

Quelles politiques pour quelles villes ?

Thierry Debrand - Frédéric Gilli

Parce qu'elle a toujours été considérée comme une politique d'urgence, la politique de la ville a essentiellement fonctionné sur la base de « quartiers prioritaires ». Par extension, elle s'est surtout penchée sur les quartiers en difficulté, donc les « cités » et assez peu sur le reste de la ville. Le périurbain, comme les quartiers les plus favorisés, font ainsi figure de grand impensé de la politique urbaine et sans prédire un retour du refoulé, on peut dorénavant déjà y lire les contradictions qui animent notre société. Jusqu'à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, les politiques successives ont surtout visé à l'amélioration des conditions de vie dans des quartiers « qui présentent des signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle » mais que ce soit par leur objectif initial ou du fait de difficultés de mise en œuvre, elles ont toutes au final limité leur ambition au réaménagement de quelques sites.

La politique mise en place par J.L. Borloo et qui semble poursuivie par C. Boutin et F. Amara ne déroge pas à cette règle. Certes, l'ANRU a su focaliser des moyens sur les quartiers défavorisés, ce que l'on ne peut objectivement pas lui reprocher. Mais il faut toujours avoir à l'esprit que plus de 80% du financement des projets Borloo sont des prêts remboursés avec les loyers des ménages vivants en HLM, il s'agit d'une solidarité des pauvres vers les pauvres. De plus, l'argent de l'État aide surtout les démolitions et très peu les constructions nouvelles dans les quartiers cibles (chiffres du dernier rapport financier de l'ANRU). Ces programmes de démolition-reconstruction ne participent pas à la création d'une offre sociale supplémentaire. L'objectif est de construire autant que possible un logement pour un logement démolit. Toutefois, en dépit d'un affichage de chiffres de construction élevés, les quartiers font face à une reconstruction plus faible que les démolitions, et tout particulièrement pour ce qui est des logements sociaux. Au total, même en intégrant les logements construits hors du site, la règle du « un pour un » n'est pas respectée et, sur les marchés tendus des banlieues proches des centres villes, cette politique aggrave donc la crise du logement que connaissent les ménages les plus modestes.

En l'absence d'une véritable volonté politique pour imposer une réelle mixité à certains élus locaux, la politique de la ville au sens strict s'intéresse paradoxalement peu à la ville et se concentre exclusivement sur les quartiers en difficulté. Les échecs successifs des tentatives menées depuis bientôt trente ans suggèrent que l'on s'est plus attaqué aux symptômes qu'au mal. Inhérents au fonctionnement 'naturel' d'une ville organisée suivant de seuls critères marchands. Les problèmes auxquels nous sommes confrontés dans tous les pays occidentaux dépassent très largement les possibilités d'appréhension et de gestion de la plupart des élus locaux. Ce constat invite à une gestion beaucoup plus intégrée des politiques urbaines. En particulier, les politiques qui concourent à l'amélioration de l'habitat, aux transports urbains, l'offre scolaire etc., doivent se penser ensemble et à l'échelle des bassins de vie.

Ces politiques seront nécessairement difficiles à mettre en œuvre car elles touchent fondamentalement au problème de schizophrénie chronique dont souffrent les choix collectifs dans nos démocraties. Les citoyens réclament les services et agréments de la ville mais refusent souvent toute construction nouvelle, veulent des espaces verts mais contribuent à l'étalement urbain en s'opposant à la densification des espaces urbanisés, veulent de la solidarité mais refusent la construction de logement sociaux à proximité de chez eux, sont pour des métropoles cosmopolites mais contre la construction de centres d'accueil et d'hébergements, etc. De même, les habitants qui viennent d'arriver dans un lotissement périurbain cherchent en premier lieu à bloquer l'extension des Plan locaux d'urbanismes pour empêcher l'arrivée de nouveaux habitants qui pourraient dégrader « leur environnement », dégradation à laquelle ils ont largement contribué ... La généralisation de la logique du NIMBY, du « surtout pas dans mon jardin » pose inévitablement des problèmes. Sans doute qu'une appréhension des questions à l'échelle de l'agglomération et non de la seule commune permettrait d'intégrer plus de contraintes dans le choix public et de gagner en raison collective.

[Les villes aujourd'hui]

Les banlieues sont réputées en crises. Mais quelles banlieues ? Et quelle crise ? En focalisant l'attention sur les cités 'chaudes', il est facile d'oublier que les problèmes indéniables qui agitent ces quartiers 'sensibles' s'inscrivent dans une transformation plus générale de l'organisation des villes dans les pays occidentaux, sinon en Europe. Les banlieues, espaces essentiellement résidentiels où habitent les gens qui travaillent dans un centre d'emploi voisin, sont aujourd'hui autant des grandes barres de logements sociaux situées en bordure des autoroutes urbaines construites dans les années 60 et 70 que les lotissements pavillonnaires étalés aux portes des villes et des villages dans un rayon de 10 à 40 km des principales agglomérations. Elles abritent aujourd'hui plus de 20 millions d'habitants, dont 12 millions d'habitants dans les zones pavillonnaires plus éloignées.

La conséquence de ce constat, qui avait déjà nourri la LOV de 1991, sont qu'il n'y aura de réponse aux problèmes des cités qu'en appréciant et traitant les problèmes à l'échelle des agglomérations élargies.

La crise des banlieues est la traduction ponctuelle d'une transformation plus en profondeur de la ville : historiquement lieu d'échange avec l'Autre, la ville est devenue un lieu de plus en plus excluant traversé par des logiques de ségrégation spatiale et de fragmentation sociale. A l'exception de quelques îlots, la trame urbaine reste encore très mixte du fait de l'inertie des dynamiques locales. Toutefois les marques d'un affaiblissement de l'espace public se lit aussi bien dans les « cités » où la privatisation prend la forme d'une appropriation par quelques uns des espaces communs que dans le « pavillonnaire », où la privatisation est beaucoup plus explicite, chacun ayant son propre morceau d'espace vert personnel.

La proximité des banlieues et des zones pavillonnaires ne tient d'ailleurs pas simplement au fait que les habitants des secondes ont souvent quitté les premières. On y trouve la même tendance à l'effritement du lien social et la même absence de densité de services dans une proximité 'à pied'. Toutes les conditions sont réunies dans les espaces périurbains, pour qu'un appauvrissement de la population conduise à la même crise que celle des « cités » qui ont aussi été un temps « radieuses » : éloignement des services, spécialisation sociale des lotissements, vieillissement sur place des populations les moins mobiles, problèmes financiers pour entretenir et rénover les habitations... Ce fil du rasoir sur lequel avance le périurbain est celui même de la classe moyenne,

tiraillée entre ses aspirations sociales et la menace de l'exclusion et régulièrement tentée par les votes extrémistes. Alors que la classe moyenne est historiquement le socle des démocraties contemporaines, cette évolution est lourde de menace.

Autant que l'embrasement des cités, le « retour à la campagne » de « rurbains », « périurbains », ou autres « néo-ruraux » (aussi massif que l'exode rural) et l'enfermement des quartiers favorisés conduit donc à s'interroger sur une mutation critique, une 'crise', des villes. La ville est avant tout un monde socialement complexe. A la différence de la campagne, et en caricaturant, le lien social n'y repose pas sur des ressorts mécaniques ou économiques. C'est le lieu de la confrontation avec l'autre, l'étranger, avec des personnes auxquelles on n'est pas lié par un lieu de naissance ou une culture identique. La cohabitation de ces autres n'est évidemment pas sans poser des problèmes. Elle se traduit par des règles d'occupation du sol et un partage des espaces, qui évoluent avec la société. Les normes sociales changent et ont des effets sur les types d'espaces, en particulier lorsque l'on considère l'évolution des besoins de logement en lien avec la taille ou la stabilité des ménages (divorces, recompositions, décohabitation, vieillissement, etc.) ou les nouvelles possibilités de mobilité (voiture et désormais tram-train). De même, les activités économiques évoluent (déindustrialisation, montée en qualification, développement des services) et les contraintes pesant sur les choix de localisation des entreprises changent. Dans les deux cas, les attentes et les besoins des ménages vis-à-vis de leur espace quotidien ont changé. La transformation des banlieues s'inscrit-elle, entre autres, dans une évolution récente des relations entre lieu de résidence et lieu de travail. Le lieu de travail était un lieu de socialisation très important jusqu'au milieu des années 1960. Depuis, la sphère privée s'affirme continuellement comme le lieu où un individu se construit et s'épanouit. La vie du ménage se structure autour d'autres centres d'intérêts, localisés ailleurs dans la ville.

Cela a des conséquences sur les choix volontaires ou non de localisation des ménages. Jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, les ménages vivaient auparavant à proximité immédiate de leur lieu de travail (le modèle caricatural de ce type de développement est la cité ouvrière). Ils sont maintenant prêts à couvrir 15 km en moyenne entre leur domicile et leur lieu de travail : en 1999, trois actifs sur cinq travaillaient en dehors de leur commune de résidence (80% pour les actifs des communes périurbaines). La ville n'est donc plus uniquement définissable par la continuité physique d'un bâti dense. Il y a certes une ville-centre, où sont généralement les quartiers historiques. Autour, selon un schéma traditionnel, s'étend la banlieue, qui revêt de multiples facettes, des « quartiers résidentiels » aux « cités ». Au-delà commence le périurbain, ensemble de villages à la croissance explosive, dont les habitants sont essentiellement des ménages travaillant dans la ou les villes voisines, voire dans les villages et petits bourgs avoisinants. Les services et emplois y ont fortement crû dans les dernières années, faisant évoluer nettement le schéma d'une ville concentrant les emplois et de villages dortoirs. La traduction urbaine de cette évolution est immédiate : les aspirations de la plupart des ménages habitant dans les banlieues délabrées étant d'en partir le plus tôt possible, les personnes qui occupent des emplois partent et ne restent sur place que les personnes dont les emplois ont disparu. L'appauvrissement des cités est autant le résultat de l'arrivée des nouveaux résidents, en moyenne plus pauvres et précaires, que la conséquence du départ des ménages qui sont sur des parcours d'intégration ou de réussite. Il paraît d'ailleurs difficile d'en vouloir à ces derniers, qui cherchent surtout à améliorer leur cadre de vie et celui de leurs enfants. Mais sans doute devrait-on mettre en place des politiques urbaines offrant la possibilité des parcours résidentiels ancrés localement à une partie de ceux qui le souhaitent, sans que les accédants à la propriété (par exemple) soient contraints de s'installer de plus en plus loin de leurs attaches familiales et affectives, particulièrement lorsqu'il s'agit de personnes pouvant jouer le rôle de

modèles, de référents (pour leurs frères et sœurs) ou de soutiens familiaux (pour leurs parents). Dans le même temps, la réhabilitation des cœurs de ville a rendu ces derniers attractifs, en particulier pour les plus aisés. La population du centre devient plus riche et les prix montent. Le renouvellement de la population (achat, changement de bail,...) se fait au détriment des pauvres et des ménages modestes qui se trouvent progressivement évincés. L'application des simples règles « libérales » sans interventions de règles « sociales » produit mécaniquement la ségrégation.

Concernant les dynamiques de fragmentation ou d'effritement de l'urbain (termes que l'on préférera à celui de « séparatisme ») elles traduisent évidemment une approche très synthétique et partiellement réductrice des tendances à l'œuvre. Rappelons que deux thèses principales structurent cette lecture des champs urbains. Selon la première, il y aurait une ville des pauvres reléguée à l'écart de la mobilité dans les cités, une ville des riches ayant fait le choix de l'entre-soi dans les centre-villes gentryfiés ou les beaux quartiers et enfin une ville périurbaine, faite de pavillons et de mobilité mais vivant de fait elle aussi dans un entre-soi cloisonné. Selon la seconde, qui complète le tableau plus qu'elle ne le conteste, les lignes de fractures parcourant la société se seraient multipliées traversant et partitionnant la « classe moyenne » en employés, contremaîtres ou cadres, salariés du public et du privé, CDI et CDD, etc. Le résultat de cela se lirait dans la ville où les processus de séparatisme social seraient de plus en plus prononcés et ce à une échelle à la fois sociale et spatiale de plus en plus fine. Ces lectures ont les avantages et les inconvénients des tableaux brossés à grands traits : elles dotent l'analyste ou le praticien de cadres de référence à partir desquels comprendre la situation d'ensemble de la commune ou du quartier auquel il a affaire.

Elles se révèlent en revanche beaucoup trop générales et partielles pour fonder des politiques publiques qui ne peuvent ignorer le particulier de chaque situation. Or, d'une part, les « classes moyennes », sont très fragmentées. Il y a donc le plus souvent un continuum de situation, c'est-à-dire une mixité plus ou moins relative. Seuls les plus riches échappent à cette mixité et les plus pauvres sont les victimes d'un processus d'enfermement qui leur imposent la non-mixité absolue. D'autre part, la ségrégation est une tendance, une dynamique plus qu'un état. Ce n'est que lorsque les processus s'emballent (bulles immobilières ou démolitions dans une cité par exemple) que la dynamique est suffisamment rapide pour imprimer totalement sa marque sur le territoire.

De plus, même si la formation de « ghettos de riches » et de « ghettos de pauvres » était extrapolable de tendances actuelles, il faut prendre garde à la force symbolique de ces termes, importés des Etats-Unis et véhiculant de ce fait un imaginaire très chargé de significations non opératoires sur le territoire national : les études montrent effectivement une sécession des très riches et une concentration des plus pauvres dans quelques endroits très précis. Rien à voir cependant avec les grandes étendues urbaines dévastées que constituent les ghettos américains. La Seine-St Denis, par exemple, connaît de nombreux quartiers à problèmes, mais n'est pas, dans son ensemble, une zone de non droit aux débouchés inexistant peuplée très majoritairement de personnes marginalisées. Elle regorge même de quartiers très dynamiques et au sein même des quartiers en difficulté, les connections avec le monde extérieur sont tout à fait possibles et sont même le plus souvent inévitables : il n'y a pas de ghetto au sens américain, c'est à dire de vaste zone refermée sur elle-même pouvant vivre en quasi autarcie, tous les métiers y étant représentés. S'il n'y a pas de très grands quartiers de relégation de masse, il y a en revanche indéniablement des poches de pauvreté extrême et des tendances à la spécialisation sociale. Spécialisation plus que séparatisme, d'ailleurs, car les discours des habitants ne traduisent pas sauf exception (on pense évidemment au développement des « gated-communities », encore que certaines de ces « communautés fermées » se dotent de grilles *a posteriori* en réaction et non *ex-ante* en sélectionnant les postulants sur critères serrés) une volonté absolue de non mélange entre habitants, par exemple entre employés et cadres intermédiaires. Certains mécanismes conduisent à une forme

de ségrégation spatiale et les habitants nourrissent au final plus ces mécanismes qu'ils ne les demandent : il n'y a pas le plus souvent de téléologie à chercher dans ces processus produits par le fonctionnement du marché de l'habitat. On notera d'ailleurs, que les travaux les plus aboutis sur la ségrégation montrent que la plupart des espaces restent, relativement, mixtes, grâce à une importante mixité de proximité : s'il y a peu de cohabitation entre cadres supérieurs et ouvriers spécialisés, ceux-ci cohabitent avec les ouvriers qualifiés et les employés, qui cohabitent avec les professions intermédiaires qui cohabitent avec des cadres moyens qui cohabitent avec des cadres supérieurs... sauf, donc pour les deux extrêmes, à savoir les très riches et ceux qui sont exclus momentanément ou de manière permanente du marché du logement, il est donc encore abusif de décrire le territoire national comme traversé de micro frontières aussi nombreuses qu'étanches. La circulation est intense entre les quartiers et cela même dans le cas des ZUS : plus de la moitié des habitants qui y habitaient en 1990 les ont quittés en 1999, soit parce qu'ils sont partis de chez leurs parents, soit parce qu'ils ont retrouvé un travail ailleurs et ont déménagé, soit parce qu'ils se sont enrichis et ont quitté le quartier. Au passage, on note d'ailleurs que la dispersion dans l'espace des 'deuxième génération' est beaucoup plus forte que celle des immigrés, des 'première génération', généralement concentrées autour de quelques lieux, point d'entrée ou d'ancrage de la communauté en France ou dans la ville considérée.. Cette dispersion, cette assimilation par l'espace urbain se fait ainsi tout naturellement par le biais des évolutions familiales (décohabitation, emménagement en couple, naissance des enfants, séparations, etc.) et des changements de travail (changement de région, de ville ou de quartier, mais aussi évolutions de carrière et évolution des revenus ou des statuts sociaux).

Si l'on repère bien des zones de très riches, des zones de très pauvres et des zones 'moyennes', il ne faut donc se tromper ni sur les proportions représentées par chacune des couches (la très grande majorité de la population est dans le cas 'moyen'), ni sur les espaces de choix et les motivations des personnes (ne pas imputer de causalité et de choix politique derrière des résultats souvent issus de structures individuelles très déterminantes), ni sur la rapidité des changements dans l'organisation socio-spatiale des villes (si les marchés centraux peuvent bouger très vite, en partie du fait de la capacité d'enchère des plus riches et aussi du fait de la plus grande mobilité de la population qui y réside, la plupart des évolutions sont soumises aux changements d'occupation et aux rotations résidentielles, beaucoup plus lentes) : les espaces urbains sont très inertes...

Pour autant, il ne faut pas négliger ces tendances ségrégatives. Une fois qu'un territoire est marqué socialement, le coût économique et social de sa transformation explose relativement au coût qu'aurait engendré une prévention de la ségrégation. C'est d'ailleurs un problème de fond des politiques de « rénovation urbaine » qui s'attaquent au bâti plus qu'aux populations et aux logiques de peuplement : elles traitent le symptôme et non le mal ; elles s'attachent aux conséquences et ne traitent pas les causes.

[Villes et arbitrages individuels]

Dans une ville des ménages différents sont de fait en concurrence pour l'attribution du sol ou des logements. Ce qui détermine le choix de résidence d'un ménage, c'est en partie un coût de transport au sein de la ville (travail, consommation, loisir), un coût du foncier, une surface et des caractéristiques locales (paysage). Chaque quartier étant doté de caractéristiques spécifiques, un double processus de séparation conduit à segmenter finement la géographie résidentielle. Au final, la composition sociale du quartier sera homogène et correspondra aux personnes qui valorisent le

plus le 'panier urbain' qui est consommable localement. Le summum étant les lotissements fermés ou « gated communities » qui se développent actuellement en marge de nombreuses agglomérations françaises. Multiplions à l'envie ce type d'arbitrage, entre arrondissements de Paris, entre différents lotissements périphériques, entre lotissements et cités de banlieues, doublons les différences de revenus, de différences dans les préférences sociales (centre ou périphérie, par exemple) et tout un spectre de séparations défilera, peignant une ville ségréguée où la polarisation des espaces urbains tend à recouper les lignes de fracture de la société.

Ces tendances sont renforcées par l'existence de dynamiques cumulatives. Même si les caractéristiques d'un quartier ne sont objectivement pas les meilleures pour un ménage aisé et pour la réussite scolaire de ses enfants, il préférera parfois s'installer à un endroit moins grand ou moins agréable mais principalement habité par des cadres plutôt que dans un endroit plus amène mais en plein quartier populaire. Ces dynamiques cumulatives ajoutées à la lenteur des évolutions du bâti et des logiques urbaines rendent très difficile la modification d'équilibres de population. Comme les structures urbaines sont lourdes et que leur évolution est lente, une tendance ségréguative est très difficile à inverser et demande une réelle volonté politique de long terme, un investissement massif financier et humain pérenne: il faut mobiliser suffisamment d'argent et d'énergie sur place non seulement pour équilibrer objectivement les rapports de force entre territoires, mais il faut encore compenser les anticipations négatives des agents sur la dégradation future de la zone. Les lieux de l'action politique sont autant les quartiers défavorisés que les quartiers plus aisés pour lutter contre ces dynamiques individuelles.

Dans ce cadre, il est beaucoup plus facile de laisser la ville se construire pavillon après pavillon, parcelle après parcelle, que de tenter de coordonner les choix individuels pour permettre le développement de zones plus denses. Le droit de l'urbanisme y a sans doute sa part, ne facilitant pas la tâche du promoteur, public ou privé, qui essaierait de coordonner et surtout synchroniser (en ces matières la gestion du temps est fondamentale) le développement en un même lieu (par exemple au voisinage immédiat d'une cité pour tenter de raccommoder sur le tissu urbain entre le quartier et la ville) d'une offre immobilière, d'une politique de logement, d'une infrastructure de transport et de zones de développement économique. Cela conduit à bloquer les possibilités de transformation véritables de la situation géographique d'un quartier à l'échelle de l'agglomération ou la métropole. Reste que les besoins de logement sont là. Cette difficulté à faire émerger des projets urbains importants favorise donc l'offre alternative, à savoir en bordure des villages et bourgs périphériques, et nourrit l'étalement des villes, des logements et des emplois.

Le développement 'à plat' des villes est écologiquement non durable, car il est fortement consommateur d'espace et en particulier d'espaces verts (pour les besoins des routes, etc.) et qu'il induit un mode de transport exclusivement automobile et individuel. Mais il est aussi économiquement non durable puisqu'en diminuant la liquidité des actifs individuels et en augmentant les distances entre individus et activités, un développement périurbain englué les individus (en particulier lorsque leur situation se dégrade). Dans un contexte de précarisation dynamique, où la pauvreté n'est pas déterminée sûrement mais peut survenir à tout moment, la possession d'un toit a indéniablement quelque chose de rassurant. Cela peut aussi se révéler un inéluctable piège au surendettement, en plus de contribuer à fixer les ménages et à augmenter le taux de chômage alors même que la faible densité de ces zones et leur éparpillement rend très difficile l'équipement en biens publics.

Une autre conséquence fondamentale du mode de vie périurbain tient à la modification inhérente du lien social. Dans une société d'individus marquée par le repli sur la sphère privée, l'installation en logement individuel leur départ accélère le renfermement, diminue les échanges et les mélanges sociaux au quotidien, le 'frottement social' et accentue les comportements de méfiance, à l'endroit

des voisins ou des « autres » (qui menacent potentiellement l'équilibre précaire sur lequel l'individu s'établit). Surtout, à l'échelle urbaine l'étalement périurbain accentue les effets du zoning et de la ségrégation. La séparation complète entre les différentes strates de la population fait ainsi que le seul contact entre des personnes d'une même ville mais de conditions différentes transite par les médias. De la non-connaissance de l'autre de l'étranger naît la peur de l'autre et de l'étranger : si les banlieues 'sacrifiées' évoquées précédemment sont le territoire de l'abstention, l'Atlas des fractures sociales en France livre sans surprise le verdict selon lequel le vote FN est roi dans les zones périurbaines où il dépasse quasi systématiquement les 25% (beaucoup plus si l'on inclut tous les extrêmes). Ces espaces, a priori préservés car recueillant ceux qui ont 'réussi à partir des cités' comptent parmi les lieux où la population est la plus insécurisée, travaillée par la peur de demain et de l'autre.

Ces tendances sont constatées, elles ne doivent cependant conduire ni à une caricature ni à une stigmatisation de ces espaces, attitudes qui seraient toutes deux politiquement (sinon électoralement) contre-productives. Il y a des mécanismes d'évitement, il y a indéniablement une forme prononcée d'égoïsme communal et une sensibilité croissante au rejet des politiques de redistribution. Cependant, l'hypothèse d'un repli intégral sur soi est contredite par l'explosion des mobilités urbaines qui esquissent des communautés d'individus fonctionnant à une échelle beaucoup plus vaste que le seul quartier ou lotissement. Le résultat est un espace hybride qui par certains aspects recouvre la métropole, par d'autres est essentiellement interne au périurbain et concerne seulement deux ou trois villages, par d'autres enfin est à cheval sur plusieurs agglomérations voisines. De cela émane le portrait de zones 'entre-deux', qui rechignent à être assignées à un seul centre, à se penser 'dedans ou dehors' pour reprendre les termes d'Eric Charmes. Prendre la mesure de ce phénomène implique deux réactions : contenir voire contrer les effets les plus directs de cet étalement sur l'environnement d'une part et d'autre part l'intégrer comme une tendance lourde dans les choix publics à laquelle il faut en partie s'adapter. La difficulté est manifeste mais nier l'urgence politique à traiter ce phénomène serait suicidaire pour notre démocratie.

Parallèlement, l'accès des classes moyennes à des espaces sociaux partiellement 'réservés', privilège auparavant réservé aux plus riches, fait que les ménages les plus pauvres se retrouvent beaucoup plus souvent entre eux (les ZUS ou « zones urbaines sensibles » comptent 27% de pauvres trois fois plus que le reste de l'espace urbain), assistant à la dégradation rapide de leur cadre de vie et au voisinage systématique des populations les moins intégrées, parmi lesquelles on note une forte proportion d'immigrés récents. La question particulière des immigrés est d'ailleurs problématique puisque le fait de résider dans une cité augmente les difficultés d'intégration du fait de l'absence de mixité. Dans ces conditions, leur absence de droits civiques même restreints aux suffrages locaux ne facilite pas leur implication dans la société. Les immigrés sont qui plus est souvent dans des situations socio-économiques plus défavorisées (ils sont moins diplômés, ont des emplois plus précaires et moins bien payés), tous éléments qui rendent difficile l'obtention d'un logement hors d'une cité. Ils sont ainsi les principales victimes de la chaîne du logement.

La population des cités dans son ensemble a ainsi le sentiment objectif d'être laissée un peu à elle-même, à l'écart de la société et des échanges. Qu'il s'agisse des transports, des trajectoires résidentielles, des commerces, des échanges sociaux ou de l'emploi, le marché s'est retiré de ces territoires : plus de logements privés décentes, plus de commerces, les services publics dont les écoles et les collèges sont les seuls liens des ces quartiers avec la ville et la société et ils y fonctionnent moins bien qu'ailleurs avec d'une part un taux de rotation plus élevé, un personnel moins expérimenté et surtout des surdotations insuffisantes par rapport à la situation des habitants. Les cités deviennent en partie des zones de transit où les personnes en rupture de société se trouvent reléguées et dont elles repartent si elles en ont l'opportunité. Dans ce 'transit' qu'il faut

imaginer à l'échelle de quelques années, l'aller est plus simple que le retour car les cités fonctionnent aussi comme une nasse. La concentration de populations pauvres et précaires dans les mêmes territoires à l'exclusion des autres augmente en effet encore plus leur fragilité et freine leur réintégration dans le jeu économique et social. Les cités sont symboliquement situées à des terminus de lignes de transport ; plus généralement, cela symbolise le retrait de ces quartiers et de leurs habitants des échanges avec le reste du territoire, qu'ils soient économiques, culturels ou politiques. Dans une ville, cela a des conséquences immédiates non seulement sur ces « cités », mais aussi sur l'ensemble des autres territoires et sur les décisions des décideurs politiques locaux. Elles ne sont plus pensées comme des éléments à part entière d'une ville, comme des lieux regorgeant d'atouts, de richesses et de talents, mais comme des zones extraterritoriales. On finit ainsi par entériner les stigmates dans les frontières et les zonages stricts des politiques publiques. Cela ne signifie pas qu'il faille supprimer les approches territoriales. Cela serait un paradoxe alors que l'on sait de plus en plus précisément le rôle que jouent les freins proprement territoriaux dans la dynamique des quartiers. Il s'agit sans doute de travailler à des zonages inter-quartiers, y compris discontinus. Puisque l'ensemble des travaux sur les espaces urbains montrent le poids croissant des discontinuités et des mobilités, il est temps d'intégrer cela dans nos découpages des politiques prioritaires.

[Les nouveaux enjeux d'une politique urbaine renouvelée]

Sans revenir sur les mesures pratiques ciblant les problèmes de logement, d'éducation, de sécurité, d'emploi, etc., l'objectif de ce texte est de poser le contexte dans lequel les évolutions des politiques de la ville doivent se repenser et les questions que ce changement de cadre pose aux bases sur lesquelles l'ensemble des politiques dédiées reposent. Un renouvellement de l'action sur les villes suppose de revenir sur trois questions fondamentales : la question de la mixité, celle de la mobilité et celle de la redistribution.

La mixité est issue de la volonté de renforcer les mélanges sociaux sur la base de la proximité quotidienne. Elle est aujourd'hui menacée par les dynamiques ségrégatives qui condamnent potentiellement à une spécialisation sociale des espaces. Elle est également menacée comme objectif, à la fois car un nombre croissant d'électeurs s'ils adhèrent au principe rechignent à l'application réelle de celui-ci quand elle touche à l'école ou aux logements de leur voisinage. A la fois également car la vision d'une ville définie par la mobilité et non les lieux d'habitation, porte avec elle l'idée qu'il est plus important pour le mélange de permettre l'accès aux espaces centraux de la ville que de pousser les feux d'une mixité de proximité.

La plupart des études montrent pourtant la permanence et la force des structures de voisinage, y compris dans le périurbain américain (qui pousse pourtant à l'extrême l'organisation urbaine pensée autour de la mobilité). Dans cette perspective, la loi SRU doit être améliorée pour intégrer de manière différenciée de nouveaux types de conventionnements mais surtout pour permettre de traiter de manière efficace la spécialisation croissante des espaces périurbains. La politique de construction massive de logements sociaux individuels ne peut être qu'une réponse imparfaite à cet enjeu et il s'agit de réfléchir aux voies et moyens d'une densification modérée à caractère partiellement social dans les cœurs de village ou dans les proches couronnes pavillonnaires des grandes agglomérations (déverrouillage des coefficients d'occupation des sols et densification dans les lotissements anciens, densification particulière des abords de gares dans le cas d'agglomérations dotées de tram-trains, etc.).

Ces évolutions interrogent nécessairement les politiques publiques de mobilité. Les pauvres ne pouvant justifier de revenus supérieurs à trois fois les loyers des centre-villes sont mécaniquement repoussés en grande périphérie. Si le pavillonnaire répond pour certains à un choix, pour d'autres ménages nécessité fait loi. Or, si le coût du logement est moins élevé en périphérie du fait entre autres de l'absence de contraintes foncières, le budget transport explose au point de compenser largement l'économie réalisée sur le logement (en Ile-de-France ou à Lyon, agglomérations pour lesquelles on dispose de travaux). Les ménages sont ainsi pris dans une trappe à étalement socialement et écologiquement inefficace. Les acteurs publics se retrouvent donc aujourd'hui dans une tenaille : subventionner massivement les transports en périphérie (par exemple en instaurant des systèmes de tarif unique) conduit à favoriser l'étalement en diminuant la contrainte financière liée à l'éloignement du centre, mais dans le même temps, ceux dont les budgets sont le plus affectés par ces problèmes de transport sont les ménages ouvriers et employés. Une piste pourrait être de pousser à l'investissement dans les infrastructures de transport collectifs, métros, tramways, ou tram-train... A l'usage ils s'avèrent moins coûteux pour les utilisateurs et constituent donc une forme de subvention, tout en favorisant l'émergence de pôles locaux autour des gares, où des politiques de densification modérée pourraient avoir leur place. Ce n'est qu'une des nombreuses pistes à définir parmi toutes les questions tarifaires et fiscales que la mobilité et l'étalement des villes posent aux politiques urbaines à visée sociale.

Les nouveaux visages de nos villes supposent, d'autre part, une amélioration des règles de découpage et de fonctionnement des intercommunalités. Le transfert aux collectivités locales d'une partie des charges se fait aux détriments des plus modestes. En effet, la décentralisation Raffarin-Villepin-Sarkozy a pour conséquence des transferts de charge de l'Etat vers les collectivités territoriales ce qui renforce les inégalités locales. Un objectif principal d'une politique ambitieuse de la ville serait de remettre en cause les inégalités criantes dans la collecte fiscale. Ainsi les communes les plus riches, composées de ménages aisés, ont souvent une fiscalité locale sur les ménages et les entreprises très faibles alors que les communes où résident les ménages les plus modestes ont un niveau de fiscalité très important. La part intercommunale ou régionale devrait augmenter et les critères de calcul prennent principalement comme référence les revenus des ménages. En particulier cela requiert une convergence ou à tout le moins des règles de partage claires en matière de recettes fiscales (Taxe Professionnelle, Taxe d'Habitation, etc.).

Ces efforts sont d'autant plus difficiles à mettre en œuvre que la ségrégation spatiale débouche sur des fortes inégalités dans les bases fiscales et les besoins financiers : de manière générale, les communes qui ont le plus de besoins sont celles qui ont le moins de moyens. Un des principaux problèmes liés à une décentralisation non maîtrisée tient à ces tendances séparatistes et au risque d'accuser les écarts de richesse. De l'assainissement des eaux aux organismes Hlm en passant par les réseaux de transport, les cantines scolaires et l'offre municipale en crèches ou activités culturelles, l'intercommunalité progresse mais les effets d'aubaine et de passager clandestin sont aussi nombreux que les biens publics locaux. Et très souvent les communes riches s'associent aux communes riches et les communes pauvres se regroupent de leur côté... là est la responsabilité de l'Etat. Les transferts des charges de l'Etat vers les collectivités locales renforcent les inégalités locales. En effet, la base fiscale des impôts locaux est beaucoup moins progressive en fonction des revenus que celle des impôts nationaux.

[Concl]

Si le développement des zones pavillonnaires et la marginalisation des cités dans nos villes ne sont pas des phénomènes nouveaux, l'organisation d'ensemble des villes est en train de se recomposer et appelle à reconsidérer la perspective dans laquelle on agit sur les espaces urbains. Toute société libérale doit un tant soit peu affronter ce que Jean-Pierre Dupuy appelle les logiques de sacrifice et d'envie. Dans les villes, le sacrifice se lit clairement dans la désagrégation du territoire, dont les banlieues, les ZUS, sont les lieux exemplaires. L'envie, est la face cachée du phénomène, elle se lit dans les comportements sociaux et politiques des banlieues pavillonnaires tiraillées entre l'espérance d'une réussite sociale et la peur d'être rattrapées par les problèmes sociaux que leurs habitants ont cherché à fuir.

Ce sont donc les deux facettes d'une même évolution qu'il s'agit de considérer ensemble. La grande question urbaine du XX^{ème} siècle fut de faciliter les conditions de logement des ouvriers arrivés dans les villes au tournant du siècle (d'où les lois sur les HBM puis les HLM). Celle du XXI^{ème} siècle s'annonce comme celle de la durabilité écologique et sociale et des enjeux associés à ce couple. La question de la densité et de l'accès aux services, et les incidences de ces tendances concernant la mixité à la fois dans les espaces centraux et dans les espaces de 'dispersion urbaine'. Cela doit engager à réfléchir non seulement sur une adaptation de nos politiques actuelles pour prendre en compte les enjeux de ces nouveaux espaces mais aussi et surtout à repenser le droit de l'urbanisme comme les finances locales ou les répartitions de compétences entre niveaux administratifs pour rendre toute son efficacité à l'action territoriale dans le cadre d'une véritable loi de décentralisation.