

Des lieux pour faire du lien

La politique de la ville mérite-t-elle son nom ?

THOMAS KIRSZBAUM

Depuis ses premiers développements dans les années 1970, la politique de la ville a toujours eu pour ambition centrale de « retisser le lien social » que la ségrégation spatiale symbolisée par les quartiers de grands ensembles HLM aurait abîmé, voire brisé. Si l'on parle plus volontiers aujourd'hui de « vivre ensemble » ou de « faire société », l'ambition reste intacte. Mais la question se pose de la nature du lien social qu'il s'agit de fabriquer ou de restaurer. Force est de constater le flou qui entoure cette notion rarement définie et au contenu fortement polysémique dans la politique de la ville. Celle-ci a en effet cherché à développer au moins cinq formes de lien social : le lien de sociabilité correspondant aux interactions du quotidien (par exemple les relations de voisinage), le lien civil (ou urbanité) qui garantit le

respect de normes collectives dans l'espace public, le lien civique découlant de l'affiliation à une association ou un collectif, le lien citoyen qui relie l'individu à l'État et aux institutions républicaines, ou encore le lien organique qui assure une place à l'individu dans l'organisation du travail.

D'un point de vue spatial, le dessein de la politique de la ville est double : (re)fabriquer des liens de proximité dans l'espace du quartier, mais aussi, comme le suggère son intitulé, (re)tisser des liens entre ses habitant-e-s et le reste de la ville ou de l'agglomération. Cette politique reste néanmoins bien éloignée, dans son fonctionnement concret, de ce schéma d'intervention à deux niveaux. Elle obéit encore et toujours, et de façon écrasante, à la seule

Le quartier des Aubiers à Bordeaux en 2020. Le quartier fait actuellement l'objet d'un programme de renouvellement urbain.



logique de proximité. Les lieux qu'elle investit véritablement pour faire du lien sont ceux de sa géographie prioritaire, corsetée par des indicateurs de concentration des difficultés sociales. Si bien que l'on peut se demander si cette politique dite de la ville mérite vraiment son nom.

Du déficit au trop-plein communautaire

Avant de s'appeler politique de la ville, à partir de la création d'un ministère éponyme en 1990, cette politique n'avait encore qu'un statut expérimental et consistait en opérations ciblant des grands ensembles en proie à un « malaise », selon le terme prisé par les pouvoirs publics et la presse des années 1970. Les analyses officielles de ce malaise pointaient les effets jugés délétères d'un urbanisme déshumanisant et destructeur du lien social. En 1971, la toute première circulaire relative à l'action sociale et culturelle dans les grands ensembles mettait ainsi en cause « la répétition monotone des structures architecturales, l'agressivité de tours ou de barres démesurées, l'impersonnalité des façades, l'absence de lieux de rencontre, la pauvreté des espaces communs ». En 1975, un *Livre blanc* de l'Union nationale des HLM, rédigé par Robert Lion, évoquait « un univers froid qui invite au repli, mais aussi un lieu de frictions et de conflits », soit « l'inverse du savoir-vivre », pour finalement poser cette question : « L'urbanisation, est-ce la mort de l'urbanité ? » Tous les responsables officiels de l'époque déploraient le manque de vie sociale animée par un esprit communautaire, à l'instar du *Livre blanc* qui appelait de ses vœux « la naissance d'une communauté de quartier » comme condition de « l'humanisation des quartiers nouveaux ».

Les années 1970 correspondaient aussi à l'amorce d'un processus de désindustrialisation accompagné de plusieurs conséquences majeures. Tout d'abord, la montée inexorable d'un chômage de masse et son corollaire, l'« exclusion sociale », comprise comme la perte d'un lien organique avec la société. La désindustrialisation signait aussi la fin des communautés locales structurées autour de la vie ouvrière, des solidarités qui l'organisaient et des structures politiques ou associatives qui l'encadraient. Le mouvement ouvrier avait su intégrer, non sans heurts, des travailleurs immigrés, et c'est au moment où les usines fermaient leurs portes que l'immigration, désormais plus familiale que fondée sur le labeur, a trouvé un point de chute dans les cités HLM. Là aussi, le lien social se trouvait mis à mal à cause de ce que l'on désignait comme des « conflits de cohabitation » avec les ménages français de ces quartiers.



Le quartier du 08 mai 45 fait partie du quartier politique de la ville « Palmer – Sarailière – 8 mai 1945 » à Cenon. Il a bénéficié d'un premier Programme de Rénovation Urbaine dès les années 2000.

Le stationnement prolongé de jeunes « galériens » d'origine immigrée dans les halls, cages d'escalier et autres espaces communs des « cités » n'était pas le moindre des sujets de contentieux.

Au début des années 1980, le regard porté sur l'immigration restait encore ambivalent. Considéré comme le texte fondateur de la politique de la ville, le rapport Dubedout, *Ensemble, refaire la ville* (1983) allait jusqu'à faire l'éloge du quartier ethnique perpétuant les solidarités des quartiers ouvriers d'antan, mais il déplorait dans le même temps le départ des classes moyennes qui affaiblissait la mixité sociale. Cette seconde lecture va rapidement devenir hégémonique et éclipser l'approche communautaire du lien social. Dès lors qu'il n'était plus l'apanage d'une population ouvrière blanche mais de groupes ethniques, le fonctionnement communautaire des quartiers a été disqualifié par la nouvelle idéologie « républicaine ». Les solidarités de proximité de type communautaire ont été fustigées comme autant de signes d'un « communautarisme » – musulman en tête – menaçant gravement un « modèle français d'intégration » inventé pour l'occasion¹. La communauté devenait synonyme

1 | D. Lochak, « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & conflits*, n° 64, 2006, p. 129-147.



du repli de groupes minoritaires se retranchant du reste de la société et sapant le lien de citoyenneté permettant de « faire nation ». Née en réponse à la déploration d'un déficit de vie communautaire, la politique de la ville a ainsi durablement basculé dans la dénonciation d'un trop-plein communautaire. Une solution consensuelle va s'imposer pour enrayer les « replis » : la mixité sociale, mot d'ordre codé au nom duquel la politique de la ville devait organiser le retour des classes moyennes blanches dans les cités HLM¹.

Du pari de l'engagement civique à l'impasse de la mixité sociale

Le passage d'une problématisation du lien social faisant la part belle aux dynamiques communautaires à la réprobation de celles-ci n'a pas été sans incidences sur les priorités opérationnelles de la politique de la ville. La stratégie esquissée au début des années 1980 n'était pas sans rappeler les démarches de développement communautaire mises en œuvre en Amérique du Nord ou dans les pays du Sud. Elle prônait un développement endogène s'appuyant sur une participation des habitant-e-s dont il s'agissait de valoriser les « ressources » et « potentialités ». Mais

cette stratégie de développement du lien civique s'est vite heurtée au pouvoir des maires, peu enclins à composer avec des contre-pouvoirs associatifs dans les quartiers. Les associations se sont certes affirmées comme les principaux « soutiers » de la politique de la ville, mais elles ont été d'emblée écartées des instances décisionnelles pour se voir cantonnées dans une fonction instrumentale de prestation de services en lieu et place des services publics, abandonnant de fait leur fonction civique.

À défaut de susciter un élan civique, la politique de la ville a encouragé des associations de bénévoles chargées de produire du lien de sociabilité par des fêtes de quartier, ateliers culinaires ou rencontres sportives, financés à la condition expresse de n'avoir aucune portée politique². L'approche endogène du développement a également secrété de nombreux postes de médiateur-trice-s, confiés à des habitant-e-s opérant comme des agent-e-s d'urbanité chargé-e-s de promouvoir le lien civil (respect, politesse...) dans les espaces publics de proximité. Cette quête de proximité devait passer aussi par l'implantation de services publics symbolisant le « retour de la République » dans les quartiers, chargés donc de consolider le lien de citoyenneté comme antidote aux « dérives communautaires ». Mais cette stratégie énoncée dans les années 1990 a fait long feu à mesure que les services publics se sont retirés des territoires, dans ces quartiers comme ailleurs.

À partir des années 2000, la stratégie de « reconquête républicaine » a fini par reposer presque exclusivement sur des opérations de rénovation urbaine consistant à démolir des logements sociaux pour y substituer des logements privés destinés aux classes moyennes. Le pari était fait que la présence de ménages issus des classes moyennes allait favoriser des mécanismes d'identification permettant aux habitant-e-s en place d'emprunter à ces ménages leurs normes de comportement et d'usage plus civil des espaces publics, ainsi que de procurer aux plus fragiles les liens sociaux « faibles » dont ils ont besoin pour accéder à des opportunités d'emploi³. Aucune de ces promesses ne s'est réalisée, ce qui n'est guère surprenant à la lumière d'une vaste littérature scientifique internationale qui n'a jamais démontré que la co-présence de « riches » et de « pauvres » dans l'espace résidentiel était de nature à renforcer le lien social. Elle montre au contraire que la mixité résidentielle nourrit des antagonismes

2 | E. Palomares, A. Rabaud, « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves », *L'Homme et la Société*, n° 160-161, 2006, p. 135-160.

3 | Sur les notions de liens faibles et de liens forts : M. S. Granovetter, « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n°6, 1973, p. 1360-1380.

1 | T. Kirsbaum, « Rénovation urbaine, une mixité très peu sociale », *Revue Projet*, n° 307, 2008, p. 30-37.

sociaux qui se cristallisent autour du partage des espaces communs¹.

Mais la question est restée assez théorique dans le cas français car la rénovation urbaine n'a réussi que marginalement à attirer des classes moyennes dans ces quartiers. Et quand elle y a réussi, il s'agit surtout de ménages dont le profil ethno-racial est semblable à celui des autres habitant-e-s, mais que la rénovation urbaine regroupe au sein de petites unités résidentielles coupées du reste de la cité, limitant par là les interactions sociales entre anciens et nouveaux ménages². Non seulement les bénéfices liés à cette co-présence n'ont pas été au rendez-vous, mais la rénovation urbaine a profondément déstabilisé les sociabilités préexistantes en contraignant une partie notable des habitant-e-s à se reloger et à devoir ainsi se reconstituer un réseau.

Une politique des quartiers ne fait pas une politique de la ville

Les deux stratégies qui viennent d'être décrites – développement endogène par la participation civique et mixité sociale par la démolition – reposent sur des diagnostics et des solutions diamétralement opposés, mais elles ont pour trait commun de se déployer dans le périmètre étroit des quartiers de la géographie prioritaire. Chacune convoque à sa manière l'image nostalgique du quartier traditionnel fonctionnant comme un harmonieux village où les solidarités sont « chaudes » parce que les liens sociaux y sont forts.

À l'ère de la ville mobile et des métropoles polycentriques, on peut douter de l'intérêt de situer l'enjeu du lien social exclusivement à cette échelle. Plus encore que d'autres territoires, les quartiers populaires ont besoin d'actions ancrées dans la proximité. Mais une politique de la ville qui n'ouvre d'autres horizons aux habitant-e-s que celui de leur cité, les condamne à ne cultiver que des liens de proximité. Elle ne peut que renforcer le sentiment, très vif parmi ces habitant-e-s, qu'ils et elles sont traité-e-s comme des citoyen-ne-s de seconde zone ne bénéficiant pas des mêmes opportunités que les autres citoyen-ne-s des villes et des métropoles. Qu'il s'agisse de l'emploi, du logement, de la formation, des pratiques sportives ou culturelles, l'enjeu est bien celui de l'accès à d'autres lieux qui font du lien avec d'autres que celles et ceux que l'on côtoie quotidiennement dans l'espace du proche, et dont le seul



Au pied des immeubles du quartier des Alpilles à Lormont.

dénominateur commun est de résider là en raison de la couleur de sa peau ou de la consonance de son patronyme.

La création d'un ministère de la Ville en lieu et place d'une politique des quartiers était porteuse d'une ambition, celle d'ouvrir la ville et les agglomérations aux habitant-e-s « relégué-e-s » dans les cités HLM. Ce changement d'échelle opéré au nom du « droit à la ville » était étayé par une production doctrinale cohérente, exposée dans des rapports officiels largement appuyés sur des contributions de chercheur-euse-s³. Ce droit à la ville n'aura pourtant été qu'un discours éphémère dans l'histoire de la politique de la ville. La logique ségrégative des marchés urbains (éducation, formation, logement, emploi, culture...) s'est largement accentuée depuis lors et les discriminations ethno-raciales prospèrent comme jamais. Il est plus que temps pour la politique de la ville de mériter enfin son nom. —

1 | T. Kirszbaum, *Mixité sociale dans l'habitat*, *Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Halde, Études & Recherches, La Documentation française, 2008.

2 | C. Lelévrier, « Au nom de la "mixité sociale". Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine », *Savoir/Agir*, vol. 24, n° 2, 2013, p. 11-17.

3 | J.-P. Sueur, *Demain, la ville*, *Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité*, La Documentation française, 1998.

G. Cavallier (dir.), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au ministre de la Ville, 1999.