour vocation de mettre en exergue les spécificités de la rénovation urbaine française pour les étudiants et chercheurs russes travaillant sur la question. Pour cela, les réalisateurs ont passé deux semaines en banlieue parisienne, principalement à Montreuil, Nanterre, Saint-Denis et Clichy-sous-Bois, et ont rencontré différents acteurs de la rénovation urbaine tels que Wilfrid Geiller de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (Directeur adjoint en charge des investissements d'avenir et de l'activité internationale), Fatiha Amrouche (Direction de l'expertise et de l'animation territoriale) de l'Agence Nationale de l'Habitat, des élus, Kaïs Marzouki du CGET, mais aussi des acteurs associatifs (comme Benedicte Madelin de Profession Banlieue), des régies de quartier et les habitants.

Le documentaire d'une heure se structure autour de la présentation des quatre quartiers choisis, d'abord Clichy-sous-Bois, Montreuil-Boissière, puis Rosa Park et Saint-Denis, puis Nanterre avec l'exemple de Pablo Picasso. Son apport sur un plan documentaire est incontestable. En particulier, « Maison d'être » met en exergue l'objectif de résidentialisation mené dans le cadre de la politique de rénovation urbaine française. Les différents cas d'étude présentés permettent de se rendre compte de la diversité des moyens d'actions déployés pour y parvenir ainsi que de la spécificité de chaque quartier. Il faut par ailleurs souligner que les auteurs ont particulièrement bien saisi la multiplicité des problèmes qui accompagnent la question du logement social en France et plus particulièrement les inégalités économiques et sociales de certains quartiers.

En revanche, le documentaire omet, volontairement ou non, d'importantes dimensions de la politique de rénovation française comme la question de la gouvernance de cette politique par l'ANRU, quasiment absents du film. En particulier, la question du financement semble primordiale à rappeler puisqu'en France, la politique de rénovation urbaine s'appuie sur d'importantes ressources publiques et n'a donc pas besoin d'être rentabilisé contrairement à la politique russe. La mise en lumière de cette opposition aurait probablement enrichi les apports du documentaire.



Figure 1. Les tours Nuage de l'ensemble Pablo Picasso
Source : Ville de Nanterre

2. France – Russie : deux contextes de rénovation urbaine

En France

Dans un monde qui se globalise, dans une Europe qui semble s'éloigner, voire contrarier les citoyens dans leur vie quotidienne au travers de directives qui conditionnent des pans entiers de l'économie et du social, et dans des pays en pleine mutation, les peuples ont souvent le sentiment de ne plus avoir de prise sur leur destin, d'être éloignés des centres de décisions et de ne plus peser sur les choix qui les concernent.

Dans ce contexte parfois anxiogène, réinvestir la chose publique devient une alternative et même une impérieuse nécessité si les citoyens veulent reprendre en main leur destinée à l'échelon national mais également et peut être surtout à l'échelon local.

Dans ce cas, les collectivités territoriales, singulièrement les communes et leur regroupement, deviennent des lieux de reconquête d'une certaine souveraineté et des espaces dans lesquels les citoyens se retrouvent pour agir localement, ensemble, au nom de l'intérêt général.

Cet idéal démocratique, dans un monde ouvert et connecté, a néanmoins besoin de se réinventer. La ville, le quartier, l'immeuble, sont potentiellement des espaces d'expérimentation au sein desquels peuvent se créer de nouveaux modèles économiques et s'inventer de nouvelles solidarités.

Dès lors, et si les collectivités territoriales, dans ce contexte, semblent-être le bon niveau d'intervention, elles doivent réinterroger leurs pratiques démocratiques et les adapter à cette nouvelle donne, qui nécessite une parfaite connaissance et une maîtrise de l'environnement économique, du cadre juridique et administratif pour permettre à la créativité démocratique de s'exercer sereinement.

Depuis 10 ans, le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) mobilise acteurs publics et privés, élus, services de l'Etat, partenaires sociaux, organismes HLM, habitants...

Objectifs : requalifier plus de 500 quartiers partout en France et apporter une réponse à 4 millions d'habitants, en métropole et Outre-mer, là où les conditions de vie étaient particulièrement difficiles.

Principes : rénover et améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants, offrir un nouvel environnement pour travailler et des espaces pour vivre, faciliter l'accès et l'ouverture du quartier.

Le rôle de l'ANRU consiste à fédérer les différents acteurs, rassembler talents et expertises, financer et accompagner des projets urbains ambitieux.

La réussite du Programme repose essentiellement sur une démarche partenariale qui se traduit par des projets portés par les élus fortement investis, des associations d'habitants aux côtés des acteurs de terrain, organismes HLM, services de l'Etat...

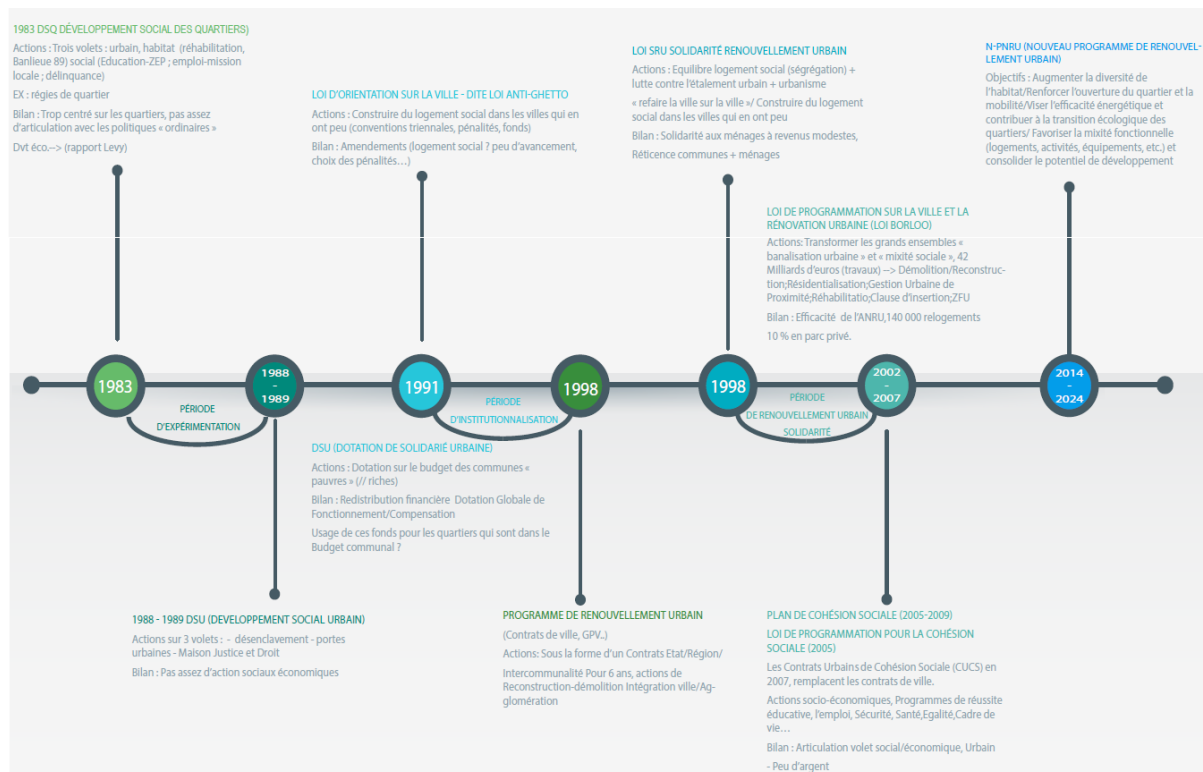


Figure 2. Chronologie de la rénovation urbaine française

Source : Université Paris I

En France, la participation est un processus au cours duquel les individus vont être sollicités dans la prise de décisions politiques dans n'importe quelle démarche susceptible de les affecter.

La participation se présente comme une solution au désengagement citoyen en associant la population aux projets politiques. C'est aussi une nécessité pour le bon déroulement des projets par une appropriation habitante. La participation permet de légitimer démocratiquement une décision institutionnelle et de maîtriser les dépenses publiques par le montage de projet au plus près des besoins.

C'est ainsi que la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 rend obligatoire la participation citoyenne au moyen de la concertation des habitants dans la rédaction des outils d'urbanisme tels le Plan local d'urbanisme (PLU), le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et la carte communale.

Somme toute, « *Les résultats de la participation doivent pouvoir influencer la décision finale. Sinon, c'est le principe même de la participation qui sera remis en cause* »¹. En substance, la prise en compte du citoyen est le cœur même de la politique participative, une mauvaise

¹ Y. Jegouzo, « Principe et idéologie de la participation », in « Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur », Dalloz, Paris, 2007, p. 584

réalisation dans la mise en place de celle-ci peut être néfaste socialement. Une non-reconnaissance du citoyen suite à une concertation et une demande apparente de participation peut provoquer, lorsqu'il le ressent, une frustration qui peut causer un mouvement d'indignation. Celle-ci ne s'exprimera pas de la même manière chez tous les individus. Tout d'abord, cela peut provoquer une émulation collective qui peut faciliter de mobiliser le groupe qui va alors monter des opérations afin de bloquer un projet par exemple par boycott des réunions publiques, occupations de sites, mobilisation en comité d'oppositions ou autre. Ce ressentiment de manipulation et de désinformation peut donc permettre une émulation à la participation. Au contraire, si le citoyen se rend compte qu'il n'y a pas de répercussions à sa consultation accompagné d'une non prise en compte de son avis dans le discours et la décision politique, il y a possibilité d'une réaction inverse à la précédente. Au lieu d'émulation il va y avoir frustration et détournement du politique qui se traduira dans le processus politique par une abstention. Ceci est paradoxal, en effet la participation se veut justement de pouvoir réconcilier et conforter le citoyen avec la politique en restaurant l'image de cette dernière en impliquant l'individu. Il est important pour le politique de savoir gérer la résistance au changement s'il veut voir mener à bien un projet de politique générale.

La “rénovation urbaine” Moscovite

En Avril 2017, le maire de Moscou M. Sergueï Sobianine annonce qu'un plan de rénovation urbaine qui prévoit la destruction de plusieurs milliers d'habitations a été adopté. Ce plan de 57 milliards d'euros a pour objectif de débarrasser la capitale des *khrouchtchevki*, un ensemble d'immeubles de 4 étages construits entre 1955 et 1965 sous Nikita Khrouchtchev.

Tous basés sur le même modèle, les Krouchtchevki, bien que de construction bon marché et d'architecture répétitive, avaient permis à l'époque de donner un logement décent à des milliers de citoyens auparavant souvent entassés dans des logements communautaires insalubres et où étaient totalement absentes les notions d'intimité et d'espace personnel. Tout comme en France, la raison de construction “à la chaîne” de ce type d'habitat avait pour objectif de répondre à la forte crise du logement causée par la seconde guerre mondiale. Ils devaient donc être construits rapidement et devaient coûter le moins cher possible.



Figure 3. Khrouchtchevki par Jon Williams Repts, 1964

Source: Vidal-Giraud, 2017

Le premier projet de khrouchtchevki, né en 1955 dans le district 9 de Novye Tcheriomouchki. Le groupe d'architecte en charge de sa conception avait fait la synthèse des projets similaires réalisés à l'étranger pour en tirer les enseignements qui devaient faire des Khrouchtchevki la meilleure forme de logements "industriels". Ce modèle était une véritable révolution pour l'époque, car le principe de "micro quartiers" donnait la part belle aux espaces publics et aux équipements collectifs comme les écoles et les cinémas.

Le plan de rénovation urbaine lancé par le maire moscovite vise à détruire ces logements pour en reconstruire d'autres, où seraient relogés les habitants des actuels Khrouchtchevki. L'objectif pour la mairie est celui de la valorisation foncière: ces petits immeubles étaient situés à l'époque de leur construction en périphérie de la capitale. Aujourd'hui avec l'étalement urbain, ils occupent des positions centrales et leur faible densité attire les promoteurs immobiliers qui pourraient construire sur ces terrains des immeubles bien plus hauts et bien plus nombreux, comme cela a été fait par les modèles ayant suivis les Khrouchtchevki, les P44 par exemple, immeubles de 17 étages construits à partir des 1978.



Figure 4. Immeubles P44 à Moscou
Source: Vidal-Giraud, 2017

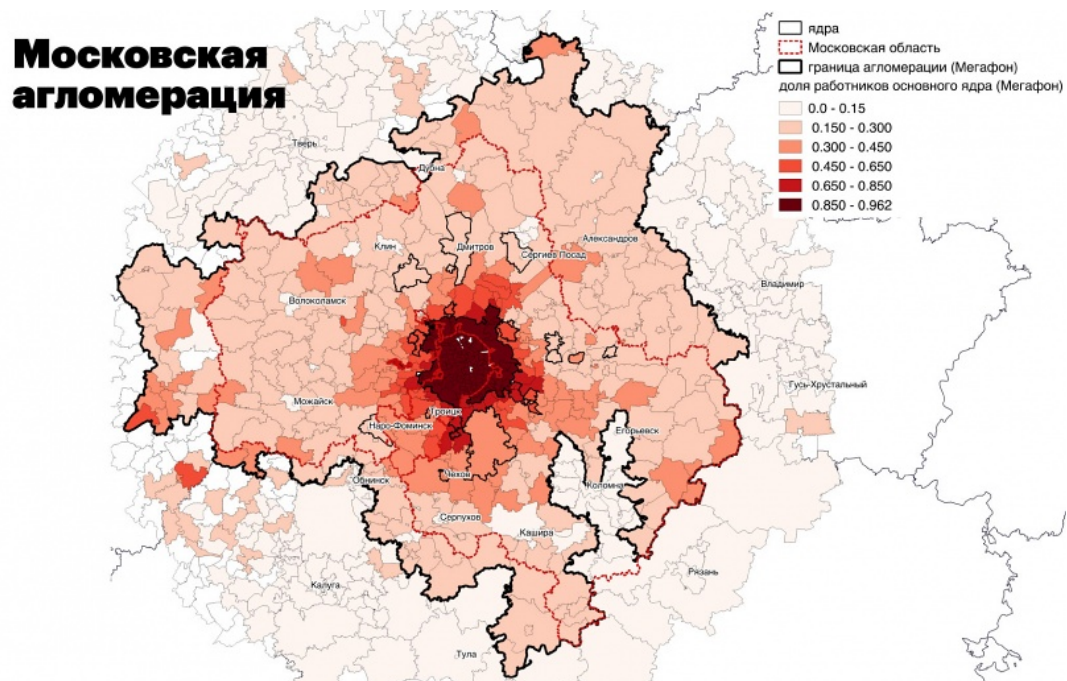


Figure 5. La tâche urbaine de la métropole Moscouite, et sa densité
Source: <https://strelka.com>

Actuellement, la loi Russe prévoit que les propriétaires des appartements sont propriétaires du terrain, ce que le projet de loi de rénovation urbaine entend changer, pour que la mairie puisse devenir propriétaire et ensuite vendre les terrains débarrassés de toute construction à des entrepreneurs privés. Au-delà de ce point, le projet de loi est flou, puisque rien n'y garanti que les propriétaires des logements actuels seront bien relogés sur place. Par ailleurs, ce plan de rénovation urbaine a été adopté sans aucune concertation des habitants des immeubles concernés par la destruction. Cette "concertation" s'est faite à posteriori et de façon peu transparente. Aujourd'hui, les occupants des logements doivent voter pour intégrer ou pour sortir du programme de rénovation, et la liste des immeubles concernés est introuvable, et sans cesse changeante. Depuis l'adoption de la loi, les habitants sont divisés, entre la nécessité de rénover leurs logements parfois effectivement très vétustes et la peur d'être relogés en grande périphérie, et de perdre leur propriété...

3. L'enjeu de résidentialisation

Un maitre mot du cas français

En France, le principe de résidentialisation traduit : « *le fait d'introduire les valeurs et les codes de la « résidence » (connotation bourgeoise, luxueuse, cossue, rassurante...) dans des quartiers d'habitat social* » (Chédiac, 2009). Apparu dans la littérature scientifique au début des années 1990, le terme a été institutionnalisé par la *Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* du 1^{er} août 2003 qui a créé et lancé les premiers programmes de l'ANRU. Cet objectif politique est issu d'un constat fait par les autorités que les secteurs de logement sociaux ne seraient pas des quartiers au sens social du terme, que : « *les grands ensembles ne parviendraient plus à faire Ensemble* » (Chédiac, 2009).

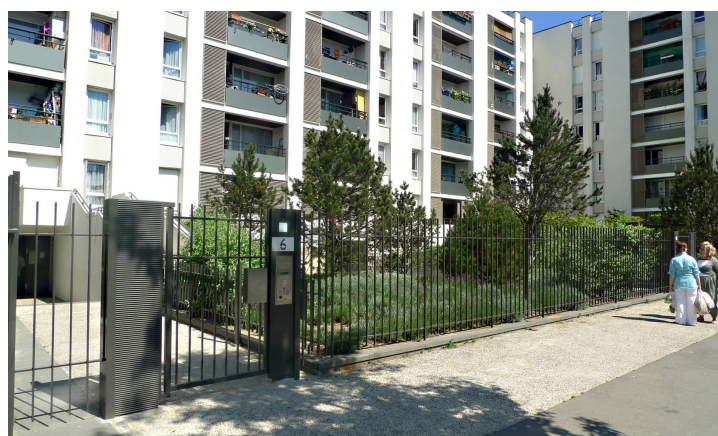


Figure 6. Modèle urbain de résidentialisation par clôture de l'espace commun
Source : ANRU.fr

Particulièrement mis en valeur par le film *Maison d'être* d'Egor Kotov, cet axe fort de la politique de rénovation urbaine française se décline sous trois dimensions : le redéveloppement spatial, l'aspect sécuritaire et la gouvernance. En effet, les opérations de résidentialisation (souvent des projets ZUS ou GPV), ont vocation d'abord à ramener l'habitat à de petits ensembles de 20 à 40 logements en privilégiant de multiples identités locales plutôt que des ensembles monolithiques. Ces opérations vont souvent de pair avec la délimitation des espaces privés, collectifs et publics. Ces interventions lourdes se doublent de moyens de sécurisation de l'espace, notamment par le recours au contrôle d'accès ou à la vidéosurveillance (proche des codes de la résidence privée). Enfin, tout ce processus s'appuie en sur la participation des habitants à la co-conception de leur cadre de vie et à son animation à travers une notion récente de « *maitrise d'usage* » (Chédiac, 2009). Par ailleurs, la répartition concertée des responsabilités dans la gestion des différents espaces (le rôle du bailleur notamment) est aussi au cœur de ce processus d'appropriation spatiale.

Par ces différents vecteurs d'appropriation, le sujet, devenu habitant, valoriserait mentalement son espace, y associerait des significations et parfois même le modifierait matériellement par son action. Ainsi : « *La résidentialisation permettrait de revenir à des formes d'appropriation individuelles des espaces communs des résidences d'habitat social. A travers cet outil s'opère la transposition des modèles d'habiter se référant à l'habitat pavillonnaire, au village, à l'échelle de l'unité de voisinage, synonyme de convivialité, de proximité, de lien social incarnée par l'idée d'« unité résidentielle » et de « courée »* » (Lelevrier et Guigou, 2005).

Cette politique a porté ses fruits en France malgré toutes les limites qu'il peut y avoir. Certains auteurs pointent ainsi le paradoxe singulier d'une politique qui visant l'intégration urbaine de ces quartiers par la création de micro entités repliées sur elles-mêmes (Golovtchenko, 2002). Cependant, la résidentialisation semble être parvenue à redonner du sens dans certains quartiers, notamment où les "chocs" sociaux sont les plus à mêmes de se produire (Montreuil dans le film *Maison d'être*). Plus important encore pour les autorités publiques, la politique de résidentialisation semble avoir atteint son objectif mal avoué de disparition de comportements considérés comme déviants.

La perspective russe

Dans le cas Moscovite le paradigme est entièrement contraire. Les années 1960 n'ont pas fait hériter de grands ensembles de plusieurs milliers de logements tels que ceux de La Courneuve ou de Bobigny, mais au contraire des milliers de petits ensembles nommés les *khrouchtchevkas*, des immeubles standardisés de 5 étages qui ont été la norme de construction dans les années 1960, jusqu'à accueillir 127 millions d'habitants en 1970 (Russieinfo, 2017a). Aujourd'hui, pour des raisons essentiellement financières, la rénovation de ces secteurs d'habitat passe par des tours de 20 à 40 étages autour de nœuds ferroviaires, une densification et une massification des lieux de vies opposées à la politique poursuivie en France.

Cette rénovation, qui s'avère urgente dans certains secteurs, rencontre justement un attachement local particulièrement fort développé entre les habitants des *khrouchtchevskas* et leur quartier. C'est le cas du quartier de Timiriazevski entre le 3ème anneau routier et le périphérique de Moscou : « *Ici c'est un quartier très vert, mais d'autres quartiers, comme celui dans lequel on veut nous réinstaller, près de la station Petrovsko-Razumovskaïa, sont faits de grands immeubles préfabriqués avec des cours vides, sans arbres. Partout des immeubles, des routes, des voitures, pas un arbre.* » (habitante de Timiriazevski, Vidal-Giraud, 2017). Au-delà du cadre de vie, les habitants y décrivent beaucoup le lien social qui s'est tissé dans ces quartiers et qu'ils craignent de voir disparaître avec la politique de relogement : « *Moi je me suis installé ici parce que j'aime ce quartier. Le calme, la tranquillité, les petits immeubles. Ici ma fille et mes petits-enfants sont allés au jardin d'enfants, à l'école, ont fait leurs études... ma femme a vécu ici 50 ans. Pourquoi est-ce que je devrais partir d'ici ?* » (habitant de Timiriazevski, Vidal-Giraud, 2017).



Figure 7. Les nouveaux logements de Petrovsko Razumovskaïa
Source : Vidal-Giraud, 2017

Parallèlement, les processus de participation censés accompagner la rénovation, semblent peu performants comme le relève un observateur du site d'information Russieinfo : « *Les gens approuvent où protestent en désordre, les orateurs se succèdent et l'assemblée générale prévue dégénère rapidement en un chaos complet bien loin des procédures très strictes prévues par le code du logement.* » (Martynov N., 2017).

Ainsi le principe de résidentialisation semble diviser à Moscou. Si les habitants ont développé un fort sentiment d'attache local avec le quartier², ils souffrent également de l'état général de certains ensembles dont la mauvaise gestion a rendu des milliers de logements invivables, et plaident également en faveur d'une rénovation urbaine.

² Ce sentiment se retrouve également dans certains grands ensembles français contrairement à ce que la politique de résidentialisation de l'ANRU ainsi que ses déclarations pourraient laisser croire. Voir pour cela : Bacqué M.H., Fol S., (2008), « Les politiques de mixité sociale en France : de l'injonction politique nationale aux contradictions locales », in Fée D., Nativel C., (eds), *Crises et politiques du logement en France et au Royaume Uni*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, pp.117-133

Bibliographie

Bouche E., (2017), « Urbanisme : le maire de Moscou prend les habitants pour des caves », *Libération*, Enquête du 6 Juin 2017.

Chédiac S., (2009) « A la maison dans mon HLM ...La résidentialisation comme dispositif de rénovation urbaine », *Métropoles* [En ligne], N°5/2009, 42 p.

Golovtchenko N. (2002), « Résidentialisation » in Segaud M., Brun J., et Driant J.-C. (sou la dir.), (2002), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Collin, 451p.

Guigou B., Lelévrier C., (2005), « Les incertitudes de la résidentialisation, transformation des espaces et régulation des usages », in Haumont B., Morel A. (sous la dir.), (2005), *La société des voisins : Partager un habitat collectif*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Ministère de la Culture, pp.51-68

The Guardian, (2015), « Moscow's suburbs may look monolithic, but the stories they tell are not », The Guardian [En Ligne] <https://www.theguardian.com/cities/2015/jun/12/moscows-suburbs-may-look-monolithic-but-the-stories-they-tell-are-not>

Martynov N., (2017) « Faut-il démolir les khrouchtchevki de Moscou », Russieinfo.fr [En Ligne] <http://www.russieinfo.com/faut-il-demolir-les-khrouchtchevki-de-moscou-2017-03-31>

Vidal-Giraud, L., (2017), « Rénovation à Moscou, mon quartier, ma vie, mon histoire », Russieinfo.fr [En Ligne] <http://www.russieinfo.com/renovation-moscou-mon-quartier -ma-vie-mon-histoire-2017-08-04>