



10 novembre 1993

Crise des banlieues, crise de la ville

DANIEL BEHAR

La persistance du chômage dans la plupart des pays développés invite autant à la recherche du plein emploi qu'à une reconsidération radicale du rôle et de la place de la valeur travail dans le sentiment individuel de dignité et dans celui, collectif, de solidarité : un vrai chantier politique. La question urbaine se trouve aujourd'hui soumise au même exercice de relecture collective des enjeux et des valeurs qui fondent notre être ensemble.

Pendant une quinzaine d'années, savants, politiques et journalistes ont pu légitimement réduire la question urbaine à l'équation grand ensemble d'habitat social = exclusion (ou ghetto). Tout y invitait, en effet : alors que les centres étaient réinvestis par les cadres et les commerces de luxe, que la périphérie voyait se développer zones résidentielles ou industrielles, les quartiers HLM pouvaient apparaître comme le résidu d'une société urbaine en mutation. La coïncidence momentanée de populations en difficultés (chômage, échec scolaire, délinquance, assignation à résidence...), d'un mode de gestion vieillissant (le logement social) et d'une forme architecturale obsolète (tours et barres) a pu autoriser à identifier d'un bloc le mal — l'architecture pathogène — et son remède — « en finir avec les grands ensembles ».

Dans les années 80, l'intervention des pouvoirs publics s'est alors focalisée sur cette idée simple et mobilisatrice : faire des quartiers HLM des « quartiers comme les autres », ceci afin que recule le spectre du ghetto.

Du temps, de l'argent et des compétences furent dépensées — et continuent de l'être — pour normaliser ces quartiers... Jusqu'à ce qu'aujourd'hui, un consensus se forme pour exiger la conception d'un plan pluriannuel de démolition des grands ensembles, comme si la seule façon de guérir était de détruire le malade.

Mais de nombreux signes donnent en effet à penser que la crise urbaine ne se laisse guère circonscrire à quelques centaines de zones en difficultés — ou prioritaires — mais qu'elle s'étend bien au delà : la norme sociale sur laquelle notre système urbain est fondé apparaît aujourd'hui caduque.

La cohérence de la ville industrielle tenait à la segmentation sociale de son espace, avec un modèle lisible et simple : une hiérarchie en escalier dont chaque étape, connue et identifiée, était conflictuellement liée à la suivante, de la banlieue rouge aux quartiers bourgeois. C'est son évidence hiérarchique qui donnait à l'espace urbain sa force et sa cohésion : chacun pouvait se situer du fait de cette quasi équivalence entre localisation (quartier bourgeois ou quartier ouvrier), statut d'occupation (locataire HLM, locataire dans le privé, propriétaire occupant puis bailleur) et position sociale ; chacun imaginait que son ascension sociale et résidentielle était possible, que chaque étape, jusqu'à un certain point, lui était accessible.

Ce mode d'organisation sociospatiale avait suscité un projet de transformation sociale porté par l'action publique. L'Etat providence trouvait sa légitimité en maintenant, contre les effets destructeurs de «l'américanisation» de la société, le modèle collectif pacifié... du village et, plus largement, l'idéal d'équilibre territorial véhiculé par la société rurale.

Or ce modèle urbain trouve aujourd'hui ses limites : la ségrégation sociale persiste mais elle devient illisible. L'équivalence localisation / statut d'occupation / position sociale n'est plus, les repères connus s'évanouissent : les HLM peuvent être très demandés et peu accessibles ou totalement dépréciés et subir la vacance et la désaffectation générale. Certaines copropriétés se dégradent alors que d'autres conservent un statut «haut de gamme» ; les quartiers pavillonnaires sont touchés, qui voient en leur sein grandir la proportion de propriétaires dits «sinistrés», et s'opposer passants et sédentaires.

Face à ces mutations urbaines et sociales, la dénonciation de la ville à deux vitesses et la stigmatisation, derrière chaque quartier HLM, du ghetto à l'américaine, paraissent procéder d'analyses bien partielles des dynamiques urbaines. Si nos villes se rapprochent du modèle américain, ce n'est pas par l'ethnisation de leurs marges. Mais plutôt par le sentiment de l'extinction progressive des rapports d'interdépendance conflictuelle qui les structuraient. La hiérarchie des espaces laisse place à une juxtaposition indifférente des hommes, des formes urbaines et des territoires.

Les objectifs et les moyens de l'intervention publique dans le domaine urbain devraient évoluer en conséquence. Dans des villes dont les rapports sociaux internes se défont, dont les trames se déchirent et se fragmentent en une multitude de petits espaces contigus, raisonner en termes de répartition équilibrée des fruits du progrès, de dosage social et économique des quartiers, voire de réduction des disparités spatiales, n'a plus grand sens. De la même façon qu'on ne peut plus traiter le chômage avec les outils de la régularisation des conflits du travail, l'intervention publique en ville ne peut plus raisonner en termes de répartition égalitaire et homogène des hommes et des équipements. La notion de justice spatiale doit être entièrement repensée.

L'intervention publique urbaine devrait dès lors jouer simultanément sur les deux registres de la reconnaissance et de l'accessibilité.

Reconnaitre les banlieues pour ce qu'elles sont : les formes renouvelées, ou inédites des quartiers populaires de notre imaginaire social. Ceci ne signifie pas d'accepter les banlieues telles qu'elles sont : il convient en effet de distinguer la diversité territoriale productive, en ce qu'elle engendre un jeu à somme positive entre les quartiers ou les villes, des phénomènes d'exclusion et de fragmentation urbaine.

Mais la reconnaissance de cette diversité ne suffit pas si elle ne s'accompagne pas des conditions permettant de «faire tenir ensemble les morceaux de la ville», c'est-à-dire d'un travail sur l'accessibilité sociale, résidentielle, économique et culturelle des villes contemporaines.

Chacun doit pouvoir habiter où il le souhaite, et disposer sur place des services et des facilités qui donnent l'envie de rester. Mais chacun doit aussi pouvoir accéder, temporairement ou définitivement, à un autre quartier, un autre logement, un (autre) emploi.

Deux exemples, pour terminer, des révisions qu'induit cette perspective.

Doit-on persister à rechercher au prix de contreparties parfois inavouables l'implantation d'entreprises au cœur des grands ensembles, quand on sait que cette proximité spatiale n'induit pas pour autant la perméabilité entre les jeunes de ces quartiers et le monde de l'entreprise, ni même le frottement social entre les groupes et les individus ? Ne s'agit-il pas plutôt de faire porter l'effort sur les conditions d'accès à l'emploi, où qu'il soit ?

De même faut-il encore, à grand renfort d'argent public, tenter vainement de saupoudrer des logements HLM, alors que, par mimétisme social, ces logements, alibi d'une mixité illusoire, prendront rapidement la couleur de leur environnement ?

Confrontées à ces questions, les politiques publiques, et plus particulièrement la politique de la ville, sont à un tournant stratégique. Persistent-elles à prétendre traiter la marge de nos villes, rassurant ainsi l'opinion quant à la permanence d'une normalité urbaine ? Ou ont-elles la volonté de mobiliser la globalité de l'action publique pour se mettre à la hauteur de la recomposition d'ensemble du fonctionnement social et urbain ? Autrement dit, la politique de la ville est-elle en mesure d'entrer en politique ?