

Que faire pour les « quartiers »?

Le problème de l'intégration urbaine

NICOLAS VERON

Un spectre hante la France : les "quartiers en difficulté", ces pans de territoire urbain qui semblent échapper aux mécanismes réglés de la société, connaissent depuis de longues années une dérive ininterrompue. La grande peur de l'explosion des banlieues a fait naître un vocabulaire nouveau, où les concepts spécifiquement urbains sont tous utilisés à contresens : les "quartiers" sont ceux où la vie de quartier n'existe pas, les "cités" celles où la citoyenneté est malade ; "la rue" n'est plus le lieu privilégié de l'animation urbaine, mais le territoire réservé soit aux sans-domicile-fixe, soit à l'émeute. La "politique de la ville" elle-même, pléonasmе paradoxal, désigne l'action publique dans ce qui est précisément devenu la négation de la cité.

Des territoires sans médiation

Pour l'immense majorité, ces quartiers n'ont rien d'un univers connu, aux problèmes familiers : les classes moyennes ne les voient pas, ne les fréquentent jamais, cherchent à ignorer leur existence en les longeant au hasard d'une autoroute. Vis-à-vis du reste de la société, ils existent avant tout à travers l'image d'anomie qu'en donnent les médias : il en naît culpabilité vague et permanente à leur égard, que vient fixer pour quelques jours ou quelques semaines, à chaque flambée imprévue de violence, le sentiment de l'urgence absolue d'une intervention mettant fin à leur relégation.

Que sont les quartiers en difficulté ? Au premier abord, ils sont simplement le lieu où, dans notre société, se concentre la pauvreté : or celle-ci n'est certes pas une idée neuve dans les villes. Il y a toujours eu des tristes faubourgs, des taudis, des îlots de misère. Les "grands ensembles" faits de tours et de barres de logements sociaux, créés pour éliminer les bidonvilles et devenus aujourd'hui bidonvilles verticaux, pourraient sembler n'incarner que l'éternel retour du même. Pourtant, il n'en est rien. Autrefois, et encore durant les Trente glorieuses, les villes n'étaient qu'un réceptacle pour les enjeux de la communauté, une scène sur laquelle se jouait le drame de la lutte sociale. Aujourd'hui, les villes hiérarchisent, elles créent les ségrégations, elles modifient et amplifient les cassures. De passif, leur rôle est devenu actif.

On pourra trouver paradoxal qu'une civilisation qui semble en voie de se dématérialiser soit confrontée à une telle puissance de la séparation spatiale. On penserait volontiers que l'autoroute de l'information rend le ghetto impossible. Mais c'est l'inverse qui se produit : plus il semble possible de faire abstraction de l'environnement de vie le plus immédiat, plus en réalité les mécanismes de défense face à celui-ci s'amenuisent, et plus la dépendance à son égard s'accroît. La communication sans limites n'est pas contradictoire avec une reterritorialisation obstinée du cadre d'existence.

Ainsi, les quartiers en difficulté sont devenus des enclaves de plus en plus dépourvues de médiation avec le reste de la ville — que cette médiation prenne la forme d'une représentation politique, de liens professionnels ou familiaux, de notoriété extérieure voire de lignes de transports. Ils constituent des enjeux sociaux d'un genre nouveau, parce qu'ils sont *localisés* : à travers eux, contrairement aux autres maux de la société, est affecté un territoire qui peut être assez précisément délimité. C'est ce caractère localisé qui est sans doute leur enjeu le plus inédit, et à l'heure actuelle le plus difficile à penser.

La pensée paralysée

Il semble bien, en effet, que la France ait le plus grand mal à se doter d'approches raisonnables de ses périphéries urbaines. Aujourd'hui, la paralysie des idées face à la dégradation des banlieues semble ne laisser place qu'à un stérile balancement entre agitation et abdication ; ceux qui pourraient définir les nouvelles grilles de lecture dont la politique de la ville a besoin — architectes, intellectuels, décideurs publics — se limitent à la transposition, dans ce domaine nouveau, de leurs méthodes et de leurs cloisonnements traditionnels.

Il est vrai que ce déficit de réflexion procède sans doute aussi de la méfiance envers des conceptions trop simples qui ont démontré leurs effets pervers. Dans un passé encore proche, la France a cru savoir penser la ville. Elle a même pu avoir l'impression de posséder tous les ingrédients nécessaires pour pouvoir la transformer de manière rationnelle : un théoricien inspirateur et inspiré, Le Corbusier ; un bureau des méthodes, le Commissariat au Plan ; un levier d'action, le ministère de l'Équipement ; et une

volonté politique, celle du général de Gaulle. Le "fonctionnalisme", en séparant rigoureusement les fonctions d'habitation, de travail, de loisir et de circulation, semblait transposer la rationalité déductive dans l'ordre urbain. Les taudis pouvaient être rasés, les centres rénovés, et la société tout entière accéder au confort moderne. Mais le fonctionnalisme a échoué. Le modèle de ville qu'il proposait ne convenait pas à l'Europe : froid, cassant, hors d'échelle, introduisant des ruptures là où l'héritage urbain imposait la continuité. Les Français ont rejeté ses villes nouvelles comme ses grands ensembles. Quant aux habitants des nouveaux quartiers, lorsque leurs moyens le leur ont permis, ils les ont fui vers des environnements urbains plus doux, en laissant derrière eux le champ libre au cercle vicieux de la relégation.

Premiers concernés, les architectes n'ont pas su, hors quelques cas isolés, développer depuis la fin du mythe de la ville radieuse une pratique nouvelle de l'urbanisme — même si, dans le même temps, la qualité architecturale moyenne des bâtiments nouveaux pris isolément a certainement progressé. La tradition académique, les mécanismes imparfaits de la commande publique, et les insuffisances d'un enseignement qui survalorise la créativité démiurgique au détriment de la prise en compte de l'environnement, se conjuguent pour faire de la France un pays où l'architecture est souvent de qualité et où l'urbanisme est généralement médiocre. Par surcroît, l'isolement du milieu architectural vis-à-vis des autres protagonistes de l'aménagement urbain — et notamment vis-à-vis du monde économique — l'empêche de jouer le rôle de catalyseur qui pourrait être le sien. La complaisance manifestée depuis quelques années à l'égard de discours transposant approximativement les théories mathématiques du chaos et l'enseignement philosophique déconstructiviste de Jacques Derrida, en magnifiant une esthétique de l'aléatoire et de la rupture incompréhensible pour les non-architectes, n'a pas contribué à renforcer la crédibilité extérieure de la profession ; en aucun cas, elle ne peut servir de support pour une grande politique urbaine.

De son côté, le monde intellectuel français n'a, dans son ensemble, pas encore su faire sien la question urbaine pourtant lancinante depuis quinze ans. Plus à l'aise dans les problématiques universelles que dans les enjeux localisés tels que celui des quartiers difficiles, souvent méprisant à l'égard de la "superstructure" de la ville, il s'est contenté de la réduire à une manifestation particulière de thématiques plus larges : le chômage, l'immigration, la distension du lien social. Pourtant, la tradition universitaire fondée sur la référence aux auteurs antérieurs est devenue inopérante ; pour comprendre la banlieue, prendre position par rapport à ceux qui ont écrit à son sujet est insuffisant, il faut y aller. Certes, la pratique d'une recherche concrète se construit peu à peu autour des travaux de quelques équipes de sociologues spécialisés, comme l'institut Banlieuscopies d'Adil Jazouli. Mais dans leur immense majorité, les intellectuels, aveugles à leurs responsabilités, se satisfont de prendre pour argent comptant les images convenues transmises par les médias.

De ce fait, l'opinion publique laissée à elle-même n'a d'autre choix que de considérer les banlieues à

travers leur manifestation la plus visible, celle que diffuse la télévision et que reprend désormais le cinéma : la violence des jeunes désœuvrés qui "ont la haine" semble alors résumer le mal des quartiers en difficulté — alors que tous ceux qui connaissent ceux-ci savent combien leur réalité est plus diverse. L'esthétisation du "casseur" nihiliste dessine hélas aujourd'hui, conséquence du silence obstiné du monde intellectuel, la principale figure repérable de cet univers pauvre en symboles qu'est la banlieue. Il y a là naturellement un double danger, dont on n'a que trop pu observer la réalité au cours de ces derniers mois : pour les habitants des quartiers concernés, et d'abord les plus jeunes, l'identification avec le personnage du casseur, le seul qui offre une référence forte ; et pour le reste de l'opinion, la tentation progressive d'assimiler banlieues, délinquants, terroristes, musulmans et maghrébins en un unique pôle étranger et ennemi.

Enfin, les acteurs publics se sont, eux aussi, limités à la transposition en banlieue de leurs cloisonnements familiaux. Par myopie, l'État agit là où il voit ses dépenses, et non là où sont ses champs de décision potentiels. Suivant la ligne de plus grande pente politique du moment, il met l'accent sur la sécurité, la politique du logement, l'insertion ; mais ces interventions étanches sont reliées seulement par de vagues déclarations d'intentions. Ce qui porte aujourd'hui le beau nom de "politique de la Ville" n'est malheureusement qu'une juxtaposition de programmes de subventions peu ciblés, suscitant une floraison d'associations qui semblent ne se créer que pour recueillir cette manne, et donnant prétexte à d'innombrables conflits de compétences entre État et élus locaux — pour la plus grande frustration des agents publics concernés sur le terrain, souvent motivés mais qui ne reconnaissent pas leurs aspirations dans ces manœuvres dérisoires. Outre qu'elle ne contribue sans doute guère à améliorer le sort des quartiers qu'elle prétend toucher, cette situation laisse le champ libre à toutes les dérives, comme l'a dénoncé le rapport pour 1994 de la Cour des comptes, en montrant que l'essentiel de l'effort financier affiché en faveur des quartiers en difficulté est en réalité utilisé pour des dépenses sans rapport avec ceux-ci.

Les annonces plus récentes partagent, avec la politique suivie antérieurement, la même volonté d'appliquer uniformément des remèdes familiaux, insensibles aux spécificités du contexte des quartiers. Le "plan Marshall pour les banlieues" annoncé au printemps portait particulièrement ce risque d'inadaptation des méthodes et des schémas de pensée : en supposant implicitement l'existence d'un état antérieur qu'il s'agirait de restaurer, la référence à la reconstruction d'après-guerre n'a pas de sens vis-à-vis d'un univers où il s'agit bien de construire une identité qui, à vrai dire, n'a jamais existé. En outre, le plan Marshall représentait avant tout un effort d'investissement, alors que justement l'investissement à long terme dans les banlieues est à peu près absent des mesures proposées comme de celles appliquées jusqu'à présent. Le "programme national d'intégration urbaine" esquissé plus récemment porte un nom plus raisonnable, même s'il est moins frappant. Mais de quelle intégration urbaine s'agit-il ? Ce programme comporterait deux axes principaux, le renforcement des services publics et la création de

zones défiscalisées. Il est permis de penser que ces mesures sont nécessaires et, à condition d'être appliquées avec constance, pourront être utiles. Mais est-ce là véritablement le moyen d'assurer une dynamique d'intégration ?

L'intégration par la ville

Dans les plans généraux envisagés jusqu'ici, le caractère localisé de la question urbaine est nécessairement ignoré. Les mêmes solutions doivent être appliquées partout selon les mêmes dispositifs — hélas, ceci permet peut-être de prendre en compte l'aspect social ou économique de la crise, mais pas son aspect proprement urbain. La France a du mal à assumer ses villes : elle s'est construite sur l'étendue rurale alors que l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas se sont édifiés sur leurs réseaux de cités. De la tradition féodale attachée à la terre et au fief, en passant par les écrits de Rousseau sur la corruption des grandes cités, jusqu'au goût pour les pavillons de banlieue qui ne s'est jamais démenti au long du XX^e siècle, il se dégage une continuité dans la méfiance nationale à l'égard des villes. Pourtant, si l'on veut réellement une meilleure intégration urbaine, il faudra bien s'interroger sur les villes, sur leurs modes d'organisation et les possibilités d'intervention qui y sont associées.

Dans un précédent article (*Commentaire*, n° 71), il était argumenté que trois caractéristiques liées fondaient la spécificité des villes européennes : la diversité des fonctions, le respect de l'échelle humaine et la qualité des espaces publics. La diversité des fonctions : des quartiers qui ne servent pas qu'à une seule utilisation pour un seul public, et qui forcent à la rencontre les différentes composantes de la société. L'échelle humaine : un sens de la proportion dans l'architecture et l'aménagement qui fait s'établir une correspondance entre l'habitant et son habitat, entre le citoyen et sa cité ; un lien de continuité qui est aussi un lien d'ancrage, en permettant à l'individu de ne pas se sentir coupé de son environnement, comme dans ces façades de palais du XVIII^e siècle où des rangées de fenêtres à taille humaine viennent en contrepoint de colonnes monumentales recouvrant plusieurs étages, sans que ces deux échelles de composition ne soient en conflit. La qualité des espaces publics, enfin, c'est cette magie de l'espace vide creusé dans la masse urbaine qui fait que les places de Rome sont si belles, et qu'on cherche en vain aux Minguettes ou à Garges-les-Gonnesse : à travers elle, le territoire de la ville, domaine public partagé entre tous ses membres, peut exprimer un sentiment de rassemblement et de communauté au-delà de sa stricte valeur utilitaire. Ces trois piliers de l'urbanité européenne traduisent dans l'espace les conditions de la citoyenneté, par un ordre esthétique parallèle à l'ordre politique.

Il va de soi que le grand ensemble, mode d'organisation prédominant dans les quartiers en difficulté, représente l'exact opposé de ces exigences, pourtant tellement simples qu'elles paraissent évidentes. Il abrite une fonction de logement exclusive de toutes les autres ; ses bâtiments, assemblages innombrables de cellules répétitives, ne laissent aucune place à l'échelle de l'homme ; et ses espaces publics sont inexistantes, puisque n'y existe

que le vide résiduel entre des tours et des barres placées dans un ordre arbitraire.

L'espace public est une expression devenue délicate à utiliser : son emploi trop fréquent a fini par en brouiller le sens. Pourtant, en matière d'aménagement urbain, il revêt une signification bien précise, puisqu'il est justement ce lieu ouvert à tous qui est le territoire propre de la collectivité, par opposition aux espaces privés réservés aux individus et aux groupes spécifiques. Dans les cités historiques, et jusqu'au Paris du temps d'Hausmann, les places et les rues jouent ainsi le rôle de médiation sociale qui permet à chacun de rencontrer l'autre, et cette fonction est autorisée par l'architecture de la ville, dont les façades sont le décor permanent de la vie collective. L'absence de ce décor dans les grands ensembles aux façades aveugles prive radicalement ceux-ci de repères communs, et par là d'incitations à vivre ensemble.

La revalorisation de l'espace public, comme la diversification des fonctions urbaines et l'introduction d'une échelle humaine dans les quartiers de grands ensembles en difficulté, n'imposent pas forcément de couler un tonnage démesuré de béton. La réorganisation de l'espace peut être effective sans passer par la démolition totale de l'existant — mais en définissant des territoires, en refermant certains lieux et en en dégageant d'autres. Inversement, la destruction d'immeubles entiers, sous le regard des caméras de télévision, peut laisser les problèmes d'un quartier tout à fait intacts si aucun projet porteur de sens ne vient prendre la place du bâtiment disparu. Dans ces matières, il n'existe nul déterminisme général : certains grands ensembles coulent une existence paisible, alors que tel quartier ancien pourvu d'espaces de grande qualité est en proie à une dégradation rapide. L'ingénierie sociale par l'architecture est une idée dangereuse et illusoire. Mais à l'inverse, une politique de la ville qui négligerait l'investissement à long terme dans l'amélioration des espaces bâtis ne mériterait pas son nom, et ne saurait assurer une véritable intégration urbaine. Cette dernière formule doit être prise au mot : elle signifie bien l'intégration des quartiers en difficulté dans la ville, par la ville.

Il est donc impératif de réfléchir sur les moyens de transformer nos périphéries, sans pour autant tomber, comme Le Corbusier croyant pouvoir dessiner le Paris du futur, dans le piège d'une nouvelle uniformité. Les plus belles des villes, comme Venise, Paris ou New York, le sont précisément par leur diversité, par la variété des ambiances attachées à chaque quartier ; et en même temps par une certaine unité d'ensemble, qui naît de la continuité dans le processus de formation du corps urbain au cours du temps. Ce qui permet cette continuité n'est pas une théorie figée mais un regard commun sur la ville, qui, aujourd'hui en France, ne peut s'acquérir que par le débat : seul celui-ci peut permettre une prise de conscience collective des liens entre organisation urbaine et organisation sociale, entre urbanisme, urbanité et citoyenneté. Le rôle de tous les médias, et pas seulement de la télévision, y sera sans nul doute essentiel ; l'enjeu est de parvenir à la distanciation à l'égard d'une approche trop émotionnelle et réduite aux thèmes de la violence et de l'insécurité, en affinant peu à peu un regard sur la

ville et sur l'urbanisme qui seul peut être créateur de sens.

Le spectre des quartiers malades hante la France comme celui du communisme hantait l'Europe de 1848 : sachons être aujourd'hui plus lucides que les contemporains de Metternich, si nous ne voulons pas que la question urbaine devienne la question sociale du XXI^e siècle. Le chantier de la rénovation urbaine est nécessaire dans les quartiers en difficulté ; il est plus urgent encore dans les esprits.

NICOLAS VERON