

# Dynamiques et fragilité du débat d'agglomération autour des enjeux d'habitat et de rénovation urbaine

L. Combe, version au 19/04/2011<sup>1</sup>

Cet article aborde le traitement, dans le débat public métropolitain à Lyon, des enjeux liés aux politiques publiques de logement et de rénovation urbaine dans les années 2004-2008. Il est basé sur l'étude croisée de deux dispositifs impliqués dans ce débat : l'Atelier renouvellement urbain et le Conseil de développement du Grand Lyon.

A travers l'analyse de la dynamique et des produits de ce débat, nous proposons de questionner la place accordée au dialogue avec les associations et les habitants dans l'élaboration de ces politiques. Comment le débat est-il organisé et investi à l'échelle d'agglomération ? Quelle portée a-t-il sur les politiques urbaines ?

## 1. La faiblesse des obligations réglementaires en matière d'organisation du débat autour de la politique locale du logement et la rénovation urbaine

L'organisation d'un débat autour de l'élaboration des politiques urbaines a fait l'objet, dans le tournant des années 1990-2000, de plusieurs obligations réglementaires. Pourtant, la politique locale de l'habitat reste en dehors de ce mouvement. Les projets de rénovation urbaine, qui constituent l'une des composantes de cette politique, font également l'objet de peu d'obligations de débattre imposées aux maîtres d'ouvrage.

Dans la période qui nous occupe, **le programme local de l'habitat (PLH)** qui définit les orientations principales de la politique de production et de réhabilitation de logement n'est pas soumis, comme d'autres démarches locales de planification

---

<sup>1</sup> Je tiens à remercier l'ensemble des personnes rencontrées dans ma démarche de recherche et pour l'élaboration de cet article, en particulier : Jean Frébault, Maurice Bardel, Jacques Limouzin, Jean-Claude Barthez, Michel Buisson et Pascal Lefort. Je tiens également à remercier Maryvonne Prévot, coordinatrice du programme de recherche « De l'urbanisme au développement », dans le cadre duquel plusieurs entretiens ont été effectués.

depuis la loi SRU, aux obligations de concertation préalable et d'enquête publique<sup>2</sup>. De même, le législateur n'a pas prévu d'instance spécifique de dialogue pour contribuer à l'élaboration du PLH - le logement étant cité indirectement comme l'un des thèmes susceptibles d'être traités dans les instances participatives (ex : au Conseil de développement, à travers l'élaboration du projet d'agglomération). Il n'existe donc pas de cadre réglementaire préétabli pour organiser le débat autour de cette politique. La seule obligation est celle d'une mise à disposition du public du document final : cela signifie que le programme local de l'habitat peut être consulté par toute personne, pendant une durée d'un mois, dans différents lieux (mairie, siège de l'EPCI, préfecture, éventuellement mairies d'arrondissement). Il s'agit donc d'une mesure d'information de la population intervenant à la toute fin du processus d'élaboration.

La situation en matière de **rénovation urbaine**, qui constitue l'un des volets de la politique locale de l'habitat, est similaire : on constate en effet la faiblesse des obligations réglementaires de débat autour des politiques et des projets de rénovation. Rappelons que depuis 2003, la rénovation urbaine fait l'objet d'un vaste programme national (PNRU) dont la mise en œuvre est confiée à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui conventionne avec les acteurs locaux, collectivités et bailleurs sociaux, autour de projets de requalification des quartiers en difficulté. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique, la concertation ne constitue qu'un critère secondaire de sélection des projets par l'Agence nationale. Il n'est en outre prévu aucune règle de concertation à l'échelle d'agglomération, lorsque plusieurs opérations sont conduites au sein d'un même territoire. Certaines opérations de rénovation peuvent entrer dans le champ soumis à concertation préalable tel que défini par la loi de 1985, ou dans celui de la concertation entre bailleurs et locataires réglementée par les lois Méhaignerie et SRU<sup>3</sup>. Mais cela ne représente qu'une partie limitée des décisions prises localement en matière de rénovation urbaine.

La faiblesse des obligations réglementaires **ouvre la porte à d'importantes dérives**, qui ont été soulignées à de nombreuses reprises : impossibilité pour les habitants de se prononcer sur les options essentielles des projets, comme les démolitions ; organisation de démarches d'information et de consultation souvent minimalistes auprès des habitants, les invitant à valider les projets plutôt qu'à y contribuer véritablement<sup>4</sup>. **Les facteurs expliquant cette situation sont pluriels :**

---

<sup>2</sup> De nouvelles dispositions ont été introduites par la loi de mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion (2009), le PLU lorsqu'il est élaboré à l'échelle intercommunale, intégrera désormais les dispositions du PLH et en tiendra lieu. Fort de ce nouveau statut, le volet habitat du PLU sera désormais soumis à enquête publique et deviendra opposable.

<sup>3</sup> Respectivement : loi tendant à renforcer l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière (1986) ; loi de solidarité et renouvellement urbain (2000).

<sup>4</sup> Voir notamment Donzelot J., Epstein R., 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326, pp5-34.

rythme soutenu d'engagement du PNRU et de validation des projets ; réticence des élus locaux à concerter en amont sur des projets pour lesquels les financements ne sont pas assurés ; ampleur des intérêts politiques et financiers en jeu qui renvoient la participation à un enjeu de second rang<sup>5</sup> ; multiplicité des échelles territoriales et temporelles impliquées par une même opération, qui complique les conditions de mise en œuvre du débat...

**Pour résumer** ⇒ La conduite des politiques locales en matière d'habitat et de rénovation urbaine se caractérise par l'absence ou la faiblesse des obligations réglementaires de débat. La conséquence en est souvent le minimalisme, la fragilité ou le manque d'ouverture des démarches participatives qui sont construites autour de ces politiques.

Qu'en est-il dans l'agglomération lyonnaise ? Les limites *a priori* dans la structuration réglementaire du débat à l'échelle d'agglomération sont-elles dépassées, et pour quelle portée sur l'élaboration des politiques concernées ?

## **2. Dans l'agglomération lyonnaise : un effort pour structurer un débat d'agglomération autour des problématiques de logement et de rénovation urbaine**

Dans l'agglomération lyonnaise, des dispositions ont été prises pour dépasser le cadre minimal de débat prévu au niveau réglementaire sur les enjeux de logement et de rénovation urbaine. Ainsi, plusieurs lieux de dialogue ont été prévus notamment à l'échelle d'agglomération pour discuter de ces enjeux. Cet effort s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs favorables à l'instauration d'un dialogue entre les acteurs locaux.

A la faveur d'une politique de participation engagée depuis 2001 et prenant appui sur des initiatives impulsées dès le milieu des années 1990, le Grand Lyon a instauré plusieurs lieux de débat où le logement et la rénovation urbaine ont pu être traités<sup>6</sup> :

---

<sup>5</sup> Voir notamment Epstein R., 2008, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition – reconstruction de l'appareil d'Etat*, thèse de doctorat en sociologie, ENS Cachan, p285-286.

<sup>6</sup> Plusieurs autres dispositifs existent, comme le réseau d'échange des habitants relais des quartiers en renouvellement urbain à l'échelle européenne, les Comités de suivi participatifs à l'échelle de certains projets...

- **La Conférence d'agglomération de l'habitat (CAH)** constitue une instance de concertation créée en 1998 par l'ancien président du Grand Lyon et Maire de Lyon, Raymond Barre, et le Préfet du Rhône<sup>7</sup>. Elle a pour mission de fédérer les savoir-faire afin d'émettre des orientations générales et partagées en matière de politique d'habitat. Cette instance regroupe l'ensemble des partenaires locaux concernés : Etat et ses services déconcentrés, Communauté urbaine, associations représentant les bailleurs sociaux aux échelles régionale et départementale (ARRA et ABC HLM<sup>8</sup>), associations traitant d'accès au logement et de droits des locataires (ex : Fonda Rhône-Alpes, CNL, CSF)... La CAH est créée trois ans après l'adoption du 1<sup>er</sup> PLH communautaire, pour soutenir « l'affirmation d'une véritable politique d'agglomération en matière d'habitat »<sup>9</sup>.
- Dans le cadre de la CAH, une série d'ateliers thématiques sont déclinés depuis 1998, afin de travailler sur des problématiques particulières (voir le schéma en p7). Ils alimentent la politique locale du logement, à travers la production d'outils (ex : le guide pratique santé mentale et logement de 2006). Lors du lancement de la révision du PLH en 2004, de nouveaux ateliers sont mis en place dont l'un traite spécifiquement de l'enjeu de la rénovation urbaine. Il s'agit de **l'Atelier renouvellement urbain**, qui présente une double caractéristique : sa création répond à la mobilisation d'un groupe de militants (militants associatifs, militants politiques, élus de gauche) exprimée lors de l'organisation des Etats Généraux du logement de l'agglomération lyonnaise en 2004 ; il traite des enjeux de rénovation à l'échelle d'agglomération, et en lien avec l'élaboration du nouveau PLH communautaire. D'abord créé pour quelques séances, l'atelier va finalement se réunir de 2004 à 2007.
- En 2001, dans le cadre des obligations de la LOADDT et dans la continuité de la démarche « Millénaire 3 », la Communauté urbaine s'est dotée d'un **Conseil de développement**, représentant la société civile organisée, qui contribue au processus d'élaboration de plusieurs politiques locales (ex : SCOT, Agenda 21, Plan Climat...). Le Conseil de développement devait initialement être consulté sur le PLH en révision, comme l'indique la délibération du Conseil communautaire relative au projet de refondation (1<sup>er</sup> mars 2006). Mais les calendriers d'avancement de la démarche de PLH et de mise en route du Conseil se sont avérés incompatibles : le PLH ayant été adopté en janvier 2007, il aurait fallu le soumettre au Conseil entre septembre et décembre 2006, ce qui

---

<sup>7</sup> Elle a été mise en place alors que la loi de lutte contre les exclusions (1998) créait les Conférences intercommunales du logement. Mais son objet est plus large : elle ne traite pas seulement des objectifs d'attribution des logements sociaux mais de l'ensemble de la politique locale de l'habitat.

<sup>8</sup> Respectivement : Association Régionale Rhône-Alpes et Association des Bailleurs Constructeurs HLM.

<sup>9</sup> Présentation de Raymond Barre dans *L'Habitat en perspectives*, Lettre d'information de la Conférence d'agglomération de l'habitat n°1, p1.

ne laissait pas le temps à un Conseil à peine installé de s'approprier un objet aussi technique. Le temps du débat et de la production aurait probablement nécessité de dépasser l'échéance de l'adoption du PLH, hypothèse inenvisageable pour les acteurs locaux, qui visent alors à redonner de la crédibilité au Conseil de développement. Suite à cette occasion manquée, les associations membres du Conseil de développement ont souhaité se saisir en 2007 des enjeux liés à la crise du logement dans l'agglomération, dans le cadre de la commission « Solidarité et Cohésion sociale ». Le Conseil a produit une contribution en la matière, sous la forme d'une « alerte ».

**Pour résumer** ⇒ La création de lieux de dialogue autour des problématiques de logement et de rénovation urbaine, à l'échelle intercommunale, témoigne d'une volonté de plusieurs acteurs – décideurs, associations... - de pousser l'échange plus loin que ce que la loi exige.

Ce penchant pour le dialogue s'explique par plusieurs **facteurs favorables** :

- D'abord, **l'intercommunalité lyonnaise est ancienne et bénéficie d'une culture d'agglomération** qui s'est particulièrement développée depuis les années 1980. Cette culture a légitimé l'affirmation du Grand Lyon comme chef de file dans plusieurs secteurs de politique, notamment celui de l'habitat. En matière de rénovation urbaine, le Grand Lyon a défini en 2005 une stratégie de reconstitution de l'offre démolie à l'échelle d'agglomération, en support aux projets de rénovation conduits localement – ce qui constitue une initiative rare à cette échelle<sup>10</sup>.

Cette culture partagée a également favorisé l'organisation précoce de débats d'agglomération autour des enjeux de logement, à l'initiative de l'agence d'urbanisme au début des années 1980 (premiers comités consultatifs d'urbanisme, Commission permanente de l'habitat social) puis dans les années 1990 (comité consultatif d'urbanisme sur les grands ensembles et la politique de la ville en 1993, sur l'habitat en 1994). De nombreux protagonistes de l'époque agissent toujours sur la scène lyonnaise aujourd'hui, souvent à une position différente. La politique actuelle de l'habitat est porteuse de cette histoire récente du « milieu lyonnais »<sup>11</sup>, et poursuit le dialogue dans sa continuité.

---

<sup>10</sup> Habituellement, on dénonce plutôt l'absence préjudiciable d'articulation entre projets de rénovation urbaine conduits à l'échelle municipale et politique de l'habitat pilotée par les agglomérations. Voir Epstein R., 2008, p350.

<sup>11</sup> Selon l'expression de J-M. Berthet. 2007, *Mémoire du renouvellement urbain ou renouvellement des mémoires urbaines ?*, l'exemple de la cité Olivier de Serres à

- **L'agglomération lyonnaise se distingue par l'existence d'un secteur associatif ancien, riche et diversifié** (voir l'encadré ci-dessous). La maturité de ce milieu, ses interconnexions fortes avec la sphère politico technique jouent comme facteurs favorables au maintien d'un dialogue.
- **Les évolutions législatives des années 1990 en faveur de l'institutionnalisation de la participation, la volonté politique locale** qui a initié la politique participative du Grand Lyon et l'a dotée d'un service spécifique dans la technostructure sont venues structurer des pratiques déjà en cours dans l'agglomération. L'engagement des deux vice-présidents à la politique de la ville et à la participation en faveur d'un débat d'agglomération sur la politique de l'habitat a été en outre un levier important.

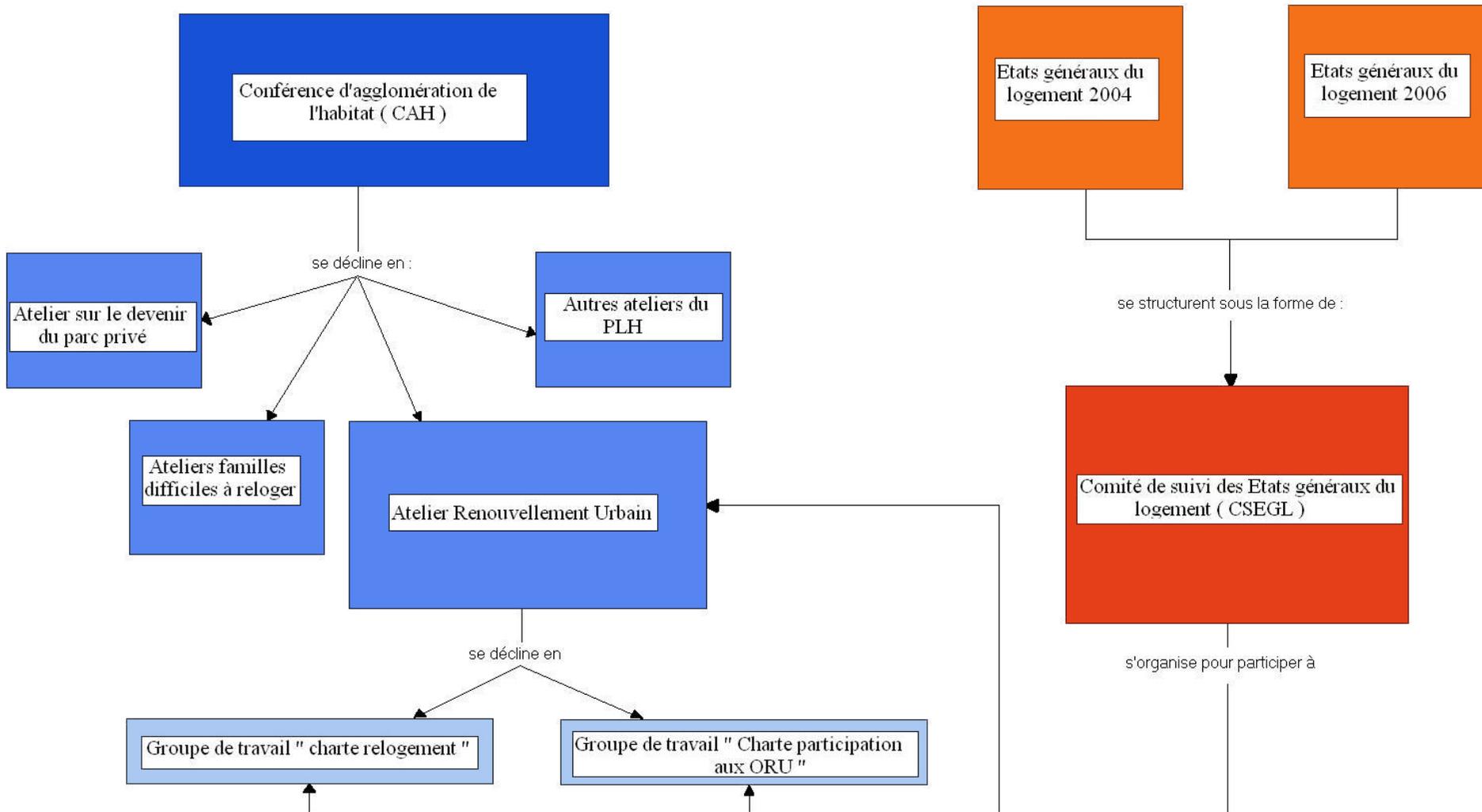
**Pour résumer** ⇒ De nombreux facteurs expliquent l'existence d'un débat sur le logement et la rénovation urbaine, institué à l'échelle d'agglomération à travers différentes instances. Cependant, on peut souligner que ces lieux de débat demeurent souvent relativement spécialisés, et qu'un véritable débat public autour de ces enjeux peine à s'engager.

### ***Un réseau associatif riche en matière de défense de l'accès au logement pour tous.***

La fin des années 1970 et le début des années 1980 ont vu la naissance de nombreuses associations encore actives aujourd'hui. Cette période correspond à l'avènement d'une préoccupation partagée pour la question du logement des personnes défavorisées, et immigrées en particulier. Sur la question, la parution de l'ouvrage *Le Labyrinthe* en 1976, rédigé par plusieurs permanents de la CIMADE qui vont participer à la fondation de l'Alpil (Association lyonnaise pour l'insertion par le logement) en 1979, fait date, et marque les débuts d'une ère importante du dynamisme associatif local. La majorité des associations présentes à Lyon s'inscrivent, plus ou moins directement, dans le mouvement du christianisme social. Cela est vrai des associations nationales actives à Lyon (ex : la FNARS, ATD Quart Monde), où certaines sont même nées (ex : Habitat et Humanisme). Mais aussi d'associations à portée locale (ex : l'AVDL à Villeurbanne, la Mission régionale d'information sur l'exclusion...).

Parmi les associations de l'agglomération, on peut distinguer celles dont le projet associatif met en avant un positionnement politique vis-à-vis du système de production et de gestion du logement, avec notamment une prise en compte toujours effective de la question du logement des immigrés (ex : Alpil, AVDL). On peut les distinguer des associations mettant davantage en avant des valeurs humanistes et caritatives (ex : Secours catholique, ATD Quart Monde). Des associations se caractérisent par l'articulation entre valeurs humanistes et développement de solutions opérationnelles pour répondre aux carences de l'offre libre et sociale (ex : Habitat et Humanisme, qui produit une offre de logement et de gestion sociale spécifique). Ce mouvement associatif est porteur d'innovations : c'est à Lyon qu'a été initié le dispositif des « Agences immobilières à vocation sociale », avec la création de Régie nouvelle en 1989 par un collectif associatif. Ce dispositif a ensuite été reproduit dans plusieurs villes françaises.

Plusieurs réseaux à géométrie variable permettent une coordination associative (la FAPIL Rhône-Alpes pour les associations d'insertion par le logement, le Collectif Logement Rhône qui a succédé au Groupe logement Rhône de la Fonda dans sa mission de coordinateur...). La Fondation Abbé Pierre, très influente au niveau national, est représentée en Rhône-Alpes depuis 2009 (son permanent est un ancien membre de l'Alpil). Elle assure entre autres une mission de production de connaissances sur la situation du mal logement et une aide au financement des activités associatives.



**Schéma des instances de concertation du Grand Lyon (bleu) et des lieux de débat impulsés par des militants (rouge) liés aux enjeux de logement et de rénovation urbaine**



Auteurs : L. Combe, J. Dubois-Roquebert

Direction de la Prospective et du DialoguePublic  
 20 rue du lac - BP 3103  
 - 69399-LYON CEDEX 03  
<http://www.millenaire3.com/>

Mais au-delà des efforts de dialogue constatés, que produit la concertation autour des enjeux d'accès au logement et d'impact de la rénovation urbaine ? Révélatrice d'une controverse relative à l'impact social de la rénovation urbaine, a-t-elle permis une réelle prise en compte des positionnements contradictoires des acteurs locaux ?

### 3. Aux origines de l'atelier renouvellement urbain : des mobilisations militantes dans l'agglomération

L'atelier renouvellement urbain a été mis en place à la suite de mobilisations militantes qui mettent en lumière, au tournant des années 2000, une controverse nouvelle relative à l'impact des démolitions sur le marché local du logement.

Au début des années 2000, des militants associatifs et des élus de la gauche alternative se coordonnent pour organiser les premiers **Etats Généraux du logement** (EGL) de l'agglomération lyonnaise (janvier 2004)<sup>12</sup>. L'objectif de cette rencontre est d'enclencher un échange entre l'ensemble des acteurs locaux de l'habitat (décideurs politiques, techniciens des collectivités et de l'Etat, bailleurs

sociaux, associations et habitants) sur les enjeux de la crise du logement, dans un contexte où le dialogue est bloqué. En effet, une opération locale a mis en lumière la difficulté à nouer un échange autour des projets de démolition (voir encadré ci-contre).

#### **Une opération controversée : les démolitions à Bron Parilly.**

La démolition d'une barre (UC6a) puis de plusieurs (UC7, UC1) à Bron Parilly suscite la controverse dès la fin des années 1990, alors que la majorité des immeubles du quartier font l'objet d'une réhabilitation. La décision de démolir l'immeuble UC6a se forme en 1996 dans le secret, et en désaccord avec un courant de la majorité municipale, BRS (Bron nouveau socialiste). Des élus de ce courant, le comité des locataires de l'UC6a, une association d'habitants constituée pour lutter contre le projet (Droit pour tous) et des associations intervenant dans l'agglomération (Fonda Rhône-Alpes, Alpil, ATD Quart Monde...) se coordonnent pour construire un contre projet en 1998, qui ne sera pas considéré par la Ville de Bron et l'OPAC du Rhône. Dans son rapport sur les *Mémoires du renouvellement urbain*, J-M. Berthet souligne « l'impossibilité de la médiation, la forte mise en opacité des éléments techniques, la violence des réactions politiques » qui caractérisent le projet.

Les Etats Généraux du Logement, auxquels 200 personnes participent, permettent de dresser un constat partagé relatif à la gravité, à la complexité

et aux conséquences de la crise du logement. Elle fait également apparaître un sujet de désaccord entre les différents acteurs : le rôle joué par les opérations de rénovation urbaine dans cette crise. Est-il facteur d'aggravation de la pénurie de logement ou porteur de dynamiques incontournables pour aider à sortir de la crise en restituant de l'attractivité aux quartiers en difficulté ?

---

<sup>12</sup> Cette démarche (qui sera reproduite en 2006) intervient donc 6 ans avant les Etats généraux du logement nationaux (2010), visant à engager une refondation de la politique de logement, pour lesquels l'ARRA HLM et un ensemble d'associations (FAPIL Rhône-Alpes, Fondation Abbé Pierre, Pact Arim, CNL, CSF, CLLAJ...) vont produire une contribution.

Pour prolonger ce débat, le vice-président du Grand Lyon à la politique de la ville, Maurice Charrier (GAEC), propose la création de l'**atelier renouvellement urbain**<sup>13</sup> au sein de la Conférence d'agglomération de l'habitat. Les militants à l'origine des Etats généraux du logement répondent favorablement à la constitution de l'atelier : pour préparer leur stratégie de participation, ils décident de constituer un Comité de suivi des Etats Généraux du Logement (CESGL, voir l'encadré ci-dessous) indépendant des pouvoirs publics. Ce comité constitue un lieu de coordination entre militants (associatifs, politiques, élus de la gauche alternative, habitants des quartiers) où un discours commun peut se construire. Le Comité porte ce discours au sein de l'atelier renouvellement urbain, promeut les revendications exprimées aux Etats Généraux du logement, et porte attention à leur prise en compte dans la politique locale de l'habitat.

***Le CSEGL : un groupe de militants mobilisés sur les impacts de la rénovation urbaine***

Le Comité s'est constitué suite à l'organisation des 1ers Etats généraux du logement. Il définit une stratégie de participation à l'atelier renouvellement urbain, composée de revendications et de méthodes d'intervention réfléchies collectivement. Il comprend :

- Des représentants associatifs de l'ALPIL, la Fonda Rhône Alpes, le Comité habitat de la Fondation de France, aux statuts divers (salarié, administrateur, membre),
- Des militants politiques de mouvance GAEC (Gauche Alternative Ecologique et Citoyenne) et des Alternatifs,
- Des « élus militants » : adjoint aux travaux publics de Bron (BRS), adjoint aux affaires sociales et adjointe chargée du logement du 8<sup>e</sup> arrondissement (Verts, GAEC) ; vice-présidente du Grand Lyon chargée de l'écologie urbaine (Verts),
- Quelques associations de locataires et groupes d'habitants : Confédération nationale du logement (CNL) – en particulier la section de Vaulx-en-Velin, Groupe de Travail Interquartiers (GTI) la Duchère. Une tentative d'intégrer plus largement des groupes d'habitants locaux, notamment le Groupe du mardi de Vénissieux, est constamment conduite par le Comité, mais se heurte à des difficultés (notamment, un désaccord de certains habitants vis-à-vis de la stratégie de compromis du CSEGL),
- Un représentant du Conseil de développement, ancien professionnel du logement et ancien président du foyer Notre Dame des sans abris.

On relève une affiliation politique de plusieurs membres à des partis de gauche et d'extrême gauche. Le caractère militant et politisé de ce « réseau » le distingue des autres formes de coordination associative dans l'agglomération. On ne compte aucune association caritative parmi ses membres actifs. Mais le Comité est moins lié par une ligne idéologique commune que par une préoccupation partagée des membres vis-à-vis des facteurs et conséquences de la crise du logement, de l'impact de la rénovation urbaine, et d'une volonté d'infléchir les politiques locales du logement.

---

<sup>13</sup> Dans la politique du Grand Lyon, le renouvellement urbain englobe à la fois les projets de rénovation conduits dans les quartiers d'habitat social et les projets de requalification urbaine développés sur d'anciennes friches industrielles. Cependant dans les faits, seuls les premiers vont être traités à l'atelier.

**Pour résumer** ⇒ L'atelier renouvellement urbain constitue la seule instance de concertation du Grand Lyon née en réponse à une mobilisation militante, à l'initiative du vice-président à la politique de la ville. Il vise à engager le dialogue sur une controverse : l'impact de la rénovation urbaine dans la crise du logement, et à mieux faire connaître la politique de rénovation engagée dans l'agglomération.

#### 4. Une instance pluraliste...

L'atelier renouvellement urbain, qui comprend officiellement près de cinquante membres, regroupe dans les faits **une trentaine de participants**. Il rassemble les trois vice-présidents du Grand Lyon à la politique de la ville, à l'habitat et à la participation citoyenne, ainsi que le sous-Préfet à l'égalité des chances. Plusieurs services du Grand Lyon sont mobilisés<sup>14</sup>, ainsi que ceux du Conseil Général et de la DDE. Les bailleurs sociaux sont représentés à l'atelier par plusieurs associations : l'ARRA HLM, et plus régulièrement ABC HLM et la FNPC (Fédération nationale des promoteurs

constructeurs). En outre, l'OPAC du Rhône et l'OPAC du Grand Lyon participent ponctuellement, à titre individuel. Le secteur associatif et militant constitue une composante importante de l'atelier puisqu'il représente, selon les réunions, entre la moitié et les deux tiers des effectifs présents (voir l'encadré ci-contre).

L'atelier constitue donc un lieu d'échange entre les acteurs institutionnels pilotes de la politique locale de l'habitat, les bailleurs sociaux, les associations et collectifs d'habitants.

**Le débat s'inscrit à l'échelle intercommunale** : les expériences locales peuvent être abordées pour illustrer les revendications et propositions des participants, mais aucunement constituer des

##### ***Une diversité d'associations participant à l'atelier renouvellement urbain***

Le CSEGL occupe une place prépondérante, dans la mesure où il co anime l'atelier avec un agent de la mission concertation et participe, à partir de la 5<sup>e</sup> séance, à la préparation comme au débriefing de chaque atelier auprès des services du Grand Lyon. Aux côtés du CSEGL, plusieurs associations défendant l'accès au logement participent (AILOJ, AVDL, CLLAJ), également des associations de locataires (CNL, section CSF de Bron) et des groupes d'habitants (le GTI de la Duchère, un collectif de copropriétés de Saint-Priest, le Groupe du mardi de Vénissieux...). La participation d'associations d'entraide et caritatives (Habitat et humanisme, ATD Quart-Monde) est plus ponctuelle.

On constate également la représentation de certaines instances participatives : le Conseil de développement ou le Conseil de quartier de Gerland par exemple. Au final, cet atelier se caractérise par le nombre important et la diversité des représentants de la société civile, au regard des autres ateliers de la Conférence d'agglomération de l'habitat. Cette ouverture favorise le traitement de problématiques originales (ex : le cas des propriétaires occupants dans le renouvellement urbain).

---

<sup>14</sup> Alors : service Politique de la Ville et Renouvellement Urbain (PVRU), mission habitat et mission concertation.

objets de débat en tant que tels. Mis à part un échange qualifié d'incident par plusieurs acteurs<sup>15</sup>, ce contrat de base est respecté par les participants.

**Pour résumer** ⇒ L'atelier renouvellement urbain constitue donc un espace pluraliste, qui permet d'aborder les enjeux de la rénovation urbaine à l'échelle d'agglomération avec une diversité d'associations.

## 5. ... Où le débat sur l'opportunité des démolitions est rapidement écarté

Les débats montrent que l'ensemble des participants partagent les constats du diagnostic de la crise du logement, sa complexité et sa gravité. C'est au niveau de l'impact de la rénovation urbaine sur cette crise, et des réponses politiques et techniques qu'il convient d'y apporter, que les opinions divergent. **La critique militante articule deux dimensions** : selon les associations, le décalage temporel entre les démolitions – immédiates – et les reconstitutions de logement – à moyen et long terme – creuse le déficit de logement social. Le processus de relogement des locataires des quartiers en rénovation accroît le temps d'attente des autres demandeurs de logement social. Elles soulignent en outre un autre impact négatif de la rénovation, à plus long terme cette fois : la reconstitution ne prendrait pas suffisamment en compte les besoins de la demande, qui porte essentiellement sur des logements très sociaux (PLAI en tête)<sup>16</sup>.

Pour ces différentes raisons, les militants avaient demandé, lors des Etats généraux, qu'un **moratoire sur les démolitions** soit adopté, tant que les conditions de reconstitution de l'offre ne seraient pas assurées. Cette position, la plus radicale du groupe, est rapidement abandonnée - du moins au sein de l'atelier, en raison de son « irrecevabilité » auprès des élus. Il faut préciser que le débat au sein de l'atelier s'amorce alors que 4 GPV sont engagés depuis plusieurs années (à Rillieux, Vénissieux, Vaulx-en-Velin et la Duchère), que de nouvelles démolitions ont déjà été réalisées dans ce cadre et qu'un programme de reconstitution se prépare à l'échelle de l'agglomération<sup>17</sup>. Le débat intervient trop tard pour être susceptible de remettre en question la conduite des démolitions, exclues d'office du champ du négociable.

---

<sup>15</sup> Cet incident provoque une micro crise au sein de l'atelier : en avril 2005, un représentant de la section CSF de Bron accuse les élus de trois banlieues lyonnaises en rénovation de refuser d'accueillir des pauvres sur leur commune. Maurice Charrier, vice-président à l'origine de la création de l'atelier et par ailleurs élu de Vaulx-en-Velin, est l'un des trois élus mis en cause. Le mois suivant, le CSEGL adresse un courrier aux participants pour condamner cet incident et apaiser la situation.

<sup>16</sup> Ce déficit est pointé, au niveau national, par le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU dans son rapport 2008 : Les PLAI ne représentaient que 8,5% des reconstitutions en 2007.

<sup>17</sup> Chacun des GPV et le volet habitat d'agglomération vont faire l'objet d'une convention ANRU signée en mai 2005, soit quelques mois après le démarrage de l'atelier.

Abandonnant l'idée du moratoire, les militants maintiennent leur position de **lutte proactive contre la pénurie de logements**, appelant à la mise en place de diverses procédures : baux temporaires dans les logements à démolir ; démolitions différées après les reconstructions ou du moins ralenties dans leur rythme d'exécution, à indexer sur celui de la reconstitution. Ils militent également pour une augmentation de la part de logements très sociaux dans l'offre reconstituée. Ils revendiquent enfin, sous différentes formes, une participation accrue des habitants et de leurs collectifs à l'élaboration des décisions relatives à leurs quartiers. Les arguments et propositions des participants sont classiquement ceux portés par les mouvements des mal logés envers les opérations de rénovation urbaine<sup>18</sup>.

Les acteurs institutionnels et les bailleurs apportent leurs réponses aux remarques et propositions des participants. D'abord, ils relativisent l'impact de la rénovation urbaine sur l'allongement de l'attente de logement et sur la raréfaction des logements adaptés à la demande<sup>19</sup>. Ensuite, ils justifient les choix politiques et techniques réalisés : le choix d'une démolition et d'une reconstruction accélérées plutôt qu'un inversement de ces étapes, par exemple. Enfin, si la production de logements très sociaux est reconnue faible au regard des besoins, les acteurs soulignent les efforts inscrits dans le PLH destinés à répondre à cet enjeu<sup>20</sup>. A plusieurs reprises à l'atelier, les difficultés liées à la production de ce segment de l'offre sont évoquées.

***Un lieu d'information, de pédagogie et de dialogue.***

L'atelier renouvellement urbain constitue une opportunité, pour les représentants des collectivités et des bailleurs, de structurer et de diffuser à tous les acteurs une information claire sur la mise en œuvre de la rénovation : nombre de logements démolis, reconstitués et programmés ; modalités de relogement... Pour ces acteurs, il constitue un lieu d'information et de « pédagogie de la rénovation » autant que de dialogue.

Au-delà de la réponse aux revendications militantes, l'enjeu consiste en particulier, pour les acteurs institutionnels et les bailleurs sociaux, à **valoriser le caractère multidimensionnel de la rénovation urbaine**, en présentant ses volets méconnus, « masqués » par les démolitions (réhabilitation<sup>21</sup>, implantation d'équipements, gestion sociale et urbaine de proximité...), **et à donner à voir l'échelle d'agglomération** dans laquelle s'inscrit chacune des opérations. Au final, plusieurs revendications du CSEGL n'ont pas été retenues dans le cadre du débat à l'atelier. Les propositions relatives aux limites entre le rythme des démolitions et celui des reconstructions, ou encore aux baux temporaires, ne sont pas retenues ni traduites

---

<sup>18</sup> Voir l'article d'Agnès Deboulet, 2006, « Le résident vulnérable. Questions autour de la démolition », *Mouvements*, n°47-48, p176.

<sup>19</sup> Les attributions de logement social aux ménages relogés ne représenteraient que 500 à 600 des 12 000 attributions annuelles en 2004 ; leur impact sur la durée d'attente de logement serait donc faible et spécifique à certaines situations (ex : demandes de mutation en secteur GPV...).

<sup>20</sup> Le PLH cible l'objectif d'une augmentation de la part de logements PLAI – catégorie la plus sociale - dans les logements à reconstituer. En 2006, ils n'en représentent que 3%. L'objectif du PLH 2007 est de faire passer leur part à 10%. La visée d'une production accrue de logements PLAI est renforcée à travers l'actualisation du PLH (avril 2011).

<sup>21</sup> En 2006, elles représentent 6750 logements dans les 4 GPV et 6 ORU, pour 3800 démolitions alors programmées.

dans le PLH. Le Comité accepte ces déconvenues, pour ne pas compromettre la progression de deux autres points : le travail sur le relogement et la concertation.

**Pour résumer** ⇒ Si le dialogue a permis d'entendre les critiques des participants relatives au programme de rénovation urbaine, le débat sur les fondements de la rénovation et les moyens de minimiser son impact à court terme sur la raréfaction de l'offre s'est rapidement clos.

## **6. Un débat resserré sur les conditions de relogement et de concertation dans la mise en œuvre de la rénovation, pour un résultat mitigé**

Si plusieurs revendications du CSEGL reçoivent une fin de non recevoir, certaines propositions sont tout de même retenues, soit qu'elles rejoignent des dynamiques déjà avancées dans la politique locale<sup>22</sup>, soit qu'elles correspondent à des attentes partagées par l'ensemble des partenaires concernant la mise en œuvre de la rénovation urbaine. Deux chartes vont ainsi être mises en chantier sous l'impulsion de la demande des militants.

### ***La charte de relogement comme cadre de référence partagé : une réussite de l'atelier renouvellement urbain***

Entre 2005 et 2006, un groupe de travail réunissant services du Grand Lyon et de la DDE, bailleurs sociaux, CSEGL et associations a travaillé à l'élaboration d'une charte consignant des bonnes pratiques en matière de conduite du relogement. Le travail s'est amorcé à partir de deux contributions : l'une provenant de la DDE, l'autre du Groupe de travail Interquartiers (GTI), association d'habitants de la Duchère, où un document similaire avait déjà été élaboré dans le contexte conflictuel entourant la démolition de la barre 260. Il a pu servir de base à la construction de la charte d'agglomération. L'objectif de cette charte vise à déterminer un certain nombre de balises pour l'ensemble des bailleurs concernés par la rénovation urbaine, destinées à être déclinées localement pour chaque opération : placer le locataire au centre du relogement, respecter des délais raisonnables et les besoins des ménages, maintenir un taux d'effort équivalent pour le ménage en cas de relogement dans un logement semblable, organiser une concertation autour du processus de relogement...

En avril 2006, la charte a été adoptée, annexée au PLH et signée par différents partenaires : représentants de l'Etat, du Grand Lyon, des communes déjà ou bientôt

---

<sup>22</sup> La revendication du CSEGL relative à l'accroissement de la part de logements très sociaux dans la production d'une nouvelle offre de logement, y compris la part correspondant à la reconstitution de l'offre démolie, rejoint une dynamique déjà engagée qui trouve une traduction dans le PLH 2007 : augmentation de la part de logements PLAI, comme vu précédemment ; classement du logement PLS dans la catégorie de l'« offre locative intermédiaire » et non sociale dans la fiche action n°21. Même chose pour la demande d'un effort de réhabilitation, qui est déjà inscrit dans les projets de rénovation urbaine.

en rénovation, ainsi que 15 bailleurs sociaux et l'association départementale ABC HLM. Les associations CNL et CSF ont également été signataires. Le poids et la légitimité des associations de locataires dans les discussions relatives au relogement expliquent leur mise en avant au moment de la signature du document, alors que d'autres associations ont été autant voire plus actives dans l'élaboration de la charte (membres du CSEGL, GTI Duchère).

Le suivi de la mise en œuvre de la charte se fait à deux niveaux : à l'échelle d'agglomération, dans le cadre du groupe de suivi sur le relogement ; à l'échelle locale, dans le cadre des instances partenariales de pilotage des relogements. D'après plusieurs acteurs, la charte semble bien appropriée par certains bailleurs, qui ont le sentiment que le document reflète leurs pratiques ou les fait évoluer dans le bon sens. Des éléments de bilan sur les opérations de relogement font apparaître que les règles soulignées par la charte d'agglomération semblent globalement suivies<sup>23</sup>, même si des difficultés peuvent être ressenties dans sa déclinaison locale<sup>24</sup>.

### ***La déclinaison de la charte de la participation aux opérations de rénovation urbaine : un processus laborieux, dont l'aboutissement tardif entame la marge de mise en œuvre***

Une dynamique similaire a tenté d'être initiée, dès le début de l'année 2006, en faveur du renforcement de la participation des habitants aux opérations de rénovation urbaine. Il s'agissait de décliner la charte de la participation du Grand Lyon adoptée en 2003, de caractère très général, au cas spécifique et complexe des opérations de rénovation (calendriers serrés, maîtrise d'ouvrage multiple...). Ce travail de déclinaison, animé par la Mission concertation du Grand Lyon en lien avec le service PVRU, et mobilisant les membres du CSEGL, s'est déployé sur trois années, entre 2006 et 2009. Il a connu plusieurs interruptions et ralentissements, jusqu'à sa publication en 2010.

Pour les acteurs engagés dans ce travail, il s'agit dès le départ de prendre acte des décisions déjà arrêtées dans l'agglomération en matière de rénovation urbaine – 4 projets majeurs et le programme de reconstitution étant déjà conventionnés avec

---

<sup>23</sup> Une étude de 2009 indique par exemple que d'après les premiers enseignements des enquêtes réalisées auprès de plusieurs centaines de ménages relogés issus de la Duchère, Rillieux-la-Pape et Vaulx-en-Velin, 80 % des ménages interrogés se déclarent satisfaits ou très satisfaits. Ou encore que pour 61% des ménages relogés, le taux d'effort après relogement demeure identique ou inférieur au taux supporté dans l'ancien logement. Voir Observatoire territorial de la cohésion sociale dans l'agglomération lyonnaise, 2009, *Cahier Habitat et Renouvellement urbain*, p6.

<sup>24</sup> A Vaulx-en-Velin par exemple, la Charte de relogement est déclinée dans le cadre du comité d'information et de dialogue entre élus, bailleurs et habitants. Pour R. Prost-Romand (chargée de mission ARRA HLM peuplement - relogement, anciennement chargée de mission de la Fonda Rhône-Alpes), cet effort de déclinaison trouve une limite majeure dans la défiance et la difficulté à établir un dialogue local entre bailleurs et habitants. Voir R. Prost-Romand, 2006, « L'expérience de Vaulx-en-Velin : regarder dans la même direction », dans le compte-rendu de la journée débat « Le relogement, une simple formalité ? », *Cahier n°4 de l'habitat social pour la ville*, pp13-16.

l'ANRU et engagés. Dans ce contexte, la charte vise le renforcement de la concertation dans la mise en œuvre de ces projets, et dans la préparation des futures opérations, en soulignant des principes à respecter en termes de temporalité et d'organisation du débat.

**La dynamique d'élaboration du document a buté sur plusieurs points de difficulté** : d'abord, le travail sur la charte s'engage à partir de conceptions très différentes de la concertation chez les acteurs. Ces différences fondamentales entraînent de nombreux échanges entre techniciens et associations engagés dans la rédaction de la charte. Par ailleurs, il révèle un désaccord, entre services communautaires, sur le portage politique de la concertation autour des projets de rénovation urbaine - désaccord entraînant une interruption momentanée, en 2007, du travail avec les associations :

***Une concertation qui repose sur des conceptions différentes de la participation des habitants aux projets de rénovation***

D'un côté, les associations placent l'habitant actuel du quartier en rénovation comme devant être au cœur de la concertation. De l'autre, les techniciens relativisent la place qu'il occupe, resituée à l'échelle de dynamiques temporelles et territoriales plus larges (projection de la configuration future du quartier composée d'autres habitants, prise en compte des enjeux d'agglomération...).

Les critiques exprimées par le CSEGL et par plusieurs collectifs d'habitants relativement à la rénovation, aux impacts des démolitions, etc. sont parfois présentées comme marginales, peu représentatives de l'opinion de la majorité des habitants, pour qui les opérations de rénovation représenteraient avant tout l'opportunité de changer de conditions de vie.

Présenté comme premier concerné par l'évolution profonde de son cadre de vie ; ou comme acquis à la rénovation et minoritaire dans la future configuration du quartier ; « l'habitant actuel » est d'un côté placé au centre de l'enjeu de la concertation, et de l'autre disqualifié comme interlocuteur principal des maîtres d'ouvrage.

***Un désaccord sur le portage politique de la concertation.***

Le débat à l'atelier soulève un paradoxe : si le programme de rénovation urbaine est une politique d'agglomération, pourquoi les règles édictées dans la Charte de la participation du Grand Lyon (2003) ne s'y appliqueraient qu'en fonction des décisions municipales ? Le principe de subsidiarité inscrit dans la charte s'applique-t-il au cas des projets de rénovation urbaine, qui relèvent typiquement d'enjeux d'agglomération ?

La mission concertation considère que le Grand Lyon peut affirmer sa position d'initiateur du débat, dans le cadre des comités de pilotage, en sa qualité de coordinateur des projets et de leurs différentes maîtrises d'ouvrage, et de pilote d'une politique participative dans l'agglomération. Il peut donc signer seul la charte déclinée, destinée à être traduite ultérieurement en conventions locales. Pour le service politique de la ville, un tel positionnement n'est pas recevable, dans la mesure où le Maire de la commune en rénovation urbaine dispose du pouvoir décisionnel en ce qui concerne la concertation sur son territoire. Une charte de la concertation dans les ORU adoptée par le Grand Lyon risque dans ce contexte de ne pas être applicable...

Au final, la charte met en avant la responsabilité du Maire en matière de concertation, tout en soulignant le rôle du comité de pilotage partenarial de chaque projet. Le choix de faire signer la déclinaison de la charte par les représentants de l'ensemble des communes en rénovation urbaine, et non par la seule Communauté urbaine comme c'était envisagé à l'origine, permet d'inclure dès le départ les Maires dans cet engagement à concerter et donc de « garantir » les possibilités d'application de la charte. Cependant ce choix a une conséquence sur l'allongement du processus d'adoption du document.

D'autres facteurs conjoncturels ont ralenti la progression de la concertation : un changement de personne au sein de la mission concertation, la mobilisation des techniciens du PVRU sur la mise en place du CUCS<sup>25</sup> communautaire...

Au final, la charte de la participation déclinée aux opérations de rénovation urbaine édicte un certain nombre d'engagements, notamment la généralisation des Comités de suivi participatifs, qui n'existent que dans un nombre limité de territoires. Datée de juin 2009<sup>26</sup> et parue en fin d'année 2010, la charte n'a pu être annexée ni au PLH ni au CUCS au moment de leur adoption (2007), comme prévu initialement. Cependant, le chapitre 10 du CUCS comprend de nombreux éléments présents et développés dans la charte<sup>27</sup> qui ont permis de « faire exister » ces principes avant sa parution.

Pour autant, **la signature et la publication de la charte en 2010 entraîne des effets sur ses possibilités d'application**, et sur les possibilités que les associations et les habitants s'en saisissent localement pour faire valoir les principes qu'elle contient. Cette publication intervient alors que la définition et la mise en œuvre des GPV sont engagées depuis le début des années 2000. 7 autres opérations ont été conventionnées – donc définies dans leurs composantes essentielles - en 2007 (2008 pour Bron Teraillon). Dans ce contexte, plusieurs préconisations de la charte sont tout bonnement caduques : viser une forte mobilisation des moyens d'information et de dialogue le plus en amont possible, organiser une concertation dès le temps du diagnostic et du lancement du projet, la faire porter « sur les principales orientations du projet, la définition des fondamentaux (...) du programme de renouvellement »<sup>28</sup>... Le décalage entre les objectifs ambitieux affirmés dans la charte et la réalité de l'avancement des projets est frappant. Bien sûr, chaque opération s'inscrit dans un contexte spécifique, souvent dans le prolongement de projets antérieurs autour desquels des pratiques de débat ont pu être enclenchées. Par ailleurs, des modalités de concertation ont été définies dans chaque convention de rénovation urbaine ; cependant la qualité de ces pratiques est très inégale d'un site à l'autre. Globalement, les possibilités d'appliquer la charte renvoient aujourd'hui essentiellement à l'étape de la réalisation des projets – ce qui constitue déjà en soi un vaste chantier.

---

<sup>25</sup> Contrat urbain de cohésion sociale.

<sup>26</sup> Une délibération a été adoptée en juin 2009 par le Conseil communautaire, approuvant le document et autorisant la signature. Le même type de délibération a été adopté par le Conseil municipal de la Ville de Lyon, en séance du 16 novembre 2009. Le temps nécessaire au processus de signature dans les 12 communes a repoussé la parution de la charte en 2010. Outre les Maires des communes en renouvellement urbain, le document a pour signataires les deux vice-présidents du Grand Lyon à la politique de la ville et à la participation, le Préfet à l'égalité des chances, le président de la région Rhône-Alpes, les présidents d'ABC HLM, du Conseil de développement, et de trois associations de locataires agréées au niveau national (CNL, CSF, CLCV).

<sup>27</sup> Le principe d'une meilleure structuration des règles de la concertation sur les projets de renouvellement, l'enjeu du partage des enjeux d'agglomérations liés aux projets, la mise en place de comités de suivi participatif, l'élargissement des thématiques et des publics impliqués dans la concertation...

<sup>28</sup> CUCS de l'agglomération lyonnaise, juin 2009, *Déclinaison du volet participation citoyenne dans les opérations de renouvellement urbain*, p6.

**Pour résumer** ⇒ Le décalage temporel entre le calendrier des projets et les préconisations de la charte réduit d'emblée sa marge d'application. La charte dans sa globalité devient pertinente pour d'éventuelles opérations futures, mais la définition des projets « ANRU I » lui échappe largement.

Au final, l'atelier renouvellement urbain n'a plus été réuni après 2007. Il n'a pas été institué comme instance pérenne, malgré l'intérêt qu'aurait représenté son rôle dans le suivi de la mise en œuvre des deux chartes, par exemple.

En plus des éléments déjà cités, on peut souligner plusieurs facteurs expliquant le ralentissement et l'aboutissement tardif du travail sur la participation, tout comme l'interruption finale de l'atelier :

- **Le caractère informel de l'atelier renouvellement urbain.** L'absence d'obligation, de visibilité et d'attente élargie autour de l'atelier a favorisé le flottement du travail relatif à la charte de la participation. Il n'y a pas eu de mobilisation élargie autour des enjeux de participation aux projets de rénovation urbaine, qui s'inscrive à l'échelle de l'agglomération. On constate ici un « lien manquant » entre mobilisations locales et concertation d'agglomération.
- Les comités d'habitants locaux, présents aux premières séances de l'atelier renouvellement urbain et les associations de locataires finalement signataires de la charte de la concertation, ont peu participé à son processus d'élaboration - où le CSEGL s'est donc trouvé seul interlocuteur de l'institution. **Cet esseulement subi du Comité dans le débat** (subi dans la mesure où il a à plusieurs reprises tenté d'associer des groupes d'habitants à son travail, notamment pour renforcer sa légitimité) **a pu faciliter sa fragilisation.** Là encore, la situation renvoie à un lien manquant entre échelles, alors qu'ailleurs l'articulation des niveaux de mobilisation associative parvient à se construire<sup>29</sup>.
- **Non formelle, la conduite du débat repose avant tout sur la persévérance des acteurs mobilisés,** parmi les élus, techniciens et participants. Mais elle est vulnérable à une série d'aléas liés aux multiples contraintes de ces acteurs (autres dossiers prioritaires, changements de personnes, ressources financières et temporelles limitées des associations pour s'investir dans une concertation sur le long terme...).

---

<sup>29</sup> On peut citer l'exemple de La Coordination anti démolition des quartiers populaires créée en 2005 en Ile-de-France, issue de la rencontre de deux collectifs d'habitants, qui couvre 25 communes. « Les participants sont mobilisés sur une double base locale et régionale, et plus impliqués dans leur quartier », Deboulet A., 2006, p179.

**Pour résumer** ⇒ La portée de l'atelier renouvellement urbain peut s'apprécier à différents points de vue : elle a permis aux acteurs institutionnels et aux bailleurs de produire et diffuser une information homogène auprès de l'ensemble des partenaires, et de légitimer le programme de rénovation urbaine, à travers un triple processus : transparence des données, mise en perspective systématique des enjeux à l'échelle d'agglomération, valorisation des volets méconnus des projets.

Le filtre progressivement constitué dans les revendications associatives a conduit à resserrer le débat sur une double contribution à la mise en œuvre de la rénovation urbaine, sous forme de chartes.

Ainsi, les militants du CSEGL ont vu peu de leurs revendications initiales prises en compte. Le consentement à poursuivre malgré tout le travail a abouti à un résultat mitigé (positif du point de vue de la charte du relogement, trop tardif pour produire des effets significatifs en ce qui concerne la charte de la participation).

Le Comité, esseulé dans la concertation, sans appui d'une force extérieure légitimante (des groupes d'habitants, une instance participative...) ne s'est pas trouvé en position de force pour faire valoir ses propositions, ou faire pression afin que la concertation aboutisse plus rapidement et se prolonge sur le long terme.

Le traitement, en 2007, de la crise du logement au sein du Conseil de développement du Grand Lyon témoigne de la capacité de résurgence de la problématique du logement sur différentes scènes de débat. Comment ce travail est-il lié au précédent ? A-t-il permis un prolongement et un élargissement du débat porté à l'atelier renouvellement urbain par le Comité des Etats Généraux du Logement ?

## **7. L'alerte sur la crise du logement au Conseil de développement : transfert et recomposition du débat**

Le Conseil de développement se saisit du thème du logement en 2007 et va constituer un lieu de « relais » pour l'expression de certaines demandes du Comité de suivi des Etats Généraux du Logement.

Si les acteurs institutionnels en appellent à plusieurs reprises à des liens renforcés entre politique locale de l'habitat et Conseil de développement, l'option de soumettre le projet de PLH au Conseil de développement est abandonnée en raison du calendrier de sa refondation, qui intervient en 2006. L'année suivante, le Conseil décide de se saisir du thème du logement, alors que le groupe de travail axé sur le « Vivre ensemble » se cherche encore. Le Président du Conseil de développement sollicite les associations investies dans la commission (voir l'encadré ci-dessous) et

leur demande quel enjeu les préoccupe : la gravité de la crise du logement émerge immédiatement.

Le groupe s'engage alors dans la rédaction d'une alerte, dans le but d'interpeller les pouvoirs publics et leurs partenaires sur la gravité de la crise. Le noyau de participants associatifs moteurs dans la rédaction du document, autour du représentant du Pact Arim, est diversifié : ATD Quart Monde, le Secours catholique, Habitat et Humanisme s'investissent, ainsi que la MRIE, association née en 1992 pour soutenir la lutte contre l'exclusion et la production de connaissance sur le sujet, et Forum Réfugiés, association œuvrant en matière de Droit d'asile.

Certaines associations du CSEGL (Alpil, Fonda, CNL) sont membres du groupe « Vivre ensemble », mais y occupent de fait une place limitée (l'Alpil ne participe pas directement au travail sur l'alerte ; aucune de ces associations ne fait partie du noyau central dans la rédaction du document). Les collectifs d'habitants (ex : GTI Duchère)

n'y sont pas présents. Selon un membre du CSEGL, la critique militante des politiques locales du logement s'exprimerait difficilement au sein du Conseil de développement<sup>30</sup>. Celui-ci, faisant une large audience aux associations traitant de thèmes tels que l'hébergement temporaire, l'habitat transitoire, les populations spécifiques... fonctionnerait de manière à « ne pas s'occuper du système » global de production et de gestion du logement. Ce sentiment de dilution des enjeux essentiels dans un faisceau de problématiques spécifiques peut expliquer l'effacement relatif des associations contestataires dans cette arène.

L'alerte se fait pourtant écho

des revendications exprimées lors des Etats Généraux du logement et portées au sein de l'atelier renouvellement urbain. Préconisant la mise en place d'un plan à 10

***Le groupe de travail « Vivre ensemble » du Conseil de développement.***

Ce groupe de travail, qui a élaboré l'Alerte sur la crise du logement, comprend 120 inscrits en juillet 2007, soit près de la moitié des membres du Conseil de développement. On compte une majorité d'associations (plus de 36% des membres) et une part importante de citoyens et d'organismes publics (respectivement 21 et 17,5%). Les acteurs économiques sont moins nombreux (11%) mais c'est surtout le collège « Représentation territoriale » (conseils de quartier, comités d'intérêt locaux...) qui est peu représenté dans ce groupe, constituant seulement 9% des membres.

Parmi les 34 associations titulaires membres de ce groupe, près du quart traite de logement comme objet central (Habitat et humanisme, Pact Rhône, CNL...) ou comme composante de son activité globale (Fondation de France, Secours catholique, Forum Réfugiés...). Il n'est donc pas étonnant que le groupe ait souhaité se saisir de cette thématique. Les autres champs d'action bien représentés sont la solidarité (Moderniser sans exclure, LICRA...), la culture (ABI/ABO, Compagnie des Zonzons...) ou encore la citoyenneté (les ateliers de la citoyenneté, Formation et action citoyenne...).

Outre le logement, le groupe a traité des enjeux de discrimination et de solidarité urbaine. Il a été pérennisé sous la forme de la Commission « Solidarité et cohésion sociale » du Conseil de développement.

<sup>30</sup> On peut noter que le comité des Etats généraux du logement a demandé au Conseil de développement de soutenir l'organisation de cet événement en 2006. En raison du caractère politiquement marqué des Etats généraux et de la présence de plusieurs élus dans son comité d'organisation, la proposition a finalement été déclinée – l'organisation d'événements ne correspondant pas, en outre, à la vocation première du Conseil de développement.

ans de résorption de la crise, elle recommande en complément d' « engager sans attendre des actions à court terme en matière d'offre de logements » reprenant certaines propositions du CSEGL. Par exemple, la nécessité d'engager une réflexion sur la mobilisation de logements temporaires, parmi ceux voués à changement d'affectation ou à démolition dans le cadre de la rénovation urbaine. Elle pointe également l'importance d'une vigilance accrue au rythme et à l'articulation des démolitions et reconstructions, dans l'objectif de ne pas aggraver la pénurie de logements sociaux. L'alerte souligne le débat ayant animé les rédacteurs autour de l'idée d'un moratoire sur les démolitions<sup>31</sup>. Les préoccupations du CSEGL, plus ou moins partagées par les autres associations, sont donc bien reflétées dans l'alerte.

Cela a été favorisé par l'influence d'un travail que le Collectif Logement Rhône (CLR)<sup>32</sup> menait en parallèle de l'élaboration de l'alerte. Dans ce cadre, des travaux ont été menés autour de différentes politiques territoriales (SCOT, PDALPD....), en appelant à une réelle articulation des différentes politiques urbaines aux politiques de l'habitat, condition sine qua non pour une production de logements à la hauteur des besoins. Le travail réalisé au sein du collectif associatif a nourri l'élaboration de l'alerte sur la crise du logement. Plusieurs membres de la commission « Solidarité et cohésion sociale » ont en effet réalisé la liaison avec le collectif, en particulier le représentant du Pact Arim et celui du CCO de Villeurbanne, par ailleurs Président de la Fapil Rhône-Alpes. Etant donné que l'Alpil était très présente dans les travaux du Collectif Logement Rhône, ses préoccupations ont été de fait traduites dans l'alerte, en dépit de sa faible implication dans l'élaboration du document proprement dite.

En outre, le président du Conseil de développement du Grand Lyon est signataire, en 2010, de la déclinaison de la charte de la concertation élaborée à l'atelier renouvellement urbain. Un des engagements du Conseil consiste à ce titre à « proposer un espace de débat sur les enjeux des politiques de renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération, en articulation avec les projets locaux et en lien avec les acteurs associatifs », chantier qui devrait être engagé dans l'année à venir.

Le Conseil de développement a donc bien joué un rôle de relais des préoccupations exprimées à l'atelier renouvellement urbain ; mais a-t-il constitué une chambre d'écho pour autant ? La faible visibilité extérieure des travaux du Conseil permet d'en douter. Dans d'autres contextes, le débat public, plus largement médiatisé, joue bien davantage le rôle de caisse de résonance des enjeux portés par les associations dès la concertation d'amont sur les politiques urbaines<sup>33</sup>. Le Conseil de développement ne produit pas aujourd'hui ce type d'écho.

---

<sup>31</sup> P15 : « Le débat entourant la question des démolitions reste très vif et doit être poursuivi largement. Sans remettre en cause leur bien fondé, la question de leur rythme est posée. Pour les uns, l'ampleur de la crise justifie un ralentissement, voire un arrêt momentané des démolitions et l'utilisation « temporaire » de ces logements. Pour d'autres au contraire, poursuivre les démolitions, c'est lutter contre la ghettoïsation ».

<sup>32</sup> Le Collectif Logement Rhône est fondé en janvier 2006, dans le but de coordonner les différentes associations de solidarité liées au logement, à la fois pour promouvoir les échanges entre elles et le travail avec les partenaires institutionnels. Il œuvre aujourd'hui pour la mise en œuvre du droit au logement de tous les résidents du département. Ce collectif rassemble une quinzaine d'associations.

<sup>33</sup> C'est le cas à Montréal par exemple, où le travail conduit par l'Office de consultation publique sur plusieurs dossiers est évoqué dans la presse locale.

Pour cette raison notamment, l'effet des discours portés par le Conseil de développement sur le thème du logement<sup>34</sup> reste limité. Cependant plusieurs signes indiquent une évolution de la politique locale du logement, qui va dans le sens de plusieurs préconisations du Conseil de développement : la réflexion sur un investissement public accru en faveur du maintien de la fonction sociale du parc privé<sup>35</sup> ; l'articulation renforcée des interventions en matière d'habitat et de foncier, avec la création d'un pôle « politique du logement » intégrant le vice-président à la stratégie et aux actions foncières... La nomination en 2008 de l'ancien directeur de Forum Réfugiés, qui a participé activement à la rédaction de l'alerte, comme vice-président chargé de l'habitat au Grand Lyon, est un autre signe.

**Pour résumer** ⇒ Le travail au Conseil de développement reflète les contrastes existant au sein du milieu associatif lyonnais, priorisant des objectifs différents, tout en les intégrant dans un esprit de synthèse. Plusieurs préconisations du CSEGL y ont été reprises, bien que leur capacité d'impact sur l'action publique soit toujours problématique.

## Conclusion

L'expérience du débat d'agglomération sur les enjeux de logement et de rénovation urbaine met en évidence plusieurs enjeux :

- **La fragilité du débat et la faiblesse de ses impacts concrets sur l'action publique** ; mais malgré tout une dynamique de transfert et de résurgence des enjeux du débat, d'une scène à l'autre ;
- **La difficulté à élargir le débat sur les enjeux de logement et de rénovation urbaine, pour produire un véritable débat public.**  
Les tentatives d'organiser un débat élargi autour de la révision du PLH en 2006 ont avorté. Le débat sur le PLH est demeuré enserré dans des instances confidentielles et spécialisées, et cela depuis les années 1980. La difficulté aujourd'hui à articuler véritablement les travaux de la Conférence d'agglomération de l'habitat et du Conseil de développement, comme le prescrit le PLH, prolonge ce phénomène.
- **Le sentiment global d'une dégradation des conditions du dialogue dans l'agglomération.** Plusieurs discours récents d'acteurs associatifs vont dans ce sens, critiquant le morcellement des délégations, la difficulté d'accès aux responsables, l'absence de prise sur les décisions... Le débat mené à l'atelier renouvellement urbain a pu nourrir ce constat, par la faiblesse de ses effets au regard du temps et des ressources qui y ont été consacrés.

---

<sup>34</sup> Au-delà de l'alerte : dans sa contribution au plan de mandat, sur la notion de mixité...

<sup>35</sup> En 2009, l'engagement financier du Grand Lyon en faveur du logement social s'élève à 66M d'euros, pour 3,5M en faveur du parc privé.

Le lancement de nouvelles scènes de débat (atelier participatif de l'habitat, actualisation de l'alerte au Conseil de développement...) constitue l'occasion de développer de nouvelles perspectives :

- **L'ouverture et l'élargissement du débat sur le logement.** En appui sur les travaux déjà capitalisés (réflexion du Conseil de développement sur les exclus du débat public, amorce d'une culture partagée de la problématique du logement autour du travail sur l'alerte, réseau de collectifs d'habitants constitué par plusieurs associations...), l'organisation de forums publics sur le PLH et les enjeux du logement dans l'agglomération pourrait être pensée avec le double objectif d'une diversité des territoires et des publics touchés (délocalisation des forums, diversité des formes de discussion, pédagogie des enjeux...). Cet enjeu apparaît aujourd'hui primordial, alors que plusieurs études soulignent la préoccupation des citoyens relative aux problématiques du logement. L'engagement de pratiques de débat innovantes et ouvertes apparaît plus que jamais nécessaire dans ce contexte.
- **Un effort accru pourrait être porté sur la capitalisation et les débouchés des débats.** Points faibles de la démarche de concertation à l'atelier renouvellement urbain, ces dimensions paraissent essentielles pour éviter l'essoufflement des partenaires, voire l'apparition de conflits. L'engagement de modalités d'échange permettant d'étudier les propositions émises pour évaluer leur faisabilité, leur adaptabilité, etc. lorsque le champ du « négociable » est rendu immuable à court terme ; ou le soutien (matériel, financier...) au champ associatif pour poursuivre de telles réflexions, permettrait de pérenniser les dynamiques engagées.

## Bibliographie

Barthez J-Cl., Berut Nicolas, 2008, « Implication de la société civile dans la politique de l'habitat », *La tribune Fonda*, n°90.

Berthet, J-M., 2007, *Mémoire du renouvellement urbain ou renouvellement des mémoires urbaines ?*, l'exemple de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne et du quartier de Parilly à Bron, rapport de recherche, DGUHC/PUCA, Paris.

Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, Conseil Général des Ponts et chaussées, 2007, *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme nationale de renouvellement urbain*, La Documentation française, Paris.

Conseil de développement, 2007, *Alerte sur la crise du logement*, 25p.

CUCS de l'agglomération lyonnaise, juin 2009, *Déclinaison du volet participation citoyenne dans les opérations de renouvellement urbain*.

Deboulet A., 2006, « Le résident vulnérable. Questions autour de la démolition », *Mouvements*, n°47-48, Paris, La Découverte.

Donzelot J., Epstein R., 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326, pp5-34.

Epstein R., 2008, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition – reconstruction de l'appareil d'Etat*, thèse de doctorat en sociologie, ENS Cachan.

Fonda Rhône-Alpes, 2004, *Actes des Etats Généraux du Logement dans l'agglomération lyonnaise*, 74p.

Observatoire territorial de la cohésion sociale dans l'agglomération lyonnaise, 2009, *Cahier Habitat et Renouvellement urbain*.

Prost-Romand, 2006, « L'expérience de Vaulx-en-Velin : regarder dans la même direction », dans le compte-rendu de la journée débat « Le relogement, une simple formalité ? », *Cahier n°4 de l'habitat social pour la ville*, pp13-16.