



IMMIGRATION ET URBANISATION EN FRANCE DE 1945 A NOS JOURS

**Mémoire de géopolitique du Capitaine de frégate Thierry CALMON
dans le cadre du séminaire
« Migrations internationales et politique de l'intégration »**

Directeur : Madame Jacqueline COSTA-LASCOUX

Avril 2002

IMMIGRATION ET URBANISATION

EN FRANCE DE 1945 A NOS JOURS

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : L'histoire des immigrés dans la ville

Les principales migrations

Une histoire de banlieue

DEUXIEME PARTIE : Immigration et urbanisation en France

de 1945 à nos jours

L'urgence sociale de la reconstruction

Les vagues de construction des grands ensembles

L'échec des programmes horizontaux

Les ébauches de la ségrégation sociale

La crise des quartiers sensibles

La politique de la ville

INTRODUCTION

Dans un panégyrique de Bagdad, sa ville natale, le poète irakien Al Mutasin la nommait « la ville aux cent peuples » : il s'agissait de la capitale des Abbassides au neuvième siècle. Et tous les récits de voyageurs depuis cette époque concordent, la diversité des populations et la variété des paysages urbains sont un aspect de la richesse et de la puissance des cités. Ce n'est pas sans admiration que l'on regarde aujourd'hui New York qui compte plus de Juifs que Tel Aviv, plus d'Arméniens qu'Erivan ou plus de Portoricains que San Juan.

Les traces de l'immigration se retrouvent dans l'histoire des agglomérations. Des villes du pourtour de la Méditerranée créées par les Phéniciens aux banlieues de nos villes, l'accueil des populations nouvelles a nécessité des modifications du paysage urbain.

Aujourd'hui, en France, l'influence de l'immigration sur l'urbanisation est visible dans les villes, mais surtout dans les banlieues. Même s'il reste dans les métropoles des quartiers qui accueillent les immigrés, le processus de « gentryfication » a évincé des centres-villes ceux qui ne disposent pas de revenus suffisants. C'est à Paris que ce processus d'occupation de la ville par les couches aisées a été mené le plus loin. Outre que les quartiers ouest, prolongés par les banlieues « chic » de Neuilly à Saint-Germain, sont depuis longtemps le domaine de familles à revenus, plus ou moins, mais toujours, élevés, les immigrés n'y figurant que comme employés de maison ou comme concierges, c'est dans l'ensemble de la ville intra-muros que les rénovations et les réhabilitations, entreprises depuis longtemps, en fait depuis le baron Haussmann à la fin du XIX^{ème} siècle, ont peu à peu chassé de la ville les classes « dangereuses ».

Il ne reste plus guère, à l'intérieur de la ville, que quelques rares îlots d'habitat populaire, fortement peuplés d'immigrés (Belleville, le quartier d'Aligre, la Goutte d'Or), que la poursuite des rénovations achève de « nettoyer ».

Pour la période de 1945 à nos jours, l'étude de l'urbanisation sera donc limitée aux banlieues en s'interrogeant chronologiquement sur ses étapes et ses formes de croissance en France.

Au début du troisième millénaire, la moitié de la planète est urbanisée. En France, en l'an 2000, trois français sur quatre vivent en ville et plus de cinquante ans d'urbanisation rapide laissent croire que la banlieue est partout. Par conséquent, tout se passe comme si les problèmes propres aux marges urbaines avait pris le relais sur le questionnement social, au point de confondre la question urbaine avec la question sociale. Les *grands ensembles*¹ symbolisent l'urbanisation liée à l'immigration. Ils ont été construits à la hâte dans les décennies 60 et 70, pour résorber la grave crise du logement au lendemain de la seconde guerre mondiale. Conçus pour loger des familles à revenus faibles ou modeste, mais répondant aux normes légales d'urbanisme, ils offraient à leurs premiers occupants (travailleurs immigrés, notamment Maghrébins, Espagnols, Portugais, habitants des bidonvilles en voie de résorption et surtout familles d'ouvriers et d'employés chassés de leurs taudis) une réelle amélioration de leurs conditions de logement. Mais, situés aux confins des territoires communaux, c'est à dire à l'écart des grands axes de circulation et loin des noyaux d'activité, ils donnèrent vite à leurs habitants un sentiment d'isolement, auquel l'allure et la disposition des bâtiments (hautes tours et interminables barres entourant un espace ressemblant à un terrain vague) ajoutaient une impression d'enfermement. En outre, construits au moindre coût, ils se dégradèrent très vite.

Aussi, les familles qui en avaient les moyens les quittèrent-elles peu à peu pour accéder à la propriété de quelque pavillon périurbain, quitte à s'éloigner considérablement de leur lieu de travail.

Les grands ensembles sont donc principalement peuplés de « captifs », ceux que leur maigre revenu oblige à rester et qu'ont peu à peu rejoints d'autres immigrés. Les jeunes et les chômeurs, ce sont souvent les mêmes, y sont en proportion très supérieures à la moyenne régionale. Ces cités regroupent ainsi plus d'un million d'habitants², qui forment un quart monde d'étrangers, de Français de souche ou issus de l'immigration. Leur pauvreté, leur exclusion du reste de la société citadine pour la plupart d'entre eux expliquent suffisamment les maux habituels (délinquance, drogue, violence) de ces quartiers appelés « sensibles », « en difficulté » ou encore

¹ **Grands ensembles** : Regroupent au moins 1000 logements et sont autonomes territorialement. Vieillard-Baron Hervé, « Les banlieues : des singularités françaises aux réalités mondiales », Paris, Hachette, 1999, pp 272-278.

² Source : Guglielmo Raymond, « Les grandes métropoles du monde », Paris, Armand Colin 1996.

« à problèmes », auxquels s'appliquent d'inefficaces « politique de la ville ». La localisation de ces grands ensembles, souvent à proximité immédiate de zones pavillonnaires peuplées de couches moyennes, n'atténue pas la ségrégation sociale de ces espaces de banlieue ; elle la renforce au contraire, en rendant concrète la frontière symbolique qui les sépare.

PREMIERE PARTIE : L'histoire des immigrés dans la ville

1.1 Historique des principales immigrations depuis la Révolution

La France, qui était le pays le plus peuplé d'Europe en 1789 avec 26 millions d'habitants (8 millions en Angleterre) devient un des moins peuplé à la fin du XIXème siècle, en raison du changement des mœurs à la révolution (déclin du mariage religieux), des inquiétudes métaphysiques du début du XIXème liées aux guerres et des encouragements à la réduction de la natalité : « il convient d'encourager les habitants à faire des épargnes plutôt que des enfants » (J.B. Say).

Une forte immigration polonaise, portugaise et italienne pour la main d'œuvre des champs de Picardie, des mines du Nord et des aciéries de l'Est se produit donc.

Si la France est démographiquement marquée par la première guerre mondiale, elle est détruite par la seconde. De 1945 à 1974, le recrutement de main d'œuvre sera effectué pour la reconstruction. D'abord essentiellement espagnole, portugaise et algérienne, l'immigration sera ensuite maghrébine, asiatique et d'Afrique de l'Ouest.

L'immigration économique est officiellement stoppée en 1974. Toutefois, la politique de regroupement familial provoque l'arrivée massive des familles des travailleurs.

Dans les années 90 de nouvelles strates migratoires apparaissent : Turcs chaldéens et araméens, Tamouls indiens, Pakistanais, Sri lankais, Philippins et Africains lusophones et anglophones.

1.2 Une histoire de banlieue

Les premières définitions de la banlieue proviennent du Moyen âge. Elles puisent aux origines de la langue. Le mot est formé de la racine *ban* - qui désigne non seulement l'autorité du suzerain sur ses domaines mais aussi la censure et l'exclusion - et du latin *leuca* (la lieue) qui servait à désigner aussi bien l'unité de distance que le temps mis à parcourir à pied l'espace d'une lieue, soit une heure environ.

Le caractère concentrique de cette banlieue qui trace le seuil de la campagne profonde est d'avantage une vue l'esprit qu'une réalité historique car les villes n'ont pas toutes des limites circulaires ni de centres uniques.

A la différence de la banlieue, les faubourgs (de l'ancien français « forsborc », étymologiquement « le bourg hors de l'enceinte ») qui se développent en temps de paix ont une signification économique exclusive. Foyers d'activités commerciales et germes de peuplement, ces petits ensembles urbains hors les murs se situent près des portes, le long des routes et aux abords des ponts qui donnent accès à la ville.

Entre le XVIIème et la fin du XVIIIème, la « banlieue » connaît une destinée fluctuante. Le mot reste largement confiné à la terminologie des juristes et des historiens : tantôt il définit l'étendue de la juridiction des magistrats de la ville, tantôt il se rapporte simplement à une « certaine étendue de pays qui est autour d'une ville et qui en dépend », comme le note le *Dictionnaire de l'Académie française* en 1718. L'usage du mot se transforme sous la Restauration. La banlieue commence alors à s'inscrire dans un système de valeurs qui opposent Paris à la province, et, plus généralement, la ville à tout ce qui l'entoure. Le mot se charge d'appréciations qualitatives. La banlieue a donc perdu son acception juridique pour prendre le sens de périphérie urbaine dépendante.

A partir du XIX^{ème} siècle, Paris renvoie vers la banlieue la population qu'elle ne peut plus loger, mais moins systématiquement qu'on ne le croit souvent, et la campagne envoie les hommes qu'elle ne peut plus nourrir vers les grandes agglomérations. La banlieue parisienne, qui est la seule reconnue à l'époque, devient un exutoire pour les activités encombrantes et polluantes. Les formes de dépendance liant la ville à l'espace qui l'entoure ne cessent de se développer : hôpitaux psychiatriques, hospices, maisons de repos, terrains de sport, hippodromes...

Aujourd'hui la banlieue est un espace qui agglomère une grande diversité de lieux et de populations, aussi bien des communes qui ont bénéficié d'un accroissement démographique mesuré que de petits noyaux villageois brutalement agrandis par la construction des ensembles collectifs et des lotissements dans les années 60.

Après la suppression des anciennes notions administratives de ville, bourg et village par les députés de la Convention en 1793, les catégories urbaines se réfèrent à la « commune » : celle-ci constitue la base de la représentation électorale et le premier cadre institutionnel pour la collecte des données statistiques. Les nouvelles catégories sont définies par la Statistique générale de la France, puis par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui lui succède en 1945. Des agglomérations multicommunales sont délimitées en 1954 ; la banlieue résulte alors d'une simple soustraction : c'est l'agglomération moins la ville-centre.

Depuis 1954, l'INSEE redéfinit, après chaque recensement, le périmètre de l'agglomération en tenant compte de l'emprise au sol des nouvelles constructions. Ainsi la banlieue parisienne est passée de 279 communes en 1968 à 378 en 1990. Les banlieues de, Lyon Lille et Bordeaux comptent respectivement 83, 54 et 39 communes³.

Au niveau national, la population des banlieues représente 18,2 millions d'habitants en 1990. En revanche, la population des villes centrales s'est stabilisée autour de 23,5 millions depuis une vingtaine d'année⁴.

³ Vieillard-Baron Hervé, « Les banlieues », Paris, Flammarion, 1996, p16.

⁴ op. cit.

La banlieue est née de la nécessité d'accueillir des populations nouvelles. Elle s'est construite dans le temps et la diversité : d'abord résidentielle, maraîchère et pavillonnaire, elle devient ouvrière puis, après la seconde guerre mondiale, c'est l'histoire des grands ensembles, des villes nouvelles et des nouveaux lotissements en périphérie plus lointaine.

Compte tenu de toutes ces diversités, il ne faut pas donner un sens générique au mot « banlieue » comme c'est le cas aujourd'hui en France. « Désignant une zone urbanisée autour des grandes villes, « banlieue » a perdu la diversité de ses acceptions, celle qu'exprimaient des adjectifs se référant à l'architecture (la banlieue pavillonnaire ou industrielle), à la composition sociale (les banlieues aisées ou ouvrières), à ses usages (les banlieues résidentielles ou « dortoirs ») ou à la couleur politique (la banlieue « rouge » pour désigner celle où les électeurs votaient communiste)...Aujourd'hui, la banlieue évoque « les quartiers sensibles », les « zones d'éducation prioritaire », les sites « violences », « les grands ensembles de barres et de tours », où vit une majorité de familles « immigrées ». Ce changement de signification renforce l'image archétypale « immigré ou d'origine immigrée », désignant non pas les résidents étrangers de l'Union européenne ou des pays développés résidant en France, mais ceux qui sont, eux ou leurs parents, originaires de l'hémisphère sud, principalement du continent africain. Tout se passe comme si la « périphérie » des régions pauvres du monde se retrouvait à la « périphérie » des villes des sociétés développées. »⁵

⁵ Mme Jacqueline Costa-Lascoux, « L'ethnicisation du lien social dans les banlieues françaises », Revue européenne des migrations internationales, 2001, p123).

DEUXIEME PARTIE : IMMIGRATION ET URBANISATION EN FRANCE DE 1945 A NOS JOURS

2.1 L'urgence sociale de la reconstruction

Au lendemain de la guerre et de ses lacérations, villes rasées comme Brest ou partiellement détruites comme Marseille et Toulon, le déficit de logements est estimé à 2 millions d'unités et 500 000 logements sont considérés comme insalubres. Sur les dix-sept villes françaises de plus de 50 000 habitants en 1945, quinze ont été cruellement touchées par les bombardements, laissant des dizaines de milliers de ménages dans des conditions de vie très précaires.

Mais la reconstruction est tout autant matérielle qu'idéologique. L'Etat joue donc un rôle croissant dans l'aménagement de l'espace, notamment celui des villes. Le gouvernement doit faire appel à une main-d'œuvre extérieure pour redonner forme aux quartiers détruits et pour reconstituer le potentiel économique et les grandes infrastructures du pays. Mais à côté des taudis, les baraquements construits pour loger cette main d'œuvre ne constituent qu'une solution provisoire.

Contrairement à ce que l'on croit souvent, le parc immobilier aurait été presque suffisant en termes quantitatifs, mais comme il était composé pour une part non négligeable de grands logements de loyer élevé, il s'est avéré inadapté à la population qui en avait réellement besoin. Dans une période de faibles salaires, la demande se cristallise en effet sur les logements les moins chers, c'est-à-dire sur ceux qui sont les plus petits et les moins confortables et qui sont déjà surpeuplés, quand ils n'ont pas été démolis.

Plusieurs lois seront promulguées pour affronter l'immensité de la tâche : les lois de 1948 réglementent les loyers et réservent des enveloppes budgétaires conséquentes et des conditions financières avantageuses pour la construction, celle de 1950 transforme les HBM en HLM⁶ et autorise les organismes gestionnaires à

⁶ **HBM** : Habitations à bon marché, préfigurent les HLM ;
HLM : Habitations à loyer modéré, constituent la forme principale du logement social en France.

emprunter auprès des caisses d'épargne. La maîtrise publique des sols s'inscrit aussi dans cette logique de rationalisation. Sous l'impulsion de François Bloch-Lainé, la caisse des dépôts et consignations crée en 1953 la SCIC, Société centrale pour l'équipement du territoire.

Sur le terrain, les opérations sont menées sous l'égide de sociétés d'économie mixte locales, mais pilotées techniquement et financièrement au niveau central. Sauf exception, la participation des communes aux choix urbanistiques reste marginale. L'Etat peut passer outre aux oppositions locales puisqu'il est responsable, depuis la loi Laval de 1943 de la délivrance des permis de construire. En 1953, la loi foncière permet à l'Etat d'exproprier les propriétaires des terrains nécessaires à la réalisation des zones d'habitat. Cette même année, la loi dite du « 1% » instaure une participation patronale au financement des logements, c'est-à-dire l'obligation pour les employeurs d'apporter une aide au financement du logement social par le biais des Comités interprofessionnels du Logement (CIL). En s'appuyant sur le couple « subventions-prêts de la Caisse des dépôts », l'Etat pilote finalement l'essentiel des investissements urbains. De plus, l'existence de taux d'intérêts négatifs, pouvant atteindre moins 5%, permet d'entreprendre des opérations de grande ampleur sans que l'étalement dans le temps ne vienne bloquer les opérations. Les délais entre la programmation et la réalisation effective du grand ensemble sont en moyenne de cinq ans.

En 1965, la fusion des ministères de la Construction et des Transports conduit à la formation du ministère de l'Equipement. Le pouvoir des grands techniciens de l'Etat favorables aux réalisations d'envergure, et notamment celui des ingénieurs des Ponts et Chaussées en matière de construction, s'en trouve renforcé.

2.2. Les vagues de construction des grands ensembles (théorie de l'espace fonctionnel de Le Corbusier et le Mouvement moderne)

Les grands ensembles résultent donc d'une part d'une politique globale et volontariste de l'Etat, menée de manière très centralisée et fondée sur l'urgence et le rejet de l'anarchie pavillonnaire, et d'autre part d'un corps de doctrine issu du

Mouvement moderne et portée par des technocrates et des ingénieurs qui fondent leur travail sur des techniques industrielles. Tout en respectant les exigences gouvernementales de quantité, de rapidité, et d'économie en matière de construction, il s'agit de préfigurer la cité de demain, c'est à dire une cité fondée sur la rationalité, la standardisation et les valeurs collectives. Il faut abolir les distinctions de classe, unifier les modes de vie, promouvoir les valeurs collectives de la cité du futur. Comme ils ne sont pas conçus pour fixer des emplois, leur fonction est essentiellement résidentielle et la migration « pendulaire » rythme la journée de leurs habitants.

Plus qu'à la fonctionnalité, Le Corbusier vise à la rationalisation, en jouant sur les nouvelles possibilités industrielles de la fabrication. L'architecture doit mettre en œuvre non seulement des techniques de constructions modernes, mais aussi une nouvelle vision de l'espace ; et elle n'a de sens que si elle se trouve pleinement intégrée à une ville moderne. L'unité d'habitation n'est pas un simple lieu de repos, une « cité dortoir » mais elle reconstitue une vie sociale par l'organisation des services communs ; elle regroupe tous les commerces de détail habituels. En somme, Le Corbusier est architecte tout autant qu'urbaniste. Il écrit lui-même : « Plus de cours, mais des appartements ouvrant sur toutes les faces à l'air et à la lumière, et donnant non pas sur les arbres malingres des boulevards actuels, mais sur des pelouses, des terrains de jeux et des plantations abondantes. La nature a été reprise en considération. La ville, au lieu de devenir un pierrier impitoyable, est un grand parc. L'agglomération urbaine est traitée en ville verte. Soleil, espace, verdure. Les immeubles sont posés dans la ville derrière la dentelle d'arbres. Le pacte est signé avec la nature » (*Vers une architecture*, 1925).

Les pouvoirs publics sont déterminés. Il faut faire vite au prix le plus avantageux possible. Les barres de plusieurs étages deviennent la panacée. Comme le souligne l'expression « chemins de grue », on utilise les rails pour faire glisser les grues le long des grandes façades préfabriquées. En 1958, le rapport Denver commandé par le ministère de la Construction sur la politique industrielle dans le bâtiment met en avant le triptyque « industrialisation, typification, répétitivité ». Les grandes entreprises de travaux public soutiennent sans réserve une telle politique. Celle-ci leur permet d'augmenter leur profit en réalisant des économies d'échelle vu l'ampleur des marchés et la possibilité qu'elles ont d'embaucher une main d'œuvre

peu qualifiée étrangère « la construction des grands ensembles est inséparable de la politique d'immigration de la main-d'œuvre portugaise et algérienne »⁷.

Les chiffres traduisent bien le succès de cette politique imposée par l'Etat aux habitants : alors qu'en 1948 le nombre de logements construits était voisin de 40 000, il atteint 320 000 en 1959. Dans le même temps le délai de construction est ramené de 3 500 heures à 1250 heures environ⁸.

Faire une chronologie précise des vagues de construction des grands ensembles n'est pas aisé car il n'existe aucune étude historique précise, ni aucune statistique exhaustive récente sur le sujet. En considérant les mises en chantiers, on distingue trois grandes phases de construction : l'époque des expérimentations (années 50), la phase liée au développement des ZUP (années 60) et celle des années 70 dans le cadre des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC).

L'époque des expérimentations (années 50)

La première phase de construction débute au moment où la crise du logement atteint son paroxysme. Il s'agit de faire du logement le plus rapidement possible et en grand nombre. A l'initiative de promoteurs publics ou semi-public, des zones d'habitation sont donc construites à la périphérie des villes, mais sans volonté réelle d'effectuer une urbanisation harmonieuse et sans grand soucis d'esthétique. A côté de petits immeubles traditionnels, la découverte du chemin de grue conduit à la réalisation de grandes barres aux façades nues, mais la qualité des logements est souvent compromise par des malfaçons.

La première tranche de l'ensemble « Beauregard » de la Celle-Saint-Cloud construite par la ville de Paris en 1958 sur un terrain légué par le comte de Bendor est un exemple parmi tant d'autres des réalisations de cette première époque : 1500 logements regroupés en immeubles de quatre étages, pourvus de toits à l'ancienne, et attribués aux locataires par la ville de Paris, la Caisse d'allocations familiales et l'organisme collecteur du 1% patronal versé par la régie Renault. Les normes de surface sont celles de l'époque : le « quatre pièces » compte 65m², contre 78m² dix ans plus tard.

⁷ Guglielmo Raymond, « Les grandes métropoles du monde », Paris, Armand Colin 1996.

Cette première génération des grands ensembles se situent souvent dans la banlieue proche pour ce qui concerne la région parisienne, plutôt dans les secteurs qui sont les moins bien reliés aux transports en commun, c'est à dire là où les parcelles sont les moins onéreuses et parfois les plus vastes : Montreuil, Gentilly, Arcueil, Montrouge, Malakoff, Nanterre et Clichy.

En province, les premiers grands ensembles se trouvent plutôt dans les agglomérations qui ont subi d'importantes démolitions pendant la guerre : Caen, Rouen, Rennes, Nantes, Tours, Strasbourg par exemple. Souvent, ils s'étendent à proximité des chantiers ouverts par les grandes entreprises qui ont profité de la reconstruction. Les grands ensembles peuvent se situer aussi dans les régions industrielles où les grandes entreprises ont souhaité prendre en charge le logement de leur personnel en poursuivant l'action paternaliste menée au XIX^{ème} siècle : les Charbonnages de France par exemple dans le Nord-Pas-de-Calais, à Saint-Etienne ou à Forbach en Lorraine ; les grandes sociétés sidérurgiques dans le Nord ou en Lorraine, la SNPA à Mourenx près de Pau, etc.

Les équipements nécessaires aux agréments de la vie collective ne sont pas considérés comme la priorité, mais ils ne sont pas totalement négligés.

La deuxième phase liée au développement des ZUP (années 1960)

La deuxième phase se situe approximativement entre 1957 et 1967, entre la première programmation des ZUP⁹ et la loi d'orientation foncière de 1967 qui institue les ZAC : elle donne naissance à des ensembles massifs, le plus souvent dans le cadre d'une ZUP confiée à un seul maître d'ouvrage. Ces ensembles sont souvent d'architecture assez sommaire. Le groupe des « 4000 » de la Courneuve construit par l'office public HLM de la ville de Paris de 1959 à 1968 après dérogation ministérielle et en échange de l'adoption d'un procédé expérimental de préfabrication lourde en est un exemple significatif. Conçus comme un appendice de la capitale pour loger certains employés municipaux et pour résorber une partie de l'habitat insalubre, les « 4000 » sont en réalité constitués de deux entités distinctes,

⁸ D. Pinson, 1992.

⁹ ZAC : Zone d'aménagement concerté placée sous la responsabilité de la commune depuis 1985.

ZUP : Zone à urbaniser en priorité.

les « 4000 nord » (1200 logements) et les « 4000 sud » (2800 logements). L'unité du système constructif, la trame unique, l'extrême monotonie des façades ont construit l'image monolithique et repoussante d'un grand ensemble qui compte 3200 logements depuis la destruction des barres Debussy en 1986 et Renoir en juin 2000¹⁰.

Cependant, c'est à partir des années 60 que prévaut le principe de doter systématiquement les nouveaux ensembles d'habitation des équipements collectifs indispensables à la vie de leurs habitants. Les premières grilles d'équipements voient le jour. Outre la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET) créée par la Caisse des dépôts et consignations qui aménage les terrains préalablement à la construction, plusieurs sociétés sont sollicitées pour construire des centres commerciaux, des groupes scolaires, des maisons de quartiers ou des équipements sportifs. En revanche, le manque de crédits, l'absence de coordination entre les différents financeurs, le retard dans la livraison des équipements, et parfois la suppression de certains d'entre eux, avec la réduction des programmes de logement, sont fréquents et contribueront à discréditer une partie des grands ensembles. A Lochère, par exemple, la gare de Garges-Sarcelles n'est mise en service que cinq ans après l'arrivée des premiers locataires. La onzième tranche de logements et les équipements qui y étaient associés ne seront jamais construits.

Techniquement, les ZUP visent à freiner la spéculation foncière et à mobiliser les terrains urbains disponibles. Leur capacité minimale fixée à 500 logements induit le gigantisme. La frénésie de construire entraîne même une véritable course à la plus grande ZUP ! Dans la région lyonnaise, celle des Minguettes édiflée de 1964 à 1974 à Vénissieux devait dépasser les 7000 logements. Dans la région parisienne, celle du Val Fourré, longtemps qualifiée de « plus grande ZUP de France », atteint les 8000 logements ; mais celle d'Aulnay-Sevran dépasse les 15 000 logements ! Par leur gigantisme, certaines ZUP situées à la périphérie des petites villes peuvent déséquilibrer complètement les relations de l'ancienne unité urbaine avec son environnement, comme la ZUP du Vert-Bois à Saint-Dizier, dans la Haute-Marne, qui rassemble la moitié de la population communale.

Certaines d'entre elles, par leur dimension et leur intégration éventuelle dans les communautés urbaines instaurées en 1968 (comme celles de Bordeaux, Lyon,

¹⁰ Vieillard-Baron Hervé, « Les banlieues : des singularités françaises aux réalités mondiales », Paris, Hachette, 1999, pp 272-278.

Strasbourg ou Lille) préfigurent les villes nouvelles dont la création vient d'être décidée au plus haut niveau. A cet égard, la ZUP du Mirail, située sur la rive gauche de la Garonne, est particulièrement intéressante. Prétexte à un concours lancé en 1962, elle devait abriter initialement 25 000 logements et constituer un second centre à la périphérie de Toulouse, au sein même du périmètre communal qui est très vaste, voire une « ville nouvelle » comme le laissaient entendre les textes de l'époque. Georges Candilis, disciple de Le Corbusier, fut le candidat désigné. A partir d'un plan fondé sur une dalle hexagonale, il introduisit une dalle piétonne au pied des immeubles qui apparut un moment comme le sommet de la qualité architecturale. Mais cette ZUP resta finalement inachevée. Un seul des cinq quartiers prévus fut entièrement terminé. Pour introduire de la souplesse et développer la diversité des activités et des statuts d'habitation, le reste fut transformé en ZAC. Aujourd'hui Le Mirail abrite environ 50 000 habitants, soit près d'un Toulousain sur dix. L'enclavement créé par la rocade autoroutière a été en partie rompu par l'arrivée du métro en 1993, mais l'expression « descendre en ville » qui est employée fréquemment par les habitants du Mirail traduit bien le périphérisme vécu du quartier et la puissance persistante de la centralité traditionnelle.

Les grandes opérations du type du Mirail ou de La Villeneuve de Grenoble s'essoufflent au début des années 70.

Au total, 195 ZUP furent construites en France, dont 175 hors de la région parisienne. Elles rassemblent environ 2,2 millions de logements, la plupart de type HLM locatif.

Globalement, les ensembles de la seconde génération ont souvent des plans d'urbanisme plus élaborés et des architectures plus sophistiquées qui donnent plus de place aux tours élevées, que ceux de la première génération qui étaient fondés en général sur des plans orthogonaux et sur des barres. Cependant, la nécessité de répondre à la croissance de l'automobile a introduit au cœur des cités un monde de l'asphalte côtoyant l'univers bétonné des habitations et faisant bien souvent disparaître l'image promise de la « ville verte ».

La localisation de ces ensembles, plus lointaine que les premiers, est directement liée au marché de l'emploi. Sauf en région parisienne, les groupes se situent plutôt sur les hauteurs, à distance du chemin de fer qui passe dans les vallées.

Ils sont particulièrement visibles sur les plateaux ou les collines qui dominent les centres anciens, par exemple à Creil, à Rouen, au Havre, à Amiens, à Nancy, à Clermont-Ferrand ou à Saint-Étienne. Ils marquent des limites plus qu'ils ne s'insèrent dans un continuum urbain. Dans plusieurs agglomérations, la dénomination de « muraille de Chine » pour désigner des barres qui dépassent souvent les 400 mètres de long est significative à cet égard (Saint-Étienne, Nancy, Clermont-Ferrand). Une trentaine d'ensembles sont à cheval sur deux ou trois communes : l'ensemble des Hauts-de-Garonne à la périphérie de Bordeaux, le Chaperon-Vert sur Arcueil et Gentilly, le « Grand Ensemble » de Massy-Antony, celui de Choisy-Orly, ou celui du Bois-l'Abbé sur Champigny et Chennevière-sur-Marne dans la région parisienne, par exemple. Des continuités bâties peuvent exister entre deux communes sans qu'il n'y ait nécessairement désir de fusion, par exemple entre la Villeneuve de Grenoble et le grand ensemble situé sur la commune d'Echirolles.

Dans certains cas, le renchérissement du foncier pousse à densifier l'espace et à ajouter des tours, par conséquent à aggraver l'impression d'enfermement, même si les densités globales restent nettement plus faibles que celles des quartiers populaires anciens.

La dernière période des grandes réalisations (années 70)

Cette période corrige certaines des erreurs passées. Les opérateurs travaillent plus souvent dans le cadre des zones d'aménagement concerté (ZAC) qui ont été créées par la loi d'orientation de 1967 et qui visent la diversité des activités, la mixité sociale et la qualité du cadre de vie. Techniquement, elles doivent résulter d'une large concertation entre l'Etat, les collectivités locales, les organismes aménageurs et les propriétaires privés ; elles rompent avec la rigidité des ZUP et instaurent une grande souplesse dans la mise en œuvre d'opérations qui ne sont plus exclusivement centrées sur l'habitat. Différents organismes HLM (Offices publics, coopératives, sociétés anonymes) s'associent souvent à côté de promoteurs privés. La réunions de plusieurs maîtres d'ouvrage favorise une plus grande variété architecturale, mais les différenciations entre le statut des immeubles sociaux peut contribuer à renforcer les ségrégations à l'intérieur des cités.

Les réalisations de l'architecte Emile Aillaud (La Grande-Borne à Grigny, La Noé à Chanteloup-les-vignes, la cité des Courtilières à Pantin) illustre bien cette phase ; elles résultent d'un incontestable souci esthétique, en rompant catégoriquement avec le plan orthogonal des premières ZUP, mais elles ne sont pas toujours réalistes et surtout, elles arrivent trop tard. Leur inachèvement, leur peuplement difficile, le début de la désindustrialisation et les incitations gouvernementales à l'accession à la propriété pour les revenus modestes leur sont très préjudiciables : la plupart se trouvent d'ailleurs classées « îlots sensibles » dès 1982. L'ambition d' Emile Aillaud qui s'exprime dans le discours qu'il prononça en 1960 lorsqu'il reçut le grand prix du cercle d'études architecturales prêterait aujourd'hui à sourire si elle ne s'appliquait à des grands ensembles en situation dramatique : « Je crois que l'on peut aller plus loin que la simple satisfaction fonctionnelle. Je crois que c'est après que commence l'architecture. Ce n'est pas en donnant des logements uniquement et dérisoirement insalubres que l'on peut donner à l'enfance, puis à la jeunesse [...] une atmosphère propre à lui réserver ses chances. Il y a encore une jeunesse qui peut être influencée par les lieux plus ou moins heureux dans lesquels elle vit. » Plus tard il ajoutera : « Ne m'intéresse que ce qui distingue en somme le fait de loger de la réalité d'habiter. Loger, c'est donner tout ce que le confort peut offrir. Habiter intéresse toutes les notions du subconscient de l'individu. L'histoire du lieu, le fait qu'il soit humainement et très tendrement habitable m'importe plus que tout. »

La ZAC La Noé, située à 35 kilomètres à l'ouest de Paris dans le département des Yvelines, constitue un autre cas d'école assez remarquable pour rendre compte de la disqualification des derniers grands ensembles construits en France¹¹. Alors qu'elle devait s'étendre sur trois communes, mélanger les types de logements et avoir la dimension d'une véritable ville nouvelle dépassant les 20 000 habitants, cette ZAC initialement dénommée La Daurade n'a été construite que sur la commune centrale, celle de Chanteloup-les-Vignes, qui était aussi la moins peuplée et la plus vulnérable face aux pressions de l'Etat en faveur de l'implantation. En somme, la ZAC a été réduite à l'état de ZUP sans en porter le sigle. L'inachèvement que le schéma¹²

¹¹ Vieillard-Baron Hervé, « Les banlieues : des singularités françaises aux réalités mondiales », Paris, Hachette, 1999, pp 272-278.

¹² La ZAC La Noé (1969-1998) : du projet initial aux destructions (annexe 2).

permet de visualiser explique l'absence de mixité sociale et la faiblesse des équipements.

Alors que les déterminants géographiques relatifs à l'environnement naturel, au site et à la situation sont loin d'être décisifs pour expliquer l'enclavement de la ZAC La Noé, les écarts avec le reste de la commune y sont plus manifestes qu'ailleurs :

- écart architectural entre les vieilles demeures bourgeoises groupées sur les pentes des collines et les immeubles récents ;
- écart démographique entre un village vieillissant de 2 000 habitants et une ZAC de 8 000 habitants qui regroupait 52% de moins de vingt ans en 1982 ;
- écart culturel entre les retraités de l'agriculture fixés au village depuis plusieurs générations, les familles paupérisées et les ménages étrangers issus de 45 Etats différents qui se sont vu attribuer par la préfecture un logement dans la ZAC.

A toutes ces données qui matérialisent le rejet dont la ZAC a été l'objet s'ajoute aujourd'hui le constat de l'exclusion, constat intégré aussi bien par les organismes HLM, les institutions, les commerçants et les employeurs que par les habitants eux-mêmes, en dépit de tous les efforts de la municipalité pour créer de la mixité sociale.

Du point de vue de la localisation, les deux tiers des grands ensembles terminés dans la région parisienne entre 1970 et 1982 se situent dans la grande couronne. Sur les huit derniers groupes de plus de 1 000 logements qui se sont achevés entre 1975 et 1982, six se trouvent dans les départements de Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Essonne

2.3 L'échec des programmes horizontaux

Face aux besoins de logements, on ne doit pas oublier non plus le relatif échec des cités bâties dans la précipitation après l'appel de l'abbé Pierre en février 1954. A la suite du concours ouvert par le ministère de la reconstruction et du

Logement, environ 12 000 logements « économiques de première nécessité » (LEPN), seront livrés dans la France entière de 54 à 56. On en comptera 6 000 rien qu'en région parisienne. Mais par leur confort sommaire et leurs nombreuses malfaçons (défaut d'étanchéité, fissures des murs en raison de l'absence de fondations, etc.), ces logements discréditent pour un temps l'habitat social de plain pied en maisonnette accolée ; or ces logements, s'ils avaient été mieux construits, auraient pu constituer une transition heureuse entre la ville et la campagne pour les ménages modestes. Au bout du compte, les cités d'urgence ont renforcé la détermination des architectes à concevoir des ensembles d'habitations de grande envergure.

Plus ancien encore que celui qui a porté les cités d'urgence, le « mouvement des castors », qui fait suite à une vague de « squattages » de logements inoccupés, a conduit plusieurs ménages à prendre en charge collectivement la construction de leur maison individuelle au lendemain de la guerre, notamment dans l'ouest de la France. Il aurait pu se développer d'avantage s'il avait été mieux soutenu par l'Etat, et, peut-être, éviter l'excès des constructions collectives standardisées. A Sarcelles même, on trouve des maisons « castor » qui font figure de reliques incongrues au cœur du gigantisme.

2.4 Les ébauches de la ségrégation sociale

La critique des grands ensembles

Les risques liés à la construction des grands ensembles ont été soulignés dès la fin des années 50. En 1956, le groupe « Economie et Humanisme » donne l'alarme au sujet des conditions aberrantes de leur construction. En 1958, le ministère de la Construction crée une « Commission des grands ensembles » pour étudier les problèmes administratifs posés par les nouvelles constructions, analyser les conditions de vie, et répertorier les équipements socioculturels et commerciaux à mettre en place. L'Atelier d'urbanisme et d'architecture (AUA) dont les membres sont très proches du parti communiste publie en 1963 dans la revue *L'action populaire* un article assez virulent intitulé simplement « les grands ensembles » : « [...] Issu d'une telle conjoncture, le grand ensemble commence à révéler ses

carences. L'erreur de concept général, la conjoncture qui a présidé à sa définition, la situation faite aux professionnels chargés de l'enfanter font apparaître le caractère illusoire de l'économie réalisée dans l'immédiat [...]. » L'article souligne ensuite le poids des coûts de transport, la nécessité d'introduire des équipements superfétatoires « pour faire pardonner la caducité même des programmes » et leur utilisation cyclique qui repose sur un groupe démographiquement déséquilibré. Il met en évidence la dégradation du citoyen actif « au profit d'un être nouveau, l'habitant végétatif ». La suite de l'article est encore plus critique : « Les bâtiments d'habitation, souvent très longs, très hauts et souvent éloignés les uns des autres, créent toujours entre eux souvent des avenues et jamais des rues. Leur discontinuité même produit des espaces trop grands qui donnent au piéton une sensation de désert et d'insécurité. L'absence de diversité dans leur implantation, une orthogonalité systématique contribuent aussi à la dépersonnalisation de l'espace. [...] Les auteurs ajoutent pour conclure que le grand ensemble « n'est qu'une excroissance cancéreuse, un produit-robot issu de techniques insuffisamment dominées, contrôlées et coordonnées par des hommes pour des hommes ; il s'agit, sans tarder, de recréer à sa place un vrai tissu urbain, à la mesure de notre temps et des besoins fondamentaux des communautés humaines. »

La circulaire du 15 décembre 1971 relative à l'action sociale et culturelle des ensembles d'habitation évoque déjà la délinquance des jeunes et les difficultés pour y faire face, tout en proposant des moyens supplémentaires pour l'animation des grands ensembles. Deux ans plus tard, en mars 73, la circulaire 73-73 signée par le ministre de l'Équipement, Olivier Guichard, et relative aux « formes d'urbanisation dites grands ensembles » et à « la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat » reprend le même thème et donne un coup d'arrêt à la construction des ensembles publics comprenant plus de mille logements et composés exclusivement d'HLM. Le ministre écrit notamment : « Les défauts des grands ensembles sont connus depuis longtemps : ils rompent l'harmonie du paysage urbain ; ils s'intègrent mal ou ne s'intègrent pas à la vie de la ville ; ils donnent à leurs habitants à la fois l'impression de l'isolement et de l'entassement dans un monde complètement artificiel ; ils entraînent une dépossession de la commune au profit de l'organisme constructeur [...] ; ils favorisent la ségrégation sociale lorsque l'organisme responsable est très souvent à vocation sociale ; ils tendent, dans de très nombreux quartiers à

transformer le citoyen en simple résident. » Parallèlement, les ZAC privées qui excluent tout logement social sont bloquées. La circulaire impose dans toutes les ZAC en cours des pourcentages minimum ou maximum de logements HLM.

Des programmations et des implantations souvent politiques

Politiquement, les réalisations de grande envergure rencontrent très vite l'adhésion des mairies communistes (et à un moindre degré socialistes) de la banlieue proche de Paris. Elles sont d'autant plus aisément programmées dans ces communes populaires que les besoins y étaient criants et que les municipalités de droite, sauf exception, n'en voulaient pas. Dans certains cas, il s'agit d'une sorte de fuite en avant pour obtenir des équipements collectifs. Quatre-vingt-huit communes, sur les 151 répertoriées par Raymond Guglielmo entre 1953 et 1983, étaient de gauche quand la décision d'y installer un grand ensemble a été prise, les mairies socialistes ou radicales obtenues à la suite d'une alliance avec la droite étant exclues. 74 sur les 88 étaient dirigées à l'époque par un maire communiste (Guglielmo, 1986).

Il est clair que l'implantation des grands ensembles résulte de stratégies politiques. Pendant une vingtaine d'années, elle a pratiquement assuré, par la régularité du vote des habitants nouvellement logés, la stabilité de la couleur politique des municipalités concernées. Mais les choses ont largement changé dans les années 80. Le vote communiste est devenu incertain. Outre les malfaçons techniques qui rendent très difficiles la cohabitation quotidienne, l'affaiblissement des partis politiques et la désaffection à l'égard des anciennes structures d'encadrement de la jeunesse sont deux facteurs majeurs d'explication du discrédit qui touche les cités d'habitat collectif.

Dans les années 1980-1990, la peur des « îlots sensibles » et des immigrés a conduit ici ou là, à des dérives extrémistes, parfois à un ralliement massif des électeurs à l'extrême droite. En amont de la percée électorale du Front national, la question de l'immigration joue un rôle de catalyseur des oppositions. Celle-ci renvoie en réalité au problème de la sélection des territoires destinés à l'accueil des étrangers, aux illusions perdues par de nombreux jeunes freinés dans leur espoir d'ascension sociale, enfin à un sentiment d'injustice quant au traitement de faveur qui serait réservé aux immigrés.

La violence

En 1976, un comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance est mis en place au sein du ministère de la Justice. Il est présidé par le garde des Sceaux de l'époque, Alain Peyrefitte. Le rapport qui en résulte souligne les dysfonctionnements des groupes d'habitat collectif. Il insiste sur la nécessité d'une prévention active, laquelle sera éclipsée par l'adoption de la loi « Sécurité et Liberté » le 21 juin 1980, dans un contexte d'insécurité porté à son comble par plusieurs meurtres de jeunes dans les banlieues (1977). Dès cette époque, on tend à retraduire les problèmes sociaux en termes de sécurité et à criminaliser la misère dans les quartiers qui possèdent un taux élevé de population d'origine étrangère.

La lettre-circulaire adressée aux préfets le 3 mars 1977 par Raymond Barre insiste sur « les difficultés de la vie quotidienne des populations qui résident [...] dans des quartiers nouveaux construits au rythme de pressants besoins et disposant rarement de la diversité et des racines qui font la richesse de la vie sociale ». Le premier ministre ajoute plus loin : « La transformation anarchique de l'espace fait peser sur notre société la menace d'une très dangereuse ségrégation sociale [...] La qualité de la vie sociale et de son cadre architectural devront guider les choix autant que les considérations fonctionnelles [...] Il importe d'enrayer la dégradation physique et sociale de certains grands ensembles qui risquent de se transformer en ghettos aux portes de nos villes. La réhabilitation appelle une action d'ensemble portant à la fois sur les bâtiments, leur environnement, les services collectifs et tout ce qui favorise la vie sociale. Ces opérations doivent être conduites avec la participation des habitants dont l'adhésion est indispensable à la réussite de telles interventions. »

La télévision -ORTF à l'époque- qui se fait pourtant l'écho du volontarisme étatique dans le domaine de l'urbanisme, a une vision très mesurée en la matière. Si elle insiste à la fin des années 50 sur le caractère pionnier des installations dans les cités et sur les qualités liées au confort et à la lumière, elle reste perplexe sur l'avenir de ces nouvelles unités de logements. Le 2 décembre 1960, un reportage de *cinq colonnes à la une* est consacré au grand ensemble de Sarcelles. Sur un mode prophétique, il souligne le dilemme qui existe entre les promesses d'un cadre de vie parfaitement fonctionnel et les inconnues qu'il laisse en suspens (H. Boyer et G. Lochard, 1998). Le commentateur laisse deviner le risque de propagation de la

délinquance juvénile du fait du manque d'équipements et de l'anonymat des individus. Il adopte à la fin une tournure interrogative : « Les grands ensembles sont-ils un mal nécessaire ou un nouvel aspect du plaisir de vivre ? » et il n'apporte qu'une réponse ouverte : « Ce sera à ces enfants, si vous le voulez bien, de répondre dans quelques années. »

A la fin des années 1970 et surtout dans les années 1980, la disqualification concerne une partie des groupes d'habitat social dans les grandes agglomérations et un certain nombre de petites unités très enclavées aux marges des villes petites et moyennes. Mais cette disqualification n'est pas systématique. Les facteurs de blocage sont multiples. Certains sont structurels, d'autres dépendent du contexte de l'implantation.

Le manque d'anticipation et de suivi

Parmi les facteurs structurels, on peut mettre en avant le principe de rationalité urbaine, notamment le zonage qui a présidé à la construction des groupes d'habitat collectif. La notion de « quartier résidentiel » protégé des nuisances des activités productrices est d'un intérêt évident, mais à la condition d'en sortir facilement pour pouvoir profiter sans peine des autres fonctions de la ville. Les emprises ferroviaires, les routes nationales, les boulevards périphériques, les canaux coupent fréquemment ces îlots sensibles du reste de l'agglomération. Par exemple, Vaux-en-Velin est séparé de Villeurbanne et de Lyon par le boulevard périphérique et la canal du Jonage construit à la fin du XIX^{ème} siècle. Au total, on constate en 1990 que 83% des quartiers étudiés par l'Insee sont longés par des voies rapides ou des grandes routes nationales. 13% d'entre eux sont traversés et 30% bordés par une autoroute. Si un tiers est desservi par une gare, 40% sont simplement longés par une voie ferrée. Près de la moitié d'entre eux sont survolés ou limités par une ligne haute tension.

L'absence de transport en commun condamne les plus modestes qui ne possèdent pas de transport individuel. Le zonage, qui avait été largement déterminé par la nocivité des industries polluantes au lendemain de la guerre et qui était justement conçu pour protéger les habitants du bruit et des fumées industrielles, a souvent perdu sa raison d'être. Les causes du discrédit sont liées aussi à l'histoire de

l'habitat, en particulier à la fin de la période d'urgence en matière de construction sociale et à la remise en cause publique, après 1973, du principe de grand ensemble collectif comme « remède » obligatoire à la crise du logement. Après une période sombre, la généralisation des éléments de confort dans l'habitat fait apparaître les nouveaux HLM comme des logements ordinaires. Les défauts en matière d'intégration urbaine, l'enclavement géographique et social, sautent aux yeux.

Les rigidités dans l'affectation du sol et les modalités complexes de la gestion sont d'autres entraves majeures à l'évolution de ces quartiers. De plus, ceux-ci manquent stabilité et de régularité dans le peuplement à cause de la multiplicité des attributaires de logements : préfecture, mairie, Caisses d'allocations, organismes patronaux, etc. Il suffit que l'un d'entre eux modifie brutalement sa politique d'attribution, en acceptant par exemple plusieurs ménages très modestes ou plusieurs ménages immigrés, pour que les équilibres patiemment négociés au sein d'un immeuble soient rompus.

Enfin, le vieillissement des structures en béton armé et les malfaçons qui ne sont pas apparues immédiatement commencent à faire sentir leurs effets. Les carences en matière d'entretien, répercutées sur plusieurs années, peuvent donner aux locataires le sentiment d'être abandonnés par les organismes gestionnaires. On ne peut pas oublier cependant, qu'une circulaire du ministère de l'Équipement, en date du 13 novembre 1972 a ouvert la possibilité à des organismes constructeurs de bénéficier à concurrence de 60% de la dépense, de prêts des Caisses d'épargne pour la réalisation de travaux d'amélioration concernant l'environnement des immeubles (espaces verts, éclairage, voirie), les équipements collectifs (locaux communs résidentiels, aires de jeux), et surtout le confort des logements (isolation thermique et phonique, chauffage, eau chaude, ascenseurs)¹³.

Une nouvelle donne sociale occultée

La modification de la relation au travail et les réductions globales d'emplois jouent également un rôle fondamental dans la disqualification des ensembles collectifs. Le chômage, qui a touché au premier chef les actifs les moins qualifiés, a

¹³ Voir tableau annexe 3 ;
Claude Taffin, le logement des étrangers, Economie et statistique, n°242, 1991

engendré la paupérisation de certaines familles et a atteint cruellement certains ménages immigrés qui venaient d'accéder à l'habitat social. La fragilisation psychologique qui en a résulté pour les chefs de famille s'est parfois répercutée sur des enfants livrés à eux-mêmes dans les espaces collectifs.

Aujourd'hui les heurts de générations ont tendance à apparaître plus nettement dans de nombreux ensembles collectifs : on trouve d'un côté une population vieillissante qui n'a pas les moyens financiers ou qui a beaucoup de mal à se mobiliser pour déménager et qui est majoritairement française, de l'autre une population jeune souvent issue du regroupement familial qui s'est fortement amplifié après l'arrêt officiel de l'immigration en 1974.

Les communes sur lesquelles ont été construits les grands ensembles, après avoir tant bien que mal accepté l'arrivée massive de populations nouvelles au moment de la mise en location, ont de plus en plus de mal à accompagner les processus de recomposition sociale qui se dessine avec le renouvellement du peuplement et l'arrivée de ménages très modestes, souvent d'origine étrangère. Les cités d'habitat social, contrairement à certaines cités de transit construites à la fin des années 60, ne constituent plus un facteur d'intégration des populations issues de l'immigration, d'autant que les origines géographiques et linguistiques des nouveaux arrivants se sont modifiées en quelques années (Afrique anglophone et lusophone, Sri Lanka, Pakistan, Philippines). La difficulté de renouveler les ménages et de réduire la vacance conduit même certains organismes HLM à adopter des politiques presque suicidaires. Il s'agit pour ces dernières d'éviter la vacance à tout prix et par conséquent de loger sans exclusive les familles qui en font la demande, y compris les plus insolvables ou les plus impliquées dans des activités illégales. Cette politique vise à préserver les segments les plus favorisés de leur parc de logements sociaux, et à « abandonner » les autres segments aux populations jugées les plus difficiles. Des pratiques subtiles d'attributions et une ségrégation indirecte par le nom, le nombre d'enfants, la localisation de l'emploi des actifs demandeurs de logement y conduisent parfois en dépit de la réglementation officielle.

Les logiques ségrégatives s'enchaînent en spirale : la mauvaise image de la cité due aux malfaçons et aux carences d'entretien renforce le sentiment d'abandon des habitants ; elle se répercute sur les équipements, sur les commerces et, surtout, sur les groupes scolaires de proximité. Aujourd'hui on se renseigne sur la « qualité »

de l'école avant d'envisager une quelconque installation. Les « fuites » scolaires, avec le contournement de la carte scolaire ou le passage dans le privé, sont considérées comme un indicateur essentiel de « problèmes ». En fait les difficultés concernent principalement les familles qui n'ont pas les moyens de déménager, celles pour lesquelles le logement social représente la fin d'un parcours, et non pas une étape dans une trajectoire résidentielle.

Enfin, la place du vocabulaire et de la rhétorique utilisés pour désigner les quartiers d'habitat social n'est pas innocente dans la disqualification des grands ensembles. Les habitants s'approprient facilement le discours des hommes politiques bien intentionnés ou des experts sur la dégradation des cités. Les jeunes qui sont interrogés par les journalistes et qui reproduisent souvent les propos de leurs camarades, par médias interposés, sont particulièrement éloquents en la matière. « On n'a rien ici ; on n'a pas d'équipements ; on nous met à l'écart dans des cages à lapin, etc. » Même le vocabulaire de la réhabilitation pose question. Ne réhabilite-t-on pas un individu qui a été condamné par erreur pour un fait criminel ? Si on réhabilite un logement, n'est-ce pas alors que l'on considère que le logement, dans son état antérieur, était criminel, ou criminogène d'une certaine façon ? Les propos sur la « discrimination positive » peuvent contribuer également, si l'on n'y prend garde, à fortifier l'image négative des « îlots sensibles », ou, tout au moins, à les désigner comme quartiers à problèmes.

2.5 La crise des quartiers sensibles

La pesanteur des représentations négatives

Les grands ensembles inquiètent souvent par anticipation ceux qui ne les connaissent pas, ou ceux qui les voient de loin, mais qui seraient susceptibles d'y loger un jour. En revanche, toutes les enquêtes de satisfaction montrent que ces cités sont appréciées en moyenne par plus de la moitié de leurs habitants et la plupart des jeunes qui les fréquentent¹⁴. Portée par l'incertitude créée par l'écart entre le perçu et le vécu, la rumeur se propage rapidement et par des voies insaisissables. En 1987, la fausse rumeur qui a couru au moment de la réhabilitation de La Courneuve dans la petite ville de Domont, au nord-ouest de Sarcelles, selon laquelle plusieurs ménages

des « 4 000 » allaient y être installés, a dévalué temporairement les immeubles sociaux qui venaient d'être terminés dans une nouvelle ZAC. Certains habitants ont été jusqu'à revendre leur logement ! D'autres, qui étaient locataires dans une vieille cité HLM de la ville, ont anticipé le « danger » en déménageant. On affirmait à l'époque que la ZAC allait devenir un « foyer pour immigrés » et un « rassemblement de drogués ». Mais les populations maudites ne sont jamais arrivées.

« Les rumeurs qui construisent les légendes urbaines peuvent apparaître comme une manifestation contemporaine de la pensée symbolique. [...] Dans un langage utilisant des signes et des images, elle exprime les questionnements les plus profonds de la société ambiante. Les rumeurs et les légendes ne sont donc pas à prendre à la légère. Même si les situations qu'elles présentent sont fausses, elles révèlent les peurs et les désirs de ceux qui les racontent. Dans des milieux particulièrement exposés, elles peuvent provoquer des comportements collectifs aux conséquences dramatiques, déménagements massifs vers d'autres lieux de résidence, émeutes urbaines, chasse à l'homme. »¹⁵

La médiatisation immédiate d'événements ponctuels modifie les ressorts de la communication. Les problèmes sont simplifiés à l'extrême avec un risque de déformation ou d'exagération. La dramatisation rapide, mise en scène à des fins commerciales, exploite largement le thème de la peur. Un article de *Paris-Match* daté du 1^{er} octobre 1998 présente une cité de la banlieue parisienne à partir d'une interview d'un ancien habitant : « J'ai vécu dans la cité qui fait peur. A nos portes commence une jungle. Une jungle en béton où les fauves sont des chiens et où la force fait loi. Ce n'est pas du roman noir. » Le travail de construction médiatique vise à repérer, ou à définir, des événements hors du commun qui soient commercialement vendables, mais qui peuvent à l'occasion alimenter une rumeur. Les quartiers sensibles sont intéressants pour les médias parce qu'ils permettent de mettre en avant des faits divers spectaculaires : voitures brûlées, attaques de véhicules ou de locaux de la police, insultes des jeunes vis-à-vis des forces de l'ordre,

¹⁴ Nadir Bouzama, « Les relations interethniques dans les nouveaux enjeux urbains », Revue européenne des migrations internationales, 1992.

¹⁵ Vieillard-Baron Hervé, « Les banlieues : des singularités françaises aux réalités mondiales », Paris, Hachette, 1999, pp 272-278.

etc. Ils permettent de flatter le goût du spectacle sordide et ils jouent sur les ressorts les plus sombres de la personne.

Les médias désignent les zones de « non-droit » et les populations potentiellement délinquantes. La diffusion des récits et des images encourage les conduites spectaculaires et les jeux d'imitation. Par leur simple présence les médias suscitent une émulation chez les auteurs d'exactions. Le cas des voitures brûlées à la période de Noël dans les quartiers difficiles de Strasbourg est significatif à cet égard.

Une population victime des aléas de l'économie

L'évolution globale du marché de l'emploi et la faiblesse de l'activité dans des secteurs conçus presque essentiellement pour la résidence ont fortement contribué à la dégradation de la situation dans les quartiers sensibles. Leur déclin va de pair avec la crise économique à partir de 1974. Le chômage a touché d'abord les actifs ouvriers et employés les moins qualifiés, dont de nombreux étrangers qui sont fortement représentés dans les banlieues difficiles.

Une étude portant sur dix-sept îlots classés sensibles de la région parisienne en 1982 montre que les agents de maîtrise, les techniciens, les ingénieurs et cadres divers y représentaient seulement 9% des salariés, contre 30% dans la région Île-de-France. A l'époque, par exemple, 62% des actifs de la ZAC La Noé de Chanteloup ne possédait aucun diplôme...¹⁶

A Chanteloup, comme aux Mureaux et à Mantes-la-Jolie, la non-qualification s'explique largement par l'ancienne structure du travail associée aux entreprises automobiles de la vallée de la Seine. Les usines de Poissy et de Flins avaient favorisé, dans les années 60, l'apport massif de populations étrangères (surtout marocaine), en privilégiant la rentabilité immédiate (faible coût de la main-d'œuvre, maintien d'un parc de machine archaïques...) au détriment d'un « rendement » social qui aurait pu passer à plus long terme par la modernisation technique, l'amélioration des rapports sociaux et la formation du personnel.

¹⁶ Vieillard-Baron, 1982.

Les restructurations ultérieures ont été drastiques : en vingt ans, de 1970 à 1990, le nombre d'ouvriers est passé de 27000 à 9 000 chez PSA à Poissy. Sur cette même période le secteur industriel a enregistré une perte de 430 000 emplois pour la seule région Île-de-France.

Des écoles en difficultés

Dans les écoles des quartiers sensibles, on observe souvent une sur-représentation des enfants en difficulté et des enfants d'origine étrangère. Dans certaines ZAC, en 1987, les écoles maternelles comptaient 90% d'enfants non métropolitains alors que le secteur de résidence correspondant au périmètre scolaire rassemblait 60% de ménages étrangers¹⁷. Les familles françaises et une grande partie des familles étrangères qui continuent à y mettre leurs enfants le font en désespoir de cause. Les quelques rares ménages de classes moyennes, ou les migrants les plus anciens qui logent à proximité de l'établissement, supplient le maire afin d'obtenir une dérogation pour une autre école. Sinon, ils inscrivent leurs enfants dans une école privée. Au pire, les familles déménagent quand elles en ont les moyens.

Plus généralement, de la maternelle à l'université, la rumeur sur la qualité des établissements et le classement des lycées selon leurs performances entretiennent les comportements ségrégatifs. Pour les établissements primaires et pour les collèges, les zones d'éducation prioritaires, pourtant créées dès 1981 au nom de la discrimination positive, ne parviennent guère à entraver les inégalités majeures qui caractérisent la société française. Ce n'est pas en donnant des primes ou des surveillants, ni même en développant une pédagogie mieux adaptée aux élèves que l'on arrivera à résoudre le problème. Les quelques moyens supplémentaires accordés au titre de l'inscription en ZEP ne compensent pas, loin s'en faut, les inégalités réelles. La question est d'une toute autre envergure. Les ressorts fondamentaux de la société doivent changer si l'on veut transformer les cités, et l'école doit se transformer si elle veut concourir à changer la cité. Aujourd'hui, il n'y a pas d'adéquation réelle entre les moyens et les objectifs.

¹⁷ op. cit.

La progression de la délinquance et du sentiment d'insécurité

La croissance du sentiment d'insécurité apparaît comme un symptôme majeur de la détérioration de la qualité de vie dans les quartiers. Un sondage réalisé par la SOFRES en mars 1999 montre que 74% des Français estiment que l'insécurité est « très préoccupante », voire « extrêmement préoccupante », mais ils ne sont que 13%, dans ce même sondage à porter le même jugement sur leur quartier. L'effet de loupe produit par la médiatisation des faits incriminés peut sans doute expliquer le décalage entre l'insécurité ressentie et celle réellement subie localement. Le discours sur la progression du crime et de la délinquance est multiséculaire, et il fait partie du lot commun des générations anciennes débordées par les nouvelles. Néanmoins une série d'événements récents suivis d'importantes manifestations, témoignent de l'exaspération croissante de la population.

Le quotidien des cités est parsemé d'incidents, de signes visibles d'agressivité et de délinquance caractérisée. Toutes les statistiques montrent que la courbe de croissance de la délinquance a connu une inflexion très nette depuis le milieu des années 60. A partir de cette période, les vols doublent pratiquement tous les 10 ans. En simplifiant, si l'on additionne les crimes et les délits, on voit qu'ils ont pratiquement doublé entre 1975 et 1995¹⁸. Les variations régionales sont importantes : Auvergne, Bretagne et Limousin conservent de faibles taux de criminalité tandis que les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Languedoc-Roussillon, ainsi que l'Ile-de-France progressent le plus. Si l'on ne prend en compte que la délinquance des mineurs, on observe qu'après avoir augmenté faiblement jusqu'en 90, elle a connu une très forte augmentation depuis. Selon le ministère de l'Intérieur (Etat 4001), le nombre des mineurs mis en cause par la police est passé de 73 000 environ en 1975, à 98 300 en 1990 et 154 000 en 1998. Cet aspect, cumulé avec la forte réduction de l'incarcération des mineurs entre 1981 et 1995, laisse croire que les mineurs bénéficient d'impunité. Il va de soi que ces sources n'appréhendent qu'une partie du phénomène puisque des enquêtes de victimisation, effectuées par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, concluent que 80% de certains délits ne sont pas signalés.

¹⁸ INSEE.

Les délinquants apparaissent de plus en plus jeunes et certains ne distinguent plus nettement le permis du défendu. Une partie des délits (graffitis, bruits intempestifs, non respect du code de la route, vols à l'étalage ou à la caisse) sont banalisés à un tel point qu'ils ne sont plus perçus comme des infractions. A posteriori, toutes les justifications sont possibles – depuis la société qui « opprime », ou fait preuve de « racisme », jusqu'à l'entreprise qui « exploite ».

La délinquance juvénile prend aujourd'hui des proportions telles qu'elle échappe aux explications traditionnelles fondées sur les provocations de l'enfant visant à éprouver l'autorité des adultes, ou sur la dislocation précoce de la famille engendrant des troubles de la personnalité. Les causes sont évidemment complexes, multiples et entremêlées. Le magistrat Denis Salas évoque l'émergence d'une « délinquance d'exclusion, fruit d'un décrochage des quartiers par rapport à la vie sociale, forme désespérée, chronique, autodestructrice et fortement territorialisée de survie avant tout collective »¹⁹. Cette délinquance serait en quelque sorte la contrepartie du malaise social et économique qui affecte plus particulièrement les jeunes de cités les plus sensibles.

Si certains auteurs pensent que l'arrivée à l'adolescence dans des familles déstructurées, les défauts d'identification, les échecs scolaires cumulés, les difficultés d'insertion et le chômage prolongé développent une marginalité qui nourrit le sentiment d'insécurité, d'autres estiment que la délinquance correspond à un mode particulier de socialisation. Précisément, le sociologue Hugues Lagrange interprète le phénomène comme un « processus de socialisation délinquante », c'est à dire comme une délinquance d'intégration permettant à ses auteurs de trouver une place dans leur groupe et dans leur quartier, en quelque sorte dans une communauté intermédiaire servant de refuge, fondée sur un territoire clairement délimité et susceptible d'assurer une médiation entre l'individu et la ville²⁰. Il s'agit d'une délinquance qui fonctionne sur la base d'une appropriation territoriale et qui se traduit par la participation à des modèles « alternatifs » de réussite sociale, par exemple par l'implication dans des trafics locaux ou des réseaux de distribution de drogue.

¹⁹ IHESI, 1997.

²⁰ Hugues Lagrange, Esprit, 1999.

On peut aussi penser que la délinquance des mineurs et les explosions sporadiques dans les quartiers rendent compte d'une violence antérieure refoulée, liée aux situations insupportables vécues par les parents ou les grands-parents. On n'a certainement pas fini de « digérer » les conséquences des massacres engendrés par les guerres, ni celles des violences subies au travail. Le souvenir de la colonisation et des rapports sociaux qu'elle avait instaurés garde une acuité insoupçonnée dans les milieux maghrébins, il reste le souvenir très vivant des guerres coloniales, en particulier de la guerre d'Algérie, et d'un renversement de domination qui n'a pas encore été accepté par tous. Ce ressentiment historique se perpétue parfois, de manière insidieuse, dans les champs apparemment neutres de l'habitat et de l'entreprise. Parallèlement, beaucoup de jeunes Maghrébins dans les quartiers sensibles évoquent la nécessité de venger leur père et justifient leurs actes délictueux par ce désir de revanche. De même, des jeunes rappeurs noirs rappellent, dans leurs textes, le souvenir de l'esclavage et de l'oppression dont leurs ancêtres ont été victimes. Les peurs et les privations dramatiques subies par leurs parents au moment de la fermeture des usines et de la perte d'emploi peuvent se réactiver chez les enfants sous la forme d'actes incontrôlés.

Sans doute, une part importante de la violence juvénile est-elle liée à l'absence de parole et à l'incompréhension. Souvent les jeunes ne comprennent pas ce qu'on leur demande ; mais ils n'osent pas le dire et, pour faire bonne figure, ils adoptent des attitudes provocatrices. L'inadaptation du langage des institutions n'est pas innocente. A l'école, il n'est pas toujours simple de décoder les valeurs qui sous-tendent un règlement intérieur ou les appréciations d'un professeur. La logique de l'honneur conduit à des comportements inattendus qui court-circuitent souvent les réponses institutionnelles. De peur de « la honte », un élève dont les parents sont convoqués par le principal peut envoyer à leurs place un « grand frère » qui permettra d'éviter une sanction.

Parallèlement, les parents qui ont peur de ne pas bien comprendre renoncent souvent au dialogue direct avec l'école. Ainsi s'ouvre pour les enfants un espace de double contradiction dans lequel l'enseignement contredit l'image de l'école transmise par la famille. Cette situation presque insupportable à vivre peut exprimer l'investissement de jeunes dans des réseaux parallèles dont les institutions familiales et scolaires sont totalement absentes.

2.6 La politique de la ville

Dans les années 1970, des dysfonctionnements de certains grands ensembles, aggravés par la crise économique, apparaissent dans toute leur ampleur. On les catalogue bientôt sous l'appellation réductrice de « problèmes de banlieues ». Dès mars 1977, une lettre du premier ministre, Raymond Barre, adressée aux Préfets, marquait la volonté du gouvernement « d'enrayer la dégradation physique et sociale de certains grands ensembles qui risquent de se transformer en ghettos aux portes de nos villes », et de favoriser la participation des habitants dont « l'adhésion est indispensable à la réussite de telles interventions ».

La procédure « Habitat et Vie Sociale » (HVS) mise en place à l'époque, retient déjà les groupes sociaux d'habitat collectif comme territoires d'intervention. Elle possède un aspect préventif (étudier et expérimenter des services collectifs de voisinage adaptés à la vie propre de chaque quartier) et un aspect curatif (réhabiliter des grands ensembles avec la participation des habitants et sous l'égide des municipalités concernées).

Les ambiguïtés des procédures ultérieures, mises en œuvre à partir de 1981, sont déjà sous-jacentes. Le principe de « renouvellement social » posé dans les textes officiels (repris plus tard sous les termes de « mixité sociale ») implique des propositions contradictoires en visant à la fois l'émergence d'une identité de quartier et la normalisation des rapports sociaux. On observe aussi que la participation des habitants s'accordent mal avec les injonctions institutionnelles et qu'elle dépend d'abord d'une méthode mise au point conjointement.

Le principe de la territorialisation, souligné par les opérations HVS, c'est à dire d'une intervention sur des secteurs géographiques où s'exercerait de manière préférentielle l'action de l'Etat et des collectivités locales, n'est pas nouveau. Il s'était déjà concrétisé au moment de la reconstruction de 1945 à 1952, puis lors des rénovations urbaines des vieux centres dégradés. Le zonage, institué définitivement avec les plans d'urbanisme directeurs en 1958 et généralisé avec les Plans d'occupation des sols (POS) en 1967, contenait en lui-même les germes d'une intervention sur des segments déterminés du territoire.

La volonté d'agir globalement sur l'ensemble des problèmes touchant un quartier donné, et le souci de réformer la gestion municipale donne naissance en 1981 à la politique dite « de développement social des quartiers » (DSQ). Les dispositions dominantes prises sous l'impulsion du maire de Grenoble, Hubert Dudebout (transversalité, globalité des projets, intégration urbaine, participation des habitants, partenariat) doivent constituer les véritables leviers du changement. La politique a pour ambition de traiter les racines de la ségrégation et d'éviter la fracture sociale. En imposant des transferts financiers en direction des secteurs les plus défavorisés, cette politique est en rupture avec la tradition française d'égalité des mesures et des crédits. Selon le principe de la « discrimination positive », elle recourt à des moyens dérogatoires du droit commun. En outre, la politique de la ville est contractuelle, c'est à dire qu'elle ne peut exister dans un quartier sans un engagement convergent de l'Etat et des collectivités territoriales au premier rang desquelles se trouve la commune. L'accord conjoint passé entre le maire et le préfet permet de définir une stratégie et de proposer des financements pour remédier à la situation telle qu'elle se présente. La politique implique une cohérence entre les services de l'Etat et de la commune, mais aussi entre le département, les organismes HLM et les associations d'habitants. Elle nécessite d'agir sur tous les aspects de la vie quotidienne des habitants.

Quatre étapes principales

La période d'octobre 1981 à mars 1986 est marquée par la création des principaux dispositifs selon les orientations données par les rapports fondateurs d'Hubert Dudebout sur les quartiers, de Bertrand Schwartz sur l'insertion des jeunes en difficulté et de Gilbert Bonnemaïson sur la prévention de la délinquance, avant une relative mise en sommeil liée à la première cohabitation de mars 86 à mai 88.

La seconde étape, de juin 88 à mai 95, précise les assises interministérielles de la politique et les fondements du partenariat avec la création de la Délégation interministérielle à la ville en 1988 et du ministère de la ville en décembre 1990. Elle opère aussi un changement d'échelle avec le passage au « développement social urbain » (DSU) et avec la généralisation des contrats de ville. Elle est marquée par

l'adoption de deux lois importantes en 1991, la loi sur la solidarité financière qui crée la dotation de solidarité urbaine et la loi d'orientation pour la ville visant notamment à l'harmonisation de politiques de peuplement et à la diversification de l'habitat dans les quartiers.

La troisième période commence en janvier 1996 avec l'annonce du Pacte de relance par Jean Claude Gaudin, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, et la délimitation précise de nouveaux périmètres : les zones urbaines sensibles (ZUS) les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU). Elle est brutalement interrompue par l'alternance politique de juin 1997 et la volonté nouvelle de recentrer les initiatives autour de grands projets de ville dans le cadre du XIIème Plan.

CONCLUSION

L'accroissement sectoriel de la présence étrangère

Les grands ensembles sont aujourd'hui le lieu privilégié de rassemblement de la population étrangère. Si l'on prend un cas d'école comme celui de la ZAC La Noé de Chanteloup-les-vignes, on observe qu'en 1976, au terme de la première phase de peuplement, la ZAC rassemblait deux tiers de population française métropolitaine, et un tiers de population non métropolitaine qui se répartissait en quatre groupes à peu près égaux : Antillais, Portugais, Maghrébins et Asiatiques. Onze ans plus tard, en 1987, les pourcentages se sont inversés : on compte deux tiers de non-métropolitains, les enfants, même nés en France étant considérés de la nationalité de leurs parents jusqu'à 18 ans.

Ce glissement donne l'impression que l'immigration étrangère n'est pas terminée, ce qui est exact si l'on comptabilise les réfugiés arrivés depuis 1980, par exemple les réfugiés centrafricains, zairois, angolais, comoriens, cap-verdiens, sri-lankais, libanais. Très précisément, le recensement de 1982 comptabilisait dans la ZAC 38% d'étrangers, contre 27,4% sur l'ensemble de la commune. Les résultats du

recensement de 1990 donnaient toujours pour la ZAC, 42% d'étrangers, la population communale restant stable. Depuis la population étrangère se stabilise à 50% de la population totale.

La répartition inégale des ménages étrangers à l'intérieur de la ZAC favorise la lisibilité des regroupements étrangers. Alors que les immeubles PSR (Programme social de relogement) comptent environ deux tiers de non-métropolitains, l'immeuble ILN (Immeubles à loyer normal) ou les loyers sont plus élevés rassemblent deux tiers de locataires français. La désertion des foyers français qui accèdent à la propriété individuelle dans les environs, notamment à Carrière, Triel, Andrésy, plus encore sur la ville nouvelle de Cergy et jusque dans les départements de l'Eure et de l'Eure-et-Loir, conduit légitimement les commissions d'attribution à accepter les ménages étrangers qui sont dans les conditions requises, mais qui sont souvent les seuls demandeurs, pour essayer de résorber la vacance. L'aspiration pavillonnaire qui touche les Français et les migrants les plus anciens contribue à dévaloriser l'habitat collectif.

Dans le grand ensemble, la diminution des distances sociales et culturelles qui séparent les nationaux des étrangers explique en partie le développement de la xénophobie. La crainte de déclassement qui menace les premiers, s'ils sont confondus avec les seconds, peut conduire à des réflexes racistes. Ce racisme « populaire » permet de rétablir les anciennes frontières ; celles-ci apparaissent d'autant plus nécessaires que Français et étrangers se retrouvent côte à côte dans le domaine professionnel, ou dans la difficulté d'accéder au travail.

Le bilan mitigé de la politique de la ville

Plus de vingt ans après le début des opérations « Habitat et Vie sociale » et quinze ans après la création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, le bilan de la politique de la ville est en demi-teinte. Beaucoup a été fait dans les quartiers en difficulté, notamment dans le domaine des services publics, des équipements et de la réhabilitation. Cependant, cette politique demeure ambiguë dans la mesure où elle glisse constamment de l'urbain au social et où elle ne représente qu'une fraction des politiques urbaines toujours plus ambitieuses que les mesures concrètes. De plus, l'action gouvernementale, tout en s'appuyant sur des

contrats de ville généralistes, semble hésiter entre le principe du rattrapage et celui du développement endogène des quartiers, soutenu par les communautés locales – au risque de faire « gérer le ghetto par le ghetto ».

On observe que le sentiment de « ghettoïsation » n'a pas été effacé dans les sites les plus en difficulté. On ne gagne guère en équité à parsemer le territoire national d'exceptions locales, d'autant que les découpages résultent aussi bien de considérations politiciennes que de nécessité économiques et sociales. Rien qu'au titre de la politique de la ville, on a créé plus de 2500 périmètres ! Le zonage territorial, quand il poursuit l'égalité des résultats par l'inégalité des moyens en identifiant des spécificités, contribue à isoler les espaces les uns des autres. Dans la pratique, il dessine une géographie duale de l'administration française, l'une soumise au droit commun, l'autre soumise à un droit d'exception. On n'oubliera pas que la politique de la ville face, à un tel défi, ne représente que 1% du budget de l'Etat et qu'elle ne saurait résoudre tous les problèmes.

La multiplication des dispositifs tend à gommer les questions de fond qui tiennent d'abord à la réorganisation de l'appareil productif et de la redistribution fiscale, ensuite au regard porté sur « l'immigré » et à la ségrégation sociale souvent voulue par les habitants eux-mêmes, enfin au coût du foncier et aux manières d'exercer le pouvoir. En somme, la politique de la ville, conçue à la fois dans une formulation trop technicienne et trop utopique, mise en œuvre dans une perspective tantôt trop limitée, tantôt trop vaste, n'aurait pas encore su trouver la bonne distance ni la juste mesure. Elle serait par avance condamnée parce qu'incapable de répondre à un temps donné toutes les questions qu'elle soulève. En la pérennisant, l'Etat s'est enfermé dans une contradiction difficilement surmontable : se retirer pour laisser le champ libre aux initiatives locales, intervenir massivement pour maintenir son rôle de garant de l'égalité républicaine.

ANNEXE 1 : GLOSSAIRE

Agglomération : Unité urbaine rassemblant plusieurs communes qui sont reliées entre elles par des constructions jointives ou séparées de moins de 200 mètres, et comptant au moins 50 habitants.

Aire urbaine : Ensemble composé d'un pôle urbain et d'une couronne périurbaine comprenant les communes qui envoient travailler dans l'aire plus de 40% de leurs résidents actifs.

Faubourg : Bourg "hors de la ville". Résulte de l'implantation hors les murs d'activités qui n'étaient pas acceptées dans la ville.

Grands ensembles : Regroupent au moins 1000 logements et sont autonomes territorialement.

HLM : Habitations à loyer modéré, constituent la forme principale du logement social en France.

Périurbain : Ce qui est autour de la ville mais qui fait partie de la ville par les activités, les migrations ville-travail et les modes de vie des habitants.

Ville : Commune de plus de 2000 habitants.

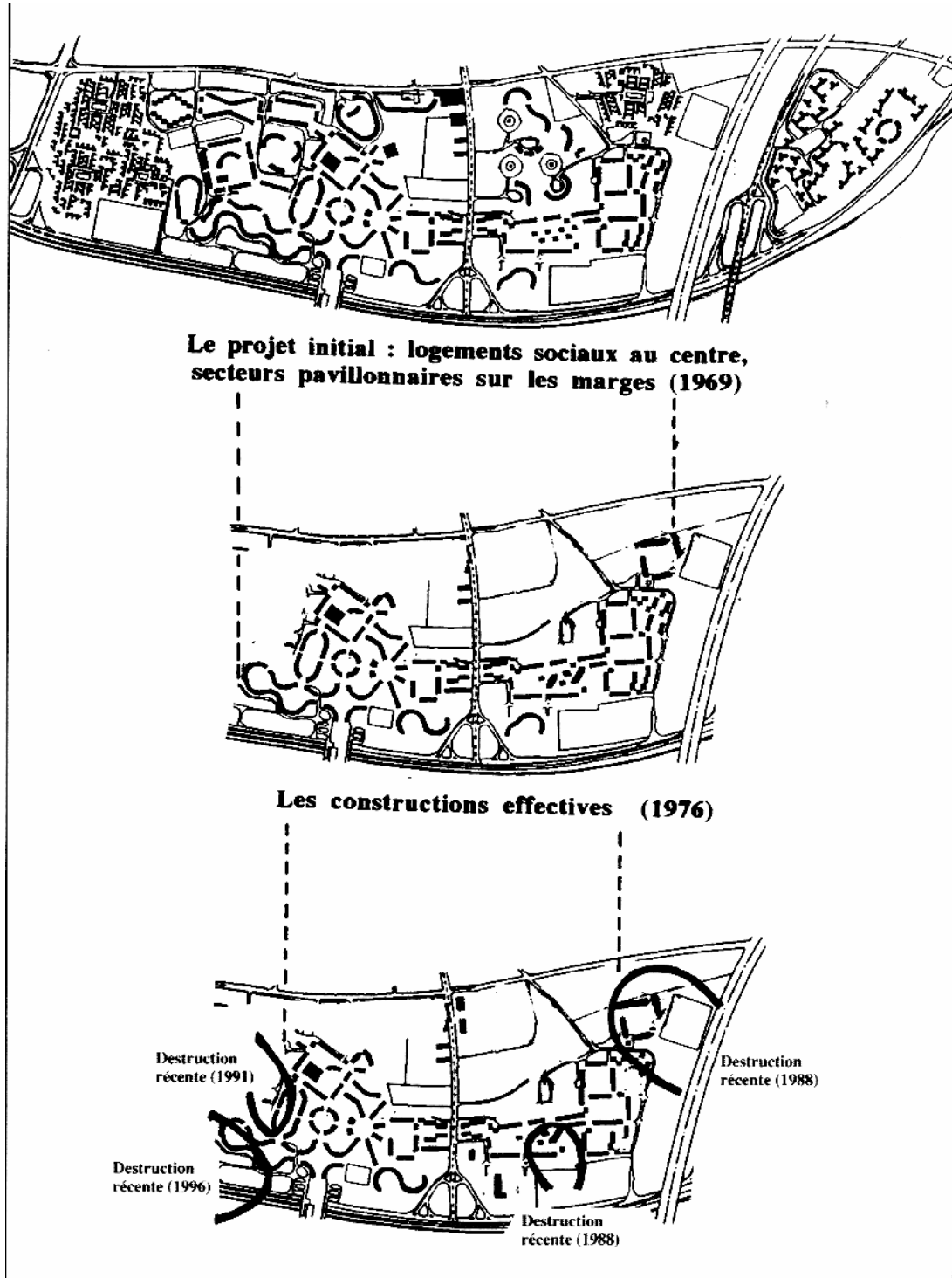
ZAC : Zone d'aménagement concerté placée sous la responsabilité de la commune depuis 1985.

ZONAGE : Terme d'urbanisme emprunté à l'anglais (*zoning*) qui renvoie à la division réglementaire de la ville par zones en vue d'en maîtriser le développement.

ZUP : Zone à urbaniser en priorité.

ANNEXE 2

La ZAC La Noé (1969-1998) : du projet initial aux destructions.



Source : Hervé Vieillard-Baron

ANNEXE 3

Les difficultés sociales : comparaison quartiers sensibles et France métropolitaine.

Indicateurs	Quartiers sensibles	France métropolitaine
Population totale (en milliers, 1990)	2 927	56 625
Taux des moins de 20 ans (%)	32.6	26.5
Taux d'étrangers, <i>dont hors CE</i>	18.3 80.8	6.3 63.1
Taux des ménages de 6 personnes ou plus	7.5	3.2
Taux de familles monoparentales	15	4.6
Taux de chômeurs de moins de 25 ans	30	24.65 (1993)
Taux de chômeurs	19.7	10.8
Pourcentage d'employés	30	28
Pourcentage d'ouvriers	40	26
Taux de ménages locataires en HLM	55.3	14.6
Taux d'élèves en retard d'un an ou plus à l'entrée en 6 ^{ème}	55	27
Taux d'abstentionnistes aux trois dernières élections	38	27

Source : Hervé Vieillard-Baron - INSEE

ANNEXE 4

Les difficultés sociales : Les conditions de logement marquées par la précarité.

En % des ménages	Français	Etrangers	Dont Portugais	Dont Maghrébins	Ensemble
Logements précaires*	0.3	3.8	0.4	7.5	0.5
Logements sans eau chaude	4.6	11.2	8.9	17.4	5.0
Logements sans WC intérieurs	6.2	14.6	15.0	20.1	6.7
Logements sans baignoire, ni douche	7.1	14.3	14.4	19.1	7.6
Logements sans chauffage central	22.0	32.1	33.8	34.3	22.6
Logements surpeuplés**	9.7	39.8	35.2	55.7	11.5

* Pièces indépendantes, chambres meublées en hôtel ou garni, logements de fortune et constructions provisoires ;

** Auxquels il manque une pièce par rapport aux normes INSEE.

Source : Claude Taffin, le logement des étrangers, Economie et statistique, N°242, 1991.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- VIEILLARD-BARON Hervé, *Les banlieues : des singularités françaises aux réalités mondiales*, Hachette livre, 2001.
- BAUDOUIŔ R., *La discipline de l'urbanisme et la ségrégation sociale, La ville divisée*, Créaphis, 1996.
- CLERC P, *Grands ensembles, banlieues nouvelles*, Paris, PUF, 1967.
- PINCON D, *Des banlieues et des villes*, Paris, Editions ouvrières, 1992.
- HAUMONT Nicole, *la ville : agrégation et ségrégation sociales*, L'Harmattan, 1996.
- VIEILLARD-BARON Hervé, *Les banlieues*, Dominos, Flammarion, 1996.
- BOTTIN J. et CALABI D., *Les étrangers dans la ville*, La maison des sciences de l'homme, 2001.
- GUGLIELMO Raymond, *Les grandes métropoles du monde*, Paris, Armand Colin, 1996.
- LE CORBUSIER, *Vers l'architecture*, 1925.

ARTICLES

- COSTA-LASCOUX Jacqueline, *L'ethnisation du lien social dans les banlieues françaises*, Revue Européenne des Migrations Internationales, 2001, pp 1236138.
- GEORGE P., *Présent et avenir des grands ensembles*, Cahiers internationaux de sociologie, 1963.
- GUGLIELMO R., *Les grands ensembles et la politique*, Après les banlieues rouges, Hérodote N°43, 1986.
- PIRON O., *Les grands ensembles : bientôt des quartiers comme les autres*, rapport pour le ministre délégué au logement, 1990.
- BOUZAMA N., *Les relations interethniques dans les nouveaux enjeux urbains*, Revue européenne des migrations internationales, 1992.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	2
1. PREMIERE PARTIE : L'HISTOIRE DES IMMIGRES DANS LA VILLE	
1.1 LES PRINCIPALES MIGRATIONS	4
1.2 UNE HISTOIRE DE BANLIEUE	5
2. DEUXIEME PARTIE : IMMIGRATION EN FRANCE DE 1945 A NOS JOURS	
2.1 URGENCE SOCIALE DE LA RECONSTRUCTION	8
2.2 LES VAGUES DE CONSTRUCTION DES GRANDS ENSEMBLES	9
• <i>L'époque des expérimentations (années 50)</i>	11
• <i>La deuxième phase liée au développement des ZUP (années 60)</i>	12
• <i>La dernière période des grandes constructions (années 70)</i>	15
2.3 L'ECHEC DES PROGRAMMES HORIZONTALS	18
2.4 LES EBAUCHES DE LA SEGREGATION SOCIALE	18
• <i>La critique des grands ensembles</i>	18
• <i>Des programmations et des implantations souvent Politiques</i>	20
• <i>La violence</i>	21
• <i>Le manque d'anticipation et de suivi</i>	22
• <i>Une nouvelle donne sociale occultée</i>	24
2.5 LA CRISE DES QUARTIERS SENSIBLES	26
• <i>La pesanteur des représentations négatives</i>	26
• <i>Une population victime des aléas de l'économie</i>	27
• <i>Des écoles en difficultés</i>	28
• <i>La progression de la délinquance et du sentiment d'insécurité</i>	29
2.6 LA POLITIQUE DE LA VILLE	32
• <i>Quatre étapes principales</i>	32
CONCLUSION	35
• <i>L'accroissement sectoriel de la présence étrangère</i>	35
• <i>Le bilan mitigé de la politique de la ville</i>	36

Annexes :

1. GLOSSAIRE	38
2. La ZAC La Noé (1969-1998) : du projet initial aux destructions	39
3. Les difficultés sociales : comparaison quartiers sensibles et France métropolitaine	40
4. Les difficultés sociales : les conditions de logement marquées par la précarité	41