


# Métropole de Lyon, POLITIQUE DE LA VILLE & QUARTIERS POPULAIRES : QUELLE HISTOIRE DEPUIS 2010 ?



MÉTROPOLE

GRAND LYON

[grandlyon.com](http://grandlyon.com)

 Politique de la ville et  
cohésion sociale dans  
l'agglomération lyonnaise



CONTRIBUTION  
à UNE HISTOIRE  
novembre 2010

# 15 ans après... la suite !

Pour poursuivre vos réflexions  
sur la politique de la Ville,  
retrouvez sur [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
notre dossier *Quartiers populaires  
& Politique de la ville : au cœur des  
enjeux, le quotidien des habitants*

**GRANDLYON**  
communauté urbaine



## # OCTOBRE 2023 Métropole de Lyon

- Commanditaire  
Christophe Bernard, Frédéric Raynouard et Sandrine Sanchez  
Délégation Urbanisme et Mobilité/Direction du Pilotage Urbain
- Coordination  
Eddy Maaroufi et Jean-Loup Molin  
DPDP, service prospective des politiques publiques
- Rédaction  
Jean-Marc Berthet, Pierre Grosdemouge et Ludovic Viévard,  
membres du réseau de veille DPDP, Malou Allagnat
- Crédit photos  
Métropole de Lyon
- Réalisation  
Nathalie Joly (DPDP)

Couvertures : Communication de la Métropole de Lyon  
Graphisme frise chronologique : Céline Ollivier-Peyrin

# sommaire



**2010-2015**

**Nouvelle géographie prioritaire  
nouvelle institution métropolitaine**

page 9



**2016-2020**

**La politique de la Ville fête ses 40 ans  
dans un contexte social tendu**

page 23



**2021-2023**

**Un renouvellement sous  
le signe de l'écologie et  
du dialogue**

page 39

→ Chronologie : politique de la Ville, quelques faits marquants depuis 2010, page 60

→ « Ouvrir une nouvelle étape de la politique de la Ville... », par Renaud Payre, VP Habitat, logement social et Politique de la ville de la Métropole de Lyon, page 63

# Préambule

## UN MODÈLE LYONNAIS DE POLITIQUE DE LA VILLE ?

Dans l'histoire nationale de la politique de la Ville, Lyon et son agglomération occupent une place à part. Différents événements locaux ont été particulièrement marquants. Dès les années 1970, se sont produites des rebellions urbaines à Villeurbanne, Vénissieux et Vaulx-en-Velin, communément appelés les trois V.

L'Été chaud des Minguettes à Vénissieux en 1981, et les émeutes de Vaulx-en-Velin en 1990 vont générer de nouvelles mesures d'action publique étatiques dont l'origine se situe pour partie à Lyon. La surmédiatisation aidant, c'est à partir de cette actualité des banlieues lyonnaises que se révèle aux Français la question des « quartiers difficiles » et celle de l'intégration des jeunes issues de l'immigration, notamment maghrébine.

Depuis près de cinquante ans, la politique de la Ville sur la métropole a vécu de nombreuses périodes : de la constitution de son groupe professionnel à son portage politique d'agglomération. Aujourd'hui, peut-être qu'une nouvelle s'ouvre avec à la fois le changement de coloration politique du nouvel exécutif de la Métropole de Lyon, mais aussi le tournant donné au renouvellement urbain en contexte de transition écologique : privilégier la réhabilitation (maintenir l'existant) plutôt que la rénovation urbaine (démolir), dans la mesure où celle-ci est violente socialement et coûteuse en bilan carbone.

L'histoire de la politique de la Ville telle qu'elle avait été formulée en 2009 à l'occasion des 40 ans du Grand Lyon fait ressortir différents traits constitutifs d'une politique de la Ville « à la lyonnaise » qui nous semblent perdurer. Six points paraissent en effets saillants et rendent compte des spécificités lyonnaises sur près de cinquante ans : le portage précoce d'agglomération lié à la conciliation politique, la notion de « projet intégré de territoire », la structuration de nouveaux métiers pour porter ces projets, la manière dont les questions de renouvellement urbain ont été posées, l'attention particulière donnée aux questions culturelles, et enfin la mise en place de systèmes d'observation dédiés.

### LE PORTAGE D'AGGLOMÉRATION

Dès 1989, alors même que la politique de la Ville glissait dans son histoire nationale du quartier à la ville, avec le passage des conventions de Développement Social des Quartiers<sup>1</sup> aux contrats de ville, il fut décidé sous l'égide de Michel Noir, alors maire de Lyon et président de la communauté urbaine (Courly), de constituer un service politique de la Ville d'agglomération : le service Développement Social et Urbain (DSU). Ce portage intercommunal était intimement lié aux prémices d'une politique locale de l'Habitat. Celle-ci fut amorcée dans les années 1980 à partir d'au moins trois sujets : les processus de ségrégations constitués entre l'Est et l'Ouest lyonnais, la question du logement des immigrés et leur répartition à l'échelle de l'agglomération, et les dispositifs « Habitat et Vie sociale »<sup>2</sup> qui précédaient les DSQ. Le dossier HVS des Minguettes devient ainsi un dossier d'agglomération dès 1981, porté politiquement en tant que tel, juste après les émeutes de l'été. À la fin des années 1970, l'agence d'urbanisme de Lyon, en lien avec les bailleurs sociaux et la SERL (Société d'Équipement de la Région Lyonnaise) et des bureaux d'étude (CREPAH et GSU), porte les débuts de la politique de la Ville en pilotant le dispositif HVS. Dix ans après, l'aggloméra-

tion est à la manœuvre.

En 1989, dans le même temps où sur le territoire national les DSQ s'étendaient à 400 quartiers, la Communauté urbaine de Lyon faisait partie des 13 sites français qui expérimentaient les contrats de ville, mais était la seule à le faire sur une base intercommunale, les autres restant communaux ou départementaux comme en Seine-Saint-Denis.

Par la suite, les émeutes de 1990 au Mas-du-Taureau à Vaulx-en-Velin ne feront que renforcer la nécessité naissante de faire de la question des « banlieues » un enjeu politique d'agglomération, et ce, quelles que soient les couleurs politiques des différents maires concernés. Va ainsi se fortifier, tout au long des années 1990, et à partir de la signature d'un premier contrat de ville d'agglomération en 1992, dont la préparation nécessitera plus de deux ans, un quatuor d'acteurs institutionnels (État, Grand Lyon, communes et bailleurs sociaux) qui agrégera d'autres acteurs et créera peu à peu un milieu professionnel densifié autour des questions d'habitat, avec la signature d'un premier Programme Local de l'Habitat (PLH) en 1995, et de la politique de la Ville.

L'arrivée de Raymond Barre va constituer un tournant politique en 1995 : pour la première fois, des maires de l'Est lyonnais où se concentrent les grands en-

1. DSQ : signés entre l'État et les collectivités locales, ces procédures territorialisées visaient à développer de nouvelles actions (éducatives, sociales urbaines culturelles et économiques) pour les quartiers considérés. - 2. AHVS : premier dispositif de réhabilitation des grands ensembles.



sembles, territoires traditionnellement plus à gauche, vont devenir vice-présidents du Grand Lyon, inaugurant une longue période de partage du pouvoir métropolitain entre gauche et droite. Cette redistribution du pouvoir a fortement joué dans le fonctionnement du système politique local. Entre le niveau d'agglomération et les communes, quelles que soient les colorations politiques, des coalitions ont pu se constituer au gré des changements des élus, sans impacter les projets en cours. Une conciliation politique s'est jouée, faite de conflictualités feutrées ou ouvertes, mais dépassées par des compromis venant fortifier la force de ce milieu lyonnais, au service de chaque projet de territoire.

### **DES « PROJETS INTÉGRÉS »**

La politique de la Ville se caractérise par une approche globale, partenariale et participative à l'échelle d'un territoire, associant le plus grand nombre d'acteurs possible ainsi que la population. Le Grand Lyon, au regard de ses compétences historiques sur l'urbanisme et le logement, va intervenir principalement sur les questions urbaines et donc moins sur les questions sociales. Néanmoins, à partir de cette entrée structurante par l'urbain, il va tenter de mettre en place des projets de développement intégrés, non sectoriels, au service d'un projet de territoire global, portés par une stratégie maintenue dans la durée et dépassant les fluctuations politiques communales.

La gestion urbaine et sociale de proximité, entendue comme l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier et à la qualité de la vie urbaine, en constitue un bon exemple. Elle se crée dans les années 1980 et 1990 à Vaulx-en-Velin et Vénissieux, avant de se généraliser à la fin des années 1990 à la France entière. Elle met l'accent sur la nécessaire articulation dans la gestion au quotidien des quar-

tiers d'un ensemble d'institutions concernées, des services techniques d'une municipalités aux travailleurs sociaux, en passant bien sûr par les bailleurs sociaux. Autre exemple, à partir des années 1990, l'Europe va engager des stratégies intégrées de développement urbain. Le premier programme européen Urban I, à partir de 1994 (13 territoires en France dont Lyon) va permettre de développer des projets de développement économique et de renforcement des commerces de proximité, domaines jusque-là peu investis dans la politique de la Ville, dans l'idée d'élargir l'approche globale des quartiers.

Un laboratoire lyonnais se constitue là, porté par des responsables administratifs qui assureront jusqu'au début des années 2010 une continuité de l'action, mais aussi une fortification et une capitalisation des pratiques professionnelles progressivement constituées. En s'appuyant très tôt sur la méthodologie de projet, qui n'est pas encore massivement développée dans les années 1990 au sein des collectivités locales, ils feront progresser et diffuseront les logiques transversales nécessaires à la mise en œuvre des projets.

Cette notion de projet de territoire intégré, c'est à dire prenant en compte l'ensemble des problématiques d'un quartier, se construit très tôt avec la mise en place d'un service en 1989, puis historiquement à partir des sites choisis pour les Grands Projets urbains (GPU) lancés en 1991 sur Vaulx-en-Velin et Vénissieux, ou les Grands Projets de Ville (GPV) à partir de décembre 1999, avec notamment l'arrivée du quartier de la Duchère à Lyon et de la ville nouvelle de Rillieux-la-Pape en sus des quartiers précédents.

La dimension structurante de l'approche par projet de territoire se diffuse jusqu'à aujourd'hui en cherchant à produire une mise en mouvement générale, qui est à la fois celle des institutions impliquées, celle des techniciens concernés, et celle des opérateurs

(professionnels ou associations) en charge de sa mise en œuvre au service des populations. L'idée de départ, quels que soient les nombreux dispositifs soutenus par l'État, est que ces dispositifs ne soient pas vécus en parallèle mais que le projet de territoire serve de liant à l'ensemble, avec un chef de projet unique (même si certaines communes conserveront leurs propres chefs de projet), et un comité de pilotage unique au service d'une action unifiée et cohérente localement. Avec la mise en place de la Métropole, cette logique intégrative (dépasser les logiques sectorielles au service d'un projet global de territoire) se poursuit dans un moins deux directions : le champ de l'insertion (projet métropolitain d'insertion pour l'emploi en 2016) d'une part et celui des solidarités (premier projet métropolitain des solidarités en 2017) d'autres part. La mobilisation récente de la Métropole de Lyon dans les opérations Quartiers d'été, en sus de l'investissement de l'État (activités d'été proposées aux jeunes et à leurs familles) offre aussi un exemple de la volonté métropolitaine d'aller plus loin dans un nouveau champ de compétences : celui de l'animation socio-éducative.

Pour modérer les ardeurs attisées par la promesse métropolitaine (combinaison d'un vaste ensemble de compétences au service d'une action globale plus efficace), rappelons toutefois que politique de la Ville et politique de l'habitat ne se sont pas faites en un jour, mais bien sur des dizaines d'années !

### **DES ÉQUIPES OPÉRATIONNELLES DÉDIÉES**

À sa naissance, la politique de la Ville nécessite une ingénierie dédiée : elle va faire émerger de nouveaux métiers d'agents de développement et de chefs de projets. Dès la livraison des derniers logements des grands ensembles dans les années 1970, la SCET (Société Centrale d'Équipement du Territoire), filiale de la Caisse des

Dépôts et Consignations, met en place des chargés de questions sociales tant à Vaulx-en-Velin qu'à Vénissieux. Ceux-ci préfigurent les futurs agents de développement que l'on retrouvera plus tard, et encore actuellement, dans tous les quartiers de la politique de la Ville.

En 1983, la Communauté urbaine se dote d'un Département du Développement Urbain (DDU) qui teste pour la première fois à Gerland sa capacité à faire de l'aménagement en régie directe. Ce sera le début d'un mouvement important de qualification de la maîtrise d'ouvrage communautaire, ainsi que de la création de postes de chefs de projet. Pour la politique de la Ville à Lyon, un premier chef de projet et un agent de développement seront recrutés en juillet 1986, lors de la signature de la première convention pour «la mise en valeur et le développement social des quartiers Mermoz, États-Unis et Duchère». Sur Vaulx-en-Velin et Vénissieux, des chefs de projet sont aussi recrutés au milieu des années 1980. Peu à peu, dans chaque grand quartier est mise en place une équipe opérationnelle avec un chef de projet unique sous l'autorité de la Communauté urbaine, de la commune et de l'État. Cependant, pour des raisons politiques, certaines communes préféreront avoir aussi un chef de projet municipal et de fait, des binômes se mettent en place, notamment à Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Villeurbanne et à Rillieux-la-Pape. Pour les autres territoires, le chef de projet dépend du Grand Lyon avec un tri-mandat correspondant aux trois sources de financement de son poste (État, Grand Lyon, commune).

Ce tri-mandat permet d'institutionnaliser une fonction de tiers naviguant dans la complexité des organisations. En outre, si le chef de projet est porté par l'intercommunalité, les agents de développement restent communaux tout en étant rattachés fonctionnellement au chef de projet. Le Grand

Lyon se démarque là des évolutions nationales, où bien souvent les postes des premiers chefs de projet étaient co-financés et donc co-mandatés par l'État et les communes, avant d'être peu à peu «municipalisés» dans les années 2000.

Aujourd'hui, un directeur de projet de GPV dépendant de la Métropole peut manager une équipe de plus d'une dizaine de personnes dépendant, elles, de la commune.

### **LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET L'ENJEU DE LA MIXITÉ**

De la démolition de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne à la fin des années 1970, à celle de l'UC6A à Bron-Parilly à partir de 1998, en passant par celle du quartier Démocratie à Vénissieux en 1994, dont les tours étaient murées depuis 1985, le renouvellement urbain a une longue histoire dans l'agglomération lyonnaise.

Dans les années 1970, l'opération Olivier de Serres pose la nécessité de penser une solidarité d'agglomération en matière de relogement des personnes issues de l'immigration. Dans les années 1990, la démolition de l'UC6A à Bron met en évidence l'enjeu de créer des règles d'agglomération dans le cadre de démolitions et de reconstructions, avec un taux de reconstruction visant les communes déficitaires en logements sociaux.

L'arrivée au pouvoir de Gérard Collomb en 2001, ancien maire du 9<sup>e</sup> arrondissement de Lyon, conjuguée avec la création de l'Anru en 2004, va permettre de faire du renouvellement urbain une politique structurante dans la volonté de rééquilibrage du logement social entre l'Est et l'Ouest de l'agglomération. L'objectif est de passer de quartiers parfois constitués à plus de 80% de logements sociaux, à des quartiers ne dépassant pas le seuil des 60%. Chaque fois, enjeux de mixité et meilleure répartition du logement social entre l'Est et l'Ouest lyonnais sont en jeu. Quels que soient les

exécutifs qui ont pu se succéder, cette politique de long terme n'a jamais été vraiment remise en cause. En 2022 par exemple, 46 communes de la Métropole disposent d'un SMS (Secteur de Mixité Sociale), périmètre au sein desquels tout programme d'habitat devra comprendre un pourcentage affecté à une catégorie de logements définie en vue d'atteindre des objectifs de mixité sociale.

Le nouvel exécutif métropolitain arrivé en 2020 marque une inflexion non pas dans ces volontés de mixité et de meilleure répartition entre l'Est et l'Ouest, mais plutôt dans le rapport à la démolition, dans un contexte de crise environnementale. La mise sur pause de nouveaux projets de démolition à Saint-Fons (Les Clochettes en 2021), à Bron-Parilly en 2022 ne fait que traduire une histoire urbaine toujours constituée de tensions entre rénovation et réhabilitation.

### **UNE ATTENTION AUX QUESTIONS CULTURELLES**

Même si cette thématique importante dans la politique de la Ville n'est pas historiquement portée par le Grand Lyon, il nous semble important d'insister, dans cette tentative de constitution d'un modèle grandlyonnais de la politique de la Ville, sur les questions culturelles. Le défilé de la Biennale de la danse est bien sûr emblématique. Mais, tout au long des années 1980 et 1990, l'axe culturel va faire l'objet de nombreuses autres initiatives, avant de devenir un volet Culture dans le cadre du contrat de ville.

Déjà, dans les années 1980 vont se développer différents équipements culturels d'importance dans les communes de la périphérie est de Lyon la Fête du livre à Bron, la médiathèque de Villeurbanne, etc. Plus tard viendront également le planétarium de Vaulx-en-Velin en 1995, ou encore le Centre chorégraphique national à Rillieux-la-Pape en 1998, dirigé par Maguy Marin.

Une autre attention culturelle importe, celle donnée à tout le travail engagé autour de l'art public, de l'art dans la ville, en tant qu'il participe d'une identité urbaine. Sur le quartier des États-Unis à Lyon, ou encore à Oullins dans la suite de Banlieues 89, un travail important est mené avec la Cité de la création qui réalise des fresques murales. Celles-ci seront à l'origine de la création du musée urbain Tony Garnier dans le quartier des États-Unis, lequel obtiendra son inscription au patrimoine du XX<sup>e</sup> siècle par l'Unesco en 2003.

Si Lyon a eu une tradition « alternative » à la fin des années 1970, avec les groupes de rock Starshooter et Carte de Séjour, dans les années 1990, c'est le soutien à la danse hip-hop qui sera marquant. Sur de la musique, de la danse, du graphisme et des arts plastiques, ou encore du théâtre, la politique de la Ville sera présente pour soutenir ce qui relevait, à l'époque des « cultures émergentes », où se rencontrent cultures urbaines et issues des différentes immigrations.

Le Défilé de la Biennale de la danse, dont la première édition se déroula en 1996, est évidemment incontournable. Travail d'agglomération, cet événement permit à l'époque de voir défiler la banlieue au centre de Lyon, sur le parcours Terreau-Bellecour, en réunissant 100 000 spectateurs venus voir des danseurs issus de différents quartiers de l'agglomération.

La puissance de la réussite de l'événement donnera de l'élan à l'élaboration de la charte de coopération culturelle de la ville de Lyon, initiée en 2004 et rassemblant les institutions culturelles de la ville au service de l'ensemble des publics, mais aussi à la signature d'une déclaration de coopération culturelle métropolitaine entre l'État, la Métropole et les maires d'une vingtaine de communes, dont Vénissieux. Objectif : rapprocher des publics huit événements et équipements de l'agglomération : les

Archives départementales, les Biennales d'art contemporain et de la danse, le festival Lumière, les Journées du Patrimoine, le musée des Confluences, les Nuits de Fourvière et le musée Lugdunum. Aujourd'hui, le défilé est porté par la Métropole de Lyon et participe donc de sa politique culturelle.

### L'APPUI DES SYSTÈMES D'OBSERVATION

En lien avec le développement des politiques de la ville et de l'habitat, la Métropole de Lyon et les communes ont développé depuis près d'une cinquantaine d'années un travail important d'observation des quartiers et des communes concernées. Si la méthodologie de projet importe, elle passe par un diagnostic du territoire qui impose de mieux asseoir la lecture de ces quartiers.

En créant des liens avec universitaires, chercheurs, bureaux d'études ou consultants depuis les années 1970, par la commande de nombreuses études, diagnostics ou évaluations, la communauté urbaine s'est peu à peu dotée d'une connaissance importante des quartiers visés, préalable indispensable à l'action. Un travail récapitulatif de la somme des travaux engagés resterait à faire sur plus de cinquante ans, car dès la construction des grands ensembles, des études, sociologiques en particulier, seront produites tant à la Duchère, qu'à Vaulx-en-Velin ou encore Vénissieux.

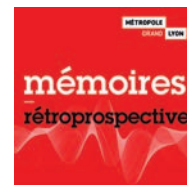
En parallèle, des observatoires locaux de la demande de logement se créent dès le début des années 1990 et seront gérés initialement par des prestataires privés. Aujourd'hui, l'agence d'urbanisme (UrbaLyon) a pris un relais important sur l'aspect quantitatif et qualitatif de ces observations locales. Elle gère depuis 2010 un Observatoire partenarial de l'Habitat en lien avec l'État. Celui-ci s'enrichit régulièrement et permet de constituer un outil de suivi du PLU-H et d'aide à la décision

publique. Parallèlement, sur la politique de la Ville, elle gère un système d'observation des quartiers depuis les années 1990 : l'Observatoire partenarial de la cohésion sociale et territoriale, devenu Observatoire des quartiers populaires en 2023.

Avec la réforme de la politique de la Ville en 2014, qui voit l'arrivée d'une nouvelle géographie prioritaire, UrbaLyon va poursuivre son travail d'observation, tant sur les quartiers prioritaires, au nombre de 37 sur l'agglomération, que sur les quartiers de veille active (classés en politique de la Ville avant 2014), ce qui reste plutôt rare à l'échelle nationale.

#### **Politique de la Ville : quelques faits marquants depuis 2010**

→ Notre frise chronologique p. 60



À RETROUVER SUR  
[WWW.MILLENAIRE3.COM](http://WWW.MILLENAIRE3.COM) :  
MÉMOIRES -  
RÉTROSPECTIVE,  
LE PODCAST SUR L'HISTOIRE  
DE LA COMMUNAUTÉ  
URBAINE DE LYON,  
ÉPISODE 7 :  
DES GRANDS ENSEMBLES  
URBAINS À LA POLITIQUE  
DE LA VILLE.







[2010-2015]

# NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE, NOUVELLE INSTITUTION MÉTROPOLITAINE

- La période 2010-2015 renouvelle les bases des réflexions stratégiques...
- 2014 : vers « une réforme radicale de la politique de la Ville » ?  
Le pavé dans la mare du rapport « Bacqué-Mechmache »
- Des quartiers populaires rénovés
- L'ANRU 1 : une montée en puissance des projets de rénovation urbains
- Création de la métropole :  
la promesse « d'articuler l'urbain et l'humain »
- Géographie prioritaire : une même carte pour l'éducation  
et la politique de la Ville
- Nouveau contrat de ville :  
la rénovation laisse la priorité au développement
- Attentats de 2015 : un piège tendu au « vivre-ensemble »
- Jean-Christophe Vincent :  
« Faire de l'excellence sportive et sociale en même temps. »
- Renouvellement du développement social urbain :  
des objectifs clairs, mais un chemin qui reste à définir



# LA PÉRIODE 2010-2015 RENOUVELLE LES BASES DES RÉFLEXIONS STRATÉGIQUES...

...à partir desquelles travaillent les différents acteurs de la politique de la Ville, alors qu'au niveau politique et institutionnel, les cartes sont rebattues. Différentes controverses remettent en débat les finalités des dispositifs mis en place jusqu'alors.



## UNE PÉRIODE D'INCERTITUDE

Après l'effervescence liée aux émeutes de 2005 (création d'une nouvelle agence, l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances, l'ACSé, élaboration des Contrats urbains de Cohésion sociale (CUCS) pour la période 2007-2009, etc.), à la fin des années 2000, la politique de la Ville connaît une période d'incertitude sur au moins trois dimensions :

- La géographie prioritaire : celle-ci datait de 1996 et visait 750 quartiers à l'époque, élargie à 2 500 quartiers en 2007 après la signature des CUCS : sa réactualisation devenait nécessaire ;
- Les CUCS, qui étaient prévus pour la période 2007-2009, auraient dû être revus en 2010, tel que cela avait été inscrit dans le projet de loi de finances pour 2008. Les CUCS seront prorogés d'une année en 2009 par circulaire du 5 juin 2009, puis jusqu'en 2014, en définitive ;
- Le Programme national de Rénovation urbaine (PNRU) prévu pour se dérouler de 2004 à 2009 avait pris du retard dans son lancement et la question de l'extension de sa durée se posait. Il sera finalement prolongé jusqu'en 2020 par étapes successives.

Géographie prioritaire, CUCS et PNRU seront donc prolongés jusqu'en 2014.

## LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

À partir de 2012, avec l'élection de François Hollande à la présidence de la République, et un rapport de la Cour des comptes à l'été 2012, qui montre la disparité des dotations financières « politique de la Ville » de l'État suivant les départements et un enchevêtrement des zones d'intervention de la politique de la Ville, va s'enclencher sa réforme tant attendue, avec la promulgation de la loi Lamy le 21 février 2014. Cette réforme amène plusieurs grandes transformations :

- La signature d'un contrat de ville unique à l'échelle métropolitaine autour de trois piliers (économique, social et urbain) et de thématiques transversales (égalité femmes-hommes, lutte contre les discriminations et jeunesse) ;
- L'élaboration d'une nouvelle géographie prioritaire (passage à 1500 quartiers ciblés)
- La création des conseils citoyens dans la suite du rapport Bacqué-Mechmache ;
- La poursuite de la rénovation urbaine avec le lancement d'un second Programme national de Renouvellement urbain ;
- La création de l'Observatoire national de la politique de la Ville visant à observer les 1500 quartiers et prenant la suite de l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles.

Parallèlement, un rapprochement est opéré avec la réforme de la géographie de l'éducation prioritaire en 2014, là aussi, pour mieux cibler les interventions sur les territoires en difficultés.

Dans la mesure où le décret créant la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la Ville sort le 30 décembre 2014, les nouveaux contrats de ville prévus pour être signés le 1<sup>er</sup> janvier 2015 le seront finalement au premier semestre 2015. Pensés à l'origine pour la période 2015-2020, afin de caler leur durée sur celle des mandats municipaux et intercommunaux, ces contrats de ville seront finalement prorogés jusqu'à fin 2023.

### **DES TRANSFORMATIONS INSTITUTIONNELLES : L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES**

Prenant acte de la montée du discours de « l'égalité du territoire », un Commissariat général à l'Égalité des Territoires (CGET) va être créé le 31 mars 2014 par fusion de trois entités : la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité régionale (Datar), le Secrétariat général du Comité interministériel des Villes (SG-CIV) et l'Agence nationale pour la Cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Dans la suite des ouvrages de Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, paru en 2010, puis *La France périphérique* en 2014, se construit médiatiquement une lecture territoriale de la France entre « périphéries » appauvries et métropoles enrichies.

Cette vision est largement reprise politiquement, alors même qu'elle fait l'objet de nombreuses controverses scientifiques. Quoiqu'il en soit, l'idée d'« égalité des territoires » permet d'élaborer un premier contre-discours médiatico-politique à cette lecture clivante. Avec le CGET, il s'agit d'unir les moyens de la politique de la Ville et de l'aménagement du territoire, disjoints jusque-là.

### **LA CONSTRUCTION DE LA MÉTROPOLE DE LYON**

Au premier janvier 2015 est créée la Métropole de Lyon, suite à la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). La Métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier et unique en France, lui permettant d'exercer les compétences d'un conseil départemental.

Juridiquement, elle devient une nouvelle collectivité territoriale et bénéficie de ce fait de la clause générale de compétences. Trois raisons, à minima, expliquent cette particularité : le modèle lyonnais de gouvernance territoriale, fait de recherche de consensus entre milieux politiques et milieux économiques locaux, le transfert à la Métropole du musée des Confluences, dont la charge financière devenait excessive pour le Département, et enfin, le contexte politique et conjoncturel local, où de nombreux cantons de la Métropole étaient à gauche.

En liant les compétences traditionnelles de l'ancienne communauté urbaine de Lyon avec les compétences sociales classiques d'un département, une promesse métropolitaine de politiques publiques intégrées, unifiant des compétences séparées depuis les premières lois de décentralisation, s'amorçait, très tôt nuancée par le risque du passage d'une intercommunalité historiquement innovante à des formes de bureaucratisation organisationnelle.

### **LES ATTENTATS DE 2015**

Faisant plus d'une centaine de morts, les attentats de *Charlie Hebdo* et de l'Hyper Cacher en janvier, puis du Bataclan en novembre 2015 et plus tard de Nice notamment, vont enclencher la mise en place d'une politique de prévention de la radicalisation et marquer durablement les esprits. De nombreux débats vont questionner la laïcité française, l'islamophobie ou la force de la propagande djihadiste.

Apartheid territorial et déchéance de nationalité sont alors des termes récurrents, tout comme la question de savoir si nous assistons à une « radicalisation de l'Islam » ou à une « islamisation de la radicalité ».

Après l'expérience avortée de mise en place de centres de déradicalisation, un travail important de formation aux valeurs de la république et de la laïcité (VRL) va être engagé auprès des acteurs de terrain professionnels et bénévoles. En toile de fond, la question des discriminations dans les banlieues et les quartiers populaires est une nouvelle fois noyée par les flots médiatiques.

# 2014 : VERS « UNE RÉFORME RADICALE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE » ? Le pavé dans la mare du rapport « Bacqué-Mechmache »

Le 8 juillet 2014 est présenté le rapport intitulé *Pour une réforme radicale de la politique de la Ville*, rédigé sous la direction de la sociologue Marie-Hélène Bacqué et du militant associatif, président du collectif AClefeu, Mohammed Mechmache. Ce rapport est l'aboutissement d'une mission sur la question de la participation des habitants des quartiers populaires confiée en 2013 par le ministre délégué chargé de la Ville François Lamy. Il s'agit de répondre à la demande croissante des habitants, mais aussi d'envisager la traduction politique des travaux universitaires qui se multiplient sur le sujet.

Depuis les débuts de la rénovation urbaine, la question de la « participation » est posée. Hubert Dubedout l'annonçait dès 1983 : « Rien ne se fera sans la participation active des habitants », et depuis, l'évocation de la « nécessaire participation des habitants » est systématique<sup>1</sup>. Mais ce thème est relégué au second plan durant les années 1990, la politique de la Ville misant alors sur l'implication des institutions plus que sur l'énergie des citoyens<sup>2</sup>.

Dans le champ scientifique, au contraire, la réflexion s'est prolongée, et c'est au cours des années 2010-2015 que les recherches se sont plus particulièrement structurées et développées. En 2009, un réseau de chercheurs, appuyé par le CNRS, fait le constat que la participation constitue un « phénomène émergent », et qu'il est temps de donner un cadre institutionnel à cet ensemble de recherches. Un Groupe d'intérêt scientifique (GIS) est constitué<sup>3</sup> et rassemble des chercheurs s'intéressant de longue date à la thématique (J.-M. Fourniau, L. Blondiau, C. Neveu, etc.), mais aussi de jeunes chercheurs qui vont rapidement produire des travaux de premier plan sur la participation, et en étoffer l'approche. Les chercheurs du GIS développent des approches critiques mais aussi compréhensives des offres de participation institutionnelles. La revue *Participations*, centrale pour les études francophones de ce domaine, est ainsi lancée en 2011.

## EMPOWERMENT : DE QUEL(S) POUVOIR(S) PARLE-T-ON ?

Marion Carrel a soutenu dès 2004 une thèse intitulée *Faire participer les habitants ? La politique de la Ville à l'épreuve du public*, dans laquelle elle montre par l'observation ethnographique l'impasse des logiques de participation « descendante » largement pratiquées en France, où les habitants sont souvent interrogés sur des décisions qu'ils n'ont pas choisies, et sont considérés comme portant finalement la responsabilité de l'échec du dialogue avec les institutions. Face à cette injonction participative et aux déceptions qu'elle engendre de part et d'autre, M. Carrel cherche à montrer les logiques d'interactions qui favorisent ou empêchent l'activité délibérative des habitants<sup>4</sup>.

Julien Talpin, lui, interroge les attentes de « compétences civiques » que les dispositifs participatifs font reposer sur les citoyens ordinaires<sup>5</sup>. À partir de 2011, il va également revenir sur l'expérience fondatrice de « l'Alma Gare »<sup>6</sup> : après 10 ans de lutte, des habitants d'un quartier populaire de Roubaix ont réussi à imposer aux pouvoirs publics un contre-projet de réhabilitation de leur quartier. Cette « mobilisation (est) devenue emblématique d'une résistance populaire aux opérations brutales et peu soucieuses des dimensions sociales de la vie de quartier » (Catherine Neveu).

Le même J. Talpin va ensuite observer cette tension entre offre de participation venue d'en haut et émergence de contre-pouvoirs populaires aux États-Unis, à travers les pratiques de *community organizing* : des associations parviennent là-bas à mobiliser de nombreux habitants pauvres. Elles s'appuient sur le travail très rationalisé de professionnels (les *organizers*), recrutant et formant les habitants, ainsi que sur la mise au jour des intérêts réels des habitants, parfois en conflit avec ceux des institutions. Si ces pratiques ont leurs propres travers (financement privé, vision managériale de l'action militante, etc.), elles font apparaître certains manques des pratiques françaises.



M.-H. Bacqué contribue à l'acclimatation française de la notion d'*empowerment*<sup>7</sup>. Dans un ouvrage particulièrement lu, elle revient avec Carole Biewener sur l'histoire d'un terme jugé ambiguë au sein de différents champs professionnels (intervention sociale, développement international, politiques urbaines) et sur ses différentes définitions, de la plus radicale (l'*empowerment* comme processus de conscientisation et de transformation des rapports sociaux oppressifs) à la plus néolibérale (maximiser le bien-être individuel dans un contexte d'économie de marché).

## DÉFIANCE CROISSANTE ET MARGINALISATION POLITIQUE

Le rapport Bacqué-Mechmache s'inscrit donc dans la continuité de cette vague de travaux : appuyé sur une vaste enquête auprès d'acteurs associatifs, d'habitants, d'élus et d'acteurs de la politique de la Ville, ainsi que sur des conférences citoyennes, il dresse le constat d'un « rendez-vous manqué de la politique de la Ville », suite aux colères urbaines de 2005. Il liste les nombreuses ambivalences de la participation telle qu'elle s'installe comme un nouvel impératif de l'action publique et jette les bases d'une rénovation de la participation, pour un *empowerment* « à la française » autour de cinq enjeux :

- Un appui concret au développement du pouvoir d'agir (financier, mais aussi de formation et co-formation) ;
- Des citoyens au cœur des services publics ;
- Une démocratisation de la politique de la Ville ;
- Un changement d'image des quartiers ;
- Le développement d'une « démocratie d'interpellation ».

Ambitieux, ce rapport ne se résume pas à une « boîte à outils », mais porte un enjeu politique profond, au sens où l'entendent M. Kokoreff et D. Lapeyronnie<sup>8</sup>. Le mal de la marginalisation politique est complexe. Les conflits des années 1970-90 témoignaient encore d'une forme de confiance optimiste dans les institutions (Marche pour l'égalité et contre le racisme), mais la période 1990-2005 est marquée par une défiance croissante et une marginalisation politique des habitants. Il est urgent de réintégrer politiquement les habitants des quartiers populaires, de leur permettre de participer à nouveau à l'élaboration des normes collectives.

En septembre 2013, F. Lamy a annoncé plusieurs mesures devant permettre une meilleure participation des habitants, mais ces propositions déçoivent. La création des Conseils citoyens notamment, amenant des habitants tirés au sort à se prononcer sur des décisions venues d'en haut (contrat de ville), là où le rapport promouvait les « tables de quartier », dispositif incitant les habitants à débattre des questions qu'ils identifient comme importantes pour eux.

Reste un facteur clé à activer : l'adhésion pleine et entière des élus et de leurs administrations à un partage réel du pouvoir, même dans un cadre circonscrit à des chantiers précis. La participation citoyenne a souvent été envisagée comme un espace visant à réconcilier les politiques et les usagers autour de consensus. Peut-être a-t-elle vocation, avec audace et confiance en son potentiel, à assumer une forme de conflictualité désamorçant les tentations d'oppositions radicales et violentes que les régulières « émeutes urbaines » laissent planer, fragilisant profondément la cohésion sociale du pays entier ?



1. Donzelot, Jacques, et Renaud Epstein. « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, vol. no.7, 2006, pp. 5-34. - 2. Epstein, R. & Kirszbaum, T. (2019). *Ces quartiers dont on préfère ne plus parler : les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018)*. *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 30, 23-46. <https://doi.org/10.3917/pari2030.0023> - 3. <https://www.participation-et-democratie.fr/> - 4. Faire participer les habitants ? : la politique de la ville à l'épreuve du public par Marion Carrel, Thèse de doctorat en Sociologie, Sous la direction de Anne-Marie Guillemard, Soutenue en 2004 à Paris 5 - 5. Mazeaud, Alice, et Julien Talpin, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol.1, no.3, 2010, pp.357-374. Talpin, Julien. « Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *Revue française de science politique*, vol.60, no.1, 2010, pp.91-115. - 6. Paula Cossart et Julien Talpin, *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Éd. du Croquant, Paris, 2015. - 7. Baqué Marie-Hélène, Biewener Carole, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013. -

# DES QUARTIERS POPULAIRES RÉNOVÉS

**Le Plateau de Lyon la Duchère** à l'issue du 1<sup>er</sup> projet de renouvellement urbain (2003-2023).

1 711 logements sociaux démolis, 1 875 nouveaux logements construits, 9 400 m<sup>2</sup> d'immobilier tertiaire livrés, 25 cellules commerciales créées. Un aménagement qui renoue avec la topographie collinaire et valorise la végétation et le grand paysage en belvédère sur la Ville de Lyon et l'Ouest lyonnais.



Vue aérienne Plateau DJI\_0099©SERL StudioFly.jpg

## Lyon 8<sup>e</sup> - Mermoz

Le 1<sup>er</sup> programme de renouvellement urbain a permis d'entamer la requalification de l'entrée est de la ville de Lyon en traitant 6,5 hectares sur la partie nord du quartier Mermoz. Sur ce secteur nord 318 logements sociaux ont été démolis (sur 492 existants) et 570 logements seront reconstruits à terme dont 51% de logements sociaux. 4 000 m<sup>2</sup> de commerces et de services ont été implantés dont une antenne du centre social. Deux places publiques, une large promenade, un square et des voiries paysagées ont été aménagés.



Vue aérienne ©DR/Métropole de Lyon

## Vaulx-en-Velin - Zac de la Grappinière

Une restructuration du quartier pour :

- Renforcer son attractivité par la mixité des fonctions et des typologies d'habitat,
- Améliorer le cadre de vie et l'organisation des déplacements,
- Désenclaver et irriguer le quartier par la création de rues publiques,
- Accompagner la desserte en transports en commun et la réalisation du terminus de la ligne forte C3,
- Restructurer le centre commercial et repositionner une offre de proximité adaptée,
- Différencier et qualifier les espaces publics et privés en leur donnant une forte dimension paysagère.

La ZAC concernait 8 ha dont 3,8 ha d'espaces publics pour un coût de 26 M€ (hors opérations immobilières). Création de 220 logements, 755 m<sup>2</sup> de commerces et 700 m<sup>2</sup> d'activités.



La résidence l'Ora GrandLyon Habitat ©L. Danière/Métropole de Lyon

## Vénissieux Centralité Vénissy

La première phase de renouvellement urbain engagée sur le Plateau des Minguettes (PNRU) s'achèvera en 2024 avec la livraison du dernier programme immobilier de la ZAC Vénissy.

Véritable centralité à l'échelle du Plateau, Vénissy concentre des commerces et services de proximité variés (boulangerie, boucherie, mairie annexe, cabinets médicaux, laboratoire d'analyses...) ainsi que des programmes de logements diversifiés (locatif social, locatif libre, accession sociale...). Le coût de l'opération d'aménagement pilotée par la SERL s'élève à près de 54,6 M€ avec une contribution de la Métropole de 18,9 M€, de l'ANRU de 10,4 M€ et de la commune de 5 M€.



Centralité Vénissy, Vénissieux ©DR/Métropole de Lyon



# L'ANRU 1 : une montée en puissance des projets de rénovation urbains

Lancées sous Claude Bartolone en 1998 avec les Grands Projets de Ville (GPV) qui remplaçaient les Grands Projets Urbains, les opérations de renouvellement urbain s'amplifièrent à partir de la loi Borloo de 2003, qui permit la création d'une nouvelle Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) et d'un Programme National de Rénovation urbaine (PNRU). Une inflexion importante dans la politique de la Ville était en marche, avec une volonté de démolition-reconstruction des grands ensembles qui se fit à l'époque dans un relatif consensus politique.

Initié dès la fin des années 1970, le *référentiel réparateur de la réhabilitation des grands ensembles* rouvait sa limite et imposait une radicalisation des solutions. Si des démolitions avaient pu avoir lieu tout au long des années 80 et 90, avec en particulier la démolition d'une première tour aux Minguettes le 9 juin 1983, elles restaient marginales. La stratégie nationale fut alors de les accélérer. Se mirent en place des projets d'envergure construits sur dix ou quinze ans, amenant une transformation importante des quartiers de la politique de la Ville via un traitement du bâti mais aussi des voiries, des écoles, des équipements publics ou encore des espaces publics.

Au niveau national, le programme s'étalera de 2004 à 2020 et visera près de 600 quartiers, pour une population estimée à quatre millions de personnes. Douze milliards d'euros de travaux seront engagés par l'ANRU, dont une grande partie issue du 1% logement, pour un total de 50 milliards investis.

La création de l'ANRU sera critiquée à ses débuts pour son modèle recentralisateur en période de décentralisation et par la mise en œuvre de ce que le sociologue Renaud Epstein qualifia de nouveau «gouvernement à distance» des quartiers populaires. Dès 2010 pourtant, alors que le programme initial était prévu sur cinq ans, la question de sa prolongation fût politiquement posée, ce qui conduira à la naissance en 2014 d'un ANRU 2.

## UNE ACCEPTABILITÉ CORRÉLÉE AU DEGRÉ D'AMBITION DU DIALOGUE

Dans la métropole de Lyon, 14 sites étaient concernés par le PNRU, dont quatre territoires en GPV (La Duchère, Rillieux-la-Pape, Vénissieux et Vaulx-en-Velin), avec d'importantes équipes dédiées (une dizaine de personnes par site). Par ailleurs, 7 autres communes ont bénéficié des programmes de l'ANRU pour un total de 10 quartiers :

- Bron ;
- Fontaines-sur-Saône ;
- Givors ;
- Lyon 8<sup>e</sup> ;
- Saint-Fons ;
- Saint-Priest ;
- et Villeurbanne.

Au total, 6295 logements sociaux seront démolis, 5766 reconstruits, et 8148 réhabilités. 4000 logements «libres» seront construits, et des lignes de transport en commun créées : le T4 vers Vénissieux, le T2 vers Bron et Saint-Priest, auxquels s'ajoutent le renforcement du C2 vers Rillieux-la-Pape, la création de grands équipements (halle d'athlétisme à la Duchère, Centre chorégraphique national à Rillieux-la-Pape) ou encore d'équipements de proximité. Derrière ces différentes opérations se jouait aussi un enjeu fort de rééquilibrage des politiques de l'habitat et de la répartition du logement social à l'échelle de l'agglomération.

Si les réactions des habitants furent parfois vives au démarrage, comme à la Duchère par exemple, lorsque ceux-ci découvrirent lors de la présentation du projet que leur immeuble allait être démoli, elles s'estompèrent au fil du temps devant les transformations engagées et le travail de concertation mis en place aux échelles métropolitaine et communale.

Dans des quartiers marqués par une défiance à l'égard des institutions, la participation citoyenne, une fois intégrée comme une norme de la conduite de projets, a ainsi démontré qu'au niveau des habitants, une majorité encore trop invisible continue d'attendre de pouvoir contribuer au mieux-être dans son quartier. À contre-courant des visions les plus pessimistes, cet enseignement est peut-être le plus important pour y engager demain de nouvelles dynamiques sociales et citoyennes.

# CRÉATION DE LA MÉTROPOLE :

## la promesse « d'articuler l'urbain et l'humain »

Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, département du Rhône et Grand Lyon fusionnent, donnant naissance à la Métropole de Lyon. Issue de la loi MAPTAM, cette collectivité de plein exercice unique en France dispose de compétences étendues, notamment à l'action sociale et médico-sociale jusque-là exercée par le département. Du point de vue de la politique de la Ville, c'est la promesse d'une meilleure coordination avec les politiques publiques de droit commun, et d'une simplification des modalités de gouvernance. En retour, cette évolution amène l'exercice de ces compétences sur un terrain jusqu'alors relativement épargné par les luttes politiques.

Selon Gérard Collomb, la création de la Métropole de Lyon ouvre la possibilité « d'articuler l'urbain et l'humain »<sup>1</sup>. Cette convergence était attendue pour le champ de la politique de la Ville, où se pilote les grands projets de renouvellement urbain et l'action sociale de proximité. Cela prend corps avec les politiques d'insertion.

Lors de la création de la Métropole de Lyon, l'ex-direction départementale de l'insertion prend ses quartiers dans l'ex-direction de l'économie du Grand Lyon, pour que le développement économique bénéficie mieux aux personnes et aux territoires en difficulté. L'objectif ? « Associer étroitement acteurs économiques, acteurs de l'insertion et acteurs publics », ainsi que l'indique alors Gérard Collomb dans le premier Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e). De même, la direction du logement de l'ex-département s'est rapprochée de celle de l'habitat de l'ex-communauté urbaine.

Comme le souligne le contrat de ville, « la Métropole offre la possibilité de prendre en compte simultanément toutes les dimensions de la vie quotidienne : logement, emploi, mobilité, éducation, famille... et ainsi de mieux prendre soin de chacun. [...] Elle est l'occasion de repenser en profondeur l'organisation du service public : elle permet d'envisager une action plus territorialisée et de toucher ainsi plus efficacement les personnes résidant dans les quartiers de politique de la Ville »<sup>2</sup>.

### LA MÉTROPOLE CHEFFE DE FILE D'UNE TERRITORIALISATION EFFICIENTE ?

Second volet de l'engagement : la création de la Métropole de Lyon doit permettre de mieux piloter le dispositif partenarial de la politique de la Ville. En fusionnant deux échelons du mille-feuille administratif, une fluidité plus grande est recherchée. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui réforme la politique de la Ville, précise clairement le rôle clé des métropoles en matière de pilotages politique et technique des contrats de ville. En recherchant l'adéquation entre l'exercice des compétences et le périmètre géographique à laquelle il se pense, la subsidiarité, ce principe d'adaptation de l'échelle d'action au niveau d'efficacité recherchée, ouvre de nouvelles perspectives.

Certes, cette fonction de pilote était déjà celle du Grand Lyon, mais mieux articuler les politiques publiques de droit commun avec les besoins de la politique de la Ville devrait s'en trouver facilité, dès lors que la tâche échoit à une seule et même institution. C'est, là encore, le parti pris du contrat de ville qui prévoit d'« engager un travail sur la territorialisation des politiques sociales de droit commun pour adapter leur intervention dans les territoires de la politique de la Ville »<sup>3</sup>.

À la création de la Métropole, le Conseil constitutionnel accordait à l'exécutif grand-lyonnais une dérogation au non-cumul des mandats. Gérard Collomb, maire de la ville-centre et acteur moteur de cette nouvelle étape de la décentralisation, fut autorisé, le temps d'un premier mandat, à rester l'édile lyonnais tout en assurant la présidence de la Métropole. Cinq ans plus tard, le suffrage universel direct, pour la première fois invoqué pour désigner le chef de l'exécutif métropolitain, entraîne une alternance.

En termes de légitimité démocratique, la Métropole et les communes se situent, et la Métropole se doit à présent d'assumer un certain nombre de rapports de force. Alors que les rouages institutionnels semblent mieux huilés que jamais, c'est désormais l'obtention de consensus politiques, avec les communes et l'État, qui constituera le premier défi de l'élaboration du prochain contrat de ville. Dans cette perspective, un avantage déterminant sera dans la main de l'acteur public capable d'entraîner derrière lui les citoyennes et citoyens des quartiers concernés, notamment à travers une approche participative fructueuse.

1. « Notre projet pour Lyon peut être un exemple pour les autres métropoles », Business Immo, 16/05/2014. - 2. Contrat de ville, Métropole de Lyon, 2015-2020. - 3. *Ibid*-

# GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE :

## une même carte pour l'éducation et la politique de la Ville

La géographie prioritaire désigne, dans la politique de la Ville, l'instrument permettant de déterminer les quartiers bénéficiaires, tout comme elle désigne pour l'Éducation nationale les territoires bénéficiant de moyens supplémentaires. Construites sur un principe de discrimination territoriale positive, ces deux géographies prioritaires ont été refondues en 2014.

Lors de la signature des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) en 2007, près de 2500 quartiers bénéficiaient des crédits de la politique de la Ville. Une géographie prioritaire avait pourtant été établie en 1996 à partir de l'Indice Synthétique d'Exclusion (ISE) et visait seulement 750 quartiers. Quatre indicateurs étaient croisés pour la constituer : le pourcentage de moins de 25 ans, le pourcentage de chômeurs de longue durée, le pourcentage de sans diplôme, et enfin le potentiel fiscal de la commune.

Suite aux émeutes de 2005, le nombre de quartiers en géographie prioritaire ayant été multiplié par trois, la question de la priorisation des moyens de la politique de la Ville se posait et la réduction du nombre de quartiers devenait une priorité nationale, dès 2009, dans le projet de loi de finances. Ce n'est pourtant qu'en décembre 2014 qu'une nouvelle géographie fût élaborée.

Créée sur un critère unique du taux de pauvreté (population concernée disposant d'un revenu/UC inférieur à 60% du revenu médian), par méthode du carroyage qui consiste à analyser le territoire urbain national en carreaux de 200 m<sup>2</sup> et à y regarder le taux de pauvreté, elle permet de distinguer deux types de secteurs : les quartiers en politique de la Ville (QPV) au nombre de 1436 en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer, et les quartiers de veille active (QVA), ceux qui en ZUS ou dans les anciens CUCS sortaient de la nouvelle géographie prioritaire.



Vaulx-en-Velin, Mas du Taureau © Marion Parent/Métropole de Lyon

### LA QUÊTE PERMANENTE DES CRITÈRES PERTINENTS

En ce qui concerne l'éducation prioritaire, créée en 1981, elle est passée de Zone d'Éducation Prioritaire, au Réseau d'Éducation prioritaire en 1990 (REP). Sa géographie a été réactualisée en 2014 sur le rattachement d'un collège et d'écoles autour de quatre critères :

- Le taux de parents appartenant aux catégories socio-professionnelles défavorisées ;
- Le taux d'élèves boursiers ;
- Le taux d'élèves résidant dans un QPV ;
- Et le taux d'élèves ayant redoublé avant la 6<sup>e</sup>.

À partir de cette approche, le territoire national comptait 730 REP et 362 REP+. Cela a aussi permis de rapprocher les deux géographies prioritaires, même s'il existe encore des collèges en REP qui ne sont pas dans les QPV.

En 2014, pour la métropole de Lyon, cela représentait au total 37 QPV et 29 QVA, 15 REP et 15 REP+. L'un des prochains enjeux de ces deux géographies prioritaires est bien leur réactualisation. Classiquement, elles fonctionnent sur le modèle de l'accordéon : l'État souhaite les réduire pour mieux prioriser ses moyens d'interventions, les élus locaux et les enseignants souhaitent leur extension pour mieux prendre en compte les spécificités et difficultés des territoires.

Une autre question sous-jacente est néanmoins posée depuis de nombreuses années : doit-on poursuivre ces géographies prioritaires ? Pour certains, elles diluent des moyens sans effets probants. Pour d'autres, elles permettent d'insister sur la réalité des inégalités territoriales. Dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, à tous les niveaux de l'action publique, il n'est pas impossible que l'impératif de réduction des coûts soit l'arbitre de ce débat, quel que soit les arguments de chaque partie.

# NOUVEAU CONTRAT DE VILLE :

## la rénovation laisse la priorité au développement

Le contrat de ville de la Métropole de Lyon, signé le 2 juillet 2015, juste avant la démolition de la barre 230 à la Duchère, en présence de Myriam El Khomri, secrétaire d'État, chargée de la politique de la Ville à Lyon, formalise les engagements de l'État, de la Métropole, de la région Rhône-Alpes et de l'ensemble des acteurs engagés à réduire les inégalités urbaines et sociales (CAF, Pôle Emploi, Éducation Nationale, bailleurs sociaux, Sytral, etc.). Il vient remplacer l'ancien Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) pour la période 2007-2009 signé le 27 juin 2007 et poursuivi par avenant pour la période 2011-2014 signé le 18 octobre 2012.

À l'actif de l'ancienne contractualisation du CUCS, quatre points forts sont mis en avant au bilan de la politique de la Ville métropolitaine en 2015 :

- L'extension du réseau des transports en commun visant à désenclaver les quartiers de la politique de la Ville ;
- L'engagement depuis 2005 d'un plan ambitieux de rénovation des quartiers prioritaires, avec une stratégie de rééquilibrage du logement social sur l'ensemble du territoire métropolitain ;
- Le développement économique avec les quatre zones franches urbaines et les zones d'activité créées en particulier à la Duchère ;
- Enfin, une politique culturelle forte et innovante mise en place en direction des habitants des quartiers prioritaires, en particulier dans le cadre de grands événements métropolitains comme la Biennale d'Art contemporain et la Biennale de la danse.

### UN PROJET DE TERRITOIRE EN QUÊTE DE CERCLES VERTUEUX

Le travail préalable de diagnostic montrait une précarisation des familles vivant dans les quartiers de la politique de la Ville, un taux de renouvellement important de sa population (40% en six ans), un chômage deux à trois fois supérieur à celui des autres quartiers métropolitains, trois fois plus de bénéficiaires du RSA, ainsi que des difficultés liées à la mobilité des publics. Un autre élément est la part importante de jeunes sans emploi ni qualification dans les quartiers visés. Environ 44% des jeunes de 15 à 24 ans étaient sans diplôme dans les QPV contre 25% dans l'ensemble du Grand Lyon, et, 9% d'entre eux avaient un bac +2 et plus, trois fois moins que dans la métropole.

Le nouveau contrat est construit en trois grandes parties thématiques : des territoires ressources, piliers du développement économique et de l'emploi, des territoires humains, piliers de la cohésion sociale, et des territoires attractifs, piliers du cadre de vie et de la rénovation urbaine.

En outre, quatre axes transversaux le complètent : participation des habitants, lutte contre les discriminations, égalité femmes-hommes et citoyenneté, avec la mise en place de conseils citoyens, et enfin, développement durable. Par ailleurs, ce contrat de ville métropolitain décline des conventions locales d'application qui sont la mise en œuvre à l'échelle communale du contrat de ville intercommunal. À cette échelle locale, les directeurs de projet co-mandatés et co-financés par les communes, la Métropole et l'État, ce qui est une spécificité lyonnaise, ont en charge le pilotage technique global du projet de territoire. À ce titre, ils veillent, en lien avec les délégués du préfet, à la cohérence de la mise en œuvre du contrat de ville dans toutes ses dimensions.

Avec la mise en place de la Métropole et de son nouveau statut de collectivité territoriale, l'enjeu était bien d'articuler, dans une agglomération dynamique et attractive, les questions de développement économique et de solidarité, de politiques urbaines et sociales. À l'aune de l'élaboration du prochain contrat, la coordination des acteurs, aux visions parfois divergentes (Métropole/État/communes) posera la question de la pérennité d'un dispositif se voulant transversal.



Lyon 9, La Duchère, 2019© Laurence Danière/Métropole de Lyon



## **ATTENTATS DE 2015 : un piège tendu au « vivre-ensemble »**

L'année 2015 a été marquée par la violence des attentats islamistes commis sur le territoire français au mois de janvier (*Charlie Hebdo* et Hyper Cacher) puis de novembre (Bataclan, stade de France et terrasses de café) faisant de nombreux morts. Au-delà du choc émotionnel et des nombreuses manifestations qui s'en sont suivies, les résonances furent profondes.

D'un point de vue médiatique, ces événements ont renforcé la montée d'une islamophobie et la construction d'une représentation de l'Islam qui contreviendrait aux principes de la laïcité française. Poursuivant les constructions médiatiques des émeutes de 2005, les attentats de 2015, parce qu'ils sont commis par des jeunes issus des quartiers populaires, vont alimenter les dénonciations relatives aux « séparatisme », « communautarisme » et « islamo-gauchisme », autant qu'aux représentations négatives de la « banlieue ». Celles-ci restent largement en décalage avec une autre réalité : dans le baromètre de la personnalité préférée des Français publié par le JDD, force est de constater que les choix vont vers des personnes issues des banlieues sensibles : Omar Sy (Trappes), Kylian Mbappé (Bondy), Soprano (quartiers Nord de Marseille), Grand Corps Malade (Saint-Denis). De la même manière, une culture « banlieue », présente dans le rap, la mode, le sport ou le cinéma, devient de plus en plus « grand public ».

Au niveau politique, ces attentats ont provoqué de vifs débats. M. Valls évoquera en France « un apartheid territorial, social, ethnique », puis F. Hollande reprendra fin novembre la proposition déjà faite en juillet 2010 par N. Sarkozy de déchéance de nationalité, finalement abandonnée. Derrière ces points se jouèrent aussi des volontés politiques importantes d'« union nationale » voire d'« union sacrée » d'un pays se déclarant alors en « guerre ». Les sciences sociales furent aussi mises à l'épreuve lorsque le premier ministre expliqua qu'il en avait assez « des explications culturelles ou sociologiques de ce qui s'est passé. »

### **COMMENT PRÉVENIR LE TERRORISME SANS EN COMPRENDRE LES RACINES ?**

D'un point de vue plus scientifique, cela a réactivé un débat ancien entre Gilles Kepel et Olivier Roy. Pour le premier, nous assisterions à « une radicalisation de l'Islam », pour le second à une « islamisation de la radicalité ».

Derrière ces simplifications, pour Gilles Kepel, ce que la vague d'attentats des années 2015 montre, c'est bien un terrorisme de troisième génération, après celle de l'Afghanistan puis celle du World Trade Center, construite sur un modèle réticulaire, de proximité, largement abreuvé de manuels idéologiques facilement trouvables sur Internet.

Pour Olivier Roy, les actes terroristes sont d'abord liés à des révoltes générationnelles de « fils contre les pères ». Bref, cela déploie de nombreuses questions toujours en discussion : nouvelles générations de terroristes ou révoltes générationnelles ? Comment expliquer l'engagement terroriste ? Par l'accès à des contenus idéologiques accessibles à tous via Internet, ou par la radicalisation de jeunes passés par la prison ? Par la fragilisation psychologique ou par le surinvestissement religieux des individus ?

En matière d'action publique, différentes mesures découlent des attentats après 2015 et de la tenue de trois comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) entre 2015 et 2016. Lutte contre les discriminations, égalité femme-homme, mise en place du plan de formation des acteurs « Valeurs de la République et laïcité », de plans de lutte contre la radicalisation, ou encore de centres de déradicalisation furent ainsi proposées.

Sans une évaluation globale et sur le long terme de cette combinaison, il reste difficile de savoir s'il s'agit plus d'une dispersion couvrant différents champs médiatiques, ou d'une stratégie à 360° capable de résoudre un ensemble de problématiques toutes aussi réelles que transversales.





© ronansiri

## “Faire de l'excellence sportive et sociale en même temps.”

**Jean-Christophe Vincent, président du club de football de La Duchère,**

défend l'idée d'un club de football pleinement acteur de la vie du quartier qui l'entoure. Dans cet entretien à retrouver en intégralité sur Millénaire 3, il expose le projet d'un club qui a choisi de jouer collectif sur le terrain de la citoyenneté.

### **Entre performances sportives et aspect social et citoyen de vos activités, qu'affichez-vous en premier pour valoriser votre identité de club ?**

On essaye de défendre un modèle soi-disant impossible à réaliser : faire de l'excellence sportive et sociale en même temps. (...) Les gens n'imaginent pas à quel point il y a un déclassement social chez les habitants de la Duchère. Mais selon moi, avoir des performances pour l'équipe 1, ça porte tout le monde, tout le quartier. Certes, on n'est pas en train de parler de L1 avec des joueurs qui gagnent des millions d'euros par an, mais d'un club qui vise l'accès à la 3<sup>e</sup> division. Il faut donc relativiser, même si les joueurs sont payés. Mais c'est de l'excellence sportive quand même, et pour nous c'est une locomotive du reste ! (...)

### **Que mettez-vous en œuvre avec votre club pour lutter contre le sentiment de déclassement que vous évoquiez tout à l'heure ?**

Le club a mis en place ce qu'on a appelé l'Université ouverte de La Duchère. Malgré le nom un peu pompeux, l'idée est de se tourner vers le reste de la population du quartier et d'organiser des conférences avec des universitaires, en lien avec le Ciné-Duchère, le cinéma associatif du quartier.

Je suis allé voir les établissements d'enseignement supérieur en leur demandant de nous envoyer des chercheurs capables de s'adresser aux gens de façon intelligente, c'est-à-dire de rendre intelligible un propos complexe, qui nous permet d'avancer dans nos réflexions. (...)

Récemment, la directrice du Ciné-Duchère est venue me dire que des anciens du quartier étaient contents, voire surpris, de voir revenir une activité intellectuelle sur le quartier. Selon elle, ils sont super fiers de voir des personnalités de niveau national venir à La Duchère, car ils n'imaginent pas que des gens comme Edwy Plenel viennent leur parler. On a du mal à mesurer à quel point, dans ces quartiers, il y a un déclassement social qui fait que les gens vont rester entre eux et auront l'impression qu'il ne s'y passera rien. (...)

### **Est-ce que vous vous revendiquez d'une filiation avec l'Éducation populaire ?**

Oui ! On n'est pas un centre social, et on pense qu'il y a des gens dont c'est le métier et qui font bien mieux leur travail que nous. Il y a plein d'acteurs sociaux sur le quartier, notamment la MJC, le Centre Social ou l'AFEV. Leur avantage, c'est qu'en tant que spécialistes, ils connaissent mieux la question que nous. Mais le nôtre, c'est qu'on touche les jeunes qu'ils ont du mal à atteindre. Aujourd'hui, dans les MJC et les centres sociaux, il y a très peu de jeunes. Nous, on a le bassin de population auquel ils veulent s'adresser. Selon moi, la démarche la plus intelligente est donc de travailler main dans la main avec eux, ce qu'on essaye de faire au maximum. (...)

À retrouver sur [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com) (10/07/2023)

# RENOUVELLEMENT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN : des objectifs clairs, mais un chemin qui reste à définir

Au début des années 2010, la situation dans les quartiers d'habitat social a peu évolué et la politique de la Ville reste en butte à de nombreuses critiques. On lui reproche une démarche trop techniciste, essentiellement basée sur le renouvellement urbain et la réhabilitation des bâtiments, oubliant la dimension sociale et humaine au cœur de son inspiration initiale, dans les années 70 et 80.

Dans un rapport de 2012, la Cour des comptes dresse un bilan sévère<sup>1</sup> : si l'effort sur le bâti a été sans précédent, la rénovation urbaine peine à produire de la mixité résidentielle et ne s'accompagne pas d'un renforcement des politiques sociales de droit commun dans les quartiers. Les habitants sont peu associés aux projets, la cohésion sociale se délite, comme le tissu associatif. Le «développement social» est ainsi devenu le parent pauvre de la politique de la Ville. Le concept a pourtant été promu dès le début des années 70 par le groupe Habitat et vie sociale, embryon de la politique de la Ville, puis par le rapport Dubedout de 1983. Il s'agit donc de renouer avec l'esprit des débuts.

Soulignant que «la rénovation urbaine est passée à côté de la mobilisation collective qu'elle aurait pu susciter», le rapport de Bacqué et Mechmache, de 2013, fera date en réaffirmant le besoin de participation. Le développement social doit soutenir cette ambition. Mais de quoi parle-t-on vraiment et comment la réaliser ? Le principe est de soutenir les dynamiques endogènes aux territoires, afin de développer le lien social et les solidarités locales, de même que l'appropriation des espaces sociaux d'existence par les habitants.

En ce sens et dans le contexte de la politique de la Ville, le développement social s'entend comme «développement social des quartiers», «développement social urbain», ou encore «développement social local»<sup>2</sup>. Derrière les formules variées, l'esprit demeure : «développer des projets à partir des attentes des populations sur les territoires en mobilisant les capacités des habitants à agir pour créer du collectif et permettre aux citoyens de participer à la vie démocratique»<sup>3</sup>.

## UNE MÉCANIQUE INSTITUTIONNELLE EN QUÊTE D'IMPULSION POPULAIRE

Plus pratiquement, il s'agit de soutenir les initiatives portées par les collectifs habitants et les réseaux associatifs. Des agents de développement «politique de la Ville» sont mobilisés pour aider les acteurs locaux à s'organiser, favoriser les mises en lien et, ainsi, soutenir l'émergence d'une dynamique territoriale, qu'il s'agisse de structures privées ou parapubliques (centres sociaux, MJC, associations, etc.).

Dans le Grand Lyon, comme souvent ailleurs, c'est surtout autour de la culture et du sport que se concentrent les efforts. C'est le cas emblématique des danses urbaines, et des productions réalisées par les habitants des quartiers à l'occasion des défilés de la Biennale de la danse. De même, les clubs sportifs continuent de jouer un rôle crucial, comme l'AS La Duchère, à la pointe du développement social du plateau.

Malgré des succès incontestables, le développement social local reste un enjeu complexe. Une des difficultés de sa mise en œuvre tient au fait qu'il répond à une démarche collective et territoriale à rebours des habitudes du travail social de droit commun, lequel favorise une approche individualisée. Mais d'autres freins existent, comme la difficulté d'associer les habitants aux modèles d'intervention, la complexité des modes d'accès aux financements, ou encore la difficulté de «passer de la territorialisation des politiques sociales (démarche descendante) à une approche territoriale (démarche ascendante)»<sup>4</sup>. À l'avenir, le champ du développement urbain devrait-il s'étendre pour rechercher des effets en cascades, ou au contraire se recentrer sur les terrains aux plus grands potentiels ?

1. *La politique de la ville, une décennie de réformes*, Rapport public thématique, Juillet 2012. - 2. C., Avenel, dans Avenel, Cyprien, et Denis Bourque. *Les nouvelles dynamiques du développement social*. Champ social, 2017. - 3. *Développement social et travail social collectif, États généraux du travail social*, 2015. - 4. Voir C., Avenel, *ibidem*. -





**KOMATSU**



[2016-2020]

# LA POLITIQUE DE LA VILLE FÊTE SES 40 ANS DANS UN CONTEXTE SOCIAL TENDU



- Une série de crises accompagne une refonte des moyens d'action...
- 2018 : le mouvement des Gilets jaunes et le besoin d'une nouvelle lecture des inégalités territoriales
- Quartiers de la politique de la Ville : *sas*, *nasses* ou quartiers populaires ?
- TeO 1 et 2 : les enquêtes Trajectoires et Origines pour objectiver les discriminations ordinaires
- Qui sont les habitants des quartiers populaires ?
- 2016, l'affaire du café de Sevran : genre, espace public et production de l'image médiatique des quartiers populaires
- 2020 : le Covid révélateur des multiples inégalités qui frappent les quartiers populaires
- Rapport Borloo : un coup d'épée dans l'eau ?
- Logement social : un modèle économique bousculé sur ses bases
- Fred Bendongué :  
« Il y a de la vie ici. Il y a de la lumière. Il y a de la jeunesse. »
- Quand la politique de la Ville inspire les politiques de droit commun : le cas de la Culture

# UNE SÉRIE DE CRISES ACCOMPAGNE UNE REFONTE DES MOYENS D'ACTION...

...de la politique de la Ville, intégrant les nouvelles questions sociétales qui animent le débat public.

En 2020, la pandémie de Covid-19 touche particulièrement les quartiers populaires. Ce champ de l'action publique, marqué par la culture de la programmation à moyen terme, développe alors son agilité pour répondre à l'urgence.

## UNE TENSION POLITIQUE : LE RAPPORT AUX ÉLUS LOCAUX

Avec l'élection d'Emmanuel Macron comme président de la République en 2017, les premières mesures prises dès l'été (baisse des crédits de la politique de la Ville, suppression de postes d'emplois aidés, baisse de l'APL) vont générer de nombreuses crispations avec les élus locaux. Très vite, ces derniers vont se mobiliser (sous l'impulsion particulière de l'association Ville & Banlieue) et lancer l'appel de Grigny en octobre 2017 demandant la suppression des mesures prises.

Dans la foulée, Emmanuel Macron confie à Jean-Louis Borloo une mission sur la politique de la Ville lui demandant de « remettre les gants ». Un rapport sera produit et rendu en mai 2018 pour finalement être rejeté. En juillet 2018 est signé le pacte de Dijon entre l'État et certaines collectivités locales (86 grandes villes et intercommunalités dont l'ensemble des métropoles) pour une nouvelle politique de cohésion urbaine et sociale. En janvier 2019, la prolongation des contrats de ville jusqu'en 2022 est décidée, et des protocoles d'engagements réciproques renforcés entre l'État et les collectivités sont signés à l'été.

Parallèlement, une nouvelle agence voit le jour en janvier 2020 : l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT). Conçue comme guichet unique dans la relation aux territoires, elle fusionne l'ancien Commissariat à l'Égalité des Territoires (CGET), l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Agence du numérique. La crise des Gilets jaunes de 2018-2019 et l'issue du grand débat national ayant montré des attentes extrêmement fortes des Français en termes d'accès aux services public, l'ANCT va ainsi développer en sus des nouveaux programmes de la politique de la Ville (dont les cités éducatives lancées en 2018 pour promouvoir des démarches de haute qualité éducative en direction des 0-25 ans et qui visent aujourd'hui 200 sites), la labellisation de Maisons France Services permettant l'accès aux services publics en moins de trente minutes pour toutes les populations du territoire national.





## LES 40 ANS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

En 2017, avec les 40 ans de la politique de la Ville, si on décide de faire commencer celle-ci avec le dispositif de réhabilitation des grands ensembles Habitat et Vie Sociale, une mobilisation nationale est lancée de novembre à décembre 2018, quatre rencontres nationales vont se dérouler à Lille (r-évolutions) Lyon (culture), Arras (acteurs et professionnels) et Paris (de HVS au PNRU).

À Lyon, les débats évoquent la façon dont la politique de la Ville avait transformé les politiques culturelles, et inversement comment celles-ci faisaient bouger les représentations de la Culture au profit des cultures. Par la mobilisation des grands équipements culturels sur ce volet de la politique de la Ville, il s'agit de permettre à tous de bénéficier des richesses culturelles locales.

La conclusion de cette rencontre nationale à Lyon permit la signature d'une déclaration de coopération culturelle métropolitaine entre l'État, la Métropole et les maires d'une vingtaine de communes pour rapprocher les publics de huit événements et équipements métropolitains : les Archives départementales, les Biennales d'art contemporain et de la danse, le festival Lumière, les Journées du Patrimoine, le musée des Confluences, les Nuits de Fourvière et le musée Lugdunum.

## L'ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES

À l'été 2019, une note technique produite par le CGET prône l'expérimentation de Budgets Intégrant l'Égalité (BIE) dans la programmation des crédits politique de la Ville. Alors même que la thématique Femmes-Hommes était transversale dans le cadre des contrats de ville, elle restait très inégalement investie suivant les territoires. Avec cette note, une nouvelle étape institutionnelle était franchie, reprenant de nombreuses initiatives scientifiques et associatives.

À travers le BIE, il s'agit de rompre avec le constat que globalement, si les femmes sont un peu plus nombreuses dans les QPV, elles profitent moins des financements de la politique de la Ville. Des formations vont être menées afin de diffuser cette préoccupation nouvelle par les centres ressources de la politique de la Ville. Près d'une vingtaine sur l'ensemble des territoires (Labo Cités en région Auvergne-Rhône-Alpes), ces derniers visent à mieux qualifier les acteurs de ce secteur et à capitaliser les expériences acquises.

L'attention aux inégalités de genre a engendré de nouvelles lectures de la construction des villes, souvent faites par des hommes pour des hommes. La relecture tant des actions financées par la politique de la Ville que des budgets des collectivités locales à cette aune permet de constater que les usages ordinaires de la ville sont largement affaires d'hommes, ou plutôt que la place

des femmes est souvent peu pensée. L'exemple des cours d'école est extrêmement parlant aujourd'hui : de nombreux aménagements tentent d'y articuler des usages non genrés (en sortant du terrain de foot pour garçons au centre de la cour) avec leur végétalisation.

## LA CRISE SANITAIRE ET SES EFFETS SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'année 2020 va être marquée par la crise sanitaire et les confinements. Les effets sur les quartiers les plus populaires en seront durables. Le rapport 2020 de l'Observatoire national de la politique de la Ville remis en juillet 2021 et intitulé «Vulnérabilité et ressources des quartiers prioritaires» montre tout d'abord que les habitants des QPV sont moins équipés en ordinateurs, tablettes et smartphones que les autres habitants du territoire national, alors que nombre d'enseignements et d'activités professionnelles se dématérialisent.

À l'issue du premier confinement de mars 2020, les résidents des QPV étaient deux fois plus fréquemment positifs à la Covid-19 que ceux des autres quartiers. Ils apparaissent plus exposés au virus en raison de leurs conditions de vie. Résidant plus fréquemment dans des communes densément peuplées et dans des logements sur-occupés, ils sont également plus vulnérables en raison de leurs conditions d'emploi. Ils ont aussi moins pratiqué le télétravail pendant le premier confinement, ont été davantage concernés par le chômage partiel et ont davantage vu leur situation financière se dégrader.

Pour parer à l'urgence de la crise sanitaire, le programme 147 «Politique de la Ville» du budget de l'État a été mobilisé pendant le premier confinement de mars 2020, notamment pour garantir la continuité éducative et pour soutenir les associations de proximité par la réaffectation des crédits vers l'achat d'équipements numériques, ou encore par le déploiement de l'opération «Quartiers d'été», qui a permis de renforcer l'offre d'activités de loisirs aux jeunes et à leurs familles durant les vacances scolaires.

D'un point de vue plus positif, il est à noter que la crise sanitaire a aussi révélé les nombreuses ressources des habitants des quartiers populaires, construites autour des systèmes informels de solidarités de voisinage et d'emploi.

# 2018, LE MOUVEMENT DES GILETS JAUNES

## et le besoin d'une nouvelle lecture des inégalités territoriales

Le mouvement des Gilets jaunes a brutalement remis au premier plan la question des inégalités territoriales. Depuis les ronds-points, ils ont rendu visible d'autres populations en difficulté que celles des quartiers populaires, questionnant les représentations politiques et médiatiques présentant les quartiers comme des îlots de difficultés dans une France qui par ailleurs se porterait bien.

En novembre 2018, quand l'annonce d'une taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) a déclenché un mouvement de colère sociale exceptionnel par son ampleur et la sociologie de ses acteurs, les regards se sont tournés vers les travaux de chercheurs. Ceux-ci décrivent en effet de longue date une répartition des inégalités plus complexe qu'une opposition entre quartiers riches et pauvres, ou urbains et ruraux. Géographes et sociologues, dans les années 1980 déjà, étudiaient ces classes moyennes pour qui le périurbain était une véritable terre d'aventures, résidentielle, associative et politique. Jacques Donzelot identifiait en 2004 une ville « à triple vitesse » : la gentrification des centres-villes, la périurbanisation qui voit une partie des classes moyennes poussées ou attirées par les bordures de la ville et l'habitat pavillonnaire, et la relégation des classes populaires et immigrées dans les grands ensembles.

Chacune de ces populations se caractérisant par un mode vie, construit autour de formes particulières d'entre-soi, d'un rapport propre à la mobilité, à la sécurité ou à l'éducation. Lionel Rougé décrivait, en 2005, les déboires des familles modestes prises au piège de l'accession à la propriété dans ces territoires périurbains imposant de lourdes contraintes notamment de mobilité ou d'accès à l'emploi. Rodolphe Dodier montrait, en 2012, la grande variété des périurbains, de la sociologie de ces ménages comme de leurs relations à la ville-centre ou encore à l'altérité...

Malgré ce foisonnement de travaux détaillant les multiples spécificités des territoires autres que les villes centres et les quartiers prioritaires, ce sont les travaux simplificateurs du consultant C. Guiluy qui ont capté l'attention médiatique et politique et polarisé les débats, depuis la sortie de son livre *La France périphérique* en 2014 jusqu'à ses analyses du mouvement des Gilets jaunes quelques années plus tard.

Pour lui, la lecture du territoire s'est focalisée abusivement sur les quartiers d'habitat social et la pauvreté urbaine, mais en réalité les grandes villes se sont enrichies avec la mondialisation, et les quartiers populaires, accueillant l'immigration, profitent largement de cette amélioration via de multiples opportunités : transports, bassin d'emploi, vie culturelle... sans parler du soutien de l'État à travers sa politique urbaine. Les seules réelles difficultés seraient donc à chercher du côté des ménages populaires, d'origine française ou d'immigration ancienne, n'ayant accès ni au logement social ni aux centres-villes, et contraints d'habiter dans un périurbain subi ou dans les petites villes.

Ces ménages « sacrifiés », oubliés des « élites », sont confrontés à de nouvelles difficultés sociales, spécifiques, que le politique ne prendrait pas en compte : transports, isolement, manque d'infrastructures publiques, difficulté à partir en raison de la difficulté à vendre son logement, chômage et surtout difficulté à retrouver un emploi en raison de la désindustrialisation... D'où le sentiment d'abandon des habitants de la « France périphérique », éprouvant une forme d'insécurité culturelle face à la présence massive d'immigrés et à la transformation du pays qu'ils ont connu.

### UNE DUALITÉ TROMPEUSE

Ces travaux, opposant « deux Frances », ont été unanimement critiqués par la communauté scientifique, et ont permis un regain du débat sur les inégalités territoriales. Au-delà des critiques portant sur la méthode, sociologues et géographes ont notamment réaffirmé l'importance de documenter la diversité des situations territoriales, pour y comprendre finement la réalité et le vécu des inégalités.

La géographe Catherine Laidin a rappelé la complexité de l'espace rural : certains territoires font en réalité l'objet d'une véritable gentrification, comme les «campagnes de montagne, du littoral et des arrière-pays maritimes», et connaissent un fort attrait résidentiel et touristique auprès des catégories moyennes et supérieures. Dans ces espaces, les classes populaires, notamment les plus autochtones, ont en réalité des difficultés à se maintenir. À l'inverse, certains territoires ruraux ou périurbains, peu attractifs et victimes de la désindustrialisation (dans l'Est par exemple), connaissent un mouvement de prolétarianisation et des taux de pauvreté localement importants.

Des travaux comme ceux de P. Gibert aux Miniguettes montrent que les quartiers «politique de la Ville» eux-mêmes ne sont pas uniformes, et qu'on peut y voir de véritables tensions entre secteurs ayant bénéficié de la rénovation urbaine abritant les ménages populaires stables, parfois en pleine ascension sociale, «les riches», et ceux restés en l'état.

Les difficultés sociales et territoriales tiennent en réalité de l'agencement chaque fois spécifique de phénomènes nationaux (fragilisation de l'emploi, tassement des bas salaires...) et locaux (présence d'un acteur industriel, particularité géographique...), voire hyperlocaux. Ainsi la disparition d'une supérette, d'un équipement, peut entraîner une disparition des sociabilités et le sentiment de vivre dans un territoire abandonné.



Cilets jaunes à Lyon le 11 mai 2019 ©CC BY-SA 4.0 - Vacnor



## QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : *sas, nasses* ou quartiers populaires ?

En juillet 2018, l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) publie son rapport annuel 2017 intitulé « Mobilité résidentielle des habitants des quartiers prioritaires ». Il s'interroge sur le taux de mobilité des habitants des QPV pour constater qu'il est souvent le même que pour le reste de la population habitant la même aire urbaine : entre 10 et 12 % des ménages déménagent chaque année. Les ménages qui partent ont un niveau de vie supérieur à ceux qui restent et ceux qui arrivent sont plus pauvres que ceux qui y vivent déjà.

Balayant nombres d'idées préconçues, ce rapport, en portant la focale sur la réalité des « flux » plutôt que sur celle des « stocks » vient renouveler, dans l'espace médiatique, des lectures des banlieues évoquant leur « ghettoïsation », avec des habitants condamnés à rester sur place, alors que la situation est bien différente. Des nuances sont à apporter à cette analyse brute : les ménages en QPV étant plus jeunes, ils sont souvent plus mobiles.

De même, les propriétaires moins mobiles sont majoritaires hors des quartiers de la politique de la Ville. Le taux de mobilité des résidents des quartiers prioritaires dans leur ensemble est finalement assez proche de celui de leurs voisins des environnements urbains

En démontrant que les quartiers ne sont pas des « nasses » mais plutôt des « sas », le rapport réactualisait un débat ancien dans la politique de la Ville qui tient aussi à son évaluation. Dès 1991 en effet, dans un article intitulé « Les moyens de partir et l'envie de rester », Daniel Béhar insistait sur le double jeu attendu des quartiers : servir de tremplin vers d'autres horizons, mais aussi permettre à ces habitants de s'y maintenir.



©Thierry Fournier/Métropole de Lyon

### DES « TERRITOIRES-TREMPAINS »

Plus récemment, Laurent Davezies et Philippe Estèbe avaient publié en 2011 un rapport pour l'ANRU intitulé *Le sas ou la nasse*. Ils y montraient qu'à regarder de façon statique la composition sociale des quartiers prioritaires, qui n'a que très peu évolué depuis les débuts de la politique de la Ville, il était aisé d'en faire la critique et d'affirmer ses échecs. À quoi servirait donc une politique qui ne permet pas à ses publics bénéficiaires de constater des évolutions positives ?

Pourtant, prenant l'exemple de la Seine-Saint-Denis, ils constataient comment celle-ci était prise dans un accroissement important de ses flux d'actifs et étudiants, de migrations résidentielles et de mobilité sociale, et comment le département jouait donc une fonction essentielle à l'échelle métropolitaine : celle de lieu d'accueil et de socialisation des ménages d'origine populaire et/ou immigrée : celle de territoire-tremplin.

Il est alors peut-être enfin temps d'admettre que les quartiers populaires et immigrés accueillant des étrangers et français en difficultés sociales restent une fonction nécessaire et légitime de la ville permettant l'expression du fameux « droit à la ville » recherché autrefois par Henri Lefebvre.

Ce débat est loin d'être clos et ce sera tout l'intérêt du rapport parlementaire des sénatrices Artigalas, Estrosi-Sassonne et Letard, déposé en juillet 2022 et intitulé *La politique de la Ville : un tremplin pour les habitants* que de revenir sur ces notions de *sas* et de *nasse* pour inciter à changer de regard sur ces quartiers, et ainsi les replacer dans le temps long des dynamiques urbaines.



# TeO 1 et 2 : LES ENQUÊTES TRAJECTOIRES ET ORIGINES

## pour objectiver les discriminations ordinaires

La première enquête Trajectoires et Origines (TeO), publiée en 2010 sous la direction de Patrick Simon, chercheur à l'Institut national d'études démographiques (INED), l'avait déjà montré : pour des Français d'origines maghrébine, subsaharienne et asiatique, discriminations et inégalités constituaient un phénomène marquant, sous des formes différentes, dans l'accès à l'emploi, sur le marché du logement, dans l'accès à la santé et aux services publics. En 2022, TeO2 permettait de mesurer l'évolution de ses discriminations et inégalités.

En juillet 2022, l'INED et l'INSEE publient les premiers résultats d'une nouvelle enquête TeO2, administrée auprès de 26 500 répondants de juillet 2019 à novembre 2020. À la question centrale « au cours des cinq dernières années, pensez-vous avoir subi des traitements inégaux ou des discriminations ? », 19 % des 18-49 ans répondent oui contre 14 % en 2008-2009.

Cette hausse s'explique par une sensibilité sans doute plus forte aux discriminations, mais aussi par une augmentation des personnes les rapportant. Les immigrés (27 %) et leurs descendants (28 %), les natifs d'outre-mer (33 %) et leurs descendants (36 %) restent les populations les plus exposées et évoquent majoritairement des discriminations en raison de leur origine, leur nationalité ou leur couleur de peau. Dans ce périmètre, ces discriminations concernent principalement les femmes, en raison du critère du sexe qui s'ajoute.

Par ailleurs, plus d'une personne sur dix se déclarant de confession musulmane rapporte des discriminations religieuses. Elles étaient deux fois moins nombreuses dix ans plus tôt. Seules 7 % des personnes déclarant avoir subi des discriminations ont entrepris des démarches auprès d'une association, d'un syndicat ou du Défenseur des droits, et 2 % ont porté plainte, de nombreuses personnes déclarant en effet qu'elles pensaient que « cela ne servait à rien ».

Rappelons qu'il y a discrimination lorsque trois éléments sont réunis : un traitement moins favorable envers une personne ou un groupe de personnes, en raison de critères définis par la loi (origine, handicap, sexe, religion, orientation sexuelle, apparence physique, etc.), dans un domaine prévu par la loi (l'emploi, l'éducation, le logement, l'accès à la santé, à une assurance, aux loisirs, ou lors d'un contrôle d'identité, etc.). Ces chiffres posent évidemment la question du non-recours, et même si une plateforme sur internet existe ([antidiscriminations.fr](http://antidiscriminations.fr)) et le 39 28, numéro gratuit et anonyme pour signaler et accompagner au mieux les personnes concernées, un Observatoire national des discriminations reste à créer pour mieux apprécier la réalité quotidienne de ces phénomènes.

### VERS UN « GRAND ÉLARGISSEMENT »

L'enquête s'est aussi intéressée à la réussite scolaire des enfants d'immigrés pour constater que leur niveau de diplôme se rapproche de celui des natifs. Par contre, les diplômés du supérieur nés d'un ou deux parents d'origine extra-européenne sont moins nombreux à accéder à des professions intermédiaires ou supérieures. L'explication tient aux discriminations à l'embauche, et pour les femmes à leur retrait plus fréquent du marché du travail.

Un tiers de la population des moins de 60 ans a des origines immigrées. Si la majorité de ceux de la première génération vivent en couple avec un autre immigré – le plus souvent de la même origine –, cette proportion s'inverse dès la seconde génération : 66 % des descendants d'immigrés sont en couple avec une personne sans ascendance migratoire.

Plus que de « grand remplacement », c'est bien, comme le dit le socio-démographe de l'Institut national d'études démographiques (INED) Patrick Simon, de « grand élargissement » dont il s'agit.

## QUI SONT LES HABITANTS des quartiers populaires ?

Quand on s'intéresse aux habitants des quartiers classés en politique de la Ville, on se rend compte que leurs caractéristiques ont changé avec le temps, tout comme leur catégorisation. Cette transformation ne se lit pas seulement dans les statistiques ou la sociologie, elle se voit aussi dans le récit collectif : des grands quartiers d'habitat social des années 60 où logeaient la classe ouvrière, on est passé aux banlieues difficiles où vivent les classes populaires.

La *classe ouvrière* est une des grandes catégories sociales et politiques du 19<sup>e</sup> siècle. Elle agrégeait les travailleurs d'un monde industriel en plein essor autour de revendications adossées à la question sociale, créant un rapport de force avec le patronat. C'était, en ce sens, une « classe mobilisée » à partir d'une conscience de classe.

Dès les années 50, des sociologues dits « anti-ouvriéristes » se sont intéressés à d'autres catégories comme les paysans, les pauvres, les employés, etc.<sup>1</sup> Cette vision a été renforcée par les transformations de la société. Le chômage de masse, la mutation de l'emploi vers le tertiaire et l'individualisation croissante, ont fini d'asseoir l'usage du terme « classe populaire » plutôt que « classe ouvrière », dont l'usage disparaît dans les années 80. Enfin, le peuplement des grands ensembles urbains a été marqué par l'arrivée des rapatriés d'Algérie et la dynamique post-coloniale. Dès les années 60, cela conduit à un regroupement des immigrés, au risque de leur relégation dans des quartiers perçus comme des « ghettos » et nuisant à leur intégration sociale.

### DIS-MOI POUR QUI TU VOTES, JE TE DIRAIS QUI TU ES ?

D'autres dimensions de l'existence que le rapport à l'emploi sont retenues, tels que les parcours de migration, le rapport au religieux, le sentiment d'appartenance, le capital culturel, etc. Ainsi est-on progressivement passé de populations définies par leur métier, à des populations appréhendées par leur mode de vie, et qui cumulent des effets de dominations économique, sociale et culturelle – invisibilisant pour le reste de la société les ressources qu'elles génèrent. Durant la pandémie, l'expression « premiers de corvée » désignait ainsi celles et ceux qui continuaient d'assurer le bon fonctionnement de la société, malgré les restrictions sanitaires (caissières, livreurs, ouvriers, aides à domicile, etc.). Mais ce qui a été gagné en transversalité a été perdu en précision. D'une part, les classes populaires sont marquées par une grande diversité qui les rend plus difficiles à décrire.

D'autre part, la statistique publique, qui fonctionne toujours selon une approche socioprofessionnelle, peine à en rendre compte finement de ces nuances.

Pour documenter leur portrait, le rapport au politique est un indicateur classique. Il constituait un marqueur traditionnel des classes ouvrières formant les grands bastions de gauche des villes des périphéries urbaines. Mais cette typologie change aussi et, pour complexe qu'elle soit<sup>2</sup>, l'analyse territoriale des votes est un indicateur intéressant de l'évolution des réalités perçues par les citoyens, notamment parce qu'elle donne à voir la répartition spatiale des inégalités sociales. De l'élection présidentielle de 2017, il ressort que les classes populaires votent moins que les autres et que leurs suffrages se sont davantage portés sur les candidats classés comme « populistes » (FN et LFI).

Dans la Métropole, le constat est proche, mais si le RN obtient des scores non négligeables, le vote demeure un vote de gauche. L'analyse des dernières dynamiques électorales des bureaux de votes des QPV réalisée par Dataactivist confirme un déficit d'expression par les urnes, caractérisé par une sous-inscription électorale et sur-abstention dans ces quartiers par rapport au reste de la Métropole. Enfin les résultats témoignent de ce que les QPV ne sont pas des isolats territoriaux mais que la dynamique électorale est cohérente avec celle de l'environnement du quartier, pas toujours classé en QPV.

Ainsi, l'analyse du vote des classes populaires montre une forme d'hétérogénéité, bien qu'il s'agisse de votes « antisystème ». Elle montre également qu'il ne s'agit pas d'une « classe mobilisée ». De ce point de vue, elle n'est pas une catégorie politique, appropriée et revendiquée par les personnes portant une identité collective, mais plutôt une catégorie descriptive ou une « classe sur le papier »<sup>3</sup>, ce qui explique en partie son abstentionnisme.



1. Voir Aurélien Delpirou, « L'élection, la carte et le territoire : le succès en trompe-l'œil de la géographie », *Géoconfluences*, 2017, en ligne : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/election-geographie-medias> - 2. Alexandre, Chloé, Frédéric Gonthier, et Tristan Guerra. « Les classes populaires sont-elles (les plus) populistes ? Attitudes populistes et vote radical lors de l'élection présidentielle de 2017 », *L'Année sociologique*, vol. 69, no.2, 2019. - 3. Mauger, Gérard. « De la classe ouvrière aux classes populaires », *Savoir/Agir*, vol. 34, no.4, 2015.

# 2016, L'AFFAIRE DU CAFÉ DE SEVRAN : genre, espace public et production de l'image médiatique des quartiers populaires

Faits sociaux et idéologies politiques circulent de plus en plus vite sur les réseaux sociaux et les médias de masse et de proximité. Des représentations se forment, qui alimentent les controverses d'une société française en tension. Des sujets aujourd'hui hystérisants comme le genre, la religion ou les «quartiers» sont largement évoqués et commentés dans cet espace public peu régulé, faisant ressortir un besoin de mesure, de justesse et de dialogue vrai.

Le 7 décembre 2016, dans le *20 Heures* de David Pujadas, est diffusé un impressionnant reportage, filmé en caméra cachée. Une voix off commente les différentes séquences : «Dans certains quartiers populaires, les hommes occupent les lieux, et les femmes subissent. (...) Les femmes semblent effacées.» Point d'orgue du reportage : deux militantes de la Brigade des mères entrent dans un bar PMU. La voix off cadre la lecture de la situation : «Dans ce bar : que des hommes, pas très accueillants...», «choqués de voir ces femmes». Et enfin : «Aller dans un bar, ici, c'est braver un interdit pour une femme». Les propos des clients masculins sont édifiants : «Le mieux c'est d'attendre dehors», ici «c'est des mentalités différentes, c'est comme au bled» ... La suite du reportage est tournée à Rillieux-la-pape : les femmes y sont résignées, portent des vêtements sombre pour ne pas se faire remarquer, disent leur peur des jeunes hommes devenus «maîtres des lieux», et tentent de reconquérir l'espace public.

Diffusé en pleine période électorale, le reportage électrise l'espace médiatique, chaque candidat est sommé de proposer ses solutions pour réaffirmer la place des femmes dans l'espace public.

Mais quelques jours plus tard, une contre-enquête est menée par le *Bondy Blog* : les journalistes qui se rendent sur place constatent la présence de femmes dans ce PMU, et dénoncent un montage fallacieux de France 2.

## L'EMBOÎTEMENT DE TROIS DÉBATS

- La question du contrôle social exercé sur les femmes dans les quartiers populaires est observée de longue date par les sciences sociales. F. Gaspard (1994) décrit déjà ces «néo-communautés-quasi-villageoises» dont l'espace «public» n'offre pas la pluralité d'usage des centres-villes (services, boutiques...), et évolue en une extension de l'espace privé : on y sort en pyjama, et on y reproduit les rôles propres à la sphère domestique. H. Kebabza (2004) montre

que cela se traduit par une exacerbation des normes de genre : l'injonction à la virilité des jeunes hommes, et le poids de la réputation et des rumeurs sanctionnant les comportements des jeunes femmes. Si elles sont peu visibles dans l'espace public, elles ne sont pas pour autant confinées au domicile : elles font souvent état de mobilités plus lointaines et diversifiées que les garçons, mais désertent stratégiquement les lieux publics des quartiers pour mieux exister ailleurs, dans l'anonymat des centres-villes.

«Si on souhaite vraiment analyser la dimension genrée des usages de l'espace public, alors il faudrait en outre poser la question des causes de l'immobilité relative des jeunes gens et des hommes de ces quartiers, assignés à l'espace de la proximité par leur situation de sous-emploi, le manque d'accès à d'autres espaces de sociabilité, et les violences auxquelles ils sont exposés hors de leur quartier.» Claire Hancock

- Cette problématique est donc réelle, mais pas nouvelle. Sa réactivation en période électorale interroge un usage des questions féministes à des fins de stigmatisation des musulmans et des quartiers populaires. M. Dalibert avait déjà repéré ce processus médiatique à l'occasion d'autres débats (l'avènement de l'association *Ni pute ni soumise*, la controverse sur les signes religieux de 2004) : la mise en avant médiatique de personnages aux comportements genrés stéréotypés (le grand frère censeur, la jeune fille voilée, le garçon arabe prédateur sexuel) construit une frontière entre «ces populations» et une population «normale», blanche, qui échapperait aux asymétries de rôles et au contrôle des comportements féminins. L'association «Osez le féminisme !» dénonçait cette instrumentalisation, en rappelant «qu'on trouve un autre café non mixte en France : la buvette de l'Assemblée Nationale.»
- Enfin, le rôle du *Bondy Blog*, média emblématique d'une volonté de voir la banlieue produire sa propre médiatisation, n'est pas anodin. En révélant le manque de sérieux journalistique de France 2, il met également en lumière tout l'enjeu, pour ces groupes minoritaires que sont les habitants des banlieues, les descendants d'immigrés maghrébins ou encore les musulmans, de participer à la construction de leur image dans l'espace public, de devenir sujets de discours plutôt qu'objets.



# 2020 : LE COVID RÉVÉLATEUR DES MULTIPLES INÉGALITÉS qui frappent les quartiers populaires

Lorsqu'en 2020 l'épidémie de Covid-19 frappe la planète entière, il a pu être tentant de penser que l'humanité, face à cet ennemi commun, allait redécouvrir son unité. N'étions-nous pas tous égaux face au virus, embarqués dans un même bateau ? Rapidement pourtant la réalité de la stratification sociale est venue éclairer cet idéal d'un jour cru : l'épidémie rendait plus apparentes et criantes des inégalités aux dimensions multiples.

En mai 2020, les résidents des QPV étaient deux fois plus fréquemment positifs à la Covid-19 que ceux des autres quartiers. Avec la fermeture des établissements scolaires, le sous-équipement des familles populaires en matériel informatique comme en abonnements aux réseaux a créé des situations particulièrement inégalitaires en matière de continuité pédagogique.

Le confinement qui contraignait chaque ménage aux limites de son logement faisait apparaître les situations de sur-occupation des logements (33% en QPV), et des formes de cohabitation multigénérationnelles plus fréquentes que la moyenne, favorisant la transmission du virus aux membres âgés de la famille. L'interdiction de sortir empêchait également de bénéficier de la soupape que constitue d'ordinaire l'espace public...

Et l'on est mort davantage dans les quartiers populaires. La Seine-Saint-Denis a été le département le plus meurtri de France, avec une surmortalité de 130% mars-avril 2020 par rapport à l'année précédente. En cause, d'importantes inégalités de santé et d'accès aux soins, et la surreprésentation des professions dites «de première ligne», qui exposaient davantage au virus.

## INÉGALITÉS DE SANTÉ ET D'ACCÈS AUX SOINS

L'épidémie a vu la popularisation de la notion de «comorbidités», ces pathologies et fragilités déjà présentes, qui accentuent la fragilité des organismes face aux virus.

Or la santé des habitants des quartiers prioritaires se caractérise par des indicateurs plus dégradés que dans le reste de leurs agglomérations. Plus de la moitié de la population y est en surpoids, en particulier les femmes, et elle bénéficie d'une alimentation moins équilibrée.

On y constate également une prévalence du diabète (+7 points par rapport à la moyenne nationale), des maladies cardio-vasculaires (+3 points d'habitants de QPV souffrent d'hypertension artérielle), ou encore de l'asthme (+6 points). Les addictions (alcool, tabac, drogues) y sont également plus présentes. 30% seulement des habitants font au moins 10 minutes d'exercice par semaine.

Ces vulnérabilités individuelles rencontrent un sous-équipement en matière d'offre de santé. La Seine-Saint-Denis est en 2022 considérée par l'ARS comme «le premier désert médical de France» pour ce qui concerne les médecins généralistes, (92,8% du département est «désert médical avancé»). Les médecins spécialistes sont 3,4 fois plus rares dans les QPV qu'ailleurs. On y dénombre également moins d'infrastructures de santé (maisons de santé, centres de soin spécialisés...). Autre facteur de distance au soin, la part des bénéficiaires de la CMU-C est quatre fois supérieure en QPV à la moyenne hexagonale et 11% des habitants ne sont couverts par aucune complémentaire santé.

Enfin, des recherches (INED, ICM) pointent un effet des discriminations ethno-raciales sur la relation au système de santé : bien qu'on ne dispose pas, en France, de statistiques ethniques, celles des États-Unis ou de Grande Bretagne montrent la surmortalité des minorités ethniques les plus désavantagées, concentrées dans les quartiers défavorisés. Et l'enquête Trajectoires et Origines expose, en France, le poids des expériences de discrimination dans l'éloignement du système de santé et le renoncement aux soins.

## EN PREMIÈRE LIGNE : LES INÉGALITÉS D'EMPLOI

L'épidémie a induit de nouvelles grilles de lecture du marché du travail : métiers essentiels, emplois de première ligne, possibilité ou non de télé-travailler... et de nouveaux enjeux en matière d'inégalités.

La majorité des salariés occupant les postes indispensables habitent dans les quartiers populaires. On y dénombre 2,7 fois plus d'agents d'entretiens que dans le reste de la population. Les cuisiniers, les agents de gardiennage et de sécurité ainsi que les ouvriers non qualifiés de la manutention sont également particulièrement surreprésentés parmi les personnes en emploi résidant en QPV (respectivement 3,8, 3,6 et 2,1 fois plus fréquemment qu'au niveau national).

La diffusion du télétravail n'a pas touché de façon égale les différentes professions : 50 % des cadres ont pratiqué exclusivement le télétravail pendant le premier confinement, contre 1 % seulement des ouvriers. Ainsi, les résidents des QPV, parmi lesquels la proportion de cadres est sous-représentée, ont été proportionnellement moins nombreux à déclarer avoir été en télétravail lors du premier confinement (11,9 % des professionnels habitant en QPV contre 21,2 % de l'ensemble des personnes en emploi).

La crise sanitaire a fait par ailleurs exploser le marché des livraisons à domicile. Entre janvier 2019 et juin 2022, le nombre de livreurs est passé de 35 000 à 180 000. Or un quart de ces livreurs au statut précaire (Uber, Deliveroo...), et un cinquième des chauffeurs de VTC résident en QPV. Au point que l'emploi ubérisé devient une norme dans la jeunesse des quartiers populaires : l'estimation, au niveau national, est que pour 100 travailleurs de moins de 25 ans en QPV, 21 sont livreurs ou chauffeurs. Dans le quartier du Sillon de Bretagne (Nantes), on compte même 4 livreurs pour 10 travailleurs.



À Lyon, Vaulx-en-Velin et Villeurbanne, des centres de prélèvement de l'ARS destinés aux personnes prioritaires ©Thierry Fournier/Métropole de Lyon

Pour les salariés non-essentiels, le confinement a signifié parfois un arrêt de travail, remplacé par un chômage partiel et donc une perte de revenus. « 15,3 % des résidents en QPV déclarent ne pas avoir travaillé pendant le premier confinement. L'arrêt de l'activité a été 1,5 fois plus fréquent pour les habitants des QPV. Et près de 34 % des personnes interrogées résidant en QPV, des quartiers déjà marqués par la pauvreté, ont déclaré que leur situation financière s'est dégradée à la suite du premier confinement, soit 5 points de plus que l'ensemble des répondants » (ONPV).

Cette fragilisation s'est traduite dans les comportements d'épargne : alors que l'épargne a affiché une hausse courant 2020 de 2,5 % pour les 10 % des ménages qui consomment plus, elle a subi une diminution de 2,8 % pour les 10 % les plus pauvres. Selon Vie publique, 70 % du surplus d'épargne de cette période pandémique aurait ainsi été accumulée par 20 % des ménages seulement.

Les quartiers populaires ont donc fourni le gros des bataillons « des femmes et des hommes que nos économies reconnaissent et rémunèrent si mal », salués par E. Macron, le 13 avril 2020. Mais ils en sont sortis éprouvés, faisant face à des inégalités plus apparentes que jamais.

## RAPPORT BORLOO : un coup d'épée dans l'eau ?

Suite aux annonces gouvernementales de l'été 2017 (absence du ministre à la ville, baisse des crédits de la politique de la Ville et des Aides Personnalisées au Logement (APL), baisse des dotations de l'État aux communes et suppression des emplois aidés), l'appel de Grigny est lancé en octobre à l'initiative d'une centaine de maires de tous bords, demandant la suppression des mesures prises. Le président Macron décide, en novembre 2017, de confier à Jean-Louis Borloo une mission sur la politique de la Ville, lui demandant de « remettre les gants ».

La politique de la Ville, depuis son origine, a produit une somme impressionnante de rapports, qu'ils viennent de la Cour des comptes, de parlementaires, de hauts fonctionnaires, de think tank ou encore de chercheurs.

Le rapport Borloo de 2018 en fait partie. Intitulé « Vivre ensemble Vivre en grand la République » et remis en mai 2018, il fera l'objet d'une polémique, le président de la République refusant de lancer un « énième plan Marshall » parce que, « quelque part ça n'aurait aucun sens que deux mâles blancs, ne vivant pas dans ces quartiers, s'échangent (...) un rapport. C'est pas vrai, ça ne marche plus comme ça. » Après une intense mobilisation des acteurs de la politique de la Ville, la fin de non-recevoir fût brutale.

Ce nouveau plan Borloo, après celui de 2005, proposait une série de 19 programmes thématiques portant notamment sur la rénovation urbaine, l'éducation, la petite enfance, la mobilité, l'illettrisme et l'illectronisme, la santé, la sécurité et la justice, l'économie et l'emploi, l'égalité et la mixité. Il visait à favoriser « la réconciliation nationale » pour un budget prévisionnel de 5 milliards d'euros. Le rapport entendait aussi tordre le cou à un certain nombre d'idées reçues. La première d'entre elles relève de l'argent soi-disant massivement dépensé pour les QPV. Or, les communes qui ont des quartiers en politique de la Ville ont très souvent plus de besoins et moins de ressources.



Esplanade Cottin, La Duchère, 2019 © Métropole de Lyon

### POUR UNE OBLIGATION DE MOYENS, PLUTÔT QUE DE RÉSULTATS ?

Pour répondre à ces difficultés, l'un des programmes proposait la mise en place d'une cour d'équité territoriale. Celle-ci aurait dû permettre un changement de paradigme, obligeant les responsables publics à une véritable obligation de moyens plutôt qu'à une obligation de résultats. L'idée était bien d'allouer des crédits ou des effectifs dans les territoires les moins bien lotis, afin d'instaurer un panier de services minimum pour les habitants de ces quartiers.

Derrière cette proposition se jouait aussi une critique forte de ce qui avait été mis en scène depuis la fin des années 2000, l'idée d'une opposition entre les territoires ruraux oubliés et les banlieues. Or, les uns et les autres sont en fait « les mêmes oubliés ». Sur les 19 programmes thématiques, certaines propositions seront néanmoins reprises, telle que celle des cités éducatives qui se déploient aujourd'hui sur 200 quartiers en France, et souhaitent par des moyens supplémentaires conséquents, conforter le rôle de l'école, promouvoir la continuité éducative et ouvrir le champ des possibles pour des enfants et des jeunes âgés de 0 à 25 ans. Par contre, et cela lui sera reproché, les questions relatives à la participation des habitants des quartiers de la politique de la Ville seront les grandes absentes du rapport.



## LOGEMENT SOCIAL : un modèle économique bousculé sur ses bases

Promulguée le 23 novembre 2018 et censée provoquer un « choc de l'offre », la loi ÉLAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique), vise à favoriser le regroupement des offices HLM. Il s'agit de réduire leur nombre par mutualisation, de permettre la vente de logements sociaux à leurs locataires et, enfin, de diversifier l'occupation du parc social par les attributions dans les QPV aux demandeurs éligibles aux revenus les plus élevés, et hors politique de la Ville, à ceux aux revenus les plus faibles.

Cette loi poursuit un glissement entamé de longue date, du logement social perçu comme un bien public et une propriété publique, à un parc social envisagé comme un bien privé appartenant aux bailleurs sociaux. Au-delà de la décision en 2017 de baisse de cinq euros des APL par le président Macron, c'est surtout à partir de 2018 que la mise en place de la réduction du Loyer de Solidarité (RLS) qui va impacter les bailleurs sociaux. Ce mécanisme consiste à appliquer obligatoirement une réduction du loyer des locataires HLM à bas revenus bénéficiant de l'APL. La baisse va d'une trentaine à une cinquantaine d'euros, selon la zone géographique et la composition familiale. Cette baisse du loyer génère une baisse de l'APL, mais reste presque neutre pour le locataire, et permet à l'État des économies budgétaires.

Historiquement, le modèle économique du logement social était basé sur la prise en charge par des prêts des coûts d'acquisition foncière et de production de nouveaux logements. À cela s'ajoutaient des subventions apportées par l'État (aides à la pierre), les collectivités locales ou encore le 1% logement. Peu à peu depuis les années 2000, ces subventions ont diminué, obligeant les bailleurs sociaux à mobiliser de plus en plus leurs fonds propres. Cette donnée est à corréliser au fait que les bailleurs sociaux ayant massivement construit dans les années 1960 et 1970, ces logements étaient désormais amortis et généraient des ressources financières importantes qui pouvaient se substituer aux aides de l'État, dans une certaine mesure.

### LA FINANCIARISATION CROISSANTE D'UN MODÈLE DÉSINVESTI PAR L'ÉTAT

Ainsi, l'État a poursuivi la baisse des aides à la pierre jusqu'à la suppression totale en 2018 des crédits dévolus au sein du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) créé en 2016, qui n'est plus alimenté que par les contributions d'Action Logement (ex-1% logement) et des bailleurs sociaux. Ces derniers sont donc de plus en plus contraints d'accroître leurs objectifs de rentabilité et d'autonomie financière.

En parallèle, du côté du logement des personnes sans-abris et mal logées, de nouvelles dynamiques se profilent. Un plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018- 2022) est lancé en septembre 2017, prenant la suite de l'expérimentation « Un chez soi d'abord », destinée aux personnes sans domicile souffrant de troubles psychiques. Il vise à sortir du modèle en escalier, où la personne à la rue doit passer par une série d'étapes avant d'accéder au logement : hébergement d'urgence, Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), puis logement adapté pour peut-être enfin accéder à un logement durable.

Le logement devient ainsi un objectif premier avec les moyens de l'accompagnement des publics, mais alors que la crise du secteur s'apparente en France à un dysfonctionnement structurel, pourra-t-on à long terme espérer construire autant d'habitations neuves et de qualité, alors que les financements semblent se tarir ?



Place du 8 mai 1945 dans le quartier des États-Unis (Lyon 8<sup>e</sup>) CC BY-SA 3.0 Nouiil



© Vincent Noclin

“ Il y a de la vie ici. Il y a de la lumière.  
Il y a de la jeunesse. ”

**Fred Bendongué,  
chorégraphe du défilé de la Biennale de la danse  
de Lyon,**

considéré comme un des pionniers du mouvement hip-hop dans la région lyonnaise, expose, dans cet entretien à retrouver en intégralité sur Millénaire 3, le sens que revêt pour lui sa relation au défilé, et ses attentes pour le futur de cette manifestation.

**En 1996, vous arrivez au défilé avec la volonté de porter une double histoire : celle du hip-hop et celle de la jeunesse immigrée française ?**

Oui, on est allé au Défilé de façon militante. Pour la génération à venir, celle de nos cadets. Pour qu'eux aussi puissent se projeter dans un autre avenir que celui auquel on nous avait prédestinés, qu'ils puissent atteindre eux aussi cette égalité des chances, se révéler des artistes et avoir les mêmes droits que n'importe quel artiste « franco-français ». Le hip-hop était notre fer de lance, notre cheval de bataille. Et on était portés par la génération précédente, tout ce qu'elle avait fait pour nous déjà : dans les années 80, voire dans les années 70. Pour moi, devenir danseur, c'était un rêve. Un espoir inimaginable ! Il ne fallait pas y penser ! (...).

**En 2002, vous n'avez pas participé. Qu'est-ce qui vous manquait ?**

Ce travail en profondeur, avec les populations et les territoires. Au bout d'un moment, on se coupe. On fait des projets, on se centre sur « l'événement »... Je ne dis pas qu'il faut être dans du « socio-culturel », même si le hip-hop à l'origine est bien un phénomène social et culturel. Mais cette culture urbaine, celle qui m'anime, n'est pas née de grands chorégraphes, de professionnels ou de spécialistes de la danse. Elle est née de la population, d'une culture vraiment populaire.

Après, l'institution se l'est appropriée, l'a intégrée. Donc c'est important d'être avec cette population qui est celle qui porte cette culture. Le Défilé est allé vers une plus grosse production, avec l'idée d'exister sur le territoire national, international même. Le curseur a été un peu déplacé. Le public issu des quartiers défavorisés, le public empêché, on l'a moins vu, les participants étaient, de plus en plus, issus des classes moyennes et aisées, et ça ne veut pas dire que ces personnes-là aussi n'avaient pas droit au Défilé, à la fête ! Mais je ne voulais pas vivre cette coupure, j'ai eu besoin d'arrêter pour repenser ma participation, ce qu'était le Défilé pour moi, ce que je pouvais faire.

**Depuis, vous avez participé plus ponctuellement. C'était en fonction des enjeux, du sens que vous pouviez trouver ?**

Exactement. Par exemple autour de la pérennisation du lien avec la population, du travail entre deux Défilés. Comment on fait en sorte de pérenniser l'énergie qu'on fait émerger ? Comment entretenir le lien, au lieu de dire « Bon ben au revoir, on reviendra vous chercher pour la prochaine édition... » ? Pour que le Défilé profite à la population, ce qui a un véritable impact, c'est la pérennisation. S'il n'y a pas de pérennisation, il n'y a aucun impact.

**Quels sont les points qui vous semblent importants à développer pour l'avenir du Défilé ?**

Il me semble qu'il faut sans arrêt repenser le lien entre l'art et les quartiers populaires. C'est l'ADN du Défilé. Ça passe par le lien avec la Biennale, le fait que les chorégraphes du Défilé soient aussi considérés comme des artistes, en étant programmés dans la Biennale, comme c'était le cas au début, et ne soient pas vus comme des animateurs. (...)

À retrouver sur [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com) (27/07/2023)

# QUAND LA POLITIQUE DE LA VILLE INSPIRE LES POLITIQUES DE DROIT COMMUN : le cas de la culture

La culture est un enjeu clé du développement des territoires prioritaires, comme le rappelle le contrat de ville de la Métropole de Lyon 2015-2020 : « Vecteur d'échange, d'enrichissement personnel, d'ouverture sur le monde, de valorisation des personnes, elle est reconnue comme un levier d'action en faveur du lien social et du vivre ensemble »<sup>1</sup>. Aussi est-il naturel qu'à ce titre des financements de la politique de la Ville soient fléchés vers des actions culturelles, depuis l'origine des dispositifs d'aide aux banlieues.

Pour soutenir l'ambition de développement territorial par la culture, les acteurs de la politique de la Ville ont invité les artistes à intervenir dans les quartiers, voire à s'y immerger. De nombreux exemples de résidences d'artistes ou d'actions réalisées avec les habitants et les publics scolaires peuvent être mentionnés, notamment à partir du travail des compagnies de musique, de danse ou de théâtre. On peut aussi évoquer les accompagnements artistiques de projet urbain, ou l'insertion par la culture qui sont d'autres façons de mobiliser au profit des quartiers prioritaires.

L'illustration la plus symbolique reste toutefois celle du Défilé de la Biennale de la danse, dès 1996, préparé des mois à l'avance par des habitants du Grand Lyon et d'autres territoires de la région. Mais, si ce dernier exemple est exceptionnel par son ampleur et son impact, il s'inscrit dans des modalités d'intervention collaborative désormais classiques de la politique de la ville.

Ce qui est plus rare, en revanche, c'est quand la politique de la Ville parvient à structurer l'action des politiques publiques de droit commun. C'est le cas pour la culture, avec la Charte de coopération culturelle de la ville de Lyon, signée en 2004, à partir du constat que la presque totalité des financements de la culture – environ 99,7% – ne bénéficiait pas aux quartiers prioritaires.

Ainsi, « c'est le volet "culture" du contrat de ville qui est à l'origine de la Charte de coopération culturelle »<sup>2</sup>, laquelle est un axe à part entière de la politique culturelle de droit commun de la Ville de Lyon et permet d'organiser la participation des équipements culturels à la cohésion urbaine et sociale. Pour Marc Villarubias, à l'origine du dispositif, il s'est agi d'hybrider la politique culturelle de droit commun avec des pratiques de la politique de la Ville : « La démarche projet qui était la démarche de la politique de la Ville, la question de la prise en compte des attentes et des besoins des acteurs et habitants du territoire... Ce n'était pas dans la culture de la culture »<sup>3</sup>.

## DONNER DES MOYENS « SUR-MESURE » À LA CULTURE

Lors de sa création, la Métropole de Lyon reprendra ce principe, avec une Déclaration de coopération culturelle 2017-2020. La concrétisation de ce partenariat a été facilitée par l'implication précoce de la Communauté urbaine qui, en lien avec la Ville de Lyon, avait accompagné certaines de ses communes membres – concernées par la politique de la Ville – dans le repérage de leurs besoins. Une première Déclaration de coopération culturelle avait alors vu le jour, dès 2013, avec 16 de ces communes.

Dès sa création, la Métropole a ainsi pu exercer sa compétence culture en s'inspirant de ces principes, et donner à sa politique publique une approche territoriale afin qu'elle bénéficie mieux aux territoires prioritaires et à la politique de la ville. En 2017, 126 équipements culturels ou socioculturels étaient impliqués dans la démarche de coopération. Depuis, le nouvel exécutif élu en 2020 a voté le 21 juin 2021 une délibération posant le cadre de sa politique à venir. Dans la partie « Développer la culture comme levier d'inclusion sociale », elle affirme une volonté de continuité des efforts réalisés : « Pour la future déclaration applicable au-delà de 2022, le souhait est de maintenir et d'amplifier cette coopération autour de thématiques identifiées : les mobilités créatives, en réponse aux enjeux de ruptures spatiales et territoriales que subissent les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville, la programmation estivale d'événements et d'activités culturelles, l'organisation de journées professionnelles, une imbrication avec le développement de conventions territoriales de soutien à l'éducation artistiques et culturelle dans les CTM (cf. II-1<sup>o</sup>-a) ».



Biennale de la danse © Thierry Fournier/Métropole de Lyon

1. Contrat de ville de la Métropole de Lyon 2015-2020 - 2. Voir E. Renau, « La charte culturelle lyonnaise, une référence en matière de coopération pour fabriquer la ville durable », Nectart, vol.9, no.2, 2019. - 3. Entretien avec Marc Villarubias, réalisé par Julie Jeammaud le 6 février 2023, Millénaire3.com -









[2021-2023]

# UN RENOUVELLEMENT URBAIN SOUS LE SIGNE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DIALOGUE

- Dans la perspective de l'élaboration d'un nouveau contrat de ville...
- Conseils citoyens, tables de quartier et participation des habitants à la vie publique : quel bilan ?
- Réduire les inégalités scolaires
- ANRU 2 : vers une compréhension plus fine des besoins des habitants
- Cécile Léonardi et Florian Golay : « Quand un bailleur rénove d'un seul coup 300, 500, 1 000 logements, il y a une massification de l'effet écologique ! »
- Fortes chaleurs et quartiers populaires : le banc à l'ombre et ce qui tourne autour...
- Renouvellement urbain et transition écologique : la Métropole hors des sentiers battus
- De nouvelles compétences pour les intercommunalités : les conventions intercommunales des attributions
- Les rapports de l'Institut Montaigne : vers un ANRU des habitants ?
- Incendie de Vaulx-en-Velin : une tragédie symptomatique dans une commune emblématique
- Crise du logement : des leviers d'action pour la Métropole de Lyon
- À l'échelle statistique, quelles évolutions des QPV de la Métropole ?
- Action sociale de droit commun et politique de la Ville : un rapprochement en cours
- Programme Métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e) : une hybridation des politiques publiques
- Assises des Quartiers populaires

# DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉLABORATION D'UN NOUVEAU CONTRAT DE VILLE...

**...qui devra être négocié avec l'État, la Métropole de Lyon engage un grand cycle d'échanges citoyens : les Assises des quartiers populaires. En juin 2023, de nouvelles émeutes enflamment les banlieues de France, soulignant l'urgence d'une pacification des relations entre les pouvoirs publics et une jeunesse sous tension.**



## **L'ATTENTE DES ANNONCES : RETOUR VERS LE FUTUR ?**

Après l'annonce en janvier 2022 de la prolongation des contrats de ville jusqu'à fin 2023, le sentiment domine d'une répétition de l'histoire, car la politique de la Ville se trouve dans une nouvelle phase d'incertitude quant à son futur, comme à la fin des années 2000. Deux points sont au moins en suspens :

- La future géographie prioritaire ;
- Les contours de la future contractualisation entre l'État et les collectivités locales dénommée « Engagements quartiers 2030 ».

À l'automne 2022, des annonces ministérielles pensaient cette nouvelle contractualisation autour des cinq points suivants :

- Le plein emploi ;
- La transition écologique et énergétique ;
- L'émancipation pour tous à travers la promotion de l'éducation ;
- La tranquillité et la sécurité publique ;
- La lutte contre toutes les discriminations étant un des objectifs transversaux.

Ces nouvelles thématiques, plus resserrées qu'historiquement, sont classiques dans la politique de la Ville, au regard des larges sujets qu'elle embrasse, à l'exception des enjeux de la transition écologique et énergétique qui sont sans doute les points cruciaux des années à venir. Même si beaucoup a été fait d'un point de vue de la réhabilitation des logements ou des nouvelles constructions, la crise énergétique doublée de l'inflation forte des produits alimentaires témoignent de nouvelles préoccupations comme celle de la sécurité sociale de l'alimentation.

Le Comité interministériel des Villes (CIV), l'instance interministérielle placée sous la présidence du premier ministre, devait se tenir en décembre 2022, puis a été décalée à plusieurs reprises pour aboutir à la date 30 juin 2023, en pleines émeutes. À cette date, sans faire de nouvelles annonces, le Gouvernement a reporté le CIV à la rentrée 2023.



Le changement de ministre le 20 juillet 2023 et la nomination d'une secrétaire d'État rattachée au ministère de l'Intérieur suite aux émeutes laisse le monde des professionnels et des habitants des quartiers de la politique de la Ville dans l'expectative.

## **LES ASSISES DES QUARTIERS POPULAIRES**

Pour préparer la nouvelle contractualisation et en anticipant la commande étatique passée à Mohammed Mehmache le 6 mars 2023 d'organiser dans tous les sites en contrats de ville des démarches participatives d'association des habitants, entre février et avril 2023, la Métropole de Lyon a organisé les Assises des quartiers populaires, en prenant le soin de ne pas les nommer assises de la politique de la Ville, pour mieux penser les habitants de ces quartiers comme des ressources pour la Métropole, dans son ensemble.

Cette démarche participative s'adressait à celles et ceux qui habitent et/ou travaillent au quotidien dans les quartiers populaires. Huit ateliers participatifs ont été coorganisées avec des communes pour débattre de différentes thématiques prioritaires de la politique de la Ville : habiter les quartiers populaires, l'égalité d'accès aux droits sociaux, participer dans les quartiers populaires, la réussite éducative, transitions écologiques et justice sociale, l'emploi pour tous, sport, santé, bien-être pour tous, l'art et la culture.

Une Grande Journée des Assises a réuni le 6 avril 2023 plus de 1000 des participants au Transbordeur de Villeurbanne, pour synthétiser et restituer les échanges issus des ateliers. Les représentants des institutions (État, Métropole, Communes, CAF) ont pu s'approprier cette matière et apporter de premières réponses.

## **DE LA BANLIEUE PARISIENNE À L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE, LE RETOUR DES ÉMEUTES**

Le 27 juin 2023, un adolescent de 17 ans est tué à Nanterre par un policier invoquant un refus d'obtempérer et la légitime défense, version qui sera rapidement démentie par des vidéos et les témoignages des passagers. Des émeutes ont lieu en France, à Bruxelles et Lausanne. Elles provoquent la mobilisation de plus de 40 000 forces de l'ordre tous les soirs pendant une semaine, l'arrestation de plus de 3000 personnes, la dégradation de milliers de bâtiments publics et de commerces, des pillages, de nombreux incendies et batailles rangées entre jeunes et forces de l'ordre. Très touchée par ces éruptions de violence, l'agglomération lyonnaise sera particulièrement concernée par le déploiement de forces de l'ordre supplémentaires et une interruption des transports en communs desservant ces quartiers dès la fin de l'après-midi.

Cette séquence permet très vite de ressortir les clichés relatifs à la politique de la ville : elle coûterait cher au contribuable. Contre ce discours médiatico-politique souvent repris, il importe de rappeler que le budget consacré à la politique de la Ville par l'État est extrêmement faible. Par exemple, sur les 12 milliards des budgets de l'ANRU, pour la période 2004-2020, l'État n'en apporta que 10 %, le reste étant amené par Action Logement (ex. 1% logement) et l'Union sociale de l'Habitat. Ce 1,2 milliard d'euros de l'État a permis de lever près de 50 milliards de budget (par l'association des bailleurs sociaux et des collectivités locales) générant, par là même, des ressources importantes (TVA et cotisations sociales et fiscales suite aux créations d'emplois) retournant dans les caisses de l'État. Aussi, ne peut-on pas dire que la politique de la Ville coûte cher.

## **VERS LA JEUNESSE, ET AU-DELÀ ?**

Si les explications des émeutes restent multifactorielles, les registres d'action restent circonscrits à la restauration des autorités parentales et policières, et tous les regards se portent vers le mal-être des jeunes habitants des QPV. Révélateurs de symptômes, certes, ces jeunes ne sont que l'une des catégories de citoyens qui composent ces quartiers. Peut-être faudrait-il réinterroger les politiques les concernant.

Il a été souvent dit que la politique de la Ville, dans son versant social, n'était qu'une immense politique de la jeunesse. La programmation des contrats de ville montre que de nombreuses actions financées relèvent de la tranche d'âge 12-25 ans. Les actions de la Métropole de Lyon, peu à peu, posent des jalons pour une approche intégrée d'une politique jeunesse à l'échelle intercommunale embarquant de larges politiques publiques : économie, tranquillité, santé, culture, solidarité ou encore logement.

Si les jeunes sont le baromètre du climat social dans les QPV, concentrer les moyens sur eux n'a jusqu'à présent pas prouvé son efficacité. Dans le prolongement du Projet métropolitain des solidarités voté en mars 2023, ainsi que des Assises des Quartiers populaires, le prochain contrat de ville pourrait chercher à s'approprier les axes rappelés par l'État, tels que « la sécurité, l'écologie du quotidien et l'accès à tous les services publics ». En somme, une stratégie globale, orientée à chaque étape par le dialogue citoyen, qui reconnaîtrait le quartier comme un écosystème qui ne demande qu'à bien vivre. Un quartier populaire, mais surtout un quartier comme tous les autres.

## CONSEILS CITOYENS, tables de quartier et participation des habitants à la vie publique : quel bilan ?

En 2014, le rapport Bacqué-Mechmache<sup>1</sup> préconisait la mise en place de « tables de quartier » pour permettre une participation effective, directe, des habitants à la politique de la Ville.

Ce dispositif, mettant en relation les différents acteurs d'un quartier afin d'élaborer des solutions adaptées à des problématiques locales, spécifiques, déterminées par les habitants eux-mêmes, venus participer de façon non obligatoire, se présentent comme une forme de contre-pouvoir à l'échelle du quartier, un lieu à la fois d'interpellation, de contestation, de proposition, de co-construction. En 2014, le ministre F. Lamy leur a préféré le dispositif des « conseils citoyens ».

Contrairement aux tables de quartier, les conseils citoyens sont profondément liés aux institutions de la politique de la Ville : chaque contrat de ville a obligation légale de mettre en place un conseil dans chaque quartier prioritaire. Ils sont composés d'habitants tirés au sort, ainsi que de représentants des associations et des acteurs locaux du quartier. Leur objet est de participer « à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation du contrat de ville ». Leurs représentants participent à « toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain<sup>2</sup>. » La mise en place d'un conseil citoyen est strictement de la responsabilité et du pouvoir des municipalités. Mais afin de garantir leur indépendance vis-à-vis des collectivités locales, le ministre a souhaité qu'ils soient placés sous le contrôle du préfet, et que ni élus ni agents administratifs n'y siègent.

Il existe donc une différence forte entre une vision de la participation fondée sur une double dynamique d'initiative et d'interpellation, et une obligation faite aux élus et aux préfets de créer des instances participatives. « Il ne s'agit plus d'appuyer des dynamiques citoyennes et de les reconnaître, mais bien de créer depuis le haut " un nouveau dispositif, de l'imposer aux municipalités et d'y convoquer les habitants. » Les thématiques abordées dans les conseils citoyens sont institutionnelles (contenu du contrat de ville) et imposées, tandis que celles des tables se construisent à partir des centres d'intérêt des habitants.

À titre d'expérimentation, et à la demande des rédacteurs du rapport, le ministre a néanmoins accepté que des tables de quartier soient mises en place et financées pour une période de trois ans, portées par la coordination *Pas Sans Nous* et les centres sociaux de France.

1. Marie-Hélène Bacqué, Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la Ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport remis au ministre de la Ville, juillet 2013. - 2. Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 7-1. - 3. *Conseils citoyens ou tables de quartier ?* Bénédicte Madelin C.E.R.A.S | Revue Projet 2018/2 No.363 | pages 38 à 43. - 4. Dostrevie, L. (2022). *Quelles marges de manœuvre pour l'action citoyenne dans les dispositifs participatifs : L'exemple d'un conseil citoyen dans un quartier populaire de banlieue parisienne*. Agencements, 8, 140-157. <https://doi.org/10.3917/agen.008.0140> - 5. « Évaluer les conseils citoyens : Pourquoi ? Comment ? Pour quels résultats ? Entretien avec Bénédicte Madelin, membre de la coordination Pas sans Nous », *Participations*, 2019/2 (No.24), p.217-239. DOI : 10.3917/parti.024.0217. <https://www.cairn.info/revue-participations-2019-2-page-217.htm>



## 10 ANS PLUS TARD...

Assez rapidement, le bilan des conseils citoyens est apparu mitigé. Les analyses montrent la faible portée et le caractère éphémère des transformations obtenues en matière de participation.

Convoqués au hasard, à propos de problématiques parfois techniques, les habitants ont eu tendance à désertier ces instances au bout de quelques réunions. Une grande marge d'interprétation étant laissée aux pouvoirs publics locaux dans leur mise en œuvre, de nombreux conseils ont finalement joué un rôle de relais des décisions prises par les instances locales de la politique de la Ville, ou ont vu leur rôle marginalisé. « De fait, la majorité des conseils citoyens se limite à des actions d'animation de la vie sociale et de convivialité : fête des voisins, marché de Noël, Carnaval ou opération propreté ... »<sup>3</sup>.

C'est ce qu'on observe à Lyon où, par exemple, le conseil de quartier Sans souci-Dauphiné organise la fête et le vide-greniers annuels du quartier. Les conseils de quartier La Duchère, Vaise-Industrie-Rochecardon et Gorge de Loup-Champvert organisent un ramassage de déchets dans le cadre de la « Faites de la propreté », le conseil de Moulin à Vent organise une « fête du printemps » pour favoriser la rencontre entre voisins.

Il arrive cependant que les conseils soient davantage investis et fonctionnels, lorsque les pouvoirs locaux jouent le jeu de la participation et rencontrent des citoyens prêts à se mobiliser. Ils deviennent ainsi des lieux d'interpellation des élus et des institutions, comme à Bagneux où l'animation du conseil est portée par le centre social et se construit autour des doléances habitantes<sup>4</sup>. À Vaulx-en-Velin, l'action du conseil s'est portée sur la relation police/population (rencontres avec la commissaire de police, la préfecture, etc.) ou encore sur les discriminations (invitation de la Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Haine anti-LGBT, participation à la concertation gouvernementale sur Sport, Emploi et Discriminations...).

Certains conseils citoyens s'attachent au « dur » de la politique de la Ville et de la rénovation urbaine. À Bron, le conseil s'est saisi de la problématique de la place de la biodiversité dans la rénovation et a réalisé un inventaire des espèces animales présentes, puis des documents et actions de sensibilisation (Bron'bec). Le conseil Centre-Sémard de Saint-Denis a consacré son budget à une étude sociologique et technique pour comprendre et prévenir les incendies mortels qui frappent les immeubles insalubres<sup>5</sup>. À la Villeneuve de Grenoble, le conseil est devenu le lieu de médiation entre

habitants et institutions d'un projet de rénovation initialement fortement contesté. Au niveau de la métropole grand-lyonnaise, un comité de suivi de la participation associe les citoyens à la préparation des consultations publiques, afin de d'anticiper avec eux les étapes et modalités les plus pertinentes pour les interventions citoyennes.

Les tables de quartier ont été mises en place en moins grand nombre, mais présentent un bilan plus nettement positif. Le fait qu'elles aient été expérimentées sur des sites sélectionnés par Pas Sans Nous et la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF), exclusivement dans des contextes locaux considérés comme très favorables (existence de réseaux habitants, relations dynamiques avec les pouvoirs publics, etc.) et souvent autour d'un problème déjà identifié par les habitants, voire d'une colère, facilite la mobilisation volontaire. À Nîmes par exemple, la table s'est créée pour réagir à la menace de suppression d'arrêts de bus, et a permis l'instauration d'un rapport de force jusqu'à la préservation d'une partie des arrêts menacés.

Pour le sociologue Julien Talpin<sup>6</sup>, les tables de quartiers constituent « l'expérience de participation la plus aboutie en France à ce jour ». Pour autant, il rappelle que l'essentiel de la politisation des habitants des quartiers populaires se joue ailleurs, dans des échanges et des réseaux de relations qui ne s'institutionnalisent que rarement, et autour d'enjeux peu ou mal perçus par les acteurs institutionnels. Les violences policières et les discriminations, les frustrations dans les relations aux services publics, notamment aux guichets de l'aide sociale, produisent une « politisation ordinaire » et la constitution « à bas bruit » de formes d'identifications collectives. Souvent dispersées, informelles, elles peuvent soudain devenir repérables et solides lorsqu'un événement donne à ces expériences une dimension extraordinaire : les émeutes, lorsque les violences policières aboutissent à la mort d'enfants du quartier, mais aussi la constitution de réseaux de solidarité alimentaire pendant la période du Covid, lorsque le sentiment d'abandon par l'État fut exacerbé.

6. Julien Talpin : « Les quartiers populaires ne sont pas des déserts politiques, mais il faut aussi rendre compte des difficultés de la participation dans ces territoires », entretien avec B. Lippens, Millénaire 3 <https://www.millenaire3.com/interview/2022/julien-talpin-les-quartiers-populaires-ne-sont-pas-des-deserts-politiques-mais-il-faut-aussi-rendre-compte-des-difficultes-de-la-participation>



# ÉDUCATION : réduire les inégalités scolaires

En 2021, la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) rappelait que le «retard scolaire est plus important pour les élèves habitant dans un quartier prioritaire (QP)». Depuis, quels contours prennent les politiques publiques visant à réduire ce fossé ?

Dans son étude, la DEPP fournissait ces chiffres : « Dans les collèges publics, 13,9% des élèves habitant dans un QP<sup>1</sup> sont en retard à l'entrée en sixième contre 6,8% des élèves n'habitant pas dans un QP ». Ce constat, le dernier Contrat de ville l'avait posé à l'échelle de la Métropole de Lyon où « environ 44% des jeunes de 15 à 24 ans sont sans diplôme dans les quartiers QPV (contre 25% dans le Grand Lyon). Et 9% d'entre eux ont un bac +2 et plus, trois fois moins que dans le Grand Lyon ». Ceci explique en partie les difficultés d'accès à la formation supérieure et à l'emploi.

Aussi le volet éducation de la politique de la Ville représente-t-il un axe de travail fort pour tenter de réduire les écarts entre les élèves, la ségrégation scolaire étant fortement influencée par les effets de territoire. Il s'appuie principalement sur le Programme de réussite éducative ou PRE, créé en 2005, pour lutter contre l'échec et le décrochage scolaire. L'atout de ce dispositif est d'être fortement partenarial, avec des liens forts aux associations de quartier, ancrage qui facilite la relation aux familles. Depuis 2019, le label national « cité éducative » permet d'accéder à des financements supplémentaires. Six projets ont été validés par l'État à l'échelle de la Métropole qui renforcent le maillage des acteurs (enseignants, associations, etc.) et les moyens au bénéfice des jeunes, de la petite enfance jusqu'à l'insertion professionnelle.

## ADDITION D'ACTEURS, MULTIPLICATION DE MOYENS, MAIS POUR QUELLES PRIORITÉS ?

À cela s'ajoute une convergence de plus en plus forte entre la géographie prioritaire de l'Éducation nationale et les quartiers politique de la Ville, qui permet de mieux diriger les moyens nationaux, y compris en termes de financements. Celle-ci prend notamment corps à travers les établissements classés en REP et REP+. À l'échelle métropolitaine, également, la politique éducation de droit commun investit ces territoires. On peut citer de nombreux exemples. La démarche TOTEM qui vise à renforcer l'attractivité des collèges en conférant une singularité à un établissement comme les « métiers d'avenir » à Elsa Triolet (Vénissieux) ou les classes à horaires aménagés Arts plastiques à Mermoz (Lyon, 8<sup>e</sup>).

Évoquons encore les travaux conduits sur la carte scolaire, sur le financement d'actions éducatives, la création de bourses aux stages pour les élèves sans réseau professionnel, etc. Des actions sont aussi conduites sur le numérique, avec la direction de l'informatique de la Métropole pour l'organisation d'événements sur le numérique éducatif, comme Super demain hors les murs, dans les quartiers politiques de la ville. Frédéric Reynouard explique qu'il s'agit plus largement « d'accompagner ces dynamiques pour essayer d'accrocher le territoire à l'établissement scolaire » et permettre de renforcer l'investissement des parents dans le « sanctuaire » de l'éducation nationale.

Plus largement, la volonté de développer une « Métropole éducative », avec des moyens renforcés dans les quartiers en politique de la Ville a été réaffirmée dans le Pacte de cohérence métropolitain de 2021-2026. L'éducation est un axe à part entière de ce document d'orientation qui positionne la Métropole dans un rôle de coordination « afin d'assurer la continuité éducative essentielle entre l'Éducation nationale, les collectivités territoriales, les parents, les associations de l'éducation populaire », avec une attention particulière portée aux quartiers prioritaires. Ainsi, même si un lien plus fort est attendu par les acteurs entre politique de la Ville et politiques de droit commun éducatives, ces dernières ont progressivement intégré les besoins spécifiques des quartiers prioritaires.



1. Repères et références statistiques 21, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, 2021.

## ANRU 2 : vers une compréhension plus fine des besoins des habitants

Évoqué dès 2010 par différents rapports parlementaires, lancé pour la période 2014-2024 puis prolongé jusqu'en 2030, le Nouveau Programme national de Renouvellement urbain (NPNRU) se caractérise par un moment de transition, puisqu'il fut enclenché avant la fin de l'ancien programme en 2020. Avec ce chevauchement sur quelques années, la lisibilité d'ensemble de ses effets n'était pas aisée.

Le bilan du premier programme (2004-2020) fait état à l'échelle nationale de 164 400 logements démolis, 142 000 logements reconstruits, 408 500 logements réhabilités, alors même que les objectifs au démarrage de l'ANRU pour la période 2004-2008 étaient de 200 000 démolitions, 200 000 constructions et 200 000 réhabilitations.

Ce deuxième programme vise des transformations urbaines sur 480 sites partagés en priorité nationale (216 quartiers) et régionale (264 quartiers). Doté de 12 milliards d'euros sur la période pour un investissement total en effet de levier estimé à 50 milliards d'euros, le budget du programme est partagé entre Action Logement (8,4 milliards d'euros), l'Unions sociale de l'Habitat (2,4 milliards d'euros) et l'État (1,2 milliard d'euros).

Trois inflexions majeures par rapport au premier programme ont été définies :

- Une contractualisation en deux temps, pour mieux définir les projets (protocole de préfiguration puis convention opérationnelle) ;
- Un portage des projets au niveau de l'agglomération plutôt qu'au niveau de la commune, pour favoriser un rééquilibrage des territoires ;
- Une ambition forte sur l'association des habitants, via le renforcement du rôle des conseils citoyens et la mise en place de maisons des projets facilitant l'information des habitants quant à l'état d'avancement des opérations.



La Duchère, 2021©Laurence Danière/Métropole de Lyon

### RÉNOVER PLUTÔT QUE DÉMOLIR : UNE PERSPECTIVE DURABLE ?

Ces inflexions ne sont pas neutres dans la mesure où les termes mêmes des programmes ont été modifiés. Ainsi, le premier évoquait la « rénovation urbaine », le second le « renouvellement urbain », traduisant la volonté d'appréhender de manière plus globale les interventions sur un quartier, là où le premier programme concentrait son intervention sur le seul bâti.

Dans la métropole de Lyon, 13 sites sont visés par le nouveau programme, avec la signature de conventions opérationnelles qui se déploieront jusqu'en 2030. Celles-ci doivent permettre de répondre aux enjeux de diversification de l'habitat, de changement d'image et de bilan carbone. Elles permettront d'orienter les futurs projets en limitant les démolitions coûteuses pour l'environnement et en répondant aux objectifs du renouvellement urbain, afin d'améliorer le cadre de vie de l'ensemble des habitants.

Avec la crise énergétique, la mise en œuvre de la transition écologique, le bilan carbone des habitants des QPV bien inférieur à celui d'autres classes sociales, la question d'un ANRU 3 est déjà posée par certains. Après le débat rénovation urbaine/renouvellement urbain, un éternel débat revient, entre réhabilitation et rénovation. De plus en plus de voix s'élèvent pour remettre en cause le principe de la démolition, et aller vers des réhabilitations plus respectueuses des modes de vie des habitants et moins émettrices de carbone. Sur un certain nombre de nouveaux projets financés par l'ANRU 2, cette approche semble l'emporter. Dans cette perspective, l'économie circulaire pourrait à court et moyen termes se révéler un levier pertinent de rapprochement entre transition écologique, impératifs budgétaires et prise en compte des attachements sensibles qui lient les habitants à leur quartier.



©CL-FL

« Quand un bailleur rénove d'un seul coup 300, 500, 1 000 logements, il y a une massification de l'effet écologique ! »

**Cécile Leonardi, sociologue et Florian Golay, architecte, tous deux maîtres de conférences à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Grenoble.**

### **Quelles formes prennent les préoccupations écologiques dans les cadres posés par la politique de la Ville, et comment décririez-vous leur évolution sur la dernière décennie ?**

Dans les grands axes de la politique de la Ville, il y a plutôt jusqu'à maintenant des thèmes « urbains » : désenclaver, recombinaison des espaces publics, créer de la mixité, équiper en gymnases... et puis une dimension sociale : la concertation, les clauses d'insertion... En réalité, les préoccupations écologiques sont plutôt venues de l'extérieur. Il n'y a pas véritablement d'objectifs écologiques, de réduction des gaz à effet de serre, ou des consommations énergétiques qui soient spécifiques aux QPV. Les niveaux réglementaires de performance sont liés à la construction en général. Ce qui s'applique, c'est comme ailleurs la « réglementation thermique » pour la rénovation des bâtiments, la RT2012, qui a 10 ans déjà, et la « réglementation environnementale » la RE2020 qui concerne la construction neuve. La réglementation thermique porte uniquement sur la consommation d'énergie des bâtiments (isolation, mode de chauffage, etc.). La réglementation environnementale prend également en compte l'impact carbone de la construction des bâtiments sur tout leur cycle de vie. Un bâtiment neuf, de la construction à la destruction incluse, ne doit pas émettre plus de 700 kg de carbone par m<sup>2</sup>. Cette réglementation impose donc de réfléchir au principal enjeu écologique, parce que le gros des émissions de carbone, c'est la construction des infrastructures, ce qui est dans le sol et le gros œuvre. Une fois qu'un bâtiment est construit, on peut dire qu'il a émis sa part de carbone. Ensuite, qu'on l'isole avec de la laine de verre ou de la laine de bois, d'un point de vue carbone, ça change peu de choses. Cette réglementation pousse donc à faire attention aux matériaux de construction utilisés et fait basculer vers les matériaux géo-sourcés et vers le recyclage, le réemploi de matériaux issus de la destruction d'autres immeubles. Dans le cadre de la rénovation urbaine, ces deux normes vont s'appliquer, la RT pour la rénovation des bâtiments, et la RE pour les constructions neuves.

### **Y a-t-il malgré tout une spécificité des QPV face à ces questions écologiques ?**

Bien sûr ! Pour commencer, les bailleurs se sont emparés de cette réglementation pour assumer volontairement des efforts écologiques importants. Sur la période 2010-2020, les réhabilitations portées par les bailleurs sociaux ont généralement visé la fourchette haute de la réglementation, voire un peu au-delà. Leur logique, c'est que la rénovation urbaine implique des chantiers très lourds, notamment en sites occupés : il faut déménager et reloger les habitants, négocier et ficeler le projet avec beaucoup d'acteurs, d'entreprises, monter des échafaudages...

À la fin, mettre 12 ou 14 cm d'isolant, ou du triple vitrage et une ventilation double flux...

c'est relativement peu par rapport à l'ensemble de cet énorme chantier. Ça permet de franchir une étiquette énergétique, notamment de passer de C à B. Ça vaut vraiment le coup, en termes d'économies d'énergie, et parfois aussi d'aides financières pour les bailleurs. Les bailleurs qui avaient des vieux bâtiments étiquetés F par exemple, font l'effort supplémentaire pour aller carrément à B. Cet effort est très puissant à l'échelle nationale. En dehors des QPV, en centre-ville, en lotissements, l'adaptation des bâtiments aux impératifs écologiques est très lente.

Les immeubles sont plus petits, il faut à chaque fois qu'une copropriété entière se mette d'accord, etc. Quand un bailleur rénove d'un seul coup 300, 500, 1 000 logements, il y a une massification de l'effet écologique ! Les bailleurs connaissent bien leur capacité à être une « force de frappe ». On le voit à Lyon, où EMH par exemple a cette particularité de travailler en GIE avec d'autres bailleurs pour développer une puissance de transformation, mais aussi de réflexion prospective. Cet outil leur permet d'être écologiquement très ambitieux sur pas mal d'opérations, avec des rénovations qui visent le niveau d'exigence du neuf, une réflexion sur le cycle de vie des bâtiments, la récupération de matériaux



lors de leurs opérations... Ils ne traînent pas des pieds face aux nouvelles normes, au contraire, ils ont commencé à mettre en place toutes les compétences en interne pour être capable d'appliquer les prochaines, et même aller au-delà de ce que réclame ou réclamera la réglementation. Cela vaut pour l'ensemble de la filière : comme ils sont beaucoup sollicités en QPV, les architectes, les maîtres d'œuvre, les bureaux d'études se sont mis à étudier ces bâtiments, ce patrimoine du 20<sup>e</sup> siècle qui ne se résume pas à « des tours et des barres ». Ils ont reconnu leur intérêt architectural, leur qualité résidentielle intrinsèque (parcs arborés, larges zones piétonnières, etc.) et leur qualité constructive : ces nombreuses grosses réhabilitations ont permis par exemple de sortir de l'idée que ces grands ensembles des années 1960-70 étaient des passoires thermiques. Les passoires thermiques en France, ce sont les maisons, d'avant 1948, dans les départements ruraux. Les bâtiments en QPV sont moins vieux, relativement entretenus, et il y a finalement très peu de logements sociaux en F ou en G. On a maintenant une vision claire des qualités de ces bâtiments au niveau thermique, et on a pu modéliser les économies d'énergie qu'on pouvait attendre en fonction des investissements, mais aussi l'évolution des loyers qu'il faut anticiper, etc. Les QPV ont été des lieux de recherche et de développement d'une connaissance approfondie de ce patrimoine, et de la rénovation thermique.

### **Si on se place du point de vue des habitants, quel est l'impact de ces changements ?**

Sur ce sujet aussi, il commence à y avoir une expérience accumulée et partagée. La discussion avec les habitants est facilitée par l'existence, depuis la loi Lamy, des conseils citoyens, qui sont l'espace de négociation avec les habitants. Si on leur montre qu'on leur propose d'économiser de l'énergie, et, concrètement, de baisser leur facture, ce qu'on est en mesure de faire à peu près aujourd'hui, ils sont vite convaincus. De leur côté, les bailleurs ont tout intérêt à permettre aux foyers modestes de bénéficier de cette baisse, qui facilitera le paiement des loyers par exemple. Dans certains cas, il y a cependant une hausse du loyer liée à la rénovation, mais là aussi il faut être en mesure de montrer comment elle est compensée, tout ou partie, par la baisse de consommation énergétique. Pour les habitants propriétaires, il y a également un enjeu de valorisation de leurs biens. Les grands ensembles sont souvent dans les quartiers les moins valorisés. Un logement en C ou en B est un bien rare sur les marchés de l'immobilier aujourd'hui. La rénovation thermique peut être un moyen de compenser la perte de valeur liée à la localisation, à l'image. C'est un calcul évidemment amplifié par la crise de l'énergie, l'augmentation du rôle de cet étiquetage dans le marché immobilier. Évidemment, tout le monde ne va pas venir habiter ces quartiers, mais pour une partie des ménages, qui vont par exemple habiter en QPV de toute façon, ils peuvent être amenés à choisir les mieux isolés. Idem entre un logement qui est un peu à l'extérieur du quartier mais mal isolé, et un logement en B dans le quartier. Inversement, sans cette rénovation, les biens ne valent plus rien. Ils sont complètement dévalorisés. Là, le logement retrouve de la valeur, mais pas le logement seul, le logement dans une rénovation globale : c'est tout le bâtiment qui devient labellisé B, dans un quartier qui est en train de faire peau neuve, voire parfois qui devient par la rénovation un écoquartier, avec un espace vert, un parc arboré, une vue, un nouveau gymnase, etc.

### **Il y a des QPV labellisés écoquartier ?**

Oui ! La Duchère à Lyon a ouvert la voie, en défendant la construction d'un « bout » d'écoquartier dans un QPV. Un quartier comme la Villeneuve à Grenoble est en train de passer les étapes de validation, cette fois sans beaucoup démolir. Ce sont les élus locaux, les services en charge du projet urbain qui défendent cette stratégie un peu « rusée » auprès de l'ANRU : « Regardez, on coche la plupart des cases d'un écoquartier ! » L'organisation de la vie y correspond déjà à celle des écoquartiers, parce que c'est des principes urbains un peu utopiques des années 1970 : la marchabilité, la ville sans voiture, la qualité de l'air, un grand parc pour la biodiversité et la fraîcheur pendant les canicules... C'était déjà la base de ces quartiers.

« Il nous reste juste à actualiser la performance thermique et on correspond à tous les critères ! » On peut utiliser une configuration urbaine qui était déjà vertueuse au départ, plutôt que de démolir pour reconstruire. Avec l'ANRU 1, on a démolé beaucoup, parfois avec une certaine violence vis-à-vis de la mémoire habitante, pour construire les mêmes logements que partout ailleurs, donc peu attractifs car « mal situés », et qui n'ont pas attiré une clientèle nouvelle.

Les mentalités sont en train de changer, même à l'ANRU. Mieux vaut « réparer la ville » plutôt que de raser et produire du neuf, à un coût énergétique, matériel et humain prohibitif. L'Ademe a montré en 2020 qu'il est plus écologique de rénover que de détruire, même pour construire un écoquartier. L'écoconstruction consomme beaucoup plus de carbone et de matières premières, donc de ressources, que l'éco-rénovation. Certains de ces quartiers bien rénovés ont d'énormes qualités : un design, de l'espace autour, des vues sans vis-à-vis, des appartements relativement grands, un travail paysager avec une réflexion sur l'eau fluviale parfois... Il y avait une idée de « confort pour tous » qui est presque étonnante aujourd'hui, et qui peut en faire demain des écoquartiers pour tous.

## FORTES CHALEURS ET QUARTIERS POPULAIRES : Le banc à l'ombre et ce qui tourne autour...

Durant l'été 2020, Malou Allagnat, alors docteurante Cifre en géographie sociale au sein de la Métropole, étudiait les effets des fortes chaleurs en allant à la rencontre des habitants d'un quartier de Saint-Priest. Le récit ci-dessous, écrit par la chercheuse, est extrait du dossier restituant certains enseignements de son enquête, et disponible en intégralité sur Millénaire 3.

En périodes de fortes chaleurs, les déplacements dans le quartier sont chronométrés. « Quand il fait très chaud, je fais les courses le matin. À 8h15 je suis déjà en bas. Ils ouvrent à 8h30 ». Qui dit déplacement dit planification des pauses. Chaque banc ombragé est identifié en amont du trajet. « La chaleur elle m'énerve quand je marche. J'en perds mon souffle (...) Je voulais aller à Carrefour ce matin et ... je me suis arrêtée plusieurs fois sur les bancs ». Au fil de la discussion, la capacité de ces femmes à se déplacer se révèle être un frein majeur en périodes de fortes chaleurs. « Moi je ne conduis pas », me dit Alexa puis, en montrant Édith, elle s'exclame : « Puis elle, elle marche comme un escargot. On devient vieux. Profitez de votre jeunesse. Regardez comme on est foutues nous ! C'est vrai hein ».

Alors ce banc à l'ombre, à deux pas de leur logement est un prétexte pour se réunir.

- On se réunit à partir de 17 h même quand il fait très chaud et heureusement ça fait passer un moment. On est toutes seules à la maison.
- Non pas elle, s'exclame Édith, elle a encore son mari. Elle est gâtée elle.
- Enfin bref, c'est important pour nous. Bien sûr. Ah oui c'est important de se retrouver sinon on devient marteau hein. Heureusement que l'on a ça, sinon on n'a rien du tout.
- Parce que qu'est-ce que je fais, moi quand je suis chez moi toute seule ? Et bien je pense et je pense et c'est triste.



Feutre, encre de Chine et mise en couleur tablette graphique © Malou Allagnat

Autour de ce banc se trame une vie habitante et associative qui a une grande importance pour les quatre voisines.

- À 18 h il y en a un qui va venir faire de la musique. C'est un monsieur qui vient pour les enfants. Il vient pour les gosses. Ils font de la danse, ils jouent aux fléchettes... Il vient de 18 h à 20h30. On passe un bon moment-là.
- Moi je viens danser ici avec eux le disco. C'est la deuxième jeunesse.
- Elle dit qu'elle a mal aux jambes mais elle y va hein. Enfin, ça fait passer un moment. On n'a pas autre chose ici.
- Et ben les revoilà. C'est bon, c'est l'heure.

C'est la fameuse heure des moustiques. Un réflexe apparaît soudain, clap clap. Alexa sort une petite bouteille de vinaigre blanc. L'odeur aigre parfume nos échanges. « C'est des petits machins noirs qui nous piquent. Des bestioles, des moustiques quoi » Clap ! Un moustique ! Raté.

De toute façon, il est 20 h, l'heure de rentrer. Elles remontent chacune dans leur tour respective. Claudia me dit que quand elle rentre, elle allume sa télé, remplit une bassine d'eau fraîche et s'assoit sur son canapé les pieds dans l'eau, une glace dans la main devant la télé, et « franchement on est bien ».

Récit extrait du dossier *Un été à Saint-Priest*, à retrouver en intégralité sur [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com) (2021)

# RENOUVELLEMENT URBAIN ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE : la Métropole hors des sentiers battus

En complément de l'ANRU 2, le volet transition écologique s'est fortement structuré ces dernières années pour les projets métropolitains de renouvellement urbain. D'abord centrée sur la diversification du tissu local, en termes de fonctions comme d'habitat, la métropole a progressivement évolué vers un urbanisme plus durable.

Renforcement de la sobriété énergétique des bâtiments, démarche Haute Qualité Environnementale (HQE), chauffage urbain, récupérateurs d'eau pluviale, éclairage naturel des parties communes... Un fort accent est désormais mis sur les réhabilitations Bâtiment Basse Consommation (BBC) puisque l'objectif est que l'ensemble du parc social soit à ce niveau en 2050. L'ampleur de la réhabilitation est sans équivalent avec l'ANRU 1 : la cible BBC implique des investissements au logement entre 40 K€ et jusqu'à 100 K€. Cela témoigne d'une prise en compte importante de l'enjeu de la transition énergétique et écologique.

Le quartier de La Duchère avait été le premier territoire du Programme national de Rénovation urbaine labellisé ÉcoQuartier de niveau 3 en 2013, puis de niveau 4 en 2018, le label récompensant des projets d'aménagements urbains exemplaires en matière de durabilité et de transition écologique. Projet bâti avec les habitants, constitution d'un réseau de chaleur urbain qui alimente le quartier avec une chaufferie au bois, îlots de fraîcheur, avec le réaménagement du parc du Vallon ont été retenus comme exemplaires.

Par ailleurs, des lignes fortes de tramway vont permettre de desservir un certain nombre de quartiers politique de la Ville (QPV) de l'agglomération, poursuivant une politique d'alternative à la voiture et d'accessibilité pour les QPV. Pour accompagner les projets urbains des quartiers Buers-Nord et Saint-Jean à Villeurbanne, mais également Vaulx-en-Velin Grande-Île ainsi que le renouvellement du quartier du Carré de Soie, une nouvelle ligne de tramway va être mise en place entre Vaulx-en-Velin et Villeurbanne, de même qu'entre la gare de Vénissieux et Gerland pour les projets urbains de Vénissieux et Saint-Fons.



La Duchère, Parc Vallon©Laurence Danière/Métropole de Lyon

## LE TEMPS DE LA MISE AU VERT

Pour aider au développement de l'agriculture en ville, le ministère de l'Agriculture et l'Agence nationale de renouvellement urbain ont labellisé, dans le Rhône, 8 initiatives de création de fermes urbaines, d'aménagement agricole de friches en transformations urbaines, ou encore de tiers-lieux autour de l'alimentation et du développement durable dans des quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

Dénoté « Quartiers fertiles », et doté de 3,5 millions d'euros de subventions, ce label vise les territoires de Saint-Fons, Villeurbanne, Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape, Givors, Lyon 8 et Lyon 9. Sa diffusion a bien pour but de favoriser la mise au vert de territoires densément peuplés, au sols largement artificialisés, au service du renforcement des liens sociaux entre habitants.

Enfin, le quartier des Minguettes-Clochettes à Saint-Fons/Vénissieux est lauréat, en 2023, comme 24 autres sites en France de l'appel à projets « Quartiers résilients » de l'ANRU. Il pourra bénéficier de subventions d'ingénierie, de dépenses de personnel et d'investissements pour anticiper le changement climatique mais aussi lutter contre les nuisances environnementales, (pollution atmosphérique et sonore), les effets d'îlot de chaleur urbain, ou la sous-performance énergétique des logements.



# DE NOUVELLES COMPÉTENCES POUR LES INTERCOMMUNALITÉS : les conventions intercommunales des attributions

Depuis près d'une trentaine d'années, la montée en puissance des intercommunalités sur les questions de logement est constante, depuis la production de logements sociaux avec la délégation des aides à la pierre à partir de 2004, puis maintenant dans les domaines de l'attribution de logements sociaux. Dans quelle mesure les conventions intercommunales des attributions (CIA) ont-elles recomposé les politiques locales, par rapport au temps de la co-gestion entre maires et bailleurs ?

Avec la loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, puis la loi Elan du 23 novembre 2018, la réforme de l'attribution des logements sociaux, engagée avec la loi Alur en 2014, a pris un nouveau tournant. Le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) stipule désormais que les intercommunalités dotées d'un Programme Local de l'Habitat et comprenant au moins un quartier politique de la Ville (QPV) doivent élaborer un plan partenarial de gestion et d'information des demandeurs (PPG-DID), mettre en place une conférence intercommunale du logement (CIL) et se doter d'un document-cadre d'orientation sur les attributions, ainsi que d'une convention intercommunale des attributions (CIA).

Ces instruments doivent permettre la mise en œuvre de deux grands objectifs d'attribution définis dans la loi :

- attribution de 25 % des logements sociaux situés hors-QPV aux ménages du premier quartile des revenus (les plus pauvres) ou issus du renouvellement urbain ou encore des ménages relogés dans le cadre d'une opération de qualification des copropriétés dégradées.
- et de 75 % des logements situés dans les QPV aux ménages relevant des trois quartiles de revenus supérieurs avec une attention sur le deuxième quartile.



Vue aérienne, 2020©Thierry Fournier/Métropole de Lyon

## MOINS UNE QUESTION DE RÉÉQUILIBRAGE QUE DE GESTION DES FLUX

Dans la métropole lyonnaise, le document-cadre des orientations d'attribution et la convention intercommunale d'attribution (CIA) 2019-2024 a été voté le 18 mars 2019. Un bilan en a été réalisé en mai 2022.

Sur l'ensemble de la Métropole, et pour l'année 2021, le premier objectif n'est pas rempli car seulement 19% d'attributions au 1er quartile sont constatées, une part en baisse par rapport à 2020 de -4 points) et 2019 (-5 points). Par contre, en QPV, 79% d'attributions ont été faites aux quartiles 2 - 3 - 4, une part en nette hausse par rapport à 2020 (+9 points).

L'une des explications de cet objectif non rempli (puisque'il était attendu 25% d'attribution du quartile 1 hors QPV) tient dans la concentration des logements à bas loyer dans les QPV. Si au global, 33% du total des logements locatifs sociaux sont localisés en QPV, près de deux tiers des logements à bas loyers (coût inférieur à 4,92 euros/m<sup>2</sup>) sont situés en QPV (63%).

Par ailleurs, il est constaté une difficulté d'accès au parc social pour les demandeurs en situation de handicap : l'indice de pression (soit le nombre de demandes actives sur le nombre de demandes satisfaites) pour eux est de 13,2, alors qu'il est en moyenne de 8,3 sur le territoire métropolitain. De la même façon, la pression sur les demandeurs du premier quartile est à 12.

Ainsi, en s'intéressant de plus près aux attributions, il s'agit de dépasser le sujet du rééquilibrage spatial de la production de l'offre de logement social dans l'agglomération, pour porter une attention aux «flux» et à l'occupation sociale de ces logements, qu'ils soient en QPV ou hors QPV, continuant ainsi d'affirmer la réalité du pouvoir intercommunal.

# LES RAPPORTS DE L'INSTITUT MONTAIGNE : vers un ANRU des habitants ?

Coup sur coup, en octobre 2020 puis en juin 2022, Hakim El Karoui, pour l'institut Montaigne, va produire deux rapports sur les quartiers de la politique de la Ville, respectivement *Les quartiers pauvres ont un avenir* puis *L'avenir se joue dans les quartiers pauvres : 24h dans la vie d'un habitant* en association avec Iona Lefebvre.

Le premier rapport s'attache à déconstruire huit idées reçues. On imagine des territoires bénéficiant plus que la moyenne d'argent public. Mais il n'en est rien : les quartiers pauvres se retrouvent partout en France, créent des richesses, mais reçoivent bien moins que ce que l'on peut imaginer de la part de l'État. En un sens, ces quartiers sont les vrais territoires désavantagés dans le jeu de la solidarité nationale.

Nous retiendrons deux déconstructions de ces idées reçues. D'abord, la politique de la Ville n'est pas un puit sans fond. Si les méthodes de calcul fluctuent, la dépense par habitant en quartier politique de la Ville est estimée entre 800 et 1000 euros par an. Ensuite, la drogue ne fait pas vivre les quartiers pauvres. Le chiffre d'affaires de la drogue en France est estimé à 2,7 milliards d'euros, et le nombre d'emplois équivalents temps plein (ETP) dans ce secteur est estimé à seulement 20 000. À titre de comparaison, la grande distribution pèse 110 milliards d'euros en France. Quatre pistes ressortent du rapport : aller vers un ANRU des habitants pour investir dans les flux plutôt que les stocks, les habitants plutôt que les bâtiments, mieux flécher vers les quartiers l'argent des systèmes de péréquation entre l'État et les collectivités locales, instaurer un seuil de logements sociaux à ne pas dépasser par communes (40%), renforcer les moyens de certains dispositifs (cités éducatives), et surtout ouvrir le débat sur la dépénalisation du cannabis.

## LE SOUS-INVESTISSEMENT, LA FORÊT CACHÉE PAR L'ARBRE DES IDÉES REÇUES

Le second rapport s'intéresse à la vie quotidienne des habitants dans les quartiers de la politique de la Ville en balayant une journée du matin au soir et fait 31 propositions pour un «ANRU des habitants». Le coût en est estimé à 2 milliards d'euros en fonctionnement et 300 millions d'euros en investissement par an. Il est à noter que 18 de ces 31 propositions concernent la petite enfance, l'enfance ou la jeunesse (développement de places en crèches, petits déjeuner gratuits, cantine à 1 euro, tutorat obligatoire pour les élèves à partir de la seconde, généralisation de dispositifs vacances apprenantes et colonies apprenantes pour le départ en vacances des élèves, fermeture des collèges où les indicateurs de ségrégation sont les plus élevés, etc.).

Les coûts les plus importants renvoient à la proposition de recrutement de 13 500 policiers supplémentaires ou au redéploiement des moyens dans les quartiers prioritaires qui correspond au sous-investissement en masse salariale des forces de l'ordre dans les quartiers. Le second poste de charges renvoie lui au dispositif cantines à 1 euro (367 millions d'euros).

Certaines de ces propositions sont déjà pour partie reprises, comme la généralisation de «devoirs faits» au collège, les dispositifs obligatoires de soutien scolaire en 6<sup>e</sup>, ou encore l'encouragement à la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs avec les associations (inscrites dans la circulaire sur les futurs contrats de ville du 31 août 2023). Mais elles restent diluées dans l'attente de nouvelles mesures à venir dans le cadre d'un prochain Comité Interministériel des Villes déjà plusieurs fois reporté, comme si la politique de la Ville était coincée dans l'agenda gouvernemental par la montée de l'extrême-droite.

# **INCENDIE DE VAULX-EN-VELIN :** **une tragédie symptomatique dans une commune** **emblématique**

Dans la nuit du 15 au 16 décembre 2022, un incendie se déclarait dans un immeuble du quartier des Sauveteurs-Cervelières, proche du Mas du Taureau, à Vaulx-en-Velin. 10 résidents y trouvèrent la mort, et plus de 20 autres furent blessés. Cette tragédie rappela à l'opinion publique l'état de dégradation de certaines copropriétés des quartiers populaires, tout en soulignant les conséquences délétères du commerce de drogue, le départ de feu étant supposé avoir eu lieu dans un local squatté par des trafiquants.

«Toute la lumière doit être faite sur les raisons de cet incendie, et toute la lumière doit être faite sur la manière dont cet incendie a créé un drame aussi important». À travers ces mots, le ministre du Logement Olivier Klein laissait entendre implicitement que deux facteurs pouvaient expliquer la gravité d'un sinistre ayant mobilisé 170 sapeurs-pompiers et soixante-cinq engins.

D'une part, cet immeuble du chemin des Barques était inscrit sur une liste nationale de copropriétés privées dégradées, du fait du manque de moyens des propriétaires, –et faisait l'objet d'un plan de sauvegarde de plusieurs– millions d'euros soutenu par la Métropole de Lyon, l'État et la commune. D'autre part, selon certains habitants, cet immeuble était squatté par des dealers depuis déjà plusieurs années.

Le 29 août 2023, la police judiciaire de Lyon confirmait, après expertise, que l'origine du feu était humaine et se situait bien à la base de l'immeuble, dans un des canapés installés dans un hall aménagé «comme un appartement», selon M<sup>e</sup> Yves Hartemann, avocat des familles, et où les dealers auraient installé des «chauffages d'appoint».

Si rien ne dit qu'il s'agissait d'un incendie volontaire, une information judiciaire, menée par deux juges d'instruction, est menée pour dégradation volontaire par incendie ayant entraîné la mort, et dégradation volontaire par incendie ayant entraîné une incapacité totale de travail. Mais si l'incendie a pris de telles proportions, c'est en grande partie du fait de la vétusté d'un immeuble aux murs couverts de lambris.

## **DES MAUX IRRÉSOLUS DEPUIS PLUS DE 30 ANS**

La nuit même, commune, Métropole et État se mobilisaient pour reloger en urgence les survivants du drame. La semaine suivante, dans l'espace municipal Frachon, des vêtements, des denrées alimentaires, et même quelques jouets pour les enfants étaient déposés par les habitants et les associations locales, à quelques jours de Noël, dans un remarquable élan de solidarité.

Au niveau politique, le 18 décembre, Pascal Mailhos, préfet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Hélène Geoffroy, maire de Vaulx-en-Velin, et Renaud Payre, vice-président de la Métropole de Lyon à l'habitat, au Logement social et à la Politique la ville, réunissait l'ensemble des administrations concernées et des bailleurs sociaux (ABC HLM), afin de reloger les 80 personnes laissées sans toit.

Des solutions de logement provisoire furent trouvées d'abord dans l'ÉPIDE de Meyzieu, géré par l'État, puis dans un lycée mis à disposition par le Conseil régional. En parallèle furent abordés les dispositifs de soutien psychologique apportés aux victimes, ainsi que le renforcement des moyens policiers pour une plus grande sécurité au sein du quartier du Mas du Taureau.

Le 20 décembre, l'édile vaudaise était reçue par la première ministre Élisabeth Borne, à qui elle rappela ses demandes «de sécurité et de retravailler tout l'urbanisme parce qu'il y a des points de deal qui s'installent, qu'on déloge et qui se réinstallent». Deux jours après, une marche blanche réunissait plus de 200 personnes pour un hommage aux victimes, parmi lesquelles quatre enfants.

Concernant le relogement pérenne de la trentaine de ménages, grâce à l'appel de Bruno Bernard, président de la Métropole et à la mobilisation des bailleurs sociaux, des solutions ont pu être trouvées pour la majorité des ménages. Pour d'autres, il aura fallu plusieurs mois d'attente, du fait de l'importante pression immobilière dont souffre l'agglomération.

Reste des questions de fond : comment une telle cohabitation entre des familles et des délinquants a-t-elle pu s'installer ? Et quid des moyens d'action des relais de proximité, associatifs ou institutionnels dans ce quartier symptomatique du «malaise des banlieues», alors que d'importants projets de rénovation urbaine ont vu le jour depuis les émeutes d'octobre 1990, nées juste à une rue de là, au Mas du Taureau ?



# CRISE DU LOGEMENT :

## des leviers d'action pour la Métropole de Lyon

La forte attractivité et la croissance démographique exercent une pression immobilière importante sur la métropole. Celle-ci se traduit par une augmentation des prix et des difficultés de construction, avec une baisse de la production. Sur le locatif, à plus de 12 euros le mètre carré en 2023, le loyer médian du marché privé dans la métropole de Lyon est parmi les plus élevés de France. Mécaniquement, cela impacte le logement social.

Avec plus de 71000 demandes de logements sociaux en attente sur le territoire, un seul logement n'est attribué pour 8,3 demandes en 2021. L'offre de construction neuve de logements sociaux est elle aussi à la peine : 3000 en 2022 pour un objectif de 6000 à l'année. Si le nombre de sans-abris a baissé, se réduisant à 1700 personnes en 2021, plus de 12000 personnes restent encore sans logements dans la métropole. Que peut-elle alors faire face à cette tension ?

Tout d'abord, écouter les habitants pour leur rendre «un pouvoir d'habiter», car les fortes tensions immobilières impactent leur vécu. En décembre 2022, le *Livre blanc de l'habitat de la Métropole*, élaboré à partir d'entretiens avec 80 habitants sur quatre quartiers, et d'ateliers de travail avec des professionnels, a montré que de nombreuses personnes avaient le sentiment d'un enfermement du fait d'un parcours résidentiel contraint, d'un logement pas toujours adapté, et d'un environnement de quartier souvent non choisi. Fort de 20 propositions, le Livre blanc veut permettre aux habitants de mieux choisir leur lieu de vie et desserrer ces contraintes.



Barre 230©Laurence Danière/Métropole de Lyon

### DES DISPOSITIFS NATIONAUX, UNE STRATÉGIE LOCALE

En termes de leviers d'action, différentes pistes viennent de voir le jour ces dernières années. Le Bail Réel Solidaire (BRS) permet à des ménages de se porter acquéreurs de logements tout en louant le foncier, ce qui diminue le coût d'acquisition, et en remboursant leur prêt à un organisme dédié. La Métropole s'est fixée pour objectif de produire 1000 BRS par an en plus des 5000 logements sociaux.

L'encadrement des loyers a été mis en place à Lyon et Villeurbanne en novembre 2021 pour les territoires les plus en tension. En 2022, 46 communes de la Métropole disposent d'un SMS (Secteur de Mixité Sociale), au sein duquel tout programme d'habitat devra comprendre un pourcentage affecté à une catégorie de logements définie, afin d'atteindre des objectifs de mixité sociale. Rappelons aussi que les communes ont l'obligation de construire des logements sociaux pour un taux minimal de 25%.

Enfin, l'approche du Logement d'Abord impacte l'évolution de l'offre, par le maintien de la capacité d'hébergement d'urgence, afin de répondre aux enjeux d'accueil inconditionnel et de mise à l'abri des personnes en détresse. De même, les logiques d'accompagnement social évoluent à partir d'une refonte des dispositifs adaptés aux besoins des personnes, au service d'une plus grande « politique de l'hospitalité ».

Pour renforcer encore la maîtrise par la Métropole de l'ensemble de la chaîne du logement (de la production à l'accompagnement des publics), un arrêté préfectoral du 22 février 2023 la reconnaît comme autorité organisatrice de l'habitat (AOH). Ce nouveau statut devrait permettre d'affiner la stratégie locale, en adaptant aux spécificités locales une politique dans laquelle le rôle de l'État reste déterminant, mais où seule la proximité permet un ajustement pertinent des moyens.

## À L'ÉCHELLE STATISTIQUE, quelles évolutions des QPV de la Métropole ?

Depuis près de 30 ans maintenant, l'agence d'urbanisme de Lyon a mis en place un système d'observation statistique des quartiers de la politique de la Ville qui vise les 37 QPV et les 29 Quartiers de Veille Active (QVA), soit au total 66 quartiers. Ce travail est d'autant plus important qu'il permet de déconstruire nombre de représentations et stéréotypes de ces territoires. L'observation sur la longue durée permet de restituer les évolutions en cours et de rendre compte des flux et mobilités des populations, plutôt que de se figer sur des stocks à l'instant T. En grande masse, les 66 quartiers accueillent près de 300 000 habitants en 2018, soit 21% de la métropole.

Le dernier rapport paru en janvier 2023 présente un certain nombre de résultats sur l'occupation du parc social, sur les parcours résidentiels des ménages ou encore sur les transformations démographiques des territoires.

Ainsi, ces quartiers concentrent :

- 46% du parc locatif social de la métropole de Lyon contre 50% en 2014 ;
- 56% des T5 et plus contre 60% en 2014 ;
- 75% du parc locatif social à bas loyer contre 74% en 2014.

Même si les tensions sur les marchés du logement freinent les mobilités, celles-ci existent, même après la crise sanitaire. Entre 2015 et 2016, les habitants des QPV de la Métropole de Lyon déménagent moins (11,5%, 18 000 habitants) que ceux de la Métropole hors QPV (12,4%). Après la crise, ces mobilités ont beaucoup diminué mais subsistent.

Plus qualitativement, depuis la même enquête réalisée en 2013-2014, quatre types de parcours résidentiels se dessinent en 2021 :

- Une mobilité pour s'installer, hors QPV mais toujours en location sociale ou privée ;
- Une mobilité pour un nouveau départ, plus souvent pour un autre logement social en QPV ;
- Une mobilité après une étape dans un quartier de la politique de la Ville, spécificité des étudiants avant de se mettre en colocation et d'emménager dans un quartier plus central ;
- Et un nouveau type émergent dans des secteurs non réhabilités : une mobilité pour quitter le quartier à tout prix.



Rillieux-la-Pape, avenue de l'Europe © J.-François Marin/Métropole de Lyon

### DES STATISTIQUES RÉVÉLATRICES DE FRAGILITÉS PERSISTANTES

Démographiquement, les QPV sont jeunes : 1/3 des habitants a moins de 20 ans, mais la part des moins de 6 ans baisse plus que dans le reste de la métropole, avec la diminution du nombre de naissances. On constate aussi un vieillissement de ces quartiers (15% des 66 quartiers a plus de 65 ans pour 16% à l'échelle de la métropole).

En croisant différents indicateurs, (revenus, jeunes sans diplômes, demandeurs d'emploi et familles monoparentales), l'agence a construit un indice de sensibilité qu'elle actualise tous les deux ans. Une grande diversité des situations domine. Aucun QPV ne connaît un rattrapage sur l'ensemble de son périmètre par rapport au reste de l'agglomération. Des secteurs enregistrent un rattrapage (indice de sensibilité proche de la moyenne d'agglomération) dans deux quartiers en renouvellement urbain : Duchère à Lyon 9<sup>e</sup> et Alpes-Bellevue à Saint-Priest. Des phénomènes de fragilité persistent sur d'autres QPV, en particulier à Grande Île à Vaulx-en-Velin, Ville nouvelle à Rillieux-la-Pape, Minguettes Clochettes à Vénissieux-Saint-Fons, Parilly à Bron, et Mermoz à Lyon 8<sup>e</sup>. Enfin, des QPV décrochent par rapport à la situation de l'agglomération avec une forte hausse de l'indice : Les Vernes à Givors, États-Unis Langlet Santy à Lyon 8<sup>e</sup>, Arsenal à Saint-Fons, Le Prainet à Décines.

Indicateurs essentiels, ces chiffres ne laissent par ailleurs pas apparaître la baisse de confiance des habitants dans la capacité du politique à résoudre leurs problèmes. À l'échelle de l'ensemble de la métropole, ils révèlent néanmoins à celles et ceux qui ne les côtoient pas quotidiennement que les difficultés des quartiers populaires grand-lyonnais restent entières, et qu'elles constituent une source d'injustice sociale dont l'ensemble du territoire pourrait à terme payer les conséquences.

# **ACTION SOCIALE DE DROIT COMMUN ET POLITIQUE DE LA VILLE : rapprochement en cours**

L'action sociale est une dimension clé de la politique de la Ville. Sous ce label «social» la diversité des démarches vise non pas l'urbain mais l'humain. Il regroupe ainsi l'ensemble des mesures d'accompagnement des habitants, de façon à améliorer leurs opportunités de vie et d'épanouissement, tels que l'accès à la formation, à l'emploi, aux droits, à la culture et, plus largement, à la participation à la vie de la Cité.

Dans le contrat de ville 2015-2020, l'action sociale de la politique de la Ville repose sur plusieurs piliers allant du développement économique et de l'emploi à la cohésion sociale, en passant par une série d'axes transversaux tels que la participation, la lutte contre les discriminations, l'action en faveur des jeunes ou encore l'éducation.

S'il est stratégique, le contrat de ville n'est pas un document opérationnel. Aussi a-t-il été nécessaire que les acteurs de chaque secteur (social, culture, sport, insertion...), s'en approprient les intentions, afin de les décliner en programmes d'actions partagés. D'autant que l'une des postures majeures du contrat de ville repose sur la mobilisation des politiques de droit commun. Ainsi, le texte pose-t-il que «l'organisation de la gouvernance est un enjeu fort pour renforcer l'efficacité des politiques menées, notamment dans la nouvelle étape engagée par la réforme de la politique de la Ville où l'implication du droit commun devient une priorité».

Concernant les politiques sociales, toutefois, l'enjeu est complexe. En premier lieu, il existe une tension entre d'une part l'approche par publics de droit commun et, d'autre part, l'entrée par territoire qui caractérise la politique de la Ville. Pour précieuse qu'elle soit, la présence des Maisons de la Métropole de Lyon (MDML) ne change pas la donne : si elles sont bien des portes d'accès locales aux droits, c'est d'abord pour les publics bénéficiaires du droit commun. Il existe une seconde tension, entre approche individuelle de l'action sociale de droit commun et approche collective et multi-partenaire qui caractérise davantage la politique de la Ville.

## **DÉCLOISONNER L'ACTION DE PROXIMITÉ**

Demeure une question de moyens. Les MDML situées dans les quartiers prioritaires disposent rarement de moyens renforcés ou de postes spécifiques, avec, par exemple, des agents de développement territorial pouvant faire la liaison entre les deux approches des politiques publiques. Aujourd'hui, les relations entre l'action sociale des territoires de la Métropole et la politique de la Ville conduite dans les quartiers prioritaires repose souvent sur les relations interpersonnelles des agents ou des cadres et gagnerait à se systématiser davantage.

Sur des registres plus spécifiques, toutefois, le croisement entre politique sociale de droit commun et politique de la Ville s'est renforcé. La prévention spécialisée, par exemple, qui dépend du droit commun, est aujourd'hui un outil d'intervention largement orienté vers la politique de la Ville. Une illustration se trouve avec des postes d'éducateurs intervenant à Vénissieux, rattachés à l'action sociale du territoire et financés par la Métropole via le Plan pauvreté.

De son côté, le Projet métropolitain des solidarités (PMS) inclut des actions co-portées avec la politique de la Ville, comme la réalisation de projets sociaux de territoire. Il s'agit d'améliorer la coordination de l'intervention sociale et médico-sociale à l'échelle des conférences territoriales des maires (CTM), et notamment avec la politique de la Ville – pour les quartiers qui sont concernés –, en s'appuyant sur les directeurs de territoire qui chapotent les politiques sociales métropolitaines de droit commun. Il faut enfin, mentionner l'insertion, qui est sans doute le volet à dimension sociale qui a le plus bénéficié de la fusion entre le département du Rhône et le Grand Lyon.

Présentée dans la Constitution dans le chapitre consacré aux départements, la Métropole se verra sans doute attendue dans un futur proche sur sa capacité à démontrer sa capacité à mieux articuler que son prédécesseur les mesures au service des plus démunis dans un périmètre plus large, qu'il s'agisse de ses compétences ou des territoires concernés. Derrière ces résultats, l'enjeu pourrait bien être celui de la légitimité à long terme du nouvel échelon qu'elle est encore seule à incarner.

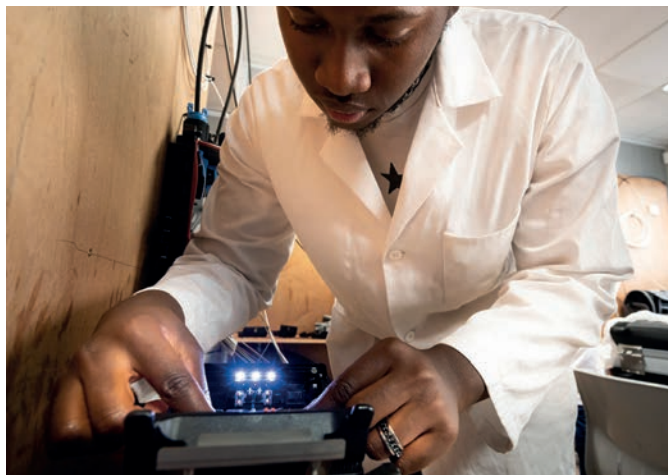


# PROGRAMME MÉTROPOLITAIN D'INSERTION POUR L'EMPLOI (PMI'e) : une hybridation des politiques publiques

Couvrant la période 2022-2026, le second Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e) tire les enseignements du précédent pour accorder plus de place à la dimension sociale de l'insertion et davantage bénéficier aux publics fragiles.

De 2016 à 2020, le premier PMI'e rendait compte d'une volonté d'intégrer fortement l'insertion - emploi au champ économique. De fait, en 2015, lors de la création de la Métropole, les politiques d'insertion du Conseil général du Rhône ont été hébergées à la direction économique du Grand Lyon, à partir du principe que les entreprises devaient jouer un rôle central dans l'emploi des plus précaires. La Charte des 1000, en 2017, avait ainsi servi cette ambition en mobilisant les acteurs économiques. Ce rapprochement s'est fait toutefois sans réellement associer le champ de la politique de la Ville, alors que les Quartiers Politiques de la Ville et les Quartiers en Veille Active concentrent 43% des personnes concernées par le Revenu de solidarité active (RSA).

C'est avec le deuxième PMI'e qu'une inflexion est donnée. Il ne s'agit pas d'un retour arrière, mais de la reconnaissance qu'un travail individuel plus spécifique est nécessaire pour accompagner les personnes fragiles vers l'emploi, en œuvrant plus étroitement avec les acteurs sociaux et de proximité. Par ailleurs, les autres politiques métropolitaines sont également mobilisées, notamment la mobilité, pour faciliter l'accès aux bassins d'emploi. Avec ce PMI'e, la gouvernance évolue pour associer plus étroitement les acteurs locaux, dont ceux de la politique de la Ville, avec la difficulté que les organisations varient fortement à l'échelle des communes. Mais la volonté est bien de trouver le bon maillage d'action : un niveau territorial, voire infraterritorial, aligné sur la géographie des besoins, dont ceux des quartiers prioritaires.



Insertion via les métiers du numérique ©Thierry Fournier/Métropole de Lyon

## UN AMORTISSEUR SOCIAL EFFICACE

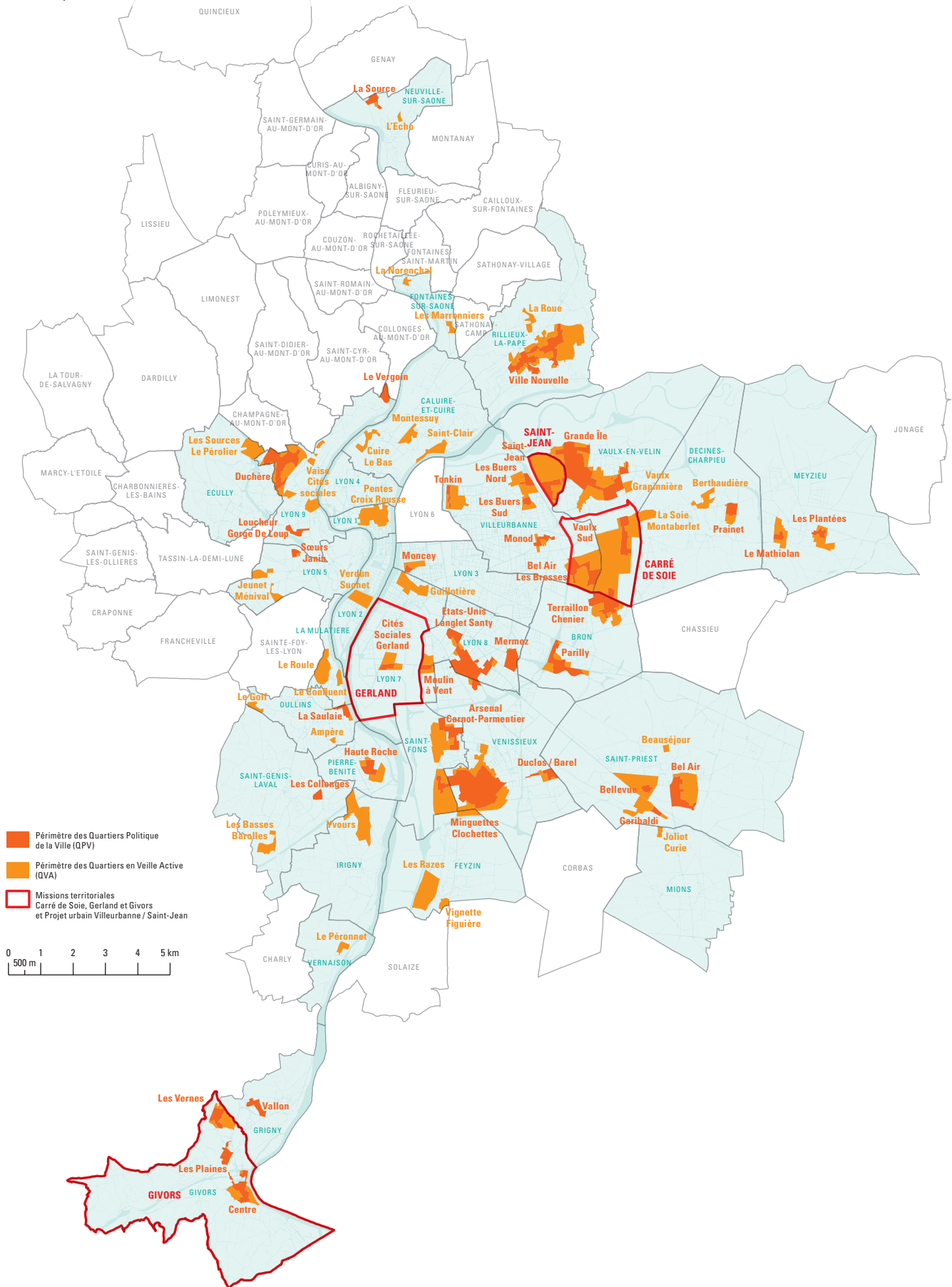
Le maillage des acteurs et du territoire s'est densifié sur la question insertion/emploi. En 2019, la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi (MMIE) a ouvert ses portes, pour constituer un vrai lieu de partage « sur ces questions d'insertion, d'emploi, d'accompagnement des publics, de formation... dans un champ qui est caractérisé quand même souvent par le cloisonnement, l'émiettement des compétences » (Lafoux).

Pour ce qui est de la proximité, elle est assurée par une vingtaine d'antennes, notamment dans les territoires les plus fragiles, la présence de missions locales, les cités de l'emploi, les territoires Zéro chômeur, etc. À cela s'ajoute, les Comités territoriaux d'insertion pour l'emploi (CTIE), et les binômes formés par les Coordonnateurs emploi insertion (CEI) d'une part, et les chargés de liaison entreprise-emploi (CLEE) d'autre part, qui incarnent la logique d'action à l'échelle des Conférences territoriales des maires (CTM).

*In fine*, le volet insertion du contrat de ville permet de renforcer les dispositifs insertion/emploi des communes, leur offrant plus de finesse et des moyens renforcés. Une structuration qui semble opérante à l'échelle de la Métropole, puisque, selon l'Observatoire partenarial\*, le nombre de bénéficiaires du RSA a proportionnellement moins augmenté dans les QPV que dans le reste du territoire métropolitain.

\* Précarité et quartiers en politique de la ville : les bénéficiaires du Revenu de solidarité active. Données, Observatoire partenarial, Agence d'urbanisme, 2020.

Métropole de Lyon  
 Direction du pilotage urbain  
**OPV/QVA, MISSIONS TERRITORIALES ET PROJET URBAIN**



# Assises des Quartiers populaires : une Grande Journée pour réécrire ensemble la politique de la Ville

*La Grande journée.* Tel était le nom du rendez-vous de clôture des Assises des Quartiers populaires, organisées par la Métropole de Lyon, où se sont rassemblés, le 6 avril 2023, plus de 800 participants. Avec une trentaine d'interventions publiques et de nombreux ateliers, ces assises ont permis de partager la réflexion sur l'avenir de la Politique de la ville. Retour sur ce moment fort, point d'orgue de trois mois de rencontres participatives animées à l'échelle de tout le territoire métropolitain.

« Quartier », « cité », ces termes, souvent péjoratifs, désignent les quartiers populaires. Leurs caractéristiques ? Plus de précarité, moins de services publics et de transports en commun, peu de mixité sociale à l'école, etc.

## 40 ans de sur-mesure pour les quartiers populaires

Pourtant, depuis plus de 40 ans, l'État et les collectivités locales s'associent pour les réhabiliter et améliorer la vie de leurs habitants. Un reproche, toutefois, revient comme un leitmotiv : la Politique de la ville se focaliserait sur l'urbain, négligeant l'humain. Or, comme l'a rappelé Olivier Klein, ministre délégué chargé de la Ville et du Logement, dans son discours d'ouverture : « Il n'y a pas de Politique de la Ville sans une prise en compte forte et sincère de la parole des habitants des quartiers ».

Bruno Bernard, président de la Métropole, a rappelé cette ambition de participation qu'il a placée au cœur de la rédaction du Contrat de ville métropolitain de 2024, feuille de route de la Politique de la ville. C'est à partir de ce principe et pour nourrir ce document stratégique qu'ont été organisés huit ateliers qui, de février à avril, ont rassemblé plus de 1000 personnes, et dont la Grande Journée a pu présenter les travaux.



CONSIGNÉS DANS LES ACTES DE  
LA GRANDE JOURNÉE, LES ÉCHANGES  
SONT DISPONIBLES SUR

*jeparticipe*  
grandlyon.com

## La participation au service de quartiers plus agréables à vivre

Démocratie représentative, participative ou d'interpellation ? Les habitants se sont questionnés sur la meilleure façon de se faire entendre. Car qui pourrait être plus légitime qu'eux quand il s'agit d'évaluer leur propre cadre de vie ? Attentes de sécurité, de services publics et de transport, d'équipements culturels et sportifs, de commerces de proximité, de mobilité résidentielle, d'aménités urbaines... c'est leur quotidien qui est en jeu !

Or, comme cela a été rappelé durant les ateliers : il n'y a ni réelle participation ni co-décision si les habitants ne sont pas reconnus dans leur légitimité et leur capacité à produire de l'expertise d'usage. Cela suppose parfois un changement de posture dans les institutions, comme en témoigne l'organisation de cette grande démarche collective. En jeu ? Assurer les conditions justes de l'expression des savoirs d'expérience des habitants, en construire le recueil et la mise en débat avec les acteurs publics et, enfin, s'en saisir pour co-élaborer l'avenir.

## L'émancipation par le savoir et la culture

L'éducation est un enjeu d'autant plus crucial dans les quartiers populaires que les parents peuvent moins souvent y aider leurs enfants qui souffrent d'un déficit d'accès à la culture. À travers un atelier et deux enquêtes, les habitants ont ainsi souligné combien l'espace de l'école, en particulier le collège, devait être un lieu ouvert sur le quartier et où tous, y compris les parents, pouvaient se sentir en confiance. Mieux construire le lien à l'école, c'est aussi prévenir les exclusions, réfléchir à d'autres rythmes pour les apprentissages, favoriser les sorties scolaires et le sport. Enfin, apprendre nécessite un climat apaisé, ce qui impose de lutter contre les violences et le harcèlement.

La mobilité culturelle est une demande forte des habitants. Il s'agit de soutenir la possibilité des habitants d'accéder aux grandes institutions de la métropole tout en implantant durablement la culture dans les quartiers. Ceux-ci doivent être des lieux de production et de diffusion d'une culture populaire, dont la vitalité anime le tissu local, au sein de friches ou de bulles culturelles.



## Le plein emploi et l'accès aux droits

Formation insuffisante, manque de confiance en soi, discriminations à l'embauche... les habitants des quartiers populaires cumulent les difficultés d'accès à l'emploi. Avec les acteurs de leurs territoires, ils ont partagé des propositions dans huit ateliers consacrés à la connaissance des métiers, à la création d'activité ou de réseau, à la reprise d'emploi, etc. Il en ressort notamment le besoin d'un lieu unique, véritable maison de proximité de l'emploi, regroupant toute la chaîne qui relie la formation à l'entreprise, en passant par l'insertion sociale et professionnelle.

L'accès au droit est également une préoccupation forte des habitants. Un appel unanime a été lancé pour simplifier les démarches, adapter les services et la langue administrative ou encore s'assurer que la dématérialisation, qui devait faciliter la vie des gens, ne devienne pas un frein. In fine, il faut viser un renversement de la charge : cela ne doit plus être aux personnes de faire valoir leurs droits mais aux institutions de les leur garantir.

## Inégalités environnementales, sociales et de santé : un même combat

On sait désormais que les populations des quartiers populaires subissent des cumuls d'inégalités. Elles sont ainsi plus durement confrontées aux enjeux de transition et davantage touchées par les problématiques environnementales. L'accès à la nature ou à une alimentation de proximité et de qualité y sont moindre que dans d'autres quartiers, tandis que la pollution, le bruit ou les îlots de chaleur y sont plus importants.

Les inégalités sociales accroissent aussi les inégalités de santé. Tous les participants ont souligné le nécessaire effort de prévention, qu'il s'agisse d'alimentation, de sport, d'accès aux soins primaires ou de santé mentale. Sécurité sociale alimentaire, jardins partagés, tables de quartier, sont autant de pistes évoquées pour accroître la santé, le cadre de vie et la convivialité urbaine.

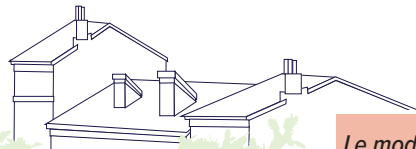
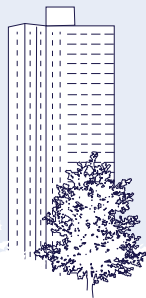
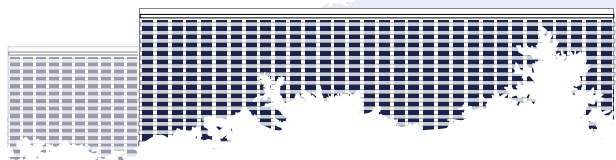
En fil rouge de cette Grande Journée, l'exigence d'égalité des personnes et des territoires, dans le contexte particulier du changement climatique. Les parties prenantes et agissantes des quartiers populaires ont redit leur besoin d'être associées à la définition du Contrat de ville 2024 ainsi qu'à son évaluation chemin faisant, prenant ainsi la Métropole au mot de son ambition de participation citoyenne.



Atelier "Mon quartier au quotidien : habiter les quartiers populaires", à l'Espace Citoyen (Lyon 8) ©Thierry Fournier/Métropole de Lyon

# POLITIQUE DE LA VILLE :

## Quelques faits marquants depuis 2010



*Le modèle lyonnais de conciliation fait ses preuves, avec la Communauté urbaine de Lyon et le Département du Rhône qui s'entendent sur une fusion dans le périmètre de l'ancienne intercommunalité.*

### 4 DÉCEMBRE

Annonce par Gérard Collomb et Michel Mercier de la création de la Métropole de Lyon.

### 1<sup>ER</sup> JUILLET

Démolition de la barre 230 à la Duchère

*Ces actes de terrorisme djihadiste seront suivis de ceux du 13 novembre 2015 à Paris, de celui de Nice le 14 juillet 2016, ou encore de l'assassinat de Samuel Paty le 16 octobre 2020. Retour des controverses autour de la place de l'Islam en France.*

### 7 ET 9 JANVIER

Attentats contre *Charlie Hebdo* et l'Hyper Cacher à Paris. Voir p. 19

*Collectivité territoriale à statut unique, la Métropole de Lyon promet de combiner les politiques publiques. Parviendra-t-elle à allier proximité aux habitants et efficacité de l'action ?*

### 1<sup>ER</sup> JANVIER

Création de la Métropole de Lyon dans le cadre de la loi MAPTAM. Voir p. 16

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

### 8 NOVEMBRE

Les Contrats urbains de Cohésion sociale (CUCS) sont prolongés jusqu'en 2014 avec un report de la future géographie prioritaire.

### 21 FÉVRIER

Promulgation de la loi Lamy qui instaure un contrat de ville unique à l'échelle intercommunale, la création des conseils citoyens, du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) et de l'Observatoire national de la politique de la Ville (ONPV). Voir p. 10

### JUILLET

Après l'élection d'E. Macron, annonce de la baisse des crédits de la politique de la Ville, des APL et d'une majeure partie des emplois aidés. Voir p. 35

### OCTOBRE

Création du hashtag #BalanceTonPorc et de #MeToo sur Twitter.

### 6 NOVEMBRE

Adoption du premier Projet métropolitain des solidarités. Voir p. 55

ÉTAT

MÉTROPOLE DE LYON

SOCIÉTÉ © Céline Ollivier-Peyrin



*La « France des oubliées » se soulève, imposant notamment dans le débat public le mal-être des zones péri-urbaines.*

**17 NOVEMBRE**

Premier rassemblement des Gilets jaunes. Voir p. 26

*Loin de l'euphorie de 1998, la diversité de l'équipe de France ne fait plus la Une. Un succès sportif parmi d'autres.*

**15 JUILLET**

Victoire de la France à la coupe du monde de football.

**22 MAI**

Remise du rapport Borloo. Voir p. 34

**17 MARS > 11 MAI**

Confinement suite à la crise sanitaire de la Covid-19. Voir p. 32

**17 NOVEMBRE**

Annnonce par le ministre Olivier Klein des futurs contrats de ville 2024-2030 sur 4 axes : plein emploi, transitions écologique et énergétique, émancipation pour tous, tranquillité et sécurité publique. Voir p. 40

**27 > 29 SEPTEMBRE**

82<sup>e</sup> congrès HLM de l'Union sociale pour l'Habitat à Lyon. Affirmation de l'orientation métropolitaine de limitation des démolitions dans les projets de renouvellement urbain.

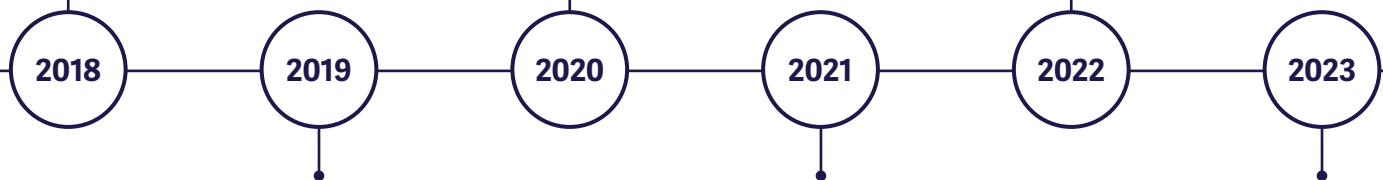
*Les milieux les plus défavorisés subissent les conséquences du conflit à travers une inflation record des produits énergétiques et alimentaires.*

**24 FÉVRIER**

La Russie reprend son offensive pour envahir l'Ukraine : la guerre est de retour en Europe.

**6 JANVIER**

Annnonce de la prolongation des contrats de ville jusque fin 2023. Voir p. 40



2018

2019

2020

2021

2022

2023

**15 MAI**

Sortie du film *Les Misérables*.

*Le 18 août 2021, la sortie du film Bac Nord semble lui répondre. Dans chacun, le désarroi d'une police sous pression, une jeunesse sans repères n'hésitant pas à faire usage de la violence, dans les deux cas, un État faible qui ne se donne pas les moyens de mettre en œuvre le Pacte républicain.*

**5 DÉCEMBRE**

Début du mouvement contre la réforme des retraites.

**2 AVRIL**

Démolition de la barre Monmousseau aux Minguettes à Vénissieux.

**JUIN**

Expérimentation par la Métropole de Lyon du Revenu Solidarité Jeunes pour les moins de 25 ans.

*Soumise comme l'était le Département aux prescriptions réglementaires et financières nationales en matière de politiques sociales, la Métropole montre sa capacité d'initiative et d'autonomie en expérimentant le RSJ.*

**19 JANVIER**

Début du mouvement contre la réforme des retraites.

**27 MARS**

Adoption du second Projet métropolitain des solidarités.

**6 AVRIL**

Fin des Assises des Quartiers populaires, ouvertes en février.

**27 JUIN**

Début des émeutes urbaines.

**31 AOÛT**

Sortie de la circulaire relative à la nouvelle contractualisation de la politique de la Ville.





Bibliothèque Annie Schwartz, La Duchère©Laurence Danière/Métropole de Lyon

# “ Ouvrir une nouvelle étape de la politique de la Ville...” ”

“L'histoire de la politique de la Ville de l'agglomération lyonnaise est riche, elle a connu des évolutions qui la singularisent. Le mandat métropolitain 2020-2026 pose les questions d'égalité, de transition écologique et de la justice sociale au coeur des défis à relever pour les quartiers populaires au sein de la Métropole de Lyon. Cette orientation a un écho très concret dans le quotidien des habitants : comment bien se loger, se nourrir, se déplacer, se former, élever ses enfants, se soigner, se sentir bien dans son quartier ? Autant de préoccupations percutées par la crise climatique, la diminution des ressources ou encore l'inflation.

Des inflexions ont été apportées très rapidement - aux projets de renouvellement urbain soutenus par l'ANRU en diminuant les projets de démolitions pour atténuer l'empreinte carbone, en accélérant le déploiement du réseau de transports publics du Sytral pour désenclaver les quartiers, en augmentant la végétalisation des espaces publics, en intensifiant la rénovation énergétique dans les copropriétés et dans les logements sociaux, etc. La crise Covid, les émeutes de juin 2023 ont pointé l'indispensable présence des acteurs associatifs dans nos quartiers. Les moyens ont été renforcés pour soutenir le tissu d'acteurs locaux qui accompagnent les habitants au quotidien.

À ce titre, la Métropole a augmenté de 37% entre 2020 et 2030 son budget dédié à la gestion sociale et urbaine de proximité, à l'opération Métropole Quartier d'été ou encore à l'ingénierie. Le défi du prochain contrat de ville est d'être à la hauteur des préoccupations quotidiennes des habitants des quartiers populaires. Ces derniers, aux côtés des acteurs des quartiers les ont exprimées lors des Assises des Quartiers populaires organisées par la Métropole de Lyon au 1<sup>er</sup> semestre 2023.

Des propositions concrètes que nous devons maintenant travailler ont été posées comme la création d'une sécurité sociale alimentaire, un accès plus égalitaire aux services publics ou encore une présence humaine plus forte dans les quartiers et une « attribution automatique » des aides sociales. Donner suite à ces attentes passe par des engagements des politiques de droit commun de la Métropole et de ses partenaires, notamment de l'État et des communes.

Le prochain contrat de ville doit ouvrir une nouvelle étape de la politique de la Ville, avec des projets de territoire définis avec les habitants dans les quartiers. C'est le travail à cette échelle qui permettra de combiner transition écologique et cohésion sociale dans notre métropole. La politique de la Ville ne doit pas être un simple rattrapage de l'action publique vers les quartiers populaires. Ces territoires sont porteurs de solutions et de ressources. Nous les avons écoutés, nous devons désormais agir et réussir collectivement.



**Renaud Payre**

Vice-président de la Métropole de Lyon à l'habitat, au logement et à la politique de la Ville





Retrouvez toutes les ressources  
[www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

**MÉTROPOLE DE LYON**  
Direction de la prospective  
et du dialogue public  
20 rue du Lac, CS 33569  
69505 Lyon Cedex 03

**MÉTROPOLE**

**GRAND LYON**

[grandlyon.com](http://grandlyon.com)