

« Je plaide pour une ambition, pour une urgence »

Entretien avec Jean-Pierre SUEUR

La conception réparatrice et le zonage

Fondations : « Vous avez remarqué dans votre rapport¹ que la discrimination positive en faveur des quartiers était souvent une illusion : pouvez-vous nous donner des exemples concrets ? »

Jean-Pierre SUEUR : « Depuis vingt ans, la politique de la ville est fondée sur l'idée de discrimination positive. Cette idée est bonne : il s'agit de donner davantage de moyens là où il y a le plus de problèmes, le plus de difficultés, le plus d'inégalités. C'est au nom de cette conception de la discrimination positive que l'on a multiplié les « zonages » de toutes sortes : ZEP, ZUS, ZRU, Zones Franches, GPU, périmètres des contrats de ville, etc. Ces zonages avaient pour fonction de délimiter les secteurs dits sensibles où s'exercerait la discrimination positive et où, en conséquence, on affecterait davantage de moyens, notamment en matière de services publics, que dans les autres secteurs géographiques. Or, j'ai montré dans mon rapport, à partir de très nombreux exemples, que ces intentions n'ont malheureusement pas été appliquées dans les faits. Si l'on regarde de près la répartition sur le territoire

¹ Jean-Pierre SUEUR est l'auteur d'un rapport présenté à Martine AUBRY, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, le 13 février 1998, intitulé « Demain, la ville ». Les principales thèses de ce rapport ont été reprises dans un livre intitulé « Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité », publié aux Editions Odile Jacob, en mai 1999.

des personnels de la Justice, de la Police nationale, de La Poste ou de l'ANPE, pour ne prendre que ces exemples, on constate qu'après vingt ans de politique de la ville, il y a moins de personnels et de moyens du service public par habitant dans les quartiers difficiles que dans le reste du territoire urbain et dans le reste du territoire tout court. La carte judiciaire en est un excellent témoignage ; mais elle est parfois beaucoup plus déterminée en 1999 par les places fortes du Moyen Age, que par les réalités de la révolution urbaine qui a marqué le vingtième siècle. Ainsi, si la ville d'Ecouen possède un TGI (Tribunal de Grande Instance), la ville de Sarcelles en est dépourvue, et l'on peut trouver des secteurs de banlieue où il y a 60.000 ou 80.000 habitants et aucun magistrat. On pourrait multiplier les exemples. Dans tous les domaines, un énorme effort reste à faire pour arriver simplement, dans les quartiers qui vont mal, à l'égalité républicaine. L'égalité républicaine, ce serait qu'il y ait au moins autant de personnels et de moyens de services publics par habitant dans les quartiers qui vont mal que dans les autres. Faisons d'abord cela. Et faisons-le vite. Et si on peut aller plus loin, ce que je souhaite, vers ce qu'on appelle la discrimination positive, faisons-le, bien sûr ! »

F : « Vous proposez de prendre à bras-le-corps les problèmes des quartiers en modifiant leur urbanisme... Dans quel sens ? »

JPS : « Soyons clairs. Cela fait vingt ans qu'il y a une politique de la ville. Et pourtant, il y a aujourd'hui plus de ségrégation, plus de ghettoïsation de certains quartiers, qu'il y a cinq ans, dix ans ou vingt ans. Cela ne veut pas dire qu'il faut récuser tout ce qui a été fait depuis vingt ans. Beaucoup de choses positives ont été faites dans les quartiers. Et sans tous les efforts qui ont été accomplis, les choses seraient assurément pires. Mais les faits sont là. Mille quartiers vont mal ; dans ces mille quartiers – peut être davantage – se concentrent plus fortement qu'hier toutes les difficultés de la vie : difficultés liées au chômage, à l'insécurité, à la mauvaise qualité du bâti, au commerce parallèle de la drogue, aux problèmes liés à l'intégration, etc. Toutes ces difficultés se cumulent, interagissent l'une sur l'autre. Je ne sais pas quelles sont les causes et quels sont les effets. Tous les problèmes se cumulent et se renforcent. C'est dire que la réponse doit être multiple. Il ne suffit pas d'agir sur le bâti. Il faut aussi lutter contre le chômage, prendre en charge des jeunes trop souvent livrés à eux-mêmes, etc. Mais la question du bâti et de l'urbanisme se pose. Pendant longtemps, on a mené des politiques que je qualifierais de « réparatrices ». On a cru qu'en rénovant petit à petit les immeubles, on réglerait les problèmes. Ce n'est pas ce qui s'est passé. La population de nos grands ensembles a changé. Regardons qui occupait telle barre ou telle tour, il y a trente ans : on y trouvait des représentants d'une bonne partie de la population française. Aujourd'hui, dans la même barre, dans la même tour, il y a de plus en plus de familles en difficulté, voire en très grande difficulté. Et l'on s'écarte toujours plus de la mixité urbaine dont on parle

beaucoup. Je crois qu'après cette époque marquée par les conceptions réparatrices, il faut passer à un autre stade, il faut un autre projet, une autre ambition. Il y a mille quartiers à refaire, à recomposer, à ré-urbaniser. Mais il ne faut surtout pas les refaire « sur eux-mêmes ». Il faut au contraire recomposer des aires urbaines beaucoup plus vastes que celles des quartiers sensibles. La ville est trop souvent aujourd'hui un « patchwork » de quartiers monofonctionnels. Les quartiers d'habitat social se caractérisent trop souvent par le fait qu'il n'y a dans ces quartiers, pour l'essentiel, que de l'habitat social. Il faut, dans les années qui viennent, refaire la ville, changer la ville, sur des aires urbaines larges, où l'on organisera une « nouvelle urbanité » faite de diverses formes d'habitat, d'entreprises, de lieux de formation, de commerce, de culture, de loisirs, de sport, de parcs, etc. C'est par une politique ambitieuse de renouvellement urbain qu'on changera les choses et qu'on luttera dans les faits contre les ségrégations montantes et les stigmatisations de quartiers qui s'enfoncent dans la crise. »

F : « Dans cette restructuration, pensez-vous que l'on puisse densifier ? Il y a des terrains et les habitants y sont attachés ... »

JPS : « La question n'est pas fondamentalement une question de densité. Contrairement à ce que l'on croit souvent, les quartiers de grands ensembles sont en réalité relativement moins denses que certains secteurs urbains classiques (centres-villes, faubourgs, etc.), parce qu'il y a dans ces grands ensembles de larges espaces entre les tours et les barres qui sont souvent aussi de grands vides et qui sont mal aménagés, mal gérés ou laissés à l'abandon. Le vrai problème, c'est de faire partout des logements, des quartiers, de l'urbanisme de qualité. Cela passe par des démolitions. Mais n'oublions jamais qu'avant de démolir, il faut construire, et que le problème n'est pas celui de l'habitat « vertical » ou « horizontal » (il y a des formes d'habitat de bonne et de mauvaise qualité dans les deux cas), mais c'est celui de la qualité urbaine, du cadre de vie, de l'animation, etc. En un mot, à l'électrochoc des grands ensembles que nous avons connu dans les années 50 ou 60, il faut substituer aujourd'hui un second électrochoc, avec autant d'ambition, de moyens et de volonté politique, qui sera l'électrochoc de la qualité urbaine pour tous. »

F : « En tant que maire, quelles actions avez-vous entreprises dans les quartiers sensibles de votre ville ? Une des difficultés étant aussi de reloger les familles à faibles ressources... »

JPS : « A Orléans, nous nous employons à recomposer un quartier que l'on dit sensible – et où nous avons démoli plusieurs barres – sur une aire urbaine beaucoup plus vaste, en jouant sur la pluralité des fonctions et des activités. De surcroît, nous avons relié ce quartier au centre-ville par une

nouvelle avenue bordée d'une double rangée d'arbres (ce qui contribue à la qualité) où, de part et d'autre de nouveaux logements ont été construits selon la règle des « trois tiers » : un tiers de logements sociaux, un tiers de logements « intermédiaires » et un tiers de logements de « standing » ou assimilés. Cela va dans le bon sens. J'ajoute que lorsqu'un quartier est relié facilement au centre-ville par une nouvelle avenue, ce n'est plus un quartier périphérique. Cela est également essentiel : il ne faut plus traiter les questions des quartiers et du logement indépendamment des problèmes de voiries et de déplacements. Et c'est pourquoi il est bon que le projet de loi que préparent actuellement Jean-Claude Gaysot et Louis Besson porte indissociablement sur l'habitat, l'urbanisme et les déplacements, car tout est lié. Cela dit, nous connaissons ici comme partout les mêmes difficultés pour mettre en œuvre la mixité de l'habitat. Il faut que toutes les communes acceptent d'accueillir des logements sociaux, et surtout d'accueillir dans ces logements sociaux, pour partie, des populations en difficulté ou en grande difficulté. Il faut aussi que tous les organismes de logement social acceptent de prendre leur part effective dans la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale. Je connais des sociétés anonymes qui revendiquent hautement de pouvoir choisir « leurs » locataires. L'ennui, c'est que si elles sélectionnent les locataires de manière à éviter ceux qui connaissent de lourdes difficultés, c'est inmanquablement l'Office public voisin qui porte toute la charge des populations en lourde difficulté. Et cela ne va pas, bien sûr, dans le sens de la mixité sociale. Au fond, le principal problème, c'est d'accepter de vivre les uns avec les autres, et d'accepter de vivre avec ceux qui vont mal. Je pense profondément que le jeu du libéralisme ne produit absolument pas de manière naturelle la mixité sociale dans l'habitat ; il produit exactement le contraire. En même temps, nous sommes dans un système de liberté, et cela est important. Mais si l'on considère que le droit au logement, que la mixité de l'habitat et que le droit pour tous à un cadre de vie de qualité sont de grandes priorités pour notre nation, il faut se doter des moyens de mettre en œuvre concrètement ces objectifs. Il faut faire partout, comme nous le faisons dans l'agglomération d'Orléans, des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH). Mais il faut aussi qu'il soient appliqués. Et pour cela, il faut aussi, à mon sens, qu'un pouvoir réel soit donné quant à la construction et à l'affectation de logements sociaux, aux organismes de logement social et au maire bien sûr, mais aussi aux autorités d'agglomération et aux représentants de l'Etat. »

F : « C'est ce que Louis Besson avait tenté avec la loi sur le droit au logement. Mais le rapport de force entre les préfets et les élus n'est pas toujours à l'avantage des préfets. »

JPS : « Si on veut en sortir, il faut que le représentant de l'Etat ait des pouvoirs réels, tout simplement parce que l'addition des stratégies propres aux différentes collectivités locales peut très bien ne pas aboutir à la mixité sociale,

qui est pourtant un impératif fixé par la loi. Tout dépend de l'idée que l'on se fait de la décentralisation. Pour moi, la décentralisation n'est pas la négation de l'Etat. Il faut que chacun joue son rôle, exerce ses compétences dans le cadre défini par la loi. »

La ville : une ambition urbanistique et sociale

F : « Parmi vos cinquante propositions, qui vont de l'urbanisme au statut des chefs de projet en passant par l'amélioration des services publics ou de la santé, quelles sont les plus urgentes ? »

JPS : « Le plus important et le plus urgent, c'est de susciter une véritable mobilisation nationale et de réunir les moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre un grand programme de renouvellement urbain sur dix ans. C'est en effet le temps qu'il faut pour refaire, recomposer les quartiers en difficulté sur des aires urbaines plus larges et avec toute l'ambition nécessaire. J'ai chiffré ce programme à 35 milliards de francs par an pendant dix ans. Cela représente, chaque année, le coût des emplois-jeunes. Je suis persuadé que notre pays, qui est l'un des plus riches du monde, peut réunir ces financements. Et cela d'autant plus qu'il ne s'agit pas seulement des moyens financiers de l'Etat. Tout le monde doit s'y mettre. La négociation des contrats de plan doit être un moment privilégié pour obtenir des régions et des départements qu'ils s'impliquent bien davantage que par le passé. J'ai ainsi noté dans mon rapport que la participation globale de l'ensemble des départements de France au financement des investissements contractualisés de la politique de la ville avait été, au cours des cinq dernières années, de l'ordre de 4 %, ce qui est vraiment trop peu. Il est vrai que les quartiers urbains en difficulté sont relativement peu représentés au sein des conseils généraux. Il y a là des questions institutionnelles sur lesquelles on ne peut pas faire l'impasse. Nos institutions publiques, dans leur ensemble, n'ont pas connu les évolutions – en termes de représentation des citoyens notamment – qu'appelle la révolution urbaine des dernières décennies. A mon avis, cela doit être un des thèmes forts de la deuxième étape de la décentralisation, qui est aujourd'hui nécessaire.

Pour revenir aux questions financières, il faut qu'aux fonds des collectivités locales et de l'Etat s'ajoute un effort encore plus grand d'un organisme comme la Caisse des Dépôts et Consignations. Il faut aussi mobiliser les entreprises, qui doivent être des partenaires des nouvelles politiques urbaines. Il faut également mobiliser les fonds européens : l'Europe des villes est encore très minoritaire dans les financements européens. Il faut enfin réformer les dotations de l'Etat

aux collectivités locales. Celles-ci représenteront 280 milliards dans le budget 2000 de l'Etat. Sur cette somme importante, la part des péréquations est trop faible. Or, les écarts de revenus par habitant entre les différentes communes – pour ne prendre que cet exemple – sont souvent très importants et malheureusement sans rapport avec leurs charges respectives. Ces écarts de revenus par habitant entre les communes vont ainsi de 1 à 30 dans le département des Hauts-de-Seine. Il faut nettement plus de péréquation. Grâce à Claude Bartolone, la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) a progressé. Elle dépassera en 2000 les 3 milliards de francs. Mais cela ne représente qu'un peu plus de 1 % de l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Il y a donc encore du chemin à faire. »

F : « Un grand nombre de vos propositions demande une évolution des comportements et des habitudes. Etes-vous optimiste quant à leur mise en place ? »

JPS : « Je crois que si l'on opte pour cette mobilisation nationale, si l'on se donne une ambition et les moyens de cette ambition, on peut être optimiste. Mais il faut surtout être réaliste et savoir que c'est un combat qu'il faut mener et que c'est une question de volonté politique. »

F : « Avez-vous dès maintenant des exemples de sortie de crise ? »

JPS : « A Lorient, à Roubaix, Grenoble, Orléans ou Tours... et dans beaucoup d'autres villes, les choses avancent. Partout où l'on s'est donné pour objectif la recomposition urbaine, le renouvellement urbain, les choses avancent. »

F : « Pensez-vous que la tendance actuelle va dans le sens d'une amélioration ? »

JPS : « En matière de politique de la ville et de politique urbaine (c'est indissociable !), les thèses du « renouvellement urbain » sont de plus en plus largement partagées et c'est une bonne chose. »

Cet entretien a été réalisé le 14 septembre, avec l'aimable collaboration de Jean-Pierre SUEUR, maire d'Orléans depuis 1989. Interview réalisée par Catherine GREMION et Delphine PICARD.