

# QUAND LA VILLE SE DÉFAIT : QUELLE POLITIQUE FACE À LA CRISE DES BANLIEUES ?

Jacques DONZELOT, maître de conférence à l'Université de Nanterre et conseiller scientifique au Plan urbanisme construction architecture.

Auteur de « *Quand la ville se défait : quelle politique face à la crise des banlieues ?* » paru aux éditions du Seuil en mars 2006.

*Texte communiqué à partir de la rencontre-débat du 13 octobre 2006  
Organisée par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne.*

## La question urbaine ou l'apparition d'une logique de séparation dans la ville

En un demi-siècle, la ville est passée du registre de la solution à celui du problème. Durant les années 1950 et 1960, elle a été le moyen de la «modernisation de la société par l'urbain<sup>1</sup>». Pour une France restée trop longtemps rurale et provinciale, pour des villes vétustes symboles d'entassement et de nuisance, la construction, à leur périphérie, d'ensembles d'immeubles offrant des logements spacieux, des conditions d'hygiène et de confort toutes nouvelles et tout cela dans un cadre proche de la nature, apparut comme le remède enfin trouvé aux troubles tant physiques que sociaux ou politiques attribués à l'accroissement des villes. Aussitôt trouvé, il fut administré à une société qui entraînait à toute allure dans l'ère de l'industrialisation, de la croissance et du progrès. Tout cela se réalisa sous la houlette d'un Etat modernisateur, soucieux de substituer les avantages fonctionnels de l'urbain moderne aux tourments sociaux dont la ville ancienne avait été le théâtre.

Mais, très vite, à partir du milieu des années 1970, cette vision positive d'une ville enfin modernisée s'est singulièrement effritée. Les grands ensembles, incarnation des Trente Glorieuses, sont devenus l'un des principaux soucis des gouvernements. Ils ne permettent plus l'accès au travail ou la stabilité de l'emploi, mais se trouvent bien plutôt associés au chômage, à la précarité, à la pauvreté, à la concentration notamment de minorités ethniques, dont la jeunesse doute d'avoir un avenir et se monte promptement à l'émeute, portée aux trafics illégaux, à la dépendance envers les formules de l'aide sociale. On a réalisé, également, que cette jeunesse des cités pouvait se mettre en quête de son identité propre, par le biais d'un retour ostentatoire au religieux, retour vite perçu comme une insulte à la République par ceux, du moins, qui se trouvaient chargés de leur en enseigner les bienfaits.

Ce rapide basculement dans le négatif de l'image des cités d'habitat social a entraîné une accélération du déversement des classes moyennes habitant ces

1. Selon l'expression de Thierry Oblet dans *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, PUF, 2005.

cités dans les communes rurales de la périphérie. Dans ce territoire dit péri-urbain, on put observer l'émergence d'un nouveau mode de vie, associé à la montée des classes moyennes, appuyé sur le développement de l'habitat pavillonnaire et de l'automobile. Ces «aventuriers du quotidien<sup>2</sup>» furent bientôt rejoints par les anciennes classes moyennes des vieux centres, qui ne pouvaient y suivre l'augmentation du foncier. Dans les centres en question, on voyait s'installer une classe nouvelle, moyenne et / ou supérieure, celle que Robert Reich a appelée «la classe des manipulateurs de symboles»: il s'agit, selon lui, de la classe émergente de la mondialisation, composée des professionnels de la recherche, de la communication, du conseil, de l'enseignement supérieur, lesquels trouvent tous, dans les centres- villes, y compris les anciens quartiers populaires, le bénéfice d'une grande proximité avec leurs lieux d'emplois, mais aussi de plaisir et qui, à la différence de la bourgeoisie classique, ne redoutent pas la présence du peuple, en apprécient même la proximité... Tandis que ce dernier se voit, lui, progressivement appelé à quitter ces lieux si marqués par son empreinte mais devenus impraticables du fait de la hausse des loyers et du foncier, hausse elle-même due à l'attrait pour le centre des *gentrifiés*.

La ville se défait alors, selon trois tendances qui portent ses diverses composantes sociales à s'ignorer. Les minorités et les pauvres subissent un processus de *relégation* dans les cités d'habitat social. Les classes moyennes, petites, intermédiaires et aisées se réfugient dans les communes rurales avoisinantes qui s'urbanisent ainsi et reçoivent l'appellation générique de péri- urbaines (lorsque plus de la moitié de la population de ces communes travaille au dehors de celles-ci, il est difficile de les appeler rurales !). Ce processus de *péri- urbanisation* s'étend régulièrement, selon une logique qui porte les plus pauvres des classes moyennes, puis les retraités, à s'installer toujours plus loin, là où le foncier est le moins cher et /ou la tranquillité plus grande. Les centres sont affectés, eux, par la *gentrification*, cette expression anglaise servant donc à désigner l'investissement des centres anciens par une population cultivée, soucieuse d'un accès privilégié aux avantages de la centralité, que ce soit pour le travail, le plaisir ou l'éducation de leurs enfants.

Voilà le problème posé, selon nous, au départ de la politique de la Ville. Soit un problème qui caractérise, certes, de la manière la plus aiguë les cités d'habitat social installées dans les villes ou à leur périphérie immédiate, mais qui concerne aussi bien toute la ville puisqu'il y a interdépendance entre les différentes tendances à la séparation qui l'affectent, tendances dont la relégation n'est que l'une de toutes celles qui défont la ville.

## La politique de la Ville, un traitement des lieux au nom de la mixité sociale par l'action à distance

Face à cette question urbaine, une politique a été construite depuis une tren-

2. Selon l'expression de Catherine Bidou-Zachariassen dans *Les aventuriers du quotidien. Essai sur les nouvelles classes moyennes*, PUF, 1984.

taine d'années : la politique de la Ville. Elle a évolué durant tout ce temps, aussi bien dans le contenu de son action que par les modalités de celle-ci et le degré d'affirmation de la philosophie qui la porte.

Au début, le cadre d'intervention de la politique de la Ville se trouvait limité au quartier, aux zones défavorisées en tant que telles. Puis, même si les zones en question restèrent bien la visée principale de l'action, le périmètre de référence de celle-ci alla en s'élargissant jusqu'à englober l'agglomération tout entière. Cette tendance est nettement visible à travers la succession des appellations données aux actions de cette politique de la Ville. Au départ, on parle de «développement social des quartiers». Puis on passe aux «contrats de ville», lesquels incorporent progressivement les «grands projets de ville».

En même temps que le cadre s'élargit, le contenu de l'action change. Il est axé de prime abord sur «les habitants», appellation consacrée pour désigner une population qui n'avait souvent pas d'autre statut, professionnel ou politique : en aucun cas il ne pouvait être question de la désigner par ses particularités ethniques, même et surtout si celles-ci constituaient la dimension la plus «visible» de ce qui la caractérisait ! «Les habitants» sont ainsi l'objet central de la préoccupation de programmes comme celui dit «Habitat et vie sociale», lancé à la fin des années 1970, puis, relayé durant les années 1980, par le «développement social des quartiers» (DSQ). Le mot de «quartier», tombé en désuétude durant la période de modernisation de la société par l'urbain, au profit de l'appellation de «zone» (ZUP, ZI, ZAC, etc.), reprend du service pour souligner le souci du voisinage, de «l'habitant» donc, et non plus de l'espace technocratiquement découpé par les ingénieurs de l'équipement. A partir du début des années 1960, la visée de l'action se déplace progressivement des «gens» vers les «lieux», donc vers le bâti et sa transformation. Il se concentre même de plus en plus sur les opérations de démolition et de reconstruction des immeubles caractéristiques des fameux «grands ensembles»: c'est le mode d'action qui a depuis le début de ce XXI<sup>e</sup> siècle, les faveurs des gouvernements, avec le thème du «renouvellement urbain», sous la gauche, puis de la «rénovation urbaine» sous la droite.

Cette évolution du contenu de l'action s'opère sous les auspices d'une philosophie explicite, celle de la «mixité sociale». Cette doctrine a, d'entrée de jeu, la faveur des décideurs politiques. Elle est progressivement considérée comme porteuse du principal, sinon du seul, remède effectif aux maux de l'urbain. Relativement timide au début de la politique de la Ville, cette référence à la mixité s'est affirmée au fil du temps, pour acquérir un véritable statut d'évidence au tournant de l'an 2000.

Quant aux formes de l'action, elles ont connu une évolution non moins sensible. Elles ont d'abord été inscrites dans un mécanisme contractuel dans le cadre de la planification entre l'Etat et les régions – ce qui impliquait donc la coproduction, par l'Etat et les collectivités locales, des projets de transformation des villes. Puis on a assisté, avec les opérations de rénovation urbaine tout particulièrement, à la naissance d'une formule nouvelle, beaucoup plus «économique», qui accorde aux communes la plus totale autonomie pour la

confection de leurs projets. Le but visé consiste à davantage responsabiliser les maires par rapport aux objectifs du gouvernement, en passant par une agence qui n'accorde ses crédits que si lesdits objectifs généraux lui paraissent suffisamment pris en compte. C'est pour cela que fut créée, en 2003, par Jean Louis Borloo, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Les fonds nécessaires pour l'action sont rassemblés en un seul guichet, auquel s'adressent les communes qui veulent réaliser sur leur territoire des opérations de rénovation urbaine. Voilà donc la réponse qui fut apportée à la «logique de séparation»: une insistance croissante sur le bâti, au nom de la mixité sociale, à proportion d'un renoncement au moins relatif à l'action sur les gens et surtout avec les gens.

## Une politique pour la ville

Cette politique ne paraît guère discutable et n'est guère discutée quant à ses principes : dès lors qu'on ne réussit pas à transformer les conditions de vie dans les quartiers dits sensibles par une action de nature essentiellement sociale, pourquoi, en effet, ne pas les changer radicalement afin de mieux intégrer physiquement ces quartiers dans l'espace urbain ? Quelle meilleure philosophie mettre en œuvre que celle de la mixité sociale pour justifier la refonte urbaine dans une société républicaine ennemie des ségrégations et encore plus des «communautarismes»? Pourquoi, enfin, ne pas préférer une formule d'action à distance sur le local qui fait jouer la pleine responsabilité des élus locaux et s'avère plus rapide (car plus économique en procédures) que la classique formule contractuelle, très compliquée du fait qu'elle engage une multiplicité de partenaires ?

Le scepticisme s'impose pourtant lorsqu'on examine les résultats de cette politique par rapport à ses objectifs déclarés. Plus on parle de mixité sociale, moins elle paraît se réaliser dans les quartiers cibles de la politique de la Ville, ainsi d'ailleurs que dans l'ensemble de la ville. Les opérations de démolition / rénovation conviennent à beaucoup d'élus qui y voient le moyen de satisfaire leur électorat ou de le modifier de manière satisfaisante à leurs yeux, en remodelant la composition sociale du peuplement de leur commune. La pratique de rénovation urbaine satisfait de même les bailleurs sociaux car elle leur permet de se débarrasser des immeubles non rentables et mal entretenus. Mais elle suscite beaucoup plus de résistance que d'adhésion de la part des habitants des quartiers en question. La formule du «gouvernement à distance» donne toute satisfaction à ces acteurs locaux que sont les élus et les bailleurs, maîtres du jeu et soucieux de leurs intérêts professionnels pour les uns, électoraux pour les autres. Mais elle n'établit pas de solidarité effective au niveau de la ville réelle, au niveau de l'agglomération qui la constitue.

Pourquoi une telle faiblesse des résultats ? Parce que la politique dite de la ville repose implicitement sur l'idée qu'il existe une ville idéale dont il faut rétablir les traits en résorbant les anomalies qui font tache ici ou là. Il s'agit

d'une lecture statique de la ville, au sens strict d'une vision étatique, à savoir la pure projection d'une rêverie d'Etat en vue d'un territoire homogénéisé sous son autorité. On passe ainsi à côté de la compréhension de ce qui fait la spécificité de la ville, de sa diversité, de sa dynamique. On joue au démiurge, on rêve de réinventer la cité idéale, de façonner l'urbain tel qu'il devrait être, sans s'occuper de la Ville telle qu'elle fonctionne, telle qu'elle réussit à produire, pour ceux qui y vivent, plus ou moins de chances d'avancer dans leur vie, de se sentir bien ici et néanmoins capables d'aller là-bas quand le moment sera venu. La ville est en effet cette drôle de machine qui offre à chacun les clefs du monde s'il sait s'en servir et qui au contraire l'enlise ou aggrave sa situation, si cela ne «marche pas». Mieux vaudrait donc envisager une politique pour la ville, qui s'emploierait à restituer les mécanismes de celle-ci, ses attraits, tout ce qui, en elle, permet de coupler le retrait et le mouvement, le bas et le haut, tout ce qui ouvre au monde – et non une carte postale du territoire français.

La mixité, oui, mais pas la mixité imposée, pas la «mixité sociale à l'envers» qui bloque les uns et les autres, les favorisés et les défavorisés, qui les dresse les uns contre les autres ou, plus souvent, les porte à s'ignorer. Plutôt que cette mixité imposée, il faut favoriser une mixité associée au mouvement, celle qui résulte de la facilitation de la mobilité.

La rénovation urbaine, oui, mais pas au prix d'une dispersion subie par les habitants pour libérer de l'espace constructible pour des logements de rapport. La rénovation devrait être plutôt mise à profit pour élever la «capacité de pouvoir» des habitants d'un quartier sur eux-mêmes, dans la ville et dans leur vie.

Le gouvernement à distance, oui, à condition qu'il n'amène pas les communes à s'organiser en clubs de riches ou de pauvres, mais à recomposer la ville. Il faut que l'intercommunalité soit l'occasion de faire de celle-ci un maillon fort de la démocratie politique et non une technique d'assemblage des communes selon un intérêt à courte vue ou par la simple application d'une logique de similitude qui rassure en étendant un peu plus la logique de l'entre-soi, en «défaisant» un peu plus la ville.

Voilà donc autant de directions pour «refaire la ville».

Jacques DONZELOT,  
Maître de conférence à l'Université de Nanterre et  
conseiller scientifique au Plan urbanisme construction architecture.