

Plus facile d'agir sur le bâti que sur la population

Béatrice Giblin et Simon Ronai

Après les émeutes de juillet et alors que la politique de la ville fête son 50^e anniversaire, les géographes dressent un bilan contrasté de l'action publique dans les « quartiers »

Après le meurtre de Nahel M. par un policier à Nanterre, le 27 juin, la France a été traversée par cinq nuits d'émeutes : résultat, plus de 200 commerces pillés, 370 agences bancaires détruites, 436 bureaux de tabac touchés, 273 attaques contre des postes de police ou commissariats, 5 800 voitures brûlées comme des bus et des tramways, 1 100 bâtiments publics dégradés, 168 attaques d'écoles, de médiathèques, de centres sociaux, de mairies, selon les chiffres du ministère de l'intérieur.

Partant de la convergence inédite de ces rages déchaînées et de ce traumatisme, des journalistes, des sociologues et des politiques ont aussitôt dénoncé l'échec de la politique de la ville – c'est-à-dire l'ensemble des actions de l'Etat visant à revaloriser certains quartiers dits « prioritaires » ou sensibles et à réduire les inégalités sociales entre les territoires –, jugée coûteuse et inefficace. Qu'en est-il vraiment ?

Faire le bilan des politiques centrées sur ce que l'on appelle aujourd'hui les « quartiers » ou les « banlieues » n'est pas chose aisée. La paupérisation des grands ensembles fut diagnostiquée dès 1973 : à la suite du constat que la petite classe moyenne commençait à quitter ces ensembles pour des lotissements pavillonnaires, la circulaire Guichard, relative aux formes d'urbanisation et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, mit dès lors fin à leur construction, et le tournant politique en faveur de l'accession à la propriété fut amorcé.

En 1977, le programme « Habitat et vie sociale » engagea la mise à niveau du parc HLM, si rapidement dévalorisé après avoir été si apprécié. Ce programme fut amplifié en 1983 par le Programme national de développement social des quartiers, qui visait la requalification des logements, des espaces publics et des équipements en mobilisant les habitants, les bailleurs sociaux et les élus. En 2000, l'adoption de la loi de solidarité et de renouvellement urbains – imposant un quota de logements sociaux – faisait de la mixité sociale un objectif politique national qui concernait toutes les communes. Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), créé par la loi Borloo en 2003, poursuivit cette politique.

Ségrégation sociale et ethnique

Le bilan du PNRU sur la période 2004-2021 montre l'ampleur de ce qui a été réalisé dans 546 quartiers : 164 000 logements ont été démolis (dont 92 % construits entre 1957 et 1976), 142 000 ont été reconstruits (dont 53 % hors site), 408 000 ont été réhabilités (à hauteur de 17 000 euros par logement en moyenne), 385 000 ont été résidentialisés (c'est-à-dire que ces immeubles ont acquis un caractère privé) et 2 346 équipements ont été construits, pour un montant de 12 milliards d'euros. Enfin, en 2020, le président de la République a annoncé la poursuite de l'augmentation de l'enveloppe du Nouveau Programme national de renouvellement urbain, qui court jusqu'en 2030 et prévoit la démolition de 110 000 logements et la construction ou la réhabilitation de 250 000 autres.

Répartis sur 859 communes, les 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont aujourd'hui peuplés de 5,4 millions d'habitants, représentant 8 % de la population française. Ils concentrent la pauvreté, la délinquance, la violence sociale et l'insécurité. Autant de réalités concrètes auxquelles cette politique volontariste de démolition/reconstruction voulait remédier en transformant l'habitat, en désenclavant les quartiers par les transports urbains (bus, métros, tramways). Le but était d'y attirer de nouveau les classes moyennes qui les avaient massivement quittés pour l'habitat pavillonnaire périurbain. Cette politique ambitieuse a généré 48,8 milliards d'euros d'investissements. Ces milliards d'euros de travaux ont profité au secteur du BTP, créé 40 000 emplois pendant dix ans et transformé de nombreux quartiers. En outre, le PNRU a rapporté 4 milliards d'euros en TVA et 6 milliards en cotisations.

Les émeutes récentes ne signifient donc pas l'« échec » de la rénovation urbaine, mais posent des questions complexes qui, au-delà de l'urbanisme, traversent toute la société. Si les politiques de la ville successives ont eu un impact non négligeable sur la qualité des logements, elles ne sont pas parvenues à réduire la ségrégation sociale et ethnique qui prend place dans les villes, encore renforcée au gré des dynamiques métropolitaines qui ont attiré

des populations plus pauvres, plus précaires, et issues d'immigrations plus diverses et plus lointaines. C'est un fait. Selon un rapport de la Cour des comptes, les immigrés sont par exemple surreprésentés dans les QPV (27,2 % contre 12,9 % au niveau national).

Rétrospectivement, nous mesurons aujourd'hui combien il est plus facile d'agir sur le « bâti » que sur le peuplement et les pratiques sociales. Il semble impossible d'imposer la mixité sociale et la cohabitation dans une société libérale devenue multiculturelle, où ceux qui le peuvent choisissent d'habiter où ils le souhaitent et de scolariser leurs enfants où ils l'entendent, renforçant ainsi par une somme de décisions individuelles la tendance à la marginalisation de certains « quartiers » que la puissance publique n'arrive plus à gérer correctement. En ce sens, il est peut-être temps, désormais, de subventionner largement l'éducation et la formation des habitants de ces « quartiers » – mais sans doute au détriment du bâti.

Béatrice Giblin est géographe, professeure émérite à l'université Paris-VIII, fondatrice de l'Institut français de géopolitique et directrice de la revue « Hérodote » ; **Simon Ronai** est géographe, urbaniste et politologue. Enseignant à l'école d'architecture Paris-Belleville et consultant en aménagement urbain, il a dirigé un bureau d'études urbaines et a été membre de l'Atelier international du Grand Paris