

## Le « problème des banlieues » après la désillusion de la rénovation

Renaud Epstein

*Voilà bientôt un demi-siècle que les politiques de la ville tentent de répondre au « problème des banlieues ». Cette politique repose toutefois sur des approches distinctes et concurrentes : or, si la rénovation urbaine semblait y avoir apporté une clarification, la synthèse qui se dessine actuellement apparaît plutôt manquer de cap et de cohérence.*

Le 5 mars 1971, un jeune habitant de la Cité des 4 000 à La Courneuve meurt sous les balles du patron du bar-tabac du quartier. La presse nationale se saisit de ce fait divers, l'érigent en symbole du « malaise des grands ensembles ». Dans la foulée, le ministre de l'Équipement et du Logement d'alors, Albin Chalandon, se rend aux 4 000, qu'il présente comme le « miroir grossissant des problèmes généraux qui se posent dans beaucoup de grands ensembles ». Dans les mois qui suivent, il signe une circulaire stoppant leur construction et met en place au sein du Commissariat général du Plan le groupe de réflexion Habitat et Vie sociale, dont les travaux ont posé les fondements de ce que l'on nomme, depuis 1990, la « politique de la ville ».

Cela fait donc plus de quarante ans que le « problème des banlieues » a fait son apparition sur l'agenda politique, et qu'il y ressurgit de façon aussi sporadique qu'éphémère, au gré de faits divers, de révoltes collectives ou de rapports administratifs.

À l'évidence, les programmes dirigés vers les quartiers populaires des périphéries urbaines qui se sont succédé au fil des décennies ne sont pas parvenus à éradiquer, ou même à contenir, un problème qui a longtemps paru insoluble, d'autant plus qu'il était indéfini. Plusieurs approches concurrentes dudit problème et des solutions à lui apporter ont, en effet, durablement coexisté au sein de la politique de la ville<sup>1</sup> : une approche qu'on peut qualifier de « communautarienne »<sup>2</sup>, qui a inspiré la politique de Développement social des quartiers des années 1980 ; une approche « jacobine », qui s'est incarnée dans le Pacte de relance pour la ville de 1995 avant d'être portée à sa quintessence par le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003 ; une approche « réformiste », dont l'ambition s'est affirmée avec les contrats de ville négociés en 1999 ; une approche « néo-conservatrice » dont la montée en puissance est plus récente.

Avant de procéder à l'examen de ces quatre approches, il convient de souligner qu'il s'agit là d'une présentation stylisée de la politique de la ville. Elle ne prétend donc pas décrire de manière exhaustive une politique qui a juxtaposé de multiples programmes, déclinés et combinés de façon singulière dans chaque territoire. Les quatre modèles proposés, qui sont à la fois théoriques et

---

<sup>1</sup> On reprend ici des éléments développés dans Epstein 2012.

<sup>2</sup> En référence au courant de pensée communautarien qui réunit des philosophes nord-américains (notamment Charles Taylor et Michaël Walzer) et des sociologues (Amitai Etzioni, Anthony Giddens...). S'opposant aux philosophes « libéraux » (au sens américain), les premiers insistent sur l'importance des ancrages communautaires des individus, qui leur permettent de se forger une identité collective conditionnant tout autant la pleine réalisation de soi que la démocratie. Les seconds introduisent, dans l'analyse des rapports entre l'individu et la société, les groupes intermédiaires que constituent les communautés, entendues comme des groupes d'individus dont les relations se croisent et se renforcent mutuellement, partageant un ensemble de valeurs et de normes ainsi qu'une histoire et une identité communes.

historiques, doivent être pris pour ce qu'ils sont : des idéaux-types, au sens de Max Weber, qui visent à rendre intelligibles les orientations et les évolutions de la politique de la ville, dans la durée.

### **Approche communautarienne : reconnaître et mobiliser les quartiers populaires**

À rebours d'une lecture misérabiliste des quartiers populaires dominante dans l'espace public, l'approche communautarienne met l'accent sur les ressources de natures diverses qui y sont présentes : ressources humaines (*leaders*, personnes-ressources, groupes structurés ou latents...), culturelles, commerciales, économiques, foncières, etc. Sans nier les problèmes qui s'y manifestent, les tenants de cette approche cherchent d'abord à identifier et faire reconnaître leurs potentialités, qui peuvent servir de point d'appui pour engager des dynamiques de développement endogène.

Dans cette perspective, les pratiques paternalistes et clientélares des acteurs publics, particulièrement prégnantes dans des espaces concentrant l'immigration postcoloniale, doivent laisser place à des stratégies d'*empowerment* (Bacqué et Biewener 2013) visant à renforcer l'autonomie individuelle et les capacités d'action collective, en mobilisant les forces vives des quartiers populaires, en soutenant leurs initiatives, en les mettant en réseau et en les valorisant vis-à-vis du reste de la ville. Cette logique de développement endogène, promue dans le rapport Dubedout en 1983 (Dubedout 1983), s'appuie en premier lieu sur les associations, que la politique de la ville doit soutenir pour ce qu'elles sont plutôt que pour ce qu'elles font, sans chercher à les instrumentaliser, en leur assignant des objectifs précis, ni les astreindre à des exigences de performance et aux multiples contrôles associés.

### **Approche jacobine : en faire des quartiers comme les autres**

La seconde approche peut être qualifiée de jacobine, au sens où elle confère un rôle central à l'État, auquel il revient de faire disparaître les différences locales afin de réaliser l'égalité des citoyens et de préserver l'unité de la République. Cette approche est le miroir inversé de la précédente, en ce qu'elle considère les quartiers au prisme exclusif de leurs handicaps et n'entrevoit de solutions qu'exogènes. La concentration de populations pauvres, précaires et de minorités est ici vue comme source d'effets de quartier négatifs, limitant leurs capacités d'intégration et leurs perspectives de promotion sociale en ajoutant un handicap collectif aux handicaps individuels. Ces effets de quartiers sont d'autant plus marqués que les grands ensembles sont enclavés, à l'écart du reste de la ville : l'isolement spatial réduit l'accessibilité aux ressources urbaines et l'homogénéité sociale prive les habitants des opportunités que peut fournir un réseau social diversifié ; combinés, ils favoriseraient le développement d'une culture et de normes déviantes, contribuant ainsi à la stigmatisation et à la discrimination des résidents.

Ce diagnostic, ancré dans une sociologie misérabiliste des couches populaires et réifié par la statistique nationale, détermine les objectifs de la politique de la ville, qui sont formulés en termes de réduction des écarts. Dans cette perspective, des moyens supplémentaires sont octroyés aux services publics chargés d'organiser l'intégration des normes sociales et l'insertion sociale des habitants. Ainsi, les établissements scolaires des zones d'éducation prioritaire bénéficient d'enseignants supplémentaires pour réduire le nombre d'élèves par classe, et de budgets spécifiques pour réaliser leurs projets pédagogiques. Cette logique de compensation des handicaps de la population présente (le stock), se prolonge par une logique de dilution (les flux) qui a guidé le PNRU. Il s'agit alors, en transformant l'urbanisme et la structure du parc de logements, d'attirer de nouveaux résidents moins pauvres (et implicitement, moins colorés) pour rétablir une mixité sociale parée de toutes les vertus.

## **Approche réformatrice : restaurer la citoyenneté urbaine**

Les deux premières approches sont donc centrées sur les grands ensembles, abordés en termes de potentialités ou de déficits. En changeant d'échelle, l'approche réformatrice développe un tout autre regard sur ces quartiers populaires, qui ne sont plus considérés au prisme des handicaps ou des ressources, mais vus comme les symptômes de processus plus larges de fragilisation des liens sociaux, économiques et civiques. Parce qu'ils concentrent les couches populaires les plus touchées par la précarité et les minorités victimes de discriminations, ces quartiers rendent visibles les processus de rupture des solidarités et d'affaiblissement de la citoyenneté qui menacent la cohésion sociale et urbaine.

Partant des manifestations localisées de l'exclusion pour remonter à leurs causes qui se situent à l'échelle de la ville, voire de la société toute entière, ce diagnostic systémique détermine une stratégie réformatrice pour la politique de la ville. Celle-ci ne cherche plus alors à remettre à niveau les quartiers en mobilisant des ressources endogènes ou exogènes, mais à transformer les institutions et l'action publique pour les mettre à la hauteur des mécanismes d'exclusion sociale, de fragmentation spatiale, de discrimination ethno- raciale et de désaffiliation politique que ces quartiers révèlent. Ses procédures ont alors vocation à fournir un cadre pour le déploiement de nouveaux modes de gestion territoriale plus holistiques, remontants et participatifs, fondés sur le partenariat entre État et villes, la territorialisation de leurs politiques et leur articulation transversale, la logique de projet, l'expérimentation et l'évaluation pluraliste. Cette ambition, théorisée par Jacques Donzelot et Philippe Estebe (1994) au terme de l'évaluation nationale de la politique de la ville en 1993, a été particulièrement affirmée à l'occasion de la négociation des contrats de ville 2000-2006, dont la méthodologie et le contenu devaient influencer sur la construction du projet et des politiques des communautés d'agglomération alors en cours de structuration.

## **Approche néoconservatrice : reconquérir les « territoires perdus de la République »<sup>3</sup>**

La dernière approche, néoconservatrice, a émergé plus récemment, à la faveur du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Un nouveau discours public sur les quartiers populaires, symbolisé par son discours de Grenoble<sup>4</sup>, et de nouvelles logiques d'intervention en leur direction ont alors vu le jour, qui correspondent à une radicalisation et à une racialisation de l'approche jacobine. Pour les tenants de cette approche, les grands ensembles seraient des ghettos dont l'existence même constitue une menace pour la République, laquelle a atteint son climax à l'occasion des émeutes de 2005. Cette menace est incarnée par les figures archétypiques des « caïds » et des « barbus », les premiers faisant régner un ordre mafieux dans les quartiers, pendant que les seconds chercheraient à y imposer des normes communautaires et religieuses.

Dans cette perspective, qui transpose dans l'espace national la thèse du « choc des civilisations »<sup>5</sup>, le soldat « politique de la ville » doit participer au combat pour le rétablissement de l'ordre républicain dans les ghettos urbains. Cette lutte passe d'abord par une politique vigoureuse de maintien de l'ordre public, appuyée sur des mesures punitives en direction des couches populaires et des immigrés, combinant pénalisation de certains comportements (regroupement dans les halls, port du voile, absentéisme scolaire, etc.), aménagements sécuritaires de l'espace urbain et quadrillage quasi militaire des quartiers. En complément, la politique de la ville devrait participer à la restauration de l'ordre républicain, ou du moins à sa légitimation, par des politiques symboliques d'« égalité des chances » (Dubet 2004 ; Truong 2015), organisant l'exfiltration des plus méritants.

<sup>3</sup> Source : Brenner 2002.

<sup>4</sup> Déclaration de Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la lutte contre la criminalité, la délinquance et l'immigration illégale, à Grenoble le 30 juillet 2010.

<sup>5</sup> Thèse développée par Samuel Huntington en 1997, dont la validité résistait difficilement à l'analyse mais dont le succès a été tel qu'elle a pu fonctionner comme une prophétie auto-réalisatrice.

## Après la désillusion de la rénovation urbaine, la motion de synthèse

Ces approches distinctes, appuyées sur des analyses et des acteurs en concurrence dans les champs académique et de l'expertise (Tissot 2007), apparaissent difficilement conciliables sur le plan théorique. Elles ont néanmoins pu coexister durablement dans la politique de la ville à l'échelle nationale, leur articulation et leur déclinaison opérationnelle étant renvoyée à la responsabilité des acteurs locaux.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo), votée en 2003, a mis fin à cette indéfinition nationale. En instituant un PNRU piloté par une agence nationale, qui devait organiser la normalisation urbaine et sociale des grands ensembles, cette loi n'a pas seulement organisé le rabattement de la politique de la ville sur une approche jacobine ; elle l'a aussi doté de moyens aussi inédits que colossaux, qui pouvaient laisser croire en une résolution du « problème des banlieues ». L'illusion d'une dissolution de ces problèmes dans la transformation urbaine, soigneusement entretenue par des responsables politiques et administratifs qui ont proclamé sans relâche le « succès incontestable » du PNRU, a fait long feu (Epstein 2012). Les opérations d'aménagement conduites dans le cadre de ce programme ayant été développées sans considération pour les dimensions sociales<sup>6</sup>, économiques et civiques du problème visé, les milliards investis dans la démolition–reconstruction des grands ensembles ont produit des métamorphoses urbanistiques spectaculaires, mais celles-ci ne se sont pas prolongées par la réduction des écarts escomptés. Au contraire, le décrochage s'est accéléré à partir de 2009, sous l'effet de la crise économique et des politiques d'austérité qui ont durement touché les quartiers populaires<sup>7</sup>.

Dix ans après le lancement du PNRU, l'illusion rénovatrice a laissé place au désenchantement (Kirszbaum 2015) : le « problème des banlieues » n'a pas été évacué avec les gravats de la démolition. La désillusion, combinée avec des contraintes budgétaires qui rendaient difficile la mobilisation de moyens comparables pour un nouveau PNRU, a ouvert la voie à une réforme de la politique de la ville qui s'est concrétisée avec le vote de la loi Lamy en 2014. Celle-ci peut se lire comme une motion de synthèse, organisant dans un même texte un curieux syncrétisme entre des approches alternatives, sans mobiliser les moyens nécessaires à la réalisation d'aucune d'entre elles (Epstein 2015). La perspective jacobine de normalisation urbaine et sociale, appuyée sur un nouveau programme de rénovation urbaine de moindre ampleur, est réaffirmée. Elle s'accompagne, cependant, d'une évolution sensible des discours publics sur les quartiers populaires et leurs habitants, qui ne sont plus présentés comme la cause des problèmes mais comme des acteurs de leur résolution et de la mise en place de (timides) dispositifs participatifs de « co-construction » inspirés par le rapport Mechmache–Bacqué (Bacqué et Mechmache 2013 ; Kirszbaum 2013). Sur le plan des intentions affichées, l'inflexion vers une approche plus communautarienne est donc notable, tout comme l'est la réaffirmation des ambitions réformatrices de la politique de la ville qui se manifeste par le retour de contrats de ville, en tous points semblables à ceux signés en 1999. Il manquait juste, pour que la synthèse soit parfaite, une touche d'inspiration néoconservatrice. Le gouvernement de Manuel Valls s'en est chargé en mars 2015, à l'occasion du comité interministériel « Égalité et Citoyenneté : la République en actes » organisé en réponse aux tueries et aux manifestations de janvier, qui assimile implicitement le terrorisme islamiste et les déficits de citoyenneté aux quartiers populaires<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Notons que si les acteurs des politiques sociales ont été tenus à l'écart de l'élaboration des projets de rénovation urbaine, ils ont été remobilisés au stade de leur mise en œuvre. C'est notamment le cas des travailleurs sociaux chargés d'organiser les relogements, auxquels il est revenu de faire accepter aux habitants un déménagement contraint.

<sup>7</sup> Le taux de chômage parmi les actifs de 15 à 64 ans a augmenté d'un tiers dans les zones urbaines sensibles (ZUS) entre 2009 et 2012, passant de 18.5 % à 24.2 %, alors qu'il restait quasiment stable dans le reste des unités urbaines abritant des ZUS (9.9 % en 2012 contre 9.5 % en 2009).

<sup>8</sup> Voir l'analyse critique en quatre volets des annonces faites à l'occasion de ce comité interministériel par le collectif « Pas sans nous » : <http://blogs.mediapart.fr/blog/pas-sans-nous/150415/du-terrorisme-aux-quartiers-populaires> ; <http://blogs.mediapart.fr/blog/pas-sans-nous/210415/au-nom-de-la-mixite-sociale-la-stigmatisation-renforcee-des->

La synthèse ainsi opérée dessine une politique de la ville sans cap ni cohérence, dont on voit mal comment elle pourrait résoudre un problème dont l'intensité et l'urgence sont rappelées par les responsables politiques à intervalles réguliers. La rhétorique de l'urgence mobilisée pour justifier chaque nouveau programme ou plan dirigé vers les grands ensembles, développé le plus souvent en réaction aux révoltes de leurs habitants, résiste pourtant difficilement à l'examen historique de la politique de la ville : cela fait maintenant près d'un demi-siècle que le « problème des banlieues » est inscrit à l'agenda politique et tout laisse penser qu'il le sera encore pendant de longues décennies.

## Bibliographie

- Bacqué, M.-H. et Biewener, C. 2013. *L'Empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris : La Découverte.
- Bacqué, M.-H. et Mechmache, M. 2013. *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport au ministre délégué chargé de la Ville.
- Brenner E. (dir.), 2002. *Les Territoires perdus de la République*, Paris : Mille et Une Nuits
- Donzelot, J. et Estebe, P. 1994. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris : Seuil.
- Dubedout, H. 1983. *Ensemble : refaire la ville. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*, Paris : La Documentation française.
- Dubet, F. 2004. *L'École des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?*, Paris : Seuil.
- Epstein, R. 2012. « ANRU : mission accomplie ? », in Donzelot, J. (dir.). *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris : Presses universitaires de France, p. 51-97.
- Epstein, R. 2012. « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ? » in Houard, N. (dir.), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris : Centre d'analyse stratégique – La Documentation française, p. 33-49.
- Epstein, R. 2015. « La “nouvelle politique de la ville” au prisme des évaluations du passé », in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube, p. 158-171.
- Kirszbaum, T. 2013. « Vers un empowerment à la française ? À propos du rapport Bacqué–Mechmache », *La Vie des idées* [en ligne], 12 novembre. Consulté le 17 janvier 2016, URL : [www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html](http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html).
- Kirszbaum, T. (dir.). 2015. *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube.
- Tissot, S. 2007. *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris : Seuil.
- Truong, F. 2015. *Jeunesses françaises. Bac + 5 made in banlieue*, Paris : La Découverte.

**Renaud Epstein** est sociologue, maître de conférences en sciences politiques à l'université de Nantes. Il a notamment publié *La Rénovation urbaine. Démolition–reconstruction de l'État* (Paris, Presses de Sciences Po, 2013).

Academia : <https://univ-nantes.academia.edu/RenaudEpstein>

Tumblr : [acatalepsie](https://acatalepsie.tumblr.com/)

Twitter : [@renaud\\_epstein](https://twitter.com/renaud_epstein)

---

[plus-exclus](http://plus-exclus.com) ; <http://blogs.mediapart.fr/blog/pas-sans-nous/130515/la-citoyennete-sans-le-pouvoir-d-agir-sans-la-democratie> ; <http://blogs.mediapart.fr/blog/pas-sans-nous/260515/volet-4-lenjeu-de-la-lutte-contre-les-discriminations>.

**Pour citer cet article :**

Renaud Epstein, « Le « problème des banlieues » après la désillusion de la rénovation », *Métropolitiques*, 18 janvier 2016. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-probleme-des-banlieues-apres-la.html>.