

Hervé Vieillard-Baron, Sarah Algis, Colette Schaubert 14 février 2007

La Victoire, 14 février 2007

La crise des banlieues est-elle un phénomène européen ?

Hervé Vieillard-Baron est Professeur à l'Université de Paris VIII.

On associe bien souvent "banlieue" et crise. Que la banlieue soit en crise, cela fait partie des idées reçues ! On connaît davantage la banlieue à travers le regard des médias et des hommes politiques qu'à travers les habitants ou les intervenants de terrain, et c'est très dommage. Les représentations ne sont pas conformes à la réalité.

Pour commencer, un petit retour sur les mots. Qu'est-ce qu'une "crise" ? Est-ce un état permanent ? Ou est-ce un état transitoire qui suppose après coup un retour à l'état antérieur ? N'est-ce pas plutôt une étape qui conduit à une nécessaire transformation ? Ce qui est sûr, c'est que le discours sur la crise exprime un profond sentiment d'inégalité et d'injustice.

Il ne faut pas confondre non plus les quartiers en difficulté avec la banlieue. Une partie des quartiers en crise sont situés au centre des villes : on ne peut pas réduire la difficulté sociale et les ZUS (Zones Urbaines Sensibles) à la banlieue. Près de 50% des quartiers sensibles sont situés dans les faubourgs ou en centre ville (particulièrement dans les petites villes du Languedoc comme Lunel ou Lodève). Ce concept de banlieue lui-même est devenu problématique. C'est aujourd'hui un mot-valise qui ne veut plus rien dire. Au Moyen-âge, la banlieue était définie juridiquement comme l'espace rural d'une lieue de large entourant le bourg ; les paysans payaient les banalités au seigneur pour l'utilisation du four ou du moulin, mais en retour, ils bénéficiaient de sa protection. Aujourd'hui, on fait parfois l'amalgame entre la banlieue et le fait d'être "mis au ban" de la société, mais cette association n'est pas exacte : au Moyen-âge, les " bannis " ne se retrouvaient pas dans la banlieue mais au-delà de celle-ci, dans l'espace inconnu non protégé. Depuis le 19ème siècle, la banlieue est définie comme la ceinture urbanisée entourant une ville-centre. Mais le mot a acquis d'autres connotations :

- ▶ une connotation sociologique liée à la marginalité. Les " jeunes de banlieue "rassemblent tous les jeunes un peu marginaux, avec la référence implicite à une culture spécifique (argot, hip-hop, langage gestuel)"
- ▶ une connotation symbolique liée à la stigmatisation. En gros, banlieue = attention danger !

Comme la banlieue, le terme de "ghetto" prête à toutes les interprétations. On parle de "quartier-ghetto" comme d'une évidence. C'est aussi un mot flottant, employé à tort et à travers. Il laisse croire que les quartiers se resserrent et se replient sur eux-mêmes. On a effectivement des quartiers qui se durcissent, mais pour des raisons à la fois internes et externes. Une forme de ghettoïsation vient de l'extérieur, du regard des autres, de la discrimination. Et il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui, en France, les quartiers les plus ségrégués sont les quartiers les plus riches. Historiquement, le "ghetto" implique la contrainte résidentielle. Or, dans notre système, chacun est en principe libre de s'installer là où il le souhaite. Le ghetto implique aussi une homogénéité ethnique et/ou religieuse, ce qui est loin

d'être le cas dans beaucoup de quartiers contemporains. Il faut donc nous habituer à ne pas entrer dans des logiques médiatiques surimposées et à refuser certaines constructions cumulatives de l'ordre de la "banlieue-phobie". Les peurs sont beaucoup plus faciles à construire qu'à détruire : il a fallu quelques mois pour créer la "sarcelite" comme maladie de la vie en grand ensemble, mais il a fallu 15 ans pour en sortir.

Dans tous les pays européens, on trouve des quartiers de forte immigration, avec un chômage massif dû à la désindustrialisation. Ce sont actuellement les pays de l'Europe de l'Est qui subissent la désindustrialisation la plus rapide, ce qui engendre de gros problèmes sociaux. C'est là, en Bulgarie, en Tchéquie, en Pologne et dans les pays baltes, que ces enjeux sont les plus cruciaux. D'où aussi ce regard des habitants de ces pays vers l'Ouest de l'Europe où ils imaginent que tout est mieux, qu'ils pourront bénéficier d'une protection sociale et d'entraide. La fascination de l'Ouest n'est pas à négliger même au sein de l'Union européenne. Mais certains quartiers français ne sont guère mieux lotis que les secteurs d'Europe de l'Est qui subissent de plein fouet cette désindustrialisation.

Dans certaines cités de Strasbourg, le chômage touche jusqu'à 22% de la population. Dans un collège de la banlieue de Strasbourg, le taux de réussite au brevet n'est que de 37% ! A Saint-Denis en région parisienne, il est de 50% et c'est le taux le plus bas d'Ile-de-France. Ce serait donc à Strasbourg qu'on trouverait le taux le plus bas à l'échelle du pays. L'absentéisme scolaire est un problème d'une ampleur considérable. Toujours dans ce collège, on arrive à un total de 10 000 journées d'absence pour une année.

Les quartiers en difficulté sont aussi caractérisés par un potentiel fiscal faible. On le voit grâce à l'Observatoire des zones urbaines sensibles mis en place par la Délégation interministérielle à la ville. Ce potentiel fiscal n'atteint que la moitié du potentiel fiscal moyen. La population des quartiers en difficulté est très diversifiée, en général plus jeune que la moyenne avec 30 à 35% de moins de 25 ans aux origines multiples. A Saint-Denis, on dénombre 102 nationalités, 82 à Sarcelles. Le paysage est souvent fait de barres et de tours, mais pas systématiquement. En fait, ce qui spécifie le plus ces quartiers en France, c'est la part importante de logements sociaux de type HLM.

Qu'est-ce qui est proprement français dans cette " crise des banlieues " ? Certainement le stigmate lié à la colonisation. La France n'a pas encore résolu les problèmes liés au passé colonial. Dans beaucoup de quartiers, les Algériens semblent avoir le plus de difficultés à s'en sortir, alors que les Marocains et le Turcs y arrivent plus aisément. Mais il y a bien sûr d'autres pays colonisateurs en Europe (par exemple la Belgique avec le Congo ou les Pays-Bas avec l'Indonésie ou le Surinam). Un autre grand pays colonial est la Grande-Bretagne, mais celle-ci a cependant résolu partiellement cette difficulté grâce au Commonwealth. Tous les membres du Commonwealth sont citoyens britanniques, ce qui change tout au niveau de l'image pour les habitants.

Certes, il y a en Grande-Bretagne des problèmes parfois plus lourds encore qu'en France, notamment dans les anciens quartiers ouvriers de Liverpool, Manchester ou Birmingham. Des transformations importantes ont eu lieu dans le cadre des opérations de " régénération " urbaine (en France, on parle plutôt de " renouvellement " ou de " rénovation ", tandis que le mot anglais " régénération " a été repris en Allemagne et dans les pays nordiques). En Grande-Bretagne, les problèmes sont liés, paradoxalement, aux facilités d'accueil des minorités et à la discrimination positive dont elles peuvent bénéficier, par exemple par le biais de quotas

réservés dans les administrations municipales. Mais cette politique n'a pas empêché les attentats de Londres.

Aujourd'hui, l'Angleterre tend à revenir sur cette politique en regardant du côté français et intervenant auprès des imams agressifs. La France est en effet très regardée dans le monde. Ses politiques urbaines et sociales sont passées au crible à l'étranger, bien plus qu'on ne l'imagine.

La culture de l'habiter est différente selon les pays d'Europe. Aujourd'hui, en France, les quartiers font l'objet d'une politique de "résidentialisation", de "sécurisation", termes pudiques pour indiquer qu'on met des grilles devant les immeubles et des codes à l'entrée. Mais cela correspond aussi à une demande d'une partie des habitants. En Allemagne, la situation n'est pas identique. Les immeubles sont souvent plus petits qu'en France, et le traitement des espaces publics est différent. En Suède, on accorde plus de soin au traitement des espaces publics autour des quartiers. C'est lié à la tradition suédoise du respect des minorités et à la pratique d'une certaine solidarité. La Suède accueille beaucoup plus d'étrangers (11%) que la France (5%) ! L'habitat des quartiers pauvres suédois est fait de petits immeubles de quelques étages, non loin de centres commerciaux dignes de ce nom et entourés d'espaces verts bien entretenus. Au Neuhof à Strasbourg, les commerces n'ont pas la place qui leur revient et leur situation est, d'un certain point de vue, indigne, même si le déclin du petit commerce est partout une réalité.

En France, on a souvent de grands parcs résidentiels dans le cadre des ZUS, c'est-à-dire des unités de 2000 à 12000 logements. Il faut dire que la France est le pays d'Europe de l'Ouest qui a construit le plus de grands ensembles dans un laps de temps court, de la fin des années 1950 au début des années 1970. A l'époque, c'était un mieux considérable en matière de logement et de confort. Mais on arrive aujourd'hui à la fin de la durée de vie prévue des immeubles. Les matériaux utilisés touchent au terme de leur fiabilité ; il y a des problèmes d'infiltration, des fenêtres en mauvais état, des malfaçons. Certains quartiers résistent mieux que d'autres à cette dégradation inévitable du bâti : à Sarcelles par exemple, certaines façades de barres sont en pierre de taille et tiennent mieux. La France porte en quelque sorte le poids lourd de ces constructions massives mais faites pour durer seulement 30 ou 40 ans. En Allemagne, par exemple, la durée de vie prévue est plus longue. En Angleterre, les immeubles en brique durent naturellement plus longtemps.

Un autre problème typiquement français est l'inachèvement de certains quartiers. Les programmes de construction des années 1960 s'appuyaient sur des prévisions démographiques très positives. On pensait qu'en l'an 2000 l'agglomération parisienne aurait 15 millions d'habitants : elle en compte en fait 9 millions. Dans les années 1970, on s'aperçoit qu'on a programmé beaucoup trop de logements et on réduit les dernières tranches, d'où l'inachèvement de nombreux grands ensembles français. On n'en parlait d'ailleurs pas en termes de "quartiers", mais carrément de "nouvelles villes" (cf. Le Mirail à Toulouse ou le Vert-Bois à Saint-Dizier). Mais au final, à cause des ajustements, une partie des équipements n'ont pas été réalisés : des collèges manquent, des rues de franchissement finissent en cul-de-sac, des centres commerciaux ne sont pas construits.

La situation est très différente en Europe de l'Est où l'on a au contraire des grands ensembles situés parfois au cœur des villes et qui accueillent une population de fonctionnaires, quartiers valorisés jusqu'à la fin du régime communiste. Mais aujourd'hui, il y a une crise parce que les représentations se sont modifiées avec la chute du Mur, les représentations des habitants de

L'Est se sont calquées sur celles des habitants de l'Ouest, avec l'idée d'un logement individuel à acquérir, le rêve d'une maison à soi avec un petit jardin.

Les représentations du collectif et de l'individuel varient beaucoup en Europe. En France, le logement collectif et la location ne sont pas systématiquement rejetés. Il est même souhaité par une partie des classes moyennes et des cadres supérieurs ; il y a beaucoup de " copropriétés de riches " à Paris, Versailles, au centre de Strasbourg. Plus on va vers le Nord de l'Europe, plus le logement collectif locatif a une bonne image. En France, il y a 56% de propriétaires et 44% de locataires. En Suède et au Danemark, il y a environ 70% de locataires et 30% de propriétaires. En Italie, en Espagne, on compte environ 70% de propriétaires, encore plus au Portugal et en Grèce. En Europe, paradoxalement, plus un pays est pauvre, plus il compte de propriétaires, avec l'idée que lorsqu'on a une petite maison, on peut s'en accommoder et la bricoler.

L'Europe intervient dans le financement des quartiers en difficulté par objectifs et selon des programmes définis, avec la volonté d'une approche "intégrée" pour aider globalement les quartiers, un attachement à la cohésion sociale et au travail sur le renouvellement urbain et l'environnement. Des programmes d'initiatives communautaires ont été développés, tels le programme Urban sur les quartiers, avec Urban I à partir de 1996 et Urban II à partir de 2000. 216 sites européens au total ont été touchés par les programmes Urban I et II. Le Neuhof à Strasbourg a été concerné, idem pour certains quartiers de Marseille et de la région parisienne (Clichy-sous-Bois, Aulnay, Les Mureaux).

Il faut savoir que l'Europe intervient toujours en complément d'autres financements (ville, conseil général), ce qui pose parfois des problèmes, beaucoup de villes étant trop pauvres pour contribuer au financement dans les proportions exigées. Des réseaux d'échange se sont développés entre des quartiers en difficulté. Faisant suite aux Contrats de Ville, les CUCS (Contrats Urbains de Cohésion Sociale) sont actuellement en cours de signature : ils représentent en quelque sorte le volet social de la politique de la Ville. Ils ne faut pas les confondre avec les opérations de rénovation urbaine mises en place par l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine). L'ANRU est par exemple très active au Neuhof où elle mobilise beaucoup de crédits. Cet apport considérable d'argent est aussi possible parce que le ministre de la Cohésion sociale et du Logement, Jean-Louis Borloo, est très actif et subtil dans les procédures de mobilisation de financements. Il s'agit de réhabiliter, démolir et reconstruire, de rénover la voirie, de créer des espaces verts, d'améliorer les transports en commun. Cette politique urbaine se double d'un volet social qui consiste à favoriser la réussite éducative, à organiser des ateliers Santé-ville (ASV) et la prévention sanitaire (en particulier sur les soins dentaires dont on constate les insuffisances de plus en plus fréquentes), à aider de nouvelles associations à s'installer, etc.

A Prague, où 30% de la population vit dans des barres ou des tours, la solution adoptée dans le cadre d'un programme de rénovation autour de la ville est la privatisation progressive. C'est aussi ce qui se fait en Allemagne, où au bout de 30 ans le logement locatif peut être acquis. En Angleterre, une telle politique a été appliquée massivement à l'époque Thatcher où le nombre de logements sociaux a été réduit des trois quarts (de 5 à 1 million environ), mais on ne peut pas non plus trop réduire un patrimoine social locatif qui doit être conservé pour des situations d'urgence. Autour de Turin en Italie, il y a aussi de grands programmes de rénovation urbaine qui sont menés, associés à des plans d'accompagnement social. Y sont associées initiatives locales et publiques et entreprises privées. En France, la part du privé dans de telles actions est encore faible. Il y a comme un tabou vis-à-vis des entreprises. Bernard Tapie avait essayé

de changer les choses en signant des contrats avec ces dernières, en créant des maisons de quartiers ouvertes 24h/24. Il ne faut pas oublier qu'il était alors en tête aux élections régionales à Sarcelles ! Mais il a été rattrapé par les affaires. En Angleterre, 39 quartiers ont été réhabilités dans le cadre d'une opération "New Deal for Communities". L'investissement a été massif. Au nord-ouest de Londres par exemple, dans un grand ensemble, on a détruit près de 1000 logements et reconstruit des logements mixtes pour attirer les classes moyennes : c'est la logique de mixage par les marges. On trouve aussi des conseils de réhabilitation.

Mais la question de la participation des habitants pose toujours problème. Quelle est leur participation réelle ? Aux conseils de quartiers viennent en général 4 ou 5 habitants pour un quartier de plusieurs milliers de résidents. Souvent, ils ne comprennent pas les règles et les documents de la participation. Beaucoup ne comprennent pas un plan en deux dimensions : cette compréhension résulte d'un long apprentissage scolaire que de nombreux habitants n'ont pas connu. Il faut donc trouver les bons outils et les bons mots de la participation. Le discours technocratique est souvent mal compris. Il y a là un enjeu important et il faut savoir vraiment ce qui est acceptable ou pas dans la participation qu'on propose, sinon elle n'est qu'un alibi facile.

Berlin est un exemple de participation efficace en Europe. Des jurys de quartiers y ont été constitués par la volonté du Sénat de Berlin (c'est-à-dire le gouvernement du Land). Il s'agit de miser sur la capacité d'organisation des habitants et sur la volonté des élus de leur accorder leur confiance. C'est le passage de la méfiance à la confiance qui est fondamental (En France, on en est plutôt encore à la méfiance par rapport à la participation des habitants). Cette confiance se voit dans la composition même de ces jurys de quartiers berlinois : 51% sont des habitants choisis au hasard sur des registres de population, 49% sont des responsables d'associations ou des élus. Les jurys de quartiers se voient allouer une somme d'argent par le Sénat de Berlin pour financer des projets. Exemples de projets : médiation dans des écoles, création d'une salle de sport, d'un café Internet, d'un centre de formation, mesures pour faciliter le nettoyage des jardins publics. 652 projets ont été acceptés entre 2002 et 2004, ce qui montre aussi une volonté globale de créer du lien entre les habitants des différents quartiers. L'intérêt collectif n'est pas que la somme des intérêts individuels. L'intérêt collectif, c'est aussi construire avec les autres quelque chose de neuf pour créer une ville vivable et agréable pour tous, durable pour tous et solidaire pour tous.

Débat

Par rapport à cette idée que la France est le pays d'Europe qui construit le plus de grands ensembles, y a-t-il des formes urbaines qui sont susceptibles en elles-mêmes de créer une crise ou alors la crise est-elle juste le reflet du niveau social des habitants ?

Il n'y a pas de forme urbaine vraiment pathologique en soi. Mais certaines formes urbaines peuvent prédisposer à des problèmes selon différents modes et à différentes époques. Par exemple, les espaces piétonniers sur vastes dalles créés initialement pour protéger les piétons, séparer les circulations : on a ainsi créé de grands ensembles à dalles en région parisienne. La dalle de 3 hectares du Val d'Argent Nord à Argenteuil a été primée lors d'un concours mondial d'architecture à Osaka en 1972. 20 ans après, elle est devenue le summum de la difficulté sociale. Les quartiers se sont précarisés, les jeunes adolescents n'y ont pas trouvé leur place, les équipements n'étant pas adaptés aux cycles de vie : ils sont faits pour de jeunes ménages avec des enfants en bas âge mais pas pour des jeunes de 16-20 ans. Ceux-ci utilisent la dalle pour divers trafics. Elle les met en position de guet pour vérifier que la police n'arrive pas : le temps que les policiers montent sur la dalle, les jeunes ont le temps de se disperser, de se

cachez. La police n'a pas de bureau sur la dalle ; elle en avait un, mais il a été incendié. Les immeubles en forme de spaghetti créés par l'architecte Émile Aillaud posent aussi problème. L'idée était de créer des immeubles tout en courbes pour rompre avec la monotonie de l'orthogonalité. Mais quand les barres sont trop proches les unes des autres, il existe un vis-à-vis gênant, les gens se voient d'un appartement à un autre et cette promiscuité peut générer des tensions.

A propos de la destruction de certains ensembles ?

Il y a eu souvent un éloignement progressif des pauvres et des gens qu'on ne voulait pas voir même si le discours est celui du maintien dans le quartier. Pour la municipalité, le problème est de redonner de la valeur foncière aux quartiers. Cette valorisation passe parfois par la destruction de certains logements. Mais avant de démolir, il faut plusieurs années. Avant la mise en place de l'ANRU, il fallait 4 à 5 ans pour que tous les habitants d'une barre soient relogés. En réalité, dans les quartiers difficiles, il y a une part de logements vacants qui vont servir dans le cadre du relogement. On essaye toujours de demander leur désir aux habitants et de statuer en fonction de ce paramètre. Trois logements peuvent être proposés et refusés successivement. Ensuite, soit on met en œuvre une procédure d'expulsion, soit on conclut un accord à l'amiable ; ce dernier cas est le plus fréquent. Parfois, les habitants les plus râleurs sont ceux qui obtiennent finalement le pavillon que tout le monde aurait voulu ! Avec l'ANRU, le relogement se fait le plus souvent en 3 ans, ce n'est pas brutal. Il n'empêche que tous les effets d'annonce sur les démolitions sont faux. Jean-Louis Borloo voulait démolir "200 000 logements en 5 ans", mais c'est techniquement impossible, on peut démolir au maximum 30 000 logements chaque année, car il faut vider les immeubles, mettre en branle des procédures très lourdes, etc. Et même, parfois, on démolit des immeubles qu'on n'a pas fini de payer car les emprunts souscrits lors de leur construction pouvaient courir sur 35 ou 42 ans !

Compte rendu : Colette Schaubert avec la contribution de Sarah Algis.
Texte relu par Hervé Vieillard-Baron