



espace belleville

ESPOIRS

POUR LES ANNÉES 2000

Octobre 2000

Les villes de la fraternité

Jean-Pierre Sueur

Très souvent aujourd'hui, on associe à la notion même de ville, tous les défauts, toutes les difficultés, tous les problèmes de la société.

La rédaction d'un rapport visant à définir une nouvelle politique de la ville m'ayant été confiée, il y a deux ans, par Martine Aubry, j'ai pu constater que les nombreux interlocuteurs que je rencontrais à ce titre s'apprêtaient inévitablement à me parler - ou à m'entendre parler - d'insécurité, de délinquance, de nuisances, de mal-vivre, d'habitat dégradé, de problèmes sociaux, etc... En bref, la ville, ou au moins une large partie de l'espace urbain qu'on dénomme " banlieue ", est devenue le réceptacle, ou le synonyme ou l'expression - comme on voudra ! - de tout ce qui va mal dans la société française.

Cette manière de voir, ou de présenter les choses, s'explique sans doute par le fait que, comme 80 % des Français vivent dans les villes, les problèmes sociaux sont largement vécus comme des problèmes urbains autant que sociaux. Elle est pourtant fallacieuse. D'abord parce que "l'urbain" ou "la ville" ne constituent pas des entités homogènes : il y a assurément des quartiers, des secteurs urbains très différents les uns des autres, et la qualité de vie n'est pas la même partout, loin s'en faut. Mais aussi parce que les autres espaces, et notamment les espaces ruraux, connaissent eux aussi leurs problèmes et leurs difficultés.

A rebours des conceptions pessimistes et des clichés ravageurs, je voudrais affirmer ici que la ville, et les villes, sont une chance pour notre société.

La citoyenneté est née dans les villes, à Athènes d'abord. C'est dans la cité que les habitants ont appris à être citoyens. Les instances européennes affectent aujourd'hui une part considérable de leurs budgets aux politiques agricoles. Elles oublient trop souvent que les politiques urbaines constituent aujourd'hui, partout sur notre continent, un enjeu décisif. Pourtant, comment ne pas se souvenir que l'Europe, que la civilisation européenne, sont nées dans les cités, dans les villes, d'Athènes à Rome, de Venise à Lisbonne, d'Amsterdam à Barcelone, de Londres à Marseille ou de Berlin à Paris. L'Europe est largement l'Europe des villes. Hegel écrivait justement que "l'air de la ville rend libre".

Ne rêvons pas pour autant. Les villes européennes furent, comme les autres, des lieux de contradictions, de conflits, voire de guerre. Il ne s'agit pas de substituer une vision angélique de l'histoire urbaine aux idées noires si souvent ressassées.

Mais l'essentiel, c'est que, dans leurs contradictions mêmes, les villes ont été le creuset de la vie commune, de la vie sociale, culturelle, économique, et d'abord démocratique. Elles ont été facteur de confrontation, mais aussi d'insertion, d'intégration, de socialisation.

Cependant, même si l'on adopte cet a priori désormais résolument positif sur la ville et sur les espaces urbains, la lucidité oblige à constater que les aires urbaines ne constituent pas toutes, loin de là, un "creuset unificateur". Elles sont en réalité très hétérogènes. A vrai dire, elles l'ont toujours été. Mais nos villes, ou pour être plus précis, nos agglomérations sont aujourd'hui sans doute plus hétérogènes qu'elles ne l'ont jamais été. Elles sont faites de juxtapositions d'espaces qui, trop souvent, communiquent mal entre eux. Elles sont un "patchwork" d'espaces dont beaucoup tendent à être mono-fonctionnels.

Plus concrètement, une agglomération c'est aujourd'hui : un centre historique, riche en patrimoine, des faubourgs, des quartiers périphériques, des "grands ensembles" (qui s'inscrivent souvent dans l'espace comme des "forteresses", faites de barres et de tours, en discontinuité totale avec le "tissu urbain"), des quartiers pavillonnaires qui s'étalent sur de vastes superficies sans être pour autant reliés au cœur urbain, ou à la "ville dense", des "entrées de ville" (où il n'y a plus que des espaces de type commercial) se présentant sous la forme d'une succession de cubes, de parallélépipèdes, abritant les "grandes surfaces", qui se ressemblent tous, des campus universitaires (souvent coupés de la ville), des zones de loisirs, des parcs d'activités, des zones industrielles, des technopoles (ou parcs technologiques), etc...

Tous ces espaces sont juxtaposés. Ils sont, pour une large part le fruit d'un urbanisme qui, au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, a été marqué par trois réalités, indissociablement liées les unes aux autres : les grands ensembles, les grandes surfaces et le "tout automobile".

La ville en "patchwork" a ainsi été largement façonnée par les modes de transport, et singulièrement par le développement de la circulation automobile. Un président de la République a dit naguère qu'il fallait adapter "la ville à l'automobile". Ce programme a été remarquablement appliqué.

Nos villes ont été striées de voies rapides. Les difficultés de l'animation dans les "villes nouvelles" tiennent pour beaucoup au fait que les voiries y ont été largement surdimensionnées. La "grande surface", comme - désormais - le "multiplexe" ne peuvent vivre qu'à côté d'un parking. C'est d'ailleurs la possibilité d'édifier un parking et la proximité d'une "route nationale" (ou d'un échangeur...) qui déterminent leur lieu d'implantation - et nul autre critère.

Dans ce paysage, les "grands ensembles" posent problème. Le problème ne tient pas au fait qu'il s'agit de "formes hautes" : il y a à la Défense, à Manhattan - comme l'a noté Bruno Fortier - de nombreuses formes hautes qui ne connaissent pas les mêmes difficultés.

Le problème tient au fait que la population des "grands ensembles" a souvent beaucoup changé en trente ans. Alors que, dans leurs premières années, les "grands ensembles" accueillait des représentants de larges fractions de la population française, il n'en est plus de même aujourd'hui et il y a plus de mille quartiers construits dans les années cinquante et soixante où se concentrent toutes les difficultés de la société. Ces quartiers abritent des populations marquées par le chômage, la crise, le "mal vivre", la précarité, les difficultés et l'intégration de populations d'origine étrangère. Le commerce parallèle de la drogue s'y est développé. L'insécurité y est devenue quotidienne. Les organismes de logement social sont confrontés à nombre de problèmes pour gérer ces quartiers - et ces problèmes sont encore aggravés par le développement de la vacance : beaucoup de ceux qui le peuvent continuent de fuir ces quartiers, cependant qu'une part non négligeable de ceux qui restent y sont "assignés à résidence", en quelque sorte.

Et pourtant, c'est pour lutter contre ces phénomènes que la "politique de la ville" a été créée il y a vingt ans. Cette politique a connu plusieurs formes. Les différents gouvernements ont successivement ré-orienté cette politique. Des outils nouveaux, notamment fiscaux, ont été mis en oeuvre.

Beaucoup a été fait en direction des quartiers. Beaucoup a été fait avec les habitants, lorsque ceux-ci ont été associés à la mise en oeuvre de cette politique, ce qui a été relativement fréquent. Un réel militantisme s'est développé. Il ne s'agit pas de nier ni de renier tout cela.

Mais la lucidité oblige à constater que cette "politique de la ville" n'a pas réussi à enrayer les mécanismes d'exclusion ou de relégation spatiale. En dépit de la "politique de la ville", il y a plus de ségrégation dans la société française qu'il y a quinze ans. Et il y en a eu encore davantage depuis dix ans, depuis cinq ans. La "ghettoïsation" a incontestablement progressé et nombre de quartiers sont aujourd'hui victimes d'une véritable stigmatisation.

J'ai longuement analysé dans d'autres publications¹ les raisons pour lesquelles on en était arrivé là. En un mot, la politique de la ville a longtemps souffert d'être une politique réparatrice, cantonnée à des "quartiers difficiles", alors qu'elle doit être une politique ambitieuse de renouvellement urbain", en aucun cas limitée aux "quartiers sensibles". On a trop longtemps cru qu'on pourrait "réparer" ces quartiers, les sortir de l'ornière, tout le reste de l'aire urbaine (de l'agglomération) restant identique. On a trop longtemps cru qu'il était justifié de distinguer la politique de la ville de la politique urbaine, la première étant essentiellement sociale, cependant que la seconde se préoccuperait de l'urbanisme global (sans, le plus souvent, intégrer le devenir, la transformation, la mutation des quartiers en difficulté).

Il est clair que les esprits changent à cet égard, même si les procédures n'évoluent pas au même rythme et restent souvent trop lourdes et trop centralisées.

Les démolitions, hier tabou, font régulièrement la "une" de l'actualité - preuve qu'on ne recule plus devant des "évolutions radicales".

Mais cela mérite réflexion.

D'abord, parce que les démolitions sont toujours un échec. Constatons que certains de nos bâtiments, construits il y a trente ans à peine, "tiennent beaucoup moins la route" que d'autres - les "cités jardins" par exemple - construites dans la première moitié du XXème siècle. Cela doit nous inciter à prendre au sérieux le concept de "développement durable" : il est des apparentes "économies" dans les modes de construction qui, à terme, se traduisent par un coût considérable pour la collectivité.

¹ Demain, la ville, rapport à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, 2 vol., la Documentation Française, 1998 ; Changer la ville, eds Odile Jacob, 1999.

Mais il est une autre raison pour laquelle les destructions d'immeubles méritent réflexion. Elle tient au fait que les démolitions ne règlent pas en elles-mêmes les problèmes. Louis Besson a raison de dire qu'il faut, indissociablement, faire des constructions et des démolitions, les premières précédant les secondes.

Certains quartiers sont tellement marqués, stigmatisés, ils entraînent tellement de réactions de "fuite" ou de relégation, il est devenu tellement difficile d'y mettre en oeuvre de la mixité sociale" dont on parle tant, que le réalisme, la lucidité, le bon usage de l'argent public et - ce qui n'est pas la moindre des motivations - le respect dû à leurs habitants exigent que l'on cesse l'acharnement thérapeutique, qu'on arrête "la réparation qui ne répare pas", et qu'on refasse pour de bon ces quartiers.

Mais soyons très précis : "refaire ces quartiers", cela ne veut pas dire les reconstruire sur place.

Cela veut dire : travailler au niveau de toute la ville, de toute l'agglomération et prévoir, programmer, vingt ou cinquante opérations de construction neuve sur l'ensemble de l'aire urbaine considérée pour offrir aux habitants des quartiers aujourd'hui sensibles, mais aussi à une population plus large, un habitat de qualité.

Cela veut dire : engager cela très vite maintenant, car c'est, en quelque sorte un préalable.

Ces opérations auront plusieurs caractéristiques.

D'abord elles seront liées au tissu urbain existant : il ne faut plus faire de "grands ensembles" ou de "villes nouvelles" coupées de la ville. Ce faisant, on rompra avec la segmentation de la ville dénoncée plus haut.

En second lieu, elles comprendront un nombre raisonnable de logements : c'était une erreur de vouloir concentrer sur le même site mille, deux mille ou quatre mille logements, comme à la Courneuve.

En troisième lieu, il y aura nécessairement plusieurs types de logements sur chaque site : on peut montrer qu'une telle "mixité" est possible dès lors que tous les logements construits, et notamment les logements sociaux sont de qualité. C'est une erreur, on l'a vu, de ne pas jouer la carte de la qualité - le seul problème étant dans une France, qui ne manque pas de richesse ni de moyens, d'affecter les financements nécessaires pour la construction de logements sociaux de qualité en nombre suffisant.

En quatrième lieu, plusieurs fonctions urbaines (et non une seule) seront désormais mises en oeuvre sur chacun des vingt ou cinquante sites concernés : il y a là une réponse à la ville en "patchwork" précédemment dénoncée qui était faite de la juxtaposition d'espaces monofonctionnels. Il faut désormais concevoir une "nouvelle urbanité", faite de la coexistence sur le même site, certes de l'habitat, mais aussi de l'économie, du commerce, des nouvelles technologies, de la formation, du sport, de la culture, de l'environnement, etc...

On voit bien que dans une telle perspective, on ne se contente pas de "réparer" les quartiers qui vont mal. On ne se contente pas non plus de les rebâtir sur place. On engage un vaste mouvement de renouvellement urbain.

Celui-ci suppose une forte volonté politique au plan local. Cette volonté politique doit être également portée par la loi. C'est le sens du projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, présenté par Jean-Claude Gayssot, Louis Besson et Claude Bartolone.

Ce projet de loi vise à mettre en oeuvre, en vertu de la loi, lorsque les décisions locales ne suffisent pas, la mixité sociale qui est une absolue nécessité. Si en effet, la solution passe par le "renouvellement urbain", cela suppose que, dans chaque agglomération et dans un nombre significatif de communes de chaque agglomération, on puisse réaliser des opérations qui auront les caractéristiques qui viennent d'être énumérées, et donc que l'on s'engage, dans des conditions précises et avec des objectifs clairs (en termes de qualité notamment), vers cette nécessaire mixité sociale.

Ce projet de loi a donné lieu à des débats virulents, certains lui reprochant de mettre à mal la décentralisation.

Ces reproches me paraissent particulièrement infondés.

En effet, s'il suffisait de laisser les communes et les organismes constructeurs mener chacun la politique qu'ils entendent mener pour que la "mixité sociale" se mette en place spontanément et naturellement, on s'en serait déjà rendu compte. Or, c'est le contraire qui se passe. On peut, je crois, démontrer qu'en matière d'urbanisme et d'habitat, le libéralisme absolu et le "laisser faire" intégral produisent des ghettos et de la ségrégation.

En outre, l'"autonomie" des collectivités locales a, heureusement, des limites : même s'il n'est pas d'accord on peut aujourd'hui imposer à un maire la construction d'une autoroute, d'une route, d'une voie de TGV ou d'un aéroport

sur le territoire de sa commune. Au nom de quoi ne pourrait-on pas lui imposer de construire cinq ou dix logements sociaux s'il s'y opposait, en considérant qu'il s'agit-là d'un objectif prioritaire de solidarité nationale et de cohésion sociale ? Et pourquoi refuserait-il d'accueillir des logements sociaux ?

En réalité, cette question est aujourd'hui, dans notre société, aussi centrale que fut celle de l'école, dans les premières décennies de la troisième République. De même qu'on a jugé, alors, essentiel que tous les enfants de ce pays, quels qu'ils soient, étudient ensemble sur les bancs de la même école, il faut considérer aujourd'hui qu'il est nécessaire de faire en sorte que l'on puisse "vivre ensemble" dans nos villes, et que la ville républicaine, celle du partage et de la citoyenneté l'emporte sur la ville - patchwork et la ville - ségrégation.

On peut considérer que tout cela est utopique. Je ne le crois pas.

Il n'y a que deux solutions.

Ou bien l'on se résigne au statu quo, et alors il y aura des ghettos de pauvres, des zones de non-droit (et parallèlement des ghettos de riches dans des résidences sur-protégées) et les ségrégations se creuseront inéluctablement.

Ou bien l'on choisit le "renouvellement urbain", cette révolution urbaine qui doit être un nouvel art de vivre en ville, une nouvelle urbanité, afin de repenser la ville comme creuset, comme espace vraiment partagé.

Choisir ce second chemin, en en mesurant la difficulté, et en en tirant toutes les conséquences démocratiques, techniques, financières et politiques, c'est aujourd'hui opter concrètement pour les "villes de la fraternité".

Jean-Pierre Sueur
Maire d'Orléans
Auteur d'un rapport sur la ville