HAL
open science

Le droit de l'urbanisme et la ségrégation urbaine

Vincent Bicini

To cite this version:

Vincent Bicini. Le droit de l'urbanisme et la ségrégation urbaine. Droit. COMUE Université Côte d'Azur (2015 - 2019), 2016. Français. NNT : 2016AZUR0026 . tel-01483766

HAL Id: tel-01483766

https://theses.hal.science/tel-01483766

Submitted on 6 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thèse de doctorat

Le droit de l'urbanisme et la ségrégation urbaine

Présentée en vue de l'obtention du ***grade de docteur de l'Université Côte d'Azur***

École doctorale n° 513 : ED-DESPEG ; Laboratoire CERDACFF EA 7267 - C.N.R.S.

Discipline : ***Droit***

Soutenue le : 2 décembre 2016

Par

Vincent BICINI

JURY :

Madame Anne Rainaud
Maître de conférences à l'Université de Nice – Sophia Antipolis, Directeur de recherches

Madame Catherine Mamontoff
Professeur à l'Université de Nice – Sophia Antipolis

Madame Emmanuelle Deschamps
Maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble

Monsieur Christophe Gibout
Professeur à l'Université du Littoral – Côte d'Opale, Rapporteur

Monsieur Bertrant Pauvert
Maître de conférences à l'Université de Haute-Alsace, Rapporteur

Le droit de l'urbanisme et la ségrégation urbaine

SOMMAIRE

Sommaire 3
Principaux acronymes et abréviations 6
Introduction 10

Première Partie
LE MOTEUR INUSABLE DU DROIT DE L'URBANISME : LE TRAITEMENT DES PROCESSUS SÉGRÉGATIFS 28

Titre I : De la mise en place d'un ordre urbanistique à sa déconstruction 34
Chapitre I : La fondation et l'affermissement du droit de l'urbanisme (1919-1968) 37
Chapitre II : De la déconstruction à la destruction du droit de l'urbanisme à travers la lutte contre le « *ghetto* » (1968-1989) 113

Titre II : Le traitement des processus ségrégatifs : la « *nouvelle donne* » urbanistique et ses incohérences (1989-2015) 212
Chapitre I : L'instauration du concept de mixité dans le droit de l'urbanisme 215
Chapitre II : L'échec de la législation actuelle : le désarroi urbanistique 328

Deuxième Partie
LE DROIT DE L'URBANISME ET LE TRAITEMENT DES FORMES DE LA SÉGRÉGATION URBAINE : LE CHOIX DE LA TERRITORIALISATION 406

Titre I : Le traitement des formes de la ségrégation : la concentration des moyens vers les métropoles 409
Chapitre I : Le phénomène métropolitain : les adaptations institutionnelles et urbanistiques 411
Chapitre II : Les métropoles : principales bénéficiaires de la politique de la ville 468

Titre II : Le droit de l'urbanisme et le traitement de la ségrégation urbaine : la périphérie délaissée …. 553

Chapitre I : La périphérie : des territoires en crise négligés 555

Chapitre II : La fin de la « *nouvelle donne* » urbanistique ? …. 605

Conclusion générale..... 655

Bibliographie 660

Index alphabétique 702

Table des matières 711

Principaux acronymes et abréviations

A.F.D.U.....Association française du droit de l'urbanisme

A.F.N.O.R.....Association française de normalisation

A.J.D.A.....Actualité juridique de droit administratif

A.L.F.....Allocation de logement familiale

A.N.A.H.....Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

A.N.P.E.....Agence national pour l'emploi

A.N.R.U.....Agence nationale pour la rénovation urbaine

A.P.L.....Aide personnalisée au logement

A.S.A.....Avantage spécifique d'ancienneté

A.V.A.P.....Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine

Bull. Civ......Bulletin Cour de Cassation chambre civile

Bull. des lois.....Bulletin des lois

B.O.I.....Bulletin officiel Intérieur

Cass. Soc.....Cour de Cassation chambre sociale

Cons. Const.....Conseil constitutionnel

C.C.A.S.....Centre communal d'action sociale

C.D.C.....Caisse des dépôts et consignations

C.E.....Conseil d'État

C.E.D.H.....Cour européenne des droits de l'homme

C.E.E.....Communauté économique européenne

C.G.C.T.....Code général des collectivités territoriales

C.G.I.....Code général des impôts

C.G.P.....Commissariat général au plan

Chr.....Chronique

C.I.V.....Comité interministériel des villes

C.J.U.E.....Cour de justice de l'Union européenne

C.N.D.S.Q.....Commission nationale de Développement social des quartiers

C.N.P.D.....Centre national de prévention de la délinquance

C.O.S.....Coefficient d'occupation des sols

C.R.E.P.A.H. Centre de réalisation et d'études pour la planification, l'aménagement et l'habitat

D.A.T.A.R. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

Dr. adm.....Droit administratif - Jurisclasseur

D.D.E.....Direction départementale de l'équipement

D.I.V.....Délégation interministérielle à la ville

D.P.U.....Droit de préemption urbain

D.S.Q.....Développement social des quartiers

D.U.P.....Déclaration d'utilité publique

E.N.L.....Engagement national pour le logement

E.P.C.I.....Établissement public de coopération intercommunale

E.P.I.C.....Établissement public à caractère industriel et commercial

F.A.U.....Fonds d'aménagement urbain

F.N.A.H.....Fonds national de l'amélioration de l'habitat

G.A.J.A.....Grands arrêts de la jurisprudence administrative

Gaz. Pal.....Gazette du Palais

G.I.E.....Groupement d'intérêt économique

G.I.P.....Groupement d'intérêt public

H.B.M.....Habitation à bon marché

H.L.M.....Habitation à loyer modéré

H.V.S.....Habitat et vie sociale

I.A.U.R.I.F.....Institut d'aménagement urbain de la région Île-de-France

I.N.S.E.E.....Institut national de la statistique et des études économiques

J.C.P.....Jurisclasseur périodique

J.O.....Journal officiel

L.O.F.....Loi d'orientation foncière

L.O.V.....Loi d'orientation pour la ville

Mon. TP.....Moniteur des travaux publics

N.B.I.....Nouvelle bonification indiciaire

O.P.A.C.....Office public d'aménagement et de construction

O.P.A.H.....Opération programmée pour l'amélioration de l'habitat

O.P.H.B.M.....Office public d'habitations à bon marché

O.P.H.L.M.....Office public d'habitations à loyer modéré

P.A.D.D.....Plan d'aménagement et de développement durable

P.A.P.....Prêt aidé à l'accession à la propriété

P.D.A.....Plan départemental d'action en faveur des personnes défavorisées

P.D.A.L.P.D.....Plan départemental d'action pour le logement des plus démunis

P.D.H.....Participation à la diversité de l'habitat

P.D.U.....Plan de déplacement urbain

P.L.A.....Prêt locatif aidé

P.L.A.L.H.P.D. Plans locaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

P.L.D.....Plafond légal de densité

P.L.H.....Programme local de l'habitat

P.L.U.....Plan local d'urbanisme

P.N.R.U.....Programme national de rénovation urbaine

P.O.P.S.....Protocole d'occupation du patrimoine social

P.O.S.....Plan d'occupation des sols

Q.P.P.V.....Quartier prioritaire de la politique de la ville

R.D.B.....Revenu disponible brut

Rev. Adm.....Revue administrative

Rec. CC.....Revue des décisions du Conseil constitutionnel

R.F.D.A.....Revue française de droit administratif

R.N.U.....Règlement national d'urbanisme

R.U.....Rénovation urbaine

S.A.H.L.M.....Société anonyme d'habitations à loyer modéré

ScoT.....Schéma de cohérence territoriale

S.D.....Schéma directeur

S.D.A.U.....Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

S.D.R.I.F.....Schéma directeur de la région Île-de-France

S.E.M.....Société d'économie mixte

S.R.U.....Solidarité et renouvellement urbain

T.A.....Tribunal administratif

T.C.....Tribunal des conflits

T.V.A.....Taxe sur la valeur ajoutée

Z.A.C.....Zone d'aménagement concerté

Z.A.D.....Zone d'aménagement différé

Z.E.P.....Zone d'éducation prioritaire

Z.F.U.....Zone franche urbaine

Z.R.U.....Zone de redynamisation urbaine

Z.U.P.....Zone à urbaniser par priorité

Z.U.S.....Zone urbaine sensible

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Notre choix d'accoler la ségrégation urbaine à la discipline juridique peut pour le lecteur sembler un choix curieux. Si on imagine sans difficulté certaines connexions entre elles, on constate tout aussi aisément que l'une comme l'autre recouvrent des réalités très différentes. L'urbanisme se résume assez bien par la définition donnée par le Corbusier : « [c'est] *l'ensemble des sciences, des techniques et des arts relatifs à l'organisation et à l'aménagement des espaces urbains, en vue d'assurer le bien-être de l'homme et d'améliorer les rapports sociaux en préservant l'environnement* »[1]. Définition proche de celle donnée par le Larousse : « *art, science et technique de l'aménagement des agglomérations humaines* ». De même la discipline juridique a été parfaitement définie par le professeur Henri Jacquot comme : «*l'ensemble des règles et des institutions établies en vue d'obtenir une affectation de l'espace conforme aux objectifs de d'aménagement des collectivités publiques* ». Les difficultés surgissent quand il s'agit de définir la ségrégation urbaine, et surtout ce qui est fondamental pour notre étude les rapports qu'elle entretient avec la discipline juridique. Mais avant d'approfondir ces notions, il nous faut les définir. Et avant même cela, se pose la question de l'utilisation du terme de ségrégation urbaine.

L'étymologie du mot ségrégation nous renvoie au latin et au sens premier du terme : l'action de séparer. Même instruits de cela nous sommes toujours dans le vague, puisqu'il importe plus de savoir qui est séparé de quoi. Comme nous traitons la ségrégation urbaine, ce qui restreint le champs d'investigation, le champs demeure toujours trop vaste. Confrontés au même problème de définition, les sociologues Marco Oberti et Edmond Préteceille ont opéré une habile distinction : « *utiliser le terme de* « ségrégation » *est délicat, car il s'agit d'un terme polysémique, désignant à la fois un état de séparation et l'action de séparer. Le terme est fortement connoté, renvoyant dans la première acception aux idées de ghetto, de groupes séparés dans l'espace, et, dans la seconde, à l'idée de volonté de tenir à l'écart, de discriminer, d'exclure, voire de politique publique de ségrégation, dont l'apartheid a été un des exemples historiques récents les plus tristement célèbres* ». Après ces remarques les auteurs ont précisé : « *il faut pouvoir penser la séparation des groupes sociaux dans l'espace urbain aussi bien lorsqu'elle est complète – ce sont les cas extrêmes, et ils sont assez rares – que lorsqu'elle est relative – ce sont les cas les plus fréquents, qui présentent une diversité de situations avec des quartiers mélangés et quartiers*

1 LE CORBUSIER, *La Charte d'Athènes*, Éditions de Minuit, 1957, p. 100.

socialement spécialisés. Il faut pouvoir penser la séparation résultant d'action explicites d'acteurs dominants comme celle qui résulte de mécanismes structurels traduisant des inégalités économiques ou encore celle qui résulte des choix des ménages »[1].

Devant les différentes acceptions possibles du terme de ségrégation les deux sociologues ont très logiquement cherché d'autres termes et ont relevé que *: « certains auteurs ont proposé l'expression* « division sociale de l'espace »*, construite sur le modèle de celle de* « division sociale du travail » », expression qu'ils préférèrent rejeter parce qu'elle considérait comme prépondérante la cause économique. Quant à l'expression « *différenciation sociale des territoires urbains* », elle n'eut pas non plus la faveur des deux sociologues qui la trouvaient trop neutre. Nous ne partageons pas ce point de vue parce qu'au fond c'est bien de cela dont il s'agit, une variété de situation et la concentration sur certains points d'une grande précarité. Malgré cette divergence, nous les rejoignons sur l'idée qu'il est préférable de conserver l'emploi du terme *ségrégation urbaine*. Non dépourvu d'imperfections, il demeure abondamment utilisé par les acteurs de terrain et la littérature scientifique ; il faut seulement prendre la précaution d'en définir le périmètre. La ségrégation urbaine, c'est donc avant tout « *l'inégale distribution des groupes sociaux entre les quartiers d'une ville* »[2].

Après l'avoir définie par la négative, il nous faut la caractériser. Pour l'économiste Élisabeth Tovar : « *On peut opposer les mécanismes descendants* (« top down ») *aux mécanismes ascendants* (« bottom up »). *D'un côté, en écho à la figure tutélaire d'Hippodamos de Milet (Gruet, 2008), les autorités publiques et administratives peuvent mener une politique délibérée de différenciation des quartiers (Marcuse et van Kempen, 2002). Pour les pouvoirs publics, partitionner l'espace urbain, le scinder en espaces nettement différenciés, c'est donner une existence matérielle aux composantes organiques du corps social : c'est organiser la société. Dans cette optique, la ségrégation entre les activités économiques ou entre les groupes sociaux peut être voulue afin de faire coïncider la réalité de la ville à une vision utopique de la cité (donc de la société) idéale ».* Elle compléta sa démonstration : « *Les mécanismes ascendants résultent quant à eux de la confrontation décentralisée des comportements individuels. Au sein de ces derniers, on peut distinguer avec E. Préteceille (2005) deux types de processus ségrégatifs. Ceux fondés sur l'intentionnalité des individus peuvent prendre la forme d'une discrimination opérée à l'encontre des membres de certains groupes (les Noirs, les étrangers, les pauvres...). Ce premier type de processus peut aussi*

1 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, p. 4.
2 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, pp. 4-5.

découler de la recherche active de l'entre-soi par certaines catégories de la population : pour les plus riches, il s'agit d'ajouter une distance physique à la mise à distance sociale qu'ils maintiennent avec le reste de la population. Pour les migrants, étrangers ou provinciaux, il s'agit de faciliter l'intégration dans la ville d'arrivée (Simon et Palomares, 2006). Par opposition, les processus ségrégatifs décentralisés qui caractérisent le deuxième type de processus ségrégatif ne font que refléter les effets collatéraux des interactions socio-économiques, sur le marché foncier et sur le marché du travail, d'individus dotés de ressources différentes ». Avant de conclure : « *Quels que soient les mécanismes à l'œuvre, subis ou choisis, planifiés ou décentralisés, ils engendrent une différenciation sociale de l'espace urbain par groupes ethniques, catégories socio-professionnelles, classes d'âge ou de revenu* »[1].

À la lecture de ces quelques lignes un constat s'impose, caractériser la ségrégation est une tâche ardue. D'autant que les approches divergent que l'on soit économiste ou sociologue, sur cette question la diversité règne[2] ; à chacun ses outils, à chacun ses conceptions. C'est pour cela que nous contournons ce problème, qui n'est pas fondamental pour notre thèse, pour en arriver directement à la matérialisation de la ségrégation urbaine. Ce n'est pas tout d'affirmer qu'il y a de la ségrégation, il faut indiquer qui elle vise. Sur ce point nous nous conformons avec les recherches effectuées par la doctrine en nous attardant moins sur les personnes que sur les lieux : « *cette ségrégation, plus ou moins forte, et plus ou moins complexe selon le nombre des catégories sociales en cause, se traduit par l'existence dans la ville de types de quartier ayant des profils plus ou moins contrastés* ». C'est donc sur des quartiers ciblés que la recherche s'est focalisée jusqu'à présent ; des quartiers homogènes mais très déséquilibrés par rapport à leur environnement : « *les quartiers homogènes produits par les processus de ségrégation attirent l'attention en raison du cumul de leurs caractéristiques sociales distinctives* […] *les deux figures les plus marquantes à cet égard sont d'une part les ghettos résultant de la ségrégations religieuses ou raciales, et les quartiers populaires pauvres au double sens des ressources individuelles. Les deux ne se confondent pas, le ghetto traditionnel étant peuplé des différentes classes sociales du groupe discriminé, comme c'était le cas du ghetto juif des villes italiennes du Moyen Âge – d'où vient le mot* « ghetto » *- ou du ghetto noir* « classique » *des villes des États-Unis* »[3].

1 Élisabeth Tovar, « Comment mesure la ségrégation urbaine ? Une contribution économique », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 16 octobre 2011, adresse universelle : https://cybergeo.revues.org/24197#quotation
2 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, pp. 7-41.
3 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, pp. 38-39.

Tandis qu'en France : « *ce sont de grands ensembles de logements sociaux qui cristallisent le plus la figure spatiale de la concentration de pauvreté* »[1]. C'est la critique classique contre les grands ensembles, comme le rappelle l'historienne Annie Fourcaut : « *Les critiques contre la politique urbaine sont anciennes. Dès les années 1960, on parle de* « sarcellite »*, la maladie des grands ensembles. Mais c'est surtout après les événements de mai 1968 que les mises en garde se développent, en particulier la critique marxiste d'un urbanisme jugé ségrégatif :* « Le capitalisme ne loge pas les travailleurs, il les stocke »*, dit un slogan de 68* »[2]. Critique portée par un courant sociologique, libéral-libertaire, qui n'a eu de cesse, après Mai 1968, de conspuer le droit de l'urbanisme. La critique moderne[3] partage toujours cette conviction mais a été obligée de sérieusement nuancer ses propos, notamment depuis le succès des thèses défendues par Christophe Guilluy[4] à propos de la « *France périphérique* », cette grande oubliée des pouvoirs publics. Nos deux sociologues concèdent donc, du bout des lèvres, que la ségrégation urbaine touche aussi le périurbain[5].

Ces éclaircissements nous conduisent au fond du problème, à savoir les causes de la ségrégation urbaine. C'est un travail de généalogiste qu'il faut entreprendre, un travail indispensable pour éviter de psalmodier des âneries ; comme le dit Michel Onfray, il faut se demander « *d'où vient ce qui advient* ». Pour les sociologues « *trois types d'explications se sont traditionnellement affrontées dans les débats sur la ségrégation urbaine : celles qui renvoient la ségrégation à la mise à l'écart intentionnelle d'un groupe particulier ; celles qui y voient l'effet structurel imposé de processus économiques, sociaux ; et enfin, celles qui y voient l'effet cumulé de décisions individuelles* »[6]. Nous épargnons au lecteur un consensus mou en affirmant que la vérité se situe sans doute dans un peu des trois. Des caractères prédominent. Il faut savoir lesquels.

Commençons par les « *logiques institutionnelles* », puisque c'est dans celles-ci que se retrouvent les accusations portées contre notre discipline. Les deux sociologues listent dans les politiques « *non explicitement ségrégatives* » celles qui ont favorisé la ségrégation urbaine, comme, entre autres, les grands aménagements urbains, les politiques de l'habitat et les politiques du logement ou politiques de peuplement. Concernant les premières, les auteurs signalent des

1 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, p. 39.
2 Le rappel historique très pertinent est toutefois à nuancer. La critique de l'urbanisme ségrégatif est avant tout le fait des tenants de l'idéologie libérale-libertaire. Annie Fourcaut, « Qu'elle était belle la banlieue... », *L'Histoire*, n° 315, décembre 2006, p. 11.
3 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016.
4 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, 2010.
5 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, p. 40.
6 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, p. 43.

équipements publics susceptibles soit de valoriser un quartier soit de le stigmatiser. Dans ce dernier cas, ils auraient participé à la création d'enclaves et ainsi favorisé l'isolation d'un quartier du reste de la ville[1]. S'il y a du vrai dans ces propos, comment expliquer que la plupart de ces quartiers sont dans cette situation depuis des dizaines d'années[2] ? Qui plus est cet argument n'explique en rien pourquoi ces quartiers naguère paisibles, socialement hétérogènes, se sont retrouvés touchés par la précarité, l'insécurité, l'exclusion.

Il nous faut donc passer à la responsabilité des politiques de l'habitat pour trouver une accusation un peu plus consistante : « *de toutes les politiques publiques, celles concernant l'habitat et le logement sont bien évidemment centrales puisqu'elles agissent directement sur les différentes dimensions de la répartition des individus dans l'espace urbain : usage du sol, types d'habitat, régulation des normes, localisation, importance, financement et règles d'attribution des logements sociaux, conditions d'accès à la propriété et aux crédits, etc.* ». Malheureusement les auteurs ne donnent pas vraiment d'exemples, ils se retranchent derrière la complexité de mise en œuvre de ces politiques et finalement se contentent d'affirmer qu'elles sont « *susceptibles d'agir sur la ségrégation* »[3].

Reste une responsabilité potentielle des politiques du logement. Pour les deux sociologues : « *les politiques de l'habitat ont été les plus systématiquement mobilisées pour produire des politiques de peuplement. Dans beaucoup de métropoles, elles se traduisent par des configurations multiples dont les deux extrêmes sont, d'un côté, des espaces bourgeois caractérisés par une quasi-absence du logement social, et, de l'autre, des espaces populaires à forte présence de logements sociaux* ». Pour appuyer leurs propos ils prennent pour exemple la situation de la métropole parisienne dans ses évolutions récentes : « *les municipalités les plus populaires* […] *ont commencé à davantage* « réguler » *leur parc de logements sociaux lorsqu'elles en avaient la maîtrise, en cherchant à développer du logement intermédiaire ou de l'accession à la propriété pour les catégories moyennes* », et de poursuivre : « *cette politique de diversification de l'offre de logement a pu être accompagnée d'un investissement et de stratégies plus élaborées dans d'autres domaines, culturel et scolaire entre autres, intégrant d'avantage les attentes des classes moyennes et supérieures* ». Tandis que de l'autre côté les communes plus aisées : « *ont souvent cherché à se* « protéger » *de l'arrivée trop importante des catégories défavorisées, soit en limitant la part des*

1 Les auteurs pensent aux autoroutes ou voies ferrées.
2 Au début certains quartiers n'avaient même pas de routes goudronnées. Annie Fourcaut, « Qu'elle était belle la banlieue... », *L'Histoire*, n° 315, décembre 2006, pp. 1-11.
3 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, p. 54.

logements « très sociaux » *au sein d'un parc social déjà peu développé, soit encore en donnant la priorité en termes de construction à des promoteurs dont l'offre s'adressait aux couches moyennes et supérieures* »[1]. La cohérence de cette argumentation s'effrite rapidement car à nouveau ils ne donnent pas de réelles justifications ; la fragmentation entre quartiers populaires et riches n'est pas un fait nouveau, dans les années 1960 certains quartiers pauvres accueillaient des bidonvilles. La question se fait lancinante, pourquoi la situation actuelle donne l'impression que cela s'est aggravé et surtout que cela semble irrémédiable ?

Peut-être la réponse se trouve dans les « *logiques économiques* ». Les deux sociologues analysent avec justesse : « *on peut considérer que la ségrégation urbaine est le résultat de la logique même de l'économie capitaliste. En effet, le fonctionnement de l'économie et du marché du travail entraîne des inégalités de revenu entre les classes sociales, lesquelles se traduisent par une position inégale sur le marché du logement. Les catégories ayant les ressources les plus importantes peuvent accéder à un logement de leurs choix, de qualité et situé dans des espaces attractifs. Celles d'un niveau de revenu un peu inférieur accèdent aux logements et aux localisations de qualité moindre, et ainsi de suite jusqu'aux catégories les plus démunies, les plus contraintes sur le plan économique, qui ne peuvent accéder qu'aux parties les moins noble de ce marché* »[2]. Ce qu'ils décrivent est le phénomène ancien de séparatisme social, plus ou moins prononcé selon les époques. Après la Révolution industrielle il devint très préoccupant ; en fait comme à chaque période de libéralisme économique. C'est seulement lorsque l'État, le seul en capacité de surplomber le marché, est intervenu fortement que le phénomène sans disparaître s'est estompé. Mais le capitalisme est par nature révolutionnaire, il ne cesse de se réinventer, l'effort pour maintenir la cohésion sociale doit donc être constant. Aussi il ne faut pas négliger la dernière poussée « *libérale* » partie d'Angleterre au début des années 1980 avec la politique de Margaret Thatcher et arrivée chez nous en 1983, au moment où François Mitterrand convertit une partie des socialistes à la dérégulation et à la déréglementation. Néo-libéralisme qui se conjugua à un libéralisme politique, plus exactement à un mouvement libertaire issu de Mai 1968 qui luttait pour des politiques moins contraignantes en matière d'assimilation et d'immigration.

Ces sujets capitaux, nous aurions aimé les retrouver dans la suite de leurs travaux. Malheureusement ils n'ont pas osé franchir le Rubicon, passé outre la frontière du politiquement correct. Pour eux la ségrégation économique est principalement une affaire d'offre et de production

1 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, p. 57.
2 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, p. 44.

de logements ; ainsi à propos des logements sociaux : « *ils sont construits sur des terrains à faible prix, donc peu valorisés du point de vue de leur localisation, soit du fait de nuisances diverses, soit du fait de l'éloignement. De nombreux grands ensembles de logements sociaux furent construits en lointaine périphérie des villes françaises, sans desserte en transports en commun ni équipements publics pour les premières générations. Ce type d'opération donne certainement un meilleur accès au logement à des catégories populaires à faibles revenus, mais il renforce la ségrégation des plus pauvres en produisant des quartiers homogènes peuplés par les populations défavorisées* »[1]. Le manque que nous évoquions à l'instant se fait cruellement sentir ici, puisque les deux auteurs après des développement audacieux sont retournés à une critique classique des grands ensembles fourriers de la future ségrégation urbaine, une critique désuète ; comme celle des pouvoirs publics qui faisaient de la ségrégation urbaine en luttant contre. Cette argumentation n'est pas fausse, mais n'explique pas tout. Il y a des trous, trop : l'immigration, l'ultralibéralisme. En les occultant on se condamne aux paradoxes ludiques, aux argumentations défaillantes. La preuve ? L'ordre urbanistique[2] a participé à la réduction des inégalités sociales dans les années 1960-1970[3], le même fut critiqué la décennie suivante alors qu'il n'avait pas fondamentalement changé... à l'inverse de la situation économique et migratoire.

La dernière cause de ségrégation urbaine relevé par les deux sociologues est la conséquence des « *logiques d'acteurs individuels* ». Ils remarquent très justement que : « *le type de comportement d'agrégation résidentielle le plus souvent évoqué est celui de l'autoagrégation, c'est-à-dire de la recherche de regroupement résidentiel avec les membres de son propre groupe social/ethnique/* « ethnique »*/religieux/etc. L'idée centrale est celle d'une tendance diffuse à préférer cohabiter dans l'espace résidentiel avec des personnes dont on partage des pratiques, des valeurs, des conceptions de la sociabilité et de la vie urbaine, des ressources, des aspirations, autant d'éléments susceptibles de garantir du consensus et de l'harmonie dans les relations sociales de proximité* »[4]. Ce phénomène de recherche de l'entre-soi traverse toutes les couches sociales sans distinction, à commencer par les plus aisées mais qui sont également les moins nombreuses. Ils ont donc recherché les causes de fragmentation dans les couches populaires et la classe moyenne : « *l'argument d'une répulsion forte vis-à-vis des milieux populaires et immigrés comme moteur principal de la ségrégation a été surtout mobilisé pour expliquer le comportement des classes moyennes dont la mobilité plus récente et d'ampleur modérée se traduirait par une peur plus*

1 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, p. 49.
2 Avec ses grands ensembles.
3 Sans faire disparaître la ségrégation urbaine (le séparatisme social) il en atténuer les effets néfastes
4 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, p. 66.

prégnante du déclassement. Ainsi, la distanciation spatiale serait une réponse à cette peur d'autant plus répandue que la crise fragiliserait des positions sociales récemment acquises. Cette thèse de la « sécession des classes moyennes » *n'est pas vérifiée pour les professions intermédiaires, qui constituent le noyau central des classes moyennes. Tant les données quantitatives sur la ségrégation que les enquêtes de terrain qualitatives obligent à corriger ce diagnostic* »[1].

Il ne faut pas douter que les argumentes déployés par ces deux sociologues dénotent. La plupart de leurs confrères, et pas les moins connus (Jacques Donzelot ou Marie-Christine Jaillet), continuent de soutenir cette thèse périmée des classes moyennes « *intégrées* » fuyant les quartiers *stigmatisés*. Une thèse contredite mille fois ; récemment encore par les ouvrages de Christophe Guilly dont personne n'a apporté de démenti sérieux. Encore plus audacieux, les deux sociologues ont dénoncé avec finesse le mythe de la gentrification et du bobo créateur de mixité sociale, processus qu'ils appellent la « *mixité sous contrôle* ». Malheureusement cette belle argumentation est à nouveau arrêtée en cours de marche. Louons les auteurs d'éviter les mensonges éhontés, regrettons leur tendance à retomber sur des explications trop classiques. Comme lorsqu'ils expliquent le phénomène de périurbanisation comme la conséquence d'une fuite des classes populaires d'endroits populaires afin d'accéder à la propriété... Oui des gens ont fait ce choix de vie, mais cela a toujours été marginal par rapport à la masse immense des gens partis. Surtout, pourquoi ces classes populaires de la périphérie, confrontées au chômage et à la précarité ne retournent-elles pas dans les métropoles et leurs banlieues populaires ? Pourquoi persévèrent-elles dans une aberration économique ? Finalement, il reste assez difficile de définir exactement les causes actuelles de la ségrégation urbaine, mais compte tenu de la complexité de la tâche c'est compréhensible. En revanche il est possible de donner des causes marginales, ainsi ces sociologues malgré leur démonstration convaincante n'ont pas réussi à déceler une véritable « *responsabilité institutionnelle* » ; bien qu'il ait expiré aux yeux de tous, ce mensonge demeure mais ne convainc plus. Ce qui n'est pas le cas des causes économiques (l'ultralibéralisme) conjuguées aux logiques individuelles (les problèmes liés au voile, aux commerces communautaires, etc.).

Après l'éclaircissement indispensable de ces points, nous sommes arrivés au stade où l'on envisage les relations entre le droit de l'urbanisme et la ségrégation urbaine, soit à ce qui lie notre sujet, et qui est également la justification de notre thèse. Sur ce sujet un ouvrage est une référence : *Le droit public et la ségrégation urbaine*[2]. Son auteur, la juriste Emmanuelle Deschamps, constatait

1 Marco Oberti, Edmond Préteceille, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016, pp. 71-72.
2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203.

le phénomène qui avait eu lieu dans les années 1990, à savoir la mobilisation du droit public contre la ségrégation urbaine. Comme elle le notait : « *la recherche juridique s'était peu intéressée à la ségrégation urbaine, alors que celle-ci apparaît depuis longtemps comme l'un des objets d'étude de la sociologie, qui cherche à en cerner la définition, la production et la mesure* »[1]. Avant de relever : « *s'il y a aujourd'hui* [dans les années 1990] *une sollicitation de le recherche juridique, c'est parce qu'il y a eu préalablement une sollicitation du droit* […] *la genèse de cette mobilisation* […] *est relevée par plusieurs documents, qui ont insisté sur la nécessité d'utiliser le droit pour agir sur les faits. En 1983, le droit figure au nombre des propositions de travail et des suggestions de réforme, pour une maîtrise publique de la crise* »[2]. Ce que la juriste nomme pudiquement la crise est le déferlement de violence qui a frappé certaines banlieues françaises (notamment les Minguettes en 1981) et a laissé le système politico-médiatique hagard. Néanmoins conscients de ne pas laisser la situation s'enliser, les pouvoirs publics tergiversèrent : réponse policière ferme mais classique (dont le ministre de l'Intérieur Gaston Defferre était un tenant) ou « *nouvelle approche* » (défendue par les proches de Michel Rocard et globalement les partisans de la « *deuxième gauche* » dont on retrouve les idées dans trois rapports[3], publiés dans un laps de temps assez court) ? Finalement la réponse policière, jugée inefficace, fut abandonnée. Plusieurs éléments expliquent ce revirement, mais un semble déterminant. Le pestiféré Hubert Dubedout, membre de cette deuxième gauche, avaient été, en 1981, écarté de tout poste ministériel par François Mitterrand (sur l'insistance du baron socialiste Louis Mermaz) mais s'était vu confier la présidence de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers. La punition se transforma en opportunité avec les émeutes urbaines.

Cette « *deuxième gauche* », aux responsabilités dans la gestion des émeutes de banlieue, trouvait en cette occasion le moyen de lancer ses expérimentations. Tout ce qui couvait depuis mai 1968 pouvait être appliqué. Le rapport Dubedout donnait le ton : « *la recherche de solutions innovantes et parfois exceptionnelles aux problèmes posés passe par l'émergence de comportements et de pratiques adaptés aux situations rencontrées de la part de tous les acteurs concernés et en premier lieu l'État. Ainsi il a été convenu que ses services admettent la remise en cause de certaines normes ou certains règlements, reconsidèrent les modes de financement traditionnels, substituent progressivement le contrôle a posteriori et l'évaluation au contrôle a*

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 5.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, pp. 9-10.

3 Hubert Dubedout, *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement des quartiers*, La Documentation française, 1983 ; Bertrand Schwartz, *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, La Documentation française, 1981 ; Gilbert Bonnemaison, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, La Documentation française, 1982.

priori, soutiennent en définitive la volonté de cette adaptation permanente et empirique plutôt que d'imposer sans discussion le maintien des règles traditionnelles »[1].

Ce galimatias sociologique, typique de la bourgeoisie progressiste, éclaire peu sur les intentions réelles de leurs auteurs. Elles apparaissent plus clairement dans les « *nouvelles orientations* » définies et regroupées en trois axes : « *agir sur les causes de la dégradation des quartiers autant que sur la dégradation elle-même. Celle-ci a pour origine, la concentration des populations les plus démunies dans certaines zones et l'exclusion sociale induite par la crise économique. En déstabilisant la société et notamment les jeunes par le chômage, en créant de nouvelles catégories de pauvres, en développant ce que certains appellent la précarité, cette crise a rendu particulièrement critique la situation de ces zones, déjà vulnérables en raison d'un urbanisme mal conçu* ». Les auteurs poursuivent : « *l'habitant n'est donc que le réceptacle d'un problème aigu de société. Mais c'est un problème qui porte sur des situations bien réelles (la pauvreté, le chômage, l'échec scolaire, etc.) liées entre elles de manière complexe, auxquelles il faut faire face globalement. Une amélioration du cadre bâti, pour nécessaire qu'elle soit, serait vaine si des remèdes n'étaient pas simultanément apportés aux situations sociales existantes. Il s'agit d'un rééquilibrage des priorités significatif : la solution aux problèmes d'emploi, d'éducation, de formation professionnelle devient une question essentielle à côté des actions sur le cadre de vie* ».

Le second axe est de « *faire des habitants des acteurs du changement* » : «*l'assistance a été longtemps la forme traditionnelle de l'action sociale. On a pu constater ses limites et ses échecs. Une famille assistée dans tous les comportements de sa vie perd toute notion de responsabilité. Une population d'un grand ensemble quadrillée par les travailleurs sociaux, assistée dans tous ses actes collectifs, pour laquelle le seul refuge d'autonomie est l'intimité du logement, sera au mieux passive, au pire manifestera son rejet face à toute perspective de réhabilitation de son quartier. De toutes façons la détérioration ne sera pas enrayée* ». Puis les auteurs approfondissent : « *aucune assistance n'est efficace si les intéressés eux-mêmes ne prennent pas en charge leur projet de transformation. Substituer à une politique d'assistance une politique de développement économique et social revient à opérer ce mouvement d'appropriation collective* ». Quant au dernier axe, il se résume assez simplement : « *rendre les collectivités locales responsables des opérations* »[2].

1 Hubert Dubedout, *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement des quartiers*, La Documentation française, 1983, p. 15.

2 Hubert Dubedout, *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement des quartiers*, La Documentation française, 1983, p. 12.

Pour celui qui s'est penché sur le domaine de l'action publique à destination des quartiers « *en difficulté* », les lignes de ce rapport ont un air de déjà vu et de déjà lu : les grands ensembles principaux responsables de l'urbanisme criminogène ; le refus de parler de l'immigration ; la crise économique, peu définie, abordée uniquement sous l'angle de la fatalité. Nous retrouvons la même sensation quand l'on se penche sur les solutions à apporter : les bienfaits d'une décentralisation que l'on doit prendre pour acquise (ce qui n'est pas le moins grave) ; une citoyenneté réinventée ; des moyens d'actions repensés. Mais la clé de voûte de ce bel édifice reste la croyance qu'un nouveau peuple émergera de ces quartiers.

Au fond ce rapport porte la marque de son époque. C'est l'un de ces exemples qui met en lumière la reconversion d'une partie de la gauche au multiculturalisme[1]. Dans les années 1970-1980, le marxisme et les idées communistes tombaient en désuétude, malgré l'arrivée d'une majorité socialiste au pouvoir, leurs idées prenaient le même chemin. La gauche se fractionnait entre ceux qui restaient fidèles aux idées socialistes et ceux qui se donnaient complètement à cette nouvelle « *religion* » fondée sur le libéralisme d'État, l'idée d'Europe transnationale ; le multiculturalisme ; l'antiracisme primaire. Cette idéologie qui célèbre la mixité sociale et l'ouverture à l'Autre, bien que ceux qui la défendent se préservent des effets néfastes, présente beaucoup d'avantages. Elle place celui qui s'en réclame dans le camp de « *l'Empire du Bien* »[2] ; elle en fait un héros de l'antiracisme . Elle permet également de régler son compte à l'État-nation, ce vieux fauteur de guerres et créateur d'injustices, jugé démodé, désuet, dépassé, inapte à répondre aux besoins de la globalisation naissante[3]. Elle donne du sens à l'Histoire, qui serait, avec le multiculturalisme, au moment de la sortie des ténèbres ; c'est le temps de la « *mondialisation heureuse* » ; de l'« *identité heureuse* ». Ce catéchisme libéral-libertaire, porté par la bourgeoisie progressiste, a propagé le mythe de la société ouverte, égalitaire, cosmopolite. Quand ces tenants érigeaient des citadelles qui leur permettaient de se préserver des effets néfastes de ce système et de couper les ponts avec les classes populaires. C'est ce catéchisme qui imprégna le domaine de l'action publique dans les quartiers en difficulté, voire même du droit de l'urbanisme.

Les auteurs de ce rapport ont ignoré l'avertissement de Charles Péguy qui écrivait qu'il faut toujours dire ce que l'on voit : surtout il faut toujours, ce qui est plus difficile, voir ce que l'on voit. Ils ont ignoré l'admonestation du général de Gaulle : « *il n'y a pas de politique qui vaille en dehors des réalités* ». Comment cette nouvelle politique urbaine et plus globalement le droit de l'urbanisme

1 La droite a rejoint la gauche sur ce point au moment du référendum à propos du Traité de Maastricht.
2 Expression de Philippe Murray.
3 Ce qui permit la jonction avec les néo-libéraux.

peuvent avoir un lien dans la création d'emploi ou la bonne tenue de l'économie. Mieux, le fond du problème est passablement évité : l'intégration de centaine de milliers de jeunes issus d'une immigration récente dans une économie ultra-libérale après 1983 ; et qui continue son expansion au détriment de la cohésion du pays et renvoyant les individus à la *bellum omnium contra omnes*. Sur ces sujets cruciaux, fondamentaux, l'emprise du droit de l'urbanisme est ténue pour ne pas dire inexistante, il y avait mieux à faire car c'est certain, la réalité ne pardonne pas qu'on la méprise.

Malgré des années de Développement social des quartiers, les pouvoirs publics étaient toujours hagards devant les « *étés chauds* », terme politiquement correct pour désigner les violences et les troubles à l'ordre public dans les banlieues. Cet échec aurait pu être le début d'une prise de conscience, un signe fort que cette politique ne fonctionnait pas en l'état ; il n'en fut rien. Emmanuelle Deschamps reprit les propos de l'homme fort de cette politique publique, Jean-Marie Delarue, qui en imputait l'échec à une simple insuffisance de moyens : « *la source du comportement des agents publics, au-delà des ordres hiérarchiques immédiats, procède essentiellement du droit écrit : telle est la tradition française. Elle échafaude successivement la loi fondatrice, les décrets d'application, les arrêtés et les circulaires qui déterminent les modalités par catégories et individus. Cette construction n'est pas toujours indispensable. On peut même se plaindre quelques fois de l'abus de législation. Les auteurs de la politique de développement social urbain n'ont pas pêché de cette manière. On est frappé au contraire de l'absence des textes qui président à l'application du D.S.Q.* […]. *Par conséquent, on n'a pas su, ou pas voulu, tirer toutes les conséquences juridiques d'une politique territoriale, du moins en matière de ville* »[1].

Ces propos de Jean-Marie Delarue sont intéressants à plusieurs égards. Il y a déjà cette surprenante accusation contre le droit de l'urbanisme : « *insuffisance de législation* ». S'il y a bien une discipline qui ne prête pas le flanc à ce genre de critique c'est bien elle ; on lui reproche souvent le contraire. Malgré cela, elle fut reprise par Emmanuelle Deschamps : « *À tous ceux qui se demandent si le droit a réellement produit de la ségrégation, nous répondons par une autre question en disant : est-il possible que le droit n'y soit pour rien alors qu'il réglemente l'urbanisme et l'attribution des logements sociaux depuis des dizaines d'années ?* […] *ces politiques ont manifestement eu des effets ségrégatifs* ». Tout en précisant plus loin : « *Il n'est pas question pour nous de dire qu'il y a eu volonté publique délibérée de produire de la ségrégation ; c'est toute la différence entre une politique ségrégative et une politique ségrégationniste* »[2].

1 Jean-Marie Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros Alternatives, coll. Ten, 1991, pp. 185-186.
2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 18.

Cette position plutôt vindicative envers la discipline est argumentée de la façon suivante par l'auteur : « *pour établir cette relation de causalité entre les textes et ce qu'ils ont produit, nous considérons que certaines normes et ceux qui les adoptent sont responsables d'un phénomène qu'ils n'ont pas su ou pu prendre en considération.* […] *Nous saisissons cette causalité par le recensement des signes qui témoignent de l'incomplétude, de l'inefficacité et de l'ineffectivité des normes. Ces dispositions sont inadaptées soit en raison de leur contenu de pensée*[1] *de la conduite qu'elles dictaient, qui restait peu contraignante même quand ce risque fut enfin connu ; ce qui dans les deux cas témoigne d'une difficulté pour apprécier la réalité et agir sur celle-ci* ». Avant de conclure : « *nous pouvons déceler une responsabilité active : ce que le droit fait ; et une responsabilité passive : ce que le droit laisse faire. La production de la ségrégation s'est faite par l'exclusion des habitants des logements sociaux dont la localisation est très prisée, soit par la concentration des logements sociaux et des populations défavorisées sur certains espaces urbaine, soit par la séparation des fonctions urbaines* »[2].

Pour la juriste, la responsabilité globale du droit public et plus particulièrement du droit de l'urbanisme ne fait aucun doute, mais les arguments déployés derrière une logique apparente laissent plutôt penser à des sophismes. Déjà l'auteur a expliqué précédemment qu'elle ne croyait pas en une intention délibérée des pouvoirs publics de faire de la ségrégation urbaine, avant, quelques lignes plus tard, de les accuser de l'avoir fait sciemment... C'est un détail à côté de l'impasse principale faite par la juriste : les territoires français et leur histoire. Elle semble en effet en avoir une vision particulière, concise et brève ; puisque tout commencerait réellement qu'après 1943, et qu'entre cette période et le début des années 1990 le droit de l'urbanisme ne se serait signalé que par ses omissions. Sa thèse oublie que les quartiers signalés[3] sont apparus bien avant 1943, et pour les plus tardifs, ceux généralement où ont été construit les grands ensembles, dans les années 1960[4]. Ensuite concernant plus spécifiquement les grands ensembles, ils réunissaient au moment de leur construction les mêmes tares qu'on leur reproche aujourd'hui : mono-fonctionnalisme, mauvaise desserte en transports publics, isolement par rapport à la ville-centre. Pourtant entre les deux périodes ces quartiers ont profondément changé. Les quartiers ont été décloisonnés, souvent refaits

1 Un « *modèle idéel* » comme l'indiquent les travaux du C.E.R.C.R.I.D., dans « Pour une réflexion sur les mutations des formes du droit », *Procès*, 1982, n° 9, p. 11 ; et Antoine Jeammaud, « La règle de droit comme modèle », *Dalloz 1990*, chr., pp. 199-210.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 18.

3 « Les explosions de violence dans les banlieues et les affrontements entre policiers et jeunes des quartiers ». Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 12.

4 Seulement une minorité est sortie de terre dans les années 1970.

à neufs, les infrastructures en général mais surtout en terme de transport ont été livrées. En termes de cadre de vie la situation a suivi une trajectoire inverse. Naguère lieux de mixité sociale « *spontanée* », quartiers plutôt recherchés, ils sont devenus les endroits à éviter.

Ce changement brusque interroge, surtout que dans l'historiographie d'Emmanuelle Deschamps (mais également du législateur et d'une partie de la doctrine) rien ne semble l'expliquer hormis cette insuffisante faute par omission du droit[1]. C'est bien qu'au moins un point important a été éludé, notamment l'immigration. Sur ce point Emmanuelle Deschamps ne dit malheureusement pas ce qu'elle voit. Mais que le lecteur ne se méprenne pas, notre sujet n'est pas de savoir si l'immigration est un problème en soi ou pas ; si elle est souhaitable ou non ; et dans quelle proportion, ni même de mesurer l'impact qu'elle a eu sur certains quartiers. Notre sujet est de savoir l'impact qu'elle a eu, *in fine*, sur le droit de l'urbanisme. Comme elle a fait évoluer la discipline urbanistique. Ce point est fondamental. Ce n'est pas être pétainiste que d'en parler ; on ne peut simplement pas contourner ce sujet.

Pour en revenir et en terminer avec les propos de Jean-Marie Delarue qui reprochait au droit de l'urbanisme ses manques, ils sont très éclairants. Ils apportent la pièce manquante du puzzle. Puisque si l'on s'en tient à ce qu'il dit, les choses se présentent simplement. Il y a la critique et la solution. La critique : les mesures prises n'étaient pas les bonnes ; la solution : il faut « *plus de moyens* ». Cette mécanique fluide, on l'a retrouvera dorénavant dans le droit de l'urbanisme à chaque fois qu'il agira sur les problèmes de ségrégation urbaine. Cette mécanique est celle de la politique de la ville, de la L.O.V. et des lois postérieures, bref de la « *nouvelle donne* » urbanistique.

Replongeons nous à présent au moment de l'adoption de la L.O.V.[2], au début des années 1990. Ce fut une date importante du droit de l'urbanisme puisque se confirmait la consécration juridique de l'idéologie libérale-libertaire dont nous venons d'en présenter certains aspects. Le droit de l'urbanisme connut également sa querelle des Anciens contre les Modernes. Les premiers, partisans du maintien de la tradition, tenaient à préserver le caractère objectif du droit de l'urbanisme. Le Conseil d'État tonnait contre les aventureux ; les urbanistes Hubert Charles et Jacqueline Morrand Devillers rivalisaient de démonstration pour expliquer que l'inflexion prise par le droit de l'urbanisme n'était pas anodine, et n'allait pas dans un sens souhaitable. De l'autre côté, il

1 Sur ce point le professeur Henri Jacquot admettait même la faiblesse de ces accusations « *là encore a responsabilité du droit de l'urbanisme proprement dit dans le développement de ces processus d'exclusion n'est pas seule en cause. À moins de considérer qu'il a beaucoup pêché par omission* ». Henri Jacquot, « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 96.

2 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

y avait les Modernes résolus à s'émanciper de l'exigence de la tradition. Pour bien saisir l'idéologie qu'ils portaient, il faut restituer le contexte des années 1990. Le concept de « *fin de l'Histoire* » de l'américain Francis Fukuyama rencontrait un grand succès. On annonçait partout la victoire des démocraties libérales ; le triomphe du Droit et du Marché. Surtout, avec l'abandon des thèses marxistes, on ne parlait plus de la lutte des classes. Il y avait seulement les exclus et les « *inclus* ». Ces derniers représentaient tout le monde excepté les habitants immigrés des banlieues des métropoles. On accusait la « *classe moyenne* » d'avoir lâchement fui ces quartiers et d'avoir participé par leur désertion à la création de ces « *ghettos* ». Pour remédier à cela, les pouvoirs publics concoctèrent une solution d'alchimiste : le nouveau droit de l'urbanisme. Il devait avoir les propriétés de la pierre philosophale, transformer les quartiers ségrégués en quartiers mixtes. Pour donner une consistance à tout cela, un habillage, on ne manquait pas de slogans qui s'avérèrent creux, le professeur Henri Jacquot annonçait l'avènement de « *l'urbanisme de mixité* » (en opposition à l'urbanisme de séparation) ; Emmanuelle Deschamps annonçait la transmutation du droit de l'urbanisme en « *droit de l'urbain* ». Puis, comme le réel avait été aboli, on pouvait délirer avec la « *mixité sociale* », la politique de la ville, le « *droit à la ville* ». On avait posé un constat, on commençait à appliquer la solution. La décennie 1990 devait être celle où le problème des banlieues se résoudrait.

Ce rêve de l'urbanisme de mixité pensée par les élites multiculturalistes s'est évanoui. Ce droit de l'urbanisme nouveau avait été la réponse urbanistique aux dégâts économiques et sociaux consécutifs au tournant libéral de 1983 et aux politiques migratoires incontrôlées. Il fut le remède qui aggrava l'état du patient. Chaque émeute urbaine est venue instiller le doute dans les esprits. Chaque attentat est venu briser cette espérance. Progressivement le désarroi s'installait. L'urbaniste Isabelle Bourgeois constatait que nous étions bien passés dans le « *droit de l'urbain* » mais derrière cette architecture c'était bel et bien le droit de l'urbanisme qui avait été détruit sans que rien de viable ne le remplaçât. Les lois S.R.U., A.L.U.R. qui s'étaient fixées pour objectif de créer de la mixité sociale, à grand coups de rénovation urbaine, de mixité fonctionnelle, de mixité de l'habitat n'y purent rien. La nouveau droit de l'urbanisme était un échec. On avait tout chamboulé, rien avait fonctionné.Un nouveau droit était en place, celui de la confusion, de l'inégalité des territoires, du communautarisme à peine voilé ; ce fut ce que l'on a nommé la « *nouvelle donne* » urbanistique.

Ces troubles actuels laissent perplexe. C'est également ce qui motiva nos recherches car avant d'en arriver à ce que nous venons de présenter brièvement, nous constations avec les autres

urbanistes[1] la faiblesse du droit de l'urbanisme, et surtout le désarroi qu'il suscitait. Comment ce droit surpuissant dans les années 1970 s'était-il retrouvé dans cet état crépusculaire ? Il fallait plonger dans l'histoire de la discipline, sans livre idoine. Spontanément nous nous sommes penchés sur les lois actuelles, le droit positif ; sur « *l'urbanisme de mixité* ». Nous avons essayé de comprendre ce qui ne fonctionnait pas et pourquoi ? Cela nous éclaira peu. Nous avons donc plongé plus profondément, dans les racines de ce droit. En commençant par la L.O.V., point de départ de la « *mobilisation juridique contre la ségrégation urbaine* ». C'est du moins la thèse que certains juristes défendent mais qui nous semblait, après analyse, tout à fait insuffisante. En plongeant plus profondément encore, nous avons compris que les solutions mauvaises s'expliquaient par des constats erronés. Le droit de l'urbanisme actuel fut échafaudé sur l'idée fausse que « *l'inflexion sociale* » des années 1990 fut la première du genre. Qu'avant cela, comme Monsieur Jourdain faisait de la prose sans le savoir, ce droit produisait de la ségrégation sans s'en rendre compte. Au contraire, l'Histoire nous enseigne que la lutte contre la ségrégation urbaine a toujours été au cœur du droit de l'urbanisme.

Dès lors nous devions refaire le procès du droit de l'urbanisme, repartir de zéro, reprendre tous les éléments, minutieusement, depuis le commencement de cette discipline. Le sérieux des accusations portées sur ce droit obligeait à ce travail. Pour en arriver à la conclusion que le problème avait été pris à l'envers, et plus qu'une responsabilité du droit de l'urbanisme dans la production de la ségrégation urbaine, il était plus juste de constater son irresponsabilité.

Notre problématique est très classique, elle est celle couramment utilisée par les sociologues et les juristes quand ils ont à traiter de la ségrégation urbaine. Les rapports entre le droit de l'urbanisme et la ségrégation urbaine sont bien différents selon qu'ils visent à enrayer les processus de ségrégation urbaine, c'est-à-dire à empêcher que perdure une mécanique favorisant la ségrégation urbaine, ou selon qu'ils visent à traiter la ségrégation urbaine, c'est-à-dire l'ensemble des mesures, ici du droit de l'urbanisme au sens large, prises pour gommer la ségrégation urbaine. Cette distinction guide notre plan, pour autant il n'est pas identique dans les deux parties. Par soucis de clarté nous avons fait le choix d'établir une chronologie dans la première partie. Pour autant ce n'est pas un travail d'historien mais bien une mise en perspective de l'évolution du droit de l'urbanisme. Quand à la seconde partie, elle est thématique. Une chronologie éclaire mal les rapports de force en présence et les trajectoires prises par les populations.

1 On ne compte plus les textes d'auteurs interloqués par l'état actuel du droit de l'urbanisme.

Dans la première partie, nous avons analysé les dispositifs juridiques qui ont conduit à la création et à la maturation du droit de l'urbanisme. Il en ressort ce qui a été oublié : la matière urbanistique est liée, presque consubstantiellement, à la lutte contre la ségrégation urbaine. Ce travail permanent a toujours été au cœur de la discipline, et ce fut bien souvent un motif d'évolution de la discipline. Après Mai 1968 intervint la première rupture franche, des sociologues commencèrent à critiquer ce droit avec des argumentations hasardeuses ; mais plus que le critiquait, ils commençaient à le déconstruire. Avant de l'achever. On ne détruit que ce que l'on remplace, l'urbanisme de mixité prôné et adopté par les pouvoirs publics devait résoudre les « *problèmes des banlieues* » en lieu et place de l'ancien ordre urbanistique qui, disait-on, n'y pouvait plus rien. On nous contait le rêve de la résorption du « *problème des banlieues* » par la « *nouvelle donne* » urbanistique. C'est peu dire que ce fut un échec. De telles erreurs d'analyses, des constats autant erronés, et forcément une absence de résultats, autant d'éléments qui auraient du entraîner la disgrâce de la « *nouvelle donne* ». Cet échec guide notre plan, et nous conduit à considérer la lutte contre la ségrégation urbaine non plus du point de vue de l'enrayement des processus ségrégatifs, mais de celui dont on y remédie, une fois qu'elle est installée.

La seconde partie traite donc des moyens juridiques mis en œuvre pour traiter la ségrégation urbaine. D'importantes réformes structurelles du droit de l'urbanisme ont fait évoluer la matière – la « *nouvelle donne* » urbanistique – mais ont surtout mis en lumière un changement de curseur pour qualifier la ségrégation urbaine[1]. Les pouvoirs publics n'ont plus qu'à considérer la ségrégation urbaine comme un problème des métropoles. Dans cette économie globalisée qu'est la nôtre, seule les grandes villes intéressent les pouvoirs publics, parce qu'elles sont productrices de richesses, d'emplois ; parce qu'elles seuls finalement sont réellement prospères. Cette vision borgne de la France a conduit les pouvoirs publics à considérer que les seules victimes de la ségrégation urbaine étaient les habitants des banlieues populaires qui jouxtent ces métropoles. Ce traitement centré sur les métropoles a pris une forme discutable : celle de la discrimination positive. Mais une discrimination particulière, basée sur des critères géographiques. Considéré sous cet angle, l'échec de la politique de la ville est un échec relatif, il fut en réalité un moyen d'acheter la paix sociale, avec plus ou moins de réussites. Le véritable échec de la politique de la ville et des politiques d'urbanisme, du droit de l'urbanisme au sens large, est ailleurs. Ce droit a échoué sur ses objectifs affichés : la mixité sociale, le renouvellement urbain, etc. Surtout il a échoué en occultant la plus grande partie du territoire et la majorité des habitants. Ce droit a contribué à la mise à l'écart de la « *France périphérique* ».

1 Cela on le perçoit réellement quand l'on étudie les moyens pour lutter contre le ségrégation urbaine déjà installée.

Première partie

Le moteur inusable du droit de l'urbanisme : le traitement des processus ségrégatifs

« *Le désordre est simplement l'ordre que nous ne cherchons pas* ». Henri Bergson

La lutte contre le séparatisme social a toujours été un objectif de la discipline urbanistique, bien avant qu'elle ne devienne un droit. On retrouve des traces de la nécessite d'un bon agencement des cités chez Platon qui recommandait de « *bien placer la ville* », de la « *divisée en douze parties* », ainsi que plusieurs autres recommandations, afin que soit réglée la question de l'habitation[1]. Ce genre de références générales, nous les retrouvons régulièrement dans l'histoire de la ville, plusieurs auteurs en ont parlé et c'est un fait, la ville fut de tout temps étudiée. Pour autant le véritable essor intellectuel sur ce sujet n'eut lieu véritablement qu'au XIXe siècle, quand les thèmes du Progrès et de la Modernité s'imposèrent. Ils le firent d'autant plus facilement que la Révolution industrielle avait fortement recomposé les territoires, les villes s'étaient développées et les inégalités sociales devenues flagrantes. La masse de paysans venus travailler dans les usines travaillaient dans des conditions déplorables, et se logeait dans des conditions lamentables, tout ce que décrira Zola dans Germinal et l'Assommoir. Le développement d'une telle misère humaine ne laissait personne insensible, et notamment ceux qui avaient pour objet d'étude la ville. L'urbaniste François Choay a regroupé tous ces « *penseurs de la ville* » sous le nom de pré-urbanistes. Le préfixe se justifiait parce que nous étions encore dans le temps de la réflexion, il y avait bien le Familistère de Guise[2] et d'autres projets du même genre mais ceux-ci restaient localisés et relativement marginaux. Tout cela servit néanmoins une base de réflexion à d'autres penseurs, qui à force de travail obstiné réussirent à transformer un projet théorique en pratique presque scientifique, en analysant, en comptant, en rationalisant. C'est ainsi que l'urbanisme devint une discipline à part entière ; c'est à ce moment là que ceux qui la pratiquait commençaient à s'attribuer le titre d'urbaniste.

1 Platon, *Les lois*, Charpentier, 1852, 121 et s.
2 Dont la construction démarra en 1858.

Pour autant cette discipline souffrait encore d'un manque de substance, une consécration législative lui faisait défaut. Celle-ci intervint en 1919 avec la loi « *Cornudet* »[1]. Cette loi essentiellement symbolique, prise sous la pression du Musée Social (fondation d'utilité publique qui œuvrait pour la « *Paix sociale* »), se donnait pour objectif de résoudre les graves problèmes d'aménagements que connaissait la France, notamment avec le développement anarchique des lotissements et les dégâts causés par la guerre. La tâche à accomplir était beaucoup trop vaste pour être résolu par une loi, mais le fait qu'une loi intervienne pour la première fois dans ce domaine signait un changement de paradigme. On abandonnait le « *laissez-faire* » libéral et l'on posait la première pierre de l'ordre urbanistique. Par cette expression nous entendons le corpus de lois qui forment cet ordre, tout autant que les idées qui ont conduit à leur adoption. Notamment celle de placer l'État au sommet des problématiques d'urbanisme et d'aménagement, afin que celui-ci surplombe le marché. Avec la volonté affiché de briser les mécanismes naturels de séparatisme social qui apparaissent quand on « *laisse-faire* ». C'est également une méthode. Celle de faire reposer son action sur des choix hiérarchisés, mais aussi d'avoir des objectifs clairs et précis. Cet ordre naquit réellement à ce moment là, et il ne cessa de grandir et de se construire patiemment.

Jusqu'à l'avant-guerre ce droit manquait encore d'épaisseur, il ne se résumait malheureusement qu'à une pognée de lois et décrets. La IIIe République étalait son impuissance également dans ce domaine. Puis vint la guerre avec ses désordres, ses destructions, ses changements. Avec le reliquat de souveraineté[2] qui lui restait, le régime de Vichy donna à l'urbanisme sa loi la plus importante[3]. Paradoxe d'apparence puisqu'il n'innova en rien. Tout était dans les cartons mais rien n'avait été voté. Les chefs d'État qui s'étaient succédés avant guerre donnaient raison au général de Gaulle, pour être bons ils leur avaient manqué que deux choses, qu'ils fussent des chefs et qu'ils y eussent un État. Les choses évoluèrent à la fin de la seconde guerre mondiale, grâce à l'action du G.P.R.F. et à sa volonté de redresser le pays, la réglementation urbanistique trouvait enfin une certaine consistance, les moyens économiques et administratifs devenaient conséquents ; le droit de l'urbanisme semblait pouvoir faire face à la nouvelle crise du logement qui frappait le pays. Il le fit avec un certain succès avec la « *politique des grands ensembles* ».

1 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.
2 Si tant est que nous puissions appelé ça de la souveraineté.
3 « Loi du 15 juin 1943 d'urbanisme », *J.O.*, 24 juin 1943, p. 1 715.

Une politique que l'on croit connaître, et que l'on critique fortement de nos jours pour avoir produit des ghettos, il ne s'agit pourtant que d'une vue de l'esprit et la conséquence d'une vision trop partiale et partielle des événements. Une analyse attentive démontre bien le contraire. Ainsi à son crédit, elle en a terminé avec les bidonvilles[1], elle a donné un logement à tout le monde, les travailleurs comme ceux en difficultés, elle a permis la construction de logements à la qualité bien supérieur que ceux du parc privé. Surtout à l'heure où l'on recherche partout le « *vivre-ensemble* », cette politique a accouché de lieux de vie où les couches sociales bien différentes se côtoyaient. Ce travail immense de réduction des inégalités sociales devrait être traité avec plus de considération. Nul doute qu'un jour cette politique sera réhabilitée, quand on cessera de la critiquer pour ce qu'elle est censée avoir produit et lorsque l'on regardera ce qu'elle a accompli.

Quoi qu'il en soit, elle contribua à l'époque à former l'ordre urbanistique. Mais l'Histoire avance par cycle, et il était assez prévisible qu'à la période faste des Trente Glorieuses succéderait une période plus sombre. C'est dans ces moments que l'on perçoit les liens entre le droit de l'urbanisme et la vie du pays. On a tendance à l'oublier mais ce droit reste un des meilleurs révélateurs des rapports de force qui traversent la France. Et c'est par un événement qui semble bien distant du droit de l'urbanisme que nous commençons le récit de cette décadence : Mai 1968. Ce qui nous a intéressé fut moins l'événement que sa récupération. La « *révolte* » que personne ne vit venir déstabilisa tout l'appareil d'État, et invariablement l'administration en charge de mener la politique d'urbanisme. Mais comme nous le disions c'est la récupération du mouvement qui nous a intéressé. Face à des planificateurs déboussolés, recherchant un sens à donner à Mai 1968, il y avait des sociologues. Ils étaient issus de la mouvance des chrétiens-sociaux, et jusqu'aux événements des aides bien utiles aux fonctionnaires. Le sociologue Michel Amiot disait d'eux que leurs travaux était comme un miroir au service du travail des planificateurs. Pourtant après Mai 1968, ces mêmes sociologues abandonnèrent progressivement ce rôle pour celui de juge implacable. Ils n'avaient rien vu venir eux non plus, mais il est toujours plus commode de rejeter la faute sur celui qui bat sa coulpe.

Tout cela aurait pu en rester là, mais le malaise au sein de l'administration était profond, et ce sentiment fut renforcé, non point comme on le croit couramment par la diffusion des thèses marxistes[2], mais par la force de la mouvance libérale-libertaire issu de Mai 1968 qui s'appropriait progressivement l'événement. À l'époque, quasiment tous les auteurs discouraient sur la révolution

1 Qui depuis ont reparut.
2 Il est vrai que celles-ci étaient majoritaires dans les années 1970, mais elles étaient en train de s'essouffler. Comme en témoigne leur disparition très soudaine au début des années 1980.

manquée, peu comprirent réellement ce qui s'était passé. Malraux et Jean-François Revel étaient de ceux-là. Ils avaient analysé judicieusement que nous étions face à une révolution libérale qui avait elle bien réussi. Sur la place publique pourtant rien ne semblait avoir changé, Georges Pompidou dirigeait la France admirablement, mais dans l'administration cela bouillonnait. Plus particulièrement dans celle en charge de l'Action sociale, dans celle en charge du Plan et dans celle en charge de l'urbanisme. L'idéologie « *déconstructrice* » avait pénétrés ceux qui y travaillaient. Ils recherchaient dans la forme urbaine et la construction de la ville, ce qui avait poussé les gens à la révolte. Les défauts devinrent des tares et le droit de l'urbanisme et responsable et même coupable d'avoir produit de la ségrégation urbaine, alors que son objet avait été depuis le départ de combattre ce phénomène. Ce paradoxe ludique devint petit à petit un dogme. Tout pouvait être remise en cause sauf la responsabilité du droit de l'urbanisme.

De ce constat naquirent des solutions. Dans les administrations que nous mentionnons précédemment, on commença à rejeter les anciens modes de fonctionnement pour lancer de nouvelles méthodes de travail, plus attentives aux « *besoins des citoyens* » ; de nouveaux projets, où l'on faisait « *participer* » les habitants. C'était le temps des beaux mots et des belles idées. La mouvance des chrétiens-sociaux forma la matrice de toutes ces initiatives. On aboutit même à une redéfinition de la ségrégation urbaine, plus exactement à un tri entre ceux qui en étaient victimes ou pas. C'est ainsi que la lutte contre la ségrégation urbaine perdit son caractère objectif, de réduction globale des inégalités, et devint une entreprise de réduction des inégalités à la marge, principalement destinée à la défense des minorités, des *exclus*. Les chrétiens-sociaux, libéraux politiques, trouvèrent des alliés, les libéraux économiques. Ceux qui de tout temps rejetèrent les interventions trop importante de l'État. Ce mariage fut la consécration de la révolution libérale-libertaire.

Puis vint le retour à la réalité : « *les faits sont têtus* » aimait à dire Lénine. De ces grands ensembles naquirent les les premiers problèmes sérieux dans les années 1970. Tout indiquait qu'ils étaient la conséquence d'une immigration de masse passée de travail à peuplement, sans que cette transition ne soit pensée, à l'abandon progressif de l'assimilation, à la contraction de l'économie et à son changement (les premières séries de fermeture d'usine datent de cette période). Mais la banlieue populaire restait un domaine secondaire, toujours aux mains de l'administration qui en avait la charge et à ceux qui l'a pensait. Les pouvoirs publics n'agirent pas sur ces causes, ils préférèrent écouter les sociologues urbains qui, dans leur majorité, incriminaient encore le droit de l'urbanisme et la pratique de l'aménagement par l'administration. Ceux-là même qui s'étaient livrés à sa

déconstruction pour en démontrer les caractéristiques ségrégatives intrinsèques. Ces premiers troubles à l'ordre public étaient une aubaine pour eux, ils confirmaient leurs travaux : l'État produit de la ségrégation urbaine. Ils formalisèrent enfin le « *problème des grands ensembles* ».

Pour pallier à ces problèmes, les administrations dédiées inventèrent de nouveaux modes d'actions, en opposition aux classiques démolitions-reconstructions d'habitations. Il fallait faire participer les gens, être plus attentifs ; il fallait plus de citoyenneté. C'est ainsi que les pouvoirs publics décidèrent la création des H.V.S. En réalité, on commençait seulement à détruire l'ordre urbanistique sans rien arranger. Évidemment, la situation s'aggrava dans les années 1980, on vit apparaître les émeutes urbaines. Les vraies. Pas les rodéos, les vols, les braquages. Les émeutes d'une telle ampleur qu'elles braquaient les projecteurs médiatiques nationaux sur un quartier. Celles qui sont devenues tristement banals. Comme personne ne semblait comprendre ce qu'il se tramait dans ces banlieues, que les pouvoirs publics tergiversaient, regardant ce qui se passait d'un œil critique mais distant, tout ce qui avait été formalisé dans les années 1970 par une partie de l'administration et certains sociologues, autour de la problématique du « *problème des banlieues* » fut repris et déployé. Même si finalement ce n'était rien d'autre qu'une mise à jour des thèmes que la sociologie urbaine traitait depuis Mai 1968, ainsi qu'une poursuite des modes d'actions comme les H.V.S. Soit tout ce qui avait échoué. Convaincu de la supériorité de ses analyses, ce monde continua à pratiquer le « *mentir-vrai* » d'Aragon : moins il y aura de policiers, plus il y aura de sécurité ; plus il y aura d'immigrés, plus il y aura d'assimilation ; plus on déversera d'argent dans les quartiers, plus ceux-ci s'apaiseront.

Les choses semblaient simples, il y avait un problème : l'exclusion ; un coupable : le droit de l'urbanisme. Coupable d'avoir créé des territoires homogènes, des *ghettos*. Des sociologues[1] trop sûrs de leurs analyses réussirent à transformer un problème social en un problème territorial[2]. Ce

1 Comme l'affirmait le sociologue Christian Topalov, au cœur du volcan à cette période, les sociologues partenaires des urbanistes (comme Chambart de Lauwe) ont été marginalisés après mai 1968. Ce sont les sociologues marxistes et structuralistes qui dominaient la sociologie urbaine. Mais le reflux de « *la sociologie urbaine marxiste* », assez soudain, s'amorça à la fin des années 1970. Le marxisme était rejeté, cette idéologie ne convainquait plus. Les sociologues qui l'a défendait furent pousser vers la sortie par, entre autres, une génération de sociologues disciples de Michel Foucault. Pour autant ceux-ci ne triomphèrent pas, pas tout de suite en tout cas, puisque la « *discipline* » connu une éclipse presque totale. Elle réapparut quelques années plus tard dans le sillage des idées d'Alain Tourraine qui affirmait que l'exclusion avait remplacé l'exploitation. C'est d'eux dont nous parlons. Christian Topalov, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html.

2 Par cette formule volontairement simplificatrice, nous n'avons pas voulu indiquer que des sociologues, à cette période, ont occulté les problèmes sociaux mais plutôt qu'ils les ont bornés à certains territoires (les fameux quartiers), occultant les autres, tous les autres. La fausse habilité est ici, en disant que le social ne touche que certains territoires, on ne peut qu'aborder les choses sous l'angle du territoire. Pour la formalisation du « problème des banlieues » : Christian Topalov, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse

n'est pas les gens qui posent problème mais les quartiers. Pour diverses raisons, le gouvernement partagea ce constat, et les solutions qui allaient avec. C'est ainsi que naquirent, encore dans les marges de l'action publique, une myriade d'opérations sociales urbaines. Une nouvelle fois la lutte contre la ségrégation urbaine avait fait évoluer le droit de l'urbanisme, mais pour la première fois dans une impasse (Titre I).

C'est l'une des caractéristiques des progressistes : la croyance que tout ce qui arrive est forcément bon à prendre les conduit généralement à faire *tabula rasa*. Après l'échec des premières opérations sociales urbaines (H.V.S., C.N.D.S.Q.), les pouvoirs publics encouragés par des sociologues, ne renièrent pas ces premiers échecs et accusèrent encore plus vertement le droit de l'urbanisme. Si cela n'avait pas fonctionné, ce n'était pas parce que les constats étaient mauvais, bancals, hasardeux ; pas parce que les solutions étaient déraisonnables, grotesques et quelques fois stupides. Non, c'est parce que l'ancien ordre urbanistique gênait la prise de vraies mesures. Il fallait l'achever et confirmer l'arrivée d'une « *nouvelle donne* » urbanistique. C'est ce que, dans les années 1990, fit le législateur avec une série de lois. Le constat était toujours le même : d'un côté il y avait des français « *natifs au carré* »[1], ou d'immigration ancienne considérés comme forcément « *inclus* ». De l'autre, les personnes issues de l'immigration récente, forcement *exclus*. La « *mixité culturelle* » était recherchée, mais sans le dire. Ce constat était informel et devait le rester. Il ne fallait froisser personne, incriminer personne. Les pouvoirs publics déployèrent des mécanismes de mixité sociale pour faire de la « *mixité culturelle* ». Les exclus devait devenir des *inclus*. On fit comme si le droit antérieur avait recherché ou provoqué la séparation sociale[2]. Ce jeu trouble entraîna une recomposition importante du droit de l'urbanisme, que nous nommons « *nouvelle donne* » urbanistique. Et c'est peu dire qu'elle fut un échec. Elle n'a jamais réussi à atteindre les objectifs qu'elle affichait, si ce n'est marginalement, pas plus que ceux qu'elle poursuivait discrètement. L'échec conduisit au désarroi (Titre II).

universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html.

1 Expression de la démographe Michèle Tribalat, qui signifie des individus français dont les deux parents sont nés en France.

2 Certains juristes soutiennent toujours cette thèse.

TITRE I

DE LA MISE EN PLACE D'UN ORDRE URBANISTIQUE À SA DÉCONSTRUCTION (1919-1989)

« *En France, on laisse en repos ceux qui mettent le feu, et on persécute ceux qui sonnent le tocsin* ».

NICOLAS DE CHAMFORT

La Révolution industrielle du XIXe siècle est davantage connue pour les divers bouleversements qu'elle provoqua sur les grands pays européens, que pour ses conséquences en terme d'urbanisme. Pourtant le passage d'une économie essentiellement agricole à une économie industrielle aboutit à la recomposition des territoires européens. Un peu partout en Europe, et forcément en France, des millions de personnes quittèrent leur campagne pour venir s'installer dans les villes. Ce mouvement de population diffus fut grandement impensé, et les réponses apportées par les pouvoirs publics ne produisaient plus les effets escomptés. Le principal problème résidait dans la taille des villes, qui depuis le Moyen-Âge n'avaient pas été confronté à des agrandissements soudains, et demeuraient étroites et relativement modestes en terme d'habitants ; tandis que le « *droit de l'urbanisme* » restait dans la tradition des « *embellissements* », des perspectives et des ordonnancements[1].

Comme l'a rappelé l'urbaniste Pierre Merlin, l'extension des grandes villes entraîna des préoccupations nouvelles auquel l'urbanisme n'était plus en mesure de répondre : «

- *l'introduction de la technique et le souci des aménagements utilitaires : Haussmann à Paris, Cerda à Barcelone (eau, assainissement)* […] *;*

- *l'urbanisme du XIXe siècle connaissait peu de règles formelles. Le droit privé de propriété a été solennellement reconnu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le droit public était quasi inexistant, et Haussmann rencontra de multiples difficultés pour réaliser les expropriations qu'il jugeait nécessaires. Le souci esthétisant demeurait, au-delà*

1 Pierre MERLIN, *L'urbanisme*, P.U.F., coll : Que sais-je ?, 10e édition – 2013, p. 21.

des perspectives, dans les conditions anglaises : architecture géorgienne puis victorienne, romantisme des parcs et jardins aux dessins non géométriques, etc. ;

- *l'extension de la ville, les dimensions qui appelèrent la création de transports en commun (les omnibus tirés par des chevaux à Nantes, puis en 1828 à Paris)*[1]*, la construction d'immeubles de rapport le long des nouvelles voies ont conduit à une ségrégation socio-économique presque inexistante jusque-là : les ouvriers, les pauvres furent rejetés du cœur de la ville à partir du milieu du XIXe siècle. Ils s'installèrent, comme l'industrie, hors des murs. Ce déferlement spatial s'opposait aux faubourgs ponctuels hérités du Moyen Âge : il marquait le début de la banlieue* »[2].

Comme l'a expliqué Henri Lefebvre : « *il y a historiquement heurt violent entre la réalité urbaine et la réalité industrielle* » ; la crise du logement prenait forme (Chapitre I). Ce désordre stimula la créativité de nombreux penseurs. Tous s'élevèrent contre la ville industrielle devenue invivable : problèmes d'habitat, de salubrité, de ségrégation. Philosophes et penseurs se mirent à étudier la ville et ses problèmes, tous cherchèrent le moyen de mieux l'organiser. Pourtant sur le terrain, ce bouillonnement intellectuel trouva peu de débouchés. Les quelques grandes réalisations, comme *l'Eixample* à Barcelone ou les cités-jardin de la banlieue parisienne, ne masquèrent pas le désintérêt du législateur pour les problèmes urbanistiques. La situation empira et se révéla bientôt, en raison des destructions de la Grande guerre, intenable.

Au début du XXe siècle, les choses semblèrent s'accélérer. Dans l'anonymat d'une petite rue parisienne, un groupe d'homme s'attelait à faire reconnaître l'urbanisme non seulement comme matière indispensable pour assurer la « *Paix sociale* », mais encore comme projet humaniste. La fondation du Musée Social commençait à prendre de l'ampleur, et ses fondateurs, Jules Siegfried, Léon Say, Émile Cheysson parvenaient enfin à faire entendre leurs voix. L'antichambre de la Chambre, surnom de la fondation, réussit même à convaincre le député Honoré Cornudet de l'impérieuse nécessité de porter devant la Chambre des députés la première grande loi d'urbanisme[3]. Loi fondamentale s'il en est, elle contenait déjà en germes le futur ordre urbanistique. Pour résumer brièvement, celle-ci avait pour objectif principal la reconstruction ordonnée des villes détruites dans le Nord et l'Est de la France, et dans une moindre mesure le but d'encadrer le développement

1 Après la très intéressante expérience, qui échoua parce que trop en avance sur son époque, des « *carrosses à cinq sols* », conçus par Pascal (à partir de 1662), à Paris.
2 Pierre Merlin, *L'urbanisme*, P.U.F., coll : Que sais-je ?, 10e édition – 2013, pp. 21-22.
3 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.

anarchique des lotissements. Au-delà des problèmes évidents de salubrité et d'hygiène, cette loi entendait régler un autre genre de problème : la ségrégation. Les destructions engendrées par la guerre avaient jeté des centaines de milliers de personnes dans la rue, et les lotissements « *de la ligne des chemins de fer* » pullulaient. Le marché sans régulation produisait invariablement la même chose : l'eau glacée du calcul égoïste. En matière d'urbanisme, cela ne donna jamais de grands résultats. Les belles réussites, comme les quartiers de cheminots[1], ne pouvaient occulter l'immense majorité des lotissements désastreux, souvent à peine viables. Cette loi « *Cornudet* » avait la force du symbole : l'État prenait en charge la lutte contre la ségrégation urbaine.

Patiemment, les différentes lois d'urbanisme qui suivirent enrichir ce droit encore jeune et le dotèrent d'outils efficaces : la planification ou l'aménagement. Cet accroissement de moyens se confirma après la Seconde Guerre mondiale, avec l'apparition d'une administration spécifique. Plus tard apparurent les grands ensembles et les Z.U.P. L'apogée du droit de l'urbanisme se situe à cette période, dans les années 1960, moment où la ségrégation, sans disparaître, fut ténue.

Cette situation perdura jusqu'en Mai 1968 : événement historique. À partir de cette date la logique s'inversa. Devant des planificateurs déboussolés par l'événement, des sociologues lancèrent nombre d'accusations non fondées : eux non plus n'avaient rien vu venir mais il fallait un bouc émissaire, l'État. Il fut accusé de fabriquer de la ségrégation urbaine par son action, alors que quelques mois plus tôt, celle-là était vue par les mêmes sociologues comme un phénomène naturel. Les planificateurs suivirent la marche idéologique. Ainsi la lutte contre la ségrégation muta, et l'on commença à changer les modes d'action de l'État. La déconstruction de l'ordre urbanistique débutait. Avant d'être détruit complètement quelques années plus tard après l'avènement de « *l'urbanisme de mixité* » (Chapitre II).

1 Frédérique Chlous-Ducharme, Marie Gourvès, Patrick Le Guirriec, « Du lotissement au lotissement », *Les annales de la recherche urbaine*, septembre 2001, pp. 85-86.

Chapitre I. La fondation et l'affermissement du droit de l'urbanisme (1919-1968)

Il nous a été aisé de constater deux temps dans l'édification de l'ordre urbanistique. Le premier commença en 1919, et s'étendit jusqu'à, selon les mots de général de Gaulle, la fin de la « *seconde guerre de Trente ans* ». C'est durant cette période que se formalisèrent les premières réactions franches face aux dérives de la ville industrielle. Bien que le France fut plus préservée, par rapport à certains de ces voisins, des conséquences de cette révolution, elle était tout de même confrontée à des bousculements massifs de population. Les paysans partaient de leur campagne pour chercher du travail dans les usines situées en ville. Mais la ville se révéla vite inadaptée, trop étroite, trop exiguë. La refus de prendre en compte cette réalité fut la cause principale de la crise du logement du début du XXe siècle. Face à ce double échec, pénurie et mauvaises constructions (lotissements), le législateur, sous la pression du Musée social, finit par agir, notamment avec la célèbre loi « *Cornudet* »[1] de 1919. Enfin il se débarrassa de ses inhibitions qui lui interdisaient de porter une atteinte quelconque au droit de la propriété. Ce premier pas juridique fut suivi par d'autres, qui affirmèrent progressivement le droit de l'urbanisme en tant que discipline de premier plan (Section I).

Ces fondations solides eurent toute leur utilité durant l'expansion massive et rapide du droit de l'urbanisme après la seconde guerre mondiale, elle-même la réponse étatique à l'afflux urbain important. Ce fut la période des grands ensembles. Celle que l'urbaniste Pierre Merlin nomme « *l'apogée du droit de l'urbanisme* ». À juste titre puisque les bidonvilles disparurent ; les nombreux immigrés venus nombreux travailler disposaient de logements d'accueil ; les classes moyennes et populaires cohabitaient dans des grands ensembles encore dépourvus, pour certains, d'équipements suffisants, mais dans des conditions bien meilleures que dans le parc privé. La crise du logement de vieille de plusieurs dizaines d'années se terminait (Section II).

1 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.

Section I. La formation d'une discipline

Habituellement, on a tendance à faire commencer le récit de l'urbanisme à sa formalisation juridique en 1919. En réalité, la question de la ville s'est toujours posée, avec plus ou moins de force. Pour ce qui nous intéresse, les premiers écrits important sur le sujet furent concomitants à l'apparition de la ville industrielle. Très vite, et malgré des points de vue bien différents, tous ces penseurs de la ville se rejoignaient sur l'idée d'éliminer la ségrégation urbaine. Ce travail intellectuel, qui donna lieu à de vifs débats et controverses, fut l'apanage de ceux que François Choay nomma les « *pré-urbanistes* ». Avant que, des années plus tard, les urbanistes reprennent le flambeau. La rupture entre les deux se matérialise ainsi : les premiers pensèrent la ville, les second participèrent à sa construction. François Choay toujours a identifié deux courants majeurs parmi eux : le culturalisme et le progressisme. Bien que partageant peu de choses, ils se retrouvaient dans leur objectif de redonner à la ville une certaine harmonie.

En marge de ces débats, les premiers urbanistes praticiens tentèrent de modeler une ville, elle aussi équilibrée, avec des fortunes différentes (A). C'est sur ce socle solide que l'on commença à édifier ce qui deviendra l'ordre urbanistique. À ses débuts, cet ordre se trouva renforcé par deux outils précieux : la planification et l'aménagement (B).

§ I : Les premières théories d'urbanisme au XXe siècle

Avant même que l'urbanisme ne s'impose comme discipline juridique, des penseurs de tout horizons, qu'ils fussent philosophes, écrivains, professeurs, journalistes, avaient fait de la ville leur sujet d'étude. Ils l'analysèrent, la pensèrent, la conceptualisèrent. Ces « *pré-urbanistes* » partageaient une conception théorique et utopique de la cité. Mais au-delà de cette unité très générale, nombre de particularités et de divergences les faisaient se différencier. Pour faciliter la présentation du « *pré-urbanisme* », nous nous approprions la classification établie par l'urbaniste Françoise Choay, construite autour d'un bloc, divisée en deux courants majeurs (A) et deux mineurs (B).

A) Les culturalistes et les progressistes

Aux siècles de la Modernité, le courant dominant ne pouvait être que le progressisme. Ce terme est évidemment à rapprocher de l'idée de progrès ; les auteurs rattachés à ce courant étaient radicalement tournés vers l'avenir. En soi, cette idée n'est ni neuve ni originale, mais elle permettait d'opérer un tri, entre les différents auteurs qui partageaient la même conviction que la révolution industrielle avait opéré un bouleversement sans précédent, et permis une avancée du bonheur et du bien-être. Dans le prolongement de la maxime de Saint-Just : « *Le bonheur est une idée neuve en Europe* »[1] , leur pensée débordait d'optimisme, leur volonté était conduite par l'idée de progrès. Françoise Choay n'identifie pas de « *noyau dur* » car ces auteurs étaient bien trop différents. Aux côtés d'Owen et Fourier, les « *socialistes utopiques* », on retrouve Proudhon[2]. Cependant, ils firent tous front commun contre l'individu aliéné, pur produit de la grande ville industrielle ; ils pressentirent la venue « *d'un homme accompli* » et eurent : « *une conception de l'individu humain comme type, indépendant de toutes les contingences et différences de lieux et de temps, et définissable en besoins-types scientifiquement déductibles* »[3]. C'était le temps de la technique, de la rationalité et de la science triomphante. C'était le temps du Progrès, censé en finir avec les conflits entre les hommes.

Le philosophe Victor Considerant, dans son célèbre ouvrage la *Description du phalanstère*, fait se rejoindre l'harmonie et la science : « *maintenant, la solution de la belle et grande question de l'architectonique humanitaire calculée sur les exigences de l'organisation de l'homme et de la vie sociale la plus heureuse et la plus parfaite, répondant à l'intégralité des besoins et des désirs de l'homme, déduite de ces besoins de ces désirs, et mathématiquement ajustée aux grandes convenances primordiales de sa constitution physique et passionnelle* »[4]. Ainsi, d'une analyse rationnelle se dégage un ordre-type, applicable à n'importe quel temps et en n'importe quel lieu.

Cet ordre nouveau disposait de fondements solides comme en témoignent ses « *murs porteurs* ». Le premier était l'hygiène. La ville construite ne devait pas occuper tout l'espace disponible, il fallait conserver des espace vides, non-construits, ou laissés à la verdure. Elle devait également accueillir différentes activités améliorant le bien-être[5]. Enfin, l'accès à l'air, à l'eau, à la lumière devenait un droit. Tous ces éléments étaient perçus comme les symboles d'une vie

1 Saint-Just, *Œuvres complètes*, Gallimard, coll. Folio histoire, 2004, p. 673.
2 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 16.
3 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 16.
4 Victor Considerant, *Description du phalanstère*, Librairie Sociétaire, 1848, p. 78.
5 Selon les différents auteurs : le jardinage, les loisirs ou encore ce qu'on appelle, de nos jours, du sport.

meilleure, comme l'écrivait Proudhon : « *Nous avons la France à transformer en un vaste jardin, mêlé de bosquets de bois taillis, de hautes futaies, de sources, de ruisseaux, de rochers, où chaque paysage concoure à l'harmonie générale* »[1]. Le second était l'organisation. Plus précisément l'impérative nécessité de découper l'espace urbain selon les différentes fonctions humaines. Très succinctement, les auteurs distinguaient les lieux de travail, de vie, de culture et de loisirs. Certains auteurs proposèrent même une séparation des différents lieux de travail : libéraux, usine, artisanal, etc...

Cette présentation sommaire du modèle progressiste nous permet de faire un premier constat. La *doxa* associe volontiers ce courant aux constructions gigantesques, massives et très denses : aux grands ensembles. Mais ces auteurs prônaient tout le contraire, ils ne souhaitaient pas voir apparaître un centre dense mais une structure, à l'échelle d'un quartier, aérée et autosuffisante. Le but à atteindre était le vide et l'atomisation des structures. L'ensemble ainsi conçu permettrait de se rapprocher d'une certaine harmonie. Le progressisme possède à bien des égards de séduisants atouts. Mais comme l'analysa l'urbaniste Pierre Merlin, ce modèle « *comporte un aspect répressif* […] *Il offre un cadre d'une grande rigidité, impose valeurs et mode de vie* »[2]. Pour les différents auteurs qu'il est possible de rattacher à ce courant, la ville devait se former ou se reformer selon les principes d'un système politique, qu'il soit socialiste (Owen, Considerant), communiste (Cabet) ou collectiviste (Fourier). L'émergence d'un autoritarisme politique était recherchée, mal dissimulée derrière une terminologie démocratique au service de l'objectif de rendement maximum[3].

Le second courant majeur du pré-urbanisme est le modèle culturaliste. Il se dégage des œuvres des anglais Ruskin, critique d'art et professeur à l'Université d'Oxford, et Morris, industriel, poète, écrivain ; voire même de Howard, père de la *cité-jardin*. Fait notable, il n'y a pas d'auteur français remarquable que nous puissions rattacher à ce courant, largement conceptualisé par les anglo-saxons. À l'inverse des progressistes, résolument tournés vers l'avenir, les culturalistes puisaient leur inspiration dans le passé. Le concept central de ce mouvement n'était pas le progrès. La ville était avant tout le reflet d'une culture : l'individu qui l'habitait n'était pas un parmi des millions, interchangeable, il avait ses particularités propres. Tous ces auteurs partageaient le constat que l'avènement de la ville industrielle avait eu pour conséquence : « *la disparition de l'ancienne unité organique de la cité, sous la pression désintégrante de l'industrialisation* »[4].

1 Pierre Joseph Proudhon, *Du principe de l'art et de sa destination sociale*, Garnier Frères, 1865, p. 374.
2 Pierre Merlin, *L'urbanisme*, P.U.F., coll : Que sais-je ?, 10e édition – 2013, p. 29.
3 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 20.
4 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 21.

Ce courant d'urbanisme se nourrit des travaux de grands historiens, comme Michelet ou Fustel de Coulanges, et de ceux d'une discipline nouvelle : l'archéologie. Les essais de Ruskin et Morris[1] portaient la marque de la pensée du britannique Pugin, et de son livre : *Contrast* (1836). Ce dernier opposait la ville industrielle déracinée à la ville traditionnelle qui possédait, selon lui, toutes les qualités. Ruskin reprit à son compte la critique de la ville industrielle et celle plus globale de la société industrielle, tout en se démarquant des solutions progressistes. Il préconisait davantage la diversité, la dissymétrie, le respect des traditions, par opposition à une ville nouvelle, uniforme, symétrique. Morris, quant à lui, exposa ses idées dans son roman *News from nowhere* (1890), dans lequel il critique la ville industrielle et conceptualise un modèle de ville modeste et rurale.

La nostalgie transparaît à travers ces quelques lignes, elle se cache derrière les critiques de la société industrielle et les progressistes. Leurs regards, leurs modèles et leurs références sont hérités du passé. Leurs villes exemplaires ? Souvent médiévales : Rouen, Oxford ou encore Venise. Ainsi, en opposition à la pensée progressiste, la ville doit être circonscrite en des limites bien précises ; la nature doit être préservée de toute urbanisation, de manière à ce que l'ensemble forme un contraste avec la ville entendue comme phénomène culturel. La population y est presque éparpillée sur le territoire, dépourvu de banlieues, et se concentre uniquement dans des villes moyennes nécessairement denses (ce qui n'est pas sans rappeler les paysages français, le pays aux 36 000 communes).

Ces villes idéales rejettent le « *géométrisme* », exaltent l'irrégularité et l'exception architecturale. L'asymétrie est perçue comme un ordre organique[2], inspiré par la puissance créatrice de la vie. C'est cet ordre préservé, indispensable lien interstitiel entre les époques, qui permet l'assimilation de la nouveauté, tout en préservant les caractères essentiels de la ville. La recherche de l'esthétique est aussi un marqueur commun des culturalistes, souvent liés aux métiers artistiques, qui ont été conduit à s'intéresser à la ville. Avec Pierre Merlin, il est possible d'affirmer que : « *la recherche de la beauté tient chez eux une place symétrique de celle de la recherche de l'hygiène chez les auteurs progressistes* »[3]. En matière de construction les culturalistes rejetaient les prototypes et les standards, et mettaient en exergue la différence. Les maisons, simples et personnalisées, contrastaient avec le faste et la somptuosité des édifices publics ou communautaires.

1 Nous ne citons ici que leurs œuvres principales : *News from nowhere* (1890) pour Morris et *The Seven Lamps of Architecture* (1849) et *Lectures on Architecture and Painting* (1854) pour Ruskin.
2 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 23.
3 Pierre Merlin, *L'urbanisme*, P.U.F., coll : Que sais-je ?, 2013, 10e édition, p. 30.

Finalement, la cité voulue par les culturalistes est l'exact contraire de celle pensée par les progressistes. Cela se ressent sur le plan politique : la terminologie employée est consensuelle, démocratique. Sur le plan économique, le rejet de la société industrielle, en ce qu'elle a profondément transformé la ville, est certain. Pour autant, les culturalistes conçoivent parfaitement le développement de cette société aux conditions de respecter les traditions et l'Histoire des villes. Néanmoins, les auteurs de ce courant, campèrent sur leurs positions idéologiques, et n'eurent jamais la possibilité, ou l'envie, de mettre en application leurs idées.

B) Par delà culturalisme et progressisme

D'autres auteurs ne peuvent être rangés ni parmi les progressistes, ni parmi les culturalistes. C'est le cas des philosophes Marx et Engels pour qui la ville était avant tout le théâtre de l'Histoire. Ils étaient sur une position médiane puisqu'ils critiquaient la ville industrielle, produit de la société capitalistique, mais reconnaissaient son ordre et son organisation. La cité, lieu d'Histoire donc, permit la constitution de la bourgeoisie et autorisait dorénavant la constitution du prolétariat industriel. C'est de ce dernier que devait partir la révolution socialiste, modelant ainsi l'homme universel. Chez ces auteurs, le concept de désordre est absent, « *la ville capitalistique du XIXe siècle est, au contraire, pour Engels et Marx, l'expression d'un ordre qui fut en son temps créateur et qu'il s'agit de détruire pour le dépasser* »[1]. Quant à la forme que devait prendre la ville nouvelle qu'ils prophétisaient, ils ne se prononcèrent pas. Impossible de prévoir l'aménagement urbain ; la priorité était à la prise de pouvoir révolutionnaire. Tout au plus Engels[2] proposa, en attendant, un « *rafistolage social* ». En revanche les deux auteurs n'estimaient pas le courant progressiste, et fustigeaient même leurs projets de maisons ouvrières, solutions faussement révolutionnaires.

Pour terminer ce panorama, parlons un instant d'un courant ancien : l'anti-urbanisme américain. Il apparu avant même les premiers effets délétères de la révolution industrielle. Courant nostalgique, il fit souvent référence aux heures héroïques des pionniers américains affrontant la nature encore vierge. On peut y rattacher le politique Jefferson, le philosophe Emerson, et plus récemment l'architecte Louis Sullivan. Sous des abords bien différents, tous critiquaient la grande ville, et se retrouvaient dans leur volonté, un peu naïve, de restaurer un ordre rural… sans réellement analyser la comptabilité entre ce mode de développement et la société industrielle.

1 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 26.
2 Friedrich Engels, *La question du logement*, Osez la République sociale.

Aller au-delà de l'opposition culturalisme et progressisme, c'est aussi constater la porosité des frontières qui existaient entre ces deux courants majeurs. Le progressiste Fourier, promoteur des cités-standards, était critique envers « *les villes civilisées* », comme les cités marseillaises et londoniennes récemment rénovées, ou encore Turin, Philadelphie ou Nancy. Toutes ces « *villes qu'on sait par cœur, quand on en a vu trois ou quatre rues. On n'a pas le courage d'en visiter davantage, elles ont le don d'affadir et d'attrister la rue* »[1]. Tandis que le culturaliste Ruskin critiquait occasionnellement certaines tendances du passé. Ce qui rassemble l'ensemble de ces auteurs, c'est leur volonté d'extirper la ville de sa temporalité pour en faire une *chose*, un objet d'étude qui peut être perfectionné et reproduit. En cela réside la nouveauté. De ces modèles n'aboutirent que quelques réalisations. Ce fut le cas des *phalanstères*, imaginés par Fourier, qui inspirèrent le britannique Owen dans la réforme de ses usines de New Lanark. Ce dernier tentera plus tard, de mettre en place les coopératives utopiques[2] qui connurent un succès relatif. Nous noterons également l'exemple du phalanstère de Guise, dans l'Aisne, aussi appelé *familistère ;* ou encore celui des colonies américaines, fondées sur le projet « *Icarie* » du français Cabet. Toutes ces réalisations intéressantes ne furent pas de grands succès. La faute revient sans doute à un système trop contraignant, trop autoritaire, mais également à un manque de moyens. N'oublions pas que ces réalisations étaient en complet décalage avec la réalité socio-économique de leur époque.

La ville industrielle et le bouillonnement intellectuel qu'elle provoqua, cette profusion d'idées, cette volonté de modeler la ville et ce travail de conceptualisation de modèle concoururent à l'avènement de l'urbanisme en tant que discipline à part entière. Comme le résuma fort bien Françoise Choay, « *par leur origine critique et leur foi naïve en l'imaginaire, ils annoncent la méthode même de l'urbanisme, dont les propositions suivront au XXe siècle une démarche analogue* »[3].

§ II : L'ÉMERGENCE D'UN DROIT AU XXE SIÈCLE

Au crépuscule du XIXe siècle, l'aurore luit pour une matière nouvelle : l'urbanisme. La rupture avec les pré-urbanistes n'est pas que sémantique, au moins deux points majeurs permettent de différencier l'urbanisme du *pré-urbanisme*. D'abord, les nouveaux urbanistes sont pour

1 Charles FOURIER, *Des modifications à introduire dans l'architecture des villes*, À la librairie Phalanstérienne, 1849, p. 18.
2 Orbiton près de Glasgow (Écosse) et New Harmony dans l'Indiana (États-Unis).
3 Françoise CHOAY, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 26.

l'essentiel des professionnels ; se côtoient indifféremment des architectes, des urbanistes, des responsables de développement de villes. D'apparence anodine, la précision révèle le passage d'une pensée uniquement théorique de la ville à un urbanisme pratique, conceptualisé. La psychologie change également. Pour Françoise Choay, l'urbanisme devient une matière dépolitisée qui ne cherche plus à « *s'insérer dans une vision globale de la société* »[1]. Cette vision nous semble partielle. Indéniablement, l'aménagement n'est plus appréhendé par les urbanistes comme étant essentiellement une représentation spatiale des théories des rapports sociaux. Incontestablement, ces derniers cherchent à inscrire leur action dans un cadre très rigoureux, presque scientifique, et se targuent d'être objectifs et idéologiquement neutres. Mais cette objectivité est une posture consciente pour certains, inconscientes pour d'autres. Ces urbanistes sont tout sauf dépolitisés. Ce constat se vérifiera.

La pensée urbanistique connue un fort développement à partir du XIXe siècle. Nourri de l'expérience des premiers praticiens de talent, comme Haussmann, et des anciennes théories actualisées, l'urbaniste s'est professionnalisé. La pensée urbanistique ne formait pas pour autant un bloc monolithique. Elle était au contraire très diversifiée. Mais tous partageaient l'idée que la révolution industrielle avait enfanté une ville désastreuse : inadaptée, désorganisée, lieu de ségrégation. C'était une situation à laquelle il fallait remédier (A). Pour diverses raisons, l'urbanisme n'obtint une cohérence juridique qu'au crépuscule du XXe siècle, grâce à la célèbre « *loi Cornudet* ». Celle-ci marqua les débuts juridiques timides de la discipline. Sa construction assez lente la rendit presque imperceptible : pas de bouleversements, pas de coups d'éclat. Mais une généralisation de quelques principes simples à l'ensemble du territoire. Pour ce faire, les urbanistes s'appuyèrent sur deux disciplines : la planification et l'aménagement du territoire (B).

A) Les premiers grands urbanistes

La rupture historique permit l'éclosion de l'urbanisme. Pour autant une certaine continuité entre les *pré-urbanistes* et les urbanistes demeure, notamment dans l'idéologie, que cela soit assumé ou pas, conscient ou non. Les grands courants du *pré-urbanisme* ne s'étaient pas éteints, et l'ancienne dualité entre progressistes et culturalistes demeure toujours un excellent moyen d'appréhender les balbutiements de la matière.

1 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 30.

1) Le courant progressiste

Si l'on devait nommer le premier d'entre les progressistes, nous nous accorderions sur Ildefonso Cerdà. Cet ingénieur des Ponts espagnol publia en 1867 la : *Theoria general de la urbanización*[1]. Il était à la fois théoricien et praticien. Il marqua une rupture avec les pratiques anciennes : *l'urbanización* se devait d'être plus scientifique. Pour la consolider, Cerdà s'appuya à la fois sur des disciplines comme l'histoire ou la biologie, mais aussi sur une rigueur s'apparentant à une méthodologie : « *analyse méthodique des données socio-économiques et des potentialités du site, établissement d'un programme des besoins et des fonctions urbaines, détermination des choix directeurs et enfin expression spatiale, morphologie de ces choix* »[2].

Ces nouvelles théories, nous les retrouvons dans « *l'Exiample* », le plan renommé d'extension de la ville de Barcelone (1858). Cerdà, dans ses travaux, ne se bornait pas à proposer une organisation spatiale ; il allait plus loin en se proposant d'agir directement sur les modes de vie et sur la société. Comme le souligne Pierre Merlin : « *le plan qu'il propose repose sur une trame carrée, coupée aux angles afin de dégager des carrefours de forme octogonale. Chaque îlot ne devait être utilisé que partiellement avec beaucoup de diversité dans le choix des espaces bâtis et non bâtis* »[3]. Tout cela avait pour objectif le développement d'une ville homogène, dans laquelle l'hygiène publique serait une préoccupation importante, tout comme la circulation, censée favoriser les relations sociales. Il s'agissait finalement d'une liste de remèdes destinés à lutter contre la ségrégation urbaine. Le temps passa, les îlots vides, si chers à Cerdà, facilitèrent d'abord la spéculation immobilière, avant d'être complètement bétonnés. La mixité désirée ne fît pas son apparition ; les habitations de l'extension de la ville furent au départ occupées par les classes aisées. Elles le sont à présent par les classes moyennes supérieures. En ce qui concerne l'organisation de l'espace, ce fut une réussite très peu contestée (même si Prat de la Riba s'indignait encore en 1905 de ces gouvernements qui leur avait imposé la monotonie et les honteux carrés[4]). En revanche, le gouvernement n'atteignit jamais son objectif d'intervention sur la société.

Le baron Georges Haussmann fut aussi considéré comme un représentant remarquable du courant progressiste. Cet homme politique transforma Paris sous le Second Empire. Comme souvent se loge une petite histoire dans la grande. Louis-Napoléon Bonaparte lors de son exil en

1 Ildefonso Cerdà, *La théorie générale de l'urbanisation*, Éditions du Seuil, 1979.
2 Pierre Merlin, *L'urbanisme*, P.U.F., coll : Que sais-je ?, 2013, 10e édition, p. 33.
3 Pierre Merlin, *L'urbanisme*, P.U.F., coll : Que sais-je ?, 2013, 10e édition, p. 32.
4 Prat de la Riba, Signification du Plan Cerdá, *Cuadernos de arquitectura*, numéro 35, 1959.

Angleterre (1846-1848) fut particulièrement impressionné par la façon dont étaient modelés les quartiers londoniens. Il est vrai que la ville avait beaucoup perdu lors du grand incendie qui la ravagea en 1666 : plus de 13 000 maisons, 87 églises ou encore la fameuse cathédrale Saint-Paul furent détruites[1]. À l'heure de la reconstruction, les responsables politiques avaient fait de l'hygiène une de leur priorité. Londres devint ainsi un modèle pour celui qui allait devenir Napoléon III. Une fois au pouvoir, il chargea Haussmann de transformer Paris. À la différence de Cerdà, il ne théorisa pas son action, ce qui ne l'empêcha pas d'être remarquable. Il commença son œuvre en détruisant beaucoup : plus de 18 000 maisons entre 1852 et 1868. Puis il fit percer de nouvelles voies, facilita la circulation, modernisa les réseaux utilitaires et les équipements publics, aménagea de nombreux parcs et squares. L'aspect social n'était pas absent de ces travaux. Un des objectifs était de permettre aux classes aisées de revenir en nombre au centre de Paris, au besoin en renvoyant les ouvriers vers la périphérie. Haussmann écrira même à Napoléon III qu'il fallait : « *accepter dans une juste mesure la cherté des loyers et des vivres* […] *comme un auxiliaire utile pour défendre Paris contre l'invasion des ouvriers de la province* »[2].

Ces transformations eurent des répercussions très positives sur la qualité de vie des parisiens. Les épidémies se tarirent, la circulation s'améliora et les nouveaux immeubles réjouirent leurs nouveaux habitants. Pour autant, Haussmann ne rasa pas Paris et les quartiers qui n'étaient pas concernés par ces travaux, s'enfoncèrent, pour la plupart, dans l'insalubrité. L'œuvre du baron connu un fort retentissement, notamment sur de nombreux responsables de grandes villes, mais les théoriciens de la ville l'oublièrent. C'est seulement à partir du début du XXe siècle que le progressisme s'imposa en tant que courant complet et homogène. À compter de cette époque, les urbanistes se couvrirent des habits de la modernité, et le courant progressiste rénové trouva une première expression avec la *Cité industrielle* de l'architecte français Tony Garnier. De cet ouvrage, édité en 1914, Le Corbusier disait qu'il était: « *une tentative de mise en ordre et une conjugaison des solutions utilitaires et des solutions plastiques. Une règle unitaire distribue dans tous les quartiers de la ville le même choix de volumes essentiels et fixe les espaces suivant des nécessités d'ordre pratique et les injonctions d'un sens poétique propre à l'architecte* »[3]. Garnier prônait des idées déjà évoquées dans le passé : prépondérance des espaces verts, séparation des fonctions urbaines. Sauf qu'il y ajouta, la nécessité d'adapter la construction de logements à la modernité technique, à savoir l'utilisation de toutes les possibilités qu'offrent le béton et la construction de bâtiments standardisés.

1 Roy Porter, *London : A Social History*, Harvard University Press, 1998, pp. 87-88.
2 Louis Girard, *Napoléon III*, Librairie Arthème Fayard, 1986, p. 269.
3 Le Corbusier, *Vers une architecture*, G. Crès et Cie, 1924, p. 39.

À partir de 1928, le mouvement progressiste se diffusa et s'internationalisa sous l'impulsion du groupe des Congrès Internationaux d' Architecture Moderne (C.I.A.M.). Celui-ci était composé de spécialistes de l'urbanisme, presque tous architectes. Sa force, il la puisait dans sa diversité : s'y trouvaient des européens (Le Corbusier, Gropuis, etc.), des américains (Weiner), des brésiliens (Costa) ou encore des japonais (Sakakura). Tout d'abord soucieux de s'occuper des problématiques liées au logement, à partir de 1930, ils firent de l'urbanisme la première de leur préoccupation. C'est en effet à cette date que la présidence des C.I.A.M. revint au néerlandais Van Easteren, architecte en charge de la planification urbaine de la ville d'Amsterdam[1]. Le mouvement atteignit son apogée intellectuel en 1933, lors du IVe congrès des C.I.A.M., qui se déroula pour partie à Athènes. Le thème du congrès porta sur la ville fonctionnelle et les différents participants débattirent sur les différents moyens d'étendre la ville de façon rationnelle[2]. C'est ainsi que naquit la « *Charte d'Athènes* », véritable manifeste du courant progressiste.

Les progressistes modernes partageaient avec leurs prédécesseurs pré-urbanistes la même conception de la révolution industrielle : elle était pour eux une succession d'événements ayant provoqués une rupture historique, la fin d'un cycle et la naissance d'une ère nouvelle. À ceci près que les urbanistes modernes se préoccupaient moins des structures économiques et sociales pour se consacrer davantage à la technique et à l'esthétique[3]. La ville devait accomplir, à son tour, sa révolution industrielle. Tout d'abord, la construction devait tenir compte des avancées industrielles qui la concernait : l'utilisation de l'acier et du béton. Mais elle devait également prendre en charge l'intégration des méthodes de l'industrie dans l'urbanisme, à savoir la standardisation et la mécanisation. Cette volonté de standardisation, présente chez les urbanistes progressistes, ne les éloigna pas pour autant des préoccupations esthétiques. Au contraire, il y eut de puissantes interactions entre les urbanistes et les artistes. Ainsi, les membres du *Bauhaus*[4] allemand comme les urbanistes hollandais échangeaient avec Mondrian, le peintre pionnier de l'abstrait ; les architectes soviétiques étaient très proches intellectuellement du peintre russe Malevitch. Sans oublier, en France, la fondation par Le Corbusier et Ozenfant du mouvement purisme, dérivé du cubisme. C'est le retour souhaité de l'ordre, de l'austérité et de la simplicité des lignes. Tous partageaient un rapport nouveau avec l'objet, et cherchaient à en dégager des formes universelles.

1 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 32.
2 Le Corbusier publia sous son nom et bien plus tard les principes dégagés lors de ce congrès : Le Corbusier, *La charte d'Athènes, l'urbanisme des C.I.A.M.*, Plon, 1943.
3 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 33.
4 C'était un institut des arts et des métiers fondé, après la Grande Guerre, dans la ville de Weimar (en Allemagne). C'est l'architecte allemand Walter Gropuis qui porta le projet. Ceux qui s'y réunirent, fondèrent un mouvement qui posa les bases de la réflexion sur l'architecture moderne, et notamment le style international. En 1933, les nazis mirent fin au projet.

Les urbanistes progressistes s'approprièrent « *l'homme type* » de leurs prédécesseurs du *pré-urbanisme*. Une vision de l'homme qui nie frontières et cultures, une vision où celui-ci a, d'où qu'il vienne, le même organisme mais aussi les mêmes fonctions et les mêmes besoins[1]. Cette conception, associée à l'affranchissement du sol permise par les nouvelles technologies, explique que les urbanistes proposaient le même plan de ville, qu'elle soit française ou italienne, japonaise ou américaine. Comme le rappelle Françoise Choay, Le Corbusier proposa quasiment le même schéma d'aménagement pour Rio de Janeiro et Alger. Et celui de la reconstruction de Saint-Dié, dans les Vosges, reprit à plus petite échelle, le *plan Voisin* de Paris[2].

D'autres éléments forment autant de ponts entre le courant progressiste et son prédécesseur. L'impératif hygiénique refit surface et se traduisit par la place prépondérante accordée au soleil et à la verdure, de même que par les densités d'habitations que ces auteurs proposèrent, plutôt moyennes. On parlait d'un mètre carré construit pour un mètre carré de terrain disponible, ce qui impliquait de rechercher de la hauteur dans les bâtiments. Le rapport entre le fond et la forme s'inversa. La ville n'était plus ce fond, que des espaces vides emplis de verdures et de parcs, venaient égayer. C'est le non construit qui devint fond, et l'agglomération devait se construire là-dessus. Cette position fut confirmée par deux architectes allemands : Gropius écrivait : « *le but de l'urbaniste doit être de créer entre la ville et la campagne un contact de plus en plus étroit* »[3], et Hilberseimer proposait le concept de : *l'urbs in huerta* (la ville dans un jardin).

Dans ces espaces morcelés, aucune place pour le « *laisser-faire* ». Il y régnait au contraire, un ordre rigoureux. Cette organisation prenait le nom d'*unité d'habitation* chez Le Corbusier, ou de *maison commune* chez l'architecte russe Kouzmine[4]. L'évolution idéologique est perceptible dans la manière dont ces urbanistes percevaient la ville : elle était devenue industrielle. La conséquence directe était qu'on devait la concevoir comme un outil de travail ; ce fut l'avènement de la *ville-outil*. À ce titre, elle devait être analysée sous tous ses aspects, étudiée en profondeur, et organisée selon des zones bien spécifiques. Le but recherché et assumé était qu'elles deviennent « *efficaces* ». La recherche de l'efficience conduisit les urbanistes progressistes à penser, à la suite de l'architecte Tony Garnier, la manière dont il fallait délimiter la ville selon ses différentes fonctions, à savoir : l'habitat, le loisir et le centre publique. Chacun de ces ensembles se découpait en plusieurs sous catégories.

1 Le Corbusier, *Vers une architecture*, G. Crès et Cie, 1924, p. 108.
2 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 34.
3 Le Corbusier, *Manière de penser l'urbanisme*, Éditions de l'architecture d'aujourd'hui, 1946, p. 86.
4 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 20.

Ce soucis de partition apparaissait clairement quand Le Corbusier se souciait de ces : « *cafés, restaurants, boutiques,* […] *qui seront les vestiges demeurés de l'actuelle rue (lieu de fourmillement, désordonné) mais mis en forme et en ordre, en état de plein efficacité* ». Ceux-ci deviendraient « *des lieux concertés de badauderie et de sociabilité, de brouhaha et d'une certain confusion propre à l'amusement* »[1]. La circulation fut aussi conçue comme une fonction autonome, Le Corbusier la considérait même comme indépendante des volumes bâtis dans lesquels pourtant elle s'insérait. S'exprimant au sujet de ces villes, il précisait : « *les voies autostrades traverseront en transit et selon le réseau le plus direct, le plus simplifié, entièrement lié au sol, à sa topographie, mais parfaitement indépendant des édifices ou immeubles pouvant se trouver à plus ou moins grande proximité* »[2]. Pour l'avenir, la rue devra être abolie, et cette décision était motivée tout autant par les nécessités de l'hygiène publique que par son « *inadaptation* » à l'époque moderne. Elle était une gêne, une entrave à « *l'ordre circulatoire* » ; l'expression signifie sous la plume de ces urbanistes, la soumission de la rue à la puissance de l'automobile[3].

Concernant le type d'habitat qui devait être privilégié, le courant se focalisait sur deux catégories plutôt antagonistes. La première était la maison basse, de type pavillonnaire, destinée à accueillir une famille, mais guère plus. Elle avait la préférence des anglo-saxons, des néerlandais et de certains membres du *Bauhaus*[4]. La seconde catégorie était l'immeuble collectif géant, type d'habitat idéal pour la majorité des membres du *Bauhaus* et qui faisait l'admiration de certains architectes russes. Cette solution trouva à s'appliquer en France avec certaines réalisations de Le Corbusier, notamment sa fameuse « *cité radieuse* » marseillaise[5]. Idéologiquement, cette « *unité d'habitation* » était très proche du phalanstère pensé par Fourier ; on y logeait à peu près autant de personnes (2000). L'idée, reprise par Le Corbusier, était de construire un village[6] qui ne se projetterait plus sur la longueur mais sur la hauteur, grâce aux progrès de la technique[7].

Toutefois, il y a une différence notable entre l'immeuble collectif et le phalanstère qui apparaît à l'échelle du logement. Fourier pensait que c'était à chacun de faire ses choix selon ses moyens et ses goûts, et laissait en ce domaine beaucoup de liberté. Le Corbusier cherchait à asseoir

1 Le Corbusier, *Manière de penser l'urbanisme*, Éditions de l'architecture d'aujourd'hui, 1946, p. 78.
2 Le Corbusier, *Manière de penser l'urbanisme*, Éditions de l'architecture d'aujourd'hui, 1946, p. 80.
3 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 36.
4 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 39.
5 D'autres suivront à Rezé en 1952, Briey en 1961, Firminy en 1967 et même Berlin en 1957.
6 Village parce que l'on y trouve des bureaux, des commerces, des services publics.
7 Notamment le béton armé et l'ascenseur qui permettent de se projeter en hauteur, la « cité radieuse » marseillaise compte 17 étages.

l'urbanisme sur une base scientifique[1], et créa un appartement type qui prit la forme d'un duplex. L'occupant n'a pas la possibilité de transformer son habitat, et est contraint de se plier au mode de fonctionnement de la cité radieuse, pensé en amont par l'architecte. Ce que l'historien américain Lewis Mumford a résumé ainsi : « *Ce plan, avec ses dimensions arbitraires, la façon dont il frustre les occupants de toute possibilité d'isolement, son échec dans l'utilisation de la lumière naturelle, offre une parfaite démonstration des conditions procustéennes qui commencent à régner sur l'architecture moderne. Comme l'antique aubergiste grec, l'architecte de la cité radieuse fait appel à la violence afin de plier les êtres humaines aux dimensions inflexibles de son édifice monumental* » [2].

Ces idées et réalisations annoncèrent la mise en place d'un nouvel ordre urbanistique. Françoise Choay a bien compris que « *la rupture avec le passé* », organisée par les urbanistes progressistes, « *est assumée de façon agressive, provocante* ». Mais, comme elle le relève, il n'en demeure pas moins que ce nouvel ordre a des tares intrinsèques : « *l'ambition du projet, sa dimension historique créent un sentiment d'exaltation. Mais le non-conformisme des urbanistes progressistes est menacé par un nouveau conformisme. Leur intransigeance, leur refus polémique de s'ouvrir à la négativité de l'expérience humaine, en éliminant tous les éléments susceptibles de porter atteinte à l'ordonnance théorique d'un projet, risque de se figer en académisme* » [3].

Dans leur quête de l'efficacité, les urbanistes progressistes proposèrent un urbanisme où les libertés étaient amoindries et où le cadre de vie était rigidifié. Ils s'autorisèrent à classer les différentes activités humaines et à les projeter dans l'espace... le paramètre hasardeux étant exclu. De façon péremptoire, Le Corbusier affirmait : « *Plus rien n'est contradictoire… chacun bien aligné en ordre et hiérarchie occupe sa place* » [4]. Rien n'échappe à ce nouvel ordre, pas même l'appartement, analysé sous toutes ses formes et qui prit le nom de « *cellule* ». L'urbaniste s'inventa un rôle de « *père* », de scientifique, car comme disait toujours Le Corbusier : « *le monde a besoin d'harmonie et de se faire guider par des harmonisateurs* » [5].

1 Comme les autres unités d'habitation, la « *cité radieuse* » de Marseille est conçue selon le principe du *Modulor*. Ce mot né de la contraction des mots « *module* » et « *nombre d'or* », désigne un système de mesure liée à la morphologie humaine et basé sur le nombre d'or. Il a été mis au point par Le Corbusier qui le trouvait plus adapté que le système métrique.
2 Lewis Mumford, *The Marseille Folly*, 1964, p. 77.
3 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 40.
4 Le Corbusier, *Manière de penser l'urbanisme*, Éditions de l'architecture d'aujourd'hui, 1946, p. 11.
5 Le Corbusier, *Manière de penser l'urbanisme*, Éditions de l'architecture d'aujourd'hui, 1946, p. 92.

Cette séquence nous permet de dresser un état des lieux de l'urbanisme progressiste et de définir les cinq grands thèmes d'actions qui l'animèrent :

- le bannissement de la rue telle qu'elle était : considérée comme trop étroite, source de diverses pollutions, inadaptée à la circulation et à plus forte raison à son époque. En conséquence, il fallait désolidariser la maison du trottoir, afin de la replacer dans un cadre sain où elle profiterait du silence et du soleil ;

- la double condamnation des trop fortes ou trop faibles densités. Les premières donnent des structures trop lourdes, qui finissent généralement en taudis. Les secondes, ne sont pas assez « *rentables* » et ne sont que des solutions irrationnelles ;

- dans la continuité du mouvement hygiéniste, restaurer le soleil, l'espace et la verdure, conçus comme les matériaux de l'urbanisme ;

- la nécessité de séparer les différents trafics selon leurs caractéristiques. En somme, prévoir à la fois des chemins piétonniers et des grandes artères adaptées aux automobiles ;

- enfin, la reprise des thèses fonctionnalistes, qu'on appellera plus tard. Le postulat énonce qu'il y a quatre fonctions : l'habitat, le travail, la culture et la circulation. Il faut séparer ces fonctions, les entrecouper de verdure, mais en les gardant assez proches les unes des autres.

Les idées résumées ici constituèrent la base de travail des urbanistes progressistes. D'autres urbanistes menèrent en parallèle, leurs propres travaux, leurs propres analyses, et arrivèrent à des solutions d'aménagement différentes.

2) Le courant culturaliste

Le modèle culturaliste précéda le modèle progressiste. En théorie et en pratique, il fut surtout puissant et présent dans l'Allemagne et l'Autriche des années 1880 et 1890[1]. Le courant ne compta pas parmi ses membres de représentant français. C'est Camillo Sitte qui fonda le mouvement, cet urbaniste autrichien s'était fait connaître en publiant : *Der Städte-Bau*[2]. Son œuvre

1 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 41.
2 Traduit en France sous le titre : *l'Art de bâtir les villes*, Librairie Renouard, 1902.

a eu une influence prépondérante sur les urbanistes et architectes allemands ou anglais. Nous pouvons également citer l'œuvre de Ebenezer Howard, penseur et urbaniste anglais auteur de *Tomorrow*[1] ; dont Françoise Choay disait qu'il se « *classerait volontiers parmi les pré-urbanistes s'il n'avait été le père spirituel des cités-jardins et s'il n'avait joué un rôle dans les premiers Congrès d'urbanisme* »[2].

Comme tous les auteurs de ces nouveaux courants d'urbanisme, Sitte délaissa une approche uniquement politique ; il préféra se concentrer sur l'esthétique et l'observation de la cité, sur son passé. Il écrivit, à propos de ceux qui l'avaient précédé : « *ce n'est qu'en étudiant leurs œuvres que nous pourrons réformer l'ordonnance banale de nos villes modernes* » [3]. À rebours de ce que les progressistes prôneront plus tard, il recherchait « *la diversité et l'irrégularité* », et « *présentait comme modèles les villes de l'Antiquité, du Moyen Âge* »[4]. Les travaux de Sitte permettent d'obtenir une organisation de l'espace à l'exact opposé de la vision progressiste. Nous sommes loin des modèles abstraits où se coupent et se croisent des unités ou des cellules. Il faut, au contraire, partir du concret, du réel et réfléchir à partir de ce qui existe et notamment des monuments, qui tiennent dans cette idée une place centrale ; tout doit être aménagé autour d'eux. Un autre point de divergence est la place de la rue : celle-ci est « *un organe fondamental* », les structures directrices de la cité « *ne sont plus celles des édifices mais celles des lieux de passage et de rencontre, c'est-à-dire des rues et des places* » ; quant à la verdure, elle disparaît du centre et est « *soigneusement mise en forme lorsque, incidemment, elle apparaît dans quelques quartiers résidentiels* »[5].

Le bel ouvrage de Sitte ne fut pas accueilli par des louanges. L'historien tchèque Sigfried Giedion reprocha à l'autrichien de n'être pas entré dans son siècle, et de proposer le retour à une cité qui ressemble farouchement à une cité médiévale alors que la révolution industrielle a constitué une rupture historique irréversible. Le Corbusier, dépité, écrivit : « *on vient de créer la religion du chemin des ânes. Le mouvement est parti de l'Allemagne, conséquence d'un ouvrage de Camillo Sitte* »[6]. Malgré ces critiques, Sitte fut régulièrement consulté pour l'aménagement de villes autrichiennes et son œuvre influença considérablement des urbanistes allemands ou anglo-saxons.

1 Ebenezer Howard, *Tomorrow : a peaceful path to real reform*, S. Sonnenschein, 1898.
2 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 42.
3 Camillo Sitte, *l'Art de bâtir les villes*, Librairie Renouard, 1902, p. 114.
4 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 23.
5 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 44.
6 Le Corbusier, *Urbanisme*, Éditions Vincent, Freal, 1966, p. 9.

Ebenezer Howard, l'autre penseur de ce courant a eu une approche divergente de celle de Sitte. Ce n'était pas un professionnel, mais simplement un chroniqueur dans un journal qui ne restait pas insensible au fatras causé par l'avènement de la ville industrielle. Et c'est seul, qu'il mit au point l'idée qu'il exposa dans son ouvrage *To-morrow : A Peaceful Path to Real Reform*[1]. Idéologiquement, son projet de cité-jardin se voulait être une alternative au système capitalistique anglais ; concrètement, ces nouvelles cités devaient s'organiser selon cinq principes majeurs :

- maintenir une densité faible, soit environ 30 logements par hectare ;

- donner la maîtrise du foncier à la collectivité publique, dans le but de stopper la spéculation foncière ;

- équiper le centre-ville des services nécessaires aux habitants, comme des parcs ou des lieux de culture ;

- maîtriser l'action des entrepreneurs sur l'espace urbain, autrement dit, s'assurer que l'activité économique soit nécessaire à la cité, selon le seul jugement des habitants ;

- mettre en place une ceinture agricole autour de la ville, pour permettre à la ville d'être, sur le plan alimentaire, autosuffisante.

Howard imagina un vaste réseau de cités-jardin, toutes identiques, comptant 30 000 habitants chacune, et réparties sur 2400 hectares, entourées par une ceinture verte occupée par 2000 agriculteurs chargés d'approvisionner la cité. Toutes ces cités seraient reliées par un dense réseau ferré. Ce qui aurait pu rester à l'état de projet, l'urbaniste anglais le rendit effectif. Encouragé par le succès de son livre, il décida de fonder la *Garden City Association*, pour développer et promouvoir ses idées. Ainsi, il fut à l'origine de la *First Garden City Limited*, entreprise créée dans le but de construire la première cité-jardin. Elle acquit près de 1700 ha à Letchworth, à 60 km au Nord de Londres, et la cité fut réalisée par les architectes Barry Parker et Raymond Unwin. C'est seulement à la fin de la Grande Guerre, en 1919, que la deuxième cité vit le jour, à Welwyn, d'après les plans de Louis De Soissons[2].

Puis, le mouvement commença à s'internationaliser, mais comme disent les italiens :

1 Titre qui se traduit ainsi en français : *Demain, une vraie réforme par une voie pacifique*. Les mots choisis par Howard sont révélateurs de sa pensée, une utopie urbaine au service de préoccupations sociales.

2 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 25.

traduire c'est trahir ! Les constructions qui virent le jour aux États-Unis ou en Belgique[1] s'inspirèrent du travail d'Howard, à la différence que ces quartiers nouveaux n'étaient pas des cités autonomes, mais des banlieues résidentielles dotées d'équipements collectifs. En France, Georges Benoît-Lévy, juriste et journaliste de métier, traducteur des ouvrages d'Howard, s'appropria ces idées et publia en 1904 : « *La cité-jardin* »[2]. Il fonda, la même année, l'*Association des cités-jardins de France*, à laquelle adhérèrent de nombreuses personnalités, comme l'architecte Henri Sauvage ou l'homme politique Jules Siegfried. Mais, sa conception des cités-jardins différait de celle d'Howard : Benoît-Lévy avait une approche plus paternaliste que socialiste, pour lui ces cités devaient, avant tout, permettre aux patrons d'industrie de loger leurs ouvriers dans des habitats dignes[3]. La Grande Guerre stoppa toutes ces initiatives.

L'idée rejaillit avec Henri Sellier, maire socialiste de Suresnes, mais surtout responsable à l'époque du Bureau des H.B.M. du département de la Seine. Celui-ci poursuivait un double objectif : le premier était d'édifier des agglomérations propres à assurer le décongestionnement de Paris et de ses faubourgs, et c'est dans ce sens qu'une quinzaine de cités furent construites autour de Paris ; le second était que ces logements devaient répondre à une série de critères, notamment des critères de confort et d'hygiène. Il y avait de tout dans ces cités : aussi bien des maisons individuelles que des appartements, même si on constatait, dans les premiers temps, une prépondérance de maisons. Mais progressivement, la tendance s'inversa : l'industrialisation du secteur de la construction et la volonté d'amoindrir le coût orientèrent le choix des architectes vers la recherche d'habitats plus denses. Dès lors, les équipements collectifs et les espaces verts se raréfièrent[4]. Le symbole, encore debout, de ces transformations, est la cité de la Muette à Drancy, qui fut construite par Eugène Beaudouin, Marcel Lodes et Jean Prouvé. Tous se réclamèrent comme appartenants au courant progressiste. Cette construction était faîte de barres et de tours, et connaissait une densité d'habitation élevée : elle qui préfigurait les grands ensembles.

Pour conclure sur ce modèle culturaliste, celui-ci est fondamentalement nostalgique et cherche à travers l'urbanisme le moyen de « *recréer un passé mort* ». Ce qui conduit Françoise Choay à dire: « *la valorisation inconsidérée du passé conduit à une réification du temps, qui est traité à la manière d'un espace, et comme s'il était réversible. On aboutit ainsi, par des voies différentes, au même résultat que dans l'urbanisme progressiste. À l'urbanisme progressiste*

1 La première en Belgique fut la cité Batavia à Roulers, elle a été construite en 1919 par les architectes Bodson et Pompe ainsi que Doom et Vermeersch et contenait 100 logements.
2 Georges Benoît-Lévy, *La cité-jardin*, H. Jouve, 1904.
3 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 25.
4 Il en est ainsi des réalisations de l'O.P.H.B.M. à Boulogne-Billancourt, Vanves, Maisons-Alfort.

s'oppose l'utopisme nostalgique, et à la religion du fonctionnalisme le culte des valeurs ancestrales »[1].

En résumé, cette nomenclature éclaire mais n'est pas fermée : tout se mélange, tout s'entremêle. Nous retrouvons toutefois des préoccupations communes. Parmi tous ces auteurs, aucun écarte l'individu de sa réflexion. De même et malgré certains abus, tous ont à cœur de trouver le logement le plus adéquat. La part sociale, voire humaniste, dans l'urbanisme est omniprésente. C'est cette conclusion sommaire que nous pouvons tirer à cet instant de l'Histoire : la lutte contre la ségrégation urbaine est au cœur de la matière, elle en constitue un moteur inusable.

B) Deux « *outils* » au cœur du droit de l'urbanisme : l'aménagement et la planification

Si l'on comprend aisément les préoccupations des urbanistes, ceux-ci disposaient, du moins dans les premiers temps, de peu « *d'outils* ». Le législateur combla rapidement ce manque. Ainsi le droit de l'urbanisme s'étoffa avec deux *outils* bien différents : l'aménagement et la planification, véritables disciplines au service de l'urbanisme et incorporées dans le droit de l'urbanisme. Pour autant la meilleure volonté du monde ne pouvait rien contre les atermoiements incessants, l'avachissement, la dilution du pouvoir propre aux institutions de la IIIe République. Alors même si cela retarda son épanouissement, le droit de l'urbanisme commençait son inexorable avancée.

1) La planification

a) Les premières interventions législatives

C'est la célèbre loi « *Cornudet* », du 14 mars 1919[2], qui conféra à l'urbanisme un statut législatif. Son élaboration fut lente : signe sans doute que des points de vue contradictoires, voire antagonistes, s'affrontaient. Cette loi n'avait rien de spontané, elle fut au contraire l'aboutissement d'un long processus amorcé dès 1909, au moment où le député Charles Beauquier[3] avait déposé à la Chambre une proposition de loi qui s'apparentait à du droit de l'urbanisme. Les atermoiements provoqués par la vie parlementaire de la IIIe République et les changements de législature firent que

1 Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965, p. 46.
2 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.
3 Cet homme politique un peu oublié fut pourtant à l'origine de la loi du 21 avril 1906 sur la protection des monuments naturels et des sites. La loi empiéta pour la première fois sur le droit de propriété pour préserver « *l'environnement* ». Sans parler de modèle, nul doute qu'elle a ouvert une brèche dans laquelle s'est engouffré le droit de l'urbanisme.

le texte ne fut pas voté. Pour autant, « *une affaire ajournée n'est point une affaire finie* ».

Les députés Jules Siegfried et Amédée Chenal reprirent et complétèrent le texte initial… mais leur démarche n'eut pas plus de succès. L'accélération vint plus tard, quand le député Honoré Cornudet, dans son rapport du 5 juin 1913, proposa de reprendre tous les textes antérieurs et de les rassembler dans un texte unique[1]. L'idée avait pour elle d'être judicieuse, mais fut peu suivie d'effets ; entre 1914 et 1919 la machine se grippa à nouveau violemment[2]. Henri Cornudet imputait ces réticences à certains administrateurs, mais surtout aux maires effarouchés de perdre des prérogatives que pourtant ils n'avaient jamais utilisées. Il constatait également, à regret, que la révision de la loi sur l'expropriation publique prit tant de temps, et à plus forte raison que les critiques portées envers les dispositions très protectrices de la propriété privée ne se transformaient jamais en action[3]. Pourtant en 1915 les choses changèrent. Les députés discutèrent du texte et, à la grande satisfaction de Henri Cornudet, l'adoptèrent. Cela laissait présager un vote rapide et définitif de la loi. L'embellie ne dura pas :le vote définitif n'interviendrait que quatre ans plus tard[4], le 26 février 1919[5].

Des années plus tard, le député Henri Cornudet livra ses réflexions pour tenter d'expliquer cette lenteur excessive du Sénat. Pour lui, c'était une action volontaire et concertée de la part des sénateurs, pour contrarier l'avancement d'une loi qui semblait porter atteinte aux prérogatives des maires[6] (sachant que la plupart des sénateurs étaient également des élus locaux). L'urbaniste Jean-Pierre Demouveaux précisa qu'effectivement les maires[7] ralentirent, avec leurs moyens, la procédure législative afin de retarder l'échéance, le moment où ils seraient dépossédés de certains de leurs pouvoirs[8]. Cette stratégie ne resta pas sans conséquence, la principale fut qu'elle créa un décalage entre les objectifs initiaux de la loi, préparés pour correspondre à la France du début du siècle, et l'application de la loi, qui intervint des années plus tard dans la France de l'après guerre.

Cette loi, importante et novatrice, était animée par les forces qui la traversaient. Nous pouvons les classer sous trois thèmes principaux : l'hygiène, la circulation et l'esthétique ; il apparaît ainsi que le législateur reprit à son compte les grands thèmes développés par les urbanistes.

1 *J.O.C.D.*, annexe n° 2813, Document parlementaire, 7 septembre 1913, p. 916.
2 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 72.
3 *J.O.C.D.*, 29 avril 1915, Document parlementaire, 20 mai 1915, p. 352.
4 Loi votée sans discussion. *J.O.C.D.*, 26 février 1919, Débats, 27 février 1919, p. 724.
5 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.
6 Séance du 8 mars 1928, *J.O. Sénat*, Débats, 9 mars 1928, p. 577.
7 Les maires et les administrateurs locaux, réunis dans ce que l'auteur appel la place forte des élus locaux : le Sénat.
8 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 73.

Concernant l'hygiène, nous pouvons distinguer deux courants. Le premier courant précédait l'urbanisme : par le passé, de nombreuses lois votées visaient à faire respecter une hygiène élémentaire[1]. Henri Cornudet ne l'ignorait pas et ne manquait pas de rappeler, lors des débats à la Chambre, l'impérieuse nécessité de préserver l'indépendance législative de l'urbanisme naissant[2]. Le second courant était contemporain de la loi. Il était le fruit des objectifs des idéologies urbanistiques, notamment progressistes : la recherche de l'air, du soleil, de la verdure. Ce qui se traduisait par la nécessité de laisser à l'intérieur des espaces urbanisés des espaces libres ou verts. Ces éléments, « *si indispensables à la vie matérielle et morale des habitants de toute agglomération importante* » permettent « *le grand air, le jeu, l'exercice physique profondément moralisateur* »[3].

Concernant l'étroitesse de la rue, la critique des urbanistes progressistes fut reprise par le législateur. À la Chambre des députés, on se plaignait du fait que « *les rues d'autrefois sont devenues tout à faire insuffisantes* »[4] face à la densification du trafic. Selon les chiffres de l'époque, on constata un nombre déjà important de moyens de transport, mais le plus inquiétant était leur croissance importante, notamment celle de l'automobile. À cette époque, la France pouvait se targuer d'être la deuxième productrice d'automobiles au monde, et son parc automobile était si conséquent, qu'il était alors le second d'Europe, juste derrière la Grande-Bretagne[5]. Non seulement le législateur partageait le constat des urbanistes progressistes concernant l'inadaptation de la rue, mais encore, il partageait leurs solutions. Lorsqu'il présenta sa loi, le député Amédée Chenal déclara : « [il faudrait] *procéder à une révision de notre réseau de routes pour le mettre en harmonie avec les nécessités actuelles et celles à prévoir* »[6]. Plus tard, quand la Chambre reprit le projet de loi, le député Albert Bedouce s'alarma du fait que « *les cités admirables qui ont été bâties à l'époque où on allait à pied ne peuvent plus convenir en ce siècle de chemins de fer et d'automobiles* »[7] ; de même, Cornudet appela les « *municipalités à de véritables transformations*»[8].

Mais de transformations majeures, les villes n'en connurent pas, et l'impérieuse affaire se résolut simplement. Le législateur avait craint que la route deviendrait le théâtre d'un fantastique désordre, à cause de la cohabitation forcée entre les différents types de transport, notamment entre

1 Cela constitue un éventail très large, à côté de certaines dispositions visant à éviter la propagation de certaines maladies ; nous pouvons rappeler la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements.
2 *J.O.C.D.*, séance du 28 mai 1915, Débats, p. 783.
3 Propos du sénateur Georges Risler, *J.O. Sénat*, séance du 28 novembre 1912, Document parlementaire, annexe n° 2311, 4 janvier 1913, p. 112-113.
4 *J.O.C.D.*, séance du 5 juin 1913, Document parlementaire, annexe n° 2813, p. 916.
5 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 74.
6 Exposé des motifs de la proposition de loi présentée par Amédée Chenal, séance du 14 janvier 1913, *J.O.C.D.*, Document parlementaire, annexe n° 2466, p. 7.
7 Albert Bedouce, séance du 28 mai 1915, *J.O.C.D.*, Débats, p. 790.
8 Honoré Cornudet, séance du 28 mai 1915, *J.O.C.D.*, Débats, p. 783.

les tractions animales et mécaniques. Cette peur s'estompa lorsque les automobiles supplantèrent tous les autres moyens de transport, et finirent par s'approprier les voies de circulation[1]. Pour un temps au moins, la question était réglée.

Enfin, un dernier thème complète la définition du droit de l'urbanisme d'alors : l'esthétique. C'était un sujet de préoccupation majeure pour le législateur, mais paradoxalement, c'est sur celui-ci qu'il s'est *contenu*. Cela s'explique, tout d'abord, par le nombre de parlementaires qui pensaient que les servitudes esthétiques n'entraient pas dans le domaine de la loi ; et ensuite, par l'existence d'une réglementation locale déjà effective qui traitait de ces questions, rendant *de facto*, inutile toute loi qui, *in fine*, serait redondante.

En ce qui concerne plus strictement la technique juridique, la loi Cornudet permit une avancée majeure : la reconnaissance du lotissement. Comme le notait l'urbaniste Jean-Pierre Lebreton : « *l'article 8 de la loi définit la consistance du plan, la procédure d'approbation par l'administration et précise que l'approbation a pour effet de soumettre la construction à l'intérieur de l'opération au permis de construire prévu par la loi du 15 février 1902 relative à l'hygiène* »[2]. Sur ce sujet, c'est tout ce que la loi contenait. Le législateur, sentant que le terrain était miné, s'était résolu à ne pas porter une atteinte excessive au droit de propriété, en fait il n'y porta pas atteinte du tout. Ce qui laissa aux lotisseurs la faculté de se soustraire, sans encombre, à leurs nouvelles obligations ; c'est ce qu'ils firent, d'autant plus volontiers qu'ils n'encouraient aucune sanction.

Si nous devons dresser un bilan de cette loi, un adjectif s'impose : symbolique. C'est elle qui conféra à l'urbanisme un statut législatif, mais sa souplesse joua contre elle ; certains auteurs écrivirent même, qu'en réalité, elle ne fut pas appliquée, mettant en avant « *le manque de sanctions suffisantes et* […] *le manque de fermeté de l'administration* »[3]. Le vide contentieux sur le sujet, semble confirmer cette intuition. En somme, « *la véritable innovation résultant de la loi nouvelle consiste en ce que la réglementation n'est plus limitée à certaines mesures particulières, en faveur de rues ou de quartiers délimités, mais prend le caractère d'une mesure d'ordre général, conforme aux intérêts de l'hygiène et de l'esthétique, et s'appliquant au pays tout entier* » [4]. Cette entrée de

1 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 75.
2 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 75.
3 Proposition de loi relative aux plan d'aménagement et d'extension des villes et aux lotissements, exposé des motifs, *J.O.C.D.*, Document parlementaire, 29 juin 1922, p. 1254.
4 Commentateur anonyme, *Recueil Dalloz*, Lois, 1925, p. 2 081.

l'urbanisme, dans le domaine législatif, n'a pas été en mesure d'enrayer la construction anarchique de lotissements. Très vite, le législateur du se résoudre à prendre toutes les dispositions nécessaires afin de corriger les imperfections de la loi Cornudet.

Ces mesures sont contenues dans la loi du 19 juillet 1924[1]. Elle fut la somme d'une série de décisions prises pour compléter ou corriger ce qui n'avait pas fonctionné avec la loi Cornudet[2]. Les travaux parlementaires préparatoires de la loi contenaient les tiraillements entre les différentes forces en présence ; le sénateur Laboulène écrivait : « *la loi n'a pas donné tous les résultats attendus, manque de fermeté de l'administration disent les uns, absence de sanctions dans la loi affirment les autres, hésitations des municipalités devant de grosses charges financières* […] *tous ces motifs sont vraisemblables* ». Il précisa : « *beaucoup de municipalités ont été effrayées* […] *des répercussions que l'application de la loi pourrait avoir sur leurs finances* »[3]. Ce qui expliquerait leurs réticences à élaborer un plan d'embellissement et d'extension. Il est vrai que les communes étaient fort récalcitrantes et le législateur, composé d'élus locaux, se gardait bien de les incriminer. Il préféra noyer le poisson paraissant confondre le coût du plan d'embellissement et la programmation des équipements publics[4].

En ce qui concerne les lotissements, l'esprit de cette loi est diamétralement opposé à celui de la loi Cornudet. Finie la mansuétude, le législateur fit place nette ; face à l'accroissement, rapide et anarchique, des lotissements dans les banlieues des grands centres urbains, un urbanisme plus réglementaire, plus défensif, vit le jour :

- les lotisseurs ont eu l'obligation de conformer leur projet au P.A.E.E. ;

- le projet de lotissement devait contenir un plan d'aménagement comprenant le raccordement avec les voies publiques, et au besoin, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune ;
- le projet devait être soumis à diverses autorisations, tout d'abord à celles du bureau d'hygiène et du conseil municipal, ensuite une enquête devait avoir lieu ; ensuite le projet était soumis, cette fois, à la commission départementale d'aménagement et d'extension des

1 « Loi du 19 juillet 1924 modifiant les articles 1er, 4,5,6 et 8 à 16 de la loi du 14 mars 1919 », *J.O.*, 22 juillet 1924, p. 6538.
2 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2726.
3 *J.O. Sénat*, séance du 3 juillet 1924, Document parlementaire, annexe n° 522, p. 431.
4 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 155.

villes et villages ; enfin, la procédure était ponctuée par la décision du préfet (dans le mois qui suivait l'enquête) ;

➢ le maire, ou le préfet, disposait de la faculté d'exiger la réserve d'espaces libres (places, terrains de jeux, etc...) et d'emplacements destinés à des édifices et des services publics. Ces réserves donnaient droit au lotisseur à une indemnité selon des modalités que l'article prévoyait ;

➢ les acquéreurs des lots étaient protégés. Les articles 13 et 14 de la loi imposaient certaines exigences aux lotisseurs : la plus conséquente était l'interdiction qui leur était faite de vendre ou de louer un lot avant l'approbation du projet. Dans le même esprit, il leur était interdit de vendre ou de louer un lot tant que les équipements prévus par le projet n'avaient pas été réalisés. Une exception toutefois, le préfet pouvait l'autoriser à condition qu'il ait obtenu la garantie des lotisseurs de leur exécution ;

➢ les deux derniers articles de la loi sont consacrés aux conséquences des manquements des lotisseurs. Un agent ou un officier de police judiciaire pouvait dresser un procès-verbal, potentiel point de départ de poursuites pénales. Une faculté fut donnée aux communes concernées : elles pouvaient exproprier, après décret en Conseil d'État, les lotissements visés par ces procédures. Ce qui leur permettait d'aménager convenablement les lotissements.

Même complétée, la loi ne rencontra pas le succès escompté. Pendant que l'historien et juriste, Géo Minvielle, développait sa critique de la loi dans un ouvrage au titre explicite : *La Pitoyable Réglementation des lotissements en France*[1], une frange non négligeable de la doctrine[2] se soulevait contre les atteintes à la liberté contractuelle et au droit de propriété[3]. L'urbaniste Michèle Besson-Guillaumot, qui écrira sur le sujet, synthétisera admirablement bien les principales défaillances de la loi : « *Une première lacune, très grave, résidait dans le fait qu'il n y avait de définition ni du lotissement, ni du lotisseur. Le lotissement restait une notion floue. La seule caractéristique essentielle en était la division d'un terrain en parcelles. Cela devait donner naissance à des difficultés, car dès qu'un propriétaire vendait ou louait sa propriété en deux parcelles, il était censé faire un lotissement.* […] *Il n y avait pas d'avantage de définition du*

1 Géo Minvielle, *La Pitoyable Réglementation des lotissements en France*, Librairie du Recueil Sirey, 1935.
2 La thèse de Suzanne Daum, *Les Lotissements*, offre un exposé complet des critiques formulées à l'époque.
3 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 67.

lotisseur : tout particulier lotissant sa propriété était assimilé au lotisseur professionnel. La cour de Grenoble, par un arrêt en date du 18 novembre 1929, avait essayé de réagir en déclarant que la loi n'était applicable que lorsqu'il s'agissait d'opérations d'une réelle envergure. Mais tout dépendait des circonstances de fait ».

« *La seconde lacune très grave de cette loi est que seuls les lotissements visés étaient les lotissements à usage d'habitation. Rien n'empêchait la vente ou la location de terrains à usage de culture, et certains lotisseurs trouvaient là le moyen d'échapper aux obligations imposées aux lotisseurs de terrains à usage d'habitation. Des lotissements-jardins ont ainsi été créées sur lesquels des constructions ont été ultérieurement édifiées sans que, en l'absence de règles imposant le permis de construire, l'administration ait pu s'y opposer* ».

Enfin, « *le but du législateur ayant été d'assurer l'aménagement et la viabilité des lotissements, le lotisseur avait la charge de réaliser les voies et canalisations diverses, nécessaires à la vie des immeubles lotis. Il devait indiquer dans le cahier des charges comment serait réalisé cet aménagement : de nombreux lotisseurs tournèrent la loi en insérant dans leurs actes de vente une clause selon laquelle les acquéreurs de lots seraient tenus de supporter le coût des chemins et réseaux divers. La jurisprudence leur a donné raison. Bien plus, elle valida les clauses qui non seulement imposaient aux acquéreurs la charge de ces dépenses mais encore leur laissaient le soin d'organiser eux-mêmes les lots !* […] *Cette troisième lacune enlevait donc toute portée au but fixée par le législateur* »[1]. La critique est acerbe mais juste. Et tandis que la situation des mal-lotis empirait, les pouvoirs publics cherchaient les moyens d'enrayer la progression anarchique des lotissements.

b) Le gouvernement au secours des mal-lotis : la loi Sarraut de 1928 complétée par les lois de 1930 et 1931

Jusqu'ici la préoccupation de députés ou de sénateurs, la volonté de trouver une solution juridique aux problèmes des lotissements devint une priorité du gouvernement. Le texte, dans sa version définitive, n'émanait pas de la Chambre des députés mais du gouvernement. Le ministre de l'Intérieur d'alors, Albert Sarraut, apportait de la politique dans une matière qui se voulait jusqu'à présent objective, très technique[2]. Le radical-socialiste se dressa, prêt à engager le combat et mettre un terme au développement anarchique de ces lotissements. Ces soutiens étaient nombreux et l'aidèrent à mener le projet jusqu'à son terme. Ces divers acteurs commencèrent leur œuvre en

1 Michèle Besson-Guillaumot, *Les lotissements*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1971, pp. 24-25.
2 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 211.

« *noircissant le tableau* », en dépeignant des situations alarmistes, presque apocalyptiques. Leur but étant d'arracher le plus de concessions aux députés et sénateurs restés arc-boutés sur la défense du droit de propriété. Cette méthode fut largement contestée par une majorité de la doctrine ; mais, à y regarder de plus prés, leurs rapports alarmants n'étaient pas si éloignés de la réalité. Le géographe Hervé Vieillard-Baron écrivit : « *en 1927, une enquête soulignait que 196 000 lots n'étaient pas desservis par les réseaux ordinaires : ni eau potable, ni électricité, ni égouts… Certains «* malotis *», regroupés en comités de défense comme ceux de Coudreaux (à proximité de Montfermeil, au nord-est de Paris), présentent dans le journal du même nom leur lotissement comme un cloaque immonde* »[1]. Outre la défense des mal-lotis, il était impensable pour Albert Sarraut, fin politicien, de laisser cette frange importante de la population, composée d'ouvriers et de petites classes moyennes, glisser vers les extrêmes[2].

Comme souvent en droit de l'urbanisme, l'élaboration fut longue et hésitante. Mais, une fois votée[3], elle permit le déploiement d'une série de mesures visant à enrayer la progression des lotissements défectueux. Le législateur régla la question, primordiale, de la détermination du champ d'application de la loi[4]. D'un point de vue temporel, les lotissements inachevés à l'entrée en vigueur de la loi tombaient quand même sous le coup de cette dernière. D'un point de vue structurel, les sociétés d'épargne[5] qui avaient été prises dans un tourment juridique verraient leur situation se clarifier. La loi ne les considérait plus comme des lotisseurs et les plaçait sous le régime de protection des lotis.

Le législateur se chargea également de trouver une issue aux contentieux entre lotis et lotisseurs, plus précisément à ceux qui survinrent avant l'application de la loi de 1924[6]. Ces contentieux étaient enfermés dans une sorte de vide juridique : les mal-lotis ne disposaient pas de moyens véritables de se retourner contre les lotisseurs. En effet, tout dépendait des contrats de vente, et souvent ils étaient sur ces questions précises, très abscons. À cette difficulté s'ajoutait la dispersion des responsabilités, entre les différents acteurs intervenus dans la création et la vente des lotissement ; de même, la volonté subie ou voulue, de certaines communes de ne pas intervenir.

1 Hervé Vieillard-Baron, *Les banlieues*, Flammarion, coll. Dominos, 1997, p. 35.
2 Notamment vers le Parti communiste.
3 « Loi du 15 mars 1928 dite Sarrault facilitant l'aménagement des lotissements défectueux », *J.O.*, 17 mars 1928, p. 2942.
4 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 213.
5 Ces sociétés étaient composées surtout de lotis, qui bataillaient pour ne pas être qualifiés de lotisseurs.
6 « Loi du 19 juillet 1924 modifiant les articles 1er, 4,5,6 et 8 à 16 de la loi du 14 mars 1919 », *J.O.*, 22 juillet 1924, p. 6 538.

C'étaient là les principales causes de l'état catastrophique de certains lotissements. Pressé par l'urgence, le législateur proposa une solution simple : les travaux de viabilisation des terrains seraient subventionnés, jusqu'à 50%, par l'État[1]. Pour la part qui n'était pas comprise par la subvention de l'État, le législateur fonda un dispositif d'aide public. Chaque département se retrouva doté d'une caisse spéciale, dont les fonds étaient octroyés aux mal-lotis[2] sous forme de prêts, afin que ceux-ci puissent terminer les travaux.

Outre ces considérations juridiques et techniques, une force animait ce texte : la volonté de défendre les « *petits* » contre les « *gros* ». C'était une attitude assez commune du personnel politique de la IIIe République, notamment des radicaux profondément attachés au sens de l'État. Le professeur Ripert rappelait à ce sujet : « *tous ceux qui, par leur âge, leur état intellectuel, leur inexpérience, leur pauvreté, leur impossibilité d'agir ou de comprendre, sont dans la société plus faibles que les autres ont droit à la protection légale. Il faut les protéger pour rétablir l'égalité. Tous ceux-là, ce sont les petits* »[3].

Cet esprit transparaît dans les travaux parlementaires : « *beaucoup d'acquéreurs de terrains dans les lotissements ont certes été mal conseillés ou imprudents ; mais il n'est pas douteux qu'ils appartiennent pour la plupart à une population laborieuse, digne à tous les points de vue de la bienveillance des pouvoirs publics et du concours que l'État pourra leur apporter pour les aider à sortir de la situation malheureuse dans laquelle ils se trouvent* »[4]. Les responsables politiques d'alors, ne se leurraient pas. Ils savaient très bien que les mal-lotis étaient souvent des gens avec une situation modeste, « *pour la plupart de petits ouvriers ou employés* »[5]. Ils les opposaient aux spéculateurs, à qui ils promettaient de leur « *faire rendre gorge* »[6]. Dans les termes et dans l'esprit, les joutes politiques jouaient leur rôle cathartique.

Ce n'est pas tout de l'exprimer, encore fallait-il donner à cette notion de « *petit* » un contenu juridique. Jean-Pierre Demouveaux considère que le législateur a fait l'article 10 de la loi pour cela : « *Pierre Trémintin et François Saudubray, conscients du caractère arbitraire de la distinction dans les cas de lots de petite surface, ont obtenu qu'il serait fait une exception en faveur des*

1 Pierre Merlin, *Les banlieues des villes françaises*, La documentation française, 1998, p. 25.
2 À la condition que ceux-ci se regroupent en association syndicale.
3 Georges Ripert, *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, L.G.D.J., 1948, p. 146.
4 *J.O.C.D.*, Document parlementaire, 1926, annexe n° 2693, p. 346.
5 *J.O.C.D.*, Document parlementaire, 1927, annexe n° 5117, p. 301.
6 *J.O.C.D.*, Débats, p. 321.

acquéreurs pères d'un nombre d'enfants égal ou supérieur au nombre de lots acquis, sous la réserve que la superficie totale de ces lots ne dépasse 2000m² »[1]. Dans la continuité de cette idée, l'article 11 donna aux associations syndicales et au préfet, la possibilité de mettre en cause « *le lotisseur, le vendeur, le bailleur et les intermédiaires dont la responsabilité se trouverait engagée en ce qui concerne l'aménagement des lotissements* ». Le préfet pouvait exercer à leur encontre un recours qui pouvait « *les contraindre soit à effectuer les travaux d'aménagement, soit à rembourser les dépenses entraînées par ces travaux* »[2]. Cet article, certains le critiquèrent parce qu'ils estimaient qu'il envisageait les lotis comme des incapables juridiques.

Nous pensons différemment. C'est, avant toute recherche d'une construction juridique et/ou idéologique, un texte adapté aux réalités. Le gouvernement savait qu'il était « *incontestable que les acquéreurs de terrains, par leur nombre, leur situation souvent modeste,* [étaient] *mal placés pour intenter et poursuivre un procès* » [3]. C'est un rejet manifeste d'une architecture juridique desservant les intérêts du plus grand nombre, des plus modestes. Une fois encore, la démonstration est faite que la lutte contre les processus ségrégatifs a enrichi le droit de l'urbanisme : le législateur a refusé de s'en remettre au « *laisser-faire* » et a mis en place un cadre qui permet de réduire, autant que faire se peut, les inégalités.

La loi Sarraut[4] fut complétée deux fois, essentiellement sur des éléments techniques. Ces lois supplétives présentent un intérêt relatif pour notre recherche. En ce qui concerne la technique du droit de l'urbanisme, elles n'ont rien de novatrices. En revanche, d'un point de vue idéologique, ces lois illustrent à merveille nos propos sur la défense des « *petits* ». La première intervention a eu lieu avec la loi du 30 juillet 1930, relative à la situation des acquéreurs de terrains lotis. La situation posait de grandes difficultés au législateur. Jusqu'alors, des centaines de milliers de lotis, dépourvus des moyens financiers nécessaires leur permettant de régler la totalité du prix de leur lot, avaient du recourir à divers moyens : bail avec promesse de vente, etc. La conséquence juridique était que ces acheteurs ne devenaient propriétaires qu'à l'issue du dernier règlement. Sauf que le temps nécessaire pour acheter un actif se comptait déjà en plusieurs années. Pendant ce temps, le terrain voyait sa valeur grimper. Certains lotisseurs malveillants virent dans cette lacune juridique, une opportunité. Ils demandèrent « *la nullité du contrat en utilisant les règles du Code civil relatives à*

1 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 216.
2 « Loi du 15 mars 1928 facilitant l'aménagement des lotissements défectueux », *J.O.*, 17 mars 1928, p. 2 943.
3 *J.O.C.D.*, Document parlementaire, 1927, annexe n° 5117, p. 301.
4 « Loi du 19 juillet 1924 modifiant les articles 1er, 4,5,6 et 8 à 16 de la loi du 14 mars 1919 », *J.O.*, 22 juillet 1924, p. 6 538.

la rescision pour cause de lésion de plus de sept douzième »[1]. Leur argumentation était simple : la vente devait être appréciée au moment du dernier versement, ce qui laissait la prescription intacte et la possibilité d'introduire un tel recours, ouverte. Le tribunal de la Seine, par un jugement du 20 décembre 1927, lui donna raison. Le gouvernement anticipa les conséquences néfastes d'un tel jugement, et décida de régler le litige par la loi. Il arrêta assez prestement la solution suivante : la valeur du terrain doit s'apprécier au moment de la conclusion du contrat. La doctrine[2] critiqua avec véhémence cette loi. C'est la rengaine de certains juristes qui ont toujours refusé d'admettre que le législateur agisse dans l'intérêt général et non dans l'intérêt strict du droit. La loi eut le mérite d'éviter des expulsions controversées et des procédures interminables.

La seconde intervention a eu lieu avec la loi du 18 avril 1931[3], qui complétait l'article 4 de la loi du 15 mars 1928[4]. L'objectif principal de cette loi résidait dans la volonté du législateur de faciliter les procédures à l'encontre des lotisseurs défaillants. La loi Sarraut avait omis d'intégrer les associations, telles que prévues par la loi du 20 août 1881, des bénéficiaires des aides publiques destinées à viabiliser les lotissements. Le législateur corrigea son oubli.

À ce stade, nous pouvons dresser un bilan de la loi Sarraut et des lois qui la complétèrent. Elle n'a évidemment pas résolu l'ensemble des problèmes liés aux lotissements, mais elle eut au moins les effets escomptés : agir vite, débloquer des moyens financiers, ouvrir de nouvelles voies de recours pour les lotis, etc. En 1933, la revue *Urbanisme* consacra un article à la loi dans lequel Henri Descamps y dressa un premier bilan[5]. Tout d'abord, il constata que l'application de la loi avait été favorisée par le fort ralentissement de la construction de lotissements. Après le pic de 184 406 lotissements construits en 1925, la production se stabilisa à 27 979 en 1929.

Ensuite, l'auteur loua l'action de l'administration : « *En Seine-et-Oise, où se posait de façon particulièrement pressante la question des lotissements, le préfet, M. Bonnefoy-Sibour, entreprit immédiatement des tournées, souvent orageuses, dans les communes loties, expliquant le fonctionnement de la loi, invitant la population à constituer les associations syndicales.* […] *les*

1 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 309.
2 Géo Minvielle, *Dalloz périodique*, IV, 1931, p. 306.
3 « Loi complétant l'article 4 de la loi du 15 mars 1928 facilitant l'aménagement des lotissements défectueux », *J.O.*, 29 avril 1931, p. 4642.
4 « Loi du 15 mars 1928 facilitant l'aménagement des lotissements défectueux », *J.O.*, 17 mars 1928, p. 2 943.
5 Henri Descamps, « Les résultats de la loi Sarraut pour l'aménagement des lotissements défectueux », *Urbanisme*, 1933, p. 367 et s.

services économiques de Seine-et-Oise, dirigées par M. Brasseau, étaient forts avertis des problèmes si complexes en ce département et purent fournir au législateur de nombreux documents. On prit dès le vote de la loi, les mesures nécessaires. Le 21 avril, dix jours à peine après la promulgation du règlement d'administration publique, le préfet de Seine-et-Oise envoyait aux maires du département des instructions précises et détaillées pour faciliter leur tâche. Ces instructions ont ensuite été adoptées par le ministre de l'intérieur et envoyées au préfet des autres départements ». C'est la célérité de l'administration dans son ensemble, que l'auteur loua. Celle qui permit aux différents lotis de constituer des dossiers en un minimum de temps ; dossiers qui purent, par la suite, être présentés aux différentes commissions chargées d'attribuer les subventions ou les prêts.

Enfin, Descamps conclut : « *Le Parlement a paré au plus pressé, il a apporté une aide efficace aux mal-lotis et les a sortis de la misère* […]. *Un travail considérable a été mené à bien, et un gros progrès accompli, ce fut une loi généreuse, utile, bienfaisante* »[1]. Comme le souligne Jean-Pierre Demouveaux, cette loi constitua la première intervention physique et financière de l'État dans un processus de production de l'espace urbanisé[2]. Autrement dit, avec cette loi, l'échelle d'intervention du droit de l'urbanisme a évolué ; il n'allait plus se contenter de régler les problèmes afférents au financement de logements, mais il se proposait de résoudre les problèmes qui pouvaient survenir dans un ensemble d'habitations. Politiquement, c'est le « *laisser-faire* » en droit de l'urbanisme et ses conséquences désastreuses, qui commençaient à être rejetées. Ce retour de l'État se constatait également en matière d'aménagement du territoire.

1 Henri Descamps, « Les résultats de la loi Sarraut pour l'aménagement des lotissements défectueux », *Urbanisme*, 1933, p. 367 et s.

2 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 218.

2) L'aménagement

a) Antécédents et genèse de l'aménagement

L'aménagement du territoire fut reconnu officiellement très tardivement, bien qu'il soit une pratique millénaire ; c'est ainsi que l'urbaniste Jean-Paul Lacaze[1] la conçoit. Cette pratique, les grandes civilisations de jadis (phénicienne, égyptienne, romaine ou grecque) y ont eu recours. Pour l'ingénieur Pierre Randet, les signes précurseurs sont à rechercher du côté du roi Henri IV ou de Napoléon III[2]. Quant à Pierre Merlin, il met en avant : les constructions des bastides au début du Bas Moyen-Âge, des villes nouvelles (construction d'Aigues-Mortes décidée par Saint Louis), du grand réseau de routes royales des XVIIe et XVIIIe siècles, des villes fortifiées de Vauban. Dans toutes ces politiques, l'impératif stratégique était dominant (création de ports, de routes, etc.)[3].

Quoique cette pratique fut ancienne, il fallut attendre le début du XXe siècle pour voir les pouvoirs publics agir de façon plus constante en matière d'aménagement. Il est bon de rappeler qu'en tant que savoir et pratique de la construction des villes, l'urbanisme et l'aménagement ont émergé très lentement. La République radicale du début du XXe siècle voulait élargir les conditions d'expropriation publique, mais elle se refrénait et se refusait à porter atteinte au droit de la propriété privée. Á cette époque, le sénateur Jules Méline, dans son programme en faveur de l'agriculture, se posait en défendeur de la petite propriété privée, ce qui empêchait de penser à toute extension du droit d'expropriation[4]. En 1904, le député Jules Siegfried déposa un projet ayant pour objet l'expropriation pour cause d'insalubrité ; il ne fut voté qu'en 1915. On peut noter également qu'avant le vote de la loi « *Cornudet* » de 1919[5], sept projets de lois ont été déposés autour des thèmes de l'aménagement, de l'extension des villes ou de leurs rénovations. Aucun ne fut voté. La résistance du Sénat était forte : celui-ci se refusait à penser le développement des villes en termes de rationalisation et de planification[6]. Il fallut attendre l'urgence pour agir. L'urgence se manifesta quand l'artillerie allemande commença à détruire nombre d'habitations, de quartiers résidentiels, d'infrastructures. C'est seulement à ce moment-là que commença le débat, devenu impérieux, qui devait déboucher sur un moyen d'articuler les plans d'urbanisme et la propriété privée.

---

1 Jean-Paul Lacaze, *L'aménagement du territoire*, Flammarion, 1995, p. 12.
2 Pierre Randet, *L'aménagement du territoire, cinquante ans après*, document dactylographié, 1993, pp. 1 et 4.
3 Pierre Merlin, *L'aménagement du territoire*, P.U.F., 2002, p. 16.
4 Jean-Pierre Gaudin, *L'avenir en plan – Technique et politique dans la prévision urbaine*, Seyssel, Champ Vallon, 1985, p. 97.
5 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2726.
6 Rémy Baudouï, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, l'Harmattan, 2000, p. 10.

À cette cause, ajoutons celle de l'extension anarchique des lotissements défectueux, notamment dans la région parisienne. Aux causes « *techniques* », que nous avons vues, se superposaient les causes « *structurelles* ». Paris était encore sous le régime administratif du Consulat. La gestion de la ville, en ce qui concerne l'aménagement et l'urbanisme, se partageait entre les différents préfets, le conseil municipal et surtout le conseil général de la Seine. Il faut sans doute voir ici l'une des causes des lenteurs de l'action publique en ces domaines. L'accélération eut lieu seulement en 1913, moment où Henri Sellier proposa au département d'intervenir dans le logement social. Ce mouvement se confirma en 1915 avec la création de l'office départemental des habitations à bon marché, Sellier à sa tête. Ce dernier put, des années plus tard, expérimenter les premières cités jardins.

Mais, dans cette France du début de XXe siècle, faire évoluer les choses n'était pas simple ; le jeu du Parlement avait tendance à fortement ralentir l'action de l'État, si ce n'est à la paralyser. Les urbanistes ne voyaient pour leurs idées, aucun débouché. C'est au-delà de la Méditerranée, au Maroc, que les choses se présentaient sous un autre aspect. Tout commença en mars 1911, lorsque le sultan marocain menacé par une instabilité politique se décida à demander de l'aide à la France. L'intervention française ne plut pas à l'Allemagne[1], qui s'en servit de prétexte pour déclencher une crise entre les deux pays : la crise d'Agadir. Après d'âpres tractations, l'Allemagne renonça au Maroc et laissa le champ libre à la France. Le traité de Fès signé en 1912, formalisa la paix, et permit à la France d'instaurer un protectorat sur le pays. Le général Lyautey fut nommé Résident général du Maroc, un équivalent de gouverneur. C'est ainsi que s'ouvrit le grand chantier de modernisation du pays. Le Sultan fut maintenu en place mais son administration était restructurée. À côté de cela était créée une administration civile et militaire française du protectorat. Comme l'a noté Rémy Baudouï : « *l'édification du Maroc moderne implique la constitution d'outils administratifs de gestion du territoire et de planification économique. C'est à ce titre qu'il est*

1 La France, qui administrait l'Algérie depuis 1830, s'était toujours préoccupée de la sécurité de sa frontière avec le Maroc. Mais le royaume chérifien demeurait alors l'un des derniers pays non colonisés d'Afrique. Bien évidemment, il suscitait la convoitise des puissances européennes : la France, mais aussi l'Empire allemand. Ce dernier estimait avoir un retard à rattraper en matière de colonies. En 1904, la France et la Grande-Bretagne conclurent, contre l'Allemagne, l'« *Entente cordiale* » : la France laissa les mains libres à la Grande-Bretagne en Égypte, et en contrepartie, pouvait instaurer un protectorat au Maroc. En mars 1905, pour rappeler ses prétentions sur le Maroc, l'empereur Guillaume II débarqua à Tanger et rencontra le sultan Moulay Abd al-Aziz. Événement vite baptisé « *coup de Tanger* », qui exacerba les tensions entre les puissances européennes. Pour les apaiser, et donner une issue au conflit naissant, ce tint à Algésiras, en 1906, une conférence internationale. L'Allemagne se voyait reconnaître un droit de regard sur les affaires marocaines, tandis que la France et l'Espagne obtenaient des droits particuliers sur le Maroc en matière de police et de banque. En mars 1911, le sultan Moulay Abd al-Hafid, menacé par une révolte, demanda à la France de lui prêter main forte. En mai, les troupes françaises occupèrent Rabat, Fès et Meknès. L'Allemagne, inquiète pour ses prétentions sur le Maroc, considéra cette occupation comme une violation des accords d'Algésiras et décida de réagir.

possible de parler d'aménagement du territoire » [1]. Au-delà de sa tâche militaire, le général Lyautey mît en œuvre une politique de travaux publics, qui permit la création de ports ainsi que le développement du système postal et du réseau ferroviaire[2]. Quand à l'architecte renommé Henri Prost, il se vit confier la charge des services d'urbanisme du Protectorat. À ce poste, il lança le programme d'aménagement et d'embellissement des villes. Ainsi naquit, en-dehors de la métropole, l'aménagement français.

b) Le Plan Prost

En France, la loi « *Cornudet* » de 1919[3] a contraint les communes de plus de 10 000 habitants à se doter d'un P.A.E.E. Le législateur affichait là sa volonté d'établir une planification à l'échelle de la région. Mais cela fut vain, la faute revenant à des tares trop nombreuses : le défaut de structures administratives adéquates, les intérêts divergents des collectivités locales, etc. Parce que juridiquement rien n'évoluait, les députés s'alertèrent : « *on a constaté partout l'attrait exercé par les villes sur les habitants des campagnes, avec le double mouvement d'afflux vers le centre urbain et le reflux sur la banlieue immédiate. Mais c'est à Paris que le phénomène a été le plus sensible* »[4]. Les conséquences étaient sociales et politiques[5], ces banlieues : « *transforment, par suite des difficultés qu'ils rencontrent, les petits propriétaires en révoltés contre l'ordre social* »[6]. Les responsables politiques craignaient que cette petite classe moyenne finît par se laisser séduire par les idées communistes.

Le gouvernement, qui ne voulait pas que la situation s'enlisât davantage, se décidait à agir. Le ministre de l'Intérieur Albert Sarraut, appuyé par Henri Sellier, proposa au président du Conseil Raymond Poincaré, de créer « *une structure administrative à même de combattre la parcellisation de l'autorité publique en matière d'urbanisme* »[7] ; ayant pris acte que la loi sur les lotissements « *remédie à une situation déjà ancienne, mais* […] *est sans effet sur l'avenir* », et « *ne se conçoit que comme la préface d'une œuvre plus vaste* »[8]. C'est ainsi que fut décidée la création, par un

1 Rémy Baudouï, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, l'Harmattan, 2000, p. 11.
2 Daniel Rivet, *Lyautey et l'institution du protectorat français au Maroc, 1912-1925*, l'Harmattan, 1995, tome 1., p. 251.
3 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2726.
4 *J.O.C.D.*, Document parlementaire, 1929, annexe n° 2045, p. 1130.
5 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 315.
6 *J.O.C.D.*, Document parlementaire, Rapport d'André de Fels, 1929, annexe n° 2664, p. 403.
7 Rémy Baudouï, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, l'Harmattan, 2000, p. 12.
8 « Rapport du ministre de l'Intérieur au Président de la République sur le projet de décret instituant le Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne », *J.O.*, 29 mars 1928, p. 403.

décret du 24 mars 1928, du Comité supérieur de l'aménagement et l'organisation générale de la région parisienne (C.S.A.Q.R.P.). Ce comité avait pour président le sénateur de la Seine, Louis Dausset, et était composé d'une quarantaine de personnes : des représentants de l'État, des membres du corps préfectoral et des personnalités de la société civile choisies pour leurs compétences en urbanisme. Le comité se mît vite au travail, mais butta aussitôt sur un obstacle juridique de taille : les lois d'urbanisme en vigueur ne permettaient pas de faire un plan à l'échelle de la région parisienne[1].

Les membres du comité se replièrent sur la solution législative, mais des désaccords persistaient. Déjà, de quelle région parlait-on ? Comme il s'agissait de maîtriser cet urbanisme en tâche d'huile, de contenir le développement de Paris et de le cloisonner dans ses limites actuelles, les députés privilégièrent Paris et sa seule banlieue[2]. Le second problème était : quelle organisation administrative était adéquate pour cette région ? Si les grands principes furent conservés, la loi changea la composition du Comité en introduisant plus de représentants des départements voisins de la Seine, jusqu'alors sous représentés. La loi fut votée le 14 mai 1932[3]. Elle fixait un délai d'un an au Comité, pour élaborer un projet d'aménagement de la région parisienne. Il était également prévu que les P.A.E.E., des communes visées par le projet, étaient subordonnés au plan.

Les pouvoirs publics confièrent au populaire Henri Prost, la mission de mener à bien ce projet. Il fut remis au ministre de l'Intérieur Albert SARRAUT dans le délai imparti. Le spécialiste de l'aménagement Rémy Baudouï a dit à propos de ce plan : « *compte tenu de la responsabilité des collectivités locales en matière d'aménagement, le Plan Prost est d'abord un schéma de rationalisation des transports avant d'être réellement un programme d'urbanisme* »[4]. En effet, l'architecte livra une bataille féroce avec les collectivités locales, soucieuses de leurs prérogatives. Il se résigna et laissa le soin d'entrer dans le détail aux seuls P.A.E.E. locaux. Tous les observateurs attentifs en tirèrent la conclusion que ce plan n'arriverait pas, seul, à établir une cohérence régionale.

1 Tout d'abord, parce que Paris relève d'un statut spécial et les communes des banlieues du droit commun. Ensuite le P.A.E.E. ne constitue pas un outil juridique adapté pour établir un plan régional.

2 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 317.

3 « Loi du 14 mars 1932 autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne », *J.O.*, 18 mai 1932, p. 5 130.

4 Rémy Baudouï, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, l'Harmattan, 2000, p. 12.

c) La période des décrets-lois

En 1935, la IIIe République chancela à nouveau. Ses faibles institutions furent ébranlées par une crise financière majeure, conséquence du krach de 1929. Pour remédier à cela, les députés votèrent la loi du 8 juin 1935[1] qui accordait au gouvernement Laval des pouvoirs exceptionnels afin d'assurer la défense du franc, et permettre l'organisation de la lutte contre la spéculation. Le nouveau président du Conseil, Pierre Laval, s'entoura de brillants techniciens[2] et fit préparer des décrets-lois par son gouvernement. Ils étaient pour la plupart, à portée économique ; mais certains concernaient aussi l'urbanisme. Parmi tous ceux qui furent pris, deux nous intéressent particulièrement.

Le premier est le décret du 25 juillet 1935[3], relatif à la création de *projets régionaux* d'urbanisme. La volonté du législateur de dépasser le cadre communal apparut dès la loi « *Cornudet* »[4], mais ne prit forme, juridiquement, qu'avec la loi du 14 mai 1932[5] qui prévoyait la mise en place du Plan Prost. Rappelons que ce dernier devait servir de modèle pour des *projets régionaux* d'urbanisme ; mais que cette volonté ne put être consacrée, faute de loi. Elle était encore encore au stade des débats à la Chambre des députés et au Sénat. Tout s'accéléra quand le projet des projets régionaux fut repris par le gouvernement Laval. Le décret-loi prévoyait la création de régions qui n'avaient rien de semblables avec nos régions modernes et s'apparentaient plutôt à des entités unies par une identité commune[6]. L'initiative de la création de la région revenait au préfet : une fois établie, elle devait se doter d'un Comité régional composé de conseillers généraux, de maires, et présidé par le préfet.

Une fois que le groupement régional était constitué, il récupérait un nombre important de prérogatives. Ainsi, les P.A.E.E. établis par les communes comprises dans le périmètre de la région, devaient soumettre leurs projets pour avis au Comité régional. Quant au permis de construire de la loi du 15 février 1902[7], celui-ci était applicable, de plein droit, par les communes contenues dans les

1 « Loi du 8 juin 1935 tendant à accorder au gouvernement (Pierre Laval) des pouvoirs exceptionnels pour assurer la défense du franc et la lutte contre la spéculation (jusqu'au 31 octobre 1935) », *J.O.*, 12 juin 1935, p. 6298

2 Claude-Joseph Ginoux, habitué de la politique mais aussi président de la Confédération générale de la production française ; Jacques Rueff, polytechnicien devenu inspecteur des finances ; Raoul Dautry, président de la Compagnie des chemins de fer de l'État.

3 « Décret du 15 juillet 1935 relatif à la création de projets régionaux d'urbanisme », *J.O.*, 27 juillet 1935, p. 8 153.

4 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.

5 « Loi du 14 mars 1932 autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne », *J.O.*, 18 mai 1932, p. 5 130.

6 Jean-Pierre Demouveaux et Jean-Pierre Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007, p. 366.

7 Le fameux permis de construire « *sanitaire* » du professeur André de Laubadère : André de Laubadère, *Traité de*

frontières de la région. Enfin, il était prévu diverses mesures de sauvegarde, qui permettaient à l'administration d'opposer un sursis à statuer aux permis de construire, le temps que le projet régional fut approuvé. Mais l'avancée majeure permise par le décret restait la mise en place du *projet régional* d'urbanisme.

Le Comité régional était tenu d'établir un *projet régional* dans les deux ans après sa création. Le décret précisait le contenu du projet : il devait contenir un plan directeur et un programme. Les deux devaient permettre l'organisation des différentes voies de communication, et de les agrandir ou de les modifier au besoin. Le projet pouvait, également, contenir des servitudes (d'hygiène, d'esthétique, etc.) et prévoir des zones spécialisées (commerciales ou industrielles). Ce plan régional acquit toute sa force grâce à deux effets. Le premier était, qu'une fois approuvé, le projet régional s'imposait aux projets des communes : elles n'avaient pas d'autres choix que d'être en adéquation avec le plan supérieur. Le second était que tous les travaux, un tant soit peu important, à l'image des lotissements, devaient être soumis au visa du préfet qui se chargeait de vérifier la compatibilité avec le plan régional.

Plusieurs régions se constituèrent, mais le temps manqua pour voir un projet régional formellement approuvé. La menace, de plus en plus pressante, d'un conflit avec l'Allemagne fit bouger le centre de gravité de l'aménagement du logement et des équipements publics aux préoccupations de défense nationale (notamment la décentralisation de l'industrie).

Le second décret est celui du 25 juillet 1935[1], relatif à l'aménagement de la région parisienne. Il reprit l'esprit de la loi du 14 mai 1932[2] et la compléta. Tout d'abord, il confirma la nécessité de subordonner l'urbanisme communal à l'urbanisme régional[3]. Le législateur renforça la procédure d'expropriation publique, tout comme celle des servitudes. Notons que le gouvernement prit une précaution en vue de s'assurer de la rapidité des procédures : le projet n'avait plus à être approuvé par un vote du Parlement, après avis du Conseil général, mais par un décret en Conseil d'État.

---

droit administratif, L.G.D.J., 1986, 8e édition, tome 2, p. 416. « Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique », *J.O.*, 19 février 1902, p. 1 173.

1 « Décret du 15 juillet 1935 relatif à la création de projets régionaux d'urbanisme », *J.O.*, 27 juillet 1935, p. 8 153.

2 « Loi du 14 mars 1932 autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne », *J.O.*, 18 mai 1932, p. 5 130.

3 Rémy Baudouï, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, l'Harmattan, 2000, p. 12.

Ces décrets ont connu des destins contrastés. À l'automne 1936, Henri Sellier, ministre sous le gouvernement Blum, fut chargé de réorganiser le C.S.A.O.R.P. qui devint le Comité Supérieur d'Aménagement de la Région Parisienne (C.S.A.R.P.). Sa présidence changea, des techniciens vinrent renforcer l'organisme ; ce fut l'occasion de relancer le plan Prost. Mais les tensions politiques étaient trop vives, les obstacles trop nombreux ; le Conseil général de la Seine était furieux de s'être vu mutiler ses droits, et demanda au ministre de l'Intérieur de ne pas valider le projet. Pendant ce temps, l'imminence d'un conflit avec l'Allemagne détourna les politiques de l'urbanisme ; les préoccupations des temps de guerre ne sont pas celles des temps de paix.

d) L'affirmation de l'État : l'apogée de l'administration centrale

L'échec relatif des plans et lois que nous venons de présenter n'altéra pas le long et pénible redressement de l'État. L'aménagement du territoire devint même une des préoccupations majeures du Gouvernement provisoire de la République française (G.P.R.F.) pour la Reconstruction. Mais avant cela, le régime de Vichy avait déjà œuvré en ce domaine. Au sein de la haute administration, puis au gouvernement, la dangereuse prolifération des bidonvilles dans Paris inquiétait. Le 11 octobre 1940, le gouvernement décida la création d'un Commissariat aux Travaux de la région parisienne, avec à sa tête Henri Giraud. Ce comité reçut la mission d'aménager des terrains situés dans la zone de l'ancienne enceinte fortifiée[1] avec un budget conséquent : pas moins de sept milliards de francs furent consacrés aux travaux dans le cours de l'année. Dans un soucis d'efficacité, on confia au seul ministre de l'Intérieur la responsabilité des grands travaux dans la région parisienne. Le 10 décembre, de grands travaux routiers et autoroutiers prévus par le plan Prost étaient enfin lancés. Le 23 février 1941, les députés votèrent une loi qui permit la création de la Délégation Générale à l'Équipement National (D.G.E.N.), directement rattachée au chef de l'État par l'intermédiaire du ministre de l'économie et des finances. On y rattacha, également, le Commissariat aux travaux de la région parisienne, ainsi que le tout nouveau Comité d'Aménagement de la Région Parisienne (C.A.R.P.) qui remplaçait l'ancien C.S.A.R.P. Ainsi, la D.G.E.N. fut déclarée compétente en matière d'aménagement pour toute la région. Plus tard, la loi du 28 août 1941 valida le « *plan Prost* » et le déclara d'utilité publique.

1 « Décret portant création d'un Commissariat aux Travaux de la région parisienne », *Archives nationales*, F2 4205, 11 octobre 1940.

Plus tard, quand l'issue de la guerre devint une réalité, les pouvoirs publics au courant des destructions colossales qu'elle avait engendrées, commencèrent à réfléchir sur les moyens de reconstruire et de moderniser le pays[1]. Les techniciens de la D.G.E.N. préparèrent un document : « *Tranche de démarrage* » qui fut publié en 1944. Celui-ci envisageait l'aménagement du territoire de manière moins autoritaire que sous l'État français, tandis que de l'autre côté de la méditerranée, à Alger, le général de Gaulle était informé de ces problèmes métropolitains. Mais, bien avant cela, le Général avait conscience, qu'au moment de la libération du territoire national, un effort immense d'aménagement, dans la métropole et les colonies, devrait être entrepris. L'ingénieur Aristide Antoine, à la tête de l'Union des Ingénieurs et des Techniciens Français (U.N.I.T.E.C.), commença des chantiers un peu partout dans l'Empire français, formellement soutenu par le général de Gaulle[2]. En janvier 1943, Antoine s'attela à la préparation d'un plan de reconstruction pour la France de l'après-guerre et souhaitait voir apparaître un ministère « *chargé des problèmes d'urbanisme des villes mais aussi de l'ensemble du pays* » [3].

La guerre terminée, le pays entreprit sa longue reconstruction. Le 16 novembre 1944, le général de Gaulle nomma l'ingénieur Raoul Dautry ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Comme l'a écrit Rémy Baudouï : « *créer une administration de la reconstruction ne signifie pas simplement construire un ministère de l'urgence chargé de résoudre la question des sans-abri mais bien plutôt bâtir l'instrument d'une véritable réforme sociale établie dans la continuité de ses expériences antérieures* »[4]. C'est pour cela que le ministère récupéra les prérogatives et les services de l'ancienne D.G.E.N. Quant aux autres administrations, comme le C.A.R.P., elles continuèrent leurs travaux, avec pour ambition de définir une politique de reconstruction, d'aménagement du territoire et de planification urbaine.

L'aménagement devint un sujet de première importance. En 1947, le géographe Jean-François Gravier publia : *Paris et le désert français*[5]. Son immense succès confirma l'aménagement comme matière centrale de la politique de Reconstruction. Gravier y a repris l'idée principale apparue avant la guerre : la décentralisation de l'industrie. Mais l'idée lui paraissait insuffisante : il la compléta par un souhait fort, celui de décentraliser le pays. Pour y parvenir, les pouvoirs publics

1 Rémy Baudouï, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, l'Harmattan, 2000, p. 15.
2 « Messages du général de Gaulle », *Bulletin des ingénieurs et techniciens de la France combattante*, décembre 1942, p. 1.
3 Aristide Antoine, « Les étapes de la Reconstruction », *Bulletin des ingénieurs et techniciens de la France combattante*, janvier 1943, p. 5.
4 Rémy Baudouï, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, l'Harmattan, 2000, p. 16.
5 Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.

devaient donner les moyens aux régions de s'équiper, quitte à arrêter de financer les infrastructures parisiennes tant que le niveau d'équipement du pays n'atteindrait pas un niveau similaire à celui de Paris. Au pouvoir, c'est le gaulliste Eugène Claudius-Petit qui fut nommé ministre de la reconstruction et de l'urbanisme. Proche de le Corbusier, cet ancien résistant était animé par l'idée que l'urbanisme pouvait servir de levier au redressement de la nation. Il n'était pas non plus insensible à l'éclatante réussite économique de la *Tennessee Valley Authority*[1]; il en tira une conviction : savoir sacrifier l'instant, ne pas céder à l'émotion, à l'urgence, au profit du long terme. Tout d'abord, Claudius-Petit s'engagea à faire produire à l'État 20 000 logements sociaux par mois ; ensuite, il mit en place les réformes administratives nécessaires à la conduite d'une politique d'aménagement : on fusionna des administrations on en sépara d'autres.

En 1950, le ministre décida de faire un état des lieux des différents travaux qu'avaient conduits ses services[2]. À cette occasion fut présenté le Plan national d'aménagement, qui correspondait à un mode de développement qualitatif, en complément du plan de modernisation et d'équipement, le « *plan Monnet* », axé sur un développement quantitatif. La force du Plan national résidait dans ce qu'il s'interdisait d'être : ni un simple plan de production et d'équipement, ni un simple plan urbain[3]. Comme l'a noté Baudouï « *il pose les problèmes, non pas dans la cadre des villes et des agglomérations, mais dans le cadre des régions et du territoire national* »[4]. Le rapport donnait des pistes de réflexion qui auraient permis de remettre de l'ordre sur le territoire français. Parmi les idées phares qui furent proposées se trouvaient non seulement celle de préserver, au maximum, les territoires ruraux d'une urbanisation sauvage, en mettant en place des règlements d'urbanisme locaux ; mais encore celle de mettre en place un équipement touristique ; enfin, celle d'organiser au mieux la croissance urbaine.

Pour conclure, nous avons vu que les penseurs de la ville avaient, au cours du XXe siècle, élaboré de nombreuses théories sur la cité, aussi bien sur son aménagement que son organisation . Et même si quelques fois, ces théories pouvaient aboutir à des réalisations concrètes, cela restait de l'ordre de l'exception. Il manquait à ces idées une volonté suffisamment puissante pour être

1 La *Tennessee Valley Authority* est cette entreprise américaine qui fut créée en 1933 à la demande du président américain Roosevelt, dans le cadre du *New Deal*. On lui assigna pour objectif de mener à bien une série de grands travaux : barrages, nouvelles voies de navigation, etc. Ces travaux produisirent les effets escomptés, au premier desquels, sortir la vallée du Tennessee de la misère économique dans laquelle elle s'enlisait.

2 Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, *Pour un Plan national d'aménagement du territoire*, M.R.U., 1950.

3 Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, *Pour un Plan national d'aménagement du territoire*, M.R.U., 1950, p. 3.

4 Rémy Baudouï, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, l'Harmattan, 2000, p. 19.

appliquées à l'échelle nationale. C'est bien évidemment à l'État qu'incombait cette tâche, mais celle-ci aurait nécessité un État fort. Après la seconde guerre de Trente Ans dont la France sortit vainqueur, le pays amorça son redressement économique et l'État disposa enfin de moyens financiers. Même si les institutions chancelantes de la IVe République n'étaient pas d'un grand secours, l'État pouvait s'appuyer sur les acquis du G.P.R.F. en la matière : un droit de l'urbanisme relativement complet, et une administration centralisée et compétente. En tous les cas, une nouvelle psychologie fit son apparition dans beaucoup de domaines, et notamment en urbanisme : on abandonna l'antique adage des physiocrates, le « *laisser-faire* », au profit d'une volonté d'État. Ainsi, quand le pays sera confronté à une nouvelle crise du logement, l'État pourra, pour la première fois, mettre en place une politique globale d'urbanisme.

Conclusion de la section I

Une partie de la doctrine a coutume de qualifier les dernières inflexions du droit de l'urbanisme de « *virage social* ». Une étude de l'histoire de cette discipline démontre le contraire : le droit de l'urbanisme n'a pas pu connaître de virage social puisqu'il est intrinsèquement un droit social. Même avant cela, la discipline non-juridique l'était tout autant. La pléthore de littérature sur le sujet en témoigne : des progressistes aux culturalistes, d'Owen à Considérant, tous avaient à cœur de trouver des éléments rationnels ayant permis l'avènement d'une ville moderne, respectueuse des besoins élémentaires des hommes ; bref, d'une ville où la ségrégation n'avait pas sa place. Dans la pratique, les premières grands urbanistes praticiens œuvrèrent selon ces principes. Cerdà à Barcelone, le Baron Haussmann à Paris, tous les deux eurent le soucis de reconstruire des cités équilibrées : les cités-jardins anglaises ou françaises. Mais quoique magnifiques, ces œuvres n'étaient pas multipliables à l'envie. Aucun droit suffisamment structuré ne pouvait en extraire la sève pour la disséminer sur l'ensemble du territoire. Les évolutions des villes étaient subordonnées aux conjonctures favorables. L'ordre juridique faisait défaut.

La prise de conscience, en France, intervint au début du XXe siècle, lorsque la discipline scientifique devint également juridique. À nouveau les considérations sociales étaient au centre de ce grand dessein. Le Musée social, cette fondation qui chapeauta la construction de la loi « *Cornudet* » parlait même d'un « *projet humaniste* ». Pour le législateur, c'était le moyen de réagir à la crise du logement qui commençait à prendre des proportions dantesques, ainsi qu'à son remède spontané : les lotissements. Fortement ralenti par la vie politique sous la IIIe République, le législateur parvint tout de même à former un début d'ordre urbanistique reposant sur deux socles : la planification et l'aménagement. Par les possibilités respectives de ces deux disciplines, on tenta d'organiser, correctement et dignement, le développement des agglomérations françaises et de l'ensemble du territoire. Dans la planification, la préoccupation sociale était un moteur puissant : il fallait résoudre la crise du logement, arrêter la production de lotissements défectueux. Malgré ces bonnes volontés, elle ne permit la résolution que du seul problème des lotissements. L'administration et le législateur tentèrent de développer l'aménagement du territoire, afin de redonner une consistance à l'autorité de l'État, seul garant de l'intérêt national. Ils voulaient un aménagement qui n'était pas cantonné aux seules communes, un aménagement à l'échelle nationale. Ce moyen rencontra quelques succès, comme le « *plan Prost* », mais la crise du logement perdurait.

Les obstacles étaient encore trop nombreux. La sacralisation de la propriété privée constituait un obstacle encore incontournable. Tout comme l'idéologie du « *laisser-faire, laisser-passer* » qui imprégnait les communes détentrices de quelques compétences d'urbanisme. Mais la première des fautes était dans la faillite des institutions de la IIIe République : l'oubli de l'intérêt général, la poursuite d'intérêts partisans, un gouvernement devenu un « *assemblage de délégations* ». Soit le régime des partis qui par ses troubles corseta l'action de l'État, avant de l'emporter dans d'insondables abîmes. Toute bonne idée, et il n'en manquait pas, était condamnée à durer ce que dure les roses. Mais cet affaissement ne dura pas, et le pays connut une résurrection. Le général de Gaulle redressa la France et restaura l'État. Le droit de l'urbanisme allait bientôt en profiter.

Section II. L'affermissement du droit de l'urbanisme à travers la politique des grands ensembles

Le droit de l'urbanisme s'est passablement renforcé après la seconde guerre mondiale ; cet affermissement est essentiellement la conséquence de la mise en place d'une politique des grands ensembles. Elle fut l'essence qui alimenta le moteur. La construction de ces grands ensembles avait commencé avant-guerre, mais comme beaucoup de décisions prises sous la IIIe République, elle était condamnée aux productions isolées. Sauf que le rétablissement de l'autorité de l'État, concrétisé avec la Résistance, fut renforcé par l'action du G.P.R.F. qui, entre autres choses, rationalisa l'administration : centralisation, moyens financiers, formation du personnel. Les choses avançaient à grands pas, mais le général de Gaulle empêtré dans les combines des partis préféra démissionner : « *si l'on peut regretter que l'édifice reste à construire, chacun convient certainement qu'une réussite quelque peu différée vaut mieux qu'un achèvement rapide mais fâcheux* »[1]. Quoi qu'il en soit la brièveté de l'action du G.P.R.F. n'ôta rien à son efficacité. On ne reviendrait plus en arrière, le contexte idéologique et politique avait changé. Il y avait en France un besoin d'État. Le général de Gaulle le lui donnait.

Ainsi lorsque la crise du logement frappa à nouveau le pays, l'État sans être tout à fait prêt avait au moins la volonté ferme d'agir, et il mit en place la première politique d'urbanisme national : la politique des grands ensembles. Son objectif affiché était la résorption de la crise du logement (§ I). Mais cette politique n'était pas exempt de failles : des réalisations parfois trop grandes, démesurées, des équipements manquants ou qui tardaient à venir. Le pouvoir politique instable de la IVe République n'était pas en mesure d'apporter une solution à ces problèmes isolés mais croissants. L'abîme était de nouveau visible mais le retour du général de Gaulle conjura cette perspective funeste. La réaction de l'État se manifesta ostensiblement en 1958, avec la procédure d'organisation des grands ensembles : la Z.U.P. (§ II).

§ I : La solution des grands ensembles contre la crise persistante du logement

1 Charles de Gaulle, *Discours de Bayeux*, 16 juin 1946, adresse universelle : http://www.charles-de-gaulle.org/pages/espace-pedagogique/le-point-sur/les-textes-a-connaitre/discours-de-bayeux-16-juin-1946.php.

La crise du logement est consubstantielle à la ville industrielle. Au départ, phénomène restreint, elle s'accentua jusqu'à prendre des proportions dantesques. Après la première guerre mondiale la situation avait empiré, après la seconde elle devint catastrophique. Les bidonvilles pullulaient à la périphérie des grandes villes, les habitations anciennes du parc privé avaient pour seul cachet leur vétusté. Cette situation désastreuse s'expliquait. La guerre avait accéléré la dégradation du parc existant tout en détruisant une bonne partie ; le retard accumulé n'avait pas été comblé durant l'entre-deux-guerres ; le droit de l'urbanisme était encore trop faible ; les communes bien incapables d'apporter une solution à leur échelon (A). Pour sortir du fossé, il fallait un pouvoir fort. Des gouvernants qui gouvernent. L'action entreprise en amont par le G.P.R.F. porta ses fruits, et dans un contexte international favorable à une intervention étatique, l'État était bien là. Il agissait sans doute imparfaitement, bien que la faute revenait aux institutions chancelantes de la IVe République, mais il agissait (B).

A) Une crise aux multiples facettes

1) Un parc immobilier vétuste et inadapté

Partons du plus pragmatique : la crise du logement qui sévissait était le fait d'un nombre insuffisant de logements de qualité. La crise qui frappa la France après la 2de guerre mondiale, avait des points communs et des caractéristiques différentes, avec celle que le pays avait connu après la Première Guerre mondiale. Comme la crise précédente, nous retrouvons :

- un nombre important de destructions ou de dégradations des logements ;
- une fécondité en hausse ;
- une démobilisation des nombreux soldats (1,5 millions), à laquelle s'ajoute le retour des personnes soumises au travail obligatoire (650 000 personnes), ainsi que les déportés (30 000) ;
- une inflation galopante (le franc a, entre 1939 et 1945, perdu les trois quart de sa valeur), alors que le blocage des loyers détourne les investisseurs privés du logement locatif[1].

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, pp. 31-32.

Quant aux éléments qui la caractérise :

➢ un nombre de blessés, mais surtout de tués, beaucoup plus faible : 400 000 personnes ont perdu la vie lors du conflit, ils avaient été plus d'1,4 millions durant la Première Guerre mondiale ;

➢ un nombre important de logements détruits (600 000), endommagés (1,3 millions), et plus de 74 départements touchés, contre 13 pendant la Grande Guerre[1] ;

➢ une hausse de la fécondité qui n'a pas duré quelques années, mais deux décennies (le ralentissement ne s'est amorcé qu'en 1965) ;

➢ une croissance économique forte, qui s'explique par l'aide apportée par les américains (Plan Marshall) , la reconstruction de l'industrie et des infrastructures, et de manière plus générale, l'essor économique mondial ;

➢ un parc immobilier frappé par la fuite des investisseurs privés et en pleine déliquescence (450 000 logements ont été déclarés insalubres, donc à démolir)[2].

Parmi toutes celles invoquées, deux raisons nous semblent prépondérantes pour expliquer cette crise : l'immensité du retard à rattraper l'explosion démographique couplée à l'urbanisation rapide. Ce retard s'expliquait essentiellement par la réglementation de 1919 sur le blocage des loyers, qui avait eu ce redoutable effet pervers de ralentir considérablement la construction de logements[3]. Pendant l'entre deux guerres, nos voisins allemands et anglais réussissaient à construire 200 000 logements par an ; tandis que nous plafonnions à 90 000 logements par an[4]. La pénurie n'était pas seule responsable : la France était confrontée à une double hausse, celle de sa croissance démographique et celle de son urbanisation. En 1950, la France comptait 41,6 millions d'habitants, puis 43,8 millions en 1954, 46,5 millions en 1962 et enfin 48,7 millions en 1966. En une vingtaine d'année, le pays avait gagné 10 millions d'habitants. Les démographes tablaient même sur une

1 Frédéric Bluche, *Manuel d'histoire politique de la France contemporaine*, Presses Universitaires de France, 2e édition, p. 266.
2 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, pp. 32-33.
3 Loïc Bonneval, « Le contrôle des loyers empêche-t'il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, 12 octobre 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-controle-des-loyers-empeche-t.html.
4 Jean Jamois, *Les Z.U.P. (zones à urbaniser par priorité)*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1968, p. 12.

hausse continue qui mènerait le pays à 70 millions d'habitants au seuil du XXe siècle. À cette démographie galopante s'ajoutait un accroissement de la population urbaine. La part de la population urbaine passa de 52,8% en 1936, à 63,2% en 1962. De même, la France comptait 32 agglomérations de plus de 100 000 habitants en 1954, et déjà 38 en 1962. Les différentes prévisions tablaient sur une forte augmentation de la population des trois grandes agglomérations : Paris, Lyon et Marseille ; mais surtout sur une explosion démographique dans les agglomérations secondaires : Nantes devait dépasser Bordeaux, Grenoble rattraper Lyon, etc.

Quant au parc immobilier, son état était peu reluisant : «

- *en 1954, on comptait 42% de logements sans eau courante, il y en avait encore 22% en 1962 ;*

- *en 1954, 73% ne disposaient pas de W.-C. intérieur, en 1962, 39% ;*

- *en 1962, dix millions de logements n'avaient encore ni douche ni baignoire* »[1].

En plus d'être vétuste, il était de plus en plus inadapté ; la hausse de l'urbanisation se traduisait par une hausse de l'exigence des français, qui voulaient vivre, à présent, dans des logements plus grands, plus adaptés aux familles, et, reprise économique aidant, étaient prêts à consacrer une part plus importante de leur revenus.

Parmi les différentes causes qui expliquent cette crise du logement, l'état préoccupant du parc immobilier français est, sans aucun doute, la plus flagrante. Notons une autre cause, plus insidieuse mais tout aussi importante : la faiblesse du droit de l'urbanisme. De la période des « *mals-lotis* » à celle de la Reconstruction, le droit évolua bien qu'il paraissait encore trop faible pour surmonter la crise qui s'annonçait.

1 L'ensemble des chiffres cités sur cette page, proviennent du livre : Jean Jamois, *Les Z.U.P. (zones à urbaniser par priorité)*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1968, p. 13.

2) Les faiblesses du droit de l'urbanisme

Comme l'a écrit Pierre Merlin, le droit de l'urbanisme d'avant-guerre se résumait à un ensemble de « *mesures techniques visant la construction* »[1]. La première tentative de mise en ordre eut lieu en 1919, avec la loi « *Cornudet* »[2]. L'idée, séduisante de prime abord, était d'imposer un plan d'urbanisme aux villes peuplées d'au moins 10 000 habitants[3]. La faiblesse de l'administration centrale, en ce domaine, conjuguée à la récalcitrance des communes, perturbèrent la réalisation de ces plans[4], et à la veille de la seconde guerre mondiale, seulement 600 plans étaient en cours d'étude ou approuvés, alors que plus de 2 000 communes étaient concernées[5]. L'action corsetée de l'État laissa libre court au développement des lotissements.

Des années plus tard, le législateur souhaita développer des plans à l'échelle des plus grandes agglomérations. C'est ainsi, que doit être comprise la loi du 14 mars 1932[6], aussi appelée « *Plan Prost* ». Elle avait pour finalité l'organisation d'un projet d'aménagement de la région parisienne et devait servir de modèle à des projets d'urbanisme régionaux. Mais, comme les autres plans d'urbanisme, l'application de la loi est intervenue trop tardivement[7], et les lotissements défectueux ne trouvaient toujours pas de frein à leur développement.

Un tournant important intervint avec la loi du 15 juin 1943[8]. Cette grande loi, fondatrice du droit de l'urbanisme moderne, eut deux apports remarquables : elle donna la compétence du droit de l'urbanisme à l'État, et le dota de services spécifiques[9]. Le premier point se comprend aisément, le second mérite une rapide précision : quoi que cela soit encore discuté, la doctrine s'accorde à dire que la loi a extrait le droit de l'urbanisme de son cadre communal pour en faire une compétence étatique, avec toutes les conséquences que cela impliquait. La loi s'occupait également de planification. Pour cela elle prévoyait deux types de plans : le projet d'aménagement intercommunal pour, comme son nom l'indique, les groupements de communes, et le projet d'aménagement de commune pour les communes soumises aux plans prévus par les lois de 1919[10] et 1924[11].

1 Pierre Merlin, *L'urbanisme*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 8e édition, 2009, p. 60.
2 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.
3 Mais également à celles de plus de 5000 habitants si elles étaient en croissance rapide, plus toutes celles du département de la Seine, auxquelles on ajoutait les villes sinistrées, artistiques, etc.
4 Ce qui comprend le processus d'élaboration, l'enquête auprès du public ou encore l'approbation du plan.
5 Jean Gohier, *L'évolution de l'urbanisme en France*, Centre de recherche et d'urbanisme, 1965, p. 12.
6 « Loi du 14 mars 1932 autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne », *J.O.*, 18 mai 1932, p. 5 130.
7 Le Plan Prost ne fut approuvé qu'en 1939.
8 « Loi du 15 juin 1943 d'urbanisme », *J.O.*, 24 juin 1943, p. 1 715.
9 Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, coll. Précis Dalloz, 6e édition, 2008, p. 32.
10 « Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.
11 « Loi du 19 juillet 1924 modifiant les articles 1er, 4,5,6 et 8 à 16 de la loi du 14 mars 1919 », *J.O.*, 22 juillet 1924, p. 6 538.

L'application de ces deux types de projet s'avéra complexe. Tout d'abord, parce que ces plans se retrouvaient être vite dépassés, et devaient être régulièrement révisés ; de modifications en révisions se constituait, *in fine*, un urbanisme dérogatoire. Ensuite, la conception même de ce plan soulevait des difficultés, puisqu'il contenait une partie prospectiviste et une partie réglementaire[1]. Concrètement, ce plan contenait à la fois les axes de développement pour la ville et les mesures nécessaires à l'exécution de ces idées. Sauf que le service d'urbanisme concerné devait faire valider la partie réglementaire de son plan par le Conseil d'État. Si cela peut se comprendre d'un point de vue juridique, c'était en pratique, source de lenteur et de complexité. Finalement, il n'y eut que quelques plans qui furent réalisés. Comme le constata la juriste Sylvie Biarez le : « *développement des villes s'est fait dans le plus grand désordre* »[2] ; dans la malheureuse continuité de ce qui c'était passé avec les lotissements[3].

S'ajoutait à cette « *carence* » juridique, la difficulté pour les communes, détentrices du pouvoir d'urbanisme jusqu'en 1943, de mettre en place une politique foncière.

3) L'impossibilité pour les communes de mener une politique d'urbanisme

La croissance de la cité industrielle s'organisa pendant longtemps selon un ordre assez simple : les industriels paternalistes soucieux d'accroître leurs revenus, et de s'assurer la fidélité de leurs ouvriers, investissaient une partie de leur « *plus-value* » dans la construction de logements. Mais quelques temps après la déclaration de guerre de 1914, ce mode de production du logement cessa. Pour protéger les familles des hommes partis défendre la Nation[4], les députés instaurèrent un moratoire sur le paiement des loyers. La mesure se comprenait : il ne fallait pas rajouter du désordre au désordre, en expulsant des femmes et des enfants. Dans un premier temps, la disposition ne concernait qu'une minorité de locataires ; mais elle finit par être généralisée et par concerner presque l'ensemble du parc de logements. Les effets délétères ne se faisant pas encore sentir, on persista dans cette voie ; en 1918, une loi exclut les loyers des stipulations du Code Civil. Mais ce qui devait arriver, arriva. La masse des investisseurs privés préféra se détourner d'un secteur qui était devenu peu rentable, faisant par là chuter la production de logements. Pour ceux qui

1 Sylvie Biarez, *Une politique d'urbanisme : les Z.U.P.*, Centre de recherche de l'institut d'études politiques de Grenoble, 1972, p. 17.
2 Sylvie Biarez, *Une politique d'urbanisme : les Z.U.P.*, Centre de recherche de l'institut d'études politiques de Grenoble, 1972, p. 18.
3 Expansion régionale et équipements collectifs, *Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n° hors-série, juillet 1962, p. 71.
4 David Le Bris, « Le contrôle des loyers de l'entre-deux-guerres », *Le Monde*, 19 février 2013.

continuèrent leurs investissements, une baisse de qualité se faisait ressentir. Dans le même temps, les individus déjà propriétaires de logements ralentissaient considérablement leurs investissements dans leurs biens ; après tout, pourquoi continuer à investir dans quelque chose qui rapportait peu[1] ?

Mais outre ce frein réglementaire, deux autres obstacles majeurs empêchèrent la mise en place d'une véritable politique foncière : la difficulté pour les communes d'acquérir des terrains conjuguée à leur réticence à développer des équipements publics. Pour l'un comme pour l'autre, l'état d'esprit de l'époque ne s'y prêtait pas.

Concernant la difficulté des communes à acquérir des terrains, il n'y avait pas un, mais de multiples obstacles. Les urbanistes savent que le plus puissant frein au développement de la matière fut la propriété privée, et son caractère absolu. Ce droit inviolable et sacré. Mais au-delà de cette volonté de ne pas porter atteinte à ce droit, l'époque était aux valeurs « *libérales* ». La plupart des maires étaient fortement imprégnés de ces valeurs[2] et croyaient au marché « *autorégulateur* ». Logiquement, ils refusaient d'intervenir sur le marché foncier et préféraient laisser la concurrence produire son œuvre bénéfique. Ce postulat restreignit l'action des collectivités publiques pendant de longues années. Les communes se bornaient à acquérir des terrains qu'aux seules fins de faire fonctionner leurs services publics. Pour l'urbaniste André Bordessoule : « *la doctrine des ministères de tutelle s'était notamment fixée en ce sens, dans le double souci de ménager les finances locales et d'éviter la constitution dans le patrimoine des collectivités territoriales des biens de main-morte sans utilisation immédiate* »[3]. Finalement, les collectivités étaient contraintes de passer par la voie restreinte de la procédure d'expropriation[4], elle-même largement limitée par le droit de propriété.

Quant à l'acquisition de terrains dans le but de les revendre à des constructeurs : comme l'a rappelé Sylvie Biarez : « *c'était seulement dans certaines hypothèses déterminées, et en vertu de textes spéciaux, que les collectivités locales étaient habilitées à exproprier des terrains, qui étaient destinés non à demeurer dans leur patrimoine mais à être cédés à des tiers* », elle poursuivait : « *d'une manière générale, la cession, lorsqu'elle était possible, devait avoir lieu par*

1 Loïc Bonneval, « Le contrôle des loyers empêche-t'il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, 12 octobre 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-controle-des-loyers-empeche-t.html.

2 Même si l'on constatait de plus en plus d'infléchissements.Que ce soit par le socialisme municipal ou l'élargissement, par le Conseil d'État, du champ des besoins légitimes qui peuvent justifier l'intervention de la collectivité publique. Conseil d'État, 30 mai 1930, « Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers », *Recueil Lebon*, p. 583.

3 André Bordessoule, Pierre Guillemain, *Les collectivités locales et les problèmes de l'urbanisme et du logement*, Sirey, 1956, p. 126.

4 La loi du 3 mai 1841 cantonnait l'expropriation publique aux seuls cas où l'on devait édifier un ouvrage public. Par différentes lois successives la notion n'a été que timidement élargie, cela s'explique par le « *frein* » que constituait la protection du droit de propriété.

adjudication publique, avec publicité et concurrence. Des dérogations avaient été prévues, mais elles étaient rares ». Pour les communes, la seule procédure d'adjudication ne constituait pas la voie royale leur permettant de mettre en place une politique foncière[1].

Concernant la réticence des communes à réaliser des équipements publics : nonobstant les problèmes soulevés par l'acquisition des terrains, le positionnement des équipements publics aurait pu permettre aux communes d'orienter leur développement urbain[2]. Quelques fois cela fonctionnait, comme avec les H.B.M. ou les cités-jardins ; le plus souvent, cela donnait les lotissements défectueux. Lotissements qui n'étaient pas plus reliés à la voirie qu'aux réseaux d'assainissement. Cet état d'esprit était également perceptible à la fin de la Grande Guerre. Les maires des communes ne ployèrent pas le genou devant les obligations nées avec la loi « *Cornudet* », notamment le financement des équipements et travaux publics prévus dans les P.A.E.E. Le phénomène fut corrigé en partie, par la loi de 1924[3] qui obligeait les communes à financer les travaux prévus par les plans. Le législateur pensait sans doute tenir là un levier qui lui aurait permis d'organiser la construction des nouveaux lotissements. En réalité, les lotisseurs malveillants contournèrent très vite la loi : tandis que le législateur les obligeait à mener à bien un certain nombre de travaux avant de vendre leurs constructions, ceux-ci en faisaient supporter le surcoût aux acheteurs. C'est la loi de 1943[4] qui régla définitivement, mais trop tard, ce problème. Elle « *exigeait, préalablement à la vente ou à la location de terrains, la réalisation des travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement* […] *le préfet pouvait subordonner l'approbation du projet d'aménagement à l'exécution de travaux non prévus au projet présenté, et exiger la réserve d'emplacements destinés à des services publics, à des voies ou à des espaces libres* »[5].

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la crise du logement qui frappait le pays s'expliquait par de nombreuses raisons : forte croissance démographique, parc immobilier dépassé, moyens financiers et juridiques trop limités. Face à cette crise, beaucoup plus ample qu'après la Grande Guerre, quelle attitude allaient adopter les pouvoirs publics ? Devaient-ils attendre que la crise se résorbe d'elle-même ? Devaient-ils intervenir seulement pour empêcher les débordements

1 André Bordessoule, Pierre Guillemain, *Les collectivités locales et les problèmes de l'urbanisme et du logement*, Sirey, 1956, p. 155.
2 Sylvie Biarez, *Une politique d'urbanisme : les Z.U.P.*, Centre de recherche de l'institut d'études politiques de Grenoble, 1972, p. 24.
3 « Loi du 19 juillet 1924 modifiant les articles 1er, 4,5,6 et 8 à 16 de la loi du 14 mars 1919 », *J.O.*, 22 juillet 1924, p. 6 538.
4 « Loi du 15 juin 1943 d'urbanisme », *J.O.*, 24 juin 1943, p. 1 715.
5 Sylvie Biarez, *Une politique d'urbanisme : les Z.U.P.*, Centre de recherche de l'institut d'études politiques de Grenoble, 1972, p. 25.

les plus graves, comme avec la crise des lotissements ? L'échec du marché auto-régulé, la crise des lotissements, l'incapacité à imposer un urbanisme au commune, avaient instruit les hommes au pouvoir. Ce que les communes et le marché n'arrivaient pas à résoudre, l'État le pouvait. L'époque n'était plus la même, les idées avaient évolué ; l'idéologie « *libérale* » avait été mise à mal, et était à présent rejetée. La crise du logement devenait une priorité nationale. Un nouveau cycle débuta.

B) La renaissance de l'État

1) Un contexte idéologique nouveau

La France, ce pays des « *luttes intestines* » comme disait le général de Gaulle, connut une nouvelle querelle des Anciens et des Modernes. Avec dans le rôle des Anciens les « *libéraux* », et dans celui des Modernes les keynésiens. Elle commença durant l'entre-deux-guerres. Nous l'avons dit, l'idée d'un capitalisme sans contrainte, de « *laisser faire, laisser passer* », était de plus en plus fortement rejetée. C'était déjà le cas des marxistes. Mais certains souhaitaient dépasser cette position de fin du capitalisme. Ils se regroupèrent en un courant, fort minoritaire au début, qui optait davantage pour l'organisation et la rationalisation du capital afin de permettre d'en corriger les abus. Pour parvenir à ce résultat il fallait repenser le rôle et la place de l'État : ce dernier « *peut être mis au service du changement social, dans la mesure où il est la seule institution capable, par sa puissance, de stabiliser le marché et d'imposer des règles limitant ses excès* »[1]. Comme l'a résumé le politologue Olivier Nay, « *marginales dans les années 1930, ces thèses n'en préfigurent pas moins le principe de «* l'économie mixte *» (système économique associant l'État et le marché) qui s'imposera en 1945, à la faveur des idées keynésiennes, dans la plupart des démocraties libérales* »[2].

Il n'est jamais aisé de mesurer avec précision les causes provoquant un changement décisif de politique. Dans l'Europe de l'après-guerre, le retour d'un État fort prit la forme de la diffusion du modèle social-démocrate, sauf en France comme nous le verrons. Ce changement de mentalité tenait pour partie au réalisme et au pragmatisme des élites politiques, mais également au succès que rencontrèrent les idées de Keynes. L'économiste anglais, qui s'était pourtant lourdement trompé dans son analyse des conséquences de la Grande Guerre[3], connaissait un franc succès avec sa

1 Olivier Nay, *Histoire des idées politiques*, Armand Colin, p. 488.
2 Olivier Nay, *Histoire des idées politiques*, Armand Colin, p. 488.
3 À sa décharge, comme beaucoup d'anglais. Jacques Bainville, *Les conséquences politiques de la paix*, Hærès.

« *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* »[1]. Keynes recherchait une solution médiane entre le socialisme révolutionnaire et l'école libérale classique. Ainsi, bien qu'il se déclarait favorable à la propriété privée, il rejetait les théories économiques libérales ; « *alors que la Grande-Bretagne est dans la tourmente financière, il adresse une critique cinglante aux théories économiques de l'école «* classique *», en montrant que le capitalisme du «* laissez faire, laissez aller *», en limitant le pouvoir d'achat et en favorisant l'épargne improductive, est l'une des principales causes du chômage* »[2]. La capitalisme décrit par Marx, dont la crise de 1929 avait sonné le glas, dépérissait. La doctrine libérale était rejetée ; le « *laissez faire* » condamné.

En France, ce changement idéologique s'imposa peu à peu mais dans une forme différente des autres pays européens, et des États-Unis. Une forme particulière. Une synthèse comme a toujours su les produire notre génie national. À la Libération, la France combattante rêvait d'un grand parti de la Résistance ; cette volonté trouva à s'affirmer dans la création d'une « *troisième voie* », à mi-chemin entre le modèle libéral anglo-saxon et le modèle collectiviste soviétique. Une voie qui n'était pas non plus sociale-démocrate. Cette dernière reposait sur plusieurs socles : l'abandon de l'idée de révolution prolétarienne et la recherche d'une « *harmonie* » sociale. La première devait permettre un développement économique mis au service de politiques sociales. La seconde devait se faire rencontrer l'État et les différents partenaires, syndicats et patronat, afin que tous s'entendent pour limiter les conflits. Si cela convenait bien aux petits pays scandinaves, notre effervescence nationale l'en empêchait. Les communistes, et une partie des socialistes, n'avaient pas abandonné les idées collectivistes. Ils étaient nombreux à l'époque, et ils faisaient peur, obligeant la classe politique à prendre en compte la condition ouvrière. Entre les deux, et c'est là le deuxième point, les syndicats ne comptaient pas. Soit, ils étaient dans la contestation, soit, ils ne pesaient pas lourd.

La route, longtemps barrée politiquement, était maintenant accessible ; les rapports de force avaient changé, les cartes étaient redistribuées. Les partis de droite, orléanistes, qui avaient participé à la Révolution Nationale mais n'avaient pas rejoint à temps la Résistance étaient discrédités. Les radicaux, plus au centre, payaient l'échec de la IIIe République[3]. Ceux qui restaient à droite et au centre, anciens du Parti Démocrate Populaire ou de l'Union Républicain Populaire, formèrent un parti démocrate-chrétien : le Mouvement Républicain Populaire (M.R.P.). Ce parti, qui regroupait

1 John Maynard Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, 1979.
2 Olivier Nay, *Histoire des idées politiques*, Armand Colin, p. 490.
3 Frédéric Bluche, *Manuel d'histoire politique de la France contemporaine*, P.U.F., coll. Droit fondamental, mai 2008, 3e édition, p. 268.

des catholiques, des résistants, des travaillistes, soutenait le général de Gaulle. Et, au nom du refus de la division, réfutait le clivage droite-gauche. De l'autre côté, la Section Française de l'Internationale Ouvrière (S.F.I.O.), débarrassée de ses nombreux membres « *collaborateurs* » et glorifiée par ces actes durant la Résistance, réussit à faire oublier à certains le vote des pleins pouvoirs au Maréchal. À sa gauche, le Parti Communiste (P.C.) arrivait lui aussi à faire oublier le pacte germano-soviétique et son attitude jusqu'en 1941 ; Maurice Thorez joua habilement : il voulait paraître plus patriote que révolutionnaire, la propagande aidant (le parti des 75 000 fusillés), le P.C. devint le premier parti de France.

Ce mouvement politique « *sinistrogyre* » s'accompagnait, malheureusement mais sans qu'il y ait de lien entre les deux, d'un retour des partis sur le devant de la scène. Lors du référendum du 21 octobre 1945 les français approuvèrent la création d'une Assemblée Constituante qui soumit, en partie, l'action du G.P.R.F. ; quant aux élections, elles firent la part belle au P.C., à la S.F.I.O. et au M.R.P. Le général de Gaulle, réélu chef du gouvernement, dut composer avec des forces en présence qui ne s'accordaient sur rien. Finalement, las de ces tractations et ces manœuvres, et ayant senti qu'il n'aurait pu gouverner le pays comme il l'entendait, de Gaulle démissionna... laissant le champ libre aux partis. Entre temps, son action à la tête du G.P.R.F. fut remarquable. Parmi toutes ces mesures, citons pêle-mêle la création de l'E.N.A., le droit de vote pour les femmes, la création de la Sécurité Sociale et des allocations familiales, fondements de l'État-Providence, le traitement de la délinquance juvénile, etc. Partout, l'autorité de l'État était réaffirmée. Un État fort mais un État juste. En deux ans, le G.P.R.F. laissa un cadre solide à une IVe République qui l'exploitera peu.

L'État avait retrouvé sa liberté, et pour lui permettre d'être interventionniste il fallait qu'il fût fort. Il le devint après s'être doté d'une administration centrale digne de ce nom, composée de l'élite française, des brillants polytechniciens, des normaliens, des hauts fonctionnaires. Une administration se reposant également sur le travail de « *commissariats* ». Le plus célèbre d'entre eux fut sans nul doute le Commissariat général du Plan et de la Productivité avec « *l'agent américain* »[1] Jean Monnet à sa tête. Cette administration reçut la lourde charge de penser et d'organiser le redressement économique du pays, et d'exprimer ce travail d'orientation au travers des plans quinquennaux. Cette « *ardente obligation* » constitua la *planification à la française*.

1 Formule de Marie-France Garaud sûrement inspirée par de Gaulle : « *L'Europe intégrée, ça ne pouvait pas convenir à la France, ni aux Français… Sauf à quelques malades comme Jean Monnet, qui sont avant tout soucieux de servir les États-Unis* ». Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Fayard, 1997, tome 2, p. 215

2) Les moyens juridiques et financiers d'une nouvelle politique

L'urbanisme a été longtemps rattaché au ministère de l'Intérieur ; mais « *il ne disposait pas de personnel technique qualifié et il intervenait surtout comme administration de tutelle des communes qui détenaient l'essentiel des responsabilités* »[1]. Puis vint la grande loi d'urbanisme du 15 juin 1943[2]. Certains virent dans cette loi des éléments qui leur permettaient d'affirmer qu'il y avait une continuité avec les précédentes grandes lois d'urbanisme[3]. C'est sans doute vrai, il y a toujours une continuité dans les lois d'une même discipline. Il y a beaucoup plus d'éléments indiquant une rupture historique. Celle-ci se matérialisa dès le titre I, qui « *dota l'État de services spécifiques d'urbanisme : à l'échelon central, la délégation à l'équipement national au sein de laquelle avait été créée une direction de l'urbanisme et de la construction immobilière ; à l'échelon régional, des services extérieurs placés sous l'autorité d'un inspecteur général de l'urbanisme* »[4]. En l'élevant à une compétence d'État, on dota l'urbanisme de moyens lui permettant de devenir adulte.

La loi se chargea également de reprendre et d'améliorer les projets, communaux et intercommunaux, élaborés sous l'autorité de l'État. Mais le point fondamental de la loi demeure : *le principe* [...] *selon lequel les dispositions d'urbanisme qui restreignent l'utilisation du sol n'ouvrent droit à aucune indemnité quand elles ne modifient pas l'état antérieur des lieux* »[5]. Ce fut le second point de rupture majeur. Jusqu'alors, le droit de propriété n'avait pas trouvé de frein à son absolutisme, les tribunaux aidant ; cela gênait l'action des collectivités désireuses de maîtriser l'urbanisme. Ce tournant législatif permit de « *contrôler* » le développement de l'urbanisme, via les plans d'urbanisme. En outre, la loi renforça les dispositions juridiques en matière de zonage, lotissement, permis de construire, et bien d'autres mesures. La qualité de cette loi de bon sens, et sans doute également les circonstances, constituèrent les raisons pour lesquelles elle ne fut pas abrogée à la Libération. Le besoin d'un État fort était bien dans l'air du temps.

Ce renouveau dans les idées se faisait ressentir également dans le domaine de la construction. Dans un premier temps, juste après la Libération, « *la priorité fût très justement accordée à la reconstruction des infrastructures et du patrimoine de production (usines) grâce aux*

1 Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 6e édition, p. 32.
2 « Loi du 15 juin 1943 d'urbanisme », *J.O.*, 24 juin 1943, p. 1715.
3 Olivier Piron, « 1943-1993, un anniversaire oublié », *Études foncières*, numéro 62, 1994, p. 35.
4 Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 6e édition, p. 32.
5 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 36.

aides financières du plan Marshall : ce fût la période de la Reconstruction (de 1945 à 1953) »[1]. En matière de logement, une mesure phare fut prise : les habitants qui avaient eu leur logement détruit ou gravement endommagé, du fait de la guerre, étaient entièrement dédommagés. Mais demeurait le problème des constructions neuves. On en construisait 150 000 entre 1945 et 1950, dont même pas un quart était des H.B.M. C'était peu. Néanmoins la psychologie nouvelle consacra une nouvelle politique du logement : le social locatif. Naguère cantonné aux cités-jardins, aux réalisations de quelques « *patrons paternalistes* », aux H.B.M.[2], ce type de logement rencontrait un franc succès.

En 1947, une mesure financière formalisa ce changement. Le législateur octroya à l'État, et à la Caisse des Dépôts et Consignations, la faculté de prêter de l'argent aux constructeurs de H.B.M., devenues Habitation à Loyer Modéré (H.L.M.). Le système pensé était le suivant : les prêts « *avaient une durée de 65 ans, un taux d'intérêt de 1%, puis 2%, couvraient 95% puis 90% du prix plafond de l'opération et comportaient un dispositif de différé d'amortissement* »[3]. Ce montage se montra très attractif pour les constructeurs, puisqu'ils remboursaient leurs prêts seulement quand les constructions étaient terminées ; le second avantage était que le laps de temps qui leur était octroyé leur permettait de percevoir les premiers loyers. Ainsi, en 1957, le nombre de constructions s'élevait à 55 000 logements locatifs, dont 18 000 en accès à la propriété. Ce dispositif fut suivi par d'autres, moins intéressants financièrement mais tout aussi efficaces. Parmi eux, les « *primes et prêts* » du Crédit Foncier de France qui octroyaient une subvention et un prêt, sous diverses conditions.

Sans conteste, la mesure phare fut le plan « *Courant* ». Elle devait son nom au ministre de la Reconstruction et du logement, Pierre Courant, à l'origine du vote de la loi. Par ce biais l'État mit en place une série de dispositions facilitant la construction de logements ; ces mesures concernaient à la fois le foncier et le financement de la construction. Même si la mesure ne visait pas spécifiquement un type d'habitat précis, au ministère en charge du logement, la priorité semblait être donnée à la construction de grands ensembles[4] ; position confirmée par le Conseil économique[5]. Dans la même veine, la même année, le gouvernement mit à contribution les employeurs. Il décida la création d'une contribution obligatoire des entreprises à l'effort de construction (fixée à 1 % de la masse des salaires pour les entreprises de plus de 10 salariés). Ce « *1% patronal* » permit d'irriguer la source des financements de logements sociaux. L'ensemble des fonds étaient réunis par l'Office

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 36.
2 Peu furent construits, et étaient généralement, en accès à la propriété.
3 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 38.
4 Adrien Spinetta, « Les grands ensembles pensés pour l'homme », *L'architecture aujourd'hui*, n° 46, février-mars 1953.
5 Avis formulé par le Conseil économique dans sa séance du 30 juin 1953.

Central Interprofessionnel du Logement (O.C.I.L.), à l'origine de la construction d'un certain nombre de grands ensembles.

Cet investissement pécuniaire se conjugua à une remise en ordre « *par la multiplication et le renforcement des organismes constructeurs de logements sociaux* »[1]. Il y eut les Offices publics H.L.M. (O.P.H.L.M.), qui étaient des établissements publics créés par des collectivités territoriales. Ils avaient pour mission d'aménager, de construire et de gérer des logements sociaux. L'État exerçait un contrôle par l'intermédiaire de l'autorité déconcentrée : le préfet. Ils furent remplacés bien plus tard par les Offices publics de l'habitat (O.P.H.)[2]. Plus tard, la loi du 16 juillet 1971[3] créa les Offices Publics d'Aménagement et de Construction (O.P.A.C.) ; ces Établissements publics à caractère industriel et commercial (E.P.I.C.) réalisaient et géraient des immeubles d'habitation en collaboration, ou pour le compte, de l'État et des collectivités territoriales. La mission confiée aux O.P.A.C. était sensiblement plus étendue que celles des O.P.H.L.M. Et s'ils sagissaient principalement du domaine du logement social, ils pouvaient aussi exercer d'autres compétences en matière de logement (comme gérer une copropriété faisant l'objet d'un plan de sauvegarde). Relevons enfin l'existence des organismes privés d'habitations à loyer modéré. Les sociétés anonymes H.L.M. (S.A.H.L.M.), devenaient Entreprises Sociales pour l'Habitat (E.S.H.) en 2002. Elles étaient regroupées au sein de la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat et géraient plus de deux millions de logements où habitaient 4,5 millions de personnes[4] ; les sociétés anonymes coopératives de production, également créées en 1971[5], et soumises au Statut de la coopération et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré, étaient au nombre de 165 en 2014. Elles produisaient, chaque année, environ 5 000 logements dont 4 000 étaient réservés à l'accession à la propriété.

La dernière mesure phare, illustrant ce changement d'époque, fut l'abandon de la réglementation des loyers[6]. C'est la loi du 1er septembre 1948[7] qui organisa la déréglementation des loyers des logements non aidés (et achevée à partir de 1949). Une telle mesure ne se justifiait plus, et le législateur souhaitait faire revenir les investisseurs dans le marché de la construction non aidée.

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 38.
2 « Ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat », *J.O.*, 2 février 2007, p. 2 028.
3 « Loi n° 71-580 du 16 juillet 1971 relative aux habitations à loyer modéré », *J.O.*, 17 juillet 1971, p. 7 053.
4 Cyrille Lachèvre, « Tensions à la tête des fédérations HLM », *Le Figaro*, 27 mai 2008.
5 « Loi n° 71-580 du 16 juillet 1971 relative aux habitations à loyer modéré », *J.O.*, 17 juillet 1971, p. 7 053.
6 Remis récemment au goût du jour, sous une forme rénové : « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809.
7 « Loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement », *J.O.*, 2 septembre 1948, p. 8 659.

Malgré cela, même si elle permit de faire repartir le marché de la construction de logements non primés[1], l'essentiel du marché demeurait majoritairement composé de logements réglementés. Qui plus est, le coût des constructions nouvelles entraîna mécaniquement une hausse des loyers, et logiquement un fossé se creusa avec les loyers du parc locatif général, rendant plus délicate la commercialisation de ces logements neufs. Quant au rattrapage progressif des loyers prévu par la loi, il resta lettre morte. Pour être plus exhaustif, signalons qu'en 1954, la Caisse des dépôts et consignations a créé, sous l'impulsion de son directeur, François Bloch-Lainé, une filiale immobilière : la Société Centrale Immobilière (S.C.I.C.).

Finalement, la volonté politique forte de l'État, suivie d'investissement massif, a relancé la construction dans le pays. Mais une question demeurait : quelle forme urbanistique devait être privilégiée ?

3) Le choix naturel des grands ensembles

Ce choix fut l'aboutissement de deux logiques : une économique et une urbaine. Après la Libération, le mode de financement de la construction changea, précipitant une évolution de la forme des logements, du lotissement vers les grands ensembles. Cette évolution fut facilitée par les travaux des urbanistes, notamment des progressistes.

Au préalable, nous avons à définir la notion de « *grands ensembles* ». D'apparence technocratique, ce terme ne doit rien à l'administration. Il revient à l'architecte français Maurice Rotival d'employer pour la première fois cette expression, dans la revue « *L'architecture d'aujourd'hui* »[2]. L'auteur y écrit qu'il se servait de ce terme pour désigner des constructions de grande envergure, constituant des unités résidentielles, équilibrées et complètes. Le ton employé et les idées invoquées marquaient l'attachement de l'auteur au courant progressiste. Bien que juste dans sa description, l'expression fut concurrencée par la « *grande opération* » (Claudius-Petit en 1950), l'« *unité de voisinage* » (affectionné par la presse spécialisée), le « *nouvel ensemble urbain* », ou encore le « *nouvel ensemble d'habitation* »[3]. Mais au final, c'est le terme « *grands ensembles* » qui s'imposa.

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 40.
2 Christine Mengin, « La solution des grands ensembles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 64, octobre-décembre 1999, p. 105.
3 Christine Mengin, « La solution des grands ensembles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 64, octobre-décembre 1999, p. 106.

Concernant la réalité de ce que recouvrait la notion. Pour le géographe Yves Lacoste, le grand ensemble est « *une unité d'habitat relativement autonome formée de bâtiments collectifs, édifiés en un assez bref laps de temps, en fonction d'un plan global qui comprend plus de 1 000 logements* ». L'organisation de cette masse de logements « *repose sur la présence d'équipements collectifs (écoles, commerces, centres socioculturels)* »[1]. Le sociologue René Kaës reprit l'idée d'une masse d'habitations organisée en un ensemble architectural et urbanistique, pourvue d'équipements collectifs[2], auquel il ajouta un critère : cet « *habitat collectif entièrement nouveau répond à une situation économique, technique et démographique nouvelle* »[3]. Pour Pierre Merlin, ce sont des « *groupes de grande dimension d'immeubles locatifs implantés dans des périmètres précisément délimités* » ; il précise : « *ces immeubles ont de quatre à une vingtaine de niveaux. Les deux formes les plus répandues, et souvent mêlées, sont la* « barre »*, immeuble allongé, ne dépassant souvent pas 5 niveaux (R+4) afin que la construction d'un ascenseur ne soit pas obligatoire, et la « tour » (immeuble en hauteur, sur une base le plus souvent rectangulaire, voire carrée, atteignant souvent dix étages et plus)* » [4].

Forts de ces précisions, reste à rappeler les raisons qui poussèrent les constructeurs à choisir la solution des grands ensembles. Comme souvent, il n'y a pas eu de facteur déterminant, mais la coalition de plusieurs choses. Après la Grande Guerre, le financement de la construction avait été assuré dans sa majorité par des particuliers. Cela avait eu des conséquences sur le type d'habitat puisque les ménages investissaient selon leurs moyens : dans des maisons individuelles (multiplication des lotissements). Après la fin la guerre, le financement devint le fait d'acteurs « *institutionnels* », le type d'habitat recherché devait être plus adapté aux constructeurs, les offices publics et les S.A.H.L.M. Ces derniers recherchaient une bonne rentabilité tandis que l'industrialisation de la construction permettait de concentrer des logements.

Pour les responsables politiques, la crise du logement fut pendant longtemps une épée de Damoclès. Ils se devaient d'y trouver une solution, les besoins étaient trop urgents, les manques trop importants. Il fallait construire rapidement et pour y parvenir les constructeurs devaient avoir à leur disposition des terrains constructibles, mais ils étaient rare (les lotissements d'avant-guerre avaient consommé beaucoup d'espace). Il fallait ajouter la contrainte juridique que représentait la nécessaire

1 Yves Lacoste, « Un problème complexe et débattu : les grands ensembles », *Bulletin de l'Association des géographes français*, 318-319, novembre-décembre 1963, pp. 37-46.
2 Christine Mengin, « La solution des grands ensembles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 64, octobre-décembre 1999, p. 106.
3 René Kaës, *Vivre dans les grands ensembles*, Les Éditions ouvrières, 1963, pp. 38-39.
4 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 46.

compatibilité du projet, avec les P.A.E.E. Ces fameux plans, qui ne prévoyaient que très peu de zones ouvertes à la construction. Pour surmonter ces obstacles, les constructeurs se tournèrent vers un type d'habitat collectif, permettant certaines densités (de 50 à 100 logements par hectare).

À ces causes économiques, juridiques, politiques, s'ajoute une explication « *idéologique* ». Comme l'a rappelé Pierre Merlin, « *le mouvement moderne, qui se reconnaissait à travers les principes de la charte d'Athènes, devint à cette époque la «* pensée unique *» des architectes et des urbanistes* »[1]. Ces idées attrayantes ne séduisaient pas que le cercle des urbanistes ; des hommes politiques étaient également conquis. Ainsi d'Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et du Logement, qui se fit le chantre de ces nouvelles idées (jusqu'à demander à Le Corbusier de réaliser une « *cité radieuse* » dans sa ville de Firminy). L'opinion publique se rallia également à cette nouvelle conception de la ville. C'est ainsi, que tout ce qui faisait le cœur de la doctrine progressiste : le zonage, la séparation des fonctions, la place de la rue, de l'automobile, etc. tout fut repris et appliqué. Du moins c'est ce que pense les dénonciateurs faciles de l'urbanisme ségrégatif. C'est occulter trois choses fondamentales : les théories progressistes ne sont pas exemptes de reproches ; elles ont été appliquées par des architectes qui n'avaient pas le talent des maîtres à penser du courant ; il est délicat de démêler dans ce tout qui a été construit, ce qui relève du courant progressiste ou non, et quelle proportion prennent ces constructions... Tout juste peut on dire que, hormis les quelques constructions passées à la postérité, c'est au mieux la vulgate de la pensée progressiste qui fut appliquée.

Après avoir dit ce qu'ils n'étaient pas.Voyons ce qu'ils furent :

- Une rupture introduite avec le tissu urbain ancien ;
- Une forme architecturale nouvelle (tours et barres) ;
- Une opération d'envergure (plus de 500 logements) ;
- Un type nouveau de financement ;
- Une rationalisation de la construction.

Ce choix des grands ensembles ne fut pas plus le résultat d'un affrontement entre

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 42.

culturalistes et progressistes, ayant tourné à l'avantage de ces derniers, que l'application forcenée d'une idéologie progressiste. Ce choix était d'abord un compromis. Des principes progressistes mâtinés d'idées culturalistes. Des idées progressistes séduisantes pour des politiques cherchant à résorber la crise du logement. Des idées retravaillées et adaptées aux besoins de l'époque. Ces grands ensembles, enfants d'une certaine idéologie et de moyens financiers nouveaux, furent au cœur d'une politique d'urbanisme destinée à résorber la crise, séculaire, du logement. Ne restait plus qu'à la mettre en œuvre.

4) Production et localisation des grands ensembles

On a beaucoup gloser sur ces grands ensembles, à qui l'on reprochait tout, et surtout d'être loin de tout. La réalité est plus nuancée. Absente légalement, la notion de « *grand ensemble* » est difficile à définir ; plus encore lorsqu'il s'agit de définir un seuil minimal de logements. Nous pouvons seulement établir un ordre de grandeur, en se servant des chiffres avancés par Pierre Merlin. Ceux-ci concernent la première vague de logements, à savoir la décennie 1950 et le début de la suivante. Ainsi, en 1964, la France comptait 200 ensembles de plus de 1000 logements (avec une répartition équilibrée en Paris et la province), pour un total de 350 000 logements ; une fois achevés ces ensembles accueillaient 2 millions de personnes dans, à peu près, 500 000 logements. Avec un seuil de logements à 500 par ensemble, le nombre total de logement passe à 600 000[1]. Cette première vague de construction atténua fortement la crise du logement.

Le niveau de production de logement augmenta durablement jusqu'à la crise pétrolière de 1973. Tous les types de logement furent concernés par cette hausse : le logement social était minoritaire (23% en 1957). La part des locations sociales atteignit, dans les années 1960, son maximum, à savoir 30% ; les constructions sous régime des primes et prêts s'élevaient à 23% ; le secteur libre représentait plus de 40% des constructions[2]. Ces chiffres illustrent l'impressionnant élan de construction de logements que les pouvoirs publics ont suscité. Quant à la localisation de ces grands ensembles, il y a deux points de vue à étudier. Tout d'abord, sous quel type de planification ont-ils vu le jour ? Les choses se déroulèrent simplement, parce que ces grands ensembles échappaient à tout texte officiel, leur localisation résulta « *non d'une quelconque stratégie d'urbanisme à l'échelle des villes ou des agglomérations urbaines mais des disponibilités de terrain* »[3]. Au moment de leur construction, la région parisienne était encore sous l'emprise du

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 50.
2 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 52.
3 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 49.

plan régional : le P.A.R.P. ou plan PROST. Plan conçu au tournant des années 30, dont l'un des objets, était de limiter la construction des lotissements. Malgré plusieurs tentatives, il ne fut jamais révisé.

Ensuite, dans quel contexte a-t-on eu recours à ces grands ensembles ? Nous pouvons dégager essentiellement trois situations :

- le cas le plus fréquent était la construction dans les quartiers périphériques des centres urbains. Cela permettait d'offrir un habitat neuf, à la fois aux habitants des logements dégradés du centre-ville ; et aux nouveaux venus suite à l'exode rural ;

- il y avait aussi des sortes de « *villes nouvelles* », qui suivaient le mouvement, sur le territoire, de l'industrie. Ce fut le cas de Mourenx (industrie gazière), ou de Bagnols-sur-Cèze et Pierrelatte (industrie nucléaire). Les frontières, entre les deux situations que nous venons d'évoquer, sont poreuses ; il y a des cas où il est difficile de dire laquelle des situations a conduit à la construction des grands ensembles, il en est ainsi de Meaux, ou encore de Melun ;

- enfin, il y avait les opérations de rénovation de quartiers insalubres ou mal construits, comme le quartier de la Porte de Bâle à Mulhouse, ou l'îlot Bièvre à Paris.

Loin des idées reçues, on ne construisit pas les grands ensembles loin de la ville, loin des moyens de transport, loin de l'emploi. Ce fut exactement le contraire, quand ils n'étaient pas situés dans la ville elle-même (comme à Marseille et la plupart des grandes villes), ils étaient a proximité des bassins d'emploi.

Mais ce déferlement des grands ensembles dans le paysage français commençait à susciter des critiques. Si l'idée même de construire des grands ensembles n'était pas fondamentalement remis en cause, certains auteurs fustigeaient les erreurs et les abus qui étaient apparus lors de la réalisation de certains. Les critiques portèrent essentiellement sur le cadre physique, jugé « *moche* », et l'insuffisance, supposée, de vie sociale. À l'instabilité de la IIIe République avait succéder le « *trouble dans l'État* » de la IVe, si l'on voulait corriger les abus, l'instabilité gouvernemental ne le permettait pas. Cela dura jusqu'en 1958, au moment du retour du général de Gaulle. Nouvelles institutions, nouveau gouvernement qui devait rechercher l'unité, la cohésion, la discipline afin d'assurer la continuité de l'État, et à travers lui l'intérêt général. Ce renouveau se

traduisit, en droit de l'urbanisme, par la saisie par les pouvoirs publics du problème, mineur mais exponentiel, des « *grands ensembles* ».

§ II : L'ORGANISATION JURIDIQUE DES GRANDS ENSEMBLES : LES Z.U.P.

La politique des grands ensembles porta ses fruits, bon nombre de français avaient un logement décent à un prix raisonnable. L'évidence de cette réussite n'empêcha pas certains de formuler des critiques, parfois vives, contre cette politique. Ils se focalisaient sur deux points : l'absence de vie sociale et la critique de leur architecture. L'uniformité était fustigée. Une uniformité « *démographique* » et « *socio-économique* » serinée par les critiques. Ces caractéristiques semblaient être confirmées par les pyramides d'âges et les barèmes de revenus, en oubliant que c'était avant tout la sociologie française qui avait considérablement évoluée[1]. Qui plus est, quand il s'agissait d'établir un lien entre ce « *caractère global d'uniformité* » et l'isolement des habitants du reste de l'agglomération, l'argumentaire faisait défaut. Ces critiques injustes soufraient d'un défaut d'objectivité, et prirent plutôt l'apparence d'incantations : « *ces cités apparaissent incomplètes, il y manque un aspect essentiel de la vie collective : la diversité sociale, source de tension sans doute, mais aussi d'enrichissement collectif* »[2]. Dans le même ordre d'idées, dans le livre *Il est une fois l'habitat* sont pointées les critiques d'alors : « *mouvements d'éducation populaire, associations diverses, sociologues et psychologues ont dénoncé ce qu'on appelait déjà le* « mal des grands ensembles »»[3].

Sans nier les difficultés qu'on pouvait y rencontrer, la faille majeure de ce type d'argumentation est justement qu'elle n'en est pas une. La déconnexion avec la réalité est flagrante, les arguments étayés par des statistiques et des études complètes peu nombreux. Puis certains commencèrent à délirer sur la « *sarcellite* », dans lequel se « *blottit un mal qui terrasse les habitants de Sarcelles, étendu ensuite aux habitants des grands ensembles, véritables milieux pathogènes* »[4]. Les plus touchés ? Les jeunes et surtout les femmes, qui à l'époque travaillaient peu. Pourquoi ? Ceux qui invoquaient cette « *maladie* », cherchaient souvent à mettre en avant

1 Pierre GUINCHAT, Marie-Paule CHAULET, Lisette GAILLARDOT, *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, 1981, p. 138.
2 Les grands ensembles, « Revue de l'action populaire », *Études foncières*, n° 131, janvier-février 2008, p. 52.
3 Pierre GUINCHAT, Marie-Paule CHAULET, Lisette GAILLARDOT, *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, 1981, p. 128.
4 « La « *sarcellite* », maladie locale... », *Le Parisien*, 30 juillet 2014, adresse universelle : http://www.leparisien.fr/val-d-oise/la-sarcellite-maladie-locale-30-07-2004-2005176108.php.

« *l'angoisse* » qui s'abattait sur les habitants de ces logements ; sentiment qui se nourrissait d'un autre : l'ennui, lui-même provoqué par le « *mono-fonctionnalisme* » des grands ensembles. On qualifiera ces nouvelles habitations de « *cités-dortoirs* ». On découvrit le « *mal des grands ensembles* » qui entraînait : « *chez beaucoup d'habitants des réactions psychologiques contraires au développement d'une collectivité fondée démocratiquement sur la participation sociale des usagers : attitudes de repli, réflexes de peur, recherche de la sécurité, attitudes d'opposition, comportements agressifs* »[1].

En 1963, la Revue de l'Action populaire consacra un article aux grands ensembles et dressa un panorama des difficultés qui les caractérisaient, notamment l'architecture : « *dans la presque totalité des grands ensembles, les besoins de rassemblement, d'intimité et d'harmonie sont mal satisfaits. Cette insatisfaction se ressent cruellement dans le cadre, dans le paysage ou plus exactement dans l'absence de paysage* ». L'auteur poursuivait : « *le principal défaut réside dans l'absence de volumes extérieurs ».* Avant de conclure d'une phrase lapidaire : « *Le grand ensemble, au sein de nos villes ou à leur périphérie, n'est qu'une excroissance cancéreuse* »[2].

Ce qui est intéressant ici, ce n'est pas l'objet de la critique, mais la critique elle-même. D'abord, les reproches provenaient de personnes extérieures aux grands ensembles. Cela ne les disqualifie pas pour en parler, mais cela pose un problème quand leurs avis vont à l'encontre de celui de la majorité des habitants, qui y trouvaient le confort à un prix abordable[3]. La critique devient mépris. Et puis, il faut se rappeler que les lotissements défectueux avaient soulevé en leur temps des critiques autrement plus véhémentes : les descriptions apocalyptiques, ou bien ces députés qui s'étaient jurés de faire « *rendre gorge* » aux lotisseurs malveillants, ou bien encore le rejet de la « *lèpre pavillonnaire* »[4]. Finalement cette « *critique architecturale* » eut très peu de répercussion. On ne peut pas en dire autant de la « *critique sociale* » des grands ensembles. Sans la détailler pour l'instant, notons qu'elle était le signe d'un changement majeur dans le droit de l'urbanisme : les architectes, penseurs, théoriciens étaient dépossédés de leur matière au profit des sociologues.

Il est certain que ces grands ensembles n'étaient pas exempts de défauts. S'ils demeuraient

1 Pierre Guinchat, Marie-Paule Chaulet, Lisette Gaillardot, *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, 1981, p. 129.
2 Les grands ensembles, « Revue de l'action populaire », *Études foncières*, n° 131, janvier-février 2008, pp. 52-53.
3 Parmi les études réalisées à propos de la satisfaction des habitants, la plus célèbre réalisée par l'Institut national d'études démographiques (I.N.E.D.) : Paul Clerc, *Grands ensembles. Banlieues nouvelles. Enquête démographique psycho-sociologique*, P.U.F., 1967.
4 Maurice Rotival, « Les grands ensembles », *L'architecture d'aujourd'hui*, n° 6, juin 1935, pp. 57-72.

marginaux il n'en n'étaient pas moins en expansion. Les pouvoirs publics qui avaient constaté ce manque d'organisation générale finirent pas prendre les mesures nécessaires afin d'officialiser les grands ensembles en créant la zone à urbaniser par priorité (Z.U.P.) (A), outil dont on devait se servir pour faire coïncider la création massive de logement avec le développement d'équipements publics, et plus généralement, de services publics (B). Imparfaite mais très utile, la Z.U.P. a réussi sa mission, et fut une étape importante dans l'organisation du droit de l'urbanisme (C).

A) L'organisation de la politique des grands ensembles

Les pouvoirs publics furent très tôt concernés par la construction des grands ensembles. Ils voulaient accentuer leur implication afin de mieux en contrôler certains aspects. La situation l'imposait. Les démographes et autres prévisionnistes s'accordaient sur un besoin de logement à construire gigantesque, ce qui devait avoir d'importantes répercussions sur le sol et sa gestion.

Depuis qu'il a pris le problème de la crise du logement à bras-le-corps, l'État a investi beaucoup de moyens. Tout naturellement les outils déployés s'affinaient, le personnel concerné se rôdait. On arrivait à mieux cerner les besoins réels en terme de logements. Même s'il existait encore des divergences dans les chiffres avancés, l'économiste Claude Alphandéry[1] parlait de 500 000 logements à construire par an, le journaliste économiste Gilbert Mathieu[2] de 600 000 logements, quand le Fédération nationale du bâtiment[3] disait 420 000 logements par an. Tous se rejoignaient sur cet ordre de grandeur. Les pouvoirs publics eux s'en remettaient aux travaux Commission de l'habitation du Commissariat général au Plan d'équipement et de la productivité. Elle indiquait dans son rapport général, en vue de l'élaboration du Ve Plan, son souhait de voir : « *la construction de 11 à 12 millions de logements neufs, la modernisation de 4 à 5 millions de logements anciens sur les 6 à 7 millions qui subsistent alors, qu'il paraîtrait au minimum souhaitable de réaliser en vingt ans* ». Soit un objectif de 500 000 logements par an. Au contraire de qui est affirmé de nos jours, la construction devait être répartie intelligemment, afin de conserver un équilibre entre les logements « *économiques* » et les autres[4].

Pour atteindre cet objectif ambitieux, le gouvernement devait agir. Concernant le foncier,

1 Claude Alphandéry, *Pour une politique du logement*, Éditions du Seuil, 1965.
2 Gilbert Mathieu, *Peut-on loger les français ?*, Éditions du Seuil, 1965.
3 *Pour une politique à long terme du logement*, Fédération du logement.
4 Jean Jamois, *Les Z.U.P. (zones à urbaniser par priorité)*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1968, p. 15.

cette politique requérait un nombre important de terrains disponibles ; ceux-ci devaient être viabilisés et avoir un minimum d'équipements collectifs… tout en restant rentables pour les constructeurs. Ce point posait problème puisque l'explosion du nombre de constructions avait fait s'envoler les prix des terrains. Concernant l'urbanisme, une question de planification urbaine était soulevée. Selon les spécialistes, les grands territoires urbains français allaient être confrontés à une forte croissance démographique. Comment allait-on organiser cela ? Si en priorité on prévoyait que les espaces vides des communes devaient être comblés et l'existant réhabilité, cela paraissait insuffisant. Immanquablement, les villes allaient connaître une extension qu'il fallait organiser au mieux. C'est ce point que mit en lumière le politologue Jean Jamois, résumé ainsi : les constructions, en ordre dispersé, présentaient un surcoût en termes d'infrastructures et de superstructures. Parce qu'on les construisait quelques fois à l'écart des grands réseaux, et même à l'écart d'autres ensembles, cela obligeait les différentes collectivités publiques à multiplier les travaux d'infrastructures, de voirie, d'assainissement, etc.[1]. Encore une fois, nous sommes loin des préjugés de notre époque qui veulent que le législateur ait occulté la question du ghetto.

Le décret du 31 décembre 1958[2] apporta la solution. Il institua les « *zone à urbaniser par priorité* » (Z.U.P.). Les pouvoirs publics conçurent cet outil, d'abord, pour favoriser la concentration des constructions, et si possible sur des terrains déjà disposant d'un minimum d'équipements. Comme le démontra Pierre Merlin, cette concentration des investissements publics eut plusieurs conséquences dont une particulièrement positive : la fin de la recherche du moindre m² constructible par les constructeurs. En effet, les pouvoirs publics étaient, à présent, obligés de mettre en place une véritable offre foncière[3] ; leur tache fut facilitée par la loi sur l'expropriation qui avaient été votée en 1953[4].

Plusieurs traits caractérisaient cette Z.U.P. et les possibilités qu'elle ouvrait. En premier lieu, elle permit le rapide équipement de terrains où l'on souhaitait réaliser des constructions. Ensuite, une collectivité publique (établissement public, société d'économie mixte à capitaux majoritairement publics, commune, État, etc.) était obligatoirement le maître d'ouvrage. Quelle qu'elle fût, elle était tenue par un calendrier strict : définition d'un programme, achat de terrain (la

1 Jean Jamois, *Les Z.U.P. (zones à urbaniser par priorité)*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1968, p. 17.
2 « Décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité », *J.O.*, 4 janvier 1959, p. 269.
3 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 62.
4 « Loi n° 53-683 du 6 août 1953 dite foncière accordant des facilités supplémentaires pour l'acquisition de terrains nécessaires à la construction d'habitations et à l'aménagement de zones affectées à l'habitation ou à l'industrie », J.O., 7 août 1953, p . 6 947.

collectivité passait une convention avec un établissement public ou une S.E.M. qui se chargeait d'exproprier les terrains au besoin), réalisation des travaux d'infrastructures (viabilisation), des services publics et commercialisation[1]. Le financement lui était assuré en partie par l'État. Quant au Préfet, il avait la charge d'approuver les différentes étapes.

Pour terminer, nous devons rappeler un point essentiel : la Z.U.P. devait contenir différents types de logements, mais surtout différents types de fonctions, et pas ne devenir qu'un lieu d'habitation. Même si cet équilibre ne fut pas partout et en tout temps respecté, il est à mettre au crédit de la loi d'avoir voulu l'imposer[2].

B) Un outil facilitant la création de services publics

La problématique du déficit de services publics n'était pas neuve. Le manque d'emplois et d'équipements dans les lotissements construits après la Grande Guerre avait causé de sérieux problèmes, à peine résolus par la loi. Mais cette fois-ci les pouvoirs publics anticipèrent, bien décidés à ne pas laisser la situation s'enliser, à ne pas laisser se reproduire les mêmes erreurs, ce fut l'objectif de la « *grille Dupont* ».

Au ministère de la Construction, on s'attelait à concevoir une politique spécifique pour la population des grands ensembles. Parmi ces groupes de travail, un s'attacha plus particulièrement à définir les besoins d'équipements sociaux et culturels. Il ressortit de ces travaux une conviction, il fallait créer une « *grille* » d'équipements minimums, adaptée à la taille de l'ensemble urbain[3]. Elle prit le nom de « *grille Dupont* », en référence à celui qui en fût le principal concepteur, le conseiller de la Cour des comptes Gérard Dupont. Sa mission ? « *Répartir les équipements collectifs de manière à ce que chaque grand ensemble ait accès le plus rapidement possible à ceux-ci* »[4]. Son financement ? Il « *fit l'objet du programme duo-décennal (1963-1975) mis en place par la délégué général au district de la région de Paris, Paul Delouvrier* »[5].

Ce fut une réussite incontestable, les équipements programmés furent tous construits. Pour

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 63.
2 Une fois de plus, les thèses affirmant la prédominance de l'architecture sur le droit sont démenties.
3 Thibault Tellier, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, n°4, janvier-avril 2008, p. 5.
4 Thibault Tellier, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, n°4, janvier-avril 2008, p. 5.
5 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 64.

illustrer au mieux ce succès, nous présenterons, brièvement, la politique publique mise en place à destination des jeunes ; cette classe d'âge constituait alors une part conséquente des habitants des grands ensembles. Parmi toutes les structures mises en place, la plus importante était « *la maison des jeunes* », communément appelée « *centre social* ». Son objectif principal était de permettre aux jeunes habitants d'avoir accès à un « *local* », où ils pouvaient se retrouver, mais aussi rencontrer des acteurs sociaux. Ce sont des circulaires[1] qui organisèrent ce système, « *l'État demande ainsi aux constructeurs qui reçoivent une aide de sa part de prévoir la réalisation de plusieurs types de locaux à vocation sociale dans les nouveaux ensembles* »[2]. De base, le constructeur devait prévoir un local de 30 m² tous les 100 logements construits, il devait rajouter 50 m² dès qu'il y avait 250 logements. Ces espaces avaient un double emploi : ils pouvaient accueillir aussi bien les permanences du service social que des activités destinées aux jeunes. Au départ, les constructeurs se montrèrent réticents et ignorèrent même les objectifs de la circulaire ; ce qui obligea les pouvoirs publics à réagir vite. Pour ce faire ils prirent deux mesures : rendre obligatoire la construction de tels lieux, et lever toute ambiguïté à propos de la norme édictée. Désormais, à chaque fois qu'un logement était construit il fallait prévoir 1 m² de local.

L'effort d'équipement des Z.U.P. fut continu. Au milieu de la décennie 60, c'est « *le ministre de la Jeunesse et des Sports de l'époque, François Misoffe, qui enjoint d'équiper le territoire national, en particulier les Z.U.P., de nouveaux équipements socio-éducatifs conçus sur le modèle industriel de la préfabrication* »[3]. Ils prirent le nom de « *mille clubs de jeunes* ». Ils avaient pour objectif de développer, chez les jeunes habitants, une vie sociale. Les structures qui furent mise en place étaient basiques : un hall d'entrée menait à une salle « *polyvalente* » ou à un « *foyer* », dans laquelle se trouvait généralement un bar. Ces salles disposaient également de pièces permettant d'accueillir aussi bien des bibliothèques que des activités musicales, ou toute autre activité au choix (télévision, bricolage, art, etc.). Le ministère de la Jeunesse et des communes se chargeait du financement. À la tête des ces structures, il y avait un « *animateur* », qui agissait plus en tant que coordinateur des différentes activités, que directeur de la structure. On dénombra la mise en service de plus de 1300 clubs[4].

L'autre préoccupation importante des pouvoirs publics était de faire en sorte que ces Z.U.P.

1 Circulaires édictées par le ministère de la Construction, n°60-36 du 2 juin 1960, et n° 61-41 du 24 août 1961. non publiées.

2 Thibault Tellier, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, n°4, janvier-avril 2008, p. 5.

3 Thibault Tellier, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, n°4, janvier-avril 2008, p. 7.

4 Thibault Tellier, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, n°4, janvier-avril 2008, p. 8.

ne fussent pas construites dans des lieux éloignés des bassins d'emploi. Une des solutions fut d'obliger les constructeurs à prévoir, à côté des logements, des zones d'activités. Mais, comme l'a signalé Pierre Merlin : « *la création d'activités ne connut pas la même réussite.* […] *Encore fallait-il que celles-ci* [les activités] *fussent attractives pour les entreprises. Ces dernières préférèrent souvent s'implanter ailleurs. Le rapport habitat-emploi fut certes amélioré dans les Z.U.P., mais encore très éloigne de l'équilibre* »[1].

À l'opposé des lectures partielles qui ont souvent été faites au sujet de la Z.U.P. Nous constatons les diverses préoccupations qui animèrent le législateur : politique spécifique à l'intention de la jeunesse, politique d'équipements pour les groupes d'habitations, politique de localisation à proximité des zones emplois. Face à la masse de logements construits, la Z.U.P. eut son utilité. Elle rationalisa l'action de l'administration dans le domaine de l'aménagement. Ce n'est pas ses imperfections qui la firent s'éteindre, mais simplement, au fur et à mesure que la crise du logement s'estompait, la nécessite de ne plus construire urgemment.

C) Une réussite contrastée

Selon le bon mot d'Alfred Sauvy « *les chiffres sont des êtres fragiles qui, à force d'être torturés, finissent par avouer tout ce qu'on veut leur faire dire* », mais des études sérieuses aux résultats concordants attestent d'une réussite des Z.U.P. Pour le compte de l'I.N.E.D., le sociologue Paul Clerc réalisa une vaste enquête, à l'échelle nationale, sur les grands ensembles. Ses résultats, il les publia dans son ouvrage : *Grands ensembles. Banlieues nouvelles. Enquête démographique psycho-sociologique* (1967)[2]. Nous pouvons utiliser ces chiffres puisque les Z.U.P., sur ces données précises, différaient peu des grands ensembles. On peut rassembler les informations en deux catégories : une étude des caractéristiques des grands ensembles, suivie d'une étude d'opinion à propos des grands ensembles, du logement et des équipements.

Les grands ensembles présentaient plusieurs caractéristiques. Tout d'abord, le statut d'occupation : il y avait 5 % des propriétaires dans les Grands ensembles contre 48 % dans les immeubles récents (et 50 % dans l'ensemble des villes). Ensuite, la taille des appartements : on dénombrait pléthore de 3 à 4 pièces ; et seulement 18% de logements de 1 à 2 pièces contre 56% dans l'agglomération parisienne et 39 % dans les petites villes de province. Enfin, le confort était

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 64.
2 Paul Clerc, *Grands ensembles. Banlieues nouvelles. Enquête démographique psycho-sociologique*, P.U.F., 1967.

bien meilleur : les appartements étaient plus grands, et mieux équipés (salle d'eau, W.C. et chauffage central) que les logements urbains, et équivalaient aux logements neufs[1].

L'ouvrage apporta des éléments sur la population qui habitait les grands ensembles. Le profil démographique dénotait : absence de personnes âgées (4 % de plus de 65 ans contre 11 % dans la population urbaine), énormément d'enfants, peu de jeunes adultes. L'auteur constatait même un creux entre 15 et 24 ans et des « *effectifs surabondants* » des 5 ans et des 30 ans. La structure socio-professionnelle était différente également. Les cadres moyens, les ouvriers et les employés étaient plus nombreux, tandis qu'il y avait moins de cadres supérieurs et de patrons que dans l'ensemble de la population urbaine. Le niveau de vie de ces habitants était nettement inférieur au niveau moyen ; l'auteur l'expliquait par les lourdes charges familiales[2].

Enfin, la densité y était plus forte : 1,25 habitant par pièce, contre 1,07 dans l'agglomération parisienne et 1,01 en France. Mais la répartition était équilibrée, puisqu'on constatait moins de sous-peuplement et de surpeuplement critique. Quant à la mobilité, elle y était deux fois moins forte que dans la population urbaine de même âge (7 % de déménagements par an dans les ensembles et 14 % dans la population urbaine du même âge). L'auteur faisait, à ce sujet, une précision intéressante : les habitants qui accédaient aux grands ensembles, habitaient déjà en ville (80% des cas). Donc, ce peuplement des grands ensembles n'était pas le fruit d'une grande migration mais d'un déplacement intra-urbain, et même souvent entre quartiers ou communes d'une même agglomération[3].

Les habitants des grands ensembles furent également interrogés sur leur condition de vie. Leurs réponses permettent de dresser un tableau bien différent de la vision contemporaine sur ces grands ensembles. Une écrasante majorité des habitants (88 %) était satisfaite de son logement, qui n'était, selon eux, comparable en aucune mesure à leur logement précédent. Autre point de satisfaction : les loyers. Ces derniers demeuraient supérieurs à ceux des logements anciens (qui étaient généralement dégradés ou vétustes) mais était bien inférieurs à ceux des logements neufs. Quant aux inconvénients, il s'agissait de l'éloignement du centre-ville (27 %), du bruit (16 %) et de la promiscuité (16 %). Pour le plus embêtant, les transports allongés, ce n'était pas le fait du type de logement mais bien de l'habitat en banlieue (comme de nos jours). Rien ne remettait en cause la vie dans les grands ensembles[4]. Comme le résuma Pierre Merlin : « *les grands ensembles pouvaient*

1 Nicole Haumont, *Revue française de sociologie*, 1968, 9-2, p. 257.
2 Nicole Haumont, *Revue française de sociologie*, 1968, 9-2, p. 258.
3 Nicole Haumont, *Revue française de sociologie*, 1968, 9-2, p. 258.
4 De mélodie en sous-sol à Elle court elle court la banlieue, même les films souvent critiques reconnaissaient les progrès effectués.

paraître, dans les années 1960, en voie de réaliser le rêve des urbanistes utopistes du mouvement moderne »[1]. Certains voyaient même apparaître un « *nouvel art de vivre* »[2].

Cependant, les critiques qui avaient été formulées contre les grands ensembles furent reprises contre la Z.U.P. : mauvaise architecture, mono-fonctionnalisme. A celles-ci s'ajoutaient les critiques plus juridiques, propres à la Z.U.P., tel le manque de concertation[3] dans l'aménagement. On fustigeait également la course au gigantisme[4]. Un gigantisme[5] saugrenu, comme au Val Notre-Dame à Argenteuil, au Val-Fourré à Mantes-la-Jolie, au Mirail à Toulouse ou encore aux Ulis[6] dans l'Essonne[7]. C'est partiellement pour cela qu'on supprima la Z.U.P. Mais c'est aussi et surtout parce que le besoin criant de logements s'estompait. L'urgence avait disparu. Ce point fondamental a largement été occulté.

La suppression de la Z.U.P. ne rima pas avec la remise en cause de l'ordre urbanistique. Bien au contraire, la L.O.F. de 1967[8] substitua la Z.A.C. à la Z.U.P. et prolongea le travail entrepris tout en cherchant à l'améliorer, à la perfectionner. Elle connut d'ailleurs un succès considérable : 1 617 furent créées entre 1968 et 1980[9]. Elle tirait sa force de sa « *souplesse* », étant donné que ses concepteurs devaient établir un Plan d'aménagement de zone (P.A.Z.) qui permettrait à l'opération de s'affranchir des règles du tout nouveau Plan d'occupation des sols (P.O.S.)[10]. Pierre Merlin reconnaît même qu'on ne faisait pas la différence entre les premières Z.A.C. et les Z.U.P. Mais plus que la Z.A.C., c'est la politique des villes nouvelles qui succéda à la Z.U.P.[11]. Les urbanistes connaissent tous la fameuse phrase qu'aurait adressé, au retour d'un survol de la capitale en hélicoptère, le général de Gaulle à Paul Delouvrier[12] : « *la région parisienne c'est le bordel, mettez-moi de l'ordre dans tout ça* »[13]. Si elle ne fut pas formulée ainsi, l'idée était là : le développement des grands ensembles, même organisé par les Z.U.P., étaient certes moins grignoteur d'espaces que

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 59.
2 Marcel Cornu, *La Conquête de Paris*, Mercure de France, 1972.
3 Entre les différents acteurs, à savoir : l'État, les communes, les aménageurs et les propriétaires.
4 Pierre Merlin, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux «* quartiers sensibles *»*, La Documentation française, 2010, pp. 62-63.
5 Cette course au gigantisme fut aussi le moment où la construction et l'aménagement tendirent à s'éloigner le plus des thèses progressistes. Alors que, paradoxalement, l'on reprocha des années plus tard à cet urbanisme de s'être laissé déborder par les idées fonctionnalistes.
6 Le projet fut si grand que le grand ensemble devint une ville en février 1977.
7 Toutes ces opérations approchaient le nombre important de 10 000 logements lors de l'achèvement.
8 « Loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967 », *J.O.*, 3 janvier 1968, p. 3.
9 Pierre Merlin, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux* « quartiers sensibles », La Documentation française, 2010, p. 64.
10 « Loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967 », *J.O.*, 3 janvier 1968, p. 3.
11 Annie Fourcaut, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, n° 17, mars 2006, pp. 7-25
12 Délégué général au District de la région de Paris entre 1961 et 1969.
13 Caroline de Saint-Pierre, *La fabrication plurielle de la ville : décideurs et citadins à Cergy-Pontoise (1990-2000)*, Créaphis, p. 17.

les lotissements[1] ; il n'en demeurait pas moins brouillon. Il fallait changer d'échelle. Le gouvernement adopta, en 1965, un Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (S.D.A.U.R.P.), aussi appelé Plan Delouvrier. L'idée était que le « *desserrement* » de la région parisienne passait par la création de pôles de développement, suffisamment éloignés du centre de l'agglomération pour qu'ils acquièrent une véritable autonomie. Ces nouveaux pôles devaient être construits en dehors des villes existantes, mais à une distance raisonnable de Paris[2].

Le plan parisien prévoyait la création de huit villes nouvelles dans la banlieue parisienne. Après de nombreuses tergiversations leur nombre fut ramené à cinq : d'Est en Ouest, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart (devenue Sénart), Évry, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines. Au plan national, d'autres villes nouvelles furent créées autour des agglomérations de Rouen, Lyon, Lille et Marseille, soit respectivement : Le Vaudreuil (devenue Val-de-Reuil), L'Isle d'Abeau, Lille-Est (devenue Villeneuve d'Ascq) et les Rives de l'Étang de Berre. C'est le Groupe central des villes nouvelles (G.C.V.N.), créé en décembre 1970[3], qui fut chargé de coordonner l'ensemble du programme.

Ces villes furent la démonstration d'une politique nationale forte, conduite par l'État, d'une synthèse entre la construction de logements et l'aménagement du territoire. C'est l'apogée de l'ordre urbanistique. Les pouvoirs publics cherchaient à éviter une concentration de logements : certains premiers grands ensembles, hors-Z.U.P., servirent d'anti-modèle. Au contraire, les Z.U.P. devaient être des bassins de vie bénéficiant d'une relative autonomie au sein de l'agglomération principale, avec une capacité d'accueil suffisante pour assurer un équilibre entre habitat et emploi. Pierre Merlin a résumé la chose : « *ces villes nouvelles* […] *avaient l'ambition d'être de véritables villes complètes. Cela signifiait un équilibre entre populations, emplois, équipements publics et privés, mais aussi une mixité des populations et des logements (locatif social, voire privé, et accession à la propriété) comme des activités. Si leurs objectifs quantitatifs n'ont pas toujours été atteints (ils étaient sans doute peu raisonnables), la plupart d'entre elles ont assuré cet équilibre que ni les grands ensembles, ni les Z.U.P., ni les Z.A.C. n'avaient pu atteindre* »[4]. Les villes nouvelles ont toujours eu ces qualités tant vantées par ceux qui critiquent l'urbanisme des grands ensembles, la diversité, l'équilibre, le mélange. Sauf que de nombreuses villes nouvelles ont des quartiers classés

1 En proportion des logements construits.
2 30 km en moyenne : Pierre Merlin, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux «* quartiers sensibles *»*, La Documentation française, 2010, p. 64.
3 « Arrêté du 23 décembre 1970 groupe central des villes nouvelles », *J.O.*, 27 décembre 1970, p. 12 019.
4 Pierre Merlin, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux «* quartiers sensibles *»*, La Documentation française, 2010, p. 64.

Zone urbaine sensible (Z.U.S.) : Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines ou Marne-la-Vallée. Cet exemple en dit long sur la consistance de la thèse de l'urbanisme ségrégatif.

La Z.U.P. fut une marche importante vers la mise en ordre du droit de l'urbanisme. Par elle, les pouvoirs publics canalisèrent la politique des grands ensembles, afin de lui permettre d'être, outre une politique de construction de logement, une politique d'aménagement du territoire. Une politique profitable à tous les français. Une fois la crise résorbée, les pouvoirs publics déployèrent de nouveaux outils, plus fins, plus adaptés, qu'ils s'appellent Z.A.C. ou politique des villes nouvelles. Mais sans jamais remettre en cause l'objet du droit de l'urbanisme, sans jamais sacrifier un « *mur porteur* » qui aurait déstabilisé l'ordre urbanistique.

Durant cette période, même si elle fut critiquée, puis remplacée, la Z.U.P. ne fut pas « *criminalisée* ». On ne se retrancha pas derrière sa propre inconséquence pour faire peser sur elle tous les maux de la société ; parce que comme les politiques d'urbanisme qui lui ont succédé, elle avait pour vocation de lutter contre la ségrégation urbaine. Après la crise des banlieues, durant les années 1980-1990, on ne tiendra plus ce discours sur la Z.U.P. On sera partiel, on fera des fiches de police sur elle, on ira en chercher les reliquats pour la faire traduire en justice, pour démontrer sa responsabilité dans la mise en place d'un « *urbanisme ségrégatif* ».

Conclusion de la Section II

Le droit de l'urbanisme, excellent baromètre de la santé de l'État, s'est renforcé grâce au redressement spectaculaire de celui-ci après la seconde guerre mondiale. La discipline urbanistique fourmillait d'idées et était portée par un puissant courant progressiste attaché à la densité et à l'industrialisation de la construction. L'État de son côté, enfin décidé à intervenir, soutenait le secteur de la construction privée par divers mécanismes. On ne peut parler de jonction puisque la politique volontariste de l'État aurait trouvé à s'appliquer sous une autre forme, en l'occurrence ici ce choix des grandes structures fut la conséquence de notre histoire, mais finalement c'est ainsi que la France connut sa politique des grands ensembles.

Ces grands immeubles d'habitation, qui foisonnaient comme les lotissements de naguère, avaient l'avantage d'être viables. Même les constructions les plus éloignées n'étaient pas dépourvues d'équipements puisque l'État investissait beaucoup dans ce domaine. Après des décennies de gabegie, la crise du logement se résorbait. Pour autant cette politique ne fit pas l'unanimité. Des architectes s'élevèrent contre la forme de ces grands ensembles, jugée peu esthétique. Ils furent rejoints par des sociologues qui eux fustigeaient l' « *absence de vie sociale* ». Les journalistes quant à eux inventèrent même l'improbable mal des grands ensembles : la *sarcellite*. La caricature n'était jamais loin.

L'arrivée du général de Gaulle au pouvoir changea sans surprise le cours des événements. La politique des grands ensembles fut confirmée, au moins dans les premiers temps, mais les choses furent mieux organisées. La démographie galopante des années 1960 imposait de prendre les mesures nécessaires afin que soient construits suffisamment de logements. Les pouvoirs publics qui ne cherchaient pas à se défausser de leur devoir, cherchait quand même le moyen de rationaliser cette expansion afin de ne pas gaspiller l'argent public. Il fallait concentrer les investissements publics. La solution choisie prit le nom de Z.U.P. Ce fut un succès : les investissements concentrés permettaient de grandes réalisations, bien équipées, assez bien bien desservies. Néanmoins il demeurait un point négatif : le trop faible contrôle de la taille des constructions qui déboucha dans certains quartiers à une course au gigantisme.

Mais en ce qui concerne la lutte contre la ségrégation, cette politique des grands ensembles est indéniablement un succès : jamais les inégalités économiques ne furent aussi ténues, jamais des lieux d'habitations ne furent aussi brassés socialement. Les gens étaient dans leur majorité, bien heureux d'y vivre. Comme les sociologues Jean-Marc Stébé et Hervé Marchal le résumèrent : « *habiter les grands ensembles représente pour de nombreux Français issus de différents milieux sociaux (ouvriers, employés et professions intermédiaires) une promotion* ». Ils poursuivent : « *étant donné que l'image du logement vétuste est encore très présent dans les esprits, le logement H.L.M. disposant de* « tout le confort » *(chauffage central, eau courante, salle de bains, W.-C. intérieurs et indépendants, vide-ordures, etc.) comble les attentes des nouveaux venus dans le logement social. Il faut rappeler que les H.L.M. remplacent les taudis des centres-villes et les bidonvilles des périphéries urbaines qui abritaient une part importante de la population jusque dans les années soixante et soixante-dix* ». Ils concluent ainsi : « *venir habiter dans un logement social, c'est entrer dans le monde de l'hygiène, du confort, de l'espace, du soleil, de la verdure, bref, comme disaient les tenants de l'architecture fonctionnaliste, c'est accéder au paradis …*».[1]

1 Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal, *Mythologie des cités-ghettos*, Le Cavalier bleu, coll. Myth'O, 2009, p. 27.

Conclusion du Chapitre I

Le point fondamental que nous avons rappelé est la caractère social du droit de l'urbanisme, et ce dès son origine. Il ne pouvait en être autrement puisque, avant même d'obtenir un statut juridique, la discipline urbanistique vivait, croissait, se développait de la confrontation entre les différents penseurs et praticiens pour savoir quel était le moyen de rendre la ville agréable. Une ville où la pauvreté ne serait pas un fléau et où la ségrégation n'aurait pas sa place. Une ville utopique mais vécue par tous comme un remède aux dommages causés par la Révolution industrielle. Le droit de l'urbanisme, dès le début, était imprégné de cet aspect social et anti-ségrégatif, on disait de lui qu'il était un « *projet humaniste* ». Sa faible progression, de la loi « *Cornudet* » de 1919 jusqu'à la seconde guerre mondiale, avait été la conséquence d'un affaiblissement de l'État, et non la conséquence d'un droit inefficace. La seconde guerre mondiale rebattit les cartes, et porta sur le devant de la scène une nouvelle génération politique attachée au pouvoir de l'État et à un certain interventionnisme. Avec excès, le régime de Vichy commença a rationaliser l'action de l'administration centrale en matière d'urbanisme, avant de lui en confier la responsabilité (ce n'était pas une idée neuve et originale, on pensait à cela depuis les années 1930). Une fois la guerre finie, le G.P.R.F., l'autoritarisme bête en moins, poursuivit cette action et mit en place une série de mesure afin toujours de doter cette administration de moyens et d'hommes compétents. Alors, quand une nouvelle crise du logement frappa la France, l'État fut en mesure d'agir.

Cette action porte le nom de « *politique des grands ensembles* ». C'était une politique publique de soutien à la construction de logements sociaux, au cours de laquelle l'État déléguait ses compétences à des organismes H.L.M., à des collecteurs des contributions patronales. Tandis qu'à la C.D.C. fut mis en place, en parallèle, un soutien à la promotion privée des grandes et des petites entreprises du bâtiment, ainsi qu'à des ménages qui construisaient leur maison individuelle. La vision contemporaine, et caricaturale, de cette politique en fait une politique dogmatique, d'application forcenée des principes fonctionnalistes ou progressistes. C'est la caricature qui est caricatural, dans les textes et dans la pratique on ne retrouve rien de tout cela. Ce fut avant tout un compromis entre l'urgence de la situation (comme en témoigne l'appel de l'abbé Pierre de l'hiver 1954), la rareté des terrains constructibles et la maîtrise de la dépense publique. En cela ce fut un véritable succès : construction de logements ouverts à tous, confortables, bon marché. La solidarité nationale de tous vers tous s'exprimait de bien belle façon. L'ordre urbanistique rencontrait toutefois

des problèmes, bien mineurs par rapport à ceux de notre époque : les grands ensembles étaient décriés pour diverses raisons, souvent exagérées, et malgré tout des bidonvilles subsistaient.

Cette tâche à accomplir, le pouvoir gaulliste s'en chargea. Très vite, dans le but de préserver les finances publiques tout en faisant en sorte que les grands ensembles soient mieux pourvus en matière d'équipements, le gouvernement créa la Z.U.P. Cette opération d'urbanisme peaufinait l'organisation juridique des grands ensembles. Elle ne démérita pas : les constructeurs construisaient les habitants étaient satisfaits. Les imperfections de cette opération, notamment la course au gigantisme, furent corrigées en partie par la Z.A.C., puis plus tard par la politique des villes nouvelles. Tandis que le gouvernement Pompidou faisait voter la L.O.F. au Parlement, et prenait les mesures nécessaires à la lutte contre l'habitat insalubre. L'ordre urbanistique était à son apogée et donnait la pleine mesure de son efficacité. Toutes les études le confirme, rarement la ségrégation urbaine a été aussi faible.

Chapitre II. De la déconstruction à la destruction du droit de l'urbanisme à travers la lutte contre le « *ghetto* » (1968-1989)

Mai 1968 fut largement incompris, pendant les événements et même après. Les urbanistes, comme les sociologues, ne passèrent pas à coté de cette incompréhension. Le tumulte faisait comme y voyait pas clair, on pouvait croiser des situationnistes, des communistes, des marxistes, des gens qui étaient là parce qu'il le fallait et d'autres qui ne savaient pas pourquoi ils étaient là. Tout se mélangeait. Comme dans les premiers temps de la Révolution française, les observateurs et les acteurs peinaient à donner du sens à ce phénomène et encore moins à en donner une date de fin. Cette dernière question fut assez vite réglée par le général de Gaulle, qui n'était pas Louis XVI, en transformant la révolution en révolte ; les « *révolutionnaires* » en « *enragés* ». Ceux-ci n'étaient pas, comme on le croit habituellement, des ouvriers, qui étaient restés au cours de Mai 1968 sur un mode de contestation classique, mais bien des gens issus de la bourgeoisie. Par cette lutte contre l'ordre établit ils assouvirent leur volonté de puissance. Ils renouèrent avec le libéralisme forcené de la Révolution. Au nom de ce libéralisme, ils luttaient non plus contre le « *pouvoir tyrannique* » mais pour « *l'émancipation de l'individu* », sa désaliénation. La postérité de Mai 1968 est celle qu'a annoncé Jean-François Revel : ni Marx, ni Jésus.

Toutes les thèses avancées par Jean-François Revel n'eurent pas une fortune égale, reconnaissons lui sur ce point d'avoir analyser les choses avec clairvoyance. Le penseur fut l'un des seuls avec Malraux à rattacher Mai 1968 à la révolution des campus américains. Il comprit que la révolution en cours n'était absolument pas sociale mais libérale. Pour lui, elle était fondée sur : « *La métamorphose des mœurs, la révolte noire, l'assaut féminin contre la domination masculine, le rejet par les jeunes des objectifs sociaux ou personnels exclusivement économiques et techniques, l'adoption généralisée de méthodes non coercitives dans l'éducation des enfants, la culpabilité devant la pauvreté, l'appétit croissant d'égalité, l'élimination du principe de la culture autoritaire au profit d'une culture critique et diversifiée, plus inventée que transmise (au moins la culture littéraire et artistique), le mépris pour le rayonnement de la puissance nationale comme but de la politique étrangère, le besoin de faire passer la sauvegarde du milieu naturel avant le profit, aucun de ces points chauds, dans l'insurrection de l'Amérique contre elle-même, n'est séparé des autres.*

Aucun de ces groupes ou thèmes de protestation, aucun de ces courants d'évolution n'aurait acquis autant de force s'il n'était, par un ou plusieurs liens, rattaché aux autres »[1]. Nous avons lu ces phrases plusieurs fois, et puis nous avons cherché la date de publication : 1970. Comme Jacques Bainville avait prophétisé les événements qui conduiraient à la seconde guerre mondiale, Jean-François Revel usa d'un talent similaire pour annoncer notre présent. Pourtant cette juste présentation des événements et le nouveau rapport de force qu'elle mettait en lumière ne fut même pas considérée.

La relation entre l'administration et les « *sociologues urbains* », qui avait plutôt été bonne jusqu'à présent[2] prit une tournure étrange. Comme le relevait Christian Topalov : « *Les partenaires changent, des deux côtés. Ceux qui gèrent les programmes dans les ministères forment des équipes spécialisées. Leurs rapports sont lointains avec les organismes opérationnels de l'aménagement urbain ; ils sont proches, en revanche, de hauts fonctionnaires de l'État gaulliste, troublés par les secousses sociales et les difficultés que rencontre leur projet modernisateur. Les gestionnaires des programmes de recherche établissent en même temps une complicité avec un milieu de chercheurs qu'ils ont fait naître et qui dépend entièrement d'eux* »[3]. Il poursuivait ainsi : « *Les contrats financent les enquêtes et les salaires de jeunes diplômés issus de l'université de masse et recrutés directement, hors de l'allégeance aux patrons de la discipline* […] *La nouvelle génération de chercheurs se trouvera donc travailler en dehors des cadres ordinaires de l'université et du CNRS. Elle est politiquement radicalisée et majoritairement formée aux diverses variantes du marxisme et du structuralisme* ».

Cinq ans, après Mai 1968 c'est le temps qu'il fallût à la sociologie urbaine et les urbanistes planificateurs pour changer. On assista alors à un drôle de manège avec un mouvement d'alimentation réciproque : les sociologues affirmaient que le constat posé par les urbanistes planificateurs, ainsi que leurs modes d'action étaient obsolètes ; l'administration allouait des crédits pour ce genre de recherches puisqu'elle était encore « *déboussolée* » par les événements ; les sociologues étaient entendus par certains membres réformateurs de l'administration ; des administrations comme l'Équipement ou l'Action sociale commençaient à déployer de nouveaux « *modes d'action* » respectueux des recommandations des sociologues ; ces derniers trouvèrent là une forme de consécration. Finalement, « *Cet étonnant mariage entre de jeunes savants critiques*

1 Jean-François Revel, *Ni Marx ni Jésus*, Robert Laffont, novembre 1970, p. 219.
2 Sur un mode d'assistance des seconds envers les premiers.
3 Christian Topalov, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html

du pouvoir et une technocratie dont les certitudes sont ébranlées va faire naître une sociologie urbaine critique qui affiche un nouveau programme : il ne s'agit plus de mieux adapter l'urbanisme aux besoins des citadins, mais d'analyser la production capitaliste de la ville, les politiques urbaines de l'État et les mouvements sociaux qui contestent celles-ci »[1]. La déconstruction était en marche (Section I).

Pour autant la sociologie urbaine ne formait pas un bloc. Les marxistes et les structuralistes ne s'entendaient pas vraiment. Les premiers dominaient numériquement, les seconds avaient l'oreille de l'administration : « *Les promoteurs d'une sociologie partenaire des urbanistes (à la manière de Chombart et de Ledrut) étaient en tout cas provisoirement marginalisés. Des courants critiques qui ne se réclamaient pas de Marx se développaient* [...] *avec l'appui des ministères : chez les disciples de Michel Foucault avec la revue Recherches (par exemple, Murard et Zylberman 1976 et 1977 ; Joseph 1977) ou chez de jeunes ingénieurs des Ponts ou chez des architectes mettant en cause l'urbanisme fonctionnaliste. Des chercheurs fâchés de l'hégémonie des divers marxismes commençaient à s'armer intellectuellement pour y mettre fin* »[2]. Dans les années 1980, ces chercheurs réussirent à prendre un ascendant définitif sur les marxistes, puis quand les émeutes des banlieues prirent des proportions inquiétantes, ils eurent enfin le champs libre pour imposer leurs vues. Une nouvelle génération de sociologues, des disciples d'Alain Touraine comme François Dubet ou Didier Lapyeronnie, poursuivit la déconstruction du droit de l'urbanisme par la formulation d'un « *problème des banlieues* », à l'intérieur duquel tous leurs thèmes chers y étaient contenus : l'« *urbanisme ségrégatif* », l'exclusion, la marginalisation, le racisme. Ce sont eux qui imposèrent cette grille de lecture. On ne devait plus regarder les banlieues qu'à travers ces concepts. Bien qu'à chaque émeute la réalité se vengeait en apportant un démenti à leur thèse, ces sociologues persistaient. Et avec lui le pouvoir politique[3]. La locomotive était lancée, on pérorait sur le « *problème des banlieues* », sur la « *ségrégation* », sur *l'exclusion*. On se mit à accuser le droit de l'urbanisme d'être le pourvoyeur de tout cela, sans penser un instant que ce droit avait été conçu pour lutter contre ces mêmes problèmes et que les origines de ce nouveau mal devait être rechercher ailleurs. La déconstruction achevée, on passa à la destruction de l'ordre urbanistique par son remplacement (Section II).

1 Christian Topalov, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html
2 Christian Topalov, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html
3 Pour des raisons plutôt électoralistes.

SECTION I. LA DÉCONSTRUCTION DU DROIT DE L'URBANISME

L'essentiel de cette période repose sur deux phénomènes : l'ouverture de l'administration aux chercheurs, notamment des sociologues ; et l'évolution de la sociologie urbaine elle-même. La déconstruction du droit de l'urbanisme commença assez tôt, peu après les événements de Mai 1968. Par le terme vaste de déconstruction, nous entendons précisément la méthode suivante : puisque toute construction est sociale ou culturelle, elle peut être déconstruite. Ce fut le travail de certains philosophes (Foucault, Barthes, etc.) sur des sujets aussi divers que la prison, l'école, le genre, le féminisme. C'est ce travail qui influença grandement les chercheurs, particulièrement certains sociologues. Portés par la vague libertaire qui suivit Mai 1968, ils déconstruirent le droit de l'urbanisme (§ I).

Ces travaux trouvèrent un écho. La sociologie française changeait, la tertiarisation et l'immigration de peuplement commençaient à bousculer les territoires et leur peuplement[1]. Un des événements les plus marquant, concernant l'histoire des territoires français depuis ces quarante dernières années, est sans nul doute la fin des banlieues communistes et leur remplacement progressif par la banlieue « *verte* ». Ce point fondamental est pourtant celui qui fut le moins considéré. Des sociologues urbains, qui avaient l'oreille du pouvoir, préférèrent se cantonner à dresser des descriptions apocalyptiques des banlieues en même temps qu'ils en faisaient leur laboratoire de la misère. Ils imposèrent leurs visions, et argumentèrent le tout avec leur sabir. Ce que nous savons est faux, et ce qui n'existe pas est la réalité. Ils firent passer pour réel ce qui n'était qu'idéologie ; pour concret ce qui n'était que langage ; pour scientifique ce qui n'était que parti pris.

Si de nos jours tout le monde constate que cette sociologie est tombée en désuétude pour ses innombrables ratés, nous pouvons constater que ces thèses eurent un succès considérable, notamment auprès de certains urbanistes. Sous les injonctions de sociologues ils se mirent eux aussi à remettre en cause, parfois de façon virulente, leur propre discipline (§ II) pourvoyeuse de ségrégation. Ils reprirent les mauvais constats et évidemment les mauvaises solutions. Les problèmes de ségrégation étaient liés à l'exclusion de certains territoires, à leur marginalisation par rapport au riches centres urbains, donc c'était un problème spatial. Sans jamais considérer qu'il s'agissait avant tout d'un problème de population.

1 Catherine GRÉMION, « Mixité sociale et habitat des familles immigrées: Perspective historique », *French Politics, Culture & Society*, volume 22, n° 3, Berghahn Books, p. 76.

§ I : La sociologie s'empare de l'urbanisme

Entre le droit de l'urbanisme et la sociologie urbaine, c'est l'histoire d'un curieux mariage. Tout commença par une rencontre. La première formait, avec toutes ses composantes, un ordre urbanistique. La seconde se cherchait encore. La première invita la deuxième pour venir la seconder. Forte de sa puissance, elle pensait n'avoir rien à craindre de cette jeune matière. Au contraire, elle lui trouvait des aspects séduisants. Et puis, n'était-ce pas elle qui lui confirmait le bon sens de son travail ? Le droit de l'urbanisme triomphait. Il déchanta très vite. Un événement majeur, que nous venons de détailler, vint tout basculer : Mai 1968. À cet instant tout avait changé, mais seule la sociologie comprit ce qu'elle avait à y gagner. L'urbanisme était encore sous le choc, et la sociologie commençait à l'accuser, elle, la noble matière, d'un méfait odieux : elle produisait de la ségrégation urbaine. Cette histoire aurait dû se terminer par un divorce, chacun reprenant sa route. La fougueuse sociologie urbaine préféra rester, d'autant plus que le droit de l'urbanisme ne la chassait pas, pour pouvoir se servir de ses énormes capacités afin de mettre en pratique ses idées (A).

Après avoir éliminé ses contradicteurs, il n'y avait plus qu'à écrire l'histoire. L'histoire officielle bien sur. Puisque la réalité impose de constater les échecs des opérations entreprises jusqu'à présent, H.V.S. ou C.N.D.S.Q. Diagnostics hasardeux, solutions bancales. Les explications ne manquaient pas pour expliquer ces défaillances. Mais peu importe, la sociologie dominait. C'est elle qui avait en charge la ségrégation urbaine. Ses vues, ses solutions (B).

A) La découverte d'un droit de l'urbanisme « *ségrégatif* »

À la fin de la seconde guerre mondiale, l'urbanisme tient une place prépondérante dans la reconstruction du pays. De plus en plus organisé, il était servi par un droit vivace et intelligent ; le tout formant un ordre urbanistique, retranscription d'un mot d'ordre : la solidarité de tous pour tous. L'État, le seul en capacité d'accomplir cette tâche, s'assurait que cette modernisation par l'urbain se fasse de la façon la plus équitable, afin qu'il y ait suffisamment de logements, de qualité correcte et restant à des prix abordables pour une classe moyenne en expansion. Le personnel en charge de cette mission se regroupait essentiellement dans l'administration dépendant du ministère de la Construction, bientôt de l'Équipement, qui comptait en son sein beaucoup d'ingénieurs des Ponts et Chaussées. C'était l'Ère des technocrates[1], l'âge d'or de l'urbanisme. Loin des représentations

1 Jean-Claude Thoenig, *L'Ère des technocrates*, Éditions l'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1975.

habituelles sur un personnel déconnecté de la réalité, il était au contraire très attentif aux besoins des français ; et pour satisfaire au mieux les attentes des habitants, le gouvernement entreprit de créer un urbanisme aux méthodes de plus en plus *scientifiques*. Un des points majeurs témoignant de cette évolution fut l'ouverture de la planification aux avis des sociologues. Comme l'a remarqué Sylvie Tissot : « *Dans les années 1960, une cohorte de jeunes chercheurs ou de chargés de mission diplômes de sciences humaines, travaillent ainsi grâce au financement des planificateurs. Pour bâtir des villes, pour comprendre leur fonctionnement, leur évolution et leurs dysfonctionnements, bref, pour imaginer et inventer une société nouvelle, l'État n'a pas seulement besoin de grands comptables, mais aussi de sociologues, de géographes, de démographes. En gestation dans les années 1950, la collaboration se renforce à partir de 1958 avec la montée en puissance de l'État planificateur, contribuant à l'institutionnalisation des sciences humaines, et parmi elles, de la sociologie* »[1].

La confrontation entre les planificateurs et les sociologues aboutit à l'élaboration de nombreux modèles par ces derniers. Les ingénieurs puisaient allègrement dans ces travaux : « *mal armés face à la complexité du secteur urbain, ils disposaient ainsi du moyen de pallier les lacunes de leur formation en s'assurant une position de surplomb conforme à leur statut* »[2]. Parmi ces différents sociologues, les membres d'un courant dominèrent : celui des chrétiens sociaux mené par Paul-Henry Chombart de Lauwe. Comme le notait l'historien Thibault Tellier : « *des voix se sont élevées pour réclamer une véritable politique d'accompagnement social liée à l'installation de nouveaux résidents dans un milieu urbain dénué de tout enracinement* »[3]. Les travaux de ce précurseur de la sociologie urbaine française mirent l'accent sur la nécessité d'une telle politique : « *Pour le sociologue, un certain nombre des nouveaux ménages qui s'installent dans les grands ensembles subissent des phénomènes de déculturation. Or ce n'est pas à l'homme à s'adapter aux villes nouvelles, mais bien aux aménageurs de faire des villes pour les hommes* »[4]. Le sociologue déclarait même : « *Le vrai problème est celui de créer des villes qui s'adaptent à la société nouvelle et à l'homme nouveau qui se dessinent* […]. *La démarche d'esprit commune aux urbanistes et aux sociologues consiste à penser les hommes dans l'espace et à rechercher pour eux les moyens de s'approprier l'espace* »[5].

1 Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Éditions du Seuil, coll. Liber, février 2007, p. 64.
2 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 75.
3 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, pp. 33-49.
4 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, p. 36.
5 Cité par Éric Le Breton, *Pour une critique de la ville. La sociologie urbaine française (1950-1980)*, Presses universitaires de Rennes, 2012, coll. Le sens social, p. 216.

Quand bien même le discours moderne attribue aux sociologues de l'époque le rôle de « *découvreur* » des failles des grands ensembles et du droit de l'urbanisme en général ; force est de constater que le général de Gaulle n'avait pas attendu Paul-Henry Chombart de Lauwe pour formaliser ce problème. Pas plus que les planificateurs, comme le rappelait justement François Bloch-Lainé : « *J'étais personnellement à l'affût de toutes les observations que ces chercheurs en sciences humaines pouvaient faire en vue d'humaniser les vues efficaces mais forcément sommaires des ingénieurs. J'ai constamment attendu, avec avidité, plus de dix années durant, aux lieux et place de leurs discours virulents mais pâteux qui alimentaient les quolibets des journalistes, les prescriptions pratiques de médications préventives ou curatives alors que l'on parlait de complaisamment et légèrement de* Sarcellite. *Or ces Diafoirus n'ont jamais été aux rendez-vous de chantier. Leur science ressemblait à la médecine du temps de Molière* »[1]. Comme le remarquait avec lucidité Thibault Tellier : « *il semblerait qu'il y ait eu davantage une surreprésentation des sciences humaines au chevet des grands ensembles plutôt qu'une absence chronique de celles-ci* »[2].

Sans conteste les plus entendus de cette époque, les chrétiens sociaux alimentèrent le débat urbanistique sur de nombreux points. Leur mobilisation intellectuelle, qui connut son apogée entre le Concile Vatican II[3] et Mai 68, devait pour beaucoup à la déconfessionnalisation entamée dans les années 60, suivie par l'acceptation par la majorité d'entre eux d'une alliance avec l'État afin de contribuer au traitement de la question sociale[4]. Comme le notait encore Thibault Tellier : « *On voit alors se former une coalition entre différentes tendances catholiques venues en partie de l'Action catholique ouvrière (ACO) via le Mouvement de libération du peuple, des responsables syndicaux, principalement issus des rangs de la CFDT, des militants de la démocratie locale présents surtout à l'ADELS* »[5]. Cette dernière était une association, créée en 1959, où se mêlaient des idées de gauche et des idées chrétiennes. Son objectif principal était d'offrir une plate-forme rassemblant un certain nombre « *d'outils* » pour des militants ; autrement dit, c'était un centre de formation pour des militants locaux. Les membres directeurs de cette association partaient d'un constat : il existait des communautés d'habitants, sous-représentées, dans les grands ensembles. Et ils proposaient comme solution la reconnaissance d'une forme de démocratie locale afin que les habitants puissent s'exprimer. Nourrie des travaux de Paul-Henry Chombart de Lauwe et de ceux de la Fondation pour

1 François Bloch-Lainé, « Quelques réflexions sur Sarcelles », *Cahiers du Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France*, p. 17.
2 Thibault Tellier, *Le temps des HLM 1945-1975 : la saga urbaine des Trente Glorieuses*, Éditions Autrement, coll. Mémoires/Culture, janvier 2008, p. 164.
3 Qui s'ouvre le 11 octobre 1962.
4 Hélène Hatzfeld, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Presses universitaires de Rennes, coll. Essais, 2005.
5 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, p. 36.

la recherche sociale (F.O.R.S.) : « *l'ADELS constitue bel et bien un courant de l'expertise chrétienne qui influe sur les débats concernant le devenir des politiques urbaines* »[1]. Mais ce beau projet de démocratie, fondamentalement intéressant, s'effaça devant un autre thème soulevé par l'A.D.E.L.S. : la ségrégation urbaine, ou du moins l'idée que l'on s'en faisait.

La ségrégation est le thème central des travaux de Chombart de Lauwe, et de son Centre[2]. En 1952 était publié *Paris et l'agglomération parisienne*[3], dans lequel l'auteur analysait la ségrégation sociale en Île-de-France. On y apprenait l'opposition de l'Est et de l'Ouest parisien et ses conséquences. D'un côté un Ouest résidentiel, habité par des catégories sociales supérieures, opposé à un Est populaire ; cette polarité globale masquait des particularités : un ouest plus religieux, plus à droite politiquement, mieux équipé et où les médecins étaient plus nombreux. En fait, on y apprenait ce que l'on savait déjà. En effet, Philippe Ariès et Louis Chevalier[4] avaient déjà écrit sur le sujet. L'apport du sociologue était dans les projections qu'il proposait, sous la forme d'une série de recommandations : créer des emplois plus proches des lieux d'habitation, des centres urbains secondaires équipés de services rares, décentraliser les équipements, etc[5]. Bien que taraudé par cette question de la ségrégation, le sociologue ne l'imputait pas à l'État ; il se posait en « *assistant* » éclairé des planificateurs, et comme le rappelait Michel Amiot il y avait : « *nulle allusion à des résistances insurmontables qui rendraient inutiles les efforts des aménageurs* »[6].

Ces constats et solutions ne bouleversèrent pas les planificateurs, très au fait de toutes ces questions ; ils y virent au mieux une confirmation de leurs travaux. L'administration de la Construction était, dès les années 1960, préoccupée des phénomènes ségrégatifs à l'œuvre dans la région parisienne. Entre autres choses, les ingénieurs étaient préoccupés par le regroupement trop important du nombre d'étrangers dans certaines villes. Ainsi, dans le quartier des Canibouts à Nanterre, on dénombrait, selon le recensement de 1962, 20 % de familles d'origine étrangère. Les services relevaient également une dégradation des relations entre locataires lorsque ces derniers étaient, dans une trop grande proportion, d'origine étrangère, « *notamment les Nord-Africains* »[7].

1 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, p. 37.
2 Centre d'étude des groupes sociaux.
3 Chombart de Lauwe, *Paris et l'agglomération parisienne*, P.U.F., 1952.
4 Louis Chevalier, *La formation de la population parisienne au XIXe siècle*, P.U.F., 1950.
5 Michel Amiot, *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll. Recherches d'histoire et de sciences sociales, 1986, p. 45.
6 Michel Amiot, *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll. Recherches d'histoire et de sciences sociales, 1986, p. 45.
7 Centre d'études des équipements résidentiels, « Les facteurs de développement de la vie sociale dans les nouveaux ensembles nouveaux d'habitation », *Information sociales*, n°s 1-2, 1960.

Sur ces points durs et sur le reste, le gouvernement agit : création du ministère de l'Équipement, regroupant la Construction et les Travaux publics ; préparation de la L.O.F. de 1967 avec sa cohorte d'études, son bouillonnement intellectuel et ses innovations durables ; affinement de la procédure Z.U.P. ; politique des villes nouvelles ; etc. À l'intérieur même de cette administration, le corps des Ponts et Chaussées était au faîte de sa gloire : « *missionnés pour reprendre en main tout un pan de l'action publique, ses membres ont cherché à imposer une légitimité technique indiscutable, une rationalité technique supérieure à base de modèles économétriques et de cohérences régionales* »[1]. C'était « *les urbanistes de la France* »[2].

Cette belle mécanique s'enraya sérieusement après la grande secousse de l'après-guerre. Un mouvement que personne ne vit venir, ni ne comprit sur l'instant et dont très peu en tirèrent les justes conséquences : Mai 1968. Il faut prendre la mesure de l'incompréhension de ce mouvement pour saisir à quel point les planificateurs urbanistes furent ébranlés. C'est là un des mystères de Mai 1968 : les « *révolutionnaires* » furent matés, le régime gaulliste ne s'effondra pas, mais leurs idées pénétreront progressivement les élites technocratiques et politiques. Les planificateurs cherchaient à comprendre cette supposé résistance au changement, ce malaise qu'il n'avait pas vu venir (pas même, et surtout pas, les sociologues) ; ils commencèrent donc à financer des chercheurs aptes à leur expliquer ce malaise : la foule était marxiste ou adepte de la *French Theory*, comme l'appelleront avec un brin d'admiration les américains. C'étaient les tenants du structuralisme, les Foucault et Deleuze, les déconstructeurs. Tout ce courant intellectuel n'avait pas participé à Mai 1968 mais commençait à prendre le pouvoir à sa suite. Les chrétiens-sociaux se rapprochaient d'une somme de libéraux politiques et culturels. Comme le releva Michel Amiot, après que Paul-Henry Chombart de Lauwe eut quitté son Centre, ce dernier devint le Centre de sociologie urbaine ; et changea son objet d'étude qui devint « *l'État lui-même, dans les effets produits par son activité d'aménagement* »[3]. Encore échaudé par Mai 1968, l'État accepta ce changement et plus encore le confirma en y apportant d'indispensables moyens financiers. Ces nouveaux chercheurs déconstructeurs se targuèrent de « *découvrir* » des mécanismes ségrégatifs dans les instruments de planification. La fameux Centre d'études et de formation institutionnelles du Sud-Est (C.E.R.F.I.), créé par Félix Guattari, commença à lancer ses flèches contre l'urbanisme. Les auteurs houspillaient la politique d'équipement déployée par les planificateurs, rien ne trouvait grâce à leurs yeux ; cet

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 74.
2 Jean-Claude Thoenig, *L'Ère des technocrates*, Éditions l'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1975, p. 115.
3 Michel Amiot, *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll. Recherches d'histoire et de sciences sociales, 1986, p. 40.

ordre urbanistique était perçu comme une « *discipline* » et une « *domination-normalisation* » de l'État[1], dans la droite ligne des écrits de Michel Foucault. Dans le même ordre d'idées relevons le livre de Jacques Dreyfus *La Ville disciplinaire*[2]. Ce haut fonctionnaire travaillant au ministère de l'Équipement poursuivait l'œuvre débutée en mai 1968 que l'on pourrait résumer ainsi : expliquer aux ingénieurs que les « *blocages* » qu'ils rencontraient étaient le fait des mécanismes ségrégatifs que l'État fabriquait en aménageant le territoire. L'État fébrile finançait sa ruine[3].

La mouvance chrétienne, rompant avec l'approche consensuelle de son ancien meneur Paul-Henry Chombart de Lauwe, fit siens ces principes déconstructeurs et se mit à accuser l'État de « *produire* » de la ségrégation. La jeune C.F.D.T., proche de ce mouvement, mena plusieurs réflexions sur le sujet, notamment au niveau local. L'Union départementale du Rhône publia ses « *Réflexion(s) sur une politique de logement HLM* »[4] dans lesquelles elle dénonçait « *la politique de ségrégation sociale qui serait sciemment menée par l'État à l'encontre des catégories modestes* »[5]. Elle transposa à la métropole lyonnaise les constats qu'avaient posé Paul-Henry Chombart de Lauwe pour Paris : l'Ouest lyonnais s'embourgeoisait et attirait toujours plus de cadres et professions libérales, tandis que les classes populaires s'entassaient à l'Est. L'étude rappelait également que dans les zones urbanisées entre 1960 et 1968, l'Ouest lyonnais a aménagé 21 % des habitations et 9,6 % des industries de l'agglomération, l'Est lyonnais, quant à lui, a aménagé 45 % des habitations et 79,7 %[6]. La C.F.D.T. découvrait les mécanismes de séparation produits inévitablement par le capitalisme. Mais au lieu de soutenir le pouvoir gaullo-pompidolien travaillant à la réduction de cette séparation, elle préféra vouer la Z.U.P. aux gémonies (on ne pourra ôter à cette dernière cette fonction de catalyseur à niaiseries). Ce phénomène de société que l'État devait corriger par l'aménagement, devint, après Mai 1968, un phénomène créé, favorisé et entretenu par l'État. La responsabilité c'est lui. Le *ghetto* aussi.

1 C.E.R.F.I., « Les équipements du pouvoir », *Recherches*, n° 13, décembre 1973 ; François Fourquet, *Les équipements du pouvoi*r, Union générale d'éditions, janvier 1976.
2 Jacques Dreyfus, *La Ville disciplinaire*, Galilée, 1976.
3 Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Éditions du Seuil, coll. Liber, février 2007, p. 66.
4 Archives confédérales de la C.F.D.T., Union départementale du Rhône, « Réflexion sur une politique de logement HLM », 1971, 8 H 1445.
5 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, p. 36.
6 Archives confédérales de la C.F.D.T., Union départementale du Rhône, « Réflexion sur une politique de logement HLM », 1971, 8 H 1445.

Le travail des déconstructeurs ne s'arrêta pas là. Peu de temps après le séisme de Mai 1968, des sociologues qui travaillaient pour les planificateurs publièrent des ouvrages *éclairant* sur cette crise. Un des plus connus est sans conteste le livre de Michel Crozier *La société bloquée*[1]. L'auteur recomposa le processus qui déboucha sur cette crise. Au départ, le modèle français souffrait d'un certain archaïsme, dans un monde en constant changement, les moyens de communications et de développement étaient insuffisants ; les planificateurs, à la demande de l'État, ont précipité ce changement mais d'une mauvaise façon. Ils ont été trop autoritaires, technocratiques, maladroits. Par leur action ils ont créé un « *climat de rupture* ». C'est à ce moment qu'intervint le troisième temps de la crise : la réaction. Michel Crozier considère que la crise de Mai 1968 a été un échec parce qu'elle comportait un fort aspect régressif. Les gens se sont révoltés *contre* le changement et ont brisé l'Expansion. Comme il le dit, « *c'est une crise dans le système pour éviter une crise du système* ». C'est ainsi qu'il renvoit dos à dos le pouvoir en place et les « *révolutionnaires* » de Mai 1968. Le premier a été sciemment et longuement discrédité par l'action des manifestants, tournant toute action de l'État en dérision[2] ; que de toute façon l'auteur qualifie de tatillon et prétentieux. Ce « *grand cinéma* » l'a définitivement dévalorisé[3]. Les seconds, les « *enragés* », ont gâché leurs illusions révolutionnaires par leur obsession à maintenir l'agitation « *du coté de la farce et du chahut* ». Sa solution ? Un curieux paradoxe. Reprendre tout ce que faisaient les planificateurs, mais sans eux. Faire entrer le pays dans « *le monde de la responsabilité* »[4]. Pour ce faire Michel Crozier proposa ces « *Voies du changement* » : la concurrence, la mobilité, la négociation. Mais surtout moins d'État, beaucoup moins d'État. Celui-ci est jugé inapte, tandis que la planification était considérée comme une pratique archaïque : la priorité était à la libéralisation. C'est le retour aux idées de Frédéric Bastiat. L'État ramené à une conception minimaliste, se contentant d'organiser la Nouvelle société[5].

Le second ouvrage *complète* le premier, moins connu mais tout aussi critique. Michel Crozier y démontre l'emprise excessive de l'État dans l'économie suite à Mai 1968 (en refusant sciemment de comprendre que c'est ce système et cet État qui avaient fait la France). Pour Alain Touraine, avec *Le mouvement de mai ou le communisme utopique*[6], publié à l'été 1968, cette crise était avant tout politique, au sens culturel : « *Le conflit présent n'est pas de nature directement*

1 Michel Crozier, *La société bloquée*, Seuil, coll. Sociologie, 3e édition augmentée, mars 1999.
2 Une des images fortes de Mai 1968 reste cette photo où l'on voit Daniel Cohn-Bendit affiché un sourire narquois aux forces de l'ordre.
3 À ce titre, Michel Crozier ne manqua d'appeler à voter non au référendum de 1969.
4 Michel Crozier, *La société bloquée*, Seuil, coll. Sociologie, 3e édition augmentée, mars 1999.
5 Nous faisons volontiers référence à ce discours de Jacques Chaban-Delmas, largement inspiré par Jacques Delors, qui est la première retranscription politique de l'ouvrage de Michel Crozier.
6 Alain Touraine, *Le communisme utopique. Le mouvement de mai 68*, Seuil, coll. Points-Politique, 1972.

économique [...] *La lutte n'a pas été menée d'abord contre le capitalisme, mais d'abord contre la technocratie* [...] *De même qu'autrefois c'était entre les ouvriers qualifiés et l'encadrement que se situait la ligne de conflit, aujourd'hui elle passe entre les bureaucrates et les experts, ou comme on dit parfois dans l'industrie, entre ceux qui appartiennent à une organisation linéaire et ceux qui assurent les tâches fonctionnelles* »[1]. Sans contester qu'à côté des « *élites dominées* » (cadres, ingénieurs, etc.) les classes populaires constituaient le contingent principal de grévistes, Alain Touraine partait du constat que ceux-ci avaient été peu révolutionnaires ; c'était pour lui le symbole d'un changement d'époque. Le combat des classes populaires devint archaïque. La modernisation planificatrice devint obsolète. Place à la post-modernité et aux nouveaux conflits sociaux. Les étudiants dont le mouvement était profondément anti-autoritaire visaient à prendre le pouvoir aux modernisateurs mais sur un mode obsolète, face à des modernisateurs tournés vers l'avenir mais s'appuyant sur un pouvoir également obsolète, ce qui explique la supériorité des derniers et la défaite des premiers. Pour autant, cette révolte des « *dominés* » contre l'autorité technocratique fut fondamentale en ce qu'elle laissait en présager d'autres. C'est ce que l'auteur formalisera sous le nom des « *nouveaux mouvements sociaux* ». Forme d'action politique « *nouvelle* », en rupture avec les contestations classiques (syndicats, État, etc.) et proposant une transversalité des luttes des *invisibles* : écologistes, féministes, immigrés, mouvement L.G.B.T., etc.

On observe à travers ces deux ouvrages emblématiques le signe d'une fièvre libéral-libertaire inouïe, toujours pas éteinte. On relève également une récupération ; les deux auteurs lurent ce qu'ils avaient bien envie de lire de l'événement Mai 1968 trop divers, confus, anarchique, pour en tirer une analyse qui arriverait à unifier toutes les tendances. Surtout, on voit se dessiner les contours d'une alliance, contradictoire en apparence, entre des libéraux économiques et des libéraux politiques ; entre la bourgeoisie d'argent et la bourgeoisie culturelle[2]. Les premiers ont toujours privé l'État de sa capacité à intervenir en matière économique. Les seconds considéraient à présent l'État comme le garant d'un ordre fondamentalement injuste, pour diverses raisons et notamment parce qu'ils laissaient, selon eux, de côté les *exclus* (à l'époque on disait les *invisibles*). Ce mouvement libéral culturel s'était forgé une colonne vertébrale avec l'idéologie structuraliste. Ce courant qui commençait à produire ses effets après là seconde guerre mondiale[3] remplit opportunément le « *vide* » présent après la crise de mai. Pour aller vite, c'est tous ces auteurs que les américains regrouperont sous le nom de *French theory*. Comme le résuma admirablement Michel Onfray, ce courant : « *a annoncé la mort de l'homme, de l'individu, du sujet autonome, la mort du sens, la*

1 Alain Touraine, *Le communisme utopique. Le mouvement de mai 68*, Seuil, coll. Points-Politique, 1972.
2 De nos jours, on pourrait parler d'une alliance entre le M.E.D.E.F. et Daniel Cohn-Bendit.
3 Le livre Les structures élémentaires de la parenté de Claude Lévi-Strauss date de 1949.

mort de l'art, la mort même de la philosophie […]. Pour ce faire, il a congédié et conjuré l'histoire. De sorte qu'il a tenu pour quantité négligeable le prolétariat, les masses, la révolution, les souffrances subjectives du patient, la méthode rationnelle, pour mettre au centre de son dispositif intellectuel la Structure*, comme une idole invisible, insaisissable, innommable, innomée, présente partout, mais visible nulle part, mystérieuse mais toute puissante, immatérielle, échappant à l'empirique. Les Philosophes Nouveaux (Lévi-Strauss, Deleuze, Barthes, Foucault, Lacan) se sont agenouillés devant cette nouvelle divinité* »[1].

Ce travail de déconstruction de l'ancien monde laissera place à une froide réalité : « *Dès lors, on a pu délirer plein pot avec des concepts, des fictions, des illusions, des fables, des mythes. On pouvait dire n'importe quoi puisque le réel n'ayant plus lieu d'être, l'imaginaire faisait la loi. La dénégation prit place de la méthode. Le délire intellectuel, celle de la raison sainement conduite. La performance et le happening conceptuel ont effacé le travail et la documentation* »[2]. Et accouchera du gauchisme culturel : « *La notion* [...] *désigne non pas un mouvement organisé ou un courant bien structuré, mais un ensemble d'idées, de représentations, de valeurs plus ou moins conscientes déterminant un type de comportement et de posture dans la vie publique, politique et dans les médias. Il s'est affirmé à travers cinq principaux thèmes particulièrement révélateurs du déplacement de la question sociale vers d'autres préoccupations : le corps et la sexualité ; la nature et l'environnement ; l'éducation des enfants ; la culture et l'histoire. En déplaçant la question sociale vers ces thèmes, le gauchisme culturel s'inscrit dans les évolutions des sociétés démocratiques, mais il le fait d'une façon bien particulière : il se situe dans la problématique de la gauche qu'il adapte à la nouvelle situation historique en lui faisant subir une distorsion, en recyclant et en poussant à l'extrême ses ambiguïtés et ses orientations les plus problématiques*[3]*. Il a fait valoir une critique radicale du passé et s'est voulu à l'avant-garde dans le domaine des mœurs et de la culture. En même temps, il s'est érigé en figure emblématique de l'antifascisme et de l'antiracisme qu'il a revisités à sa manière* [...] *ce sont toute une conception de la condition humaine et un sens commun qui lui était attaché qui se sont trouvés mis à mal* »[4]. Ces déconstructeurs inspirèrent beaucoup de chercheurs, notamment des sociologues. Mais leur triomphe politique[5] attendra. Les vainqueurs restaient dans l'ombre.

1 Michel Onfray, « Nommer le mal », *Michel Onfray*, n° 119, avril 2015, adresse universelle : http://mo.michelonfray.fr/chroniques/la-chronique-mensuelle-de-michel-onfray-avril-2015-n-119/.

2 Michel Onfray, « Nommer le mal », *Michel Onfray*, n° 119, avril 2015, adresse universelle : http://mo.michelonfray.fr/chroniques/la-chronique-mensuelle-de-michel-onfray-avril-2015-n-119/.

3 L'auteur parle ici de la réconciliation difficile entre le socialisme et la démocratie.

4 Jean-Pierre Le Goff, « Du gauchisme culturel et de ses avatars », *Le débat*, septembre-octobre 2013, p. 40.

5 Dans plusieurs entretiens donnés dans les années 1970, Michel Foucault se posait en chercheur et non en philosophe (discipline qu'il jugeait dépassé) et regrettait que ses livres, notamment Histoire de la folie, aient d'abord connu une

Les premiers temps qui suivirent Mai 1968 virent apparaître deux choses qui allaient freiner la fièvre libéral-libertaire. Le colbertisme rénové par De Gaulle et Pompidou était bien trop installé pour être ébranlé par ces attaques, et le mouvement sur le terrain ayant été maté, la contestation active s'affaiblit et finit par disparaître. L'État planificateur restait en place, même s'il finançait de vaillants chercheurs qui lui expliquaient, doctement, que la source du problème était de nature étatique. La seconde raison était que la sociologie urbaine, et plus généralement l'analyse de Mai 1968, était dominée par la logorrhée marxiste[1]. En somme les déconstructeurs n'étaient pas majoritaires. Cependant, ils se révélèrent être une minorité très agissante. Leurs travaux irriguèrent des sociologues, des hommes politiques, des technocrates, des planificateurs, des ingénieurs. En ce sens, il ne fut pas surprenant de voir se constituer, au début des années 1970, une « *coalition modernisatrice* »[2] au sein de l'administration. L'historien Thibault Tellier analysa celle-ci : « *Les acteurs de cette nouvelle ambition réformatrice peuvent être identifiés en trois groupes. Tout d'abord, au sein du ministère de l'Équipement, un certain nombre de hauts fonctionnaires qui, héritiers de la génération du ministère de la Construction et de l'urbanisme, pressentent un changement d'échelle concernant l'appréhension des enjeux urbains. C'est le cas en particulier du directeur de la Construction nommé en 1969, Robert Lion. Lui-même issu du scoutisme, il se montre particulièrement soucieux de replacer le cadre de son action dans une perspective plus réflexive. Le second groupe est composé par des élus politiques qui se retrouvent dans le projet de la Nouvelle société porté par le Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas. C'est le cas d'Albin Chalandon, en charge de l'Équipement et du Logement de 1968 à 1972. Enfin, le dernier groupe se compose justement des milieux de l'expertise urbaine qui, dans un souci d'efficacité et de compromis, acceptent de participer à la réforme de la société avec les représentants de l'appareil d'État. C'est en particulier la Fondation pour la recherche sociale (FORS) qui va assurer le relais entre les milieux de l'expertise urbaine et les milieux ministériels chargés au début des années 1970 de préparer le premier programme d'action en faveur de la réhabilitation des grands ensembles* »[3].

Cette association installée au cœur de la mouvance chrétienne, la F.O.R.S. eut plus tard la charge d'organiser les premières H.V.S. Cela se passa ainsi pour plusieurs raisons que nous avons évoqués en sous-texte : les planificateurs y voyaient un moyen d'apparaître plus « *libéraux* », tandis

réception *littéraire*, alors que lui l'adressait aux politiques.

1 Michel Amiot, *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll. Recherches d'histoire et de sciences sociales, 1986, pp. 125-142 ; Christian Topalov, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html.

2 Bruno Jobert, *Le social en plan*, Éditions de l'Atelier, coll. Politique sociale, février 1989.

3 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, p. 38.

que l'association joua habilement, bien que s'inscrivant totalement dans le sillon des théories déconstructrices (l'État fabrique de la ségrégation) qui étaient beaucoup moins revendicatives (à la différence des marxistes ou des foucaldiens). Juridiquement ça ne pesait pas lourd, quelques opérations de réhabilitation ne nécessitaient pas une ré-écriture du Code de l'urbanisme, pas plus qu'elles ne bouleversaient sa cohérence. Mais les planificateurs venaient d'enfermer le loup dans le bergerie. À l'époque, et toujours actuellement, ceux-ci passaient pour l'avant-garde éclairée de la pensée : la ségrégation c'était leur affaire, la vie sociale était loin d'être leur centre d'intérêt. Ils distribuaient les bons et les mauvais points. Ils commençaient à désigner les ennemis à abattre, parmi lesquels les grands ensembles. Cela avait beau se jouer aux marges de l'action publique, un planificateur assis allait toujours moins loin qu'un sociologue en marche.

Il est difficile de choisir une date précise puisque l'histoire est toujours en mouvement. Notre décision sera toujours arbitraire. Aussi pour marquer le deuxième temps de cette poussée déconstructrice, nous choisissons 1981 : date de l'embrasement du quartier des Minguettes, dans la banlieue lyonnaise. À vrai dire cette date marque à la fois un début et une fin ; dans le droit de l'urbanisme ce fut la confirmation de sa réorientation vers la lutte contre *l'exclusion*. Depuis le début des années 1970, la presse régionale évoquait des échauffourées entre habitants, force de police et habitants étrangers. Dans un premier temps, le phénomène était surtout remarqué dans les banlieues lyonnaises et parisiennes. En 1976, on signala des rodéos et des voitures brûlées à Villeurbanne. Les H.V.S. furent une première réponse à ces événements. Et les technocrates repentis, nourris des travaux des sociologues, choisirent de « *techniciser et d'urbaniser une question qui est d'abord démographique, culturelle, idéologique* ». En 1979, à Vaulx-en-Velin, toujours dans la banlieue lyonnaise, des affrontements violents se produisirent. Un jeune voleur de voiture, sous le coup d'une expulsion, vint se réfugier dans le quartier ; les policiers qui voulaient procéder à son arrestation furent violemment pris à partie. On dirait de nos jours qu'ils déclenchèrent, par leur seule présence, une véritable émeute urbaine. L'événement fut abondamment relayé par les médias, et consacra la banlieue comme « *objet politique et médiatique* »[1].

Ces soudaines flambées de violence touchaient principalement les villes communistes. Et cela ne devait rien au hasard. Ces villes formaient alors la « *banlieue rouge* » où le P.C. régentait certains quartiers. On y trouvait une forte concentration d'ouvriers, et de plus en plus d'immigrés, d'abord venus travailler, et ensuite s'y installer. Le malaise grandissait, et comme le rappelait l'écrivain Éric Zemmour : « *les communistes subirent les premiers craquements de leur «* mur de

1 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, 2010, p. 20.

Berlin *» avec la jeunesse des années 1970 qui, dans la foulée de Mai 68, refusait les contraintes collectives au nom du fameux slogan :* « il est interdit d'interdire » […] *les populations immigrés prirent leur place. La jeunesse issue du regroupement familial refusa elle aussi de ployer le genou devant le Parti. Certains de ces adolescents, peu de temps après leur arrivée, goûtèrent vite aux premiers trafics, premiers vols, premières violences ; ils commençaient à vitupérer, insulter, frapper, faire des rodéos de mobylettes en pleine nuit, voler des voitures, de préférence des limousines allemandes, briser des vitrines, jeter des bouteilles par terre, pour rien, pour s'amuser, pour terroriser ; casser, voler, violer, pour mieux marquer leur territoire ; et menacer de représailles tout ce qui ose se révolter. Ils débarquaient en bande de garçons bruyants devant les boites de nuit ; harcelaient les filles dès qu'ils étaient entrés, s'offusquaient d'être «* discriminés *» quand ils étaient refoulés. On n'avait pas encore inventé le mot «* incivilités *» pour euphémiser cette violence intolérable, et diaboliser par réaction la moindre résistance* »[1].

La banlieue communiste était, pour diverses raisons, en plein naufrage. Le phénomène commença à se traduire politiquement après les élections municipales de 1977, moment où le parti perdit beaucoup de mairies, sur « *fond de crise généralisée des encadrements partisans* »[2]. Ce déclin a été brillamment résumé par l'historienne Annie Fourcaut : « [il] *s'explique certes par l'effondrement du bloc socialiste, mais aussi par l'incompréhension des phénomènes qui s'accélèrent à partir des années de crise. Les municipalités ouvrières refusent la désindustrialisation et la mixité sociale, évitent de construire de l'accession à la propriété et s'opposent aux premières procédures de la politique de la ville. Ces conceptions strictement défensives, fondées sur une vision des territoires communaux comme bastions, n'évoluent qu'à partir des années 90. Les premières violences imputables aux jeunes sont minimisées et incomprises. À La Courneuve, en 1971, un jeune est tué au café Le Nerval ; dans la même cité, en juillet 1983, un enfant algérien de dix ans est tué d'un coup de fusil par un habitant, et le quartier s'embrase ; en banlieue lyonnaise, premiers incidents en 1971, à Vaulx-en-Velin, dans une cité construite pour accueillir des harkis ; 1975, premières mises à sac de locaux scolaires ; en 1978, premiers* « rodéos », *généralisés aux Minguettes en 1981, où la presse nationale rend compte du phénomène pour la première fois, avec des reportages télévisés qui montrent les voitures qui brûlent au pied des tours, laissant* « hébétés » *habitants et élus* »[3].

1 Éric Zemmour, *Le suicide français*, Albin Michel, coll. Essais Doc, pp. 209-210.
2 Annie Fourcaut, « Les banlieues populaires ont aussi une histoire », *Revue projet*, juillet 2007, adresse universelle : http://www.revue-projet.com/articles/2007-4-les-banlieues-populaires-ont-aussi-une-histoire/#S1N4.
3 Annie Fourcaut, « Les banlieues populaires ont aussi une histoire », *Revue projet*, juillet 2007, adresse universelle : http://www.revue-projet.com/articles/2007-4-les-banlieues-populaires-ont-aussi-une-histoire/#S1N4.

Sans remettre en cause l'enchaînement de ces événements, nous pouvons en donner une vision différente, plus indulgente vis-à-vis des communistes. Disposant d'un logiciel marxiste, et se plaçant aux avant-postes de ce retournement dans les banlieues, les communistes avaient pressenti les choses. Ils avaient même compris que l'immigration « *libéralisée* » sous Giscard était un moyen de réaliser une pression à la baisse sur les salaires. Ils avaient compris que l'immigration gonflait le nombre de chômeurs, véritable armée de réserve du capitalisme. Ils avaient compris que cette jeunesse étrangère au chômage se livrait de plus en plus au trafic de drogue[1]. Ils avaient également compris qu'ils s'étaient faits embobiner par le programme commun de Mitterrand, et que, c'est parce qu'ils dénonçaient tout d'un bloc, qu'on les qualifiait de pétainistes : « *Nous posons les problèmes de l'immigration, ce serait pour utiliser et favoriser le racisme ; nous rechercherions à flatter les plus bas instincts. Nous menons la lutte contre la drogue, ce serait parce que nous ne voulons pas combattre l'alcoolisme apprécié et rependu dans notre clientèle ! Pour la jeunesse, je choisis moi, oui je choisis, l'étude, le sport, la lutte et non la drogue. Alors comme l'autre jour un dirigeant socialiste, ils crient tous en cœur* « pétainisme ». *Quelle honte ! Quelle honte ! Quelle idée lamentable se font ces gens-là des travailleurs : bornés, incultes, racistes, alcooliques, brutaux, voilà d'après nos détracteurs, qui vont de la droite au Parti socialiste, comment seraient les ouvriers et les ouvrières* [...] *De telles attaques ne déshonorent que leurs auteurs et ils ne méritent que le mépris* »[2].

Le moment charnière de la fin des banlieues communistes et leur remplacement par les banlieues « *vertes* »[3] eut lieu dans la Z.U.P. des Minguettes, durant l'été 1981. Les affrontements entre habitants et forces de l'ordre furent féroces, les voitures brûlées innombrables ; les violences d'une rare intensité. C'était *Sa Majesté des mouches* aux Minguettes ! La répercussion médiatique fut à la hauteur de l'événement et l'ensemble des médias nationaux se focalisèrent sur ce modeste quartier de la banlieue lyonnaise. Les émeutes furent l'occasion pour le personnel politique et les médias de découvrir une France : celle des français issus de l'immigration. Le choc n'était pas urbain, mais bien culturel ; les élites politiques et médiatiques ne découvrirent pas les grands

1 Robert Hue, maire de Montigny-lès-Cormeilles dans le Val-d'Oise, était aller manifester avec des habitants contre une famille de marocain qui couvrait un trafic de drogue.

2 Georges Marchais, « Meeting de Georges Marchais à Montigny-lès-Cormeilles », *I.N.A.*, 20 février 1981, adresse universelle : http://www.ina.fr/video/CAA8100381301.

3 Comme l'écrivait Boualem Sansal : « *la cité sera bientôt une république islamique parfaitement constituée* ». Boualem Sansal, Le village de l'Allemand ou Le journal des frères Schiller, Gallimard, coll. Folio, 2008 ; voir également Gilles Kepel, *Les Banlieue de la République: Société, politique et religion à Clichy-sous-Bois et Montfermeil, Gallimard*, coll. Hors série Connaissance, février 2012 ; Entretien de Gilles Kepel par Denis Lafay, « Le salafisme dans les banlieues françaises ? Une réalité qui s'étend », *La Tribune*, 4 novembre 2013, adresse universelle : http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20131030trib000793284/gilles-kepel-le-salafisme-dans-les-banlieues-francaises-une-realite-qui-s-etend-.html.

ensembles, mais bien davantage, des français. Si la situation paraissait extraordinaire, les actes de délinquances commis étaient bien ordinaires. L'État, par l'intermédiaire de son nouveau ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, ainsi que les maires des communes concernées, se montrèrent inflexibles et préconisèrent une réponse policière ferme. Defferre voulait envoyer les casseurs dans des camps ; Badinter s'y opposa, Mauroy trancha : les émeutiers furent envoyés dans des camps de vacances[1]. C'est que, pour certains responsables politiques, chercheurs, ou journalistes, cette violence qui commençait à se déchaîner se justifiait. Puisqu'elle était le reflet de « *la révolte sociale des jeunes issus des quartiers défavorisés de la banlieue lyonnaise et* […] *le refus des discriminations et des conditions de vie jugées insupportables* », et ces événements étaient « *l'expression de revendications politiques et sociales* »[2].

La déliquescence se poursuivit durant l'été 1983, toujours aux Minguettes, où de rudes affrontements opposèrent policiers et jeunes du quartier. Lors de ces batailles de rue, Toumi Djaïdja, président de l'association SOS Avenir Minguettes, fut blessé sérieusement par un policier. Une fois rétabli, et avec la bénédiction du père Christian Delorme, il eut l'idée d'une marche : la « *Marche civique pour l'égalité et contre le racisme* ». Très vite rebaptisée par les médias « *marche des Beurs* ». Comme l'a relevé le géographe Christophe Guilluy, « *les revendications sont sociales et culturelles ; la question urbaine et celle des violences n'apparaissent qu'en second plan* »[3].

L'effondrement de la banlieue communiste s'explique par la conjonction de plusieurs phénomènes : tertiarisation, exode urbain, etc. Cependant, la présence massive d'étrangers ou de français issus de l'immigration récente a été un facteur décisif quant à l'accélération de la fin des banlieues rouges. Elles ont laissé la place aux banlieues de l'Islam[4]. Cet élément important parce qu'il pose la question de la relation de la France avec les étrangers et une partie de ses citoyens, est insuffisamment pris en compte. La question de l'immigration est refoulée[5]. Plus grave, ce point fondamental, qui tient le reste en sa dépendance, l'équilibre des forces, est celui qui n'est pas considéré à sa juste importance.

---

1 Didier Lapeyronnie, « Ville, vie, vacances, bilan général », *Quartiers en vacances, des opérations prévention été à ville vie vacances 1982-2002*, Les éditions de la D.I.V., 2003, p. 11.

2 Alain Bauer, Christophe Soullez, *Violences et insécurités urbaines*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2012, 12e édition, p. 13.

3 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, 2010, p. 20.

4 Gilles Kepel, *Les banlieues de l'Islam : naissance d'une religion en France*, Seuil, coll. Points actuels, 1991.

5 Sur ce point : Simon Patrick, « La gestion politique des immigrés : la diversion par la réforme urbaine », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, pp. 5-13 ; Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Vingt ans de politique française de logement social », *Regards sur l'actualité*, n° 214, pp. 30-50.

Cette erreur s'explique en partie par la vacuité de la sociologie urbaine à cette époque. Peu de gens parmi les chercheurs sont capables d'interpréter les événements, et encore moins d'y apporter une réponse. Bien que pouvant apporter des éléments de compréhension utiles, l'analyse marxiste ne dominait plus. Comme le rappelait le sociologue et historien Christian Topalov : « *Le paysage politique et intellectuel global avait changé. Deux références majeures disparurent, comme pour symboliser le retournement de conjoncture : Nicos Poulantzas se suicida en 1978 et Louis Althusser fut interné en 1980. L'année 1978 est aussi celle de la rupture de l'union de la gauche, qui fut suivie d'une hémorragie des intellectuels du parti communiste* »[1]. Profitant de l'espace laissé, des chercheurs, fils spirituels de Michel Foucault ou d'Alain Touraine, commencèrent à étudier la banlieue sous cet angle là, et particulièrement ses problèmes d'émeutes récurrentes. Pour eux, elles étaient des symboles de la « *nouvelle question sociale* ».

Sur le moment pourtant les sociologues restent muets. L'administration du Plan, grosse pourvoyeuse de ce genre de recherche, entame son inexorable déclin. Les productions sont rares ; la grille de lecture n'est pas encore prête. Dans l'ombre, un groupe de sociologues *tourainiens* s'applique à la créer. Le premier de ces sociologues est sans doute le plus célèbre, François Dubet[2], accompagné de Didier Lapeyronnie[3] et d'Adil Jazouli[4]. Tous les trois travaillent pour le C.A.D.I.S., ce centre d'analyse créer par Alain Touraine, et voient dans ces émeutes le signe « *d'une nouvelle ère historique marquée par l'effacement des conflits sociaux* »[5]. Pour résumer très simplement, ces sociologues construisent, à partir du problème des banlieues, une représentation savante du pays. Les conflits en banlieue leur donnent l'occasion d'installer leur thème favori : *l'exclusion*. C'est pour cela qu'ils sont tant attachés à l'effacement de la lutte des classes. En effet, cet événement qui n'a pas eu lieu, leur permet de réaliser leur tour de bonneteau, comme le dit Christian Topalov « *une question sociale est traduite en question spatiale ou urbaine, des rapports entre groupes sociaux sont redéfinis comme rapports entre groupes et espaces* »[6].

1 Christian Topalov, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html
2 François Dubet, *La Galère : jeunes en survie*, Fayard, coll. Essais, février 1987.
3 Didier Lapeyronnie, François Dubet, *Les quartiers d'exil*, Seuil, coll. L'épreuve des faits, mars 1999.
4 Adil Jazouli, *La Nouvelle Génération de l'immigration maghrébine*, Éditions CIEM, 1982.
5 Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Éditions du Seuil, coll. Liber, février 2007, p. 68.
6 Christian Topalov, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html.

Voilà le concept d'exclusion installé au cœur de la sociologie urbaine. Comme le résuma très bien, à nouveau, le sociologue : « *c'est au début des années 1990 que le terme émerge, commence à former réseau avec le lexique des* « banlieues »*, et que l'ensemble se répand et se fixe. Ce sont là des créations savantes. Des sociologues ont fortement contribué à les forger, au cours d'un dialogue intense avec les chargés de mission de la politique de la ville, réunis sous l'égide de la revue Esprit. Pour l'essentiel, il s'agit des disciples d'Alain Touraine, préoccupés de rendre la sociologie utile* ». Et avec ce concept : « *un réseau lexical devenu obligatoire s'organise autour des mots* « banlieue », « quartiers » *et* « cités ». « L'agglomération lyonnaise est malade de ses banlieues » *titre le journal Le Monde le 23 mars 1986. C'est en effet aux environs de cette date que le mot* « banlieues » *(généralement utilisé au pluriel) s'est trouvé systématiquement associé, dans le langage expert et savant, dans la presse et dans le langage politique, aux maux de la société* »[1]. La machine détraquée à trouver de l'exclusion était en marche.

B) L'URBANISME SÉGRÉGATIF DÉMONTRÉ PAR LES SOCIOLOGUES

La crise des banlieues est un terrain d'alluvions : chaque discipline y joint un apport différent. On assista même à une véritable surenchère dans les diagnostics sur le malaise social des banlieues, toujours plus empreints de misérabilisme. Pour faciliter notre présentation, nous ne dresserons pas un panorama de ce qui a été écrit à propos de la banlieue, et ce pour deux raisons. La première est que la densité d'études publiées sur le sujet est colossale. Nous préférons nous focaliser sur la « *trame* » défendue par un auteur reconnu, Jean-Marc Stébé. La seconde est que ces thèses forment une synthèse des travaux de sociologues reconnus[2], qui tous participèrent à la création d'un problème spécifique des banlieues, déconstruisant le droit de l'urbanisme à partir de ses échecs (les mêmes qui théorisèrent la fin des conflits de classe au profit de la lutte contre l'exclusion). Mais ne dit-on pas que l'Histoire est toujours écrite par les vainqueurs ?

1 Christian TOPALOV, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html. L'auteur poursuit avec cet exemple frappant : « *Relevons le contraste entre la façon dont les journaux ont rendu compte de deux événements pourtant assez semblables en 1981 puis en 1990 : dans les deux cas il s'agit d'émeutes qui ont eu lieu dans la périphérie populaire de Lyon. Les* « rodéos » *du quartier des Minguettes en juillet 1981 furent décrits comme un événement local. S'il fut parfois relié à des causes plus vastes, c'était au* « mal des grands ensembles »*, dont on parlait déjà depuis une vingtaine d'années : concentration de population, adolescence, architecture de barres et de tours, manque d'équipements sociaux, solitude féminine, ennui. On ne disposait pas en 1981 des mots nécessaires pour décrire un phénomène inédit. En octobre 1990, en revanche, l'émeute de Vaulx-en-Velin qui suivit la mort d'un jeune motard du fait de la police fut tout de suite interprétée comme le symptôme d'un mal nouveau et profond, qui désormais avait un nom : le* « problème des banlieues ». *On pouvait dorénavant être tranquille sur le front symbolique : les voitures brûlaient, mais on savait maintenant comment en parler* ».

2 Michel Wieviorka, Didier Lapeyronnie, François Dubet.

1) Une nouvelle histoire des grands ensembles

Nous avons vu ce qui s'était passé : le basculement de la banlieue rouge à la banlieue « *verte* ». Mais, chez les sociologues, ce fait ne mérite pas qu'on s'y arrête. Parmi toutes les explications proposées pour expliquer la crise des banlieues, celle proposée par les sociologues est la plus intéressante puisqu'elle prédomina, et fut récupérée en partie par le pouvoir politique, ainsi que par le droit de l'urbanisme. Tout se résume *in fine* au fait urbain. Le sociologue français Jean-Marc Stébé, spécialiste de la question des banlieues, a proposé une analyse de cette crise des banlieues ou « *crise urbaine* »[1], qui selon lui s'explique d'après plusieurs éléments. Le premier est la *désertion* qu'ont connue les grands ensembles. Elle débuta à la fin des années 1970 et fut précédée d'une désillusion des populations face à ces nouvelles habitations. Localisations hasardeuses, mauvaises constructions ou encore mauvaises conceptions, les superlatifs ne manquaient pas pour expliquer ce supposé désenchantement face aux grands ensembles[2]. En réalité, cette désillusion fut surtout le fait d'architectes et d'urbanistes, qui pensaient que la mixité sociale qu'ils avaient provoquée permettrait de resserrer les liens sociaux. C'est un point intéressant, parce que souvent oublié par les urbanistes contemporains : les grands ensembles furent un formidable lieu de mixité sociale. Toutes les classes sociales étaient représentées, des populaires aux aisées. Et si l'on en croit les analyses de Chamboredon et Lemaire, la proximité spatiale se traduisait souvent par une distance sociale[3]. Les plus aisés cherchaient toujours à se distinguer, à se différencier des classes les plus populaires. Pour autant, cette situation n'a pas débouché sur des moments de violence, et les habitants semblaient, dans l'ensemble, satisfaits de leur sort[4]. La désillusion fut le seul fait d'architectes progressistes un peu trop enthousiastes.

Donc, cette désillusion aurait été un des signes précurseurs de la *désertion* des grands ensembles. Pour être plus juste, ces grands ensembles ne connurent pas de désertion mais un déplacement des populations qui déboucha sur une recomposition du type de population habitant ces ensembles. Plusieurs facteurs sont à prendre en compte. Tout d'abord, la réforme de l'aide au logement a eu les effets escomptés : une partie des habitants des grands ensembles, que l'on pouvait considérer comme faisant partie de la classe moyenne, a eu accès à la propriété et a préféré quitter, quand elle en avait l'occasion, les grands ensembles. Ensuite, la crise pétrolière s'étendit et finit par

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 40.
2 Jacques Ion, *Ségrégation spatiale*, Le Plan Construction, 1978 ; Pierre Guinchat, Marie-Paule Chaulet, Lisette Gaillardot, *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, 1981, pp. 127-132.
3 Jean-Claude Chamboredon, Madeleine Lemaire, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, XI, 1970, p. 3-33.
4 Paul Clerc, *Grands ensembles. Banlieues nouvelles. Enquête démographique psycho-sociologique*, P.U.F.

provoquer un ralentissement économique. Comme l'a rappelé l'urbaniste Pierre Merlin : « *la résorption des bidonvilles, enfin effective dans les années 1970 à la suite de la loi Vivien du 10 juillet 1970 (après plusieurs autres textes, notamment la loi de 1965, qui n'avaient pas été efficaces), posait de façon aiguë la question du relogement des travailleurs immigrés* » ; mais aussi « *la politique du regroupement familial, mise en place, après l'élection présidentielle de 1974, accentuait le besoin de logements familiaux bon marché* »[1]. Jean-Marc Stébé en tira l'analyse suivante : « *ceux qui avaient l'espoir de partir des cités n'en ont plus les moyens, et les nouveaux arrivants sont pour une grande majorité dans une situation plus précaire encore que leurs prédécesseurs. Population d'origine française en régression sociale et population d'origine étrangère sans perspective de promotion se trouvent confrontées : la première voit la seconde comme un miroir reflétant l'échec de ses espoirs d'élévation sociale, ce qui rend la cohabitation extrêmement tendue et difficile* »[2].

C'est la retranscription de ce que nous énoncions auparavant. On remplace la réalité, une confrontation culturelle, par du psychologisme : les habitants voient les nouveaux arrivants comme un miroir, etc. Seul compte la thèse que l'on sert ; et par ce moyen faussement habile on rejeta la responsabilité de la crise des banlieues sur les classes populaires et sur l'urbanisme. De cette lecture, les sociologues tirèrent l'idée d'une « *dualisation* » de la ville qui débuta à cet instant entre d'un côté les immigrés pauvres, relégués dans les grands ensembles, et de l'autre les membres des classes moyennes, forcément « *inclus* » car blancs, dans les centres-villes et les banlieues pavillonnaires[3]. À aucun moment Jean-Marc Stébé n'approfondit l'impact des politiques migratoires (et il n'est pas le seul) et les conséquences que celles-ci eurent sur la population des grands ensembles. Pour autant, il faut bien considérer que les pouvoirs publics ont choisi, au milieu des années 1970, la voie du regroupement familial et que l'on contraignit les organismes H.L.M. à ouvrir grand les portes de leurs logements aux immigrés. Officieusement, l'idée originelle était de fixer des quotas de 15 % de ménages immigrés au sein des familles françaises, afin de faciliter leur intégration[4]. La réalité fut tout autre. La mesure de regroupement familial, complètement impensée et non-préparée se révéla être une catastrophe, et n'entrava en rien le regroupement communautaire, attitude anthropologique

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 81.
2 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 44.
3 Voir ouvrages sur cette question : Éric Maurin, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. La rubrique des idées, septembre 2006 ; Didier Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Robert Laffont, coll. Le monde comme il va, 2008 ; Hervé Marchal, Jean-Marc Stébé, *La ville au risque du ghetto*, Tec & Doc Lavoisier, coll. Sciences du risque et du danger, 2010 ; Manuel Boucher, *Les internés du ghetto. Ethnographie des confrontations violentes dans une cité impopulaire*, L'Harmattan, coll. Recherche et transformation sociale, 2010.
4 Catherine Grémion, « Mixité sociale et habitat des familles immigrées. Perspective historique », *French Politics, Culture and Society*, vol. 22, n° 3, automne 2004, pp. 76-90.

commune. Certains quartiers[1] devinrent, très vite, majoritairement composés d'immigrés[2], avec la cohorte de problèmes que cela apporte : investissements publics importants pour palier aux effets d'une population plus jeune (crèches, soutien scolaire, etc.), insécurité physique (sur-délinquance des étrangers[3]) mais surtout culturelle[4]. Définitivement, la politique de regroupement familial brilla par sa nullité.

Face aux « *creux* » de cet argumentation, le sociologue n'eut d'autre choix que d'expliquer la crise des banlieues par les problèmes d'urbanisme. Il part d'un constat juste, celui de la tertiarisation de la société, et forcément des grands ensembles : « *la fin de l'accroissement des effectifs de la classe ouvrière, puis leur diminution dans les années 1974-1980, le pourcentage d'ouvriers dans la population active passe de plus de 40% en 1970 à 29% en 1990, s'accompagnent d'une mutation majeure de cette catégorie sociale et surtout de l'organisation sociospatiale et socioculturelle qu'elle avait modelée au fil des décennies au sein des* « banlieues rouges » »[5]. L'auteur revint aux origines des grands ensembles, pour rappeler la grande mutation de population qui se produisit lors des Trente Glorieuses : le passage d'habitants considérés comme des classes populaires (surtout des ouvriers) des anciens quartiers aux nouveaux grands ensembles. Une fois sur place, sur ces « *nouveaux territoires* […] *bien souvent sans rues, sans ruelles, ni places,* [qui] *ne possèdent plus les repères socio-urbanistiques que l'on avait dans les anciens quartiers ouvriers, où la rue par exemple était un espace soumis au contrôle diffus des adultes; chacun pouvait* « jeter un coup d'œil » *sur les enfants et, surtout, se permettait d'intervenir parce que l'on partageait des normes communes. Dans les quartiers nouvellement construits, ce contrôle social s'est affaibli, car les habitants sont des étrangers les uns pour les autres, et l'on renonce à interpeller un enfant dont on ne connaît pas les parents* ». Et de conclure : « *très rapidement, les jeunes qui sont pratiquement les seuls à occuper les territoires publics (pelouses, cages d'escalier, caves...) sont-ils perçus comme un groupe à part, parfois dangereux, et dont il faut se protéger* »[6].

Outre l'irénisme évident de cette description des grands ensembles, qui porte la marque d'un mélange de croyances du gauchisme culturel et de critiques architecturales culturalistes (ces

1 Notamment le fameux quartier des Minguettes.
2 Annie Fourcaut, « Les banlieues populaires ont aussi une histoire », *Revue projet*, juillet 2007, adresse universelle : http://www.revue-projet.com/articles/2007-4-les-banlieues-populaires-ont-aussi-une-histoire/#S1N4.
3 Sénat, Commission d'enquête, *Rapport de la Commission d'enquête sur la délinquance des mineurs, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 12 février 2002, présenté par Jean-Claude Carle et Jean-Pierre Schosteck*, juin 2002.
4 Laurent Bouvet, *L'insécurité culturelle*, Fayard, coll. Essais, janvier 2015 ; Christophe Guilluy, *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, coll. Documents sc.hu., septembre 2014.
5 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 46.
6 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 47.

critiques rappellent fortement celles émises contre les grands ensembles au moment de leur construction, par ceux qui n'y vivaient pas[1]), les sociologues Jean-Claude Toubon et Annick Tanter avaient déjà dénoncé, dès 1980, l'aspect imaginaire de ces difficultés rencontrées dans les grands ensembles : « *les diagnostics portés sur les problèmes sociaux qui affectent les différents ensembles sont d'une telle uniformité qu'ils pourraient être interchangeables. C'est en effet qu'ils relèvent beaucoup plus d'un imaginaire social (sur les grands ensembles, sur les pauvres) que d'études sociologiques ou ethnologiques réelles* ». Ils ont de même expliqué, le pourquoi de cette situation : « *la raison principale en est qu'en un temps réduit, les études doivent aboutir à des propositions normatives et épouser par conséquent les catégorisations sociales existantes en matière d'équipements en particulier* »[2]. Qui plus est, dans sa démonstration, Jean-Marc Stébé occulte totalement le fait que les premiers grands ensembles furent bâtis dès les années 30, que les Z.U.P. datant de 1959, constituèrent la seconde vague des grands ensembles, que les violences dans les banlieues commencèrent à augmenter au début des années 1970, et explosèrent au début des années 1980, soit au moment où la gestion des politiques migratoires devint calamiteuse. Ce laps de temps où les violences demeurèrent marginales constitue un démenti à la thèse de Jean-Marc Stébé sur l'importance du fait urbain dans la crise des banlieues.

Pour parfaire son constat, le sociologue corréla les malaises des grands ensembles à « *l'épuisement du mouvement ouvrier* », cher à l'école Tourainienne[3]. Il est vrai que l'industrie française s'est éloignée des centres-villes (avant de s'éloigner du pays) à partir des années 1970, pour diverses raisons : économiques, fiscales, environnementales, etc. Ce changement a permis l'avènement de nouvelles formes d'emplois, mais a logiquement conduit à la diminution du nombre d'ouvriers, notamment dans les principales métropoles, réceptacles des grands ensembles, laissant les banlieues orphelines des antiques solidarités ouvrières. Ce constat ne souffre pas de contestation ; son analyse oui, notamment parce que l'auteur fait de cette situation une des origines de la crise des banlieues, alors que cela n'en fut qu'une cause aggravante.

Toujours selon l'auteur, cet épuisement du mouvement ouvrier a eu pour principale conséquence négative l'affaiblissement de la médiation dans les banlieues : « *à cette désagrégation de la communauté ouvrière viennent s'ajouter l'affaiblissement ou la disparition des organisations intermédiaires, tels que les syndicats de quartier, les associations, les partis politiques, les comités*

1 Pierre Guinchat, Marie-Paule Chaulet, Lisette Gaillardot, *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, 1981, pp. 127-132.

2 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, *Opérations Habitat et Vie Sociale en région Île-de-France. Une tentative d'évaluation*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, mars 1980, p. 15.

3 François Dubet, Alain Touraine, Michel Wieviroka, *Le mouvement ouvrier*, Fayard, 1984.

des fêtes qui assuraient spontanément la médiation entre les citoyens et les institutions étatiques »[1]. Avant de poursuivre sur la « *professionnalisation* » de ces pratiques, qui bien que faisant la même chose, n'arrive pas au même résultat... Bref, c'est l'antienne sur l'absence de vie sociale dans les banlieues qui est reprise. Pourtant au début des années 1980, Jean-Claude Toubon et Annick Tanter, spécialistes des questions liées aux traitements réservés aux banlieues, pestaient contre ces diagnostics hasardeux : « *Les formules* « il n'y a pas de vie sociale » *ou* « la vie sociale est insuffisante » *reviennent comme un leitmotiv. Affirmation brutale dans la mesure où les critères de jugement ou d'analyse de ce concept flou ne sont jamais précisés. Lorsqu'ils le sont, c'est de manière implicite par la confusion faite entre vie sociale et vie associative, vie sociale et animation institutionnelle selon les cas. Cette confusion qui dissimule l'absence ou l'incapacité d'analyse de la structuration sociale et des relations non manifestes, renvoie de surcroît à une idéologie de l'encadrement. Toute forme de sociabilité, pour être reconnue telle doit s'inscrire dans du contrôlable* »[2].

C'est qu'au fond, Jean-Marc Stébé est un fin sociologue, il arrive toujours à éluder habilement la question migratoire, ce qui lui permet de ne pas répondre franchement à cette question : pourquoi le « *problème de vie sociale* » n'apparaît qu'au moment où les populations immigrées investissent le parc social ou privé ? Quand il fait mine d'y répondre, cela ne manque pas de saveur : « *Par le travail, les syndicats, la communauté populaire, les* « banlieues rouges » *pouvaient en quelque sorte absorber les nouvelles populations et les individus qui se trouvaient à la marge de la société* »[3]. Ce processus s'appelle l'assimilation, ou « *à Rome, fais comme les romains* ». Un modèle repris par les Français, de tout temps[4], mais qui prit une certaine importance avec les grandes vagues migratoires du milieu du XIXe siècle, avec l'arrivée des belges, puis des italiens et des polonais. Processus que l'auteur décrit plus tard, comme étant l'expression d'un racisme des classes populaires à l'endroit des immigrés. Mais avec le sociologue, on ne craint pas les contradictions.

Cette démonstration permet à l'auteur de conclure : « *le malaise des banlieues sensibles ne peut être expliqué par un seul phénomène. Il n'est pas exclusivement le produit d'un urbanisme*

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 48.
2 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, *Opérations Habitat et Vie Sociale en région Île-de-France. Une tentative d'évaluation*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, mars 1980, p. 15.
3 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 48.
4 Même bien avant que notre pays s'appelle France. Du temps des gaulois, nous n'agissions pas différemment. En témoigne la propagation du modèle gallo-romain sur tout le territoire. Puis plus tard, la monarchie capétienne, partit de sa petite Île-de-France, su faire aimer le mode de vie français à toutes les provinces récupérées, des bretons aux alsaciens.

fonctionnel ou d'une architecture rationnelle et imposante, pas plus qu'il n'est seulement l'effet des conséquences de la crise économique (chômage, pauvreté, marginalisation), ni celui des seuls problèmes d'intégration des immigrés »[1]. Faisant fi des éléments tangibles, l'auteur, et la majorité des sociologues, ont fabriqué une responsabilité *diffuse*. Alors qu'il apparaît clairement que c'est la non-gestion de la politique migratoire qui a précipité les banlieues dans la crise. Pour autant, le lecteur ne doit se méprendre sur nos propos, nous ne vilipendons pas l'immigration en soi. Simplement, le sujet mérite un débat sérieux, nécessairement complexe, pour en connaître les causes et les solutions judicieuses à apporter. En ce qui nous concerne, nous considérons qu'effacer les frontières et faire entrer des gens, quels qu'ils soient, sur le territoire sans véritable organisation est une attitude peu sérieuse. Cette philosophie moderne de l'accueil à tout prix, sans jamais réfléchir aux conditions de l'accueil, est condamnable. Nous regrettons par ailleurs, que cela soit devenu un sujet interdit par le politiquement correct, au regard de sa centralité. Juxtaposer des explications nous semble très contestable : si tout le monde est responsable alors personne ne l'est. D'apparence complexe, puisque tous ces éléments sont bien réels, la thèse confond pourtant la cause principale et les facteurs aggravants. Qui plus est, sous couvert d'être protéiforme, c'est toujours *in fine* le fait urbain qui est mis en cause, les grands ensembles, l'architecture, le territoire.

Voilà la base de réflexion identifiée ; l'histoire officielle. Elle est largement contestable pour ses contradictions ou ses oublis[2]. Néanmoins, cette séquence sur les sources du malaise s'approche au plus près de la réalité factuelle ; l'idéologie est visible mais *retenue*. L'auteur arrive habilement à construire une argumentation « *solide* » autour des conséquences des politiques migratoires, sans jamais en parler, ou de façon marginale. Le tableau dressé est séduisant, et demeure le point de départ de la réflexion de très nombreuses études ayant à traiter de ce sujet. Mais le recours à l'urbanisme et à l'économie comme seules explications plausibles de la crise des banlieues est révélateur d'un parti pris idéologique. L'immigration ? La plupart des auteurs ont mis le sujet hors du champs de la recherche ; comme un élément hors de tout débat, une nécessité indiscutable ; tout ceux qui s'y opposent sont traités de racistes. Dans ce monde globalisé, où les frontières disparaissent, il est nécessaire d'être moderne, multiculturel, c'est-à-dire protéger les us et coutumes des derniers arrivants. L'assimilation républicaine est jetée aux oubliettes de l'Histoire ; ces Français qui s'en réclament ne sont qu'un ramassis de Dupont Lajoie. Dès lors, tout ne peut être que la faute du pays accueillant, dont la faute première est d'entretenir des lieux d'exclusions.

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 48.

2 Notamment la mobilité résidentielle. Voir également, Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, coll. Politique, 2010, pp. 20 ; Pierre Gilbert, « « Ghetto », « relégation », « effets de quartier ». Critique d'une représentation des cités », *Métropolitiques*, février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Ghetto-relegation-effets-de.html#nh8.

2) La surenchère dans les diagnostics : la sociologie dans le ghetto

Concernant le diagnostic que l'auteur a posé, il s'articule autour de deux points : la disqualification sociale et le cumul de handicap d'une part ; et d'autre part, la place prépondérante des jeunes dans ces « *cités* ».

a) La disqualification sociale et le cumul de handicaps

Dans l'étude des difficultés économiques rencontrées par les banlieues, un ouvrage fait référence : *La Disqualification sociale* de Serge Paugam[1]. L'auteur y décrit son concept de disqualification sociale, qu'il oppose à celui d'exclusion. Car pour lui ces deux notions sont fort différentes, notamment dans les relations d'interdépendance entre une population désignée comme pauvre et le reste de la société. De ce travail, il nous est possible d'en tirer cinq principes permettant de caractériser, schématiquement, la disqualification sociale.

Le premier élément qui est étudié est la « *stigmatisation* ». L'auteur la décèle dans l'assistance donnée aux personnes « *pauvres* ». Cette attitude discriminante a pour effet pervers de mettre les personnes qui en bénéficient dans un état de dépendance envers les services sociaux ; ce qui provoque une altération de leur identité, et les rapports sociaux qu'entretiennent ces individus sont marqués de ce stigmate. Qui plus est, quand la société s'assigne comme objectif de lutter contre la pauvreté, les « *pauvres* » voient leur statut se dégrader, ce qui favorise leur isolement social, isolement qui empêche, *de facto*, le sentiment d'appartenance à une classe sociale. Schématiquement, l'assistance donnée à une personne « *pauvre* », participe à l'altération de son identité et devient un stigmate marquant l'ensemble de ses rapports avec autrui.

Le deuxième élément, est la façon dont sont intégrés les « *pauvres* » dans la société. Tout part du constat que l'assistance agit comme une fonction de régulation du système social[2]. Ensuite, il est entendu que les « *pauvres* » qui bénéficient de l'assistance ont un statut social dévalorisant ; néanmoins, ils demeurent des membres à part entière de la société. Comprise ainsi, la disqualification sociale se différencie de l'exclusion. Pour être plus précis sur ce sujet, les personnes touchées par cette disqualification sont en réalité dans un état d'exclusion relatif : parce que malgré tout, au travers de l'assistance, ils nouent des relations d'interdépendance avec les autres membres

1 Serge Paugam, *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté (1991)*, P.U.F., coll. Quadrige, 2000.
2 Herber J. Gans, « The Positive Functions of Poverty », *American Journal of Sociology*, vol. 78, septembre 1972, pp. 275-289.

de la société. Cette précision permet d'éclaircir la notion de pauvreté, de la comprendre avec plus de justesse ; de même elle permet une analyse plus fine des processus qui peuvent conduire à cette marge, ainsi que des liens qui subsistent avec les autres membres de la société. En somme, nous devons retenir que les pauvres, parce qu'ils sont assistés, sont condamnés à avoir un statut social dévalorisé. Néanmoins, ils n'en demeurent pas moins pleinement membres de la société dont ils constituent la partie la plus basse.

Le troisième élément du concept est le résultat de l'approfondissement de la notion d'exclusion, et la révélation de son caractère ambivalent. Paugam a démontré que les personnes « *pauvres* » ont à leur disposition des moyens de réagir, de dépasser la fatalité de l'assistance : « *s'ils sont stigmatisés, ils conservent des moyens de résistance au discrédit qui les accable* »[1]. De nombreux travaux[2] appuyèrent cette affirmation, et démontrèrent qu'effectivement, les personnes vulnérables pouvaient agir collectivement, ou de façon individuelle, afin de restaurer leur légitimité culturelle ou autre.

Le quatrième élément est de loin le plus facile à appréhender. Le pouvoir de « *résistance* » des personnes vulnérables varie selon leur degré de disqualification sociale. Alors, si d'apparence les personnes assistées semblent constituer une couche homogène de la société, une analyse plus fine permet de déceler des situations très variées. Afin d'éclaircir cette réalité, l'auteur a proposé une typologie, basée sur les relations que les personnes vulnérables ont avec l'assistance. Trois types de relations apparaissent : celle des « *fragiles* » qui ont une relation ponctuelle, celle des « *assistés* » qui ont une relation plus régulière, voire contractuelle et enfin celle des « *marginaux* » qui ont une relation « *infra-assistancielle* »[3]. Cette typologie prend en compte la stratification des « *pauvres* » en partie institutionnalisée par le « *ciblage* » des populations effectué par les différents services d'assistance, chaque organisme ayant plus ou moins défini son mode d'intervention en fonction d'une ou de plusieurs catégories de la population repérées comme pauvres et également le sens que les individus, confrontés à la nécessité d'avoir recours à ces services, donnent à leurs expériences[4]. En somme, le processus de disqualification sociale comporte plusieurs phases, qui vont de la fragilité à la rupture des liens sociaux.

---

1 Serge Paugam, « Déclassement, marginalité et résistance au stigmate en milieu rural breton », *Québec, Anthropologie et Sociétés*, vol. 10, n° 2, 1986, pp. 23-36.

2 Notamment, Monique Selim, « Rapports sociaux dans un quartier anciennement industriel. Un isolat social », *L'Homme*, XXII, 4, 1982, pp. 77-86.

3 David Bodinier, « La disqualification sociale selon Serge Paugam », *Dialogues, propositions, histoires*, 2010, adresse universelle : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8314.html.

4 David Bodinier, « La disqualification sociale selon Serge Paugam », *Dialogues, propositions, histoires*, 2010, adresse universelle : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8314.html.

Enfin, le contexte socio-historique dans lequel se déroule le processus de disqualification sociale constitue le cinquième élément. Pourquoi la société a massivement recours à l'assistance ? Trois facteurs principaux l'expliquent : une hausse du développement économique en corrélation d'une forte dégradation du marché de l'emploi ; un affaiblissement des liens sociaux, notamment des liens familiaux (compris au sens large) ; un État qui est de plus en plus social, et qui cherche à assurer au plus grand nombre une protection, mais dont les divers processus d'intervention qui ont été mis en place se sont révélés en grande partie inadaptés. Le phénomène est tellement important, qu'il en devient une menace pour l'ordre social et la cohésion nationale.

Pour résumer, la disqualification sociale est un concept qui fait état des liens qui existent entre les personnes « *pauvres* » et le reste de la société. Ce phénomène qui s'accroît, finit par générer une angoisse, car de plus en plus de personnes sont considérées comme appartenant à la catégorie des « *pauvres* », et beaucoup, dont la situation est instable, craignent de le devenir. Dans ces conditions, la dépendance à l'égard de « *l'assistance* » est plus importante pour des franges nombreuses de la population.

À présent que les bases sont posées, et le concept de disqualification plus clair, il nous incombe de démontrer comment ce concept a été utilisé pour expliquer les « *maux des banlieues* ». Jean-Marc Stébé, dans un ouvrage sur la crise des banlieues, a repris ce concept et s'en est servi pour expliquer les différentes phases de la « *disqualification sociale* ». La première, est celle de la « *fragilité* » : elle représente ce que ressentent les gens lorsque l'emploi se fait rare, quand ils vont de petits boulots en stages sans débouchées, et connaissent de longues périodes de chômage. Ces personnes se sentent généralement déclassées, c'est-à-dire socialement non-intégrées. Stébé précisa même que lorsque ces personnes résident dans des banlieues difficiles, elles pouvaient user de subterfuges afin de masquer leur lieu d'habitation, dans le but d'éviter toute discrimination. En somme, la fragilité professionnelle a des répercussions psychologiques et place les individus dans des situations humiliantes, les condamnant au repli sur soi, ce qui *in fine*, produit chez eux un profond sentiment de « *culpabilité* ».

La seconde phase qui a été mise en avant, est celle de la « *dépendance* ». Les personnes restées trop longtemps en situation de « *fragilité* » se retournent vers les services d'action sociale, ce qui les fait glisser lentement vers le statut « *d'assisté* ». Dès lors, il faut en échange de l'aide financière ou autre, accepter les contraintes de ce nouveau statut, et notamment la principale : la situation de dépendance vis-à-vis du personnel social.

La « *rupture* » est, et cela va de soi, la dernière phase de la disqualification sociale. « *Elle est le résultat d'une série d'échecs aboutissant à une importante marginalisation. N'ayant guère d'espoir de s'en sortir véritablement, les individus en situation de rupture se sentent inutiles, et nombre d'entre eux vont chercher dans les pratiques alcooliques et ou toxicomaniaques la compensation à leur détresse et à leur misère* »[1]. L'auteur a précisé toutefois que ce déroulement n'est pas une fatalité, certains ne vont même pas jusqu'à la rupture ; d'autres, mêmes confrontés à la précarité, n'entrent même dans aucune de ces phases[2].

Ensuite, la sociologue a complété son analyse en reprenant les chiffres publiés par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (O.N.Z.U.S.). Ceux-ci servent à définir avec précision l'état des banlieues. Outre les caractères généraux, sur les caractéristiques architecturales et environnementales : gigantisme des constructions, quartiers isolés, lieux communs dégradés, isolation défaillante, constructions de mauvaise qualité, etc. L'auteur a relevé des caractéristiques économiques et socioculturelles propres aux 4,7 millions de personnes vivant dans les Z.U.S., soit 8 % de la population française :

- un taux de chômage qui s'établit à 25 %, alors qu'il se situe aux alentours de 12 % pour l'ensemble de la population. L'écart est à peu près le même avec le taux de chômage des jeunes ;

- le taux de ménages non imposés s'élève à 57,4 %, 20 points de plus que le reste de la population ;

- le pourcentage de jeunes habitants des Z.U.S., sortant sans diplôme,du système scolaire, est plus important que dans la population urbaine ;

- il y a beaucoup moins d'établissements médicaux dans les Z.U.S. que dans les autres communes ;

- un peu moins de 20 % des ménages des Z.U.S. ont pour personne de référence une personne étrangère, tandis qu'en milieu urbain, ce taux s'élève à peine à 7,8 %. Les taux de populations immigrées sont à peu près les mêmes ;

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, pp. 50-51.
2 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 51.

➢ le taux de délinquance dans les Z.U.S. est de 65,6 faits pour 1000 habitants, contre 47,3 pour la France urbaine. Cette sur-délinquance générale, est encore plus prononcée pour certains actes, comme les dégradations, le vandalisme, la violence aux personnes.

L'auteur conclut ainsi son analyse : « *en reprenant les indicateurs ci-dessus, nous observons une unification, une sorte d'homogénéisation sociale de la population disqualifiée des Z.U.S. qui pourrait donner lieu à l'élaboration de l'idéal type d'un nouveau lupemprolétariait. Le caractère homogène de sous-prolétarisation, de paupérisation de ces quartiers a fini par les reléguer comme des espaces de* « mal-vivre »*, des ghettos de la misère* »[1].

À ce stade du développement, la sociologie des quartiers défendue par Jean-Marc Stébé est largement discutable mais cohérente. Discutable parce qu'elle énonce que seul le territoire est en cause, sur les défauts urbains ce sont grevées des difficultés économiques ; la population qui habite sur ces territoires est hors du champs d'étude. Mais est-elle cohérente du simple fait qu'elle repose sur la responsabilité unique du territoire ? Nos objections sur cette thèse interviendront plus loin dans nos travaux. En revanche, il faut prendre la mesure de ce qui est énoncé : des territoires de la République rencontrent des difficultés presque insurmontables, et se retrouvent entraîner dans une spirale de l'exclusion et de la précarité. De plus, ces quartiers souffrent d'un « *cumul de handicaps* ». Nous le répétons, dans la crise des banlieues le problème c'est le territoire. Jean-Marc Stébé a quand même tenté d'inclure dans sa thèse les comportements des populations, mais l'a fait de façon très partielle et partiale.

b) Les jeunes dans le ghetto

Le sociologue Olivier Galland[2] a opéré une distinction entre entre la jeunesse issue de la classe moyenne, et celle uniquement issue de la « *galère* ». Cette vision factice et partielle qui, binaire, n'est plus complète depuis les années 1980, fut reprise par Jean-Marc Stébé lorsqu'il voulu décrire les relations sociales des jeunes habitants des banlieues difficiles, qui selon ses mots sont à l'image de leurs immeubles : elles s'effritent et se détériorent. Il en a dressé un portrait : « *ils sortent du système scolaire à 16 ans sans diplôme, s'ennuient dans les cités, passant de stages de formation à des périodes de chômage, entrecoupées parfois de* « petits boulots »*, ou tentent d'augmenter leurs faibles ressources par des menus larcins ou de petits trafics. Il font aussi de temps à autre parler*

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, pp. 52-53.
2 Olivier Galland, *Les jeunes*, La découverte, coll. Repères, 2009, 7e édition.

d'eux dans les médias à l'occasion des flambées de violence dans les bâtiments, les voitures, les adultes et surtout tout ce qui représente l'État, la « chose publique » […] *sont les cibles principales* »[1].

Puis, Jean-Marc Stébé approfondit la notion de « *galère* ». Le concept recouvre en premier lieu, l'expérience de cette jeunesse minée par l'incertitude, le flottement des projets, les longues périodes d'oisiveté entrecoupées de petits boulots, la petite délinquance et le risque de destruction du sujet lui-même. Ensuite, le sociologue précisa que la galère n'était pas uniquement le produit d'une période dure de crise économique et de chômage ; ce phénomène était également apparu parce nous étions au crépuscule de la société industrielle, tout un monde se défaisait, morceau par morceau, dans ses formes d'intégration, ses rapports sociaux et ses modes d'actions collectives. Cette galère s'organise selon une logique progressive : la désorganisation, l'exclusion, la rage[2].

La « *désorganisation sociale* », qui touche de nombreux quartiers « *sensibles* », est alimentée par plusieurs choses : la misère économique, un bâti dégradé, des rapports sociaux tendus. Dans ce monde en déliquescence, la petite délinquance[3] prospère au point de devenir banale, et *l'exclusion* pointe son nez. C'est que, ces banlieues désorganisées sont en plus minées par un sentiment d'exclusion, qui naîtrait de la mauvaise image renvoyée par l'urbanisme des tours et les barres, ainsi que de la stigmatisation dont souffriraient certains quartiers. Le tout est bien entendu renforcé par la *misère économique* et le *cumul des handicaps*. Pour faire face à cette situation, les habitants n'ont qu'une alternative : soit la résignation face à cette réalité, qui conduit inexorablement vers l'exclusion, soit la frustration, qui conduit vers la délinquance, et, *in fine*, l'exclusion. Enfin, le constat ne serait pas totalement catastrophique si l'on n'y rajoutait pas la « *rage* ». Ce terme, repris à François Dubet, décrit ce mal permanent qui touche les habitants des banlieues sensibles, et qui peut se transformer en violence. Une violence sans but, qui ne cherche pas à abattre un adversaire, ni la vengeance ; elle est sans fondement apparent. Elle s'exprime contre les biens et les personnes, surtout lorsque celles-ci représentent l'ordre et l'autorité. Pour l'auteur, elle remplit le vide laissé par la fin de la lutte des classes[4].

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 57.
2 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, pp. 57-60.
3 Dégradations, incendies, vols...
4 « Le remplacement des ouvriers par les exclus dans l'idéologie réformiste », *Lutte ouvrière*, 31 mars 2001, adresse universelle : http://www.lutte-ouvriere.org/documents/archives/la-revue-lutte-de-classe/serie-actuelle-1993/le-remplacement-des-ouvriers-par.

Après avoir détaillé ce que n'était pas la galère (sous-culture, phénomène de bande, etc.), Jean-Marc Stébé explique le comportement des jeunes comme étant l'action de « *classes dangereuses* »[1]. L'auteur fait le parallèle entre ce qui se passe à l'heure actuelle dans les banlieues, et ce que mit en avant l'historien Louis Chevallier quand il écrivait sur la classe ouvrière: la même rage, presque inexplicable, sans projet ni but ; ne combattant pas réellement d'adversaire et n'ayant aucun dessein historique. Mais, cela ne suffit pas à l'auteur, pour qui un autre élément est à prendre en compte : le besoin de consommer. Concrètement, à la suite de ce qu'ont écrit les sociologues américains Cloward et Ohlin[2], la déviance n'est que la traduction d'une volonté de certains individus, issus de milieux défavorisés, d'accéder au statut, aux ressources de la classe moyenne, mais sans s'associer à leur univers culturel. L'auteur applique ce constat à la situation actuelle : face à la misère et surtout à l'impossibilité d'en sortir, seul subsiste l'espoir d'une réussite facile. Cette détresse conduit à trouver des substituts, comme le « *look* », le besoin « *d'avoir de la marque* ». Pour financer cela, les individus ont alors recours à l'arnaque, au braquage, au deal. Les émeutes qui se déroulèrent en 2007 à la gare du Nord de Paris[3] (pour l'auteur : des actions désespérées de pillage), les débordements qui eurent lieu lors des manifestations contre le C.P.E.[4] en sont des exemples significatifs. Tout cela est le témoignage d'une très grande frustration de la part des jeunes venant de quartiers sensibles, alimentée par la barrière infranchissable qui se dresse entre eux et la jeunesse des classes moyennes[5].

En conclusion pour l'auteur, nous sommes aujourd'hui confrontés à deux types de jeunesse : celle des classes moyennes qui a surtout des enjeux économiques et sociaux comme l'accès aux études longues et au marché du travail, c'est elle qui a tendance à se constituer en « *syndicat de classe d'âge* » pour accéder aux biens éducatifs et au marché de l'emploi ; celle de la jeunesse défavorisée, souvent d'origine immigrée, reléguée dans des banlieues dégradées, discriminée dans l'accès à l'emploi et qui se manifeste périodiquement par des explosions de violence. C'est cette jeunesse, qui a besoin de reconnaissance et de dignité.

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 59.
2 Richard A. Cloward, Lloyd E.Ohlin, *Delinquency and Opportunity : A Theory of Delinquent Gangs, The Free Press,* Free Press, avril 1966.
3 Laurent Suply, « L'œil du web scrute la gare du Nord », *Le Figaro*, 20 novembre 2007, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/politique/2007/03/29/01002-20070329ARTWWW90429-sur_le_web_un_autre_regard_sur_la_gare_du_nord.php.
4 Contrat première embauche.
5 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 60.

c) La difficile intégration des enfants de l'immigration

Il n'est pas malaisé de constater l'existence du lien entre les banlieues difficiles et l'immigration ; les avis divergent quand il s'agit de préciser la teneur de ce lien. Jean-Marc Stébé cantonne le problème à la seule jeunesse immigrée, et non à l'ensemble de la population immigrée. Que dit-il ? Il est de notoriété publique que l'intégration a toujours été une source de problème, que l'assimilation à la culture française a toujours été un processus qui pouvait s'avérer brutal, voire violent. Mais à ces difficultés « *ordinaires* », s'ajoutent pour les populations d'immigration récente, provenant du Maghreb ou d'Afrique noire, des difficultés supplémentaires. Selon lui, l'assimilation est un processus déjà engagé par de nombreux jeunes, mais n'est pas total pour de nombreuses raisons : les métamorphoses qui se sont opérées au sein de la sphère familiale, les transformations économiques et leurs répercussions sur le marché de l'emploi, et les comportements hostiles des autochtones envers les nouveaux arrivants.

La crise économique des années 1970, qui est la conséquence du choc pétrolier de 1973, a durablement dégradé « *l'image du père* ». Ce père qui jusqu'alors, et parce qu'il subvenait aux besoins matériels de sa famille, représentait le *pater familias*, craint et respecté, est soudain devenu un homme comme les autres. Jean-Marc Stébé explique que cette lente et longue déconstruction de ce rôle, est due à l'usure du travail, au manque de travail, aux « *changements sociaux* » (phénomène étrange, puisqu'il touche exclusivement les classes populaires immigrées). Qui plus est, cette mise à l'écart a été renforcée par l'arrivée sur le marché du travail des femmes. La conséquence ? Une rupture fondamentale, et presque irréversible entre d'une part une société arabo-musulmane patriarcale, avec ses codes, sa culture, son histoire, malmenée et d'autre part, une jeunesse privée de ces repères, et qui se retrouve à la déroute.

L'auteur poursuit : la crise économique elle-même est un problème, puisqu'elle perdure dans le temps depuis la fin des Trente Glorieuses. Elle entretient une situation difficile pour les jeunes, surtout d'origine étrangère, en les empêchant d'entrer convenablement dans le monde du travail. Pour appuyer son argumentation, l'auteur avance des chiffres éclairants et des constats accablants pour la jeunesse issue de l'immigration : plus de difficultés scolaires, moins de réussites (sorties sans diplôme), plus de chômage[1].

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 63.

Enfin, Jean-Marc Stébé termine ses développements par un argument qui s'apparente au *fond de l'affaire* de cette thèse. Une partie de la jeunesse immigrée tient pour responsables de ses divers échecs, scolaires, contractuels ou autre, les autochtones, ou plus précisément l'attitude discriminante, voire raciste, qu'ils ont à son égard. Après avoir rappelé le caractère complexe de la question, l'auteur poursuit en affirmant que ces individus sont victimes de racisme, essentiellement parce qu'ils occupent de façon plus massive que leurs parents l'espace public. Comment expliquer ce racisme ? La thèse est la suivante : les individus autochtones voient la distance, culturelle et sociale, qui existe entre eux et les individus issus de l'immigration, se réduire. En somme, plus les immigrés cherchent à se rapprocher des autochtones, plus ils déclenchent chez ces derniers une réaction de rejet, sans cesse alimentée par la peur d'un « *déclassement* » (argument qui oublie littéralement l'histoire de l'immigration en France : c'est par les classes populaires que furent intégrées les précédentes vagues d'immigration). Le racisme agirait comme un moyen permettant, aux autochtones, de redresser des barrières tombées ou qui sont appelées à l'être. C'est pour cela que la xénophobie vise en priorité des groupes ethniques ciblés : les algériens, les marocains, les africains subsahariens (les fameux boucs émissaires). Parce qu'ils constituent : « *une menace sociale de ne pas rester dans un statut d'infériorité ; menace nationale d'entrer dans la modernité sans s'identifier à la nation française* »[1]. C'est ce qui explique, à rebours, la relative quiétude des asiatiques en France, jugés plus « *lointains* », plus « *exotiques* »[2]. On a rarement été aussi loin dans le déni de la réalité ; mais l'auteur peut se le permettre, le constat initial posé par les sociologues conduit irrémédiablement vers la solution multiculturelle, que l'on voit apparaître ici en sous-texte.

Dans les quartiers sensibles, où se côtoient autochtones et immigrés, les premiers issus de classes populaires, s'en prennent au second, à travers des paroles ou des attitudes humiliantes, racistes. Ainsi, cela leur permet de s'intégrer à la communauté nationale, malgré leur précarité économique. Dans ces quartiers en difficulté, les populations françaises déclassées ne peuvent s'identifier qu'à leur voisins les plus proches, et il se trouve que ce sont des immigrés ou des gens issus de l'immigration, qui sont dans une situation économique, pire que la leur. Dès lors, il leur est impossible de s'identifier à eux, et ils préfèrent les rejeter avec force[3]. Dans l'argumentation développée par Jean-Marc Stébé, tout ce déclassement, toute cette relégation, toute cette misère économique (cette ségrégation, cette xénophobie, ce racisme), tout cela explique les violences urbaines ; la boucle est bouclée. Le mal profond qui ronge les banlieues est identifié : l'urbanisme en hauteur, les cages d'escalier, et l'absence de rue. Mâtiner bien sûr de problèmes territoriaux :

1 François Dubet, Didier Lapeyronnie, *Les quartiers d'exil*, Seuil, coll. L'épreuve des faits, mars 1999.
2 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 64.
3 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 65.

chômage, exclusion, délinquance. Jamais la gestion des populations n'est prise en compte (sur-délinquance des étrangers, faibles niveaux scolaires des immigrés, insécurité culturelle).

Le but de cette séquence était de démontrer le cheminement suivi par tous ces sociologues lorsqu'ils écrivent sur la banlieue. Ce long travail de déconstruction, puis de destruction, de l'ordre ancien visait principalement les grands ensembles et plus globalement l'aménagement du territoire conçu et réalisé par l'État. Il a préparé la mise en accusation du droit de l'urbanisme. Il fallait faire place nette, repérer les éléments ségrégatifs dans le droit. Une partie de la doctrine urbanistique s'en chargea à merveille.

§ II : La dénonciation d'un droit de l'urbanisme « *ségrégatif* »

À la déconstruction de l'urbanisme par des sociologues succéda sa dénonciation par certains juristes. Malheureusement, beaucoup trop d'entre eux avaient intégré les thèses sociologiques sur le « *problème des banlieues* »[1]. Le droit de l'urbanisme fut qualifié de droit de la « *séparation* », donc ségrégatif. Cette thèse alambiquée issue de quelques sociologues devint juridique, mais pour l'étayer, il fallait la faire reposer sur des arguments solides. C'est ainsi que s'enclencha, à la fin des années 1980, un travail de recherche et d'analyse du droit de l'urbanisme. Les juristes cherchaient ici et là les germes ségrégatifs dans le droit. Ils déboulèrent dans l'histoire des territoires et leurs constructions compliquées avec une idée simple : tout ce qui ne participe pas à la « *mixité* » est ségrégatif.

Nous allons démontrer ici cette volonté de débusquer l'urbanisme ségrégatif ; bien que souvent cela ne relève que du fantasque. Avant cela nous devons préciser la méthodologie employée sur cette partie. Notre argumentation se bornera à quelques lignes, l'important ici est bien moins de répondre aux arguments que d'en soulever les incohérences. Nous précéderons ainsi pour plusieurs raisons : tout d'abord, par soucis de clarté pour le lecteur, et afin de lui épargner des développements excessifs, pour que celui-ci ne perde pas de vue la démonstration principale de cette partie : démontrer la certitude chez certains urbanistes, de l'existence d'un droit de l'urbanisme ségrégatif. Ensuite, parce que les arguments avancés ici répondent à des problématiques mineures, le centre de la question n'est pas là ; il se concentre sur le constat à tirer et cette partie interviendra plus tard dans nos développements. Dans ce paragraphe, plutôt que d'établir une chronologie des critiques

1 Notamment le célèbre colloque sur le droit à la ville dans les années 1990. *Droit et ville,* n° 34, 1992.

portées contre l'urbanisme, nous démontrerons les incohérences de l'historiographie de l'urbanisme, de cette doxa qui fait porter à la matière la responsabilité des maux des banlieues. En cela, la thèse d'Emmanuelle Deschamps[1] est particulièrement intéressante. Elle a réalisé une intéressante synthèse de tout ce qui a été dit sur le sujet, a ordonné les critiques, participer à l'écriture de l'histoire de l'urbanisme contemporain. C'est pour cela qu'à sa lecture, tout a un air de déjà lu, de déjà vu... C'est ce travail énorme, de computation et d'analyse qui va être notre guide dans cette partie. Cette ségrégation est perceptible dans deux grands blocs : le premier, la planification urbaine (A) ; le second, l'urbanisme opérationnel, l'aménagement (B).

A) La ségrégation dans la planification urbaine

Cette discipline est en fait un outil efficace, « *au service d'une plus grande cohérence de l'action publique* »[2]. Utilisé très tôt dans le droit de l'urbanisme, il a permis une « *meilleure organisation de l'espace habité* »[3]. Mais selon les tenants de l'urbanisme ségrégatif, cet outil aurait participé au développement de la ségrégation urbaine. Pour Emmanuelle Deschamps, c'est dans ses fondements-même que la planification urbaine est condamnable parce que productrice de ségrégation urbaine. Ses fondements furent modelés, en partie, par les thèses fonctionnalistes. Ce courant de pensée continue à être largement critiqué, à qui l'on reproche d'avoir voulu spécialiser excessivement l'espace, et qui a infiltré la planification urbaine, à travers notamment le zonage (1). Au-delà de ces tares intrinsèques, la planification urbaine est également jugée trop balbutiante et incomplète, face aux impérieux besoins de la société moderne, comme celui de mixité de l'habitat (2).

1) Le fonctionnalisme

Nous l'avons dit, une des premières cible des tenants de la thèse de l'urbanisme ségrégationniste fut le courant architectural « *fonctionnaliste* ». Il est attaqué ici en tant qu'inspirateur de la planification urbaine française depuis environ la loi « Cornudet »[4] de 1919 et jusqu'à la L.O.F. de 1967[5]. Il est intéressant de voir comment la critique s'est construite. Tout part

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203.
2 Caroline Gallez, Hanja-Niriana Maksim, « À quoi sert la planification urbaine ?. Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève», *Flux*, mars 2007, p. 49.
3 Robert Savy, *Droit de l'urbanisme*, P.U.F., coll. Thémis, 1981, p. 63.
4 « Loi du 14 mars 1919 Plans d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.
5 « Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière », *J.O.*, 3 janvier 1968, p. 3.

d'un sentiment de nostalgie nourri des regrets de la perte de la ville de naguère. Nous en retrouvons les prémisses dès les premières critiques des grands ensembles parues dans les années 1960 ; cette nostalgie laissa sa place aux homélies dans les années 1990 : « *la ville est par essence un brassage de fonctions, un entremêlement d'activités et de relations humaines, culturelles et religieuses, économiques et politiques. À vouloir séparer ces fonctions, on a brisé la dynamique de la ville et on a méconnu ses mécanismes d'interactions* »[1]. C'est que le contexte idéologique avait changé, la question des banlieues s'enlisait ; on cherchait des coupables.

Le fonctionnalisme fut l'un des facteurs que l'on tint pour responsable. En effet, le fait est que nous en avons suivi les principes et la ville s'est éparpillée « *façon puzzle* ». Emmanuelle Deschamps reconnaît tout de même que le fonctionnalisme opéra la synthèse de nombreuses idées qui lui pré-existaient, tel le zonage. Sur ce point, l'auteur rappelle que la technique fut validée par le Conseil d'État en 1934[2], puis consacrée juridiquement par diverses législations spéciales. C'est ainsi que lorsqu'un projet d'aménagement était en préparation, on pouvait décider d'exclure des zones industrielles ou commerciales si celles-ci ne pouvaient coexister avec des zones d'habitations collectives ou résidentielles. La critique formulée contre le zonage fustige un certain « *laisser-faire* » : en effet, ce que la loi ne prévoit pas, elle l'autorise, et dès lors rien ne fait obstacle à une spécialisation spatiale[3]. Pour le politologue Jean-Pierre Gaudin, les choses se déroulèrent ainsi en France, entre 1870 et 1930 : la planification spatiale spécialisa « *les différentes familles d'activités productives* » et tendit « *à dissocier lieux de travail et de logement ».* En fin de compte, le zonage accentua « *à grande échelle des différenciations sociales qui, à tout le moins, existaient déjà* »[4]. Dans le même registre, l'urbaniste Gaston Bardet écrivit : « *cet esprit de cloisonnement, excellent en ce qui concerne la mise à l'écart des nuisances, est catastrophique par suite de sa mauvaise application qui a contribué à accentuer l'isolement de la classe prolétarienne en des zones défavorisées* »[5].

1 C.E.S., « Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie », *J.O.*, Avis et rapports du C.E.S., n°22, 22 nov. 1993, p. 78.
2 C.E., Ass., 23 fév. 1934, *Lainé, Rec*. 267, S. 1935.III.9, note P.L. ; G.A.D.U., n° 4, comm. Hubert Charles.
3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 32.
4 Jean-Pierre Gaudin, *Les nouvelles politiques urbaines*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1993, p. 16.
5 Gaston Bardet, *L'urbanisme*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1988, p. 39

Puis, par la loi du 15 juin 1943[1] la technique du zonage fut explicitement consacrée. Emmanuelle Deschamps voit dans cette loi, le réceptacle des idées du courant progressiste que nous avons énoncées plus haut, dont notamment le zonage. L'auteur en arrive à la même conclusion qu'à propos de la première loi d'urbanisme : elle autorise ce qu'elle n'interdit pas. Et même si elle détache le zonage du fonctionnalisme, son constat est sévère : « *ce n'est pas le zonage en lui-même qui est contestable, mais l'usage excessif et monofonctionnel qui peut en être fait. Et on connaît les conséquences malheureuses de ces utopies devenues réalités* »[2].

En 1958, avec le retour au pouvoir du général De Gaulle, le gouvernement prit décrets et ordonnances pour parer le droit de l'urbanisme, et surtout, pour l'organiser. Schématiquement, les mesures prises visaient les sujets suivants : d'une part l'urbanisme opérationnel (associations syndicales, création des Z.U.P., opérations de rénovation urbaines, que nous verrons plus tard) ; et d'autre part l'urbanisme de planification. La nouvelle réglementation distingua des *plans directeurs*, qui déterminaient le grand maillage des secteurs à étudier et la nature de leurs usages (habitat, activités, campus, parcs publics…) ainsi que les grandes infrastructures, des *plans d'urbanisme de détails* (P.D.U.) qui déterminaient à la parcelle les droits et usages avec le tracé des voies, les servitudes de construction (recul, hauteur, prospects…), les secteurs de remembrement urbain, les secteurs d'acquisition publique. La rédaction de ces plans s'imposait aux communes dépassant 10 000 habitants. Quant aux plus modestes, en nombre d'habitants, des « *plans sommaires* » étaient prévus. L'analyse réalisée par Emmanuelle Deschamps était la même qu'elle fit pour les précédentes lois : les servitudes d'utilisation du sol ne prévoyaient jamais d'équilibre des fonctions ; la spécialisation de l'espace demeurait l'horizon indépassable de la ville, et la responsabilité du droit de l'urbanisme restait entière.

La loi d'orientation foncière (L.O.F.) de 1967[3] formalisa et arrangea les mesures prises en 1958. Comme a coutume de dire Marie-France Garaud, de Gaulle a donné à la France des cartes pour cinquante ans. L'urbanisme en fait partie. Cette grande loi a dessiné le cadre d'action de l'urbanisme moderne. Elle distinguait les *schémas directeurs* ayant vocation à s'appliquer à l'échelle de l'agglomération et du pays qui l'entoure, des *plans d'urbanisme* proprement dits, à l'échelle de la seule agglomération. Emmanuelle Deschamps croit déceler un changement dans cette loi. Si jusqu'à présent, les lois d'urbanisme étaient neutres, en terme de mixité ou de spécialisation de l'espace (le choix revenait à celui qui portait le projet), la loi de 1967 permit de mettre un frein à une trop

1 « Loi d'urbanisme n° 324 du 15 juin 1943 », *J.O.*, 24 juin 1943, p. 1 715.
2 Emmanuelle Deschamps *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 34.
3 « Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière », *J.O.*, 3 janvier 1968, p. 3.

grande spécialisation de l'espace[1]. Concrètement, elle reprend l'argument développé par l'urbaniste Henri Jacquot lorsqu'il livra son analyse de la L.O.F. : « *aux termes de l'article L 123-1 le P.O.S. doit en effet «* déterminer l'affectation des sols selon l'usage principal *» (et non selon l'usage exclusif) qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes (mais non les seules) qui peuvent y être exercées* »[2]. Mais, au final, l'argument est toujours le même : sans sacralisation du principe de mixité des fonctions urbaines, il n'y a pas de politique d'urbanisme qui vaille.

En résumé, Emmanuelle Deschamps et ceux qui condamnent le fonctionnalisme, avancent que ce courant a imprégné durablement la planification urbaine ; produisant une spécialisation excessive de l'espace, elle-même pourvoyeuse de ségrégation. Ce constat soulève plusieurs questions. Déjà, jusqu'à quel point le fonctionnalisme a imprégné les esprits ? Il connut assez vite un grand succès, beaucoup d'architectes s'en réclamaient ; on peut en trouver la trace dans quelques textes juridiques, mais son influence se limite à ces bornes. Même la construction, si décriée, des grands ensembles, n'a repris que la *vulgate* » du fonctionnalisme. Sur ce point, les auteurs sont muets. En admettant que les théories fonctionnalistes aient reçu un accueil sans condition en France, l'argument du défaut de mixité fonctionnelle n'explique pas la crise des banlieues, pas plus qu'il ne met à jour le lien entre les violences et la spécialisation de l'espace. Dès lors, comment une cité dortoir devient mécaniquement le théâtre de grave débordements et de flambées de violences ? Sur ce sujet également, la doctrine urbanistique n'apporte pas de réponse. Et ceux qui s'y risquent le font par le biais de raccourcis ou d'erreurs en reprenant pour vrai l'antienne des sociologues sur les cités-ghettos.

Le courant fonctionnaliste et l'influence qu'il eut sur l'urbanisme en France, n'est pas le seul incriminé. La planification urbaine fut elle aussi concernée par ces critiques. Parce que porteuse de trop de lacunes, elle permit aux acteurs locaux ou nationaux d'échapper aux contraintes de mixité, favorisant par là, la ségrégation urbaine.

2) Les documents de planification urbaine

Le défaut de mixité des fonctions urbaines n'est pas la seule faiblesse du droit visée par la critique, le manque de mixité de l'habitat est aussi pointé du doigt. Emmanuelle Deschamps affirme qu'une politique du logement peut servir des fins électorales, et plus précisément, les pouvoirs

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public Tome 203, p. 37.
2 Henri Jacquot, « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 93.

publics peuvent décider de favoriser ou non, selon la couleur politique de la mairie, des logements sociaux. C'est ce que l'urbaniste Marc Sauvez explique : « *les communes «* bourgeoises *» et les communes «* populaires *» sont finalement assez d'accord pour se partager les différentes couches de la population, les unes refusant les logements sociaux, les autres les programmes non aidés. Elles sont liées par une sorte de complémentarité ou de complicité objective pour ne pas réaliser la mixité parce que le voisin est là pour recevoir les groupes sociaux dont on ne veut pas chez soi. Mais l'extension de la taille des agglomérations et la concentration spatiale des communes spécialisées dans l'accueil des mêmes groupes de revenus créent une situation intolérable, aussi bien en termes de distance habitat/emploi que d'éclatement du tissu social* »[1].

Emmanuelle Deschamps précise : « *cette référence à l'étiquette politique des communes est déterminante, car elle vise à prouver que les documents de planification urbaine sont des instruments permettant d'exprimer et d'atteindre tel ou tel idéal politique. Ces documents ont donc été les complices des idéologies qui choisissent à l'extrême soit d'exclure soit de concentrer les logements sociaux* ». En somme, l'idéologie s'est appuyée sur les lacunes du droit de l'urbanisme. Traitant de droit de l'urbanisme, ce qui est visé ici est moins la responsabilité des élus que la passivité du droit, puisqu'elle conclut avec cette question rhétorique : « *comment les règles de planification urbaine auraient-elles pu empêcher la concentration des logements sociaux ou appeler à un minimum de mixité de l'habitat, puisqu'elles ignoraient le logement social* ? »[2].

À l'appui de cette démonstration, Emmanuelle Deschamps cite certains auteurs de la doctrine ayant écrit sur le sujet. À vrai dire, à cette période il y eut de nombreux articles[3] abordant sous toutes ses formes, la problématique de la mixité. Parmi ceux-ci, notons celui de Georges Bertrand[4] qui énonça les différents moyens légaux de contourner la création de logements sociaux sur une commune. À travers le P.O.S., les communes pouvaient utiliser des outils comme le zonage, les règles de gabarit ou le coefficient d'occupation des sols afin, souvent, de faire grimper la valeur des terrains dans le but de les rendre trop onéreux pour une construction de logements sociaux.

1 Marc Sauvez, « Pour une approche normative de la mixité sociale », *Études foncières*, n° 51, juin 1991, p. 26.
2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 37.
3 Olivier Piron, « Comment insérer chaque quartier dans la ville », *Études foncières*, n° 56, septembre 1992, pp. 6-8. ; Marie-Noëlle Lienemann, « La ségrégation urbaine », *Études foncières*, n° 56, septembre 1992, pp. 9-11. ; Marc Sauvez, « Pour une approche normative de la mixité sociale », *Études foncières*, n° 51, juin 1991, pp. 26-30 ; etc.
4 Georges Bertrand, « Les P.O.S., outils de diversité de l'habitat ? », *Études foncières*, n° 59, juin 1993, pp. 7-12.

Emmanuelle Deschamps dresse ensuite un bilan des normes urbanistiques, avant la L.O.V. de 1991, qui tentèrent d'enrayer ces phénomènes. L'auteur reprend la distinction, très française, entre les notions de légalité et de légitimité. Si toutes ces pratiques de concentration ou d'exclusion du logement social étaient légales, elles devaient être considérées comme illégitimes par rapport à l'impératif de mixité (terme voué à un grand destin). C'est parce qu'il fut bafoué, que l'auteur condamna les précédentes lois d'urbanisme. C'est parce qu'elle ne la consacra pas, que fut condamnée la circulaire Guichard de 1973[1]. Cette dernière s'inscrivait dans la politique de perfectionnement de l'ordre urbanistique, amorcée sous la IVe République et consolidée avec De Gaulle ; après la tempête, le calme. Il n'y avait plus d'urgence à bâtir, les français étaient sortis de leurs logements insalubres. Les pouvoirs publics s'étaient mis à réfléchir sur le moyen d'articuler différentes priorités, à savoir une production de logement importante, une rationalisation des dépenses publiques et une plus grande écoute des besoins des français. C'est ce que dit la circulaire: « *Après les efforts considérables accomplis pour augmenter la production massive de logements neufs, il est aujourd'hui indispensable de répondre plus efficacement aux aspirations à une meilleure qualité de l'habitat et de l'urbanisme, et de lutter contre le développement de la ségrégation sociale par l'habitat. La présente directive définit quelques règles simples en matière d'urbanisme et d'attribution des aides au logement; ces règles doivent contribuer :*

À empêcher la réalisation des formes d'urbanisation désignées généralement sous le nom de «grands ensembles», peu conformes aux aspirations des habitants et sans justification économique sérieuse ;

À lutter contre les tendances à la ségrégation qu'entraîne la répartition des diverses catégories de logements entre les communes des agglomérations urbaines.

L'homogénéité des types et des catégories de logements réalisés, la monotonie des formes et de l'architecture, la perte de la mesure humaine dans l'échelle des constructions ou des ensembles eux-mêmes, l'intervention d'un maître d'ouvrage, d'un architecte ou d'un organisme gestionnaire sur de trop grands ensembles ne favorisent pas une bonne intégration des quartiers nouveaux dans le site urbain, ni celle des habitants nouveaux au sein de la commune qui les accueille »[2].

1 « Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation par l'habitat », *J.O.*, 5 avril 1973, p. 3684.

2 « Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « *grands ensembles* » et à la lutte contre la ségrégation par l'habitat », *J.O.*, 5 avril 1973, p. 3864.

Nulle part il n'y a de trace de condamnation d'un droit de l'urbanisme ségrégatif dans cette circulaire. Tout au plus, nous l'avons dit, une volonté de sortir de l'urbanisme de l'urgence pour celui de gestion, passer de la quantité à la qualité, dans le même esprit qu'on entreprit la construction de villes nouvelles[1]. Mais cette circulaire eut le tort immense de ne pas consacrer la mixité, c'est pour cela qu'on l'a classa dans le droit de l'urbanisme ségrégatif.

Enfin, Emmanuelle Deschamps a analysé la jurisprudence américaine et en extrait certains arrêts[2] ; la plupart condamnent une spécialisation excessive de l'espace dans la planification urbaine. La référence au « *modèle* » américain, soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. Tout au plus, nous le voyons comme l'aveu d'une filiation entre une partie de la doctrine urbanistique et des prescripteurs d'opinion ayant écrit sur les maux des banlieues, pour qui les banlieues françaises et les ghettos américains, sans être identiques, présentent des similitudes. Les États-Unis peuvent être source d'inspiration, mais pour ce problème précis, comment pourraient-ils l'être ? Quel lien peut-on trouver entre la situation française et américaine ? Entre des ghettos ethniques et nos banlieues ? Quel rapport entre des quartiers abandonnés à eux-mêmes, de véritables ghettos, et des quartiers sous surveillance constante des pouvoirs publics et perfusion d'argent public ?

En conclusion, la pensée dominante de la doctrine urbanistique, ici brillamment synthétisée par Emmanuelle Deschamps, affirme que la ségrégation urbaine a été essentiellement le fait des acteurs locaux mais que la planification urbaine, en oubliant la mixité des fonctions et de l'habitat, y participa. Nous devons relever les principales inconsistances de cette thèse. L'auteur oublie, volontairement ou non, de démontrer un lien de cause à effet entre le manque de mixité et l'apparition de ségrégation puis de violences. Autrement dit, avant d'affirmer la responsabilité de la planification urbaine dans cette affaire, il aurait fallu démontrer le lien entre absence de mixité[3] et ségrégation. Qui plus est, rien ne permet d'affirmer que favoriser juridiquement une mixité fonctionnelle ou de l'habitat conduira à une plus grande mixité sociale ; la démonstration de l'urbaniste Georges Bertrand est largement insuffisante[4], lui-même l'a met au conditionnel. Emmanuelle Deschamps oublie elle que les « *grands ensembles* » furent naguère des lieux d'une

1 « Loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles », *J.O.*, 12 juillet 1970, p. 6 539.

2 Michael Allan Wolf, « Mixité des opérations : l'expérience américaine », *Études foncières*, n° 53, décembre 1991, p. 10. ; Vincent Renard, « États-Unis : la ségrégation par le zonage », *Études foncières*, n° 33, décembre 1986, p. 4.

3 Des fonctions urbaines et de l'habitat.

4 Dans l'article : Georges Bertrand, « Les P.O.S., outils de diversité de l'habitat ? », *Études foncières*, n° 59, juin 1993, pp. 7-12. L'auteur affirme qu'en matière de planification urbaine, le P.O.S. devrait contenir des C.O.S. alternatifs afin de favoriser une mixité fonctionnelle, laquelle peut favoriser indirectement la mixité sociale en limitant la hausse des charges foncières. L'emploi du conditionnel est le fait de l'auteur.

grande mixité sociale[1], et que jusqu'au moment où ils commencèrent à s'enfoncer dans la violence, personne ne parlait de problèmes de mixité sociale ou des dangers des quartiers monofonctionnels.

Concernant la responsabilité des communes, à propos du « *partage* » de l'implantation des logements sociaux, sur laquelle pérorèrent certains urbanistes, les accusations portées occultent un point fondamental : la prise en compte de l'immigration. L'ancien Secrétaire national du Parti communiste, Georges Marchais, scrutateur de l'évolution qui est en train de transformer la banlieue rouge, ne fait pas l'erreur de l'urbaniste Marc Sauvez qui parle de « *complicité* » entre les communes favorisant les logements sociaux et celles qui les refusent. Au-delà de cette apparence, qui peut parfois être vraie, il y a la réalité. En 1981, à la suite d'un différent à propos de la destruction d'un foyer de travailleurs, entre un maire giscardien et un maire communiste, ce dernier fut pris à partie par le recteur de le Mosquée de Paris, Georges Marchais lui répondit dans l'Humanité : « *J'approuve son refus* [celui du maire communiste Paul Mercieca] *de laisser s'accroître dans sa commune le nombre, déjà élevé, de travailleurs immigrés. Cette approbation ne contredit pas l'idéal communiste. Au contraire. La présence en France de près de quatre millions et demi de travailleurs immigrés et de membre de leurs familles, la poursuite de l'immigration pose aujourd'hui de graves problèmes. Il faut les regarder en face et prendre rapidement les mesures indispensables* ».

Georges Marchais poursuivit son argumentation en critiquant l'immigration massive et en rappela les conséquences : baisse des salaires, mauvaises conditions de travail, etc. Puis, concernant l'urbanisme : « *Quand la concentration devient très importante — ce qui n'a rien à voir, soit dit au passage, avec la notion non scientifique et raciste d'un prétendu* « seuil de tolérance » *dont nous ne parlons jamais — la crise du logement s'aggrave ; les HLM font cruellement défaut et de nombreuses familles françaises ne peuvent y accéder* ». Enfin : « *Les charges d'aide sociale nécessaire pour les familles immigrées plongées dans la misère deviennent insupportables pour les budgets des communes peuplées d'ouvriers et d'employés. L'enseignement est incapable de faire face et les retards scolaires augmentent chez les enfants, tant immigrés que français. Les dépenses de santé s'élèvent.* […] *Parler à ce propos d'électoralisme, c'est nous faire injure* »[2]. Nous sommes face au problème de la banlieue vaste et complexe, dépassant largement le cadre de l'urbanisme, entendu même en un sens large. Que peut un maire sur une question qui dépasse son pouvoir ? Que peut-il contre la globalisation, les choix économiques, migratoires ? Convoquer la circulaire

1 Jean-Claude Chamboredon, Madeleine Lemaire, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, XI, 1970, pp. 3-33.

2 Georges Marchais, « Georges Marchais répond au recteur de la mosquée de Paris », *L'Humanité*, 6 janvier 1981.

Guichard, et d'autres lois qui pourtant ont structuré l'urbanisme, pour les juger ségrégatives semble vain. Ces lois et circulaires furent les instruments de la fondation d'un ordre urbanistique, dans la France des Trente Glorieuses ; la France qui a retrouvé son indépendance, restaurée son économie, et rehaussée son aura culturelle, celle où la classe moyenne est triomphante et les oubliés peu nombreux, celle qui a résorbé la crise du logement, et dont les français en tirent les bénéfices tous les jours. Mais à l'aube des années 1990, la situation avait changé, voilà que les urbanistes prétendaient résoudre le problème complexe des banlieues avec un remède simple : la mixité.

Nous venons de démontrer brièvement, la soumission idéologique d'une partie de la doctrine urbanistique à la doxa politico-médiatique. Ces chercheurs ont pensé l'urbanisme à l'aune d'un clivage simple : d'un côté les exclus et de l'autre, ceux qui ne le sont pas. Cette vision sommaire les a conduit à écrire que seules certaines banlieues, ayant accueilli de nombreux immigrés, étaient victime de ségrégation urbaine, elle-même favorisée par la planification urbaine. L'histoire des territoires oubliée ; les maux des banlieues réduits aux problèmes économiques et aux règles d'urbanisme. Cette théorie a au moins un avantage, celui de réussir à faire porter aux maires la responsabilité des causes de la misère et du défaut de spatialisation des populations. Choses pour lesquelles, leurs possibilités d'actions étaient limitées. Dans ce grand procès, la planification urbaine ne fut pas la seule incriminée. En effet, aux yeux de certains, l'urbanisme opérationnel portait aussi une grande part de responsabilité.

Quand il s'agit de parler d'urbanisme dans les grands principes, les idées de l'urbanisme ségrégatif peuvent paraître séduisantes puisque vagues. En revanche, quand il s'agit de parler d'urbanisme opérationnel, c'est-à-dire d'opérations d'urbanisme ; la vérité paraît sans fard. Et la thèse de l'urbanisme ségrégatif ne fait pas illusion.

B) La ségrégation dans les opérations d'urbanisme

Comme le rappelait Jean-Bernard Auby: « *Il n'y aurait pas de droit de l'urbanisme si l'on ne s'était pas convaincu de la nécessité d'une intervention de la puissance publique dans la distribution du sol entre les différents usages sociaux possibles liés à la ville* »[1]. C'est dans ce volet intervention que l'on retrouve les outils nécessaires à la réalisation d'un projet urbain, quel qu'il soit. Ces outils prirent souvent la forme d'opérations d'urbanisme, dont une très célèbre, on appelle

1 Jean-Bernard Auby, Hugues Périnet-Marquet, Rozen Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, Coll. Domat Droit Public/Privé, 10e édition, 2015, p. 307.

encore des quartiers ainsi, la Z.U.P. Opération emblématique des années 1960, souvent synonyme de grands ensembles, elle rôtie à présent dans l'enfer de l'urbanisme ségrégatif. Ça petite sœur, la Z.A.C., jouit d'une bien meilleure réputation, même s'il n y a pas un fossé qui les séparent. C'est sur deux opérations que la critique sociologie et urbanistique s'est focalisée.

Cette présentation sommaire permet de relever une contradiction chez les tenants de l'urbanisme ségrégatif. On ne trouve chez eux, aucune critique sur les problèmes de « *ségrégation* » rencontrés dans les villes nouvelles. Celle-ci n'a pas les défauts qu'on impute généralement aux deux opérations majeurs du droit de l'urbanisme. Ce faisant, plusieurs quartiers de ces villes nouvelles, pourtant bâti en respect d'un certain équilibre, d'une certaine mixité, sont classés... en zones urbaines sensibles. Cela fait partie des angles morts de la critique de l'urbanisme ségrégatif. Mais revenons aux cibles habituelles des tenants de l'urbanisme ségrégatif, à savoir les deux opérations majeures de l'urbanisme opérationnel : les Z.U.P. et les Z.A.C.

1) La ségrégation provoquée par les zones à urbaniser par priorité

Les Z.U.P., ces opérations d'urbanisme nées en 1958[1] qui avaient pour but de « *favoriser l'équipement rapide de zones où l'on souhaitait localiser les programmes de construction* »[2], sont devenues, pour les tenants de thèse de l'urbanisme ségrégatif, des cibles de choix. Selon eux, elles portent presque à elles seules, l'entière responsabilité des maux des banlieues.

Emmanuelle Deschamps a en joue son plus gros gibier : les Z.U.P. Elles furent un échec patent dit-elle ! même si elle leur reconnaît d'avoir pleinement réussi l'objectif principal qui leur était fixé en résorbant la crise du logement. Les explications de cet « *échec global* » sont nombreuses et variées : tantôt l'architecture, tantôt l'économie, etc. Mais en ce qui concerne plus précisément le droit de l'urbanisme, l'auteur en relève 3 principales : le mono-fonctionnalisme, la concentration des logements H.L.M. et la mauvaise localisation.

La première critique est celle portée contre le mono-fonctionnalisme de ces opérations, à ce propos l'auteur affirme trois choses :

- la Z.U.P. a été la figure de proue d'un urbanisme d'État né après la seconde guerre

1 « Décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité », *J.O.*, 4 janvier 1959, p. 268.
2 Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, coll. Précis Dalloz, 6e édition, 2008, p. 35.

mondiale, cette étatisation apparaît pour plusieurs raisons, notamment les « *traces laissées par la doctrine autoritaire de Vichy* », outre que cela soit curieux dans un contexte gaulliste, les traces autoritaires ont compromis la réalisation des Z.U.P. ;

- l'architecture fonctionnaliste, et ses conséquences négatives, a eu une influence décisive sur le droit, et l'auteur regrette que ce ne fût pas l'inverse qui se passât ;

- les textes qui prévoient la Z.U.P. portent en eux des indications telles qu'ils préparent l'implantation des grands ensembles.

En guise de préambule, nous relevons une erreur historique importante : celle d'Emmanuelle Deschamps qui prend pour point de départ des grands ensembles, les Z.U.P. C'est oublier, sciemment ou non, que la création de cette opération d'aménagement constitua la réponse juridique face aux dérives constatées lors de la construction des premiers grands ensembles. De plus, il est certain que les Z.U.P. furent des procédures étatiques. Mais cela s'inscrivait dans un mouvement global de renaissance de l'État. Cette lente impulsion de centralisation des compétences, que nous avons démontré dans nos développements précédents, avait débuté bien avant la guerre. Le sociologue Gérard Chevalier l'a remarquablement rappelé : « *la pensée planificatrice ne retiendra finalement de l'idéologie de Vichy que ses conceptions dirigistes* […] *ses avatars pétainistes n'ont fait que renforcer la ligne d'évolution tracée antérieurement, en lui assurant les moyens réglementaires d'affirmer plus encore le principe de la rationalité technique contre la figure notabilaire de l'élu local et d'opposer l'apolitisme de l'utilité publique aux vicissitudes de l'époque* »[1].

Ce n'est pas autre chose qu'entreprit le général de Gaulle. Jamais avare de bonnes formules, il déclara : « *avec les élections de novembre dernier et avec ce référendum, nous avons bien commencé à débarrasser la France de ces notables inamovibles, de ces notoires abusifs, qui* [...] *continuent à considérer qu'ils peuvent décider du sort du pays sans le consulter* »[2]. La méconnaissance de cette réalité est source de beaucoup de raisonnements erronés. Cette volonté de centraliser fut avant tout la conséquence d'une volonté forte de redonner à l'État un rôle majeur ; lui qui était sans cesse tiraillé par des féodalités, corseté par des lois iniques et, comme l'a superbement

1 Gérard CHEVALIER, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 62.
2 Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, Éditions de Fallois – Fayard, 1994, p. 485.

décrit Marc Bloch, devenu complètement immobile[1]. La guerre l'emporta dans les abîmes. Le général de Gaulle et le maréchal Pétain se fixèrent pour objectif de rétablir l'État. Dès lors, leurs idées eurent nécessairement des contacts parce qu'elles tendirent à réformer les mêmes situations vicieuses et à remédier aux mêmes faiblesses de l'État. L'identité des problèmes ainsi posée rend compte de la parenté des solutions... sans nier la divergence fondamentale qui les séparait, à savoir le pays qui avait gagné la guerre. Compte tenu de ce contexte, reprocher aux Z.U.P. et, plus généralement à l'urbanisme, d'avoir été « *dirigiste* » est vain. Rappelons, que ces opérations ont réussi en peu de temps à résorber la crise du logement, ce que l'État corseté n'avait pas été capable de faire durant l'entre deux guerres.

Quant aux deux derniers points, tout d'abord, nul besoin de rappeler une nouvelle fois les limites[2] et les contradictions de la critique du fonctionnalisme. Nous devons en revanche rappeler qu'il est évident que le fonctionnalisme a exercé une influence certaine sur le droit de l'urbanisme, quand bien même ce courant avait fait l'objet de critiques. Ce que Roland Voiron, Emmanuelle Deschamps et bien d'autres, oublient toujours, c'est pourquoi l'histoire s'est écrite ainsi. Gérard Chevalier a répondu à cette question : « *face à la vision passéiste et paroissiale des fonctionnaires pétainistes, ou encore au culturalisme de l'école française d'urbanisme, ce courant avait pour lui de proposer des solutions économiquement séduisantes pour la reconstruction. Par son choix d'un urbanisme vertical réduisant les coûts fonciers et par ses méthodes de préfabrication, il ouvrait la voie à une planification de grands agrégats sociaux articulée à la décentralisation industrielle. Plus qu'un affrontement entre visions opposées, la recherche de compromis semble d'ailleurs avoir prévalu à l'approche et au lendemain de la Libération* ». De même, il a rappelé quelques exemples : « *telle fut notamment l'orientation du projet d'aménagement présenté par Le Corbusier à la commission Dessus en 1944, du Plan d'équipement national conçu par la D.G.E.N. pour l'après-guerre ou encore de la synthèse publiée en 1946 à l'initiative du ministre de l'urbanisme R. Dautry : Les principes directeurs de la reconstruction* »[3].

1 Marc Bloch, *L'étrange défaite*, Gallimard, coll. Folio Histoire, 1990.
2 Notamment Roland Voiron, qui explique très sérieusement que l'ennui pendant les loisirs favorise la délinquance. La population habitant ces grands ensembles est donc dangereuse sans le savoir. Roland Voiron, Les Z.U.P., thèse de doctorat, 1965, p. 12.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 64.

La deuxième charge contre la Z.U.P., s'oppose à la concentration des logements H.L.M. dans cette opération. Pourtant, les grandes lois d'urbanisme sont toujours intervenues dans le but de limiter la ségrégation urbaine. Cela fut encore le cas avec celle[1] qui prépara la création des Z.U.P.. L'urbaniste Jean Jamois abonde dans ce sens : « *les pouvoirs publics, et tous ceux qui participent de près ou de loin à la réalisation des Z.U.P. partagent leurs préoccupations, désirent que les Z.U.P. accueillent non seulement les H.L.M. mais encore des logements d'une catégorie supérieure... Ceci de telle sorte que les Z.U.P. ne soient pas uniquement des* « quartiers H.L.M. » *et par conséquent afin d'éviter la ségrégation sociale* »[2]. Mais en fait, « *ces conditions ne furent souvent que très imparfaitement respectées : l'habitat social demeura presque exclusif* »[3]. Ce constat sans équivoque ne doit pas faire oublier une chose essentielle : les grands ensembles étaient des lieux de forte mixité sociale. Les ouvriers côtoyaient des cadres supérieurs. Le revenu par habitant y était même supérieur à la moyenne nationale[4]. Pierre Merlin s'étonne même des : « *raisons qui ont conduit les organismes constructeurs à ne pas loger en priorité les ménages les plus pauvres* »[5]. Cela contredit largement la thèse d'une mixité non-programmée ou non-voulue, et à plus forte raison d'une responsabilité du droit. C'est un fait : jusqu'au début des années 1980, les grands ensembles étaient des lieux de mixité sociale. Le « *déséquilibre de peuplement* » qu'ils ont connu à cette période, est le fait des populations autochtones qui ont progressivement quitté les lieux, au fur et à mesure qu'une population d'origine étrangère, beaucoup plus précaire et différente culturellement, occupée ces logements.

Enfin, la dernière charge d'Emmanuelle Deschamps contre les Z.U.P. S'oppose à leur mauvaise localisation. Celles-ci furent construites à la périphérie des villes, loin de tout. Dans sa critique, l'auteur reconnaît tout de même que le problème pré-existait à la procédure et même que cette dernière tenta d'y remédier. Il est vrai que sur ce point, la Z.U.P. échoua. Passée cette constatation, l'argumentaire de la Z.U.P. porteuse de ségrégation urbaine s'effrite rapidement. Déjà, quel est ce lien entre mauvaise localisation, ségrégation urbaine et au final délinquance ? Celui-ci n'est jamais démontré. De plus, un simple argument de bon sens met à mal l'existence d'un tel lien. Il y a un nombre important de quartiers, voire de même de villes « *mal situés* », et même plus pauvres économiquement[6] que des quartiers issus de grands ensembles, dans lesquels on ne constate

1 « Loi n° 57-808 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs », *J.O.*, 10 août 1957, article 9.
2 Jean Jamois, *Les ZUP (zones à urbaniser par priorité)*, Berget-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1968, p. 100.
3 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 63.
4 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, pp. 56 et 57.
5 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 57.
6 Laurent Auzet, Magali Février, Aude Lapinte, « Niveaux de vie et pauvreté en France : les départements du Nord et

aucune flambée de délinquance. Les trois notions sont distinctes, mais l'auteur, et bien d'autres, s'empressent de les rassembler et d'échafauder une « *responsabilité du droit de l'urbanisme* » semblable à une construction sur pilotis.

Même en considérant cette analyse juste : d'une mauvaise localisation découle, *in fine*, la délinquance. Même considérée ainsi la réalité des faits apporte un démenti cinglant à ces idées ! Prenons l'exemple de la Seine-Saint-Denis, le parc de logement y est composé de beaucoup de grands ensembles sans doute mal localisés, la délinquance y est très forte[1] mais c'est le 4e département le plus riche de France[2]. C'est aussi, un territoire qui connaît une forte proportion d'immigrés. Les choses sont beaucoup plus complexes que ce à quoi ces auteurs ont voulu les résumer. Cet exemple est la prémisse d'un autre constat, il illustre la nécessité de sortir de la doxa sur ce sujet afin de convenir d'un autre constat sur la situation des banlieues françaises.

L'essentiel de la critique portée contre la Z.U.P. est le fait d'une « *déconstruction* », à travers cette opération d'aménagement, c'est plus globalement le droit de l'urbanisme qui est visé ; ce dernier est jugé trop dirigiste, ségrégationniste. C'est pour cela que la Z.U.P. est arrachée à l'histoire, « *décontextualisée* » et jugée particulièrement néfaste. Rien n'est apporté à son crédit : *vae victis* ! La chronologie est particulièrement éclairante : un décret du 30 mai 1969[3] « *abroge* » la Z.U.P., qui en réalité favorise la Z.A.C. naissante, simple texte technique ; la loi du 31 décembre 1975[4] et le décret du 29 mars 1976[5] toilettent le Code de l'urbanisme en y supprimant la procédure, c'est surtout le moment où face aux critiques les pouvoirs publics lancent la première politique de réhabilitation des grands ensembles[6] ; la L.O.V. de 1991[7] en supprime les derniers reliquats, il n'y avait aucune urgence à le faire, mais en pleine crise de mixité le législateur a cherché à déboulonner des statues,

---

du Sud sont les plus touchés par la pauvreté et les inégalités », *Insee.fr*, octobre 2007, adresse universelle : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1162#sommaire.

1 Le journal le Parisien a réalisé de beaux graphiques illustrant cette montée inquiétante de l'insécurité, notamment en Seine-Saint-Denis, d'après les chiffres officiels de l'Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice : « Île-de-France : le tableau de bord de la délinquance par département », *Le Parisien.fr*, 23 janvier 2014, adresse universelle : http://www.leparisien.fr/faits-divers/ile-de-france-le-tableau-de-bord-de-la-delinquance-par-departement-23-01-2014-3520505.php.

2 Laurent Auzet, Magali Février, Aude Lapinte, « Niveaux de vie et pauvreté en France : les départements du Nord et du Sud sont les plus touchés par la pauvreté et les inégalités », *Insee.fr*, octobre 2007, adresse universelle : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1162#sommaire.

3 « Décret n° 69-500 du 30 mai 1969 relatif à la réalisation des zones d'aménagement concerté créées à l'initiative d'une autorité administrative autre que l'État ou qu'un établissement public d'État », *J.O.*, 31 mai 1969, p. 5 419.

4 « Loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière », *J.O.*, 3 janvier 1976, p. 132.

5 « Décret n° 76-278 du 29 mars 1976 pris pour l'application des dispositions du titre 1er de la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 relatives au plafond légal de densité », *J.O.*, 30 mars 1976, p. 1 903.

6 Jean-François Laé, « Crise des banlieues : le béton n'est pas en cause », *Regards sur l'actualité*, n° 172, 1991, p. 29.

7 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9521.

à faire tomber des symboles. Enfin en 1998, dans sa thèse[1], Emmanuelle Deschamps la condamne moralement au nom de sa non-conformité au principe sacré de mixité, « *encore un moment, monsieur le bourreau !* ».

2) La ségrégation provoquée par les zones d'aménagement concerté

Les Z.A.C., pour zones d'aménagement concerté, furent créées par la L.O.F. du 30 décembre 1967[2]. Cette opération d'aménagement est beaucoup plus souple que la Z.U.P., le maître d'ouvrage peut être public ou privé ; sa conception, et c'est également valable pour sa réalisation, repose sur « *une concertation préalable entre les représentants de la puissance publique (l'État et les collectivités territoriales), les propriétaires fonciers, les constructeurs et, en principe, les usagers* »[3]. Les finalités de la Z.A.C. sont assez ouvertes : production de logements, de bureaux, etc. Cela explique le succès rapide de cette nouvelle procédure. Néanmoins, il y eut quelques abus : « *dérogation aux règles du plan d'occupation des sols (P.O.S. Qui a, en vertu de la même loi, remplacé les P.U.C.), surdensités accordées aux constructeurs en échange de participation financières, voire destruction d'espaces boisés classés* »[4].

Le grand urbaniste Henri Jacquot dans un article de référence *D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité*[5] rappelait à propos de cette procédure d'aménagement que « *là encore la responsabilité du droit de l'urbanisme proprement dit dans le développement de ces processus d'exclusion n'est pas seule en cause* » ; « *à moins de considérer qu'il a beaucoup péché par omission* »[6]. Mais, on paie mal un maître en ne restant toujours que l'élève. Aux propos modérés de de Henri Jacquot succédèrent les incantations d'Emmanuelle Deschamps. Ces « *défauts* » furent autant de munitions utilisées contre cette Z.A.C. de première génération.

En guise de préambule, l'auteur rappela : « *on retrouve au sujet des Z.A.C. les mêmes reproches que ceux formulés à l'encontre des Z.U.P. : le monofonctionnalisme, une mauvaise localisation, et une concentration de logements sociaux ; ces trois éléments s'affirmant comme les ingrédients de la ségrégation. Plusieurs prises de consciences sur les lacunes, les imperfections et*

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, 530 p.
2 « Loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967 », *J.O.*, 3 janvier 1968, p. 3.
3 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 67.
4 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 67.
5 Henri Jacquot, « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, pp. 87-103.
6 Henri Jacquot, « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 96.

les devoirs du droit se sont succédées, dès les années 1970, pour s'efforcer de lutter contre les processus ségrégatifs nés du régime des Z.A.C. »[1]. Évidemment, il y a toujours cette lacune : nulle trace d'un argument venant démontrer la responsabilité de ce triptyque juridique dans le développement de la ségrégation urbaine. Et, en ce qui concerne les critiques faites à la Z.A.C., ce sont essentiellement les mêmes qui furent adressées à la Z.U.P. Nous avons déjà démontré l'inconsistance de ces critiques.

En revanche, dans ses démonstrations l'auteur s'appuie sur des circulaires prises dans les années 1970. Si Emmanuelle Deschamps s'est interrogée sur l'apport et la force juridique de ces circulaires, nous avons préféré comprendre le contexte. Autrement dit, plutôt que de privilégier une approche purement « *doctrinale* », ici forcément incomplète, nous avons préféré une forme de sociologie juridique. La première circulaire[2] fut prise en 1971, par le ministre de l'Équipement d'alors, Albin Chalandon. Sommairement, elle voulut imposer de nouvelles formes d'urbanisation pour les villes moyennes[3]. En limitant les constructions d'immeubles de type « *barres* », qui ne devaient plus comprendre plus de trois cages d'escaliers en ligne ; en réglementant sévèrement la hauteur des « *tours* » ; en restreignant la part d'habitat collectif dans ces agglomérations[4]. Cette circulaire fut récupérée par la doxa et intégrée dans l'histoire officielle de la ségrégation urbaine par le droit de l'urbanisme ; on la considéra comme la première escarmouche[5] intervenue pour le renversement de l'ancien urbanisme de séparation.

La réalité est tout autre ; point de rupture et encore moins de révolte. Mais plutôt un changement de génération : « *le coup d'arrêt donné aux Z.U.P.* […] *était quasi contemporain de la première crise pétrolière (1973-1974) et de la fin des trente glorieuses. Il intervint alors qu'on commençait à se préoccuper d'environnement (un ministère de la protection de la nature et de l'environnement a été créé en 1971) et que certains répandaient l'idée que* « small is beautiful » »[6]. C'est exactement ce qui ressort de la circulaire de 1971 : « *Est-il besoin d'ajouter que le développement de ces villes proches de la nature n'exige nullement l'édification de grands*

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public Tome 203, 1998, p. 51.
2 « Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes », *J.O.*, 15 décembre 1971, p. 12 243.
3 Moins de 50 000 habitants.
4 Soit, dans les agglomérations de moins de 20.000 habitants, maintenir au moins 50 p. 100 de maisons individuelles ; dans celles de moins de 50.000 habitants, maintenir au moins 30 p. 100 de maisons individuelles.
5 Caroline Levron, *La Loi SRU : une loi en péril ? Controverses et difficultés d'application*, mémoire de master 1, 2007, p. 25.
6 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 68.

ensembles d'immeubles collectifs importants : outre les considérations d'ordre urbanistique ou financier déjà développées, il faut tenir compte d'une aspiration assez fondamentale de leurs habitants à vivre dans des maisons individuelles ou des immeubles de dimensions raisonnables »[1].

C'est oublier également que l'auteur de cette circulaire, Albin Chalandon, créa l'événement en 1969 en lançant un concours atypique : le *Concours International de la Maison Individuelle*. Les promoteurs immobiliers, qu'ils soient privés ou sociaux, devaient proposer des modèles de maison suivant certaines normes techniques et conditions de prix de vente. Les promoteurs construisirent 65 000 maisons, on les appela les « *chalandonettes* ». Leur coût de fabrication étant assez bas, cela les destinaient à des gens aux revenus modestes ; les propriétaires pouvaient, de leur côté, être aidés par divers dispositifs fiscaux. En province, la moitié de ces maisons furent vendues à un prix bas, à moins de 720 francs par m², 40% à un prix intermédiaire (entre 720 et 950 francs le m²), et 10% à un prix libre. Nul n'a jamais su si ces maisons étaient monofonctionnelles, mal localisées ou concentraient des logements sociaux.

La circulaire est plutôt un prélude de *l'urbanisme à la française* qui allait se former dans la décennie 1970. Pas insensible aux critiques formulées par les sociologues sur l'ordre ancien, les grands ensembles, etc. Cet urbanisme correspond tout à fait au septennat giscardien, à son « *libéralisme avancé* ». Soit la reprise à son compte de certains critiques, abandon progressif de l'ancien ordre (critique des *rénovations* urbaines) ; et la synthèse d'un nouvel ordre attentif au gauchisme culturel, le fameux urbanisme à la française. Celui-ci est tout d'abord une idée : le *rêve pavillonnaire* censé correspondre au *goût des français*. Mais l'affirmation n'est jamais démontrée, et ressemble plutôt à une formule magique ; réponse du courant culturaliste au courant progressiste ; querelle de clocher chez les urbanistes.

Ce courant de *l'urbanisme à la française* oublie volontairement la synthèse qui fut réalisée après-guerre, entre les thèses du courant progressiste et les besoins de la Reconstruction. Il se veut libéral. Cet urbanisme est aussi une volonté. L'ancien président de la République, Valéry Giscard d'Estaing en exposa sa conception : « *Les grandes tours d'habitation doivent être proscrites ; le caractère des villages ne doit plus être dégradé par des constructions périphériques désordonnées* […] *Je souhaite pour la France un mode de développement urbain original. Il faut concevoir un urbanisme à la française, un urbanisme qui donne aux Français des villes animées, qui encourage l'esprit de communauté au niveau des quartiers ou des villages* »[2]. Cette charge de l'ancien président

1 « Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes », *J.O.*, 15 décembre 1971, p. 12 243.

2 Valéry Giscard d'Estaing, « Allocution de Monsieur Valéry Giscard d'Estaing, à l'ancien hôpital Saint-Jean

de la République contre la modernité peut, à certains égards, paraître surprenante. N'était-ce pas lui qui s'était mit à critiquer le pouvoir gaullo-pompidolien, et leur administration, pour ses excès ? N'était-ce pas lui qui voulait en finir avec la vieille France, la France rurale et paysanne ? La France trop « *franchouillarde* » ? C'est oublier la double admiration de notre ancien président : pour Jean Monnet et les États-Unis. Sous les avis du premier, il considère que la France n'est plus qu'une petite nation (les fameux 1 % de la population mondiale) qui doit se fondre dans l'Europe. Et forcément changer quelques habitudes. L'amour du second donne à VGE un exemple parfait d'urbanisme : les lotissements américains sans fin...

Les circulaires prises par Jean-Pierre Fourcade[1], et publiées le 10 mars 1977 furent la transcription juridique de cette volonté. Elles effacent les circulaires « *Chalandon* » et « *Guichard* », et se veulent plus restrictives. En résumé la première interdit, dans les communes de plus de 30 000 habitants, la construction d'immeubles de plus de 6 étages ; et de 4 étages pour les communes de moindre importance. La hauteur des immeubles nouveau est visée, dans les secteur déjà bâtis elle ne devra pas excéder celle des immeubles les plus courants de la rue ou du quartier. La forme architecturale également, puisque sont proscrits les immeubles isolés aux formes géométriques trop monotones ou trop répétitives. Les circulaires parlent également des moyens à mettre en œuvre pour veiller au bon ordonnancement des constructions, à la bonne localisation de certaines constructions, etc. On peut s'interroger sur la possibilité d'action pratique de ces circulaires sans véritable force juridique, ni moyen financier. Ce courant réapparaît épisodiquement, en 2005 avec le ministre Jean-Louis Borloo et ses maisons à 100 000 euros ; en 2007 avec le candidat à la présidence de la République, Nicolas Sarkozy, qui en a fait un de ses thèmes de campagne avec sa « *France de propriétaires* ».

Compte tenu de cette évolution, il est flagrant que la circulaire « *Chalandon* » ne s'insère absolument pas dans une lutte contre l'urbanisme ségrégatif, qui n'intervient à proprement parlé pas avant la L.O.V. de 1991[2]. Mais constitue plutôt un d'interlude entre l'ordre gaullo-pompidolien et l'urbanisme « *anti-ghetto* » des années Mitterrand. Dans sa volonté de stopper la construction des grands ensembles, ou du moins de la perturber sérieusement, il y avait des considérations idéologiques autres que celles qu'Emmanuelle Deschamps lui prête.

---

d'Angers », *Vie publique*, 1er juillet 1976, adresse universelle : http://discours.vie-publique.fr/notices/767006200.html.

1 Entre autres : « Circulaire du 3 mars 1977 relative à l'aménagement des centres et quartiers urbains existants », *J.O.*, 10 mars 1977, p. 1 345.

2 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

La seconde circulaire invoquée par Emmanuelle Deschamps est celle du 21 mars 1973[1]. Elle est citée pour sa clairvoyance, ses « *sages préconisations* » en matière de lutte contre le gigantisme : « *Le nombre total des logements à usage de résidence principale à y réaliser doit être tel que la zone puisse être achevée dans un délai de cinq à six ans. Ce nombre n'excédera pas en toute hypothèse : Pour les agglomérations urbaines de moins de 50.000 habitants (I.N.S.E.E.) : Le nombre de logements réalisés au cours des deux dernières années dans l'agglomération, et au plus 1.000 logements. Pour les autres agglomérations* […] *: 2.000 logements* » ; ou encore, contre le mono-fonctionnalisme : « *Dans les Z.A.C., et plus généralement dans tout ensemble de logements, le rapprochement ou l'intégration d'autres fonctions urbaines que l'habitat seront recherchés: activités de diverses natures, équipements publics, services collectifs, commerces, équipements de loisirs ou de culture, etc.* ». Le tumulte d'information permet à Emmanuelle Deschamps de tordre les réalités pour les besoins de la thèse, et d'occulter un passage déterminant pour la compréhension de la circulaire : « *Les orientations de la circulaire ministérielle du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes (dite «Tours et Barres») sont confirmées. Il convient en outre de s'en inspirer très largement pour les autres agglomérations urbaines, notamment en recherchant la réalisation d'une proportion importante d'habitats individuels dans les Z.A.C. d'extension périphérique* »[2].

La filiation avec la circulaire « *Chalandon* » est revendiquée ! La circulaire « *Guichard* » s'inscrit également dans ce courant de l'*urbanisme à la française*. Et n'est nullement une prémisse de l'urbanisme anti-ségrégatif. Mais bien que séduit par ces idées post-soixante-huitarde, Olivier Guichard demeurait un vieux baron gaulliste, à ce titre il poursuivait l'œuvre du général : aménager le territoire, construire des logements ; tout en s'adaptant aux réalités. Sa volonté s'exprimait ainsi : « *ce qui est important, et peut-être grave, c'est l'extrême disparité observée entre les communes d'une même agglomération. Il n'est pas rare d'y voir les H.L.M. constituer de 70 à 80 % des logements construits dans certaines communes et ne pas atteindre 10 % dans d'autres. Bien sûr, on conçoit que les divers quartiers d'une agglomération (c'est-à-dire les différentes communes) ne peuvent présenter toutes les mêmes caractéristiques. Mais on doit s'opposer à ce que les disparités s'accentuent et tendent à créer de véritables ghettos, les privilégiés soigneusement protégé d'un côté, les moins favorisés concentrés de l'autre* »[3] ; idée reprise dans la circulaire : « *Dans le cas des*

1 « Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « *grands ensembles* » et à la lutte contre la ségrégation par l'habitat », *J.O.*, 5 avril 1973, p. 3 864.
2 « Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « *grands ensembles* » et à la lutte contre la ségrégation par l'habitat », *J.O.*, 5 avril 1973, p. 3 864.
3 « Lettre de présentation de la circulaire du 21 mars 1973 », *L'urbanisme, projet de loi foncière et problème actuels*, Ministère de l'Équipement et du Logement, 1974, non paginé.

Z.A.C. de plus de 1.000 logements, la proportion des logements H.L.M. locatifs doit atteindre au moins 20 p. 100 et ne pas dépasser 50 p. 100 du nombre total des logements ; on s'efforcera d'assurer une répartition du même ordre dans les Z.A.C. de moindre importance »[1].

Dans la liturgie urbanistique, la circulaire est présentée comme le point de départ d'une nouvelle ère[2] ; Olivier Guichard en pourfendeur d'un droit qui ignore la ségrégation urbaine. On lit la circulaire comme on nous le demande. Mais quand s'interroge sur son contexte elle prend un autre visage. Une vague d'immigration économique arriva en France à partir de 1956, avec la décolonisation et l'entrée en vigueur au 1er janvier 1958 du traité de Rome (instaurant le principe de libre circulation au sein de la Communauté Économique Européenne). La modernisation de l'industrie avait progressivement substituer à une main-d'œuvre qualifiée et organisée, une main-d'œuvre nouvelle effectuant un travail parcellisé avec une productivité accrue. Le Premier ministre Georges Pompidou fit venir des millions d'hommes en France. Tandis que l'immigration italienne s'estompait, de nouvelles sources apparaissaient[3]. Parmi ces nouveaux immigrants, on comptait 600 000 Espagnols à la fin des années 1960, leur nombre décrut à partir des années 1970[4]. Quant à l'immigration portugaise, elle commença à partir de 1959 suite à l'accord des gouvernements français et portugais. En 1970, ils étaient 700 000[5]. Il arriva également à cette époque des immigrants en provenance d'Afrique. On comptait 33 000 Marocains en 1962, ils étaient 400 000 en 1982. Les Tunisiens étaient 34 000 en 1962, ils passaient à 200 000 au début des années 1980. Les premiers travaillaient surtout dans l'industrie, les mines et l'agriculture, les seconds étaient plutôt dans le petit commerce. Enfin, la migration en provenance d'Algérie qui commença en 1947 doubla en 1954, estimée alors à 212 000 personnes. En 1982, on en dénombra 800 000 en France alors qu'après la guerre, ils étaient 350 000[6].

Dans le même mouvement, le nombre de clandestins ne cessait de croître ; l'administration régularisait à tour de bras, jusqu'aux circulaires Fontanet[7] et Marcelin de 1972 qui stoppèrent ces pratiques. En 1973, la crise du pétrole mit fin à ce flux d'immigration incessant. La logique aurait voulu que le reflux s'amorçât, afin de protéger l'emploi national. Le président de la République,

1 « Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « *grands ensembles* » et à la lutte contre la ségrégation par l'habitat », *J.O.*, 5 avril 1973, p. 3 864.
2 Christian Hortus, « L'urbanisme opérationnel à la croisée des chemins », *R.E.D.I.*, n° 70, 1977, p. 14.
3 Au fil des accords passés entre la France et les pays concernés.
4 Ils furent surtout employés dans le bâtiment, l'agriculture saisonnière et l'aide à la personne.
5 Comme les espagnols, ils occupèrent des emplois peu qualifiés : ouvriers agricoles, ouvriers du bâtiment, etc.
6 Catherine de Wenden, « Des facteurs de changement », *Territoires 2040*, La Documentation française, Datar – Revue d'études et de prospective, n° 5, p. 30.
7 « Circulaire du 24 janvier 1972 relative aux conditions de séjour en France des ressortissants des États membres de la communauté économique européenne », *J.O.*, 18 février 1972, p. 1 790.

Valéry Giscard d'Estaing, soutenu par la droite, la gauche et les centristes, préféra la politique du regroupement familial. La question de l'immigration avait déjà rejaillit sur le droit de l'urbanisme avec la question des bidonvilles. La crise du logement qui avait sévit après guerre mit du temps à se résorber. Ceux qui n'avaient pu avoir accès aux nouveaux logements des grands ensembles, les gens les plus modestes, vivaient dans ces bidonvilles. On estimait qu'en 1964, 43% des algériens de France vivaient dans des bidonvilles ; celui de Nanterre, l'un des 89 de la région parisienne, a abrité jusqu'à 14 000 personnes[1]. Les pouvoirs publics refusèrent de voir perdurer cette situation et entamèrent une politique de résorption de l'habitat insalubre. La première étape était de poursuivre la construction de grands ensembles, afin que chacun puisse accéder à un logement digne, tout en bâtissant en parallèle des cités de transit et des foyers S.O.N.A.C.O.T.R.A. (preuve une fois de plus que le pouvoir gaullo-pompidolien n'avait jamais prévu, et encore moins voulu, un quelconque regroupement familial).

La seconde étape était de vider les bidonvilles, ce fut l'objet de la loi Vivien[2] qui facilita l'expropriation publique en n'en élargissant les causes. Les pouvoirs publics atteignirent leur objectif, les bidonvilles s'effacèrent du paysage ; mais une population immigrée, précaire, trouva des logements dans les grands ensembles, car ceux-ci présentaient le double avantage d'être situé relativement près des bassins d'emplois industriels et de comporter des logements sociaux. Dans les premiers temps, cette cohabitation ne posa pas de problème majeur[3], les immigrés étaient des travailleurs avec peu de famille, demeuraient étrangers et n'avaient pas vocation à s'installer définitivement dans le pays, sauf pour une part minoritaire (comme lors des précédentes grandes vagues d'immigration polonaises et italiennes).

Rappelons nous que les chrétiens-sociaux, faisant partie eux-même de ce gauchisme culturel, commençaient après Mai 1968 a exercé une influence de plus en plus grande sur l'administration de l'Équipement. À la suite du relogement des populations immigrées et des problèmes que cela occasionna[4], « *l'idée s'était imposée qu'une action socio-éducative devait être*

1 François Legris, « Les bidonvilles de Nanterre », *Dialogues, propositions, histoires*, 2005, adresse universelle : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6564.html.

2 « Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre », *J.O.*, 12 juillet 1970, p. 6 543.

3 Notamment au regard des précédents qui avaient eu lieu en France, quand les italiens ou les polonais s'assimilèrent, parfois durement, à la nation française.

4 Voir en ce sens la circulaire qui s'alarme de voir apparaître dans les grands ensembles un malaise social, qui se traduit par une violence des jeunes. « Circulaire du 15 décembre 1971 relative à l'action sociale et culturelle dans les ensembles d'habitations, aux locaux collectifs résidentiels et aux modalités d'intervention des organismes constructeurs et gestionnaires de logements », *J.O.*, 5 mars 1972, p. 2 376.

engagée pour améliorer l'adaptation des population à leur habitat »[1]. Après avoir crée le groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre[2] en 1970, la direction de la Construction décida un an plus tard de mettre sur pied deux choses : un groupe de réflexion sur les grands ensembles, et des séminaires itinérants H.V.S. En 1973, ces initiatives se structurèrent et formèrent un *Club habitat et vie sociale* qui regroupaient sociologues, travailleurs sociaux, hauts fonctionnaires, et auquel s'associa aussitôt le secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports ; l'année suivante le *club* fut transformé en Groupe permanent de coordination H.V.S., c'est la structure qui fut à l'origine des trois premières opérations H.V.S., « *elles avaient pour objet d'améliorer le confort des logements, de mettre en place les équipements collectifs nécessaires et de développer la participation des habitants à la gestion de leur cadre de vie* »[3].

Voilà brièvement présenté le contexte dans lequel fut publiée la circulaire de 1973. Comme souvent Olivier Guichard ne sut pas trancher. Il hésita entre sa vision gaulliste des événements et les douceâtres recommandations du gauchisme culturel qui croyaient encore que, selon le mot de Jacques Bainville : « *pour conjurer les malheurs, il ne fallait pas en prononcer le vrai nom* ». Alors avec sa circulaire, sans le dire, il voulu « *spatialiser* » les populations immigrées qui intégraient progressivement les grands ensembles. Les quotas de logements sociaux étaient le moyen trouvé pour éviter que ces populations défavorisées ne restent concentrées en certain lieux et ne forment à terme, des quartiers ethniques, des ghettos comme on dit de nos jours. Cela apparaissait comme une nécessité d'autant plus forte que les pouvoirs publics avaient décidés, à l'inverse des précédentes crises économiques, de ne pas renvoyer les travailleurs immigrés[4]. Il est frappant de voir que la circulaire refoule son objet réel, et les termes employés de *ségrégation urbaine* à *droit à la ville* constituent d'habiles artifices rhétoriques. Quand Emmanuelle Deschamps pense voir dans Olivier Guichard le promoteur du droit à la ville[5], le pourfendeur de l'urbanisme des tours et des cages d'escalier ; celui qui se dresse contre l'urbanisme ségrégatif. Elle voit les choses selon l'histoire moderne : une vision binaire et superficielle des événements, en ce qu'elle ignore les rapports de force sous-jacents, on comprend mieux dès lors pourquoi la critique qu'elle formula contre la Z.A.C. prit des allures d'homélies.

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 87.
2 « Arrêté du 23 octobre 1970 groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre », *J.O.*, 27 octobre 1970, p. 9 931.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 88.
4 Comme ce fut le cas avec les immigrés polonais en 1934 et 1935.
5 Olivier Guichard, « Pas de ville sans cité », *Le Monde*, 12 mai 1973.

Cette politique sociale urbaine, qui prit la forme des H.V.S. en 1973, ne cessa plus de se développer. Elle emprunte beaucoup à l'urbanisme : le vocabulaire, les techniques ; en fait tellement, que bien distincte d'un strict point de vue juridique, il est difficile de traiter la ségrégation urbaine et le droit de l'urbanisme sans prendre en considération ce qui allait devenir la politique de la ville, et qui commença à se dessiner dans la décennie 1970.

Conclusion de la Section I

Après Mai 1968, une brèche s'ouvrit au sein de l'administration, et notamment dans celle en charge de l'urbanisme. Par elle s'engouffra la sociologie urbaine. Une sociologie critique, contestataire, presque revendicative. Progressivement, elle réussit à imposer ses analyses et ses solutions. Ces sociologues furent rejoints par des juristes, la grande messe des déconstructeurs prenait forme. Ils découvrirent « *l'urbanisme ségrégatif* ». Cette théorie alambiquée prit pour cible des pans importants du droit de l'urbanisme. La planification urbaine, outil utile qui avait permis de mettre un peu d'ordre dans l'aménagement de la France, se vit soudainement conspuée. On l'accuse de s'être fait corrompre par les thèses fonctionnalistes. Les opérations d'urbanisme n'étaient pas en reste. Inévitablement les Z.U.P. prirent le plus lourd fardeau. Ces grands opérations qui organisèrent la construction des grands ensembles devenaient soudainement responsables des émeutes des banlieues, par un lien jamais démontré. Les Z.A.C. prirent le reste.

Mais la grande force de ce courant sociologique libéral-libertaire fut d'avoir donner l'impression de conserver l'ordre urbanistique, alors qu'il n'en restait que les oripeaux. Il n'y eut pas de réécriture complète du code de l'urbanisme mais un changement progressif d'un des objectifs du droit de l'urbanisme : la lutte contre le séparatisme social. Ce phénomène constant dans l'Histoire mais qui s'était accentué à partir du tournant de la rigueur de 1983, laissa place à la lutte contre la seule exclusion, de ceux qui l'étaient réellement et surtout de ceux que les pouvoirs publics considéraient comme tels. Cette remise en cause sévère d'un droit de l'urbanisme qui avait démontré son utilité, en résorbant la crise du logement, laisse songeur voire perplexe. Comment expliquer le renoncement à un droit stable et solide qui s'était construit patiemment, qui avait montré son utilité dans la résorption de la crise du logement, qui n'avait pas démérité dans cette grande politique d'après-guerre de réduction des inégalités sociales ?

Section II. La destruction de l'ordre urbanistique : de la réforme du logement aux politiques sociales urbaines

Dans les années 1970, la récupération, politique cette fois, de Mai 1968 débuta. Soucieux selon ses mots de « *rénover la France* », Valéry Giscard d'Estaing mena une politique authentiquement libérale : autant en matière politique qu'économique (même si pour certains sujets la frontière entre les deux était ténue, notamment en ce qui concerne les politiques migratoires). Le président proposa aux français sa synthèse : le « *libéralisme avancé* ». Un « *compromis* » qui avait pour fin d'éviter que Mai 1968 ne se reproduise. Sauf que le problème était dans la solution : la politique d'entre-deux que le président mena. Libéral mais pas trop. Son concept se révéla trop complexe, trop subtil, trop éthéré, il servit finalement de marche-pied à ses ennemis politiques. Pour autant, et sur de nombreux points, cette politique était en rupture avec le gaullo-pompidolisme. C'est avec elle que l'on commença à passer de la lutte contre la pauvreté relative, l'expression de la solidarité de tous pour tous qui prévalait depuis la fin de la seconde guerre mondiale, à la lutte contre la pauvreté absolue, soit la concentration des moyens pour quelques uns : les exclus.

Ce problème de solidarité se posa avec l'un des casse-tête du septennat giscardien : la question migratoire. En banlieues, les « *problèmes* » prennaient de l'importance : concentration trop forte d'immigrés, premiers rodéos avec la police, installation de la petite délinquance[1]. Le flux ininterrompu d'entrées sur le territoire visant à satisfaire les besoins du patronat, alors même que sévissait la crise économique, précipita un bon nombre de communes populaires dans la panade financière[2]. Si le président se fit le chantre de l'accueil inconditionné[3] , il oublia les conditions de cet accueil. Les maires au contact direct de ces problèmes commencèrent à trouver des solutions qui de nos jours choquent. La plupart du temps il s'agissait de fermer le parc de logement aux immigrés, tout en procédant à des démolitions-reconstructions, avec déplacement d'habitants, afin que des « *ghettos* » ethniques ne se constituent (§ I).

1 Alain Bauer, Christophe Soullez, *Violences et insécurités urbaines*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2012, 12e édition.

2 En particulier les « *communes rouges* » au contact des grandes villes françaises. Georges Marchais, « Meeting de Georges Marchais à Montigny-lès-Cormeilles », *I.N.A.*, 20 février 1981, adresse universelle : http://www.ina.fr/video/CAA8100381301.

3 Après quelques hésitations au début du septennat, il laissa faire son Premier ministre Jacques Chirac qui autorisa le regroupement familial : « Décret n° 76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France », *J.O.*, 2 mai 1976, p. 2 628. Avant de changer d'avis quelques temps plus tard.

Cette solution ne satisfait pas tout le monde. D'autant plus que des penseurs, sociologues, technocrates pensaient détenir des solutions plus douces. La conversion d'un grand nombre de décideurs se fit assez facilement, les planificateurs étaient toujours ébranlés par Mai 1968, et de plus en plus convaincus, par certains sociologues, que c'était l'action de l'État qui était responsable de la ségrégation urbaine. On assista logiquement aux premières remises en cause de l'ordre urbanistique. Les hauts fonctionnaires élaborèrent de nouvelles politiques sociales et urbaines. La démolition-reconstruction, jugée trop brutale, était mise de côté, on préféra les opérations plus attentives aux besoins des habitants, on cherchait à les faire participer (§ II).

§ I : Le tumulte des années 1970

Sur le terrain juridique, le gouvernement Chirac prit une série de mesures visant à libéraliser un domaine apparemment distant du droit de l'urbanisme, mais qui ne tardera pas à le bousculer : l'immigration. Si ce n'était pas un sujet aussi important, nous ririons de cette séquence qui relève de la grande comédie (A). Ainsi le début du septennat giscardien fut très libéral, avant de revenir à des positions plus dirigistes. Entre les deux, une réforme de première importance fut prise : le refonte de la politique d'aide au logement (B).

Parce que les constats sur lesquels elle se basait étaient en partie erronés, et que les résultats ne furent pas ceux prévus, on peut dire que ce fut une mauvaise réforme. Elle n'en reste pas moins intéressante car très révélatrice. Elle annonçait la jonction des libéraux politiques et économiques, elle annonçait le virage de 1983. Derrière l'adoption de cette réforme, on retrouve le puissant courant des chrétiens sociaux, des libéraux politiques, en recherche d'alliés qu'ils trouvèrent avec les libéraux économiques. Pour des raisons différentes, ces deux courants souhaitaient réorienter l'intervention étatique dans le domaine du logement. Elle ne doit pas être sous-estimé puis qu'en révélant les forces en présence, elle annonçait le grand chambardement qu'allait connaître le droit de l'urbanisme à la fin des années 1980.

A) Du « *libéralisme avancé* » à la fin des illusions

Le sociologue Gérard Chevalier livra une analyse intéressante de la décennie 1970 en soulignant : « [qu'au] *niveau le plus général de la vie politique comme à celui de l'activité institutionnelle* […] [elle] *fut marquée par des processus contradictoires et des conditions*

économiques particulières »[1]. Ces conditions économiques particulières se résument à la crise économique qui commença en 1973, alimentée par plusieurs événements : la fin des accords de Bretton Woods, la dévaluation du dollar, l'embargo pétrolier des pays arabes suite à la guerre du Kippour. Autant d'éléments qui produisirent, en France et dans le Monde, des effets délétères : de l'inflation incontrôlable à l'envolée du chômage. Quand Raymond Barre devint Premier ministre, il décida la mise en œuvre d'un plan d'austérité d'inspiration libérale, « *en particulier parce qu'il tenait essentiellement les salaires et les transferts sociaux pour responsables de l'inflation* »[2]. Le plan prévoyait entre autres mesures, de geler les prix à la consommation, de freiner la hausse des salaires et de réduire la taxe à la consommation, d'augmenter certains impôts. L'insuffisance de ce plan le conduisit à en lancer un second, en 1977. Mais le « *meilleur économiste de France* » échoua, et bien qu'ils restèrent à des niveaux décents, ni l'inflation ni le chômage ne furent régulés. Cet échec relatif ne doit pas occulter le fait que la réussite de son second plan fut grandement contrariée par le choc pétrolier de 1979 ; et jusqu'à son départ, il parvint (et il fut le dernier) à « *tenir* » le déficit public.

L'époque était également au « *libéralisme* » politique, culturel ou comme on dirait de nos jours aux *questions sociétales*. Mai 1968 a laissé des marques profondes dans le pays. Les révoltés avaient beau avoir été matés, ils étaient en passe de gagner la bataille des idées, au sens *gramscien*. Tout commencement de contestation[3] était scruté avec soin, de peur que les « *événements* » ne se reproduisent. Refusant l'ordre établi par de Gaulle et Pompidou, de nombreux responsables politiques tentèrent de « *canaliser* » ces mouvements. La première appropriation d'envergure fut le fait de Chaban-Delmas, avec son discours (grandement inspiré par Jacques Delors) vantant la *nouvelle société*[4]. Sous les ovations des députés, il critiqua longuement « *la société bloquée* »[5] ; préconisa plus de dialogue social, de concurrence, de mobilité ; bref un modèle social-démocrate directement inspiré de nos voisins scandinaves.

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 78.
2 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 78.
3 Le grand mouvement lycéen de 1973 contre la loi Debré ; l'affaire du camp Larzac qui débuta en 1971 ; les mouvements féministes pour la légalisation de l'avortement.
4 Jacques Chaban-Delmas, « Discours à l'Assemblée nationale : la nouvelle société », *Assemblée nationale*, 16 septembre 1969, adresse universelle : http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/Chaban1969.asp.
5 Jacques Chaban-Delmas faisait référence à son « *maître* », le sociologue Michel Crozier, contempteur de la société bloquée. Michel Crozier, *La société bloquée*, Seuil, 3e édition, 1999.

Le président Pompidou[6] enragea devant ce « *galimatias de gauche* », et fustigea cette glorification de la société au détriment des réalités immuables, ou du moins consistantes : la Nation et l'autorité de l'État. Formé à bonne école, l'ancien normalien avait compris le fond de l'affaire : « *on parle des Français comme s'ils étaient des Anglo-Saxons. Mais s'ils l'étaient, ça se saurait ! D'ailleurs, depuis près de trois siècles, on idéalise la société anglo-saxonne, à commencer par Montesquieu qui s'était fait manipuler par l'Intelligent Service de son époque : cette société, c'est celle de l'argent, elle est oligarchique, méprisante aux humbles, et au moins aussi conservatrice que la nôtre, avec ses rites immuables. Elle a des défauts énormes, inhumains, inacceptables. Elle est en pleine décrépitude. C'est au moment où elle craque de toutes parts qu'on voudrait la prendre pour modèle ! Le changement de société, ça voudrait dire qu'on fait une exsanguino-transfusion totale, qu'on expulse cinquante millions de Français et qu'on les remplace par cinquante millions d'Anglo-Saxons ! Les Français sont comme ils sont, et ils le resteront. Les médecins ne disent pas à un malade : Monsieur, vous avez un tempérament sanguin. Ça ne m'arrange pas. Je vous soignerais plus facilement si vous aviez un tempérament bilieux. Ils le prennent avec le tempérament qu'il a, sans ce mêler d'y rien changer, et ils tachent de le guérir, s'ils peuvent* »[7]. Le président Pompidou fut le dernier opposant à cette « *révolution* » politique en marche, comme le résuma brillamment Éric Zemmour : « *dans une valse à trois temps parfaite, Giscard mettra bientôt en œuvre le projet de Chaban pour le plus grand profit de Mitterrand. Giscard connaîtra aussi le destin tragique de Louis-Philippe qui n'avait été qu'une transition monarchique vers la République. Comme le* « roi des français » *fut le premier des républicains, le* « libéralisme avancé » *de Giscard fera le lit d'une nouvelle société qui, émancipée des carcans de la tradition, ne pouvait que se donner à la gauche* »[8].

Si ces propos résument fort bien les changements qui se produisirent, nous devons les approfondir. Sous la présidence du président Giscard, on relèvera la création : « *d'un secrétariat d'État à la Condition féminine (1974) et d'un ministère de la Qualité de la vie (1974), la légalisation de l'avortement (1975), le collège unique (1975), les stages Granet (1975) pour l'insertion des jeunes ou les Pactes pour l'emploi du plan Barre* »[4]. Et comme le souligna Chevalier : « *à l'objectif d'accélérer la croissance par l'élévation des niveaux de vie et la développement des équipements collectifs, qui avait globalement guidé les réflexions sociales des 4e, 5e et 6e Plans de 1962 à 1975, les gouvernements de la période giscardienne substituèrent*

6 Et avec lui ses conseillers Marie-France Garaud et Pierre Juillet.
7 Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, Fayard, 1976, p. 227.
8 Éric Zemmour, *Le suicide français*, Albin Michel, coll. Essais Doc, 2014, p. 128.
4 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 79.

d'autres conceptions ». Ainsi « *la vision de l'aménagement qui inspirait les responsables de l'État-Providence céda la place à l'acceptation des inégalités comme données naturelles de l'ordre économique. Limité à la correction des situations les plus graves, le rôle de l'État et accessoirement du Plan, devait s'exercer prioritairement dans les domaines du développement industriel, de la recherche des marchés extérieurs et de l'équilibre monétaire* »[1].

Ce « *libéralisme avancé* » n'avait rien à voir avec le *néo-libéralisme* qui déferla en Europe dans les années 1980, mais, après avoir sabordé l'ordre gaullo-pompidolien, il compromettait ses chances de réussites, et s'en remettait à l'avènement d'une société « *nouvelle* » de type social-démocrate, qui ne devait jamais voir le jour. Ce destin tragique se matérialisa au sein du personnel de l'administration centrale. Certain d'entre eux, qu'ils fussent « *fonctionnaires réformistes ou technocrates repentis* », souvent chrétiens-sociaux, s'inscrivaient dans la mouvance née avec mai 1968 de rejet du dirigisme. Selon le sociologue Jean-Claude Thoenig[2], c'est ainsi qu'une nouvelle conception de l'administration de l'urbanisme s'est imposée, voulue comme intermédiaire entre l'État et les citoyens. Cette « *équipe* », issue des Ponts et Chaussées, a constitué progressivement un vaste réseau, allant du ministère de l'Équipement et ses directions de l'Équipement aux D.D.E. Si l'on en croit Chevalier : « *plus qu'une chaîne de sympathies et de connivences, il s'agissait* […] *d'un véritable courant intellectuel, intimement lié au mouvement socio-politique qui a porté la gauche au pouvoir* »[3]. Ce courant se préoccupait de réduire les coûts, de rationaliser l'action de l'administration, et de mâtiner cela avec la recherche du *vécu* des populations.

De façon moins absconse, un quarteron de hauts fonctionnaires qui se donne pour l'élite rationalisa les mouvements de mai 1968, et s'en servit à leurs propres fins pour abattre l'ordre mis en place par le général de Gaulle et Georges Pompidou, structuré autour de la Nation, du peuple, de la famille ou encore de l'autorité de l'État. Ces élites administratives et politiques[4] « *convergent sans l'avouer vers un même modèle politique – la social-démocratie ou plutôt l'idée que les élites s'en font – alors mêmes qu'elle vit ses derniers feux, que son efficacité économique est érodée par l'inflation et le chômage, que sa domination intellectuelle est laminée par le retour en vogue dans les universités américaines des thèses libérales chères à Milton Friedman, et que l'individualisme hédoniste des nouvelles générations, l'entrée en masse des femmes et des immigrés dans le monde*

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 80.
2 Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2000.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 81.
4 Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand, Jacques Chaban-Delmas ou encore Jacques Chirac.

du travail, et le développement économique tertiaire, s'apprêtent à miner les antiques solidarités ouvrière »[1]. Finalement, on assista à l'avancée d'un « *libéralisme* » économique, et avec lui comme nous l'a enseigné Jean-Claude Michéa[2], d'un libéralisme politique et culturel.

Ces atermoiements, nous les retrouvons dans la politique migratoire. Tout au long des Trente Glorieuses les gouvernements successifs avaient fait venir à la demande du patronat, de nombreux immigrés dans les usines françaises. Le général de Gaulle s'alerta de ces flux qui devenaient de plus en plus conséquents. Mais la première mesure coercitive fut prise avec les circulaires Marcellin-Fontanet de 1972, qui subordonnaient la délivrance d'une carte de séjour à l'obtention d'un contrat de travail et d'un logement décent. Quand le président Valéry Giscard d'Estaing arriva au pouvoir, en 1974, la situation économique s'était durcie. Il souhaita rapidement mettre un terme à ces flux migratoires par un contrôle rigoureux des entrées et des séjours. Le 5 juillet 1974, sur la proposition d'André Postel-Vinay, à la tête du nouveau Secrétariat d'État aux travailleurs immigrés, le gouvernement français décida de suspendre l'immigration des travailleurs et des familles, excepté pour les ressortissants de la Communauté européenne[3]. En parallèle, le président souhaita favoriser les retours volontaires. Pour ceux qui décidèrent de rester, un programme d'insertion fût mis en place.

Mais Jacques Chirac, le Premier ministre d'alors, faisait également partie de ces hommes politiques sensibles à ces nouvelles politiques libérales et sociales[4]. Le gouvernement Chirac finit par prendre plusieurs circulaires, notamment la n° 17-75 du 18 juin 1975 et la n° 19-75 du 2 juillet 1975, pour rétablir implicitement l'immigration familiale. Le décret du 29 avril 1976[5], en déterminant les conditions dans lesquelles un travailleur étranger séjournant régulièrement en France pouvait être rejoint par les membres de sa famille, confirma la politique de *regroupement familial*. La mesure qui se voulait *humaniste* se révéla très vite être une catastrophe administrative. Les logements, les écoles, les services ne furent pas en mesure d'accueillir dignement ce flux de population. Entre temps, Valéry Giscard d'Esating commençait à revenir de ses illusions et Raymond Barre devint Premier ministre. Très bon économiste et chef de l'administration, il ne

1 Éric Zemmour, *Le suicide français*, Albin Michel, coll. Essais Doc, 2014, p. 129.
2 Jean-Claude Michéa, *L'empire du moindre mal : essais sur la civilisation libérale*, Climats, coll. Climats non fiction, 2007.
3 « Chronologie : histoire de l'immigration en date », *Vie publique*, 9 avril 2010, adresse universelle : http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/.
4 Sans oublier qu'il fut jusqu'aux derniers moments, partisan de l'Algérie française, et de son corollaire : 100 millions de français.
5 « Décret n° 76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France », *J.O.*, 2 mai 1976, p. 2 628.

partageait pas l'irénisme de son prédécesseur. Si le droit des étrangers pouvait être rugueux, il permettait d'éviter la pagaille administrative, la gabegie des services sociaux et du logement, et de grever les budgets des communes et de l'État. Raymond Barre se rangea habilement derrière l'avis des planificateurs du VIIe plan (1976-1980), pour qui l'immigration était, dans ce contexte, un obstacle à la modernisation de l'industrie[1].

À partir d'avril 1977, le gouvernement Barre lança une nouvelle politique migratoire. Plus question de se contenter de stopper l'immigration, il fallait diminuer la population étrangère sur le sol français. Le 26 avril 1977, le gouvernement annonça la création d'une aide au retour volontaire de 10 000 francs, pour les chômeurs et travailleurs étrangers (le « *million Stoléru* »). On lui ajouta en 1978, un dispositif de retour organisé de la main d'œuvre étrangère installée en France. Ce fut un échec. Bien que ces mécanismes visaient expressément les ressortissants maghrébins, et notamment les Algériens[2], ce sont les immigrés espagnols ou portugais qui partirent ; les maghrébins, eux, restèrent. La volonté de Raymond Barre fut une seconde fois ébranlée. Par un décret du 10 novembre 1977[3], le gouvernement suspendit pour trois ans l'application du décret du 29 avril 1976, sur le regroupement familial. Face à un taux de chômage grandissant, le regroupement familial fut restreint aux seuls membres de la famille qui ne demandaient pas l'accès au marché du travail. C'est par ce biais que l'arrêt fut contesté par le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.) nouvellement créé. Le Conseil d'État, dans un arrêt de principe du 8 décembre 1978[4], annula le décret et érigea le « *droit de mener une vie familiale normale* » en principe général du droit. Pour contrecarrer cette « *sortie* » du Conseil d'État, Raymond Barre dut passer par la voie législative. Du moins l'espérait-il. La gauche lui était hostile par principe, les députés R.P.R. fidèles à Jacques Chirac ne comptaient plus et les démocrates-chrétiens du centre, bien que la réalité l'imposait ne souhaitaient évidemment pas de cette politique rugueuse. Cela permit l'institutionnalisation du regroupement familial, aux conséquences déterminantes sur le long terme, et ouvrit la voie à une immigration de peuplement[5].

---

1 André Lebon, *Immigration et 7e Plan: analyse économique (Migrations et sociétés)*, La Documentation française, 1977.

2 « Chronologie : histoire de l'immigration en date », *Vie publique*, 9 avril 2010, adresse universelle : http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/.

3 « Décret n° 77-1239 du 10 novembre 1977 suspendant provisoirement l'application des dispositions du décret 76383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France », *J.O.*, 11 novembre 1977, p. 5 397.

4 C.E., Ass., 8 décembre 1978, GISTI, CFDT et CGT ; Frédéric Colin, *L'essentiel des Grands arrêts du Droit administratif*, Gualino Éditions, coll. Les carrés, avril 2015, 5e édition, pp. 64-65.

5 Yves Nantillé, « Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing », *La Nouvelle revue d'histoire*, n° 70, janvier-février 2014, pp. 31-34.

Raymond Barre ne déposa pas les armes. Il chargea Christian Bonnet, son ministre de l'Intérieur, de préparer un projet de loi qui prévoyait, entre autres, l'exécution forcée des décisions refusant l'octroi ou le renouvellement des cartes de séjour, de nouveaux motifs d'expulsion et la mise en place d'un régime de détention administrative. Le projet s'attira immédiatement les foudres de centrales syndicales et d'associations diverses jusqu'à provoquer de nombreuses manifestations. Mais Barre ne fléchit pas et la loi fut votée et promulguée[1]. L'entrée ou le séjour irréguliers devenaient des motifs d'expulsion ; l'étranger qui venait en France, ni pour travailler, ni dans le cadre du regroupement familial, devait apporter des garanties de rapatriement ; l'étranger refoulé à la frontière qui n'était pas en mesure de quitter immédiatement le territoire français pouvait être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps nécessaire à son départ. Ces mesures contestées attisèrent les esprits, et les mouvements de protestation reprirent de plus belle : le 2 avril, à Lyon, un pasteur, un prêtre et un immigré algérien entamèrent une grève de la faim pour dénoncer les expulsions d'immigrés. Bonnet céda. Finalement, il annonça la suspension pour 3 mois des expulsions de jeunes immigrés, sauf en cas de délit grave[2].

Plus l'élection présidentielle approchait et plus l'immigration devenait un sujet de crispation. Le 10 mai 1980, le Parti socialiste et le P.S.U., ainsi que la C.F.D.T. et la Ligue des droits de l'Homme, organisèrent une manifestation contre plusieurs projets gouvernementaux. La cible principale était Lionel Stoléru[3] qui voulait arrêter l'immigration, en ne renouvelant pas les permis de travail des étrangers au chômage, et en favorisant leur retour au pays. Le projet du député Michel d'Ornano était également visé, celui-ci voulait simplement codifier l'accès aux foyers collectifs. Enfin, les manifestants souhaitaient l'abandon du projet limitant les inscriptions des étudiants étrangers dans les universités françaises. Raymond Barre avait beau pester contre « *l'afflux d'étudiants étrangers fantômes qui ne sont là que pour mener une action publique orientée contre leurs pays d'origine* »[4] les manifestations s'amplifièrent[5]. Le 7 juin 1980, une nouvelle manifestation fut organisée à l'appel des mêmes associations auxquelles s'ajouta la Fédération de l'Éducation nationale. Barre tenta une nouvelle approche, l'ultime. Il négocia directement avec les pays d'origine

1 « Loi n° 80-9 du 10 janvier 1980 dite Bonnet relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance 452 658 du 02-11-1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national l'immigration », *J.O.*, 11 janvier 1980, p. 71.

2 « Chronologie : histoire de l'immigration en date », *Vie publique*, 9 avril 2010, adresse universelle : http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/.

3 Alors secrétaire d'État auprès du Ministre du travail.

4 *L'année politique 1980*, P.U.F., 1980, p. 70.

5 Manifestations à Paris et dans des villes de province contre la politique d'immigration menée par le gouvernement, à l'appel d'associations anti-racisme, religieuses ou familiales, du P.C., du P.S.U., de la C.G.T., de la C.F.D.T..

des immigrés, comme l'Algérie ou le Sénégal, des accords permettant le retour de leurs ressortissants. Ces accords prirent forme, et le président Boumédiène, en Algérie, lança la création d'immeubles à Alger.

L'arrivée de la gauche au pouvoir sonna le glas des tentatives de mise en ordre des politiques migratoires. La loi Bonnet fut abrogée[1]. Le nouveau ministre de l'Intérieur, Gaston Defferre, ordonna aux préfets la suspension de toute expulsion ; l'octroi d'une autorisation provisoire de séjour aux étrangers bénéficiant de cette suspension ; l'interdiction d'expulser des étrangers nés en France ou entrés en France avant l'âge de dix ans[2]. Il fit également assouplir les conditions de séjour des immigrés en France et celles de l'asile politique. Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures, mit sous le tapis la dernière réforme entreprise par Barre. Enfin, une circulaire[3] supprima « *l'aide au retour* »... avant de la rétablir quelques années plus tard devant l'ampleur de la pagaille administrative. Mais cela eut peu d'effets. La *marche des beurs* de 1983 avait forcé le président Mitterrand à refondre les cartes de séjour : la carte de résident était devenue valable pendant dix ans et avait valu autorisation de séjour et de travail[4]. Elle avait ôté à l'administration le pouvoir d'orienter l'immigration afin de la faire coïncider avec les bassins d'emploi. Le droit des immigrés fut « *déréglementé* » ; une nouvelle période s'ouvrait.

Cette séquence présente la gabegie des politiques dans la gestion de l'immigration. Les contradictions, les atermoiements, les errances, voire l'amateurisme ; mais aussi les conflits idéologiques... et les alliances improbables. Comme celle entre les libéraux, entre un patronat attaché à ses immigrés malléables et des démocrates-chrétiens, *humanistes*, disséminés dans la classe politique, au Conseil d'État ou dans les associations religieuses ou antiracistes.

Ces choix idéologiques perceptibles dans les politiques économiques ou migratoires peuvent paraître distants des préoccupations habituelles du droit de l'urbanisme. Elles ne le sont que pour la majorité de la doctrine urbanistique. Ces non-choix continuent à avoir des répercussions sur le modelage de nos villes, et intéressent directement la gestion et l'utilisation des sols, soit le droit de

1 « Loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France », *J.O.*, 30 octobre 1981, p. 2970.

2 « Chronologie : histoire de l'immigration en date », *Vie publique*, 9 avril 2010, adresse universelle : http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/.

3 « Circulaire du 25 novembre 1981 des ministres de la solidarité nationale, du travail, et du secrétaire d'État auprès du ministre de la solidarité nationale, chargé des immigrés », *J.O.*, 9 décembre 1981, p. 10 746.

4 « Loi n° 84-622 du 17 juillet 1984 Portant modification de l'ordonnance 452658 du 02-11-1945 et du code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail », *J.O.*, 19 juillet 1984, p.2 324.

l'urbanisme. La nouvelle politique du logement lancée en 1977 est emblématique de cette décennie, les conséquences qu'elle eut, quant à elles, sont instructives.

B) Une réforme annonciatrice : la nouvelle politique du logement

Le « *libéralisme avancé* » voulu par le président Giscard n'avait pas détruit complètement l'ordre mit en place par de Gaulle et Pompidou. Bien que partisan du « *progrès* » sociétal, l'ancien président n'avait pas abandonné les principes dirigistes qui conduisaient la politique économique. Les chrétiens-sociaux étaient restés dans l'ombre des politiques sociales urbaines. Mais, pour eux, ce ne fut pas une décennie blanche étant donné qu'ils réussirent à imposer leurs vues sur une réforme capitale : la politique du logement. Depuis 1947, le financement de cette politique était fondé sur l'allocation de prêts à taux intéressants aux maîtres d'ouvrages. C'était *l'aide à la pierre*. Quoi que plusieurs fois remis en cause[1], ce système solide perdura. La réforme vint après les H.V.S., mais les effets qu'elle eut se firent ressentir rapidement. Fruit d'une « *fusion* » entre les idées des chrétiens-sociaux et les thèses libérales économiques, la jonction eut lieue sur le thème du « *libéralisme* ». Les uns trouvaient que l'État avait une emprise excessive sur l'économie, que l'urgence était passée et que le logement n'était de toute façon pas de son ressort. Les autres critiquaient l'État « *porteur de ségrégation* », trop centré sur la classe moyenne, oubliant les *exclus*. Cela annonçait le tournant de 1983, le coup d'État libéral comme l'appelle Michel Onfray, et la « *nouvelle donne* » urbanistique, dans son aspect social.

Au début des années 1970, les groupes de travail se multiplièrent, on habilla leurs travaux de la nécessité de repenser cette aide au nom de la réduction des dépenses, devenues inutiles depuis la résorption de la crise du logement. En 1971, le rapport Consigny critiqua le caractère peu redistributif des aides à la pierre, les inégalités face aux régimes d'aides à la personne ainsi que l'absence de politique à l'égard de certains types de populations (jeunes actifs, personnes âgées, handicapés)[2]. La réflexion sur la politique du logement évolua progressivement, la situation aussi : en 1973 plus de 60 % de la production de logement bénéficiait d'aides directes de l'État (H.L.M. ou primes à l'accession) en 1974, la situation s'inversa, en 1977 le secteur libre représentait plus de 50 % de la production de logement.

1 Pierre Merlin, *L'urbanisme*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 3e édition, 1996, pp. 113-114.
2 Jean-Claude Driant, « 1850-1995 – Les étapes de la politique du logement », *Union nationale des associations familiales*, 9 juillet 2012, adresse universelle : http://www.unaf.fr/spip.php?article14718.

La véritable offensive contre l'ancien système de production du logement eut lieu en 1974. Robert Lion, le nouveau délégué général de l'Union des H.L.M., organisa des groupes de travail afin de transformer la politique du logement social en une politique sociale du logement. Cette transmutation fut largement étayée dans un *Livre Blanc*[1]. Les auteurs expliquèrent leur souhait de favoriser les aides à la pierre tout en rationalisant les aides à la personne. De même, afin d'éviter l'écueil de la ségrégation urbaine, prévisible par ce dernier type de financement (surtout dans le secteur locatif), ils proposèrent un type unique de logement, accessible à quasiment toute la population. Ces aides seraient modulées selon les caractéristiques de l'habitant (famille, revenus, etc.)[2]. Derrière cette volonté d'ouverture, les chrétiens-sociaux souhaitaient surtout favoriser l'entrée dans le logement des *exclus* (immigrés, personnes défavorisées). En face d'eux, ils trouvèrent les « *libéraux* »[3], les membres de la Commission nationale sur la réforme du logement de 1975, présidée par Raymond Barre. Cette émulation provoqua la résurgence du débat portant sur la destination sociale des logements aidés. La branche des chrétiens-sociaux mit en avant que les logements H.L.M. n'acceptaient pas les populations les plus précarisées. Pour étayer leur argumentation, ils reprirent à leur compte les critiques formulées dans le rapport du Plan : « *malgré l'ampleur de l'aide publique* […]*, les catégories sociales les plus démunies ne peuvent accéder aux logements les plus aidés.* […] *La rente à l'ancienneté est le vice fondamental du système.* […] *Notre système s'est formé par addition successive,* […] *il se présente comme une échelle à beaucoup de barreaux, mais des intervalles si grands que l'accession est difficile.* […] *L'aide au logement s'adresse en principe à la grande majorité des Français, son orientation sociale est faible et pourtant elle contribue à renforcer les clivages sociaux* »[4]. A l'inverse, les « *libéraux* » soutenaient l'abandon de l'aide à la pierre, dispendieuse et inutile depuis la résorption de la crise du logement, et son remplacement par l'aide au logement, qui existait déjà mais qui devait être refondue.

Mais de part et d'autre les constats et les attendus de la réforme étaient les mêmes, Pierre Merlin les résuma :

- « *l'intervention massive dans le financement du logement, et en particulier du logement*

1 Union nationale des fédérations d'organisme H.L.M., *Propositions pour l'habitat : livre blanc*, 1975.
2 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 73.
3 Pour cette partie nous gardons ce terme de libéral par soucis de clarté. En réalité, ce courant n'a jamais eu grand chose à voir avec le Libéralisme, ni avec les néo-classiques. Il conviendrait mieux pour en parler de les désigner sous le vocable néo-libéraux ou marchéiste, tant leur croyance au tout-marché est primordial. Jacques Généreux, *Jacques Généreux explique l'économie à tout le monde*, Seuil, coll. Expliqué à..., mai 2014, pp. 51-62.
4 Claude Alphandéry, *Habitation I, Rapports des commissions du sixième Plan*, La Documentation française, 1971, p. 17.

locatif social, avait été justifiée, voire imposée par la crise du logement de l'après-guerre, mais elle coûtait très cher à l'État qui voulait se désengager » :

- les aides publiques étaient concentrées sur « *l'aide à la pierre* », c'est-à-dire sur l'aide à la construction de logements, et il paraissait plus « *social* » de mettre d'abord l'accent sur les « *aides à la personne* », c'est-à-dire les aides au paiement du loyer (ou des mensualités de remboursement d'emprunt) ;

- l'intervention de l'État avait surtout concerné le logement locatif et on souhaitait encourager l'accession à la propriété (de préférence en maison individuelle) ;

- « *enfin, la multiplication des mécanismes de financement, en particulier de ceux dérivés des HLM, nécessitaient un* « toilettage » *que seule une réforme d'ensemble permettrait* »[1].

Replaçons ces débats dans un contexte qui n'était plus celui de l'après-guerre. Outre ces considérations juridiques et économiques, l'urbanisme *à la française* triomphait. Finie la modernisation de la ville et les grandes constructions, les grands infrastructures, place à une « *politique patrimoniale à la fois conservatrice et respectueuse* »[2]. Les grands ensembles devinrent des cibles faciles, coupables de tous les maux ; ils devaient laisser place à de petites opérations intégrées dans la ville. Finie également le règne de la quantité, porteuse de mécanisme ségrégatif, la priorité fut mise, et nous le verrons plus tard, sur la qualité des logements. Nous passâmes d'un urbanisme de développement à un urbanisme de gestion.

Revenons à la réforme et au désaccord sur les moyens de parvenir à ces fins. Ces rapports et commissions convergèrent pour affirmer que la crise du logement était résorbée, fait confirmé par la disparition des bidonvilles et la résorption de l'habitat insalubre. Ils partageaient également la même perception d'une crise économique vue comme passagère, et par répercussion le ralentissement dans la construction de logement, comme un phénomène temporaire. Mais, il demeurait au sein des administrations centrales cette opposition entre les tenants d'une politique « *libérale* » qui devait se matérialiser par l'abandon complet de l'aide à la pierre, trop coûteuse, et les chrétiens-sociaux qui souhaitaient élaborer un système mixte entre les différentes aides, afin de permettre au plus grand nombre d'accéder aux logements sociaux. Tentant de ne pas se laisser dépasser, la commission

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 72.
2 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, 2009, p. 106.

Barre, le ministère de l'Équipement ou encore la direction du Budget s'entendirent pour améliorer le système en place et proposèrent[1] leur réforme de la politique du logement : réduction des aides à la construction pour les remplacer par une aide personnalisée au logement (A.P.L.) distribuée en fonction des revenus.

Finalement la réforme de 1977[2] pilotée par le Premier ministre Raymond Barre réalisa la synthèse des deux principaux courants : celui des « *libéraux* » et celui des chrétiens-sociaux. Elle reprit les principaux éléments qui avaient été proposés par la commission Barre sans occulter certaines recommandations formulées dans le *Livre blanc*. Ainsi, fut créée l'aide personnalisée au logement (A.P.L.), qui venait en complément de l'allocation familiale de logement (A.L.F.)[3]. Quant aux aides à la pierre, le système fut complètement transformé. Tous les mécanismes dérivés du financement H.L.M. furent unifiés et répartis en deux dispositifs. Le premier fut le prêt locatif aidé (P.L.A.)[4], instrument d'aide à la construction. Il était destiné aux organismes H.L.M., qui, quand ils demandaient l'aide et l'autorisation de l'État pour construire un logement social, demandaient un prêt, prélevé sur le livret A, à un taux avantageux pour une durée très longue. Ce prêt était accompagné d'une subvention de l'État pour alléger le coût de la construction en échange du respect des normes HLM[5]. Le second fut le dispositif des prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.), dont le but était de favoriser l'accession à la propriété (résidence principale) des classes moyennes[6].

Si pour certains, cette réforme s'inscrivait dans la parfaite continuité d'une politique universelle de constructions de logements H.L.M.[7], nous partageons l'idée de ceux qui virent dans cette nouvelle politique, une rupture[8]. La doctrine qui s'est penchée sur les tenants et les attendus de

1 *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement, présidée par Raymond Barre*, La Documentation française, 1975.

2 « Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement », *J.O.*, 4 janv. 1977, p. 68.

3 Aide financière distribuée depuis 1948, dans le but de réduire le montant du loyer ou la mensualité d'emprunt immobilier de celui qui l'a demande. Elle est distribuée sous conditions de ressources, et les logements doivent remplir certaines conditions. Elles furent par la suite, plusieurs fois modifiées.

4 Ces P.L.A. ont été complétés par des prêts à loyer intermédiaire (P.L.I.) et des prêts locatifs très sociaux (P.L.A.-T.S.). Le tout a été remplacé par le prêt locatif à usage social (P.L.U.S.) en 1999.

5 Philippe Zittoun, « Conflits autour de la démolition : la politique du logement en question », *Mouvements* 5, n° 35, 2004, pp. 87-95.

6 Prêts qui furent remplacés en 1995 par le prêt à taux zéro (P.T.Z.) puis par le P.T.Z.+ en 2011.

7 Philippe Zittoun, « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement », *Politiques et management public*, n° 2, 2000, pp. 123-147.

8 Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché ; le champ administratif et la production de la « *politique du logement* » », Acte de la recherche en sciences sociales, n°s 81-82, mars 1990, pp. 65-85 ; Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, pp. 21-81.

la réforme mit en exergue une querelle entre libéraux économiques et libéraux politiques (notamment les chrétiens sociaux). Sauf que le problème avec le libéralisme est qu'il forme une constellation de fidèles, de rénovateurs, de dissidents qui tous s'en réclament. Il est vrai que l'appellation est flatteuse, même si finalement, ce qui les rassemblent tous est leur anti-étatisme. Alors intéressons nous aux réalités. Quoi que se réclamant d'idéologies différentes, ces deux-là se sont entendus pour saborder l'autorité de l'État en redéfinissant son rôle : finie l'impulsion dans la construction de logement qui avait fait cruellement défaut durant l'entre-deux-guerres, place à l'État « *social* » avec son extension démesurée de l'aide au logement. On assista, pour la première fois, à un changement qui à l'époque passa largement inaperçu : on ne luttait plus contre la pauvreté relative mais contre la pauvreté absolue.

Comme le rappelait Lionel Stoléru[1] qui formalisa assez bien la différence entre une politique qui cherche l'égalité, plutôt socialiste, et une politique clairement libérale qui veut simplement supprimer la pauvreté sans remettre en cause les écarts : « *les doctrines* […] *peuvent inciter à retenir soit une politique visant à supprimer la pauvreté, soit une politique cherchant à plafonner l'écart entre riches et pauvres* »[2]. C'est ce qu'il nomma la « *frontière entre pauvreté absolue et pauvreté relative* »[3]. Pour Stoléru le constat est le suivant : l'économie de marché est incapable de supporter des remèdes contre la pauvreté relative, mais elle le peut pour la pauvreté relative. Ces propos sont une charge contre l'Égalité et contre la Sécurité Sociale. Ce fut au nom de cet esprit que fut conduit la réforme de la politique du logement : priorité aux *exclus*, le marché s'occupera des autres. Finalement, ces deux courants « *libéraux* » étaient faits pour s'entendre ; l'avenir le confirmera avec la *rupture* de 1983, et les nouveaux droits sociaux de la fin de la décennie 1980.

Ce repositionnement de l'action de l'État eut une série de conséquences pratiques. Tout d'abord, le basculement de la part majoritaire des aides, orientées au profit de l'accession à la propriété, mit à mal l'idée de « *l'habitat pour tous* », accessible au plus grand nombre. Cette politique en vigueur depuis la Libération, et revigorée par l'ordre gaullo-pompidolien, exprimait le choix de ne pas centrer l'action publique sur les plus démunis, puisque cela conduisait inéluctablement à produire de la ségrégation urbaine : « *une politique sociale de l'habitat passe par* […] *le respect des équilibres sociologiques dont il est généralement le siège* […]. *Il s'agit d'une*

1 La parcours politique de Lionel Stoléru est à plusieurs égards intéressants. Il débuta sa carrière sous les ordres de Giscard, où il promut certaines réformes, comme le R.M.I., avant d'appliquer celle-ci dans le gouvernement de Michel Rocard des années plus tard. Il est représentatif de ce courant *libéral* français.
2 Lionel Stoléru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1974, p. 237.
3 Lionel Stoléru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1974, pp. 286-287.

question d'égalité et de ségrégation »[1]. Sûrs de leur bon droit, les réformateurs renversèrent la table et mirent sur pied une politique sociale du logement.

Ensuite, le transfert majoritaire des aides à la pierre vers l'aide à la personne offrit la possibilité à des ménages modestes d'accéder à la propriété. Ce changement fut facilité par la combinaison des aides P.A.P. et A.P.L., ainsi « *les barèmes retenus par la loi de 1977 donnaient à une large fraction des ménages éligibles à un logement locatif social la possibilité d'accéder à la propriété. Ils pouvaient en effet* […] *bénéficier de ce prêt intéressant qui ouvrait droit aux A.P.L.* »[2]. Ces ménages modestes s'orientèrent vers des terrains accessibles, c'est-à-dire en dehors des agglomérations, et au-delà des banlieues, dans la France périphérique. Les emplacements ainsi retenus par les habitants conduisirent à produire un type précis d'habitation : la maison individuelle vantée par les tenants de *l'urbanisme à la française*. Ce fut l'une des causes de « *l'exode urbain* » qui toucha les principales agglomérations françaises à partir de la décennie 1970.

Enfin, presque en raison de ces deux précédents changements, les grands ensembles connurent un « *déséquilibre* » de population. La population qui habitait les grands ensembles était, jusqu'alors, calquée sur la moyenne nationale, que ce soit en terme d'âge, de revenus ou de professions. Ensuite, comme l'avaient analysé Chamboredon et Lemaire[3], la particularité des grands ensembles était de contenir sous une apparente homogénéité de peuplement, deux types de population. Une population qui était stabilisée dans les grands ensembles, généralement la plus précaire qui avait pu accéder à un logement décent pour un prix modique, et qui était souvent composée des plus âgés, côtoyait une population, plus jeune, qui profitait à plein de « *l'ascenseur social* » que permettait l'économie française. Il était prévu que les membres de ce second type de population partiraient, une fois qu'ils en auraient les moyens. La réforme de 1977 précipita l'accession à la propriété de cette catégorie de population qui habitait les grands ensembles et détourna ceux qui devaient venir s'installer dans ces grands ensembles. Ce sont eux qui profitèrent le plus de la combinaison P.A.P. - AP.L. C'est ainsi que les grands ensembles connurent un « *déséquilibre* » de leur population. Pour l'urbaniste Pierre Merlin, ce déséquilibre laissa de nombreux logements vacants, qui furent distribués aux plus démunis (résorption des bidonvilles), et aux immigrés (regroupement familial), à présents « *solvabilisés* » par le nouveau mécanisme des A.P.L. Il reconnut qu'en « *en une décennie environ, le peuplement des grands ensembles a été largement*

1 « Proposition pour l'habitat : livre blanc », *Supplément à la Revue H.L.M.*, n° 244, 1975, p. 96.
2 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 77.
3 Jean-Claude Chamboredon, Madeleine Lemaire, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, XI, 1970, p. 3-33.

renouvelé et, en tout cas, bouleversé dans sa composition. Les conséquences ont été lourdes »[1]. Cette thèse incomplète, qui oublie que les catégories modestes de la population des grands ensembles partirent également à cause de l'insécurité culturelle, a toutefois l'avantage de ne pas occulter la question migratoire, et de ne pas résumer la crise des banlieues aux seuls arguments économiques et encore moins urbanistiques. Elle la replace dans toute sa complexité.

Nous venons de le voir, la ville et le droit de l'urbanisme furent confrontés à des bouleversements auxquels on ne les avaient pas préparés. Si les grands ensembles avaient réussi la prouesse de résorber la crise du logement, la maladresse des habiles eut des conséquences lourdes. Les élites politiques prirent les mauvaises orientations au mauvais moment : la crise n'était pas passagère, l'immigration de travail s'était muée en immigration de peuplement. Les débordements violents dans les banlieues apparus au début des années 1970 ne firent que croître. Cet éclairage historique apporte un nouveau démenti aux tenants de la thèse de « *l'urbanisme ségrégatif* » pour qui seul le territoire est en cause et non la population. Outre cela, celle-ci est instructive dans les solutions qui furent apportées à l'époque. La réforme du logement joua un rôle précurseur. La décision de lutte contre la pauvreté absolue, au détriment de la pauvreté relative, typique d'une vision libérale, visait en priorité les *exclus*, les immigrés[2]. Tout cela fut mis en musique avec les politiques sociales urbaines.

§ II : Le droit de l'urbanisme découvre « *l'habitat* »

Certains urbanistes, comme Emmanuelle Deschamps, pensèrent voir dans certaines circulaires prises dans les années 1970, le début « *d'une prise de conscience sur les inconvénients de certains mécanismes juridiques* […] *après le constat des méfaits du passé, notamment urbanisation périphérique et* « déportation » *des populations par la procédure Rénovation urbaine, les nouvelles politiques sociales urbaines affichent de façon ostensible des ambitions et des préoccupations sociales* »[3]. Accordons nous sur ce constat : ces politiques sociales urbaines pourvoyeuses de sigles abscons (O.P.A.H., H.V.S., D.S.Q., P.L.H., C.V.H., etc.) se sont démultipliées. Suite à Mai 1968, une partie de l'administration redécouvrit le « *social* ». Dans les travaux préparatoires du VIe Plan, les préoccupations de prévention de la ségrégation firent leur

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 80.
2 Catherine Grémion, « Mixité sociale et habitat des familles immigrées: Perspective historique », *French Politics, Culture & Society*, volume 22, n° 3, Berghahn Books, pp. 79-80.
3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 62.

apparition. On constata les méfaits supposés de l'aide au logement, du développement urbain et de l'aide à la pierre[1]. Les commissions qui travaillèrent sur le VIe Plan mettaient en garde contre le risque de ségrégation[2], et de constitution de ghettos[3]. Le vocabulaire changea, on passa d'une politique du logement à une politique de l'habitat, et de la *rénovation urbaine* à la réhabilitation. L'approche changea également : « *l'apparence extérieure, la qualité de l'aménagement du site, le développement des services collectifs de superstructure, la commodité des relations avec les zones de travail et de loisirs sont aujourd'hui aussi importants pour la qualité d'un logement que ses caractéristiques intrinsèques de construction et de confort* »[4]. La « *coalition modernisatrice* » eut une grande influence sur l'administration du Plan ; dès lors, il n'est pas étonnant de lire dans les rapports du plan : « *on pourra résorber les bidonvilles, accroître les allocations, mais les étrangers, les personnes âgées, resteront à l'écart, mieux-logés peut-être, mais tout aussi isolés. Au-delà de l'insalubrité, de l'inconfort qui sont des problèmes urgents, il y a le problème de ségrégation* »[5].

Emmanuelle Deschamps a fait un lien entre les propositions d'action du Plan en terme d'habitat et le *droit à la ville* qui se formalisa quelques années plus tard[6]. Mais, pour elle comme pour d'autres, on ne retint uniquement que l'aspect social arrivait en réaction aux errements de la politique des grands ensembles. Il s'agit là d'une vision trop simpliste qui occulte grandement les rapports de force, notamment sur la gestion de l'immigration et les solutions proposées par la mouvance des chrétiens-sociaux ; d'une vision ébranlée par cette simple question : pourquoi les termes de *ghetto* ou *d'habitat* apparurent à ce moment ? Gérard Chevalier a travaillé sur ce sujet, et en a tiré des conclusions éclairantes. Auparavant, les logements insalubres étaient traités par la *rénovation urbaine* qui fonctionnait sur le principe simple et efficace de démolition-reconstruction. Le modèle n'était pas exempt de défaut : il coûtait assez cher. Sauf que ce qui aurait pu être amélioré fut balayé par l'esprit et la pratique post-soixante-huitard. Les chrétiens-sociaux se mirent soudainement à parler de *réhabilitation*. Loin d'un simple changement de vocabulaire, il s'agissait d'une critique forte à la fois contre « *l'urbanisme technocratique* » et le « *corps des Ponts et Chaussées* »[7].

1 « Rapport sur les principales options qui commandent la préparation du VIe Plan », *J.O.*, 10 juillet 1970, p. 174.
2 Commissariat Général du Plan, « Rapport des commissions du VIe Plan (1971-1975), Habitation », *La Documentation française*, 1971, tome 1, pp. 143-163.
3 Commissariat Général du Plan, « Rapport des commissions du VIe Plan (1971-1975), Habitation », *La Documentation française*, 1971, tome 2, p. 40.
4 Commissariat Général du Plan, « Rapport des commissions du VIe Plan (1971-1975), Habitation », *La Documentation française*, 1971, tome 1, p. 26.
5 Commissariat Général du Plan, « Rapport des commissions du VIe Plan (1971-1975), Habitation », *La Documentation française*, 1971, tome 1, p. 70.
6 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 63.
7 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005,

En 1974, l'Union des H.L.M. se trouva un nouveau président en la personne de Robert Lion, « *membre* » éminent de cette « *coalition modernisatrice* », il dota celle-ci du Centre de réalisation et d'études pour la planification, l'aménagement et l'habitat (C.R.E.P.A.H.)[1]. L'Union devint le fer de lance de ce mouvement en lutte contre l'urbanisme centralisé. Le C.R.E.P.A.H. se prétendait le pendant *humaniste* de ce cet urbanisme étatique qu'il décriait. Pour imposer sa vision, il commença par imposer une nouvelle terminologie. L'*habitat* prit la place du logement. Concrètement, « *plutôt qu'à un produit proposé par un constructeur, l'habitat renvoyait à l'ensemble des usages et des significations liées à l'insertion locale* »[2]. La sociologue Françoise de Barros remarqua que *l'habitant* était à présent considéré selon ses besoins, et logiquement, la participation des habitants[3] prit une place prépondérante dans la gestion et l'aménagement du secteur H.L.M.

Cette transmutation a réussi parce qu'elle reposait sur une réalité : un système de connivences établit autour de thèmes communs, l'Action sociale globale[4]. Mais, comme l'a rappelé Gérard Chevalier : « *problème nouveau, puisque le regroupement familial n'a été autorisé qu'en 1975 et que l'accès des populations concernées au logement social ne s'est opéré que progressivement à cette époque, la question de l'immigration se posait en des termes beaucoup plus explicites qu'aujourd'hui. La démarche de rénovation s'appuyait sur les idées de* seuil de tolérance*, de lutte contre les ghettos et de* normalisation *au nom de l'amélioration nécessaire des conditions d'accueil des migrants. Elle était soutenue par la grande majorité des élus locaux, par les offices H.L.M., les préfectures et les corps des Ponts et Chaussées. Face à cet* establishment*, les contestataires défendaient une conception communautaire justifiée par le* droit à la différence *des populations logées et une réhabilitation du bâti respectueuse de leurs attentes* »[5].

---

p. 98.

1 Centre qui eut la charge, plus tard, de gérer des opérations H.V.S.

2 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 99.

3 Françoise de Barros, *Genèse de la politique de Développement social des quartiers : éléments de formalisation d'un problème des banlieues*, mémoire de DEA d'organisations et politiques publiques, Paris I, pp. 75-78.

4 L'Action sociale globale était un courant mené par des membres de la haute fonction publique, tel que Jacques Delors. Ce groupe informel avait une forte influence sur les directions des administrations du Plan, des Affaires sociales (dépendant du ministère de la Santé) et disposaient d'appuis solides aux directions de la Construction et des Sports. Ils se proposaient d'agir en amont des problèmes sociaux afin d'alléger les charges des budgets publics. Entre autres mesures, ils proposèrent de rassembler plusieurs services administratifs en un même lieu. Ils espéraient ainsi favoriser l'échange et la sociabilité de gens d'horizons sociaux différents. C'est eux également qui se firent les relais des thèmes de l'*école ouverte* ou de la *participation des habitants*. Pour plus de détails sur ces sujets, voir Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, pp. 81-82.

5 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, pp. 99-100.

Les propos de Chevalier font écho aux nôtres lorsque nous démontions l'argument fantaisiste, et pourtant couramment admis par la doctrine urbanistique[1], d'une entente entre maires pour accueillir les populations les plus démunis, notamment immigrés. Cet argument s'oppose aux faits qui confirment que c'est bien de la « *banlieue rouge* » que partit l'opposition la plus féroce à la concentration des populations immigrées. En 1980, les maires de Levallois-Perret, Gennevilliers, Nanterre, Saint-Denis, Goussainville et d'autres encore se mobilisèrent, dans une campagne orchestrée par le Parti communiste, pour défendre les intérêts de leur commune. Plusieurs socialistes ne furent pas insensibles à cet appel, notamment Gilbert Bonnemaison, futur président de la Commission des maires sur la sécurité[2]. Mais cette révolte fut vaine, la banlieue communiste finira par s'effondrer.

La décennie 1970 fut confuse en matière d'urbanisme : s'entremêlaient *l'urbanisme à la française*[3], le renouveau de l'action publique et de la vie sociale à travers la « *coalition modernisatrice* », la gestion des populations immigrées. Le thème du *développement social des habitants* vit le jour en 1971 à la direction de la Construction[4]. Cette volonté de renouveler la vie sociale était pour ses tenants, inséparable d'un renouvellement du mode d'action des institutions. Il fallait laisser la place à « *une ouverture globale du système dans son ensemble à des nouvelles virtualités où pouvaient s'engager de nouveaux acteurs* »[5]. Ceux-ci devaient prendre la forme d'associations assurant la participation des habitants, mêmes les plus revendicatives, avec par exemple, « *la principale traduction instrumentale de la contestation urbaine après 1968* »[6].

Toutes ces considérations nourrissaient les réflexions à l'origine des premiers H.V.S. Quand les pouvoirs publics identifièrent des *habitats* dégradés sur lesquels il fallait agir, ceux des grands ensembles, ils déployèrent les opérations Habitat et vie sociale (H.V.S.) (A). Nous faisons le choix de ne pas traiter les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.), pourtant contemporaines des H.V.S., parce que celles-ci visaient principalement les habitats dégradés du centre-ville. Ce choix est celui de la cohérence : la ségrégation urbaine invoquée depuis le début des

1 Marc Sauvez, « Pour une approche normative de la mixité sociale », *Études foncières*, n° 51, juin 1991, p. 26 ; Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 36-42.

2 *Le Monde*, 30 décembre 1980.

3 « Loi n° 76-670 du 21 juillet 1976 portant approbation du VIIe Plan de développement économique et social », *J.O.*, 23 juillet 1976, p. 4 424.

4 Françoise de Barros, *Genèse de la politique de Développement social des quartiers : éléments de formalisation d'un problème des banlieues*, mémoire de DEA d'organisations et politiques publiques, Paris I, p. 238.

5 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, *Opérations Habitat et Vie Sociale en région Île-de-France. Une tentative d'évaluation*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France , mars 1980, p. 38.

6 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 100.

années 1970, vise les grands ensembles, les quartiers dégradés de certaines banlieues. Devant l'échec de l'opération H.V.S., les pouvoirs publics décidèrent de changer d'échelle et on vit apparaître dans les années 1980, la Commission nationale pour le développement social des quartiers (C.N.D.S.Q.) (B). Ces opérations, bien qu'ouvertement sociales, furent l'objet de vives critiques : coûteuses, dispendieuses, inutiles. Les superlatifs ne manquaient pas pour expliquer leur échec.

A) La politique sociale urbaine à destination des périphéries dégradées : les H.V.S.

Les opérations Habitat et vie sociale étaient au départ un simple groupe interministériel, réuni en 1971 suite à un incident en banlieue parisienne[1]. Ce groupe de hauts fonctionnaires, composé entre autres de Robert Lion[2] et de René Lenoir[3], était dirigé par André Trintignac. Tous souhaitaient rompre avec « *le processus de* « dégradation » *d'une quarantaine de grands ensembles en liant structurellement l'action sur le cadre bâti, développement de la vie sociale interne et recherche d'intégration dans l'ensemble urbain* »[4]. Après plusieurs colloques et tables rondes sur le sujet, le groupe fixa six villes d'accueil pour ces opérations expérimentales : Marseille, Lyon, Lille, Nantes, Rouen et Lorient[5].

En 1975, le groupe fut officialisé ; l'expérience H.V.S., prévu dans le VIIe Plan[6], se généralisa à une cinquantaine de zones urbaines, essentiellement des grands ensembles. Le fonctionnement prévu était assez simple. Le Groupe interministériel Habitat et vie sociale (G.I.H.V.S.), institué en 1977, reçut la charge d'assurer la coordination des différentes interventions de l'État[7]. À l'échelon de l'administration centrale, il y avait un comité directeur qui regroupait douze ministères et secrétariats d'État ; à l'échelon local, c'était un groupe administratif

1 Un adolescent fut tué par un gérant de bar à la Courneuve. L'affaire connut un fort retentissement médiatique. Pierre Merlin, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux « quartiers sensibles »*, La Documentation française, 2010, p. 146.

2 À l'époque, il était directeur de la construction (1969-1974) avant de devenir, nous l'avons vu précédemment, délégué général de l'Union des H.L.M. (1974-1981). Plus tard, il devint directeur de cabinet de Pierre Mauroy en 1981-1982, puis directeur général de la Caisse des dépôts et consignations de 1982 à 1992.

3 À l'époque, il était directeur de l'Action sociale au sein du ministère de la Santé, puis devint Secrétaire d'État à l'Action sociale (1974-1978).

4 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, p. 66.

5 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville », *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, sous la direction de Gérard Baudin et Philippe Genestrier, La Documentation française, 2002, pp. 47-68.

6 « Loi n° 76-670 du 21 juillet 1976, VIIème Plan de développement économique et social », *J.O.*, 23 juillet 1976, p. 4 485.

7 Arrêté du 3 mars 1977, « institution du groupe interministériel habitat et vie sociale », *J.O.*, 10 mars 1977, p. 1 343.

départemental, chapeauté par le préfet. Les H.V.S. associaient un nombre important d'acteurs, des constructeurs en passant par les associations, sans oublier les collectivités territoriales et bien sûr, l'État. Ce dernier tenait une place prépondérante, confortée par le fait qu'il apportait, au travers des Fonds d'aménagement urbain[1] (F.A.U.), l'essentiel des financements.

L'objectif ne varia pas de celui des premières expérimentations H.V.S. : empêcher la dérive *sociale* et *urbaine* de certains grands ensembles. Cette polarisation explique le parrainage des ministères de l'Équipement et de la Santé (Affaires sociales). Si la *dérive urbaine* n'appelle pas de développements, l'expression *dérive sociale* mérite d'être éclaircie. Tout au long de la décennie 1970, on assista à un renouvellement des populations habitant les grands ensembles, et même plus largement du parc social. Nous en rappelons les causes principales : l'arrivée de « *nouveaux programmes et modèles d'habitats encouragés par les politiques publiques pour les familles en ascension sociale : accession, maison individuelle, nouveaux villages, villes nouvelles* », et « *la dynamique de regroupement familial qui s'affirme au début des années soixante-dix au sein de la population étrangère, notamment maghrébine* »[2]. Ce renouvellement ne fut évidemment pas sans conséquences, et par l'expression *dégradation sociale* on désignait « *l'homogénéisation de la population par le bas de l'échelle sociale, le climat général et les conflits de voisinage qui en découleraient* »[3]. L'objectif que se fixèrent les H.V.S. était d'enrayer ce processus, voire, selon les stratégies locales déployées, de faire revenir les « *classes moyennes* ».Déjà !

Très vite, ces opérations furent critiquées. Pour Pierre Merlin : « *certains ont trouvé que le milieu des organismes H.L.M. s'y était insuffisamment investi. Beaucoup de réactions considérèrent au contraire que, à l'opposé des objectifs affichés, l'accent avait été placé à l'excès sur la rénovation physique et insuffisamment sur le problème du chômage* […] *l'Union des H.L.M. en particulier, lors de ses «* Assises de l'habitat *» (octobre 1981), a repris cette critique est estimé que l'accent avait trop porté sur les logements eux-mêmes et pas assez sur leur environnement* »[4]. On rejetait en bloc ces opérations jugées exclusivement esthétiques, montée selon une procédure d'examen trop complexe, trop lourde ; on fustigeait l'absence de concertation avec les collectivités

1 Le F.A.U. fut institué par : « Arrêté du 24 août 1976, institution du fonds d'aménagement urbain », *J.O.*, 27 août 1976, p. 5 179. Ce n'était pas un « *fonds* » au sens traditionnel du terme, puisqu'il s'agissait seulement de regrouper des lignes budgétaires afin d'aider les opérations de rénovation et de réhabilitation

2 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, p. 67.

3 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, p. 67.

4 Pierre Merlin, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux «* quartiers sensibles *»*, La Documentation française, 2010, p. 146.

locales et les acteurs sociaux. Ces critiques s'amplifièrent après l'arrivée de la gauche au pouvoir. Les principaux responsables des opérations furent écartés de la Commission Dudebout, en pleine préparation des C.N.D.S.Q. successeurs des H.V.S. Pourtant, au regard des objectifs que (qui?) s'étaient fixées les opérations H.V.S. pourraient difficilement être considérées comme un échec. Sans conteste, les travaux visaient l'apparence des bâtiments (façades, cages d'escaliers, etc.) mais aussi le confort intérieur (pièces agrandies, mieux équipées) ; mieux, ils portèrent également sur la réalisation d'équipements publics (création de jardins, de terrains de sport).

Ces relatifs succès n'empêchèrent pas les opérations d'être classées au sein de l'*urbanisme ségrégatif*. Tout d'abord, Emmanuelle Deschamps a repris l'antienne des urbanistes : « *il apparaît qu'un déséquilibre s'est produit au profit du traitement du bâti, et au détriment des services sociaux d'accompagnement* »[1]. Ensuite, en s'appuyant sur les travaux des sociologues Jean-Claude Toubon et Annick Tanter[2], il ajouta que les opérations H.V.S. avaient échoué parce qu'elles n'avaient pas été jusqu'au bout de leur logique. La circulaire de 1977[3], portant sur le fonctionnement des H.V.S., prévoyait d'établir des moyens d'intervention, mais sur une législation distincte de celle de l'urbanisme (les logements sociaux). Emmanuelle Deschamps a raison de pointer la confusion créée par la circulaire étant donné que l'indépendance des législations préserve l'équilibre de la matière. En revanche, ses propos sont discutables quand elle dit « *nous trouvons là*[4] *directement l'explication de l'échec de la politique H.V.S. : elle traite les espaces et non les processus de ségrégation ; ceux-ci n'étant pas atteints, ils poursuivent leur action. Nous voyons dans cette erreur de cible un nouveau facteur de ségrégatio*n »[5]. Cette conclusion est partielle en ce qu'elle ignore les confrontations idéologiques et politiques, le jeu de pouvoir des différents acteurs.

Jadis, l'urbaniste Hubert Charles disait que l'urbanisme demeurait une excellente matière pour déceler les rapports de force sous-jacents ; les coulisses des H.V.S. confirment cet adage. Dans les années 1970, les questions liées à l'habitat et au cadre de vie étaient fortement politisées, et conflictuelles. Les municipalités se querellaient régulièrement avec des associations vindicatives.

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 75 ; Dominique Figeat, « Bilan des opérations « Habitat et vie sociale » », *Correspondance municipale*, n° 231, octobre 1982, p. 15.

2 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, *Stratégies de transformation sociale des secteurs défavorisés. L'utilisation locale de la procédure H.V.S.*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, décembre 1983, p. 74.

3 « Circulaire du 3 mars 1977 relative au fonctionnement du groupe interministériel habitat et vie sociale », *J.O.*, 10 mars 1977, p. 1357.

4 Le fait que les H.V.S. ont prétendues agir sur l'attribution des logements sociaux mais non pas cherché à éviter la concentration des personnes défavorisées dans les logements H.L.M.

5 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 76.

Parmi ces différentes luttes, une fut particulièrement tonitruante : l'Alma-Gare à Roubaix. Commencée dès 1966, elle opposa pendant presque 15 ans la municipalité socialiste à une ribambelle d'associations au sujet de la résorption de l'habitat insalubre dans la ville. L'apogée fut atteinte lorsque les services de la mairie décidèrent la rénovation du quartier de l'Alma en 1974. L'opération devait conduire à des expulsions de locataires, dont une partie se rebella[1]. La contestation s'organisa autour de l'*Atelier populaire d'urbanisme*, rassemblant des locataires, des associations d'origines chrétiennes et des mouvements autogestionnaires ou écologistes.

L'association obtint, de la part de la direction de la Construction, le financement de professionnels et de chercheurs envoyés sur le terrain pour former une projet alternatif, que la municipalité finit par choisir[2]. Des luttes similaires se produisirent un peu partout en France, à Beauvais, Douai, ou encore Meaux. Gérard Chevalier livra son analyse sur ces contestations : « *face à la volonté quasi générale des municipalités de fermer leur parc social aux étrangers, objectif poursuivi notamment à travers des stratégies de rééquilibrage de la population ou de démantèlement, les opposants à la rénovation revendiquaient fondamentalement une légitimité populaire fondée sur la défense des plus défavorisés contre les menées technocratiques ou politiciennes. Telle fut, par exemple, l'origine de l'expérience de l'Alma-Gare* »[3].

Toutes ces associations ne connurent pas le même destin. Si certaines furent marginalisées, d'autres purent accéder au pouvoir, comme à Grenoble en 1965, avec les Groupes d'action municipale[4]. Mais derrière cette évidente diversité, un point commun reliait ces associations : la volonté de participer au pouvoir local. Cela se traduisit par la marginalisation progressive des populations défavorisées, souvent immigrées, pour lesquelles ces actions étaient menées ; plus le pouvoir était proche, plus les immigrés descendaient dans l'échelle des priorités. L'objectif premier était toujours de faire reconnaître l'association comme un interlocuteur privilégié dans les opérations de réhabilitation. Cette reconnaissance officielle fut l'un des objectifs des réformateurs de l'Union des H.L.M., qui créèrent un service dédié au sein de leur service[5]. L'opération de l'Alma-Gare demeure une excellente démonstration de ce changement d'objectif, les meneurs ont effacé

1 Hélène Hatzfeld, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 1986, n° 3, pp. 374-375.
2 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 101.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 102.
4 Patrick Lecomte, Jean-Pierre Bernard, Jean-Marc Blancherie, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, n° 2, 1972, p. 296.
5 Françoise de Barros, *Genèse de la politique de Développement social des quartiers : éléments de formalisation d'un problème des banlieues*, mémoire de DEA d'organisations et politiques publiques, Paris I, p. 221.

progressivement l'objet initial de la contestation, le maintien des habitants sur place[1], au profit d'une recherche de *crédibilité*. Ce mouvement s'est amplifié avec les opérations H.V.S.[2].

Loin des grandes luttes poétiques vantées par les tenants de *l'urbanisme ségrégatif*, cet éclairage permet de voir la défense des populations sous un autre angle. Ce changement d'objectif des associations fut expliqué par Chevalier : « *les intérêts sociaux d'une petite bourgeoisie contestataire, mais friande de reconnaissance et de responsabilités locales, ont été aussi déterminants sur le terrain que leur convictions. Ils ont trouvé dans les missions techniques ou gestionnaires un cadre propice à leur réalisation* […] *cette reconversion du militantisme a représenté un facteur social prépondérant dans le traitement des problèmes des grands ensembles. Le refoulement de la question de l'immigration s'est, en quelque sorte, opéré dans l'intérêt bien compris des meneurs associatifs, des municipalités et des offices H.L.M.* »[3].

Pour comprendre ce qui a été fait par les H.V.S., l'analyse de la participation des associations à ces opérations est primordiale. La circulaire de 1977[4], qui posa les principales règles de fonctionnement des opérations, laissa une grande latitude quant aux modalités de leur organisation : elle prévoyait une concertation, mais sous une forme au libre choix des acteurs. Dès lors, la concertation ne dépassait guère la conception de pré-dossier, et se bornait souvent à des diagnostics hasardeux. Les sociologues Jean-Claude Toubon et Annick Tanter, spécialistes de la question, les décrivirent : « *Produit de la concertation supposée faire émerger les problèmes, le diagnostic recourt essentiellement à des interviews de travailleurs sociaux et responsables d'équipements divers qui susciteront des images pathologiques. À cet égard, les données objectives sont rares. Lorsque certains critères sont indiqués (retards scolaires, consultations dans les centres d'hygiène mentale) et quantifiés, ils ne sont jamais référés aux taux relatifs à l'ensemble de l'agglomération ou aux mêmes catégories sociales dans les filières d'habitat différents* »[5]. Il est intéressant de citer l'exemple de Montreuil, où on se servit, dans le dossier de préparation de l'opération, d'une étude sur l'absentéisme scolaire. Or, les auteurs de l'étude n'avaient même pas cité la proportion

1 Françoise de Barros, *Genèse de la politique de Développement social des quartiers : éléments de formalisation d'un problème des banlieues*, mémoire de DEA d'organisations et politiques publiques, Paris I, pp. 211-212.

2 Entre autres exemples, celui de l'opération H.V.S. de Strasbourg. Les associations se dotèrent d'une cellule technique qui obtint une mission de suivi et de conseil en programmation auprès de la ville et de l'office H.L.M. Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, *Stratégies de transformation sociale des secteurs défavorisés. L'utilisation locale de la procédure H.V.S.*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, décembre 1983, pp. 125-139.

3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, pp. 104-105.

4 « Circulaire du 3 mars 1977 relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel habitat et vie sociale », *J.O.*, 10 mars 1977, p. 1 344.

5 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, *Opérations Habitat et Vie Sociale en région Île-de-France. Une tentative d'évaluation*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France , mars 1980, p. 15.

d'absentéiste par rapport à la population scolaire. On devait garder des images épouvantables de ces grands ensembles.

Les auteurs poursuivirent leur constat : « *Plus sommaire encore que l'énumération des problèmes sociaux, aussi unanime et d'autant plus suspect (de n'investir que des représentations), le diagnostic sur la vie sociale. Les formules* « il n'y a pas de vie sociale » *ou* « la vie sociale est insuffisante » *reviennent comme un leitmotiv. Affirmation brutale dans la mesure où les critères de jugement ou d'analyse de ce concept flou ne sont jamais précisés. Lorsqu'ils le sont, c'est de manière implicite par la confusion faite entre vie sociale et vie associative, vie sociale et animation institutionnelle selon les cas* »[1]. Dans le même temps, le comité directeur du groupe H.V.S. était plutôt favorable à la dispersion des familles immigrées, et dans la pratique les offices gestionnaires responsables des projets avaient toute latitude pour pratiquer une « *homogénéisation sociale* »[2].

Tandis qu'on accablait les grands ensembles, intrinsèquement mauvais, on détournait le regard pour ne pas voir qu'ils connaissaient un renouvellement de leur population. Ce refoulement habile de la question de l'immigration appelle quelques réflexions. À compter de cette période, une nouvelle terminologie se mit en place : *habitat*, quartier, participation des habitants. Autant d'artifices rhétoriques employés par des responsables politiques et administratifs, repris par une partie de la doctrine urbanistique, pour ne pas parler de l'immigration. Selon leur logique, le faire aggraverait leur sort (des années plus tard, le terme d'*exclusion* prit le relais).

Ce refoulement permet également de mettre au jour le rapport de domination culturelle d'une petite bourgeoisie progressiste sur une mosaïque de groupes défavorisés[3]. La possibilité de ces « *échanges* » s'explique par la mixité sociale. On assiste dès lors à un nouveau démenti pour les tenants de *l'urbanisme ségrégatif.* Enfin, et c'est l'un des points principaux, ce refoulement éclaire la perception de l'immigration par ce « *mouvement* » progressiste : « [elle] *ne cessera jamais d'être hantée par la conviction populiste d'une aptitude naturelle à l'implication collective, par l'idée d'une irréductible capacité de parole. Cette croyance constitue* [...] *a traversé tout l'histoire de cette action publique. D'un côté les catégories défavorisées, immigrées en particulier, sont parées des*

1 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, *Opérations Habitat et Vie Sociale en région Île-de-France. Une tentative d'évaluation*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France , mars 1980, p. 15.

2 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, *Stratégies de transformation sociale des secteurs défavorisés. L'utilisation locale de la procédure H.V.S.*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, décembre 1983, pp. 84 et 94-106.

3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 106.

ressources réflexives et défensives d'un prolétariat en voie d'organisation, voire des aspirations et des attitudes d'une petite bourgeoisie progressiste ; de l'autre, elles sont perçues comme la clientèle naturelle des interventions sociales, c'est-à-dire comme un ensemble de groupes sociaux justiciables d'un encadrement »[1]. C'est le nouveau peuple révolutionnaire propre au gauchisme culturel.

On assista à la rationalisation d'une agitation, souvent initiée par des groupes d'extrême gauche révolutionnaires, post-soixante-huitard, par la mouvance des chrétiens sociaux. À l'intérieur de cette mouvance, on se félicita longtemps de savoir que sa base, ses principaux animateurs n'étaient pas des politiques et ne faisaient pas de la politique partisane ; on définit même les associations comme « *le rassemblement sur un objet précis de gens qui étaient concernés de façon différente* »[2]. L'opération de l'Alma-Gare sert à ce titre de révélateur. Les meneurs de l'Atelier populaire d'urbanisme s'affirmaient en-dehors des partis politiques (en dehors des partis politiques traditionnels). L'Atelier réunissait des membres de la jeune C.F.D.T.[3], d'associations affiliées au courant chrétien, ou encore des membres de l'extrême gauche révolutionnaire, ainsi que des écologistes[4].

Ce constat appelle deux remarques. D'abord, cette alliance entre libéraux de tous bords, politiques ou économiques, a perduré jusque dans les années 2000. Ensuit, le second point expliquant le premier, toutes les opérations ayant suivi les H.V.S. avaient l'appui de cette « *coalition modernisatrice* » présente au sein de l'administration centrale. On pourrait même dire que les H.V.S. servirent de matrice pour toutes les autres opérations. Les chrétiens sociaux, distincts des mitterrandistes ou des chevènementistes, s'épanouissaient au sein de la C.F.D.T. et des G.A.M. avant d'accéder aux postes de pouvoir de notre République. Leur stratégie sociale, différente de celles qui prévalaient au sein du parti socialiste, se retrouvait au sein des revues *Esprit* ou *Projet*, inspirée par Emmanuel Mounier[5] davantage que par Marx.

Ce courant était mené, au sein de l'administration centrale, par des « *ténors* », dont les noms

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, pp. 106-107.
2 Hélène Hatzfeld, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 1986, n° 3, p. 377.
3 La C.F.D.T. est fondée en 1964, elle est le fruit d'une scission au sein de la Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.).
4 Hélène Hatzfeld, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 1986, n° 3, p. 377.
5 Mais également Ivan Illich ou Michel Crozier.

nous sont familiers et dont le plus connu est Jacques Delors. Dans sa jeunesse, il participa aux activités du mouvement catholique d'inspiration personnaliste[1] « *La Vie Nouvelle* », qui joua un rôle essentiel dans l'émergence de la *deuxième gauche*[2]. Il créa le club de réflexion « *Citoyens 60* ». En 1962, il entra au Commissariat général du Plan, en tant que chef du service des affaires sociales et culturelles, et ce jusqu'en 1969. Ensuite, il devint chargé de mission auprès de Jacques Chaban-Delmas, à qui il souffla les grandes lignes du discours sur la « *société bloquée* ». Participant à la mise en œuvre de ce programme, il inventa les contrats de progrès et fut l'inspirateur de la loi sur la formation permanente (1971). L'autre figure notable de l'administration centrale, cette fois à la Construction, était celle de Robert Lion. Ce haut fonctionnaire n'a jamais masqué son « *militantisme chrétien* ». Il s'est employé à accentuer l'influence des réseaux confessionnels à la tête de l'union des H.L.M.[3] notamment au sein du C.R.E.P.A.H. Il fut l'un des créateurs du club H.V.S.[4] Ce ne sont là que quelques noms de personnages emblématiques évoluant dans un réseau riche de connivences.

Les H.V.S. constituèrent le point de départ d'une réorientation de l'action publique. Face aux bouleversements de population dans les grands ensembles et à leur remède classique de la *rénovation* urbaine, ces opérations proposaient des solutions séduisantes. Ses tenants avançaient la nécessité de prendre en compte le « *social* », comme si cela n'avait pas été le cas jusqu'à présent. Nourrie des travaux de sociologues, leurs analyses des contestations sociales dans les grands ensembles finit par s'imposer. Ce groupe de chrétiens-sociaux, né sur le terrain, avait une force par rapport aux autres groupes (marxistes) : il disposait de relais dans l'administration centrale. C'est ainsi que se forma un réseau de connivence, une « *coalition modernisatrice* » qui se servit de sa nouvelle crédibilité pour remettre en cause les modes d'actions classiques de l'État, et les changer. La déconstruction de l'ordre urbanistique commença à cet instant. La structure des H.V.S., son déploiement, son fonctionnement, mais surtout ses oublis (l'immigration) formèrent la matrice, jamais remise en cause, de toutes les actions publiques qui allaient suivre.

B) La politique sociale urbaine à l'échelle des quartiers : la C.N.D.S.Q.

1 Le personnalisme est une idéologie pensée par le philosophe français Emmanuel Mounier. Longtemps relayée par le revue *Esprit*, dont il était le fondateur, cette idéologie cherchait une troisième voie *humaniste*, entre le libéralisme et le marxisme.

2 Mouvement politique de gauche, qui s'est formée dans les années 1950-1960. Il rejette la S.F.I.O. colonialiste et le le P.C. totalitaire. Composé essentiellement de chrétiens sociaux, il déploya son action à travers le parti socialiste unifié et la C.F.D.T. L'ancien Premier ministre Michel Rocard en donna les principales caractéristiques : « *la Deuxième gauche, décentralisatrice, régionaliste, héritière de la tradition autogestionnaire, qui prend en compte les démarches participatives des citoyens, en opposition à une Première gauche, jacobine, centralisatrice et étatique* ».

3 Françoise de Barros, *Genèse de la politique de Développement social des quartiers : éléments de formalisation d'un problème des banlieues*, mémoire de DEA d'organisations et politiques publiques, Paris I, p. 142.

4 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 108.

Les mois qui précédèrent l'élection présidentielle de mai 1981 furent riches en débats, et surtout en débats tendus autour de l'immigration, de la délinquance ou encore de l'insécurité galopante. Dans ce contexte, le vote de la loi « *Peyreffite* »[1] fut l'étincelle qui enflamma les discussions. Cette loi sécuritaire favorisant la répression, était jugée liberticide par les socialistes[2] ; quand ceux-ci arrivèrent au pouvoir, ils l'abrogèrent en partie. Ce fut une décision au minutage hasardeux, puisque durant l'été 1981 les premières émeutes urbaines d'ampleur (quartier des Minguettes) provoquèrent un électrochoc[3]. Désireuse d'oublier l'aspect répressif, la majorité socialiste trouva là un « *créneau* » pour mettre en œuvre sa politique de prévention. Ainsi, l'on vit fleurir une série de programmes : « *le Plan Avenir Jeune (août 1981) débuta la série des programmes socio-préventifs: — Loisirs Quotidiens des Jeunes (octobre 1981), programme 16-18 ans (mars 1982), Opérations d'Eté (1982), etc.* »[4]. Dans un contexte de décentralisation, les pouvoirs publics décidèrent de s'appuyer sur les collectivités locales pour lancer trois nouveaux dispositifs. Le premier dispositif prépondérant, le Conseil national de prévention de la délinquance (C.N.P.D.), était destiné à lutter contre la délinquance... par la prévention. Les deux autres venaient en renfort : la Délégation interministérielle pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficultés (D.I.P.S.J.D.), mais surtout la Commission nationale pour le développement social des quartiers (C.N.D.S.Q.). La question de savoir quelle est la commission principale, qui semble certes anecdotique, aura son importance plus tard, quand il s'agira de clarifier la véritable nature du droit de l'urbanisme rénové depuis la L.O.V.

La C.N.D.S.Q. naquit lors des Assises pour l'avenir des cités d'habitat social du 28 octobre 1981[5]. C'est le Premier ministre Pierre Mauroy qui officialisa sa création, confirmée par le conseil des ministres le 23 décembre 1981[6]. La présidence fut confiée à Hubert Dubedout, l'emblématique maire socialiste de Grenoble, arrivé au pouvoir avec l'appui des G.A.M. Quant au Parlement, il adopta assez vite un plan intérimaire contenant un programme interministériel de développement

1 « Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes », *J.O.*, 3 février 1981, p. 415.

2 « Programme électoral du Parti socialiste (PS) pour l'élection présidentielle de 1981, intitulé : 110 propositions pour la France », *Vie publique*, avril 1981, adresse universelle : http://discours.vie-publique.fr/notices/083001601.html.

3 Olivier Bertrand, « Trente ans de violences urbaines », *Libération*, 27 octobre 2006, adresse universelle : http://www.liberation.fr/evenement/2006/10/27/trente-ans-de-violences-urbaines_55599.

4 Gérard Chevalier, « L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986 », *Déviance et société*, 1988, n° 3, p. 237.

5 Ces Assises réunirent autour des organismes H.L.M., le Commissariat général du Plan, l'Association des maires de France, la Caisse nationale d'allocations familiales, et bon nombre encore d'institutions et d'associations.

6 « Circulaire du Premier ministre du 3 mai 1984 relative à la Commission nationale pour le développement social des quartiers », non publiée.

social des quartiers dégradés[1]. Plus tard, conformément à ce qui avait été prévu lors de la création de la C.N.D.S.Q., et rappelé par une circulaire du Premier ministre en date du 3 mai 1984[2], la régionalisation[3] entra en vigueur 1985, « *avec la signature de seize contrats particuliers de DSQ dans le cadre de contrats de Plan État-Région, dont le principe avait été défini par loi du 29 juillet 1982*[4] *portant réforme de la planification* »[5].

Mais revenons à la commission Dubedout. Les critiques contre les H.V.S. s'étaient formalisées assez vite : « *pour les défenseurs les plus fervents de la participation des habitants et l'animation communautaire, la procédure H.V.S. s'était pervertie en démarche technocratique. Nourris des travaux de J.-C. Toubon et A. Tanter, certains des rapports présentés sur les assises d'octobre 1981*[6] *mettaient l'accent sur la question des immigrés et dénonçaient les stratégies municipales de reconquête sociale* »[7]. Le rapport Dubedout[8] reprit ces critiques, et proposa « *de placer d'avantage l'accent sur les aspects économiques et sociaux de la crise des grands ensembles que sur le réaménagement physique de ces quartiers et des logements* »[9]. Ces critiques étaient largement infondées, tant l'aspect social était déjà présent dans les opérations H.V.S. Mais il fallait rompre, même si ce n'était qu'en apparence, avec les politiques menées sous Giscard.

Finalement, le rapport proposa trois axes :

- la globalisation : il s'agissait d'agir sur les causes (le contexte économique et social : chômage, échec scolaire, pauvreté, isolement) plus que sur les conséquences (dégradation physique) des dysfonctionnements constatés ou prévisibles ;

- la participation : il ne pourrait y avoir de résultats sans une adhésion des habitants, dont il

1 « Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 », *J.O.*, 8 janvier 1982, p. 222.
2 « Circulaire du Premier ministre du 3 mai 1984 relative aux contrats de plan (Commission nationale pour le développement social des quartiers) », non publiée.
3 À ce sujet : François Levy, *Bilan-perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers*, La Documentation française, 1998 ; D.A.T.A.R., *148 quartiers : Bilans des contrats de D.S.Q. du IXe Plan*, 2e trimestre, 1990.
4 « Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification », *J.O.*, 30 juillet 1982, p. 2 441.
5 Gérard Chevalier, « L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986 », *Déviance et société*, 1988, n° 3, p. 244.
6 Assises pour l'avenir des cités d'habitat social d'octobre 1981, organisées à l'initiative de Robert Lion.
7 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 110.
8 Hubert Dubedout, *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement des quartiers*, La Documentation française, 1983.
9 Pierre Merlin, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux «* quartiers sensibles », La Documentation française, 2010, p. 150.

fallait faire les acteurs du changement ;

➢ le partenariat : tous les acteurs devaient être mobilisés, les collectivités locales jouant le rôle de chef d'orchestre et décidant finalement des actions à entreprendre, l'État se limitant à accompagner celles-ci (proposition qui allait dans le sens de la politique de décentralisation entreprise avec les lois de 1982 et 1983)[1].

Le rapport Dubedout fut complété par celui de Bertrand Schwartz sur l'insertion des jeunes[2], et celui de Gilbert Bonnemaison sur la sécurité[3]. Tout cela forma un ensemble : une nouvelle politique des banlieues, et plus précisément une politique globale en lutte contre le chômage, l'exclusion et la délinquance dans les grands ensembles. Ces rapports « *reposaient sur une approche humaniste, rompant ainsi avec les modes traditionnels de l'action publique. Ils renvoyaient au second plan l'idée que le cadre d'habitat est prédominant pour forger les hommes, un des principes qui avaient animé toutes les politiques du logement social depuis l'époque des premiers patrons paternalistes jusqu'à la Charte d'Athènes* »[4]. L'aspect structurant des H.V.S. transparaît à la lecture de ces rapports. Alors qu'ils se voulaient des rapports de rupture, ils se plaçaient dans la totale continuité des opérations débutées en 1973. Leur contenu demeure d'ailleurs une source inépuisable d'inspiration pour toutes les politiques qui suivront, jamais avare de poncifs.

Avant d'étudier le déploiement des actions prévues par la C.N.D.S.Q., il faut s'attarder sur les rapports de force sous-jacents à la mise en place de cette politique, pour bien comprendre qu'elle n'a pas eu « *pour effet de substituer une politique à une autre* »[5]. Comme l'a rappelé le sociologue Bruno Jobert : « *Que l'on se réfère au programme de gouvernement de 1973, au projet socialiste pour 1981 comme aux textes rassemblés par Michel Pezet sur* « Les socialistes et la ville »*, on ne*

1 Pierre Merlin, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux «* quartiers sensibles *»*, La Documentation française, 2010, p. 150.

2 Bertrand Schwartz, *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, La Documentation française, 1981. Cet universitaire français brillant avait apporté beaucoup d'innovations à l'École des Mines de Nancy qu'il avait dirigée. En 1981, Pierre Mauroy lui confia la mission d'écrire un rapport sur la formation des jeunes. Dans celui-ci, il préconisait la discrimination positive en faveur des jeunes les moins qualifiés, afin que ceux-ci se forment aux nouvelles technologies. Son travail déboucha sur la mise en place des « *stages jeunes* », et la création de Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en 1982.

3 Gilbert Bonnemaison, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, La Documentation française, 1982. Ce député fut désigné pour présider la commission sur la sécurité. Le rapport se proposait de traiter la délinquance en conjuguant la prévention, la répression et la solidarité. On créa également le C.N.P.D., ainsi que des conseils communaux, poursuivants le même objectifs. L'idée était qu'il fallait prévenir la délinquance, sortir de la stricte répression, et associer les animateurs sociaux, les magistrats ou encore les associations.

4 Pierre Merlin, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux «* quartiers sensibles *»*, La Documentation française, 2010, p. 151.

5 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 112.

trouve nulle part trace des préoccupations qui nourriront plus tard la politique de la ville. Dans tous ces textes, y compris ceux cautionnés par H. Dubedout, domine une approche économiste, vaguement marxisante, selon laquelle c'est le système de collusion entre intérêts capitalistes, détenteurs de la rente foncière, et technocratie qui est responsable d'un urbain ségrégué et éclaté »[1]. Avant de poursuivre : « *Victime de structures économiques perverses, la ville est censée trouver un nouveau visage grâce à un modèle de croissance conjuguant les exigences du développement économique et de la justice sociale grâce à une planification libérée de la contrainte foncière et appuyée sur des programmes de construction et d'équipement collectif. Dans cette vision, conforme à l'optimisme traditionnel des oppositions politiques, les effets attendus du rétablissement du plein emploi, de l'expansion du service public et de la décentralisation aboutissent à sous-évaluer, voire à gommer, les difficultés de la gestion localisée de la pauvreté et des quartiers dégradés* »[2].

Quand Mitterrand arriva au pouvoir en 1981, son noyau dur de fidèles était composé de socialistes attachés à l'autorité de l'État, à « *l'État stratège* » : le ministre d'État chargé de l'Intérieur Gaston Defferre, ou encore le ministre d'État à la Recherche et à l'Industrie Jean-Pierre Chevènement[3]. Les démocrates-chrétiens demeuraient minoritaires. Jacques Delors devint ministre de l'Économie, mais dut composer avec des politiques qui n'étaient pas les siennes (on le verra en 1983). Quant à l'emblématique maire de Grenoble, Hubert Dubedout, promis à un poste ministériel mais finalement écarté, il se consola avec la présidence de la C.N.D.S.Q. Sa mise en quarantaine ne dura pas : « *La* « crise » *des banlieues qui surgit pendant l'été 1981 constitue un défi majeur pour le nouveau gouvernement qui doit rapidement faire la preuve qu'il est capable de gérer ces situations avec d'autres outils qu'un appareillage répressif* »[4].

Comme le rappela Dubedout : « *Les médias diffusaient au pays, surpris et inquiet, l'image de ghettos formés d'individus et de familles rejetés de la ville et de la société dans un cadre de vie monotone, dégradé et sans âme. L'ampleur politique à l'échelon national de ce phénomène a incontestablement surpris. Après les Minguettes à Vénissieux, on découvrait les quartiers nord de Marseille, les quartiers insalubres de Roubaix, la cité du Haut du Lièvre à Nancy, la cité des 4 000*

1 Bruno Jobert, Dominique Damamme, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, n° 1, 1995, p. 4.
2 Bruno Jobert, Dominique Damamme, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, n° 1, 1995, pp. 4-5.
3 Jean-Pierre Chevènement tenait avec son courant le C.E.R.E.S., une place importante au sein du Parti socialiste.
4 Bruno Jobert, Dominique Damamme, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, n° 1, 1995, p. 5.

à la Courneuve... Dans l'appréhension populaire qui en a résulté se mêlaient confusément l'expression d'un sentiment d'insécurité, exploité par certains, la désignation des jeunes immigrés comme boucs émissaires, la crainte des élus face à une situation qu'ils ne maîtrisaient pas et dont ils ne s'estimaient pas responsables, l'inadaptation des mécanismes traditionnels de la prévention et de l'assistance sociale, l'inquiétude des organismes d'H.L.M. devant une dégradation accélérée de leur patrimoine »[1].

La nomination de Dubedout à la tête de la C.N.D.S.Q. se transforma en une : « *cooptation d'un maire symbolique par des hauts fonctionnaires à la recherche d'une nouvelle politique du logement social et de formes nouvelles d'action publique* ». Bruno Jobert poursuit : « *Autour de Pierre Mauroy figurent des hommes qui ont exercé leurs compétences dans le domaine du logement, notamment Robert Lion, ancien directeur de la Construction et délégué général du mouvement HLM, ou encore Yves Dauge au PACT URBAIN (Programme d'aménagement concerté du territoire). Leurs liens avec les experts de la direction de la Construction, tel Dominique Figeât, qui opère au moment des événements comme adjoint au chef du service des Affaires sociales du Plan et qui va devenir secrétaire général de la Commission nationale du développement social des quartiers, sont anciens* ». Ce groupe de personnes faisait partie de la mouvance sociale-chrétienne, et forma : « *la tête de pont d'un réseau reliant des fonctionnaires de l'Équipement, de la direction de l'Action sociale du ministère des Affaires sociales et des membres du Conseil d'État et du Commissariat au Plan* »[2]. Il s'agissait des mêmes personnes qui avaient pensé et organisé les premières mesures « *sociales* » à destination des grands ensembles : les H.V.S.

Sur ce point, l'apport de Gérard Chevalier est fondamental. Comme il le démontra : « *pour être né d'une volonté nostalgique de revenir à l'authenticité populaire des luttes fondatrices, la politique de DSQ n'en a pas moins repris les principes de celle qui l'avait précédée* [les H.V.S.] […] *sa philosophie ne sortira guère du cadre cognitif des premières actions HVS. Fondée sur le même refoulement de la question de l'immigration, elle s'organisera selon la même ambivalence. Et ce principe gouverna même la plus grande part de sa doctrine* »[3]. Soucieux de se démarquer, les différents acteurs changèrent leur vocabulaire : finie la concertation, place à la *participation*! Distinction anodine, elle illustre pourtant le regard porté par les membres de la C.N.D.S.Q. sur les

1 Hubert Dubedout, *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement des quartiers*, La Documentation française, 1983, p. 5.
2 Bruno Jobert, Dominique Damamme, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, n° 1, 1995, pp. 5-6.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, pp. 133-134.

habitants de ces quartiers, et leur volonté de voir ces derniers s'impliquer pour restaurer leur cadre de vie. L'ensemble de ces travaux forma la « *doctrine* » du développement social des quartiers.

Dans cette théorie, le point central déjà présent dans les H.V.S. mais ici approfondi, est la transmutation de problèmes sociaux en des problèmes *spatiaux*. Nous passons sur la représentation ambivalente des habitants de ces quartiers et ce qui est attendu d'eux[1]. En tant que juriste ce qui nous intéresse est la façon dont une partie de la doctrine urbanistique reprit *tel quel* les mots d'ordre du gouvernement et les antiennes des sociologues pour former le droit de *l'urbanisme ségrégatif*. Partant du constat que les habitants de ces quartiers étaient des « *exclus* »[2] de la ville, les différents acteurs formalisèrent l'idée que le « *quartier* » des grands ensembles représentait spatialement ses habitants. Mais compte tenu que ces quartiers étaient à la fois porteurs de richesses (nouvelle vie sociale, diversité, etc.)[3] et « *coupés* » de la ville, on en déduisit logiquement que l'action sur le cadre bâti devait devenir une priorité : désenclaver, offrir des dessertes, des équipements. Bref, toute action qui permettrait de « *casser le ghetto* » serait valorisée.

Pour Gérard Chevalier, ce recours au spatial pour expliquer les crises s'explique : « *Plus généralement, le discours public sur les quartiers comme celui sur la ville après lui, procéderont par un va-et-vient constant entre le social et le spatial. La vision victimaire de sujets de seconde zone a représenté l'arrière-plan moral d'une confusion permanente entre rapports sociaux et rapports spatiaux. L'origine de cette transmutation n'est pas douteuse. En convertissant les indifférences, les évitements et les conflits dans le registre de l'urbain, les promoteurs du DSQ opéraient le même tour de passe-passe que leurs prédécesseurs avec la notion d'habitant. Dans l'un et l'autre cas, il s'agissait de lutter contre les tendances ségrégatives manifestées par les municipalités, en déplaçant la perception de l'immigration. Cet impératif militant, qui était aussi un interdit moral, inspira conjointement une métaphore spatiale à connotation disciplinaire promise à un bel avenir, celle de l'exclusion* »[4]. L'exclusion devint soudainement le mal absolu contre lequel la politique des quartiers devait lutter : « *Là vivent ceux qui, jeunes, immigrés, Français prolétarisés, n'ont pas trouvé de place sûre au cœur de la cité. Victimes de l'exclusion du reste de la ville* »[5]. L'apport principal de la C.N.D.S.Q. fut d'avoir habilement maquillé cette

1 Sur la question de l'apport supposé de la participation active des habitants : Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, pp. 134-140 ; Gérard Chevalier, « De la ville en politique », *Droit et société*, n° 25, 1993, pp. 415-434.
2 C.N.D.S.Q., *Bilan et perspectives 1981-1984*, 1984, p. 60.
3 C.N.D.S.Q., *Bilan et perspectives 1981-1984*, 1984, p. 8.
4 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 141.
5 C.N.D.S.Q., *Bilan et perspectives 1981-1984*, 1984, pp. 7-8.

transmutation, au point d'en faire une référence pour les politiques suivantes.

Quoi que forts intéressants et révélateurs, les fondements de ce choix n'entrent pas dans notre dynamique[1] ; en revanche il est utile de voir *pourquoi* les politiques firent ce choix. Se reposer sur la notion de spatial permet de « *développer toute une thématique du dedans et du dehors* », des exclus et des « *inclus* », *« facilement transposable à la société toute entière et qui entretient des rapports étroits avec la notion d'exclusion* ». Tous les problèmes sociaux du plus commun (querelles de voisinages, attroupements dans les halls d'immeubles...), au plus dérangeant (échec scolaire, délinquance : vols, agressions, trafics en tous genre) furent considérés comme des signes d'exclusion, conséquence de dysfonctionnements urbains. Mais, « *tous les accommodements entre l'un et l'autre sont envisageables. Le fonctionnalisme larvé du discours sur la ville peut facilement dériver vers la désignation d'une responsabilité collective. Si l'on constate de tels dysfonctionnements, c'est que les municipalités, les offices HLM, l'école, etc. ont produit de l'exclusion. Inversement, l'exclusion peut apparaître comme le produit du dysfonctionnement urbain toutes les fois qu'une institution ne répond pas suffisamment aux attentes des* « usagers » […] *Le système tourne sur lui-même et peut s'auto-alimenter en permanence* ». Cette vision des choses a l'insigne avantage de masquer les défaillances des politiques nationales derrière la mise en accusation des acteurs locaux[2]. Comme l'analysa Gérard Chevalier « *s'il est indiscutable que la concentration des populations défavorisées engendre une dynamique spécifique de renforcement des handicaps, il est également peu contestable que la condition de ces populations se relie, de façon médiate, à des choix généraux en matière de politique économique et monétaire, de formation et d'immigration* »[3]. Nous sommes en amont de la « *nouvelle donne* » urbanistique, dans sa construction, et apparaît déjà son incohérence fondamentale : le problème, c'est le territoire.

En termes pratiques : « *le rapport Dubedout avança l'idée qu'il fallait traiter le problème des grands ensembles dans sa globalité et placer l'accent sur la situation des ménages les plus fragiles, voire marginalisés (familles monoparentales, personnes isolées, chômeurs, etc.) guettés par l'exclusion* »[4]. Les premières mesures ne différaient qu'à la marge de celles mises en place par les H.V.S. et elles s'officialisèrent par l'adoption par le Parlement, en décembre 1981, d'un

1 Sur ce point crucial : Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, pp. 141-146.
2 Marc Sauvez, « Pour une approche normative de la mixité sociale », *Études foncières*, n° 51, juin 1991, p. 26 ; Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 36-42.
3 Gérard Chevalier, « De la ville en politique », *Droit et société*, n° 25, 1993, p. 424.
4 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 121.

programme interministériel de développement social des quartiers dégradés[1]. Programme qui devait être intégré au plan intérimaire pour 1982-1983[2]. Puis, la politique de développement social des quartiers évolua : sans différer sur les objectifs à tenir ni les moyens mis en œuvre, elle passa d'une logique interministérielle à une logique contractuelle. Cette évolution fut matérialisée par le programme prioritaire d'exécution (P.P.E.) n° 10 intitulé « *Mieux vivre en ville* »[3] présent dans le IXe Plan (1984-1988). C'est avec ce programme que débuta la contractualisation du développement social des quartiers entre l'État et les régions[4].

Plus précisément, 148 quartiers considérés comme prioritaires furent sélectionnés pour accueillir cette nouvelle politique de développement social des quartiers. L'action se déroulait de la manière suivante : une commission locale, un chef de projet et une équipe d'animation furent mis en place dans chaque quartier. On leur assigna un rôle de médiateur entre tous les acteurs participant à la vie du quartier (habitants, associations, collectivités territoriales, État, bailleurs). Quant à l'équipe d'animation, on l'investit d'un autre rôle : elle avait la charge d'établir un diagnostic, d'élaborer un projet, puis un programme d'action destiné à servir de base à une convention. Le but était que chaque quartier ait un projet qui lui soit propre, et ce fut le cas. La rupture revendiquée avec les H.V.S. était dans le mode d'action de l'administration[5] : on partait du bas pour aller vers le haut. En réalité, la seule innovation du développement social des quartiers réside dans la place accordée aux collectivités territoriales et leur financement à travers les contrats de projets État-Région[6]. Comme l'a rappelé Bruno Jobert : « *On rêvait effectivement d'un redécoupage de l'État central et de ses appendices, les collectivités locales. Le rapport Dubedout* […] *exprime cette double visée d'un remodelage des rapports entre les administrations et entre l'État et les collectivités territoriales, et d'une propédeutique de la desectorialisation, de la contractualisation et de la territorialisation de l'action publique* ». Le but étant de permettre à la C.N.D.S.Q. d'avoir « *les outils nécessaires pour infléchir une politique nationale* »[7].

Cette rupture assumée peut être considérée comme une des réussites de la C.N.D.S.Q., si

1 Pierre Maclouf, « Les programmes de développement social des quartiers dégradés dans le plan intérimaire », *Correspondance municipale*, n° 231, octobre 1982, pp. 24-32.
2 « Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 82-83 », *J.O.*, 8 janvier 1982, p. 222.
3 « Rapport annexé à la loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983 définissant les moyens d'exécution du 9e Plan de développement économique, social et culturel », *J.O.*, 30 décembre 1983, p. 85.
4 « Circulaire du Premier ministre du 3 mai 1984 relative aux contrats de plan « commission nationale pour le développement social des quartiers » », non publiée.
5 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 123.
6 « Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification », *J.O.*, 30 juillet 1982, p. 2 441.
7 Bruno Jobert, Dominique Damamme, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, n° 1, 1995, p. 6.

l'on considère dans le même temps l'affaiblissement de l'autorité de l'État comme une réussite. En revanche, celle qui ne souffre d'aucune contestation est la « *rénovation* » : la moitié des logements ciblés par ces opérations furent réhabilités[1]. Mais finalement, on reconnaît volontiers que le développement social des quartiers fut un échec. C'est ce que constata le conseiller d'État Jean-Marie Delarue, pour qui la situation de ces quartiers s'était aggravée[2]. L'auteur ne rejetait pas la politique du développement social des quartiers, il constatait son insuffisance. Pour Emmanuelle Deschamps, l'échec de la C.N.D.S.Q. était similaire à celui des H.V.S. : il ne traitait pas les processus ségrégatifs et n'empêcha ni la concentration des logements H.L.M. ni celle de la pauvreté. L'auteur fit sienne l'idée du géographe Pierre Beckouche : « *s'attacher aux seuls quartiers en difficultés en délaissant les mécanismes qui les produisent est insuffisant. Les politiques correctrices sont pourtant restés à cette échelle* »[3]. Pour résumer, dans la liste des inculpés plusieurs prouvaient leur innocence et il ne restait plus qu'un coupable : le droit de l'urbanisme.

Le ministère de l'Urbanisme avait la main sur les affaires des H.V.S. et des C.N.D.S.Q., grâce à son poids au sein du F.A.U. Sauf qu'en 1984 ce fonds fut supprimé[4], et avec lui les montants intégrés à la dotation globale d'équipement et à la dotation globale de fonctionnement. Comme l'a rappelé Gérard Chevalier, le F.A.U. fut : « *mis en place pour permettre la gestion solidaire des crédits délivrés par les différents ministères, le FAU fonctionnait essentiellement comme un instrument de rationalisation financière au service de politiques menées par le ministère de l'Urbanisme* »[5]. Selon les termes de la circulaire du 3 mars 1977, il avait pour objectifs : « *l'amélioration du cadre de vie et la réduction des inégalités (protection des ménages les plus modestes touchés par les opérations urbaines)* »[6]. Voyant se profiler une perte de ses prérogatives, les gens du ministère de l'Équipement se démenèrent pour conserver des moyens d'action indépendant, mais surtout conserver une prééminence en matière d'urbanisme. En réponse aux pressions du ministère, fut créé le fonds social urbain, qui devait être géré par un comité interministériel pour les villes[7] (C.I.V.).

Ce fonds permit au ministère de l'Équipement de mettre en place une procédure identique au

1 Pierre Merlin, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012, p. 123.
2 Jean-Marie Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros Alternatives, coll. Ten, 1991, p. 40.
3 Pierre Beckouche, « Comprendre l'espace parisien », *Le débat*, n° 80, mai-août 1994, p. 109.
4 « Décret n° 84-1118 du 7 décembre 1984 relatif à la suppression du fonds d'aménagement urbain », *J.O.*, 15 décembre 1984, p. 3 863.
5 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 114.
6 « Circulaire du 3 mars 1977 relative au fonds d'aménagement urbain et aux groupes interministériels Habitat et vie sociale », *J.O.*, 10 mars 1977, p. 1 344.
7 « Décret n° 84-531 du 16 juin 1984 portant création d'un comité interministériel pour les villes », *J.O.*, 30 juin 1984, p. 2 066.

développement social des quartiers : les projets de quartier[1]. Cette procédure avait les mêmes préoccupations que celles de la C.N.D.S.Q. : « *il s'agit désormais de faire revivre tous les quartiers existants, centraux comme périphériques, prévenir leur dégradation, valoriser leur identité, leur redonner une fonction économique et sociale dans la ville, mettre en valeur leur patrimoine architectural et urbain* ». Cette procédure avait également une parenté certaine dans les solutions proposées : « *Seule une approche globale permet de répondre simultanément aux objectifs suivants : démocratiser la gestion de la ville, équilibrer la composition sociale des quartiers, insérer les jeunes dans la ville et dans la société, relier le développement social au développement économique, redonner une valeur urbaine aux quartiers, réaliser un habitat de qualité* »[2]. Ces projets de quartier se présentaient comme les moyens d'un renouveau de l'aménagement[3] bien qu'ils ne furent, comme le développement social des quartiers, qu'une résurrection des H.V.S. Mais, pour une partie de la doctrine : « *Cette exigence de globalité, en détournant l'attention, empêche de voir que le traitement des processus ségrégatifs passe par la réforme de dispositifs sectoriels* »[4].

Les H.V.S. étaient critiquées tantôt quand elles « *omettaient* » de traiter l'aspect social, et se concentraient sur la réhabilitation, tantôt, quand une approche globale était mise en place, celle-ci se perdait dans sa globalité. Cette incohérence est révélatrice. Les tenants de *l'urbanisme ségrégatif* opèrent une rupture à partir de la L.O.V. Peu importe que l'esprit et les moyens d'action des opérations précédant cette loi furent repris dans la politique de la ville, les H.V.S. et le D.S.Q. sont condamnés. Il n'y pas grand chose à extraire de cette distinction sans fondement, si ce n'est qu'admettre l'échec de ces politiques sociales urbaines, c'est admettre l'échec de la « *nouvelle donne* » urbanistique qui se mettra en place à partir de la L.O.V.

1 « Circulaire n° 84-51 du 27 juillet 1984 relative au projet de quartier », *B.O.M.U.L.T.E.*, n° 84/34.
2 « Circulaire n° 84-51 du 27 juillet 1984 relative au projet de quartier », *B.O.M.U.L.T.E.*, n° 84/34.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 116.
4 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 83.

Conclusion de la section II

Tout au long de cette section nous avons « *traversé* » la seconde phase de la fin de l'ordre urbanistique : après la déconstruction sociologique, la destruction juridique. C'est dans les années 1970 que commencèrent les premières expérimentations urbanistiques, en rupture avec l'ancien ordre. Par les H.V.S. d'abord, la C.N.D.S.Q. ensuite. Ces deux opérations qui se voulaient distinctes l'une de l'autre étaient en sœurs jumelles, dans l'esprit et dans la pratique. Seule l'échelle d'action changeait. Cette continuité surprend dans la mesure où les deux opérations furent décidées par des majorités politiques différentes. C'est qu'à cette période, ces opérations demeuraient encore aux marges de l'action publique, ce fut donc des opérations technocratiques portées, comme nous l'avons vu par la mouvances des chrétiens sociaux alliée aux libéraux économiques. Comme il semblait y avoir consensus, la méthode perdura. On ne dira jamais assez combien le droit de l'urbanisme est révélateur des forces en présence. Ainsi cette jonction des libéraux annonçait un rapprochement identique cette fois sur le devant de la scène politique. C'est ce qu'il se passa. L'action gouvernementale des socialistes s'était transformée, selon l'expression de Max Gallo, en « *giscardisme rose* ».

On a souvent entendu dire par des sociologues, urbanistes et certains juristes que ces opérations avaient échoué parce qu'elles étaient trop centrées sur l'architecture, au détriment du social ; ou alors qu'elles étaient bien sociales mais pas suffisamment « *responsabilisantes* ». Plus sûrement, parce qu'elles s'étaient refusées de dire clairement ce qu'elles faisaient, elles s'étaient condamnées à l'échec. La stratégie de ceux qui dirigeaient ces opérations était simple : il fallait rompre avec les pratiques antérieures (les mêmes qui avaient résolu la crise du logement). Oser de nouvelles approches, tenter de nouvelles choses. Ces projets aventureux, basé sur une idéologique et non sur une analyse de la réalité, échouèrent sans surprise. C'est pour cela que nous avons constaté les méfaits de ces opérations, de la réforme du logement, qui ont été autant de destructions localisées du droit de l'urbanisme. On ne peut la considérer autrement puisque ces opérations ont changé l'objectif de ce droit. Elles ont changé le cap à atteindre dans la mesure où la solidarité de tous pour tous a été remplacé par la solidarité de tous vers quelques uns. Pour rajouter au désordre, cette solidarité nouvelle, une forme d'assistanat, a pris furieusement des allures de lutte contre le séparatisme culturel tout en prétendant lutter contre le séparatisme social.

Conclusion du chapitre II

L'essentiel à retenir à ce moment de notre démonstration est la mise en relief que nous avons faite entre la déconstruction qui consistait à incriminer l'ancien ordre urbanistique, et la destruction par son changement d'objectif. L'ordre urbanistique patiemment mis en place depuis 54 ans a fait l'objet d'attaques virulentes après mai 1968. Ce qui différenciait ces critiques des précédentes c'était leur caractère inédit. En effet, les grands ensembles ont toujours été l'objet de critiques, quand ce n'était pas leur architecture, c'était l'emplacement qui était décrié. Mais cette politique ne fut pas fondamentalement remise en cause. La rupture intervint après 1968, avec une contestation sociologique contre l'ordre urbanistique commencée en sourdine. Ce travail de sape a été encouragé, paradoxalement, par les émeutes parties des banlieues de plus en plus nombreuses. Il fallait des explications, certains sociologues en avaient, il fallait les appliquer, les hauts fonctionnaires étaient convaincus. Pourtant la réalité semblait révéler, à chaque confrontation avec la police qui dégénérait, à chaque émeute qui explosait, que le diagnostic retenu par les opérations sociales urbaines n'était pas le bon, et que les solutions proposées ne l'étaient pas plus. Sauf que tout était sur les rails, une « *coalition modernisatrice* » au sein de l'administration était convaincue des bienfaits de son action, quand au pouvoir politique, du moins ceux qui n'étaient pas réceptifs à cette idéologie, ils n'osaient pas s'aventurer sur les terrains interdits de l'immigration, de la délinquance.

Alors la rengaine de l'urbanisme ségrégatif reprit de plus belle. L'immigration incontrôlée, les politiques économiques iniques ? Disculpée ! C'étaient les cages d'escalier et les constructions en hauteur les seules responsables. Ce diagnostique sociologique faux déborda rapidement de son cadre et irrigua d'autres disciplines, dont le droit de l'urbanisme qui reprit sans sourciller les arguments douteux avancés par certains sociologues, et défendus par une partie de l'administration. Rien d'anormal dès lors que les actions sociales urbaines se démultipliaient, se généralisaient, alors qu'elles semblaient les unes après les autres, n'apporter aucun résultat tangible. Cette double mécanique ne cessa de s'auto-alimenter : travaux des sociologues, appropriation par les pouvoirs publics, réorientation de l'action publique. C'est ainsi que fut mit à terre l'ordre urbanistique. Il fut remplacé par une « *nouvelle donne* » urbanistique, le droit de la mixité, le droit « *anti-ghetto* ». Avec ses fariboles (droit à la ville, droit au logement) et ses instruments douteux : hyper-mixité.

TITRE II

LE TRAITEMENT DES PROCESSUS SÉGRÉGATIFS : LA « *NOUVELLE DONNE* » URBANISTIQUE ET SES INCOHÉRENCES (1989-2015)

« *On ne détruit réellement que ce qu'on remplace* ». NAPOLÉON III

Les décennies 1970-1980 furent riches en paradoxes, les grands changements se confrontèrent à un certain immobilisme. Notre pays était alors touché profondément par les « *crises* » économiques successives, tandis que l'immigration mal gérée commençait à poser des problèmes : dérapages budgétaires dans des communes, les plus populaires, déficit de places dans les écoles, manque de logements. Parmi tous les droits intéressés, celui qui était le plus concerné fut le moins mobilisé : le droit de l'urbanisme. Du moment où les pouvoirs publics n'amorçaient pas un reflux migratoire, comme il y avait eu à chaque fois, il eut fallu qu'ils prennent les dispositions nécessaires pour organiser l'accueil d'autant de personnes. Cela devenait même impérieux avec le changement de nature de l'immigration qui était passée de « *travail* » à « *peuplement* ». Les pouvoirs publics ne firent rien, ils laissèrent faire.

Ce refus d'intervenir fit que dans les « *quartiers* », la situation se tendait : délinquance, confrontations avec la police, émeutes urbaines. Les pouvoirs publics n'eurent d'autres choix que d'intervenir. Là où la logique commandait de se pencher sur les politiques migratoires, les conditions d'accueil, voire plus globalement les changements économiques ; les pouvoirs publics se détournèrent de la réponse sécuritaire, qui pouvait s'avérer dure compte tenu de la déliquescence de la situation, et se réfugièrent sous le parapluie de l'irresponsabilité en reprenant les diagnostics, et forcément les solutions, de certains sociologues. D'autant plus que l'administration avait commencé à appliquer, avec les opérations sociales urbaines, de nouveaux modes d'actions conformes aux diagnostics sus-mentionnés. Les choses étaient simples, l'État par son action avait produit de la ségrégation urbaine, les présentations apocalyptiques des grands ensembles le confirmait ; il fallait donc repenser les relations avec les habitants afin de les faire « *participer* ». Et puis casser ces tours et ces barres responsables de bien des maux.

En un mot il fallait décloisonner le *ghetto*. Oui, il y avait des *ghettos* en France, comme aux

États-Unis. De drôle de ghettos, sous surveillance constante des pouvoirs publics, des ghettos où l'on a investi beaucoup en argent et en hommes. C'est-à-dire, pas comme aux États-Unis. Mais qu'importe les contradictions, le diagnostic n'avait pas changé et la réalité toujours abolie, alors puisque le problème était avant tout spatial, c'est sur le cela que les pouvoirs publics se proposaient d'agir. Dans la continuité de ce qui se faisait avant, mais en plus grand. Le législateur commença alors un travail qui devait aboutir à la formation d'un nouvel urbanisme, un urbanisme de mixité échafaudé rapidement sur des principes périmés, avec sa philosophie abracadabrante du *droit à la ville*.

Ce fut le temps de la « *nouvelle donne* » urbanistique : nous désignons ainsi cette période qui commença réellement avec la L.O.V. Ce choix de nom semble aller de soi car elle poussait clairement l'ancien ordre urbanistique dans le fossé et se proposait de le remplacer en catimini. Mais si elle semblait avoir en garder les oripeaux, elle n'avait rien de commun avec l'ancien ordre. On invoquait les grands concepts que l'on présentaient avec de beaux mots, le *droit à la ville*, la participation des habitants ; on insérait dans le droit de l'urbanisme le sacro-saint concept de mixité ; on donnait d'énormes moyens juridiques et financiers à ces politiques nouvelles. Peu importe que les précédentes opérations sociales urbaines aient brillé par leur échec, dans l'administration on se convainquait que si on faisait en grand ce qui avait été fait en petit, cette fois, cela marcherait. Pour le pouvoir politique en place, on vit dans cette « *politique de la ville* », expression qui ne signifie rien, une occasion. Celle de démontrer que malgré tous les renoncements, notamment puis le tournant de 1983, la gauche conservait son idéal de défense des petites gens (Chapitre I).

Pourtant l'objectif du droit de l'urbanisme avait bel et bien changé. On était passé d'un principe de réduction globale des inégalités, à selon le mot de Gérard Chevalier un principe de « *réduction des inégalités à la marge* ». Soit une nouvelle politique ciblée sur des personnes en particulier. Pour rajouter au désordre, ce changement se proposait également de lutter contre le séparatisme culturel. Mais sans le dire. Tout en faisant semblant de conserver les objectifs de l'ancien ordre urbanistique. Alors que derrière les grands principes de droit à la ville et surtout de mixité, on plaçait sous assistance les quartiers populaires des métropoles. La manne de l'argent public était fléché vers certains habitant.

Pendant longtemps les gouvernements successifs ont oublié l'échec quasi immédiat de la

« *nouvelle donne* » urbanistique. Plutôt ils ont voulu l'oublier. Mais l'oubli se paie cher. Les pouvoirs publics ont eu beau déployer un véritable arsenal législatif, déverser des quantités astronomiques d'argent public, le constat d'échec demeurait : la « *nouvelle donne* » était un échec. Elle était pétrie de contradictions et d'incohérences, mais survivait. Et survit toujours. Elle est même la cause du désarroi urbanistique actuel. Cet échec interroge, car au delà du changement d'objectif opéré avec la « *nouvelle donne* » nous devons démontrer ce qui est défaillant à l'intérieur de celle-ci (Chapitre II).

Chapitre I. L'instauration du concept de mixité dans le droit de l'urbanisme

La noble volonté de mixité sociale se gâcha très vite dans *l'hubris* de mixité. Le concept fut perverti par la consécration auparavant son apparition de deux grands thèmes des années 1980 : le marché et le multiculturalisme, les deux versants d'une même pièce, celle de la globalisation libérale, ou comme disait le prix Nobel Maurice Allais : le mondialisme. Le tournant de 1983 commençait à produire ses effets délétères : s'il y avait un retour de la croissance, le chômage diminuait peu, et la tertiarisation accrue, qu'il avait engendrée, fractionnait le marché du travail entre les cadres mieux payés et le nouveau prolétariat du tertiaire (la caissière au S.M.I.C.). À coté de cette poussée libérale vint la poussée libertaire : le multiculturalisme. La jeunesse issue de l'immigration récente avait fait une entrée fracassante dans la vie politique nationale avec les émeutes aux Minguettes. Stratège hors-pair, François Mitterrand, aidé entre autres par Julien Dray, misa sur ce nouveau *lumpenprolétariat*. Après les renoncements économiques, pour se dire encore socialiste ou simplement de gauche, il fallait encore parler aux couches populaires, même à qu'une fraction.

C'est dans ce contexte compliqué que le gouvernement échafauda sa solution aux problèmes des banlieues. Tout ce qui était fondamental fut éviter soigneusement, on ne parla pas des flux migratoires, de l'intégration ou de l'état de l'économie. Le problème des banlieues venait simplement d'un défaut de mixité sociale. Lui-même la conséquence du droit de l'urbanisme, de l'attitude irresponsable des maires, d'un manque d'attractivité de ces quartiers à cause l'architecture des grands ensemble. Le constat était partiellement juste, depuis le début de la globalisation le pays se fragmentait, les différentes couches sociales érigeaient des digues entre elles. Mais ce que le pouvoir n'a pas voulu voir c'est cette scission au sein des classes populaires (ouvriers et employés qui se paupérisaient), entre les « *natifs au carré* »[1] ou d'immigration ancienne et les nouveaux entrants. Un problème donc de mixité culturelle.

Les pouvoirs publics préférèrent se cantonner aux considérations de certains sociologues et urbanistes qui expliquaient que s'il y avait un départ de ces « *natifs au carré* » des banlieues populaires, c'est parce qu'ils s'embourgeoisaient et voulaient obtenir de meilleures conditions de vie

1 Expression de Michèle Tribalat.

hors des grands ensembles. Finalement il y aurait eu la classe moyenne qui fuyait ces habitations, tandis que les classes populaires immigrées étaient captives. S'il y a bien eu un départ des gens vers la « *périphérie* », et un refus pour certains de s'installer dans ces quartiers populaires, mais ces choix n'étaient pas dictés par des considérations conditions économiques, les gens sont partis pour fuir l'insécurité, physique ou culturelle. Comme le dit Christophe Guilluy : « *personne n'aime être en minorité* ». Sur ce mauvais constat, s'est construite la mauvaise solution. Les pouvoirs publics ont tenté, à coups de législations et de milliards d'euros d'argent public, de créer de la « *mixité sociale* » (Section I).

Ce concept a souffert de sa confrontation avec la réalité. Parce qu'il s'agissait d'une mixité sociale bien particulière, si éloignée du concept original que nous devons la nommer différemment. Le terme de mixité renvoie instantanément à une idée positive, elle sous-tend l'idée de quelque chose d'accessible, d'ouvert, de libre. Se faisant elle renvoie l'urbanisme qui l'a précédé à une succession de textes et de pratiques ayant favorisé la « *séparation* ». Mais c'est bien cette mixité, consacrée par et depuis la L.O.V., qui est une action à destination d'un public bien précis : les habitants des banlieues populaires de nos métropoles. Une mixité sociale qui veut avant tout faire autre chose que de la mixité sociale. C'est pour cela que nous lui avons préféré le terme d'hyper-mixité, dans la mesure où le préfixe marque la déviance de la mixité originelle. Les pouvoirs publics recherchaient de la mixité culturelle mais sans le dire, alors ils se retranchèrent derrière le terme neutre de mixité sociale. De la mixité sociale pour faire de la mixité culturelle. Ils n'obtinrent ni l'un, ni l'autre (Section II).

SECTION I. L'ÉMERGENCE DE L'HYPER-MIXITÉ

La véritable rupture provoquée par les socialistes français n'eut pas lieue au moment de leur triomphe électoral en 1981, mais en 1983, au moment où ils tournèrent le dos à leurs principes d'interventions étatiques pour se donner complètement à l'ultra-libéralisme. Cette nouvelle façon de concevoir l'économie, partie des pays Anglo-saxons, s'arrima en France d'une façon bien particulière, au classique flot de dérégulations et de déréglementations s'ajouta un fort aspect « *social* ». Un social d'un genre nouveau, orienté logiquement vers les classes les plus populaires, mais surtout sur ce que le pouvoir politique prend alors pour les seules classes populaires : les habitants des banlieues de nos métropoles. Le gouvernement socialiste inventa une créance sociale que la France aurait à leur égard. Ce ne fut que la transposition de l'idéologie dominante de la

sociologie urbaine d'alors. Après avoir renoncé la traiter la question sociale, le gouvernement socialiste affirma que les seuls problèmes qui subsistaient en France étaient ceux des banlieues, devenues au fil des ans des terres d'exclusions, des « *ghettos* ». Le législateur entama logiquement la construction d'un arsenal « *anti-ghetto* ». Les questions de l'immigration, de la sécurité, ou de l'assimilation furent éludés. Le problème était spatial, la réponse aussi. Le législateur mobilisa donc le droit de l'urbanisme.

C'est ainsi que sous le patronage du *droit à la ville* fleurirent des mécanismes juridiques d'un genre nouveau ; mesures que nous regroupons sous le concept d'hyper-mixité. La ségrégation à son explication, la séparation sociale ; il faut mixer (§ I). Avant de pénétrer et transformer le droit de l'urbanisme, ce concept d'hyper-mixité fut utilisé dans le droit des logements sociaux (§ II). Répétition générale de ce qui allait se passer dans le droit de l'urbanisme : globalité, territorialité.

§ I : Généalogie du concept

L'hyper-mixité fut l'un de ces socles sur lesquels s'échafauda le droit de l'urbanisme anti-ségrégation avec la L.O.V.[1] de 1991. Son apparition n'eut rien de spontanée : on prit un vieux thème d'urbanisme, la diversité, qu'on habilla des oripeaux de la nouveauté. Le contexte s'y prêtait. En effet, peu de temps avant, la gauche s'était convertie au néo-libéralisme, après le « *tournant* » de 1983 (A). Ce virage, dont il ne faut pas négliger la portée, eut de durables répercussions. Il fallait moderniser l'intervention sociale de l'État, repenser l'État-Providence. La définition de la solidarité s'en trouva modifiée, elle perdit de son caractère objectif, c'est-à-dire national, et devint « *sectorielle* », territorialisée. Cette recomposition n'épargna pas le droit de l'urbanisme (B).

A) Du « *tournant* » de 1983 à celui de 1988

En 1981, la gauche arriva au pouvoir. Le gouvernement entreprit plusieurs réformes, d'inspiration keynésienne, pour relancer la croissance : « *la politique de Pierre Mauroy consiste à pratiquer un certain déficit budgétaire destiné à accroître les dépenses publiques et la consommation des agents de l'État afin de relancer l'activité et l'emploi. De plus, 160 000 emplois publics sont créés en deux ans. Le SMIC est majoré ainsi que les allocations familiales et le*

1 « Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991 », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

minimum vieillesse, permettant ainsi d'augmenter la consommation intérieure »[1]. En parallèle, le gouvernement décida la réduction du temps de travail, l'octroi d'une cinquième semaine de congés payés, la retraite à 60 ans, afin de faire reculer le chômage. Et pour éviter de se briser contre le mur de l'argent[2], le gouvernement nationalisa le système bancaire, entre autres.

Le meilleur économiste de France, Barre, n'avait pas laissé « *filer* » le déficit ; les socialistes eux ne se privèrent pas et « *lâchèrent les vannes* ». Mais, si le gouvernement eut la précaution de nationaliser le système bancaire, il n'eut pas celle d'abroger la loi du 3 janvier 1973[3] qui permettait des facilités d'emprunt. Pour financer ses politiques coûteuses, le gouvernement n'eut d'autre choix que d'emprunter de l'argent auprès de banques qui, privées ou publiques, défendaient leurs intérêts. Ce fut d'autant plus coûteux que les taux d'emprunts, jusqu'à présent relativement faibles (environ 3 %), atteignirent des sommets (15-16 %)[4]. Pour éviter un alourdissement excessif de la dette et parvenir à relancer les exportations, le gouvernement procéda à une dévaluation en octobre 1981, suivie en juin 1982 d'une seconde, assortie cette fois d'un blocage des prix et des salaires. Cependant, le chômage poursuivait son inexorable hausse tandis que la dette continuait sa plongée dans les abîmes[5].

Les socialistes apprirent à leurs dépens que le monde avait évolué, celui de 1981 n'était plus celui de 1945 : marché commun européen, système monétaire européen, immigration de peuplement, fin de l'étalon-or, prix élevés du pétrole, hausse du chômage, tournant économique pris dans les pays Anglo-Saxons en composaient les nouvelles données. Le monde s'était métamorphosé. Les dévaluations intervinrent trop tardivement[6], et furent trop restreintes, alors que l'inflation continuait à ronger les marges de la vieillissante industrie française. À ces difficultés s'ajoutaient les contraintes du système monétaire européen, dont Jean-Pierre Chevènement rappelait qu'il jouait « *le rôle d'un système de subventions à l'industrie allemande, compte tenu des taux de change et d'inflation respectifs entre les deux pays et de leurs différences de structures économiques* »[7].

1 Daniel Chocron, *Histoire du socialisme*, Agora Éditions, coll. Articles sans c, 2012, pp. 175-176.
2 Expression qui désignait les oppositions féroces des milieux bancaires et financiers, à toutes les tentative de réformes économiques ou sociales entreprises par le Cartel des gauches en 1924, et le Front populaire en 1936.
3 « Loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 Direction et administration de la Banque de France », *J.O.*, 4 janvier 1973, p. 165.
4 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 36.
5 Daniel Chocron, *Histoire du socialisme*, Agora Éditions, coll. Articles sans c, 2012, p. 177.
6 Lors de sa prise de fonction le 21 mai 1981, François Mitterrand fut informé par son Premier ministre Pierre Mauroy de la nécessite de choisir rapidement une politique monétaire, entre dévaluation ou soutien au franc, il déclara « *on ne dévalue pas un jour comme aujourd'hui* ». Catherine Nay, *Les sept Mitterrand ou les métamorphoses d'un septennat*, Grasset, 1988.
7 Entretien de Jean-Pierre Chevènement par Eric Conan, « L'action de la gauche a participé au désarroi français », *Marianne*, 28 août 2014.

Comme le résuma l'économiste Jacques-Marie Vaslin : « *L'erreur a été d'ignorer la contrainte extérieure. Au même moment, le libéralisme a en effet le vent en poupe. Margaret Thatcher dirige le Royaume-Uni et Ronald Reagan les États-Unis. Leur but est de réduire la voilure de l'État. Même l'Allemagne, marquée par l'épisode de l'hyperinflation de 1923, lutte contre la hausse des prix. La France ne peut se permettre de mener une politique de relance quand ses partenaires économiques se serrent la ceinture. Une partie de chaque franc donné aux Français se transforme en inflation tandis que l'autre sert à acheter des biens importés d'Allemagne ou du Japon. La politique keynésienne menée en 1981 a finalement fait le bonheur... des partenaires économiques de la France !* »[1].

En 1982 la situation se tendit, « *la dégradation brutale de la balance des paiements* […] *due également à la forte appréciation elle-aussi contraire aux prévisions du dollar américain, augmente l'inquiétude des politiques* »[2]. Cet élément aggrava la situation financière de la France, et contraignit le gouvernement à ordonner, en 1983, une nouvelle dévaluation. La fois de trop, soit la France respectait le mécanisme de change du S.M.E. et abandonnait sa politique keynésienne, soit le gouvernement sortait le franc du S.M.E. et poursuivait sa politique. Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Industrie, Pierre Bérégovoy, Laurent Fabius et bien d'autres, les fameux « *visiteurs du soir* », pressèrent le président de la République pour qu'il ordonnât la sortie de la France du S.M.E., ainsi que le flottement du franc, le temps d'échafauder une nouvelle politique. En face, le ministre de l'Économie Jacques Delors, qui avait rallié à lui de longue date Pierre Mauroy, fit changer d'avis Laurent Fabius[3] (convaincu par le nouveau directeur du Trésor, Michel Camdessus, que la sortie du S.M.E. serait apocalyptique). Tous jouèrent les Cassandre et refusèrent à l'inverse des Anglo-Saxons de parier sur leur monnaie dans le cadre des changes flottants ; ils préférèrent « *la solution qu'ils crurent la plus raisonnable* […] *collant au Mark comme un petit se met derrière son grand frère dans la cour de récréation, pour s'assurer de sa protection en échange de sa soumission* »[4]. Mitterrand trancha, soucieux d'éviter une hypothétique mise sous tutelle par le F.M.I., qui aurait décrédibilisé les socialistes. Il assorti la dévaluation d'un nouveau plan de rigueur, plus sévère encore que le précédent : réduction des crédits aux entreprises, contrôle des échanges, prélèvement sur les revenus pour combler le trou de la Sécurité sociale[5].

1 Jacques-Marie Vaslin, « Le plan Mauroy, ou la relance ratée de 1981 », *Le Monde Économie*, 18 février 2009.
2 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 36.
3 Le *volte-face* de Laurent Fabius fit changé d'avis François Mitterrand, qui opta finalement pour le maintien du franc dans le S.M.E.
4 Éric Zemmour, *Le suicide français*, Albin Michel, coll. Essais doc., 2014, p. 234.
5 Daniel Chocron, *Histoire du socialisme*, Agora Éditions, coll. Articles sans c, 2012, p. 178.

Ce plan renversa la table et scella la transmutation de la gauche. Après s'être débarrassée des nationalistes après l'affaire Dreyfus, la gauche rompait avec les étatistes en 1983, signant ainsi, au nom du libéralisme, l'effacement de l'État au profit de l'individu. Les classes populaires ne s'y trompèrent pas : le paquebot partait et eux restaient sur le quai. Le départ de Jean-Pierre Chevènement du gouvernement n'y changea rien. Esseulé, au cœur du volcan, ce dernier comprit vite ce qui venait de se passer : la substitution d'un dessein national de transformation sociale par l'ambition de construire l'Europe fût-ce sur la base du néolibéralisme qui triomphait alors dans le monde anglo-saxon[1]. Nouvelle démonstration que François Mitterrand fut toujours ce Janus à deux têtes : en 1972, lui qui luttait contre la social-démocratie européenne en se liant avec le Parti communiste, à travers le programme commun de la gauche, en 1983, fit le choix de la « *rigueur* », et trouva dans l'Europe une échappatoire « *internationaliste* » pour dissimuler un ralliement au néo-libéralisme[2]. Lucide sur ces bouleversements, il pronostiqua : « *Je suis le dernier des grands présidents* […] *à cause de l'Europe* […] *à cause de la mondialisation* »[3].

Il nous faut détailler ce « *tournant* » néo-libéral, afin d'en rappeler les principales conséquences. Pourquoi s'est-il durablement imposé ? Ce fut une question de contexte. Bruno Jobert et Bruno Théret soulignèrent que : « *L'irrésistible ascension du néo-libéralisme s'est nourrie de l'érosion des modèles de référence concurrents et de l'étiolement des fractions des élites qui en étaient les porteuses* »[4]. Aux yeux de cette élite, l'inflation autrefois recherchée devint le mal absolu, et nulle autre solution n'était envisageable hormis la désinflation compétitive[5]. Cette transmutation explique que finalement, « *le grand tournant de 1983 n'est pas seulement le fruit d'une réponse improvisée à une conjoncture économique et financière incontrôlée, il est aussi le résultat d'une révision en profondeur des outils intellectuels de l'élite politico-administrative.* »[6]. La preuve en est que ces changements ne furent pas le fait d'une élite nouvelle, mais de la reconversion des anciennes. On peut convoquer pour preuve que le grand architecte du « *tournant de la rigueur* », Jacques Delors, a travaillé longtemps au Commissariat général au Plan.

1 Entretien de Jean-Pierre Chevènement par Eric Conan, « L'action de la gauche a participé au désarroi français », *Marianne*, 28 août 2014.

2 Jean-Pierre Chevènement, *La France est-elle finie ?*, Fayard, coll. Documents, 2011.

3 Georges-Marc Benamou, *Le dernier Mitterrand*, Plon, p. 145.

4 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 23

5 Ce n'est pas un terme économique mais politique. C'est un habillage pour justifier la désinflation honnie par les salariés, puisqu'elle entrave les hausses de salaires mais est en revanche bénéfique pour les exportations. Cette stratégie fut appliquée en France dès 1983, jusqu'à la fin des années 1990, pour « *caler* » l'inflation française sur l'allemande ; le tout dans le respect de l'objectif de stabilité des changes au sein du système monétaire européen.

6 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 24

L'habilité de cette élite fut d'arrimer ce changement politique aux réalités nationales. En Angleterre, ce fut le retour de réflexes libéraux profondément ancrés[1]. Les idées *marchéistes* et de concurrence fossoyèrent le *Welfare-State*. En France, un tel destin était impossible, ou au prix d'une révolution. Alors, on toucha très peu aux distributions de l'État-Providence, du moins dans un premier temps. Ensuite, on contrebalança les effets des « *déréglementations* » par l'invocation d'une nouvelle solidarité républicaine. Comme l'expliquèrent Bruno Jobert et Bruno Théret: « *Sans doute a-t-on assisté* […] *à un retour en force du discours sur la spécificité française, amorcée avec la commémoration de la Révolution ; les vertus de la République, les droits et les devoirs du citoyen, la fraternité et la solidarité reprennent une place significative dans le discours politique* »[2]. Il fallait allumer des contre-feux pour circonscrire les effets délétères de ce tournant économique : hausse des inégalités, de la précarité, de l'exclusion. La croissance était revenue, mais le chômage n'était pas parti. Les élites comprirent vite la nécessité de remettre au premier plan la notion de *solidarité*. Mitterrand avec sa prescience rare le fit brillamment lors de la campagne pour la présidentielle de 1988 ; en retard, la droite attendit le septennat suivant. Mais, c'était une notion de solidarité bien particulière : l'on passa : « *d'un concept unifié de la solidarité nationale* [...] *à une reconnaissance de formes multiples de solidarités s'incarnant dans des institutions spécifiques* ». Ce fut même la « *légitimation d'une subordination accrue du social à l'ordre économique et la déconstruction du projet universaliste qui l'inspirait* »[3]. On retranscrivit, au travers de la notion de solidarité, la transmutation de lutte contre la pauvreté relative en lutte contre la pauvreté absolue. Les responsables politiques piochèrent allègrement dans le vocabulaire des solidaristes de la IIIe République pour vernir cette solidarité dernier cri : finie la recherche de cohésion d'ensemble, place au libéralisme et sa gestion des inégalités à la marge[4].

L'élite qui assura la mise en place de cette nouvelle politique économique était par définition restreinte. Les thuriféraires du néo-libéralisme se retrouvaient essentiellement chez les sociaux-démocrates[5] à la française, fruit de la jonction de courants chrétiens de gauche et de libéraux. Ceux

1 Jack Hayward, Rudolf Klein, « Grande-Bretagne : de la gestion publique à la gestion privée du déclin économique », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 93.

2 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 22.

3 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, pp. 73-74.

4 Jacques Chevallier, « La résurgence du thème de la solidarité », *La solidarité : un sentiment républicain ?*, Jacques Chevallier (dir.), P.U.F., 1992, pp. 111-135.

5 Michel Rocard bien entendu. Mais surtout Jacques Delors, véritable architecte de ce tournant de 1983 qui a réussi à rallier à ses thèses Pierre Mauroy. Mais aussi Michel Camdessus ou encore Pascal Lamy.

qui s'étaient élevés contre la planification gaulliste, ceux qui avaient œuvré avec les H.V.S., ceux qui avaient eu gain de cause dans la réforme de la politique du logement, jusqu'à présent aux marges de l'action publique, en étaient aux marches en 1981. Ils pressentaient le fiasco que serait la politique keynésienne lancée par les socialistes. Quand les faits leur donnèrent raison, ils imposèrent leurs idées. Jean-Pierre Chevènement les résume à une « *toute petite élite de socialistes libéraux dont le grand architecte fut Jacques Delors* »[1]. Eric Zemmour en dressa le portrait : « *C'est l'élite de la gauche française, la crème de la crème, sortie des meilleurs écoles* […] *Ils avaient pour nom Lamy, Camdessus, Peyrelevade, Lagayette. Ils entouraient Jacques Delors et Pierre Mauroy. Ils avaient établi un* « pacte de fer » *entre Matignon et la rue de Rivoli, pour résister à toutes les pressions et à toutes les exigences de l'Élysée, comme le reconnaîtra plus tard Delors. Ils avaient renoué avec une conception rebelle et antiétatique, presque anarchiste, du christianisme des commencements. Ils avaient une approche religieuse du libre-échange qui devaient* « universaliser » *l'Humanité et apporter la richesse et le bonheur aux déshérités de la planète, sans oublier la paix* »[2].

Au contraire de ce que l'on nous présente habituellement, ce sont bien les socialistes qui : « *firent ce que n'avait pas osé la droite, désindexant les salaires de l'inflation, redonnant des marges aux entreprises qui en avaient bien besoin, mais faisant désormais payer aux salariés toute poussée inflationniste* »[3]. Comme le disait Pascal Lamy « *lorsqu'il s'agit de libéralisme, il n'y a plus de droite en France* »[4]. Ces socialistes soucieux de gagner en crédibilité économique, en rupture avec la « *gauche traditionnelle* » poursuivirent leur entreprise. À une autre échelle, l'Europe. Jean-Pierre Chevènement le rappela : « *Delors* […] *a été en 1985 à l'initiative de la complète libéralisation des mouvements de capitaux non seulement à l'intérieur de l'Europe mais vis-à-vis des pays tiers. C'était un retournement historique de la position de la France. Le branle ayant été donné, le représentant de la France au sein de l'OCDE, M. Chavranski, a fait prévaloir en 1989 la codification de la libération des mouvements de capitaux entre les pays développés* »[5]. S'appuyant

1 Entretien de Jean-Pierre Chevènement par Eric Conan, « L'action de la gauche a participé au désarroi français », *Marianne*, 28 août 2014.
2 Éric Zemmour, *Le suicide français*, Albin Michel, coll. Essais Doc, p. 235.
3 Éric Zemmour, *Le suicide français*, Albin Michel, coll. Essais Doc, p. 237.
4 Pascal Lamy, cité par Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance internationale », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, p. 96.
5 Jacques Delors fut nommé à la tête de la Commission européenne en 1985, suivit de prés par Pascal Lamy. Delors restaura la prestige de la Commission, largement rabaissée depuis l'épisode de la « *chaise vide* » sous De Gaulle, et mit au point l'Acte unique européen qui prévoyait la liberté de circulation des marchandises et des services, la liberté des prestations, la libre circulation des personnes et des capitaux. Plus d'obstacles douaniers, ouverture des marchés publics, perte de contrôle des flux financiers et humains, etc. Avant que la « *totémisation* » de la libre concurrence n'interdise toute politique industrielle. C'est ce que l'économiste Rawi Abdelal appelle le « *consensus de Paris* », que nous allons détailler plus bas. Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : La France et les règles de la finance mondiale », *Critique internationale*, n° 28, mars 2005, pp. 87-115.

sur son expérience[1] et sur les travaux argumentés de l'économiste américain Rawi Abdelal[2], il poursuivit sur ce donnant-donnant franco-allemand : « *après avoir obtenu la libéralisation des mouvements de capitaux, le chancelier Kohl a levé son veto à la mise sur orbite de la monnaie unique* »[3]. Puis l'économiste américain expliqua clairement qu'à travers l'Acte Unique Européen, la France a codifié les règles les plus libérales qu'on puisse imaginer. La suppression du système dirigiste, qui avait encadré l'économie française pendant quarante ans, donna lieu avant mars 1983 à une discussion qui apparaît rétrospectivement comme une lutte pour l'âme du socialisme français. Il finit en démontrant avec justesse que le choix d'accrocher définitivement le franc au mark en mars 1983 a entraîné toute la politique de libéralisation ultérieure[4].

Il faut également savoir comment s'est imposé ce néo-libéralisme. L'État français a toujours exercé un monopole dans l'expertise économique. Alain Peyrefitte traita ce sujet dans son ouvrage *le Mal français*[5]. Mais c'est *Le tournant néo-libéral en Europe*, qui donne les clefs nécessaires. Le monopole d'État n'a jamais empêché le maintien d'un « *pluralisme* » au sein de l'administration en charge des questions économiques[6] : les contractuels côtoyaient les statutaires, les ingénieurs les fonctionnaires issus des Grands Corps. Pour diverses raisons, ce pluralisme déclina dans les années 1970[7]. Sans qu'à l'image des pays Anglo-Saxons une expertise hors administration apparaisse. Le patronat était trop divisé sur ces questions, la C.G.T. aussi. La C.F.D.T. ne réussit pas à jeter les bases de la « *nouvelle société* ». Au sommet de l'État, on prit conscience très vite de ces « *manques* », et on pensa y remédier en créant des offices spécialisées[8], mais comme l'analysèrent Buno Jobert et Bruno Théret : « *plutôt sur de centres indépendants d'expertise, il s'agit d'une ceinture périphérique de l'expertise étatique centrale où l'on a mis en réserve, sous le couvert d'un pluralisme de façade, un certain nombre de ressources momentanément dépréciées* »[9].

1 Jean-Pierre Chevènement, *La France est-elle finie ?*, Fayard, coll. Documents, 2011.
2 Rawi Abdelal, *Capital Rules – The construction of global finance*, Harvard University Press, 2009 ; Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : La France et les règles de la finance mondiale », *Critique internationale*, n° 28, mars 2005, pp. 87-115.
3 Entretien de Jean-Pierre Chevènement par Eric Conan, « L'action de la gauche a participé au désarroi français », *Marianne*, 28 août 2014.
4 Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : La France et les règles de la finance mondiale », *Critique internationale*, n° 28, mars 2005, pp. 87-115.
5 On ne peut résumer ce livre dense à cela, mais plusieurs parties en parlent. Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, Fayard, coll. Litt-gene, 2006.
6 De l'I.N.S.E.E. au Commissariat général du Plan.
7 Sur ces questions : Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, pp. 26-29.
8 Création de l'Institut de prévisions économiques et financières pour le développement des entreprises (I.P.E.C.O.D.E.) en 1981, proche du patronat ; l'Observatoire français des conjonctures économiques, crée par Raymond Barre en 1981, rattaché à Sciences Po ; l'Institut de recherches économiques et sociales, crée en 1982, proche des syndicats.
9 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en*

Cette pénurie d'experts compétents mais surtout structurés se retrouve également dans la « *société civile* », où il n y a aucun contre-pouvoir d'*expertise*. Le journalisme d'investigation se développa mais ce fut bien le seul ; aucun journal économique n'eut le poids suffisant pour se faire entendre. L'université est dans une position difficile et les professeurs qui en sont issus se sont faits dépasser par ceux sortant des grandes écoles. Ils sont absents des cabinets ministériels, des grandes administrations, des Grands Corps, bref des lieux de pouvoir. De formation universitaire, Bruno Jobert et Bruno Théret exprimèrent leur amertume sur le sujet : « *vu l'état du champ des économistes en France, c'est plutôt d'une dépendance intellectuelle de l'Université à l'égard de l'administration économique qu'il faudrait parler* »[1].

Quant aux partis politiques, confrontés à un manque de ressources financières, ils se tournèrent vers des experts d'État. Pour preuve, le faible nombre de *think thanks* : « *Malgré son intitulé, la Fondation Saint-Simon reste plutôt l'un de ces cénacles élitaires où des dirigeants très proches des centres de pouvoir viennent échanger leur point de vue.* [...] *Ces clubs fleurissent régulièrement dans tous les secteurs de la vie politique, du Club de l'Horloge, proche du RPR, aux Cercles Perspectives et Échanges et Projets, animé par des proches de J. Delors, contribuant très certainement à ce délicat passage des valeurs générales proclamées à des orientations stratégiques plus opérationnelles. Mais c'est encore et toujours la même élite qui joue un rôle essentiel dans cette opération* »[2].

La vue de ce monolithe est éclairant. Il explique la *pensée unique* qui s'est instaurée en France sur les questions économiques, mais pas seulement. Il rappel que 40 ans après les analyses de Jean-François Revel[3] sur les révolutions des années 1960, nous en sommes toujours au même point. Les mouvements anti-autoritaires déconstruisirent et détruisirent en masse l'ordre ancien. Cependant, aucune nouvelle société ne vit le jour comme l'avaient rêvé les thuriféraires de ces mouvements, on ne vit apparaître que l'individu émancipé, en proie au désarroi.

Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 32.

1 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 33.

2 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 34.

3 Jean-François Revel, *Ni Marx ni Jésus : De la seconde révolution américaine à la seconde révolution mondiale*, Robert Laffont, octobre 2002.

La nuée néo-libérale s'est répandue sur les principales puissances financières[4] ce qui lui donna une certaine consistance. Comme le rappela l'économiste Rawi Abdelal : « *les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon, avaient libéralisé les mouvements de capitaux. Leurs gouvernements, leurs banques et leurs entreprises comptaient sur une évolution informelle dans cette direction. Mais les textes de l'Union européenne et de l'OCDE protégeaient toujours le droit des États à la réglementation* »[5] . Cela s'explique par le fait que, alors même que tous les pays développés financièrement s'étaient convertis au néo-libéralisme, la C.E.E. et dans une moindre mesure l'O.C.D.E., encore très dépendante des souverainetés nationales[6], constituaient des freins puissants à la formalisation de ce tournant économique. Mais quelques temps après le « *tournant* » de la rigueur : « *Les dispositions de l'UE et de l'OCDE, qui avaient ralenti le processus de mondialisation des marchés financiers, sont alors réécrites pour épouser une forme libérale : les États membres de ces deux organisations vont devoir libéraliser tous les mouvements de capitaux. Puis, au milieu des années 1990, une proposition d'amendement des Statuts du FMI va, elle aussi, trouver des partisans. Elle finira par échouer, mais grâce au changement intervenu dans les codes de l'UE et de l'OCDE, qui concernent la très large majorité – 70 à 80 % – des transactions de capitaux dans le monde, la mondialisation financière va pouvoir progresser à grands pas dans le cadre de règles libérales* »[7].

Au cœur de ces changements au sein d'institutions internationales il y avait trois hommes : Jacques Delors (U.E.), Henri Chavranski (O.C.D.E.) et Michel Camdessus (F.M.I.). Pour l'économiste : « [Ils] *ont en effet proposé ou appuyé activement l'adoption de règles libérales par leurs organisations respectives et ont participé à la rédaction définitive des nouvelles dispositions. Sans eux, un consensus en faveur de la codification de la norme de la mobilité des capitaux aurait été inconcevable. Delors, Chavranski et Camdessus ont beaucoup de points communs, mais il en est un qui saute aux yeux : ils sont français.* »[5]. Rarement abordé sous cet angle là dans notre pays, ce constat est pourtant fondamental.

4 Hormis en Russie et en Chine.

5 Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance internationale », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, pp. 87-88.

6 Que l'on se rassure, à présent l'U.E. négocie en tête à tête, du moins c'est ce qu'elle pense, avec les États-Unis un traité de libre-échange.

7 Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance internationale », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, p. 88.

5 Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance internationale », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, p. 88.

La globalisation voulue par les américains fut codifiée par la France. Ce sont des français qui prirent la tête d'un mouvement visant à institutionnaliser les règles et obligations d'un marché financier déréglementé. La volonté de codifier, cette passion française, la globalisation, ne pouvait être le fruit d'une pression américaine : « *la seule convergence décisive des visions libérales était à Paris. C'est le* « consensus de Paris »*, et non celui de Washington, qui est avant tout responsable de l'organisation financière mondiale telle que nous la connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire centrée sur les économies développées de l'UE et de l'OCDE, et dont les codes libéraux constituent le socle institutionnel de la mobilité des capitaux* »[1].

Pensant déboulonner une idée reçue, l'économiste américain remarquait l'attitude volontaire de la gauche provoquant ces changements davantage que les subissant[2]. C'est partiellement vrai. Le volontarisme politique d'une partie de la gauche se fit contre la gauche elle-même, la gauche majoritaire, c'est-à-dire les socialistes vaguement marxisants, mitterrandistes, chevènementistes, en tout cas étatistes. Ce n'est pas le Parti socialiste qui s'est reconverti au néo-libéralisme, encore moins le Parti communiste[3], mais comme le dit habituellement Jean-Pierre Chevènement : « *une toute petite élite de socialistes libéraux* »[4].

Mais pourquoi ajouté social à libéral ? Cette fraction de la gauche a trouvé un moyen habile de liquider les socialistes et les marxistes ainsi que leur vision du social, pour pouvoir imposer la sienne[5] en se servant des réformes économiques. Ce travail avait été annoncé par le philosophe Foucault, qui dans ces dernières années s'était pâmé devant le néo-libéralisme qu'il pressentait venir. L'économie ne l'intéressait guère mais il voyait en elle un moyen de lutter contre l'État et contre la Sécurité Sociale. Il les mettait sur le même plan que les écoles ou les casernes comme autant d'institutions indispensables : « p*our l'exercice du pouvoir dans les société modernes* ». Foucault ne cachait pas son vif intérêt pour l'impôt négatif de l'américain Friedman, repris en France par Lionel Stoléru[6]. Il s'agit en ce sens d'un ultra-libéralisme économique au service du libéralisme politique, d'un libéralisme qui n'oublie pas le social, ce social, la charité.

1 Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance internationale », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, p. 90.
2 Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance internationale », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, p. 90.
3 Georges Marchais regretta amèrement de s'être compromis dans le programme commun de la gauche.
4 Entretien de Jean-Pierre Chevènement par Eric Conan, « L'action de la gauche a participé au désarroi français », *Marianne*, 28 août 2014.
5 La distinction que nous faisons entre lutte contre la pauvreté relative et lutte contre la pauvreté absolue.
6 Un sociologue belge a écrit un livre remarquable sur la séduction opérée par les thèses néo-libérales sur Michel Foucault. Daniel Zamora, *Critiquer Foucault*, Aden Belgique, coll. La grande bibli, novembre 2014.

Jacques Delors lui-même confirme ce positionnement, quand il définit l'ultra-libéralisme économique comme l'outil au service des plus pauvres : « *historiquement, il a toujours existé en France une position minoritaire qui considère l'inflation comme le pire fléau pour la santé à long terme de l'économie, parce qu'elle ronge la valeur de la monnaie, pousse à la fuite des capitaux, lèse les pauvres et les classes moyennes* ». Fort heureusement pour nous, il se trouve que cette minorité : « *l'a emporté en France dans les années 1980 ; mais la bataille a été longue et dure* »[1].

Puis c'est au niveau européen que cette « *petite élite* » exporta sa mystique. À court de socialisme depuis 1983, François Mitterrand pensait pouvoir le renouveler à travers de nouvelles institutions européennes et un nouveau cadre européen. Il s'agit pour lui de créer une Europe sociale, horizon indépassable pour transformer la société après l'échec des politiques nationales[2]. Jacques Delors joua, à la tête de la commission des communautés européennes, un rôle capital dans la libération des capitaux au sein de la C.E.E. Rawi Abdelal détailla : « *Cette évolution libérale de l'Europe aurait fait l'objet, selon certains observateurs, d'un troc avec les Allemands, qui la souhaitaient depuis longtemps : liberté de circulation des capitaux contre promesse d'union monétaire* ». L'économiste poursuit en affirmant que la C.E.E. : « *s'est donnée les règles les plus libérales qu'on puisse imaginer. Elles reposent sur le principe* erga omnes : *les capitaux en provenance des pays tiers et vers eux sont censés circuler aussi librement que les flux intra-européens. Ont été obligés de se conformer à cette liberté absolue de circulation non seulement les États membres les moins libéraux (Italie, Irlande, Espagne, Portugal et Grèce), mais aussi les dix États qui ont rejoint l'Union en 2004* ». C'est de cette manière que l'orthodoxie économique française s'exporta au niveau européen, tandis que toute velléité d'Europe sociale était étouffée par l'Union Européenne. Cette dernière se résume ainsi à un temple du droit et du néo-libéralisme triomphant des années 1980-1990. Charles Péguy disait : « *tout commence en mystique et tout finit en politique* ». Nous en sommes à ce point, qui faisait dire à Philippe Séguin « *la droite et la gauche sont deux détaillants qui ont le même grossiste, l'Europe ».*

Au-delà des conséquences institutionnelles et économiques, ce « *tournant* » de 1983 recomposa l'orientation sociale de l'État. À la fin des années 1980, le pouvoir en place commença à battre sa coulpe sur la poitrine du voisin. Sentant que la rugueuse politique économique, profondément injuste, fragilisait encore plus les classes moyennes et les plus pauvres, il entreprit de

1 Jacques Delors, cité par Rawi Abdelal, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance internationale », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, p. 91.

2 David Hanley, « French Political Parties, Globalization, and Europe », *Modern and Contemporary France*, 3 septembre 2001, pp. 304-306.

lutter contre le mal qu'il avait lui même favorisé : l'exclusion. Pour combattre cette pauvreté absolue, on démultiplia des nouvelles politiques sociales, du R.M.I. à son pendant territorial : la politique de la ville. Pour donner de la vigueur à ces projets on fit appel, sans rire, à la solidarité et à la République. Mais tout cela apparut comme ce que c'était : « *un habillage cosmétique de la fracture grandissante* »[1] ; fracture économique évidente mais aussi idéologique, entre une partie des élites et la majorité des français.

Pour l'historien Marcel Gauchet, le peuple a vu la conversion d'une partie de la gauche au néo-libéralisme comme une trahison. Cette élite conquérante au pouvoir devait, si elle souhaitait le garder, adapter son discours social[2]. Après son échec à la présidentielle de 1988, la droite se plia à cette nouveau triptyque idéologique[3]: hyper-libéralisme, nouveaux droits sociaux, Union Européenne. On mit enfin en forme les thèmes du gauchisme culturel et la question des classes, le soucis de la condition ouvrière, la réduction des inégalités, devinrent secondaires. L'ouvrier et plus globalement les classes populaires et modestes se virent considérés comme, toujours sans rire, des « *privilégiés* ». Nous n'étions plus au temps de *La bête humaine*, ni de *Germinal*, mais cette outrance verbale marquait l'arrogance d'une élite sûre de son bon droit, sûre de sa modernité contre la réaction, sûre de sa Réforme. Le lumpenprolétariat acquit à ce moment toute sa force ; c'est de lui que partira l'authentique révolution. L'une de ses composantes importantes est la figure de l'immigré. Dans une logique imparable, le bourreau n'est sûrement pas la politique économique inique mais les tours et les barres, le simple français, Dupont Lajoie, forcément raciste : « *Les secours spirituels de l'antiracisme tombent à pic pour faire oublier l'abandon à peu près complet des buts et des moyens du socialisme classique auquel le malheur des temps oblige à se résoudre. Il n'a pas fallu moins que ce providentiel génie du mal pour que le parti du bien parvienne à dissimuler qu'il était nu* »[4].

Une fois la rupture consommée, le trou béant entre le peuple et une partie des élites ne cessa de grandir. Ce populisme qui n'a rien à voir avec un impérialisme, un fascisme, comme certains le répètent paresseusement, fut analysé avec une grande lucidité, dès 1990, par Marcel Gauchet[5] :

1 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 22.

2 Marcel Gauchet, « Les mauvaises surprises d'une oubliée : la lutte des classes », *Le Débat*, n° 60, mai-août 1990, p. 258.

3 Le choix du oui à Maastricht, du R.P.R., scella la division entre centristes et souverainistes.

4 Marcel Gauchet, « Les mauvaises surprises d'une oubliée : la lutte des classes », *Le Débat*, n° 60, mai-août 1990, p. 258.

5 Marcel Gauchet est un philosophe et historien français. Il est actuellement directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, au Centre de recherches politiques Raymond Aron et rédacteur en chef de la revue *Le*

« *L'étonnant reste la cécité militante dont le phénomène fait l'objet, du côté de la gauche en particulier. Non seulement elle ne reconnaît plus* « son » *peuple, mais elle ne peut plus que violemment le réprouver* […] *il n'est pas possible que tant de Français soient racistes et l'anathème repart de plus belle, dont l'emploi déréglé de ce terme de* « racisme » *constitue le fer de lance. Or c'est de cette disqualification même que vit et croît le sentiment d'incompréhension qui gonfle les scores du Front national. Un mur s'est dressé entre les élites et les populations, entre une France officielle, avouable, qui se pique de ses nobles sentiments, et un pays des marges, renvoyé dans l'ignoble, qui puise dans le déni opposé à ses difficultés d'existence l'aliment de sa rancœur. Le traitement réservé à Le Pen par les media offre à cet égard une illustration hallucinante : ou comment faire le lit de celui qu'on croit combattre* »[1].

Ces événements paraissent loin des préoccupations du droit de l'urbanisme, et pourtant. L'inflexion économique néo-libérale menée par l'État fut suivie d'une adaptation des causes sociales à la post-modernité ; sous couvert de « *solidarité* » républicaine, on fit le contraire. La défense des petits contre les gros laissa place à une indifférenciation de ce problème et à la « *charité* » envers les *exclus*. On substitua aux prestations universelles, une « *gestion territorialisée de l'exclusion* »[2]. Cette transmutation produisit un modèle qui était l'antithèse du modèle colberto-gaulliste français, celui-là même qui avait conduit la France aux sommets de son dynamisme, et qui faisait dire à Georges Pompidou : « *Nous ne sommes pas les plus riches, nous ne sommes pas les plus puissants, mais je vous garantis que nous sommes parmi les plus heureux* ».

Ce modèle laissait place à une étatisation du social, comme en témoigne la « *recentralisation* » entreprit dans les années 1990, et notamment dans le domaine urbanistique. L'État s'affirmait et reprenait ses prérogatives, dans une nouvelle politique déconcentrée et territorialisée. Il ne se présentait plus « *comme le simple exécutant d'un ensemble de directives, circulaires, règlements* […] *il prétend fonder sa légitimité face aux élus locaux en se faisant le garant des intérêts délaissés par ces dernier – immigrés, jeunes, malades mentaux...* […] *à la défense du service public succède dans l'argumentaire la défense des services aux publics les plus défavorisés* »[3]. Le mode action évolua : on privilégia l'horizontalité, la transversalité, l'action

Débat (Gallimard), l'une des principales revues intellectuelles françaises, qu'il a fondée avec Pierre Nora en 1980.

1 Marcel Gauchet, « Les mauvaises surprises d'une oubliée : la lutte des classes », *Le Débat*, n° 60, mai-août 1990, p. 257.

2 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 79.

3 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll.

globale, de même que définir des projets et avoir recours au *contrat*. Comme l'analysèrent Jobert et Théret : « *dans la rhétorique politique, la grande ambition d'une politique de la ville couvre de ses riches habits le modeste remboursement de la dette sociale par l'État républicain* »[1]. Ainsi, vingt ans après les écrits du sociologue Alain Touraine, ce qu'il espérait se réalisa : l'ouvrier fut remplacé par l'immigré[2], et la « *question urbaine* » se substitua à la « *question sociale* »[3].

B) La formation du concept d'hyper-mixité

Le basculement d'une partie de la gauche au néo-libéralisme ne devait rien à une simple coïncidence ou à un quelconque concours de circonstances. Ce fut au contraire le résultat d'une longue maturation entamée au XIXe siècle lors de l'affaire Dreyfus, où pour la défense des droits de l'homme une partie de la gauche refusait la contrainte collective au profit de l'individu. Puis, après en Mai 68, un mouvement libertaire venu de gauche prit le relais, avec pour créneau : toujours plus de libéralisme. Ce mouvement anti-autoritaire, balayé par François Mitterrand en 1981, finira par revenir en force et s'imposer en 1983, reléguant loin les communistes, chevenementistes et autres étatistes. Comme l'analyse Jean-Pierre Le Goff : « *la gauche a atteint son point avancé de décomposition, elle est passée à autre chose tout en continuant de faire semblant qu'il n'en est rien* »[4].

Le tournant économique qu'ils imposèrent fut renforcé dès 1986 par le retour de la droite au pouvoir. Celle-ci inscrivit son action économique dans la continuité de celle de ses prédécesseurs, à un rythme, qui n'est paradoxal qu'en apparence et moins effréné[5]. En 1981, les socialistes avaient joué aux collectivistes à leur dépend. En 1986 le R.P.R. jouait à Thatcher. Mais, le « *traître* » restait le Parti socialiste. Il est coupable d'avoir délaissé son ambition de changer la société, d'avoir abandonné le peuple, de l'avoir trahi. Le P.S. se condamnait à disparaître s'il ne masquait pas sa reconversion au « *mondialisme* ». Très habilement ses caciques transformèrent la « *rigueur* » en

---

Logiques politiques, 1994, p. 79.

1 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 80.

2 Marcel Gauchet, « Les mauvaises surprises d'une oubliée : la lutte des classes », *Le Débat*, n° 60, mai-août 1990, p. 258.

3 Michel Despax, « La genèse d'un droit : le droit à la ville », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 18.

4 Jean-Pierre Le Goff, « Du gauchisme culturel et de ses avatars », *Le débat*, septembre-octobre 2013, p. 54.

5 La droite au pouvoir adopta un rythme beaucoup plus ralenti de libéralisation, se contentant de traiter les questions relatives à l'acquisition de résidence secondaire à l'étranger, l'aménagement du temps de travail ou encore la privatisation des entreprises nationalisées en 1981. David Howarth, *The French Road to European Monetary Union*, Palgrave, 2001, p. 93.

stratégie[1]. Le président François Mitterrand remisa ses 110 propositions de 1981, au profit du rassemblement des français derrière le slogan *France unie*. C'était le nom d'un vaste programme où il prônait l'approfondissement de la politique économique menée depuis 1983, qu'il dissimula habilement derrière un train de mesures « *sociales* » : le rétablissement de l'impôt sur la fortune, la refonte du droit des logements sociaux, l'instauration d'un revenu minimum d'insertion (R.M.I.).

Cette dernière réforme est très éclairante. Le fait qu'elle soit le parangon de ce subterfuge politique nous intéresse peu. En revanche, en un coup d'œil, on en saisit l'essence ultra-libérale ainsi que ses quelques avantages et ses innombrables travers. Le R.M.I. fit en petit ce que la politique de la ville fera en plus grand : l'assistanat pour les quartiers. Mais revenons à l'aide sociale. Bien que la communication socialiste tenta de lier l'idée d'un *impôt négatif* à une vieille tradition, il n'en était rien. Le système des assurances sociales de 1945 reposait sur deux piliers : le travail, et la solidarité entre salariés et patrons. Le R.M.I. lui, était l'enfant des politiques économiques néo-libérales. Il illustre le renoncement de l'État dans sa quête de réduction des inégalités à l'échelle du pays, au profit d'une gestion à la marge ; l'abandon de la solidarité de tous pour tous au profit de la solidarité de tous pour quelques uns. Produit de l'économiste américain Milton Friedman[2], le concept fut repris en France par deux polytechniciens conseillers de V.G.E. : Lionel Stoléru et Christian Stoffaës. Le dernier rédigea un rapport tombé dans l'anonymat pour le compte de l'administration du Plan[3]. Stoléru lui connut un plus grand succès avec son ouvrage *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*[4]. Au nom de la défense du *progrès*, il défendit l'idée de ce système unique qui ferait payer les impôts aux riches et distribuerait les allocations aux pauvres. Il précisa que « *c'est du devoir de l'État qu'aucun citoyen ne meure de froid ni de faim* », que l'allocation était ouverte « *à tous sans condition de statut* ». De toute façon, il « *ne coûte presque rien : une goutte d'eau dans l'océan des dépenses sociales, même avec un million de bénéficiaires* »[5].

Au sein des pays Anglo-Saxons, et notamment au Royaume-Uni, le choix de ce type d'allocation se comprend. Les politiques néo-libérales mirent à sac leur *Welfare State* : pas de salaire minimum, une protection sociale réduite de façon draconienne, un démembrement des services

1 Patrick McCarthy, « France Faces Reality : Rigueur and the Germans », dans David P. Calleo, Claudia Morgenstern, *Recasting Europe's Economies, Lanham*, Washington Foundation for European Studies & University Press of America, 1990, p. 37.

2 Milton Friedman, *Capitalisme et liberté*, Robert Laffont, 1971.

3 Commissariat général du Plan, Groupe de travail sur l'impôt négatif, *L'impôt négatif dans le cadre des régimes fiscaux et sociaux français, rapport présenté par Christian Stoffaës*, 1975.

4 Lionel Stoléru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, coll. Textes politiques, 1974.

5 Lionel Stoléru, « Le RMI a 20 ans, place au revenu de solidarité active », *Le Figaro*, 5 juin 2008, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/debats/2008/06/05/01005-20080605ARTFIG00744-le-rmi-a-ans-place-au-revenu-de-solidarite-active-.php.

publics. À la place, les gouvernements successifs mirent sur pied une ribambelle d'aides universelles. En France, le « *tournant »* de la rigueur n'entraîna pas, au grand dam des ultra-libéraux, la suppression de l'État-Providence. On superposa les couches : assistanat libéral, assurances sociales bismarckiennes, système beveridgien. Sauf qu'à l'image du Titanic, les gouvernement successifs ne verront qu'au dernier moment sur leur carte, l'iceberg de l'endettement public.

Ce train de mesures « *sociales* » permit au premier secrétaire du parti socialiste Lionel Jospin de théoriser la « *parenthèse* » de 1983 (après la *pause* du Front populaire). Ce dur passage fut nécessaire, imposé par le « *retour au réel* », à présent terminé. Pour faire oublier la pérennisation de la politique économique néo-libérale, la gauche renouait avec la recherche du progrès social, en apparence. François Mitterrand nomma après les élections législatives de 1988 Michel Rocard comme Premier ministre. L'homme de la deuxième gauche défendait « *une politique pragmatique, proche de la vie quotidienne des gen*s » et souhaitait « *mettre en place un vaste dialogue social basé sur l'écoute et le compromis social* » ; il proposait « *un nouveau pacte social aux syndicats* » et tentait d'élaborer « *une vaste réforme de l'État* »[1]. L'homme de la situation !

Sauf que le président de la République abhorrait la social-démocratie. Rallié de la dernière heure, il ne s'en fit jamais le chantre. Mais voilà, le « *tournant* » de 1983 avait donné raison à Michel Rocard et Jacques Delors, et leur avait conféré une autorité morale. S'il n'en allait pas du destin de la France, ce qui suit relèverait de la haute comédie. Ces hérauts de la social-démocratie arrivèrent comme les carabiniers, trop tard. Le système politique qu'ils souhaitaient mettre en place reposait sur un compromis entre l'État et le marché, d'une part, et entre le patronat et les syndicats, d'autre part. C'eut été une politique viable si dans le même temps, ils ne s'étaient pas fait les tenants de l'hyper-libéralisme ; s'ils n'avaient pas sabré l'autorité de l'État en matière économique, l'État étant le seul à pouvoir tenir tête au marché, le seul en capacité de le *surplomber.* Le patronat poursuivit son bonhomme de chemin, prenant une avancée considérable avec la globalisation naissante (favorisée par la libéralisation économique effrénée), obligeant les syndicats à n'être plus que l'ombre d'eux-mêmes.

Mitterrand nomma donc Premier ministre Michel Rocard. Il eut la précaution d'enserrer son action gouvernementale en ne laissant qu'un seul de ses proches, Claude Évin, à un poste ministériel. Malgré ce faible soutien, les premiers temps furent favorables à la « *méthode Rocard* » :

1 Daniel Chocron, *Histoire du socialisme*, Agora Éditions, coll. Articles sans c, 2012, p. 160.

les Accords de Matignon mirent un terme aux troubles en Nouvelle-Calédonie, le retour de la croissance permit une baisse notable du chômage, furent votées des réformes importantes (loi Jospin de 1989). Rocard réussit même le tour de force de s'assurer, par la division des mitterrandistes, une prééminence au sein du Parti socialiste lors du Congrès de Rennes de 1990. La crise déclenchée autour des différents projets aboutit à un consensus consacrant l'orientation social-démocrate du Parti. Rocard jubila, cela ne dura pas.

À la fin des années 1980, le fort ralentissement de la croissance américaine finit par avoir des répercussions en France. Non seulement la croissance chuta brutalement, mais surtout le chômage reprit son inexorable hausse dès 1991[1]. La situation des banlieues n'étant pas réglée, l'insécurité grimpa en flèche ; sans compter le nombre interminable de « *scandales* » : affaire du sang contaminé, affaire Péchiney-Triangle, affaire Urba, etc. La victoire de Rocard au parti socialiste avait été une victoire à la Pyrrhus. Très exposé au poste de Premier ministre, son action fut largement discréditée. La mayonnaise social-démocrate à la française, devenue social-libéralisme, ne prit pas. Cette antithèse du modèle gaullo-colbertiste convenait sans aucun doute à certaines élites mais pas au pays réel. Très intelligent, Rocard le comprit très vite[2]. Il renonça à un destin présidentiel, tout comme Delors. Mitterrand gagna son paris, Rocard avec sa « *méthode* » s'était abîmé dans la gestion des « *affaires intérieures* ». Tandis que très habilement, le président s'était préservé en rassemblant les français derrière le projet d'Europe sociale : le traité de Maastricht ayant été approuvé de justesse, coalisa les partisans du oui. Après les échecs successifs de Cresson et Bérégovoy au poste de Premier ministre, la nouvelle majorité de droite arriva triomphante à Matignon. Elle proposa toute une série de réformes libérales qui firent « *pshitt* ». L'emprise de ces politiques libérales se rétrécissait, la France les refusaient. Elles lui étaient trop étrangères[3].

1 Daniel Chocron, *Histoire du socialisme*, Agora Éditions, coll. Articles sans c, 2012, p. 161.
2 Sans sous-estimer son échec aux élections européennes de 1994.
3 Jacques Chirac se fit élire aux présidentielles de 1995, sur le thème de la réduction de la « *fracture sociale* », superbement inspiré par Philippe Séguin. Avant de faire quelques mois plus tard la réforme demandé par Kohl, le plan Juppé. Avec le succès qu'on sait. Il se fit réélire en 2002 avec des scores de potentat africain. Préférant bavasser sur la menace *brune*, la plupart des commentateurs ne relevèrent même pas son piteux score du 1er tour, moins de 20% pour un président sortant. Nicolas Sarkozy sur le « *retour du politique* », qui ne fut qu'un slogan. Et s'il se cassa les dents sur le capitalisme globalisé en crise, n'oublions pas qu'il s'en était fait le thuriféraire. Ce qui favorisa grandement François Hollande, élu parce que premier opposant institutionnel, le tout agrémenter de références de gauches (comme au discours du Bourget), qui cela va de soi depuis 1983, ne se traduisent plus en acte. Les promesses sont comme les roses et les jeunes filles, ça dure ce que ça dure.

C'est dans ce contexte que s'échafauda la « *nouvelle donne* » urbanistique. Après le R.M.I., le gouvernement entreprit de lutter contre les « *ghettos* ». Le problème des banlieues revenait sans cesse, comme un rengaine. Comme l'ont révélé les sociologues, pour les politiques, la situation découlait d'une conjonction de problèmes (racisme, crise économique) parmi lesquels les tours et les barres tenaient une place prépondérante. Les grands ensembles étaient le principal problème. Alors, le gouvernement prépara un véritable arsenal législatif afin de lancer ses « *politiques de peuplement* », censées casser la ségrégation. La première mesure visait les logements sociaux, suivie de près par la création de la politique de la ville, qui devint le centre névralgique du droit de l'urbanisme. La dernière mesure concernait directement l'urbanisme.

La loi fut élaborée dans un contexte tendu. Les émeutes urbaines d'ampleur réapparurent à l'automne 1990. Un contrôle de police, une course poursuite, un décès malheureux : la banlieue lyonnaise s'embrasa à nouveau. En réponse à ces événements, on précipita l'organisation des Assises nationales de *Banlieues 89*[1], à Bron[2]. François Mitterrand vint y tenir un discours dans lequel il appela à lutter contre les « *mécanismes d'exclusion* », et plus largement contre la « *ségrégation urbaine* »[3]. Il annonça également la mise en place d'une « *unité de commandement* », la nomination d'un ministère d'État et plaça tout cela sous le patronage de la « *solidarité nationale* »[4]. Peu de temps après, le 7 décembre, se tint un séminaire interministériel à l'issue duquel « *M. Rocard annoncera la réforme de la répartition de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) versée chaque année aux communes depuis 1979, la préparation d'une loi* anti-ghettos *(Loi d'Orientation pour la Ville, LOV) et diverses mesures telles que le développement des régies de quartiers, la délégation de stagiaire de l'ENA dans les agglomérations difficiles et la formation de 400 animateurs sociaux parmi les jeunes des cités* »[5]. On décida également la création de treize sous-préfets à la ville[6], chargés d'épauler le ministre et son équipe face aux collectivités locales et aux autres administrations.

Michel Delebarre entra en fonction le 17 décembre 1990, et devint le premier Ministre de la

1 Ce fut d'abord une association, rapidement transformée en mission interministérielle en 1983. Animée par deux architectes reconnus, Roland Castro et Michel Cantal-Dupart, ils se proposaient de révolutionner la banlieue par l'architecture. Grands contempteurs des grands ensembles, le « *droit à la beauté* » qu'il revendiquait devait sortir les banlieues de leur morosité.

2 Commune de l'Est lyonnais comprenant des quartiers en zone urbaine sensible.

3 « Circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991 (Équipement), commentaire de la loi d'orientation pour la ville », *Mon. T.P.*, Textes officiels, 26 juillet 1991, p. 194.

4 François Mitterrand, « Discours de M. François Mitterrand, Président de la République, sur les principes d'action et les moyens à mettre en œuvre pour améliorer les banlieues les plus défavorisées et lutter contre l'exclusion sociale », *Vie Publique*, 4 décembre 1990, adresse universelle : http://discours.vie-publique.fr/notices/907025600.html. Sur ce sujet : Cédric Lowandoski, Les serments de Bron, *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, p. 194.

5 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, pp. 11-12.

6 « Décret du 28 janvier portant nomination (administration préfectorale) », 7 février 1991, *J.O.*, p. 1 963.

Ville. Loin des grosses administrations comme l'Intérieur ou l'Éducation Nationale, ce ministère de la Ville, dépourvu de service propre et disposant de peu de fonds, s'apparentait à une super délégation interministérielle, qui tirait sa force de l'autorité étendue dont il disposait, sur des comités et directions comme la D.A.T.A.R. Le ministre avait pour mission d'impulser cette politique globale[1] afin de faire collaborer toutes les administrations concernées dans le but de lutter contre l'exclusion et la ségrégation urbaine. Les sous-préfets à la ville se virent assigner la même tâche : « *Animateur de terrain, coordinateur en liaison avec les différentes administrations* »[2]. Dépourvus de services, ils devaient mettre en place une politique « *transversale* ». La fin d'année 1990 catastrophique laissa place à un printemps prometteur. En effet, les contrats de ville allaient être lancés et le Ministre de la ville prit ses fonctions, suivi de près par les sous-préfets à la ville. Tandis que le Parlement discutait du projet de loi sur la solidarité financière, tout semblait s'arranger, tout semblait rentrer dans l'ordre. Mais, la réalité ne pardonne pas qu'on la méprise. Le nouveau gouvernement Cresson déchanta très vite quand une succession de graves troubles à l'ordre public balaya les banlieues françaises, suite au décès du jeune Aïssa Ihich dans le quartier du Val-Fourré à Mantes-la-Jolie[3]. Comme l'analysa Chevalier : « *à l'urgence, les pouvoirs publics semblaient opposer des mesures techniques de long terme et des principes généraux tels que le* droit à la ville *et la mixité de l'habitat* »[4].

Le gouvernement précipita la mise en œuvre du fameux 3e volet législatif de l'arsenal anti-ghetto : la L.O.V.[5], avec son *droit à la ville* et sa mixité en étendard. Les contempteurs de l'urbanisme ségrégatif tenaient beaucoup à ces deux remèdes. De même, dans les tréfonds de cette « *nouvelle donne* » urbanistique, le *droit à la ville* précéda la mixité. Impossible d'en parler sans évoquer celui qui s'en fit le thuriféraire, Henri Lefebvre[6]. Ce philosophe et sociologue engagé, ayant participé à Mai 68, était l'auteur du livre *Le droit à la ville*[7]. Il s'agit d'un véritable réquisitoire contre le fonctionnalisme, contre les grands ensembles, contre l'urbanisme pratiqué par la D.A.T.A.R. La sociologue Laurence Costes résuma les propos de Lefevbre : « *les grands ensembles*

1 Politique en place dès les H.V.S. et approfondie avec la C.N.D.S.Q., qui prétend résoudre les problèmes des banlieues par un développement économique, social, culturel.

2 Lettre de mission adressée par le préfet du Nord au nouveau sous-préfet à la ville. Citée par Catherine Grémion, Christian Mouhanna, *Le sous-préfet à la ville*, Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, p. 44.

3 « Il y a vingt ans, le Val-Fourré s'embrasait », *Le Parisien*, 9 juin 2011, adresse universelle : http://www.leparisien.fr/yvelines-78/il-y-a-vingt-ans-le-val-fourre-s-embrasait-09-06-2011-1486812.php#xtref=https%3A%2F%2Fwww.google.fr%2F.

4 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 13.

5 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

6 Laurence Costes, « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », *Espaces et sociétés,* n° 140-141, 2010, p. 177-191.

7 Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, Economica, coll. Anthropologie, 3e édition, 2009.

se multiplient, les zones d'habitat pavillonnaire s'accentuent, l'aménagement artificiel des espaces publics baptisés « Agora » *et la constitution des villes nouvelles s'accélèrent* » ; la ville : « *devient, le lieu de l'aliénation par excellence et l'urbanisme,* « jouet d'un pouvoir centralisateur », *dépossède une classe de sa force de travail et accentue la ségrégation* »[1].

Partant de ce désarroi, Lefebvre proposa sa cure : le *droit à la ville*. Il expliquait ce dernier ainsi : « *Il ne peut se formuler que comme droit à la vie urbaine, transformée, renouvelée. Que le tissu urbain enserre la campagne et ce qui survit de vie paysanne, peu importe, pourvu que* « l'urbain »*, lieu de rencontre, priorité de la valeur d'usage, inscription dans l'espace d'un temps promu au rang de bien suprême parmi les biens, trouve sa base morphologique, sa réalisation pratico-sensible. Ce qui suppose une théorie intégrale de la ville et de la société urbaine, utilisant les ressources de la science et de l'art. Seule la classe ouvrière peut devenir l'agent, porteur ou support social de cette réalisation. Ici encore, comme il y a un siècle, elle nie et conteste, de par sa seule existence, la stratégie de classe dirigée contre elle. Comme il y a un siècle, bien que dans des conditions nouvelles, elle rassemble les intérêts (dépassant l'immédiat et le superficiel) de la société entière, et d'abord de tous ceux qui habitent. Les Olympiens et la nouvelle aristocratie bourgeoise (qui l'ignore?) n'habitent plus. Ils vont de palace en palace ou de château en château; ils commandent une flotte ou un pays à partir d'un yacht; ils sont partout et nulle part* »[2]. Même débarrassé de la rhétorique marxiste, dégagé des principes applicables, il reste une gageure.

Plusieurs auteurs se risquèrent également à rendre « *palpable* » ce *droit à la ville*. Laurence Costes, résumant la pensée d'Henri Lefebvre, n'apporta guère plus de précisions : « *Dans tous les secteurs de la vie sociale, la ségrégation pénètre la vie urbaine, la dissocie, la fait éclater. Les populations sont éparpillées ou projetées selon leur groupe social, leur ethnie, leur âge, ainsi se constituent des* « ghettos » *ou des* « zones » *: ceux des intellectuels, des étudiants (campus), de la richesse (les quartiers résidentiels), des pauvres et travailleurs immigrés*[3] »... Plus tard, le produit d'un colloque des années 1990[4] apporta les éléments les plus clairs et plus rigoureux sur le sujet. Aux titres séduisants succède la réalité : aucune piste sérieuse ne permet d'éloigner ce *droit à la ville* du galimatias. Le sommet de l'indigence fut atteint avec l'article de l'ancien délégué interministériel à la Ville, Jean-Marie Delarue, qui discourut longuement sur ces banlieues victimes

1 Laurence Costes, « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », *Espaces et sociétés,* n° 140-141, 2010, p. 186.
2 Henri Lefebvre, « Le droit à la ville », *L'Homme et la société*, n° 6, 1967, p. 35.
3 Laurence Costes, « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », *Espaces et sociétés,* n° 140-141, 2010, p. 186.
4 *Droit et ville,* n° 34, 1992.

d'exclusion (et dont on se demande si elles ne sont pas, avant tout, victime de clichés misérabilistes)[1]. Dans ce recueil de prêches, seule l'urbaniste Jacqueline Morand-Deviller détonna, offrant sa lucidité sur ce droit vu comme « *une proclamation bravache* », presque « *ingénue* »[2]. Plus récemment, l'urbaniste Jean-Bernard Auby s'y risqua lui aussi[3]. Mais pour tous, la conclusion demeurait la même : ce droit ne se définit pas autrement que comme une lutte contre la ségrégation urbaine.

En même temps que nous constatons la souplesse du *droit à la ville*, nous en voyons le caractère vague. Le concernant, Jacqueline Morand-Deviller regrettait même : « *la timidité des principes énoncés : lutte contre la ségrégation urbaine, cohésion sociale, diversité sociale de l'habita*t », et constatait « *leur absence d'originalité puisqu'ils s'étaient déjà exprimées dans des lois antérieures* »[4]. C'est une des faiblesses de ce droit. Ces notions étaient présentes dès la Z.U.P., reprises pour les Villes nouvelles ; les planificateurs s'en servirent également dans les orientations du VIe Plan[5]. Sans être exprimée sous cette forme, la philosophie de lutte générale contre la ségrégation urbaine était présente. Juridiquement, la circulaire « *Guichard* » de 1973 fut le premier texte qui contenait ce *droit à la ville*. C'est : « *mieux qu'un* « droit au logement »*, c'est un* « droit à la ville » *que nous voulons assurer, c'est-à-dire le droit à un milieu vivant divers et riche, dont les services qu'il rend ou l'agrément qu'il donne n'entrent dans aucune comptabilité administrative ou syndicale, mais subtilement, puissamment,* « changent la vie » »[6]. Ici, l'aspect déclaratoire de ce *droit à la ville* ne fait pas de doute puisque c'était l'objectif recherché : prendre de la hauteur, éclairer d'une perspective ce qui n'était qu'une simple circulaire.

Mais cela ne satisfait pas les besoins électoraux. Il fallait faire du bruit, montrer qu'on agit ; mettre des mots sur cette action. Les choses s'accélérèrent, et se compliquèrent, lorsque le législateur consacra le *droit à la ville*, avec la L.O.V. de 1991[7]. L'article 1er de la loi disposait : « *Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'État et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire*

1 Jean-Marie Delarue, « Réflexions sur le droit à la ville », *Droit et ville,* n° 34, 1992, pp. 77-86.
2 Jacqueline Morand-Deviller, « Rapport de synthèse », *Droit et ville,* n° 35, 1993, p 178.
3 Jean-Bernard Auby, *Droit de la ville : Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Lexis Nexis, coll. Litec Juris-cla, 2013, pp. 271-273.
4 Jacqueline Morand-Deviller, « L'apport de la loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, juin 1992, p. 410.
5 « Rapport sur les principales options qui commandent la préparation du VIème Plan », *J.O.*, 10 juillet 1970, p. 174 ; « Rapports des commissions du VIème Plan (1971-1975) », *Habitation*, La Documentation française, 1971, 2 tomes.
6 « Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat », *J.O.*, 5 avril 1973, p. 3 864.
7 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

disparaître les phénomènes de ségrégation »[1]. Bien que signifiant sa volonté de s'appliquer à tout le monde, le droit de l'urbanisme visait quelques quartiers bien ciblés. La confirmation arriva dès le second article : « *La politique de la ville est un élément de la politique d'aménagement du territoire* ». Cet article illustre la mise à la remorque du droit de l'urbanisme par la politique de la ville. C'est ce qui se décide dans cette « *administration* » qui est appliqué en droit de l'urbanisme. En plein effervescence mystique sur la lutte « *anti-ghetto* », ce mouvement passa relativement inaperçu. Pourtant, il n'allait pas de soi. La politique de la ville est territorialisée, fille de l'ultra-libéralisme ; son objet est la lutte contre *l'exclusion*, soit ici, les banlieues. Le droit de l'urbanisme, quant à lui, conservait encore un fort caractère *objectif*. Comme le résuma l'urbaniste Henri Jacquot : « *La loi ne traite pas en effet de tous les aspects de la politique de la ville* », elle était au mieux « *une* loi d'orientation de l'habitat *dans la ville principalement destinée à lutter contre la tendance à la concentration de l'habitat social sur certains sites et dans certaines communes* »[2].

Outre cela, la question de la valeur juridique du *droit à la ville* n'était pas pour autant réglée. Ce point remua longuement la doctrine[3]. Devant tant d'imprécision, certains optèrent pour une absence de valeur normative[4], tandis que d'autres soutinrent qu'il en avait une[5], en tant que *standard juridique*[6]. Quoi qu'il en soit le droit à la ville *stricto sensu* n'a pas trouvé d'application concrète dans la jurisprudence[7]. Cela n'aurait d'ailleurs gère de sens[8] tant on peut y mettre tout et son contraire. Pour terminer sur ce point, le *droit à la ville* a fait suffisamment preuve de son inconsistance, mais cette faribole à la mode a un avantage : sa plasticité. Toujours considérée comme un remède à la ségrégation, toute politique visant à lutter contre celle-ci, peut s'en réclamer.

1 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

2 Henri Jacquot, « La loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, 1991, p. 892.

3 Jean-Bernard Auby, « La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 », *J.C.P.*, 1992, édition G, p. 3 546 ; Jean-Yves Faberon, « Les principes de la loi d'orientation pour la ville (Titre 1er de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991) », *Rev. Adm.*, n° 264, novembre-décembre 1991, pp. 510-516 ; Hubert Charles, « La loi d'orientation pour la ville et le droit de l'urbanisme », *Administrer*, novembre 1991, pp. 3-9 ; Henri Jacquot, « La loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, 1991, pp. 892-900 ; Yves Jégouzo, « La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 », *R.F.A.P.*, n° 59, juillet-septembre 1991, pp. 475-479 ; Jacqueline Morand-Deviller, « L'apport de la loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, 1992, pp. 410-415 ; Hugues Perinet-Marquet, « Les orientations sociales de la loi d'orientation pour la ville, dans Les orientations sociales du droit contemporain. Écrits en l'honneur de Jean Savatier, *P.U.F.*, 1992, pp. 383-394 ; Olivier Piron, « La L.O.V. : à la recherche d'une nouvelle cohésion sociale urbaine… », *Pouvoirs locaux*, n° 9, juin 1991, pp. 143-153.

4 Rémi Rouquette, « La loi d'orientation sur la ville », *L.P.A.*, n° 100, 21 août 1991, p. 5. Pour appuyer sa démonstration, il cita un arrêt du Conseil d'État refusant de sanctionner la violation d'un article du même type que le droit à la ville : C.E., 11 janvier 1980, « Comité régional d'information et de lutte anti-nucléaire de Basse-Normandie », *Rec. tables*, pp. 926 et 928.

5 Jean-François Sestrier, « La loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, *A.L.D.*, 1991, p. 144.

6 Stéphane Rials, « Le juge administratif et la technique du standard ; essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité », *L.G.D.J.*, 1980.

7 Récemment Jean-Bernard Auby n'arrivait toujours pas à identifier des « *concrétisations* » de ce droit : Jean-Bernard Auby, *Droit de la ville : Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Lexis Nexis, coll. Litec Juris-cla, 2013, pp. 277-279.

8 Jacqueline Morand-Deviller, « L'apport de la loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, 1992, p. 410.

C'est ce que fit le législateur avec la L.O.V., le *droit à la ville* servit de caution morale, d'argument éthéré à un autre principe fondateur de la « *nouvelle donne* » urbanistique : la mixité.

Nous l'avons vu et venons de le rappeler, la mixité au sens d'une répartition équilibrée des populations sur le territoire, et non à la simple échelle d'un quartier, facilitée par des outils efficaces de planification et un aménagement du territoire qui permettait le développement de l'ensemble du pays, a été le cœur de l'ordre urbanistique. Nous n'idéalisons pas : cela n'a sans doute jamais existé sous cette forme parfaite, néanmoins les planificateurs travaillaient en ce sens, avec un certain succès. Ils faisaient de la mixité en ignorant le mot. Sans doute faisaient-ils de la mixité sans le savoir. La mixité telle qu'elle ressurgit dans les esprits dans les années 1980 et sous la plume du législateur dans les années 1990, n'a rien à voir avec cette mixité de bon sens. Elle a en revanche tout à voir avec des incantations. On l'invoque quand elle a disparue, et prend très vite des accents moralistes. Par dessus-tout, elle signifie autre chose que ce pour quoi on la défend. C'est ce que nous nommons l'hyper-mixité. L'apport fondamental de la L.O.V. fut de l'avoir consacrée. Contestable, elle est néanmoins beaucoup plus consistante que le *droit à la ville*. Le sociologue Jean-Marc Stébé l'analysa : « *Loin de rester un objectif cantonné à la politique de la ville, la notion de mixité est devenue en ce début de XXIe siècle un principe législatif devant guider les nouveaux documents d'urbanisme et le* leitmotiv *de toutes les politiques urbaines* »[1]. Mais, avant de poursuivre nos raisonnements, nous devons circonscrire la mixité. Pour Henri Jacquot : « *Ses promoteurs sont partis de l'idée que la ville, l'urbain, n'existe que par la diversité des types d'habitat et d'activité et par la coexistence des diverses catégories sociales. Dans ces conditions le droit à la ville qui s'ajoute au droit au logement pour ses habitants devient un droit à la diversité des types d'habitat et des activités et services qui leur sont nécessaires ; diversité et mixité qui doivent exister à tous les niveaux géographiques de la ville : l'agglomération, la commune et le quartier* »[2]. En revanche, pour le sociologue Jean-Marc Stébé, elle désigne « *le brassage de composants physiques (mixité urbaine) et de groupes sociaux différents (mixité sociale) dans la ville* » ; elle est même devenue « *un des axes majeurs de la politique de la ville qui s'est fixé comme objectif de lutter contre toutes les formes d'exclusion, qu'elles soient sociales ou urbaines* »[3].

Nous en tirons la conclusion que lorsque l'on parle de mixité, il s'agit de mixité *sociale* avant tout ; les autres (de l'habitat, fonctionnelle) étant au service de la première. Ce parfait modèle des nouveaux « *droits sociaux* » s'est manifesté assez tôt : « *Ce n'est qu'à partir des années 1970 que le*

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 106.
2 Henri Jacquot, « D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 89.
3 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 106.

vocable de mixité s'infiltre progressivement dans le domaine des politique urbaines en France ». Et quand l'on comprend d'où il vient, on comprend où il veut en venir : « *Il sera alors opposé à la ségrégation urbaine, considérée comme une des conséquences des politiques urbaines fonctionnalistes de la période 1955-1975, avec les* « grands ensembles » *comme paradigme* »[1]. Pour les tenants de la mixité, le brassage social aurait comme vertu de résoudre beaucoup de problèmes, et surtout celui de l'intégration des immigrés, mais, sans le dire. On défend la mixité *sociale*, pas au sens de lutte contre la pauvreté relative, mais au sens de lutte contre la pauvreté absolue. C'est le gauchisme culturel qui remporte ses premières victoires législatives.

Sans conteste, ce concept d'hyper-mixité s'est formé avec beaucoup de « *moraline* . Remémorons-nous les sentences lancées au colloque sur le droit à la ville : « *C'est constamment, de nos jours, que les médias nous mettent sous les yeux ces* « écrouelles » *de la société urbaine moderne, que sont* […] *les banlieues* »[2] ; ainsi que les remèdes avancés sous forme de niaiseries calligraphiées : « *donner à ces quartiers toute leur dimension urbaine* […] *ériger ces quartiers là dans la tradition urbaine française, dans ce qu'elle a de très partagé par la plupart de nos concitoyens* »[3]. Ces assertions témoignent malheureusement toutes de la récupération par la doctrine urbanistique de l'antienne sociologique sur les « *ghettos* ». Il en va de même de ses erreurs, de ses non-dits, de ses faux-semblants et de ses incohérences. Certes, la mixité se place à l'encontre de l'urbanisme de séparation. Mais, de tout temps, l'urbanisme a cherché à éviter l'écueil de la ségrégation ; nous en avons rappelé les preuves évidentes. Le terme même d'urbanisme ségrégatif forme un oxymore. C'est ce que la plupart des urbanistes oublient, sciemment pour une grande partie d'entre eux. La recherche de mixité n'a rien de neuf.

Fin juriste, l'urbaniste Henri Jacquot reconnaît que les : « *phénomènes de ségrégation sociale ont été observés de tout temps dans les villes* »[4], avant de rappeler que ce séparatisme a toujours été le fruit de comportements sociaux, les villes étant, selon la fameuse phrase d'Henri Lefebvre : « *la projection de la société sur le sol* »[5]. Cette sentence s'est vérifiée avec la politique des grands ensembles de l'après-guerre. Dans une société homogène où les inégalités étaient faibles, la mixité sociale se réalisa. Mais, cette réussite doit moins à l'urbanisme qu'à une réussite « *sociale* » et économique. L'apport de l'urbanisme, non-négligeable, a été d'avoir organisé au

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, pp. 106-107.
2 Michel Despax, « La genèse d'un droit : le droit à la ville », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 18.
3 Jean-Marie Delarue, « Réflexions sur le droit à la ville », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 85.
4 Henri Jacquot, « D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 90.
5 Henri Lefebvre, cité par Henri Jacquot, « D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 90.

mieux « *l'expansion* », en permettant à chaque français d'avoir un logement décent à un bon prix.

Mais le grand urbaniste Henri Jacquot n'arrive pas à se défaire d'une incohérence majeure, et il n'est pas le seul, en refusant de voir les choses telles qu'elles sont. En occultant la question de l'immigration, il se range derrière la rengaine sempiternelle des dénonciateurs de « *l'urbanisme ségrégatif* », dépourvue de toute rigueur scientifique : « *l'urbanisme de séparation et de ségrégation n'a pas seulement résulté de phénomènes subis (la loi du marché, le regroupement spontané des populations) ; il a été aussi dans une certaine mesure voulu par les pouvoirs publics qui ont fait leurs les principes fonctionnalistes* » et de conclure « *c'est cette conjonction de deux catégories de phénomènes qui est à l'origine des problèmes que rencontrent les grands ensembles dégradés* »[1]. Mais cette argumentation est bâtie sur de l'argile. C'est toujours les mêmes constats des mêmes sociologues, récupérés par un partie des élites politiques : des naïfs récupérés par une poignée de cyniques. Jacqueline Morand-Deviller avait bien saisi que le droit de l'urbanisme entrait dans une phase de repentance : « *La LOV met en valeur la notion de* « diversité de l'habitat » *qui s'oppose, en particulier, au* « fonctionnalisme ». *Après Viollet-le-Duc et Haussmann, c'est Le Corbusier, graphe de cette doctrine, qui est chargé de tous les péchés du monde. On s'apercevra plus tard que les idées de cet homme talentueux étaient moins réductrices* »[2]. Ensuite, c'est prêter des intentions au législateur d'après-guerre qui paraissent peu plausibles. La forte croissance démographique avec dans son sillage l'exode rural, l'immigration massive et les besoins de reconstruction[3] faisaient que le législateur de l'époque n'avait comme seule préoccupation celle de construire des logements pour le plus grand nombre, afin d'éviter que les gens ne soient à la rue. Quand il y avait défaut d'équipements ou de « *fonctions* », les différents plans se chargeaient de les combler au plus vite. Mais sans doute, les taudis, les baraquements ou les maisons de refuge de l'Armée du salut étaient de bien meilleures solutions.

La logique sociologique, récupérée par la doctrine urbanistique, ne s'embarrasse pas de ces considérations. On ne retint qu'une seule chose : l'aspect monofonctionnel des grands ensembles n'était dû qu'à l'urgence de construire massivement des logements[4], et cela avait participé au regroupement de personnes de niveau social identique. Si l'on suit ce constat, le remède de la mixité

1 Henri Jacquot, « D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 90.
2 Jacqueline Morand-Deviller, « Rapport de synthèse du colloque de Toulouse des 28 et 29 septembre 1992 », *Droit et ville*, n° 35, 1993, p. 179.
3 Jean-Yves Faberon, « La crise des villes : Quelles réponses juridiques et politiques ? », *Droit et ville*, n° 34, 1992, pp. 176-179.
4 Jean-Yves Faberon, « La crise des villes : Quelles réponses juridiques et politiques ? », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 179.

est logique puisque c'est le phénomène inverse. Si l'on considère que la situation résulte de simples considérations urbanistiques, il est normal de la concevoir comme le remède. L'hyper-mixité est *la* solution aux problèmes urbains. Mais, même en considérant ce constat juste, la recherche de mixité repose sur des référentiels idéologiques erronés. Jean-Marc Stébé releva que : « *L'idéologie principale de la mixité s'appuie sur le postulat que le regroupement de populations homogènes dites* « défavorisées » *au sein d'un quartier a des conséquences néfastes pour les populations. À ce postulat s'ajoute l'idée selon laquelle le lieu de résidence ne serait plus seulement le reflet des inégalités, mais viendrait en fait les accentuer par des processus de stigmatisation. En outre, la mixité est de plus en plus appréhendée par les opérateurs des politiques de la ville comme la condition nécessaire pour diminuer la délinquance, l'échec scolaire et pour éviter les replis communautaires. Le brassage social aurait comme vertu de résoudre la* question sociale*, et tout particulièrement de régler le problème de l'intégration des immigrés. Enfin, parce que l'inégalité entre les territoires est la source de l'inégalité entre les personnes, la mixité est avancée,* […] [c'est] *la condition de* « l'équité territoriale » »[1]. En somme la panacée.

Le douceâtre *droit à la ville* servit de caution morale à l'hyper-mixité. Bien conscient de cette faiblesse, on chercha à la raccorder à des événements historiques. D'après Jean-Marc Stébé : « *Afin de justifier leur projet de mixage des catégories de populations dans les quartiers sensibles, les décideurs et les opérateurs de la politique de la ville utilisent plusieurs référentiels* […] *: 1/ les références à la ville haussmannienne, de la seconde partie du XIXe siècle, 2/ les références à la ville postindustrielle des années 1950-1960 et 3/ celles à la ville idéale platonicienne et aux cités utopiques de la fin du Moyen Âge et du XIXe siècle* »[2]. Nous passons sur le fait qu'il n'est pas prouvé qu'une proximité spatiale équivaut à un rapprochement social[3]. Nous en restons aux mythes. Concernant l'haussmannien, à cette époque, les couches sociales coexistaient mais étaient « *cadrées* » par un lien de subordination (ceux qui servaient et ceux qui possédaient) qui ne favorisait nullement un « *rapprochement* ». Le second référentiel régulièrement employé renvoi, sans rire, à la situation des grands ensembles de l'après-guerre. Ceux qui s'en réclament tiennent cette fois un argument solide. Loin d'être parfaite, il n'y jamais eu beaucoup de cadres dans la Seine-Saint-Denis ouvrière. La diversité, le brassage social étaient présents. Mais ses tenants

1 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 108.
2 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 111.
3 La première étude complète fut : Jean-Claude Chamboredon, Madeleine Lemaire, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, XI, 1970, pp. 3-33 ; puis suivirent plus tard : Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Mixité sociale et politique de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, nos 33-34, 1999, pp. 59-86 ; Dominique Schnapper, « Idéal et limites de la mixité sociale. Les arguments du débat public », *Informations sociales*, n° 125, 2005, pp. 6-15.

occultent toujours ce qui a conduit leur complète transformation : un libéralisme économique forcené conjugué à une immigration non organisée. Si nous rejoignons Jean-Marc Stébé sur la faiblesse de ce référentiel, nous ne partageons pas ses analyses. Pourquoi les grands ensembles ont dérivés ? L'auteur s'en remet aux deux savants Dubet et Lapeyronnie[1]. Ils devinent tout, comprennent tout, révèlent tout. Ils démontrent « *qu'une des origines de l'exclusion de l'autre, de l'étranger – au sens simmelien du terme -, du racisme dans les quartiers d'habitat social dégradé, provient de l'affaiblissement des distances sociales et culturelles entre les nationaux et les étrangers vivant dans leur environnement immédiat* »[2]. Plus on est proche plus on se déteste ! Les deux savants collent les analyses de Chamboredon et Lemaire, sur la mixité sociale, aux problèmes de mixité ethnique ; le sabir sociologique permettant de faire passer pour réel ce qui n'est qu'idéologie, pour scientifique ce qui n'est qu'une opinion. À ce jeu là, l'affaire est entendue : les français sont des racistes et l'assimilation est jetée dans les poubelles de l'Histoire.

Enfin, le dernier référentiel renvoie aux cités idéales telles que les penseurs (Cabet ou More) les imaginaient. Jean-Marc Stébé remarque très justement que « *pour de nombreux opérateurs de la politique de la ville, c'est la présence d'un trop grand nombre d'immigrés, de délinquants... dans les banlieues sensibles, qui pose problème, qui nuit à l'harmonie de la ville* »[3]. La solution serait de retourner à la « *situation originelle* », c'est-à-dire spatialiser autant que faire se peut les habitants du ghetto. Et Stébé de conclure que cette solution, quoi que majoritairement partagée par les médias et les responsables politiques, serait totalement illusoire[4]. Comme celle sur les grands ensembles, cette dernière réfutation est très éclairante sur la pensée de ces *nouveaux* sociologues. Ils jouent la « *double opposition* », refus des contraintes de l'assimilation mais également refus des solutions apportées par le législateur : la politique de la ville et l'urbanisme anti-ségrégation. Dans ses arguments le sociologue « *casse* » ces référentiels et ne voit comme unique solution celle proposée par l'idéologie post-moderniste : l'organisation d'une société multiculturelle. Les constats proposés par Jean-Marc Stébé sont justes, en revanche ces analyses méritent d'être débattues. Nous éclairerons ce sujet plus tard.

Nous terminerons cette litanie d'incohérences et d'approximations par des éléments d'histoire juridique. La mixité, même pas nommée, était déjà une préoccupation des pouvoirs publics ; bien qu'explicitement ce fut la L.O.V. qui imposa la mixité. Déjà avec la Z.U.P., la préoccupation du

1 François Dubet, Didier Lapeyronnie, *Les quartiers d'exil*, Seuil, coll. L'épreuve des faits, mars 1999.
2 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 113.
3 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, p. 115.
4 Jean-Marc Stébé, *La crise des banlieues*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2010, 4e édition, pp. 114-115.

législateur était d'organiser les grands ensembles selon des principes de bon sens, à commencer par celui de diversité (diversité des fonctions, diversité d'habitats). Cette préoccupation ressurgit avec la Z.A.C., puis avec la loi du 10 juillet 1970 sur les Villes nouvelles[1] dans laquelle Michel Despax relève que la recherche d'harmonie entre les relations habitat-emploi-services était présente[2]. Même au niveau de la jurisprudence, on constate que la mixité et plus précisément la mixité fonctionnelle est appliquée par le juge administratif avant même la L.O.V. Dans l'arrêt *Commune de Levallois-Perret* du 5 octobre 1990[3], le juge estima que le P.A.Z. prévoyant un quartier de bureaux et d'immeubles résidentiels en remplacement d'artisans, de petites entreprises et de population modeste, était incompatible avec le S.D.R.I.F. qui souhaitait éviter tout bouleversement socio-économique. Nous pourrions citer encore beaucoup d'exemples.

Tout ceci nous permet de dresser un bilan sommaire. Constatons d'abord le rapide accroissement du concept d'hyper-mixité sorti de terre en quelques mois, et fondé ou échafaudé sur de vieilles imaginations périmées, avec sa philosophie abracadabrante du *droit à la ville*. Constatons également la différence fondamentale entre la mixité-diversité traditionnelle, de bon sens, et l'hyper-mixité qui prend les habits de la première pour en faire une « *politique de peuplement* », mais sans le dire, et qui verse dans le sociétal plus que dans le social, dans la « *moraline* » plus que dans la raison. D'autres concepts d'urbanisme avaient été des concepts politiques. Celui-ci était un concept moral. Si les politiques l'avaient seulement invoqué comme le *droit à la ville*, nous aurions écrit une autre thèse ; mais il a été imposé au droit de l'urbanisme. Nous dirions même que l'on a cassé les reins de ce droit parce qu'il était porteur de ségrégation, puis, quand celle-ci s'est accentuée, on a tenté vainement de le redresser pour utiliser ses anciennes armes devenues factices. L'ordre urbanistique n'était plus, la « *nouvelle donne* » ne pouvait être qu'un tigre de papier.

Avant d'étudier l'insertion du concept dans le droit de l'urbanisme, nous devons nous arrêter sur un droit connexe, celui des logements sociaux. Le législateur introduisit pour la première fois le concept d'hyper-mixité avec la loi « *Besson* » (et son fameux droit au logement). Voulant former un tout dans l'arsenal législatif contre les « *ghettos* », le législateur s'enfonça dans une abîme de perplexité. Tout s'imbriqua, tout se mélangea, dans la plus grande confusion. C'est à se demander si la recherche de mixité ne fut pas prise au pied de la lettre.

1 « Loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles », *J.O.*, 12 juillet 1970, p. 6539.
2 Michel Despax, « La genèse d'un droit : le droit à la ville », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 13.
3 C.E., 5 octobre 1990, *Commune de Levallois-Perret*, A.J.D.A., 1991, p. 69, obs. Jean-Bernard Auby ; Études foncières, n° 50, 1991, p. 56, note Bernard Lamorlette.

§ II : Les jalons posés dans le droit des logements sociaux

Cette mixité d'un genre nouveau, avant de modifier substantiellement le droit de l'urbanisme, fut insérée dans le droit des logements sociaux. Toutes les réformes imposées dans ce droit étaient autant de fourriers des réformes urbanistiques ; au nom de la lutte contre le « *ghetto* », le législateur s'autorisait des incohérences juridiques. La loi « *Besson* »[1] et la L.O.V. s'inscrivent dans cette dynamique, que certains qualifièrent de spatialisation du droit du logement social et de socialisation du droit de l'urbanisme[2]. Sur le fond, cette évolution était logique. Le gouvernement de gauche souhaitait aller au bout de la démarche libérale, après le virage économique l'ajustement « *social* ». Un social-libéral, destiné à lutter contre la pauvreté absolue. Où se trouve t-elle ? Dans les banlieues. Bruno Jobert expliqua bien cette « *période législative* » de « *réorientation des politiques sociales* » et conclut de la manière suivante : « *Elles peuvent se résumer en un terme : le passage d'un concept unifié de la solidarité nationale* […] *à une reconnaissance de formes multiples de solidarités s'incarnant dans des institutions spécifiques* »[3].

Ce changement de conception, loin d'être anodin, s'aperçoit du premier coup d'œil dans l'évolution du droit des logements sociaux. On légiféra vite pour mettre en place la mixité, au nom ici du droit au logement. Sauf que celui-ci ne vise pas tout le monde mais bien les *exclus* ; ce terme imprécis signe un *aggiornamento* rhétorique (lutte contre l'exclusion, pour la mixité) et juridique (A). Ces solutions bancales se fracassèrent sur le mur de la réalité. Dès que les premières mesures n'atteignirent pas les effets escomptés, les pouvoirs publics se convainquirent que la cure n'avait pas été assez forte. Des moyens, toujours plus de moyens ! Cette mécanique simple, celle de la politique de la ville, va être appliquée au droit des logements sociaux (puis au droit de l'urbanisme) (B), alors qu'en arrière plan se dessinait le grand bouleversement juridique. C'est à partir de cette doublette législative que le législateur mêla et mêlera indifféremment les droits au nom de la poursuite d'un objectif.

1 « Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6 551. Voir sur cette loi les commentaires : Yves Jégouzo, « Répartition des responsabilités État-collectivités locales dans l'habitat social », *R.F.A.P.*, 1990, pp. 586-590 ; Jean-Claude Toubon, « Du droit au logement à la recherche de la diversité », *Hommes et migrations*, n° 1151-1152, février-mars 1992, pp. 79-86 ; Georges Vedel, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », partie I, *Pouvoirs locaux*, n° 7, décembre 1990, pp. 85-89 ; Georges Vedel, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », partie II, *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, pp. 16-18.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 196-197.

3 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 73.

A) Une nouvelle rhétorique

Le droit des logements sociaux connut le même genre de déconstruction que le droit de l'urbanisme. Depuis le tournant néo-libéral de 1983, et de son corollaire l'abandon de la lutte des classes au profit des « *nouveaux mouvements sociaux* », les seuls problèmes de société digne d'intérêt pour les politiciens sont les problèmes d'exclusion, le soucis d'éviter la concentration de « *personnes défavorisées* ». Les choix économiques sont parfaitement éludés pour expliquer ces phénomènes (d'ailleurs très mal explicités), et pourtant : désindustrialisation, immigration de peuplement, tertiarisation. On pourrait écrire trois thèses sur les conséquences du retrait de l'État de l'économie. Au lieu de cela on préféra faire porter la responsabilité du délitement du pays à quelques mesures urbanistiques et ici à des « *impensées* » du droit des logements sociaux. Nous en somme toujours au même point, les difficultés s'expliquent par le fait urbain. On ne sait pas si les mêmes causes produisent les mêmes effets, mais dans ce droit, on se mit soudainement à parler de mixité sociale, quand on voulait parler de « *politique peuplement* ». En réalité tout cela était préparé intellectuellement depuis des années. Les années 1990 marquèrent la victoire de ce courant de pensée. Tout le reste ne sera que continuité et approfondissement de cette politique.

L'urbaniste Emmanuelle Deschamps est une excellente représentante de ce courant dénonçant les « *méfaits de l'attribution des logements sociaux* ». Elle a produit un travail rigoureux et complet sur le sujet[1] , en rassemblant et organisant les propos d'une doctrine abondante. De même, les propos de Jean-Marie Delarue, faisaient remarquer : « *qu'il ne fait pas de doute que, massivement dans la période récente, les organismes HLM ont* « concentré » *sur les quartiers les demandeurs dont ils estimaient, à tort ou à raison, qu'ils constitueraient leurs locataires les plus difficiles. L'idée était, sans doute, de sauvegarder la majeure partie de leur patrimoine et d'y constituer, quelque part un véritable* « délaissé social » »[2]. Vu par le petit bout de la lorgnette, les termes du débats sont clairs : un bourreau, les bailleurs sociaux ; une victime, les « *locataires les plus difficiles* ». On notera tout de même ce choix lexical malencontreux, « *difficiles* » ne voulant pas dire « *ayant des difficultés* » ! On peut légitimement se poser la question de savoir si l'emploi de ce mot relève de la maladresse ou du lapsus.

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 157-234.

2 Jean-Marie Delarue, Banlieues en difficultés : la relégation, Syros Alternatives, 1991, p. 121.

Mais, revenons à la mise en accusation du droit des logements sociaux. Si Jean-Marie Delarue avait fait preuve de retenue sur la question, Emmanuelle Deschamps quant à elle n'avait pas eu cet égard. Après un bref historique, elle décrivit fort bien les manques, qu'elle pensait voir, dans le droit des logements sociaux : « *on peut s'étonner qu'à partir des années 1970, aucune disposition particulière n'ait été intégrée dans le dispositif pour assurer une répartition équilibrée des populations défavorisées, de plus en plus nombreuses en raison de la multiplication des situations de pauvreté et de précarité. L'inexistence d'un impératif de répartition équilibrée de ces populations entre les différents patrimoines, puis à l'intérieur du patrimoine de chaque organisme s'explique respectivement par l'inexistence d'une instance de concertation à l'échelle de l'agglomération ou du bassin d'habitat, et par l'effet de critères uniquement relatifs aux ressources, à la composition familiale et à la durée de l'attente ; c'est-à-dire dans les deux cas par l'absence d'une approche spatiale* »[1]. Le défaut de spatialisation. Avec cette juste intuition, l'auteur maquille la vérité derrière un sabir jurido-sociologique. L'accroissement de la pauvreté dans les années 1970 partit du restant que « *l'expansion* » n'avait pas résorbé, et grossit avec l'immigration de peuplement complètement désorganisée et inadaptée à l'économie française. Mais, devant cette série de mesures frôlant l'amateurisme, largement contradictoires et incohérentes, que pouvait le droit des logements sociaux ?

Le droit ne pécha pas seulement à cause de cette absence de spatialisation. Les organismes H.L.M., pendant des communes dans le droit de l'urbanisme, furent également mis en accusation : « *Ces organismes sont animés par des logiques et des tendances différentes qui se répercutent sur l'attribution des logements sociaux. La sociologie des organisations a révélé une nette différence entre les organismes gérés par les élus et les organismes privés*[2]*. Jusqu'au début des années 1980, les premiers manifestent une grande tolérance à l'égard des familles en difficulté, à condition qu'elles soient anciennement implantées sur la commune. Les sociétés privées, quant à elles, acceptent largement les candidats des comités interprofessionnels du logement (C.I.L.), souvent des ouvriers étrangers et leur famille. Au cours des années 1980, dans un souci de revalorisation de leur parc, et en réaction contre les phénomènes de* « ghetto »*, les gestions publiques et privées se*

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 193.

2 Cité par Emmanuelle Deschamps : Catherine Gremion, « La gestion locale du logement social », *Projet*, janvier-février 1989, p. 85 et s. ou Catherine Gremion, « Le logement social », *Informations sociales*, 1992, n° 21, p. 61 et s. Voir aussi, pour une présentation détaillée de la « *logique de gestion publique* » caractérisée par une rationalité politique, et de la « *logique de gestion privée* », tournée vers la rentabilité : Catherine Bourgeois, *L'attribution des logements sociaux, Politique publique et jeux des acteurs locaux*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1996 ; Catherine Bourgeois, « L'attribution des logements sociaux », *Études foncières*, 1995, n° 69, pp. 6-9.

sont uniformisées dans le sens d'un traitement plus strict des candidatures »[1]. Emmanuelle Deschamps reconnaissait donc que les pratiques antérieures étaient « *justes* », mais qu'elles évoluèrent plus strictement pour contrecarrer la progression du « *ghetto* ». C'est « *l'oubli* » des sociologues, et donc des urbanistes : la question de l'immigration. Les pratiques ont évolué naturellement au moment où les effets du regroupement familial devenaient préoccupants. Ces bailleurs sociaux devaient répondre à une demande qui s'était, dans certains quartiers, uniformisée ethniquement (ici *exclu* signifie immigré). Alors, ils se sont adaptés avec des moyens dérisoires, à une réalité qui s'imposait à eux et sur laquelle ils avaient peu d'emprise. Cette *responsabilité* du droit des logements sociaux est encore plus farfelue que celle du droit de l'urbanisme.

Cette responsabilité porte la marque de la repentance ; dans la droite ligne de ce dont parlait Henri Jacquot :« *il ne l'empêche pas mais ne l'impose pas non plus* »[2]. Le problème est que tout ça est bien alambiqué. La carence fautive : excuse magnifique. D'une plasticité sans égale, on peut l'accommoder à toutes les situations. Plusieurs auteurs de la doctrine, dont Emmanuelle Deschamps, ne s'en privèrent pas. Mieux, ils l'étendirent à plusieurs thèmes : l'absence de critère spatial dans l'attribution des logements sociaux, le manque de transparence dans l'attribution, l'absence de maîtrise des filières d'accès au logement social. Rien que ça. Et dans ce cas là, pourquoi ne pas remonter aux aménagements urbains réalisés à la demande d'Henri IV. Outre cette carence redoutable, l'auteur chargea la barque avec des *fautes* plus graves, comme la terrible « *inefficacité du contrôle des attributions* »[3] et les abominables « *effets pervers du surloyer et de l'aide personnalisée au logement* »[4]. Bref, une réaction étatique s'imposait.

Pour autant, la percée de l'État dans le « *social* » n'allait pas de soit. La décentralisation était encore fraîche, l'abandon de l'économie au marché, récent. Mais, la réalité des banlieues s'imposait, et toute inaction du gouvernement aurait traduit son impuissance : un tiens vaut mieux que deux tu l'auras. Alors, on officialisa cette quête de la lutte contre la pauvreté absolue, au détriment de celle de la pauvreté relative. Mitterrand s'appuya habilement sur le travail accompli par les chrétiens sociaux depuis les H.V.S. L'État pu entamer sa marche vers le remboursement de sa dette sociale[5], à

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 178-179.
2 Henri Jacquot, « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 96.
3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 189-191.
4 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 171-175.
5 Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 78.

travers la lutte contre les ghettos. La première pierre de cet édifice fut posée dans le droit des logements sociaux avec l'affirmation du droit au logement. Soucieux d'accroître son emprise sur les bailleurs sociaux, l'État fit preuve de dirigisme. Gérard Chevalier résuma cela avec justesse : « *Au début des années 1990, la multiplication des opérations de DSQ avait eu raison des illusions de convergence idyllique entre les objectifs centraux et ceux des communes*[1]*. Par ailleurs, ni l'action de la DIV, ni les contrats de ville ne suffisaient à assurer une prise satisfaisante sur les municipalités et les bailleurs sociaux. Un nouveau cadre législatif s'imposait, dont les avatars au cours de la décennie peuvent être lus comme l'expression d'une volonté croissante de contrôle des politiques locales. À la méthode douce pratiquée antérieurement*[2] *pour amener les municipalités à un effort de réflexion globale et de programmation sociale, succèdent des dispositions plus autoritaires* »[3].

Gérard Chevalier expliqua également que dans l'élaboration des nouveaux « *droits sociaux* », et plus particulièrement de ceux concernant l'urbain, le virage intervint avec la loi « *Besson* ». Cette dernière institua les P.D.A.L.P.D., dont il était prévu que l'élaboration se fasse conjointement entre l'État et le département, et qu'en cas de désaccord la décision revenait aux services ministériels. Les choses sont beaucoup plus limpides avec les P.O.P.S. ! L'instauration de ces plans manifesta une volonté d'accroître les pouvoirs de l'État dans l'attribution des logements sociaux, Gérard Chevalier précisait : « *Outre les objectifs d'accueil des populations défavorisées et les mesures de solvabilisation induites, ces documents devaient fixer la participation des organismes logeurs* « au regard de leur bilan social et de l'occupation de leur patrimoine » *(art. 15). À l'encontre des municipalités ou des bailleurs refusant de conclure un POPS ou n'en respectant pas les prescriptions, la loi Besson conférait aux préfets le pouvoir d'imposer des familles jugées prioritaires (art. 15)* »[4]. C'est la sempiternelle mise en accusation des communes, accusées d'être incapables de résoudre un problème qui ne dépend pas d'elle. Pour la cohérence, on repassera.

À l'heure des nouveaux « *droits sociaux* », l'État renforça ses prérogatives en se posant en garant du droit au logement. Mais cela n'allait pas se faire sans poser des difficultés juridiques.

1 Cité par Gérard Chevalier : Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994, p. 196.

2 Cité par Gérard Chevalier : Démarche incitative illustrée notamment dans les années 1970 par les *contrats de Plan* avec les communautés urbaines, les *contrats de villes moyennes* ou la politique des centres anciens puis dans les années 1980 par les *projets de quartier* ou les *plans locaux de l'habitat*. Voir Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, n° 4, 1991.

3 Gérard Chevalier, Sociologie critique de la politique de la ville, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 33.

4 Gérard Chevalier, Sociologie critique de la politique de la ville, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 34.

Comme l'a rappelé dans sa remarquable thèse[1] l'urbaniste Paule Quilichini, en 1982, le législateur n'avait pas décentralisé la politique du logement, au nom du principe d'égalité d'accès des citoyens au service public du logement. Il avait fait prévaloir le principe d'égalité sur celui de libre administration des collectivités territoriales[2]. Mais, avec l'adoption de ce P.D.A.L.P.D. une question se posait : comment l'État pouvait exercer une compétence qui ne lui appartenait qu'en partie ? Le Conseil Constitutionnel apporta la réponse : « *le logement des personnes défavorisées* […] *répond à une exigence d'intérêt national* »[3]. Forcément, qui dit intérêt national, dit « *pouvoir du dernier mot* » pour l'État[4]. Autre problème, la reconnaissance de la valeur constitutionnelle[5] du droit au logement n'entrait-elle pas en conflit avec le principe de libre administration des collectivités territoriales ? La réponse apportée fut nuancée. Si ce droit au logement pouvait être mis en œuvre par une collectivité territoriale, c'était à la condition que cette compétence soit encadrée par le législateur. Situation consacrée avec la loi « *Besson* ». Le Conseil constitutionnel rappelant qu'il incombe à l'État de « *prendre les dispositions appropriées* » pour prévenir des situations de rupture d'égalité selon les territoires[6].

Le prétexte de ce renversement de la table était le respect du droit au logement. Sans conteste, celui-ci était tout à la fois un étendard, une base juridique et la justification de l'action de l'État dans le domaine des logements sociaux[7]. Celui-ci renforça son emprise en son nom, afin d'assurer la mise en place du concept de mixité (celui de l'hyper-mixité), ici sous sa déclinaison *mixité sociale*. On tenta de raccrocher ce droit au logement à une vieille idée oubliée, celui-ci était présent dans le Préambule de la Constitution de 1946, implicitement aux 10e et 11e alinéas : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » ; « *Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

1 Paule Quilichini, *Logement social et décentralisation*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 213, 2001.
2 Paule Quilichini, *Logement social et décentralisation*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 213, 2001, p. 59.
3 C.C., décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *J.O.*, 1er juin 1990, p. 6 518.
4 Xavier Pretot, « Libre administration des collectivités territoriales et politique d'aide sociale. Note sous Conseil Constitutionnel, 29 mai 1990 (Décision n° 90-274 DC relative à la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement) », *R.D.S.S.*, 1990, p. 719.
5 C.C., décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *J.O.*, 1er juin 1990, p. 6 518 ; *R.F.D.C.*, 1990, p. 242 et s. ; C.C., décision n° 95-359 DC du 19 janvier 1995, *J.O.*, 21 janvier 1995, p. 1 166 ; Benoît Jorion, *A.J.D.A.*, 20 juin 1995, p. 455.
6 C.C., décision n° 96-387 DC du 21 janvier 1997 relative à la prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, *J.O.*, 25 janvier 1997, p. 1285.
7 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 196.

De ces quelques lignes très générales, il paraît compliqué de déduire ce concept. Mais c'est ce qu'on fit, au moment de l'instauration de la nouvelle « *donne urbanistique* »[1]. En pleine crise de mixité, l'article 1er de la loi du 6 juillet 1989[2] proclama : « *Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent* » ; puis « *L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales* ». Sauf que la mise en place d'un droit ainsi formulé, à vocation universelle, était en rapport direct avec une volonté de ne pas cibler une population précise, bien éloigné de l'objectif de la « *nouvelle donne* » urbanistique. Le législateur s'empressa de corriger son erreur avec la loi « *Besson* ». Par celle-ci, il orienta ce droit dans une vision restrictive : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* » ; puis : « *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* ».

En réorientant ce droit au logement à l'aune des nouveaux « *droits sociaux* », le législateur a joué habilement. C'est un droit fondamental, universel, proclament-ils ! mais il devait concerner, selon la loi « *Besson* », des personnes ciblées[3], ces fameux *exclus*. Et bien que mis en œuvre à l'échelon départemental, ce droit au logement fut appliqué sous l'œil attentif de l'État. Sous une apparente adaptation aux réalités, c'est la définition même du droit au logement qui s'est trouvée altérée. Conformément aux règles de l'État-Providence, la Constitution de 46 cantonnait le social aux possibilités économiques, et la solidarité était de tous pour tous. Le discours « *anti-ghetto* » était tout autre, ce droit au logement collait à une conception néo-libérale, où le *social*, proche de l'assistanat, n'était plus subordonné à l'économie, et où la solidarité ce concevait ainsi : de tous pour quelques-uns.

Ces précisions faites, la question de la nature de ce droit au logement reste posée : pour une partie de la doctrine, c'est un droit social à part entière, quand d'autres évoquent davantage un « *droit à l'insertion* » ou encore un « *droit processus* »[4]. Certains lui accordent encore moins de

1 Guillaume Drago, « La conciliation entre principes constitutionnels », *Recueil Dalloz*, 1991, pp. 265-269.
2 « Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 », *J.O.*, 8 juillet 1989, p. 8541.
3 Noémie Houard, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, mai 2009, p. 48.
4 Robert Lafore, « La pauvreté saisie par le droit », dans Robert Castel, Jean-François Laé (dir.), *Le revenu minimum*

valeur juridique, en le réduisant à un objectif programmatique, voire à un programme politique. Natalie Boccadoro souligne que : « *sous la plume de certains juristes, le terme de politique a même pu prendre une intonation péjorative qui semble devoir s'opposer au juridique* »[1]. On voit toute l'étendue de la contestation doctrinale, qui estime qu'une loi n'est pas le lieu pour des affirmations aux résonances constitutionnelles[2]. Cette opposition fut la répétition du débat sur le *droit à la ville* qui agitera plus tard la doctrine urbanistique.

L'autre critique récurrente porte sur le caractère général et imprécis de l'article 1er de la loi « *Besson* ». Des auteurs considèrent que cet article peut être utilisé abusivement car n'importe qui peut éprouver des difficultés particulières. La critique est intéressante pour au moins deux raisons. La première est qu'elle permet en partie d'expliquer le choix de ne pas rendre le droit au logement opposable. En effet, il faudra attendre pour cela la loi du 5 mars 2007[3]. Un tel droit, si on le considère comme opposable et surtout si cette opposabilité n'est pas encadrée, devient une véritable bombe atomique lâchée dans le droit de l'attribution des logements sociaux, étant donnée la complexité de la situation que cela engendrerait. Ce qui explique encore une fois, les choix effectués dans la loi instituant le D.A.L.O. La seconde raison est moins évidente mais plus intéressante. La position défendue par une partie de la doctrine révèle surtout le véritable rôle que l'on assigne au droit au logement au sens de la loi « *Besson* » : la lutte contre la ségrégation urbaine. C'est pour cette raison que l'on ne veut surtout pas en faire un droit universel opposable car les destinataires de la loi sont connus, ce sont les « *personnes défavorisées* », les *exclus*. Cette conception de la mise en œuvre du droit au logement entre parfaitement dans le contexte des réflexions de Dominique Schnapper sur les évolutions des systèmes de protection sociale étatiques[4]. À ce sujet, la politologue Noémie Houard remarqua que : « *dès le milieu des années 1980* [...] *l'État rompt avec la logique universaliste de l'État-providence en élaborant des catégories et des droits catégoriels, toujours plus diversifiés, avec l'accord et la collaboration des divers acteurs sociaux ; et qui insistent par ailleurs sur la tendance de l'État à corriger les inégalités des conditions de vie des citoyens par des mesures de* « discriminations territoriales » *prenant pour cibles des* « quartiers sensibles » *définis en termes territoriaux et socioéconomiques, manière d'occulter le fait qu'on*

---

d'insertion : Une dette sociale, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1992, p. 73.

1 Natalie Boccadoro, *Le droit au logement*, Thèse de doctorat en Droit sous la direction d'Arnaud Lyon-Caen, Université Paris X-Nanterre, 2007, p. 32.

2 Noémie Houard, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, mai 2009, p. 49.

3 « Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale », *J.O.*, 6 mars 2007, p. 4 190.

4 Dominique Schnapper, *La démocratie providentielle, Essai sur l'égalité contemporaine*, Gallimard, coll. NRF Essais, 2002.

introduit des discriminations à l'égard des personnes liées, et même définies socialement, par ce lien territorial »[1].

L'affirmation même de loi « *anti-ghetto* », ne sort pas de nulle part. Louis Besson, à l'époque ministre délégué au Logement et Michel Delebarre, ministre de l'Équipement livrèrent les analyses suivantes : « *Cette loi est bien une loi anti-ghettos et nous veillerons à ce que son application respecte cette volonté* […]. *Plusieurs centaines de quartiers urbains de notre pays connaissent – hélas ! – des situations s'apparentant à cette réalité du ghetto, qu'il nous faut combattre. C'est non seulement une question de dignité pour les personnes concernées, mais aussi une responsabilité fondamentale pour les représentants de la nation* »[2] ; « *Nous connaissons tous ces zones qualifiées pudiquement de* « sensibles » *où ont convergé – où l'on a fait converger – certaines catégories de populations souffrant déjà de lourds handicaps économiques et sociaux. Ces pratiques ont conduit, dans certains cas, à la constitution de véritables ghettos sociaux, à la concentration de familles en difficulté créant ainsi les conditions d'une nouvelle aggravation de leur situation. Nous devons impérativement y mettre fin, reconstruire les équilibres de vie, reconstruire les équilibres de la ville* »[3]. Partant de ce constat, ils bouleversèrent tout. Au point de faire de ce droit au logement : « *un simple volet du projet de diversification des catégories sociales dans l'habitat, ce droit perdant de ce fait son autonomie* »[4]. L'apport de la loi « *Besson* » est là : l'insertion de la mixité sociale dans le droit des logements sociaux, mais une mixité conforme aux directives de l'hyper-mixité. Un renforcement de l'autorité de l'État dans le secteur « *social* », au mépris de l'histoire et de la cohérence du droit : la lutte « *anti-ghetto* » justifie tout.

Souvent nommée, rarement définie, la mixité sociale reste un terme vague. Pour Jean-Claude Driant, il y a deux acceptions de la mixité sociale : « *Si l'espace habité doit être mixte, il doit permettre aux ménages relevant de toutes les catégories sociales de trouver à s'y loger à tout moment et dans de bonnes conditions. On rejoint ici l'approche en termes de satisfaction des besoins et ses relations avec le marché du logement. Ce sont les dynamiques de mobilité des ménages qui en sont le moteur. Les politiques du logement visent ici à rendre possible l'accomplissement des parcours de chacun. L'enjeu de mixité sociale consiste alors à éviter que se produise un effet de filtrage territorial ou de spécialisation sociale des espaces* ». L'auteur en déduit

1 Noémie Houard, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, mai 2009, p. 66.
2 Louis Besson, Sénat, 1ère lecture, Séance du 3 avril 1990, p. 19.
3 Michel Delebarre, Sénat, 1ère lecture, Séance du 5 avril 1990, p. 117.
4 Noémie Houard, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, mai 2009, p. 61.

les dispositions à mettre en place : « *on peut ne retenir que l'acception plus précise de la notion de mixité, qui correspond plutôt à une approche spatiale de la composition sociale des ensembles urbains, tant à l'échelle de l'opération immobilière que du quartier ou de la commune. Le but est alors de faire en sorte que les groupes sociaux visés cohabitent à ces différentes échelles. Les politiques s'affairent ici à* « mettre ensemble » *les groupes sociaux* »[1]. Il précise également les deux principaux modes d'action de cette dernière acception comme l'exigence d'un taux minimum de logements sociaux (que l'on retrouvera dans les 20 % du fameux article 55 de la loi S.R.U., et qui passera avec la loi A.L.U.R.[2] à 25 %) et la diversification de l'offre de logements dans les villes et les quartiers les plus marqués par la pauvreté. Ces définitions sont pourtant loin de donner une idée précise de la mixité sociale, d'autant qu'il mélange la mixité sociale et la mixité de l'habitat, la conception présente dans le droit de l'urbanisme et celle présente dans le droit des logements sociaux.

Si l'on devait simplifier les choses et proposer une autre distinction, on pourrait dire que la mixité sociale est à la fois un état : la cohabitation sur un même territoire de groupes sociaux aux caractéristiques diverses ; et un processus : le fait de faciliter la cohabitation sur un même territoire de divers groupes avec comme critères l'âge, la nationalité, le statut professionnel, les revenus, et l'ethnie, afin d'avoir une répartition plus équilibrée des populations. La mixité comme état serait la mixité en son sens traditionnel, que l'on appelait diversité sociale. Mais, la mixité comme processus serait plutôt l'hyper-mixité, soit une mixité-objectif ou encore une mixité imposée. Quoi qu'il en soit, prise par l'un ou l'autre de ces aspects la notion reste éminemment imprécise et soulève débats et polémiques. De plus, une incertitude strictement lexicale demeure. On parle indifféremment de mixité, de diversité ou plus rarement de brassage.

Pour ajouter à la complexité, on peut également remarquer qu'à la lecture des dispositions législatives, il y a eu une évolution sémantique. On a parfois commencé à parler de diversité, puis au fil des réaffirmations et des approfondissements, on a fini par parler de mixité. Marie-Christine Jaillet, dans une conférence-débat du 11 juillet 2002 fournissait une réponse à ces questionnements : « *Tout d'abord, il est intéressant de relever que l'on parle de mixité et non de diversité. Or, dans les faits, ce qui est en jeu, c'est la diversité sociale. La notion de mixité est un terme par essence ambigu. Il évoque un état de fait ou une situation qui serait de l'ordre de l'émulsion, c'est-à-dire de ce procédé physico-chimique qui, par agitation, abolirait l'existence de différences. Alors, pourquoi*

1 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, La documentation Française, coll. Les études, décembre 2009, p. 61.
2 « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », JO, 26 mars 2014, p. 5 809.

ce choix du terme de mixité plutôt que celui de diversité ? Cela est sans doute à mettre en rapport avec notre modèle politique : la mixité apparaît plus adaptée à la conception républicaine de l'universalité du citoyen, qui n'est jamais référée à des caractéristiques spécifiques, qu'elles soient culturelles, religieuses ou ethniques. Pour ma part, je lui préfère - même si je ne vais cesser de parler de mixité - le terme de diversité, qui, par définition, reconnaît l'existence de différences »[1]. Malgré toutes ces affirmations, questionnements, débats ou même affrontements, auxquels nous tenteront de répondre, cette mixité n'en demeure pas moins le fondement de la « *nouvelle donne* » urbanistique, irriguant le droit des logements sociaux de ses nombreux dispositifs au nom de la lutte contre le ghetto.

B) La surabondance de moyens

La première série de dispositifs juridiques fut prise avec la loi « *Besson* »[2] ; la seconde arriva dès la L.O.V.[3] La première concernait les logements sociaux, dont la compétence appartient toujours à l'État, la seconde visait l'urbanisme décentralisé. L'une vantait le droit au logement, l'autre le *droit à la ville*. Mais, ces lois étaient les deux faces d'une même pièce[4]. Emmanuelle Deschamps résuma cela à une « *spatialisation de l'attribution des* logements *sociaux* », concomitante à une inflexion sociale dans le droit de l'urbanisme[5]. Elle ne vit pas qu'au nom d'une lutte « *anti-ghetto* » aux contours obscurs, imposant une mixité indéfinie, l'État faisait une incursion dans le « *social* » extrêmement déstabilisatrice pour des droits, jusqu'à présent cohérents.

La première mesure d'importance, contenue dans la loi « *Besson* », concerna le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (P.D.A.L.P.D.). Ce plan n'existe plus sous cette forme, la loi A.L.U.R.[6] l'a fusionné avec les plans départementaux d'action pour l'hébergement des personnes défavorisées (P.D.A.H.P.D.), pour en faire des plans locaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (P.L.A.L.H.P.D.). Le P.D.A.L.P.D. précédait la loi « *Besson* », mais ce fut par elle l'occasion d'une consécration

1 Marie-Christine Jaillet, « La mixité, retour sur une notion ambiguë », *Acte de la conférence-débat de Marie-Christine Jaillet du 11 juillet 2002*, O.R.I.V.-Alsace, juin 2004, p. 2.
2 « Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6 551.
3 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.
4 Jean-Claude Toubon, « Du droit au logement à la recherche de la diversité », *Hommes et migrations*, n° 1151-1152, février-mars 1992, pp. 79-86.
5 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 196-197.
6 « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809.

législative[1], et la confirmation de son caractère impératif pour les départements. Le législateur choisit logiquement cet l'échelon en raison de la faiblesse des autres, et notamment celui des communes comportant : « *des décalages entre le découpage communal et les ensembles urbains et suburbains ainsi que les phénomènes de banlieue et des cités-dortoirs* »[2]. L'utilité de ce plan était qu'il permettait aux personnes ciblées « *d'accéder à un logement ou de s'y maintenir* », en accordant « *une priorité* [...] *aux personnes sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logés dans les taudis, les habitations insalubres, précaires ou de fortune* »[3]. Son contenu était riche, il comportait une analyse des besoins, ainsi qu'une évaluation du nombre de personnes concernées ; il définissait également les objectifs à atteindre, et organisait les moyens permettant de les atteindre. Quant à l'approche voulue, elle était *globale* : le plan concernait le logement locatif privé ou public, ainsi que l'accession à la propriété. Préparant ce que l'on retrouvera dans l'article 3 de la L.O.V.[4], la loi Besson permit à l'État de renforcer son emprise, en lui donnant tant dans l'élaboration de ces plans que dans la mise en œuvre, le pouvoir du dernier mot[5]. Enfin, ces plans n'étaient pas dépourvus de valeur normative. Le règlement départemental d'attribution des logements sociaux devait prendre en compte les besoins évalués par le plan[6]. Il s'imposait donc indirectement aux bailleurs sociaux. Un autre instrument permit de soumettre ces mêmes bailleurs à l'impératif de mixité : les P.O.P.S.

Derrière ce sigle, on nommait les protocoles d'occupation du patrimoine social (P.O.P.S.). Il s'agissait de contrats par le biais desquels on assigna un impérieux objectif de prise en compte des équilibres sociaux au niveau local[7]. Emmanuelle Deschamps remarqua à juste titre que : « *cet objectif de mixité sociale, qui doit guider l'élaboration des protocoles et la mise en œuvre des désignations préfectorales, constitue l'un des signes de spatialisation de l'attribution des logements sociaux : la nouvelle logique pousse à appréhender simultanément le profil du candidat attributaire*

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 200.

2 Georges Vedel, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », partie I, *Pouvoirs locaux*, n° 7, décembre 1990, p. 87.

3 Articles 2 et 4 de la « loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6 551.

4 Article 3 de la « loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521 : « *La réalisation de logements sociaux est d'intérêt national*. »

5 Plan qui devait être élaboré conjointement avec le département. Quant aux autres acteurs, ils furent cantonnés à des rôles de conseils. « Circulaire du 30 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements sociaux », *J.O.*, 26 janvier 1993, p. 1 325.

6 Article 15 I de la « loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6 551.

7 François Geindre, *L'attribution des logements sociaux*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, 1989, p. 28.et s.

et les capacités d'accueil du secteur où se trouve le logement qui lui est destiné »[1]. Le législateur pensa d'abord les rendre obligatoires, avant de reconnaître qu'ils ne devaient être conclus que lorsque la situation du logement social d'un secteur géographique l'exigeait (forts déséquilibres entre l'offre et la demande, longues listes d'attente et délais importants). En Île-de-France par exemple, le préfet était toujours habilité à demander un P.O.P.S.

L'initiative de la création d'un P.O.P.S. ne pouvait être le fait que de trois partenaires : le préfet, les collectivités territoriales et les organismes d'H.L.M. Ils devaient être au moins deux pour lancer ces protocoles, mais le préfet pouvait faire une demande formelle, dans le cas où les partenaires concernés n'engageaient aucune concertation ou si celle-ci n'aboutissait pas. Ces P.O.P.S. avaient pour objet de fixer les objectifs en termes d'accueil de populations défavorisées, et d'en déterminer les modalités d'application ainsi que les mesures pour rendre ces personnes solvables, voire de les accompagner socialement, si cela était nécessaire[2]. Une circulaire précisa que ces P.O.P.S. ne devaient fixer que des seuils minima et non pas maxima, car ces derniers pouvaient être générateurs d'exclusion[3]. De plus, si aucun protocole n'était signé, le préfet pouvait désigner des personnes prioritaires que les organismes H.L.M. étaient tenus de loger. Derrière une apparente concertation (les P.O.P.S. sont des contrats), l'État renforçait son emprise (le pouvoir de désignation du préfet).

Ces contrats furent remplacés par les accords collectifs départementaux (A.C.D.) institués par la loi 29 juillet 1998[4], modifiés par la loi 13 août 2004[5]. L'A.C.D. est un dispositif contractuel entre l'État et les bailleurs sociaux pour le logement des ménages cumulant des difficultés économiques et sociales. Des nouveautés apparurent. D'abord, l'accord collectif départemental est conclu pour une période de trois ans, et non plus d'un an, même si les objectifs quantifiés d'attribution demeurent annuels[6]. Ensuite, ce dispositif rend plus contraignant le pouvoir d'intervention directe du préfet en matière d'attribution de logements sociaux. Il reprend, en les renforçant, les procédures de sanction qui étaient prévues dans le cadre des P.O.P.S.[7] à

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 206.
2 Article 15 de la « loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6551.
3 « Circulaire du 30 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements sociaux », *J.O.*, 26 janvier 1993, p. 1325.
4 « Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions », *J.O.*, 31 juillet 1998, p. 11679.
5 « Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *J.O.*, 17 août 2004 p. 14545.
6 Article L. 441-1-2 du Code de la construction et de l'habitation.
7 Article L. 441-1-3 du Code de la construction et de l'habitation.

l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation. Le mécanisme ne diffère pas, par la nature des sanctions, de celui appliqué autrefois pour les P.O.P.S., à la différence près que ces derniers avaient un caractère relativement exceptionnel[1], alors que les accords collectifs départementaux sont une procédure de droit commun et que la mise en œuvre de la sanction devient impérative. La filiation entre les A.C.D. et les P.O.P.S. est flagrante. Le premier est une version plus aboutie du second, une arrivée à maturation maquillée derrière un changement de nom. Nous sommes toujours sous le patronage de la « *mixité sociale des villes et des quartiers* »[2]. Cette loi « *Besson* » a créé des instruments juridiques mais surtout une matrice toujours applicable. Comme dans le droit de l'urbanisme, rien de ce qui se trouve dans cette loi, dans ce qu'elle a de plus important, n'a connu d'inflexion majeure.

La loi fut complétée par la L.O.V., dans un contexte politique tendu. La situation des banlieues semblait s'empirer inexorablement, laissant les maires dans le désarroi. Peu enclins à laisser les choses aller d'elles-mêmes, ils se montrèrent de plus en plus pressants vis-à-vis de l'État, notamment sur deux points : une plus grande maîtrise des flux d'entrées sur leur commune, et l'extension de leur participation à autre chose que l'office public communal et leur contingent[3] (soit plus de pouvoirs sur l'attribution des logements sociaux). Mais les textes ne leur attribuaient qu'un contingent communal, en contrepartie de la garantie financière des emprunts consentis par la commune. La loi « *Besson* » n'avait pas répondu à leurs attentes. Elle leur avait certes donné l'initiative des P.O.P.S., instrument qui leur permettait de réorganiser l'attribution des logements sociaux sur leur commune, par la voie de la concertation et du partenariat, mais c'était un pouvoir limité : le pouvoir d'attribution demeurait une prérogative des organismes sociaux. Qui plus est le préfet avait été investi d'un pouvoir de désignation à titre de sanction, autrement dit d'une capacité effective d'attribution[4]. Les maires durent attendre la L.O.V. pour se voir attribuer des pouvoirs plus significatifs dans l'attribution des logements sociaux, par le biais notamment de la généralisation des commissions d'attribution. Mais c'était là de bien petites latitudes accordées par l'État.

Concernant le caractère obligatoire de la création des commissions d'attribution, ce n'était pas le fait de la L.O.V. ; l'obligation lui pré-existait mais ne valait que pour les organismes publics

1 Au 1er juillet 1996, 41 P.O.P.S. étaient signés dans 23 départements.
2 Article L. 441-1-2 du Code de la construction et de l'habitation.
3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 208.
4 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 210.

(O.P.H.L.M.[1] et O.P.A.C.[2])[3]. Cette distorsion fit couler beaucoup d'encre. Certains auteurs jugeaient ce « *décalage choquant et préjudiciable* », car les organismes privés avaient la même mission de service public. La loi « *Besson* » était restée étonnamment muette sur la question et c'est seulement la L.O.V. qui instaura ces commissions dans les organismes privés d'H.L.M. Les dispositions furent insérées dans un Titre VI consacré aux dispositions diverses. Après quelques péripéties dues à la navette parlementaire, le législateur retint la formulation suivante : « *dans chaque organisme d'habitation à loyer modéré une commission d'attribution chargée d'attribuer les logements locatifs appartenant ou gérés par cette société* »[4]. Cette formulation a le mérite de la clarté, « *dans chaque organisme d'habitation à loyer modéré* », c'est-à-dire, quel que soit le statut de l'organisme, privé ou public. La formulation actuelle, si elle apporte quelques modifications, ne remet rien en question : « *Il est créé, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif composée de six membres qui élisent en leur sein un président* »[5].

Le législateur calqua les commissions d'attribution sur le même modèle que les commissions des offices publics. Elles sont toutes composées de six membres, mais des adaptations se font en fonction de la nature de l'organisme :

- Pour les O.P.H. : deux administrateurs représentant la collectivité territoriale ou l'EPCI de rattachement, deux administrateurs désignés par le préfet, un administrateur représentant les locataires et enfin un administrateur désigné par les caisses ;

- Pour les sociétés anonymes d'H.L.M. : cinq administrateurs ou membres du conseil de surveillance de la société et un administrateur ou membre du conseil de surveillance représentant les locataires ;

1 Article R. 421-63 du Code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue du « décret n° 63-1245 du 19 septembre 1963 relatif aux conseils d'administration et aux commissions d'attribution des logements des offices publics d'habitations à loyer modéré », *J.O.*, 20 décembre 1963, p. 11 383.

2 Article R. 421-23 du Code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue du « décret n° 73-986 du 22 octobre 1973 relatif aux offices publics d'aménagement et de construction par transformation d'offices publics d'habitations à loyer modéré », *J.O.*, 26 octobre 1973, p. 11 505.

3 Ce type d'organismes publics (O.P.H.L.M. et O.P.A.C.) n'existe plus car ils sont tous devenus de plein droit des offices publics de l'habitat (O.P.H.) depuis l'ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat, *J.O.*, 2 février 2007, p. 2 028.

4 Article L. 441-1-1 du Code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de la « loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6 551.

5 Article L. 441-2 alinéa 1 du Code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de la « loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809.

- Pour les sociétés anonymes coopératives de production d'H.L.M. : six membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la société.

Le maire de la commune où sont implantés les logements attribués est membre de droit de la commission. Il a voix délibérative, et constitue un véritable septième membre de la commission d'attribution ; il dispose même d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix[1]. Ces dernières dispositions furent introduites dans le droit positif par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui est incontestablement un texte qui concerne surtout l'urbanisme et l'aménagement du territoire, et par extension la politique de la ville[2]. Preuve est encore faite du lien unissant le droit de l'urbanisme et le droit de l'attribution des logements sociaux. Il s'agit en ce sens d'une preuve supplémentaire de la porosité de ces différentes disciplines. La participation du maire n'était pourtant pas une innovation de la L.O.V., elle n'a fait que l'étendre aux S.A d'H.L.M. et aux S.A coopératives de production d'H.L.M. Emmanuelle Deschamps résuma cela : « *Il s'agit ici de donner pleinement satisfaction aux maires qui souhaitent appréhender personnellement les flux d'attribution sur l'espace communal, pour tendre vers une connaissance exhaustive. Et les logements sociaux gérés par ce type de sociétés anonymes n'échappent plus à cette logique* »[3]. Toutefois, notons que la jurisprudence a posé des limites à cette participation des maires : « *le maire ne peut être compétent pour attribuer des* logements sociaux alors même qu'il est membre de droit de la *commission d'attribution* »[4].

Un autre apport de la L.O.V. fut l'attribution « *nominative* ». Nous resterons succincts sur ce point que nous traiterons plus en détail. Voulue comme un instrument contraignant de mixité, il est présent dans le Code de la Construction et de l'Habitation à l'article L. 441-2. L'urbaniste Yves Jégouzo précisa que : « *les commissions attribuent un logement identifié à un candidat nommément désigné* »[5]. Une circulaire du 27 mars 1993 confirma cette position en indiquant : « *la commission doit effectivement statuer sur l'attribution du logement à une famille déterminée, et non pas fixer de simples critères d'attribution, ni à attribuer à une famille un certain type de logement, ni entériner des attributions déjà effectuées, ni même décider d'une liste d'attributaires sans mention des*

1 Article L. 441-2 alinéa 1 du Code de la construction et de l'habitation modifié par la « loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281.

2 Pour comprendre cette affirmation, voir l'article 2 de la « loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521 : « *La politique de la ville est un élément de la politique d'aménagement du territoire* ».

3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 223.

4 C.E., 21 juin 2000, *Commune de Charvieu-Chavagneux*, req. n° 198237, Tables du recueil Lebon, p. 856.

5 Yves Jégouzo, *L'émergence d'une mission de service public local de l'habitat*, F.N.O.H.L.M., A.F.D.U., 1995, p. 175.

logements effectivement attribués à chacun »[1]. Enfin, le dernier apport de taille en ce domaine fut à propos des S.C.I. et des S.E.M. Le législateur refusa de les traiter ensemble, même si techniquement l'obligation est plus ou moins la même, parce que ce n'étaient pas des organismes H.L.M. Pourtant la L.O.V. ne négligea pas ces sociétés. Pour les S.C.I., elle rendit obligatoire la création de commissions. Un décret du 27 mars 1993[2] se chargea de donner une liste exhaustive des S.C.I. concernées par cette obligation. Tout cela sera codifié à l'article R. 313-31-2 du code de la construction et de l'habitation[3] :

- les sociétés immobilières mentionnées au 2° du I de l'article R. 313-31 qui ont pris la forme de sociétés civiles et qui ne peuvent réaliser que des opérations locatives prévues à l'article R. 313-17 ;

- les sociétés immobilières mentionnées au 2° du I de l'article R. 313-31 qui ont pris la forme de sociétés civiles et qui ne peuvent réaliser que des opérations à finalité d'accession à la propriété prévues à l'article R. 313-16 et financées dans les conditions prévues audit article ;

- les sociétés immobilières constituées à l'aide des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction et dont 50 p. 100 au moins du capital ont été souscrits ou acquis au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction par des employeurs ou par des organismes habilités ou agréés à collecter cette participation.

Pour les S.E.M., la tâche était plus complexe. À la lecture de la loi, il semble qu'elles échappent à cette exigence[4] car les dispositions relatives aux S.E.M. ne concernent que la communication d'informations au conseil municipal et la possibilité pour le maire d'effectuer une demande pour être entendu[5]. La L.O.V. influença cette extension de l'obligation mais indirectement. C'est un décret d'application de celle-ci[6] qui soumit les SEM à la création d'une commission

1 « Circulaire du 27 mars 1993 relative aux commissions d'attribution des organismes de logement social », *Moniteur T.P.*, Textes officiels, 23 avril 1993, p. 321.

2 « Décret n° 93-750 du 27 mars 1993 portant application de l'article L. 313-1-3 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux clauses types des sociétés immobilières dont 50 p. 100 au moins du capital ont été souscrits ou acquis au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, et portant diverses modifications du code de la construction et de l'habitation », *J.O.*, 29 mars 1993, p. 5 637.

3 Article R. 313-31-2 du Code de la construction et de l'habitation, modifié par la « loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 relative à l'Union d'économie sociale du logement », *J.O.*, 1er janvier 1997, p. 19.

4 Rémi Rouquette, La loi d'orientation pour la ville, *L.P.A.*, 21 août 1991, n° 100, p. 16.

5 Article L. 441-2 alinéa 7 du Code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de la « loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521

6 « Décret n° 92-726 du 28 juillet 1992 portant application des articles 37, 38 et 41 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 30 juillet 1992, p. 10 230 modifié par le « décret n° 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de

d'attribution, dispositions que l'on retrouve dans le CCH à l'article R. 481-1 ainsi rédigé : « *Dans les sociétés d'économie mixte gérant des logements faisant l'objet de conventions régies par le chapitre III du titre V du livre III du présent code, la commission prévue à l'article L. 441-2, qui attribue nominativement chacun de ces logements lorsqu'ils sont mis ou remis en location, est composée et fonctionne conformément à l'article R. 441-9* »[1].

Ces interventions dans le droit de l'attribution des logements sociaux, et notamment l'insertion d'un impératif de mixité sociale, doivent être vues comme la réponse à une concentration des « *personnes défavorisées* » dans certains quartiers, voire même dans certaines communes. Le législateur croyant à une mauvaise volonté des communes, accusées d'exclure ou de concentrer ces populations, tenta de mettre en œuvre un travail de rééquilibrage social dans le cadre d'une « *politique de peuplement* »[2]. Mais, la lutte anti-ghetto ne se satisfaisait pas de ce bouleversement juridique et le législateur pensait que seule une action globale en viendrait à bout. On en vint rapidement à la conclusion suivante : cette politique ne pourra aboutir que si elle est accompagnée d'une politique de construction sociale et de mixité de l'habitat[3]. Comme l'a dit Nicole Tabard : « *Jusqu'à la LOV, l'injonction à la mixité a essentiellement porté sur les quartiers HLM* « de mauvaise notoriété »*, ignorant que d'autres lieux dans la ville, les quartiers riches, sont infiniment plus homogènes socialement* »[4]. La solution était toute trouvée : la mixité. Marie-Christine Jaillet confirma : « *La LOV puis la loi SRU ont contribué à déplacer cet enjeu, dans la mesure où elles ont fait porter l'obligation de mixité à l'échelle de l'agglomération, par le développement d'une offre HLM plus équilibrée. Elles visaient en effet à mieux répartir le logement social dans l'ensemble des communes de l'agglomération, en tenant compte, dans les choix de localisation, de l'accession des équipements et des services urbains* »[5].

Ce constat est perceptible dans les débats parlementaires des deux lois. Droit au logement et

---

l'habitation », *J.O.*, 25 septembre 1999, p. 14 323.

1 Article R. 481-1 du Code de la construction et de l'habitation.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 208.

3 Renaud Epstein, « Aborder le problème de la ségrégation à partir des quartiers populaires, c'est prendre le problème à l'envers », *Le Monde*, 24 janvier 2015, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/banlieues/article/2015/01/24/aborder-la-segregation-a-partir-des-quartiers-populaires-c-est-prendre-le-probleme-a-l-envers_4562696_1653530.html

4 Nicole Tabard, « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire », *Economie et Statistique*, n°270, octobre 1993, pp. 5- 22.

5 Marie-Christine Jaillet, « La mixité, retour sur une notion ambiguë », Acte de la conférence-débat de Marie-Christine Jaillet du 11 juillet 2002, O.R.I.V.-Alsace, juin 2004, p. 7.

droit à la ville sont les deux faces d'une même pièce : la lutte « *anti-ghetto* ». Ils sont complémentaires[1] et relèvent de la même « *action globale* ». Ce raisonnement a sa logique : il n'est possible de répartir de façon équilibrée les « *personnes défavorisées* » que si les logements sociaux sont eux-mêmes répartis de manière équilibrée[2]. Parce que l'urbanisme était décentralisé, et pas le droit des logements sociaux, le législateur dut faire en deux temps. Il ne prendra plus cette peine. Le droit de l'urbanisme s'ouvrira progressivement aux autres disciplines, toujours sur le thème de la lutte « *anti-ghetto* », toujours pour aller vers plus de mixité, et ce, en dépit de la cohérence de la matière, en dépit d'une dépossession de ses sujets de prédilection, en dépit même de l'efficacité d'un tel droit. Mais, au moment de la consécration de la « *nouvelle donne* » urbanistique, les urbanistes qui s'élevèrent contre ces développements insensés furent mis en minorité. La politique de la ville, cœur nucléaire de la lutte « *anti-ghetto* » connaissait une consécration législative, mettant à sa remorque le droit de l'urbanisme.

1 Noémie Houard, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, mai 2009, p. 60.

2 Rémi Rouquette, Hélène Lipietz, « Le droit au logement », *A.J.P.I.*, 1990, p. 770.

Conclusion de la Section I

Les bases idéologiques de la « *nouvelle donne* » urbanistique ont été jeté : droit à la ville et mixité. Les diagnostics également : il y a des problèmes de ségrégation dans les quartiers populaires des métropoles. Uniquement ici ! La solution : la mixité sociale. Sauf qu'il ne faut pas creuser longtemps pour découvrir que cette boîte bien ornée est vide. La mixité sociale et le droit à la ville sont deux concepts vagues. Le premier peut être éclairci, le second demeure obscure. Cela ne l'empêcha pas de servir de justification éthérée à celui de mixité sociale. Ce concept nous l'avons analysé et nous avons démontré qu'il est une déviance de la mixité sociale, en conséquence nous l'avons nommer hyper-mixité. Le cœur de la « *nouvelle donne* » urbanistique.

Nous avons compris très vite que l'État, en même temps qu'il lançait la « *nouvelle donne* » urbanistique, instaurait un tête à tête avec les plus grandes villes françaises, les métropoles. Nous avons compris également ce qui était recherché avec cette notion de mixité sociale. C'est toute la complexité de cette partie, les pouvoirs publics ne se sont pas lancés sur le terrain aventureux de la recherche de mixité culturelle, ils ont contourné l'obstacle en voulant faire de la mixité sociale. Car pour eux la séparation culturelle se doublait d'une séparation économique : il y avait la classe moyenne composé des « *natifs au carré* » d'un côté, les immigrés paupérises de l'autre. En agissant sur la mixité sociale il pensait faire d'une pierre deux coups : de la mixité sociale et de la mixité culturelle. Le coup d'essai de cette nouvelle politique eut lieu avec la réforme dans le droit des logements sociaux.

SECTION II. L'INSERTION DE L'HYPER-MIXITÉ DANS LE DROIT DE L'URBANISME

Peu de manuels de droit de l'urbanisme ne distingue pas la politique de la ville de la discipline juridique. L'éloignement des deux l'exige. Dans la pratique ce n'est plus la cas. La politique de la ville a été intégré dans le droit de l'urbanisme et l'a changé, ce mariage de déraison a donné la « *nouvelle donne* » urbanistique ; dès lors il est illusoire de vouloir conserver une distinction devenue artificielle. Le législateur dans la L.O.V. ne précisait-il pas que la politique de la ville faisait partie intégrante de l'aménagement du territoire ? Pour autant, et pour souligner le rôle moteur de celle-ci, notamment à travers la notion d'hyper-mixité, nous présenterons les choses selon deux conceptions du droit de l'urbanisme, une extensive et une traditionnelle.

La première correspond à la politique de la ville. Le D.S.Q. est l'héritier direct des opérations sociales de l'habitat. La politique de la ville n'a rien créé, en terme d'outils ou d'actions. Le vocabulaire en revanche, lui, a changé. On a cherché à employer de nouveaux termes pour revigorer une politique qui n'a connu que l'échec. Cela a pris la forme d'une sorte d'étayage intellectuel et militant de thématiques développées des années plus tôt. Le diagnostic du problème, ses causes, les réponses à y apporter, tout était déjà défini et partagé par une bonne partie de la classe dirigeante et de la doctrine tant sociologique que juridique. Au début des années 1990, l'alternance politique a joué et gauche et droite se sont succédées ; aucune n'a remis en question l'action de l'autre (§ I). Après avoir imposé ses constats et ses solutions, la politique de la ville a changé la nature du droit de l'urbanisme, lui faisant perdre son caractère objectif, et le mettant au service de la lutte contre l'exclusion, au nom de la « *mixité sociale* » (§ II).

§ I : DANS LA CONCEPTION EXTENSIVE DU DROIT DE L'URBANISME : L'INVENTION « *POLITIQUE DE LA VILLE* »

La politique de la ville naît de l'échec de l'ensemble des dispositifs et des institutions qui la précèdent et qui visaient à lutter contre la ségrégation. Cette action publique avait imposé des thèmes, des méthodes, une approche, dont la politique de la ville constituait un aboutissement. Mais, comment imposer quelque chose qui avait échoué ? Si les politiques sociales urbaines avaient été des solutions pratiques drapées d'oripeaux humanistes, la politique de la ville n'était pas autre chose qu'une resucée de ces politiques agrémenté d'un *aggiornamento* rhétorique (A). Mais, un

changement de vocabulaire emporte peu de conséquences. En conservant les mêmes diagnostics, et les mêmes actions, même déployés à plus grande échelle, on se condamne juste à un échec plus grand. Cette réalité n'effraie pas ses thuriféraires qui ont longtemps expliqué l'échec pas une « *insuffisance* » de la cure. Ce faisant c'est enclenché une mystique des moyens (B).

A) Une politique à forte connotation morale

Le mot « *ville* » est en fait un détournement sémantique. Il ne s'agit aucunement de convaincre les habitants des banlieues qu'ils ne vivent pas dans des endroits dégradés et que l'on va agir pour eux. C'est une propagande à destination des autres habitants de la ville, dont le pouvoir politique s'imagine qu'ils sont tous bien portants et inclus, économiquement et socialement. De même, la politique de la ville fut présentée comme une politique de rupture avec les pratiques antérieures : les opérations sociales urbaines et *l'urbanisme ségrégatif*. Ce fut seulement l'enfouissement du cadavre de l'ordre urbanistique. Comme le rappelait l'historien Thibault Tellier : « *L'invention de la politique de la ville ne marque* [...] *pas la fin de l'expertise urbaine issue des réseaux chrétiens. Elle en constitue au contraire l'une des matrices principales* »[1] ; soit la consécration législative, et institutionnelle, de politiques qui étaient aux marges de l'action publique depuis 1973.

Comme souvent, une étude strictement administrative ou juridique éclairerait en rien cette inerte matière. Nous avons déjà démontré l'influence des réseaux chrétiens dans la définition de la politique de la ville. Thibault Tellier le rappelait : « *Un certain nombre de militants issus des courants chrétiens sociaux s'est engagé en faveur d'une meilleure prise en compte des enjeux sociaux de la ville des Trente Glorieuses. Selon Robert Lion, des personnes comme Guy Houist, André Trintignac, Henri Théry, portaient l'idée selon laquelle, en vertu de leur identité de chrétiens culpabilisés, ils se devaient de* « faire le bien »[2] »[3]. Nous avons également démontré qu'à la suite du « *tournant* » de 1983, les sociaux-démocrates, devenus sociaux-libéraux, avaient remporté une victoire intellectuelle. Ils avaient imposé le libéralisme économique, et ils disposaient à présent d'un boulevard pour imposer leurs thèmes sociaux. C'est ainsi que l'ordre urbanistique, déconstruit patiemment depuis les années 1970, laissa place à la « *nouvelle donne* » urbanistique. La politique de la ville devint le lieu de réflexion du problème des banlieues. Nous avons également parlé d'une

1 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, p. 47.
2 Cité par Thibault Tellier : Entretien de l'auteur avec Robert Lion, 7 juillet 2007.
3 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, p. 47.

parenté entre les opérations sociales urbaines et la politique de la ville. Mais sa consécration aidant, les approches et thèmes des premières devinrent les dogmes de la seconde. Gérard Chevalier résuma bien cela : « *Il ne s'agissait plus d'une doctrine propagée aux marges de l'action publique, telle que celle du DSQ, mais d'un système de croyances et de prescriptions voilées que l'action convergente de différents groupes et des médias a fini par transformer en un air du temps sur les banlieues et l'exclusion*[1] »[2] (aidé en cela par les sciences humaines, et notamment la sociologie[3)].

Pour comprendre ces nouvelles croyances, un bref retour dans le temps s'impose. Les thèmes de la « *participation des habitants* » et de *l'exclusion*, moins important, étaient déjà présents dans les H.V.S. La C.N.D.S.Q. oublia la « *concertation* » au profit de la « *participation active des habitants* », même si l'on parlait des mêmes choses. Sauf que cette rupture sémantique était censée marquer une distinction vers un volontarisme accru. Et comme l'a fait une nouvelle fois remarquer Gérard Chevalier, la nuance n'était pas sans signification : « *l'espoir d'une implication physique des locataires renvoyait à une imagerie fixée par la CNDSQ et son réseau dès la création de celle-là.* […] *En dépit de la diversité de leurs origines, les habitants étaient saisis comme une substance homogène dans toutes les occurrences d'action revendicative* »[4]. On apprenait ainsi avec les rapports de la C.N.D.S.Q. que : « *les habitants sont porteurs d'une approche globale des différents problèmes qu'ils rencontrent : habitat, travail, santé, qu'exprime la demande sociale. Celle-ci n'est jamais fixée. Elle s'élabore constamment dans un mouvement complexe d'aller et de retour, de contradictions réelles ou apparentes, qui traduit la diversité et la richesse du vécu des populations* »[5]. Cela tombait bien, puisque ces « *aptitudes* » des populations coïncidaient parfaitement aux thèmes développés dans l'action sociale globale.

Au-delà de l'aspect critique, Thibault Tellier permet de mieux situer le participation, et explique sa consécration dans la politique de la ville : « *L'idée première est que les nouvelles formes urbaines ne pourront réussir que si l'on est en capacité d'y implanter de véritables communautés d'habitants. Pour cela, il est nécessaire de donner à ces derniers de véritables*

1 Sur la place des thèmes de la « banlieue » et de « l'exclusion » dans le débat politique à cette époque : Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Éditions du Seuil, coll. Liber, février 2007, pp. 29-32.

2 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 133.

3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 133.

4 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 134.

5 Cité par Gérard Chevalier : Compte rendu d'une réunion de représentants de la CNDSQ le 8 juillet 1982, ministère de la Justice, décembre 1982, non paginé.

moyens pour faire vivre la participation. Dans son ouvrage intitulé Pour une civilisation de l'Habitat*, publié en 1969 et préfacé par Pierre Mendès-France, Louis Houdeville, militant chrétien, membre de la Commission de l'habitat de la CFDT, en appelle à la fondation rapide d'une nouvelle politique en matière d'habitat et de logement. Parmi les prérequis exigés pour y parvenir, figure au premier plan l'enjeu de la participation des citoyens à la politique de l'habitat qu'il appelle de ses vœux. De son point de vue, cette civilisation de l'habitat ne sera pas le fruit de la relecture des politiques urbaines :* « elle sera d'abord l'illustration d'un nouveau style de vie reposant sur la participation démocratique des citoyens à la définition de cette politique, à la gestion effective des réalisations qui en découleront, ce qui nécessite, en même temps qu'une éducation permanente des citoyens, une information systématique et intelligible »[1] »[2]. Cette longue citation est indispensable puisqu'elle explique, indirectement, le succès de la « *participation* ». Étant donné qu'elle semble relever de l'incantation, plus que d'un impératif pratique, elle peut perdurer. Et perdurera. Même en dépit d'une réelle participation.

On étaya cette thématique de la participation d'un lexique complet, destiné à la définir, l'expliquer, la justifier. On la définit donc comme : « *une force de progrès capable d'opérer une* reconquête *des quartiers et une* réappropriation *de son cadre de vie* »[3]. L'idée sous-jacente était de mettre les responsables devant le fait accomplit. Ils ne devaient pas se dérober face aux habitants ; ils étaient *interpellés* par eux. C'est ce qu'on devait déduire de formules obscures : « *clarifier, c'est prendre le risque de la confrontation directe avec les habitants* »[4]. Il s'agissait de demande sociale souhaitée, d'une poussée salutaire mais destructrice qui mettait les responsables au pied du mur. À côté des formulations évoquant le « *sursaut* » des habitants mécontents, Gérard Chevalier remarqua très justement que les différents acteurs de la C.N.D.S.Q. avaient adopté une rhétorique de « *l'avènement* », de *la prise en charge*, de *la prise de responsabilités* ou de *la prise de conscience*. Les habitants des quartiers difficiles étaient infantilisés.

Cette ambivalence dans la doctrine du D.S.Q. embêtait les responsables politiques au pouvoir à la fin des années 1980. Le thème de la participation devenait moins exploitable. Tantôt « *figure renouvelée du peuple* » dont les responsables locaux « *avaient à apprendre* », tantôt victime d'une logique technocratique qui faisait d'eux des objets de « *politiques sectorielles injustes et*

1 Cité par Thibault Tellier : Louis Houdeville, *Pour une civilisation de l'Habitat*, Éditions Économie et humanisme – Éditions ouvrières, 1969, p. 392.
2 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, p. 48.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 135.
4 *Ces quartiers où s'invente la ville*, C.N.D.S.Q., 1985, pp. 16-17.

inadaptées, présentés comme objets du mépris général »[1]. Le thème de la participation connu un infléchissement : « *dans le but de sortir le quartier de sa marginalité, il doit lui-même se mettre en valeur* »[2]. Derrière cette utopie, on retrouvait les idées de désaffiliation, de disqualification ou de « *désappartenance* ». Mais, devant l'inconséquence de ce thème, le choix des responsables politiques se fixa sur celui, porteur, de *l'exclusion*.

Ce dernier s'est imposé subrepticement. Les anciennes politiques de D.S.Q. tombaient en désuétude, provoquant la colère de ses animateurs locaux. Ce mécontentement fut habilement récupéré par François Mitterrand qui avait fait du « *grand chantier de la civilisation urbaine* » l'un des axes majeurs de sa campagne de 1988. Cet engagement du président devait se traduire, pour le gouvernement Rocard, par la mise sur pied d'une politique nouvelle à destination des banlieues. Au gouvernement on écarta l'idée d'une relance de la politique des quartiers (toutes celles qui précédent), vilipendée par les membres de Banlieues 89. Ils lui reprochaient son caractère partiel et stigmatisant[3]. Pour autant, la solution que le gouvernement finit par retenir n'était rien d'autre qu'une « *généralisation* » des politiques des quartiers, maquillées derrière le mot « *Ville* ». Ce retournement avait un avantage immédiat : il permettait de rejeter la responsabilité sur les maires, et de poser l'État en garant, alors que c 'était bien lui qui gardait la compétence de l'immigration, du social, de l'économie.

Mais ce changement d'échelle ne correspondait pas qu'à des préoccupations d'ordre technique ou idéologique. Gérard Chevalier a démontré la fonction éminemment tactique de ce changement. D'une part : « *Appliquée comme un mot d'ordre lancé au sommet de l'État, elle répondait à l'objectif de freiner l'ascension du Front National dans les quartiers déshérités à l'approche des élections municipales de mars 1989* ». D'autre part : « *Comme le montreront les affrontements parlementaires suscités par la LOV, les thèmes sécuritaires avaient largement pénétré les formations de droite traditionnelle*[4]*. La politique de la ville représentait une esquive habile de la question de l'immigration qui en constituait pourtant un des enjeux locaux majeurs et qui avait fait l'objet d'une réflexion interministérielle depuis janvier 1989, suite à la remise du rapport Hessel*

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 138.
2 Isabelle Caprani, *La construction urbaine des formes de représentation dans le contexte des relations interethniques. Les leçons d'un quartier du centre-ville de Nice*, Peter Lang, coll. Publications Universitaires Européennes, volume 421, 2008, p. 81.
3 Voir Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *Le développement social urbain : constitution d'une politique (1982-1992)*, Comité d'évaluation de la politique de ville, 1992, p. 97.
4 Sylvie Tissot, *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*, thèse de doctorat de sociologie, Paris, E.H.E.S.S., 2002, pp. 85-86.

(novembre 1988) »[1]. Ce refus, en plus haut lieu, de traiter frontalement la question de l'immigration a conduit au rassemblement des Français et des étrangers défavorisés dans la catégorie des *exclus*[2]. Comme le rappela Chevalier, cette notion d'exclus : « *a été une manipulation politique, un déplacement discursif habilement opéré par M. Rocard et son cabinet en 1989* »[3]. Après les *habitants* des H.V.S., le refoulement de la question de l'immigration prit le nom *d'exclusion* dans la politique de la ville.

Une fois le consensus trouvé sur les notions à exploiter, il restait à le mettre en pratique. Pour cela, il a fallu le concours d'un acteur bien précis de la politique de la ville : la Délégation interministérielle à la ville. Créée par le décret du 28 octobre 1988[4], elle regroupait en une seule institution le C.N.P.D., la C.N.D.S.Q. et Banlieues 89. Structure à la fois transversale et militante, la D.I.V. a largement contribué à imposer ses constats, la ségrégation et les *exclus*, et ses solutions : l'urbanisme de mixité. Elle les a érigés en dogmes. Son succès, elle le doit à sa force numérique, à sa détermination et à ses soutiens tant internes qu'externes de l'administration. Nous ne sous-estimons pas les résistances opposées par les autres administrations, d'autant plus que la D.I.V. était beaucoup plus puissante que ces devancières. Mais ce type d'opposition est courant. Comme l'expliquait le sociologue Bruno Jobert, toutes les administrations qui se sont faites les hérauts d'une approche transversale, globale, ont rencontré des résistances de la part des administrations sectorielles traditionnelles[5].

Malgré cela, la D.I.V. s'est imposée. Gérard Chevalier décrivit, non sans une pointe de sarcasme, la « *méthode* » D.I.V. : « *alors que les missions adoptent généralement une attitude prudente pour assurer leur survie, notamment financière*[6]*, la DIV s'est placée d'emblée dans une position d'interpellation des cabinets et des directions ministériels. Au nom des principes de globalité et de solidarité qui guidaient sa démarche, ses membres s'arrogeaient le droit de faire la leçon aux administrations réticentes à financer les premiers contrats de ville*[7] ». Elle pouvait agir

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 122.
2 Voir Monique Dagnaud, « Gouverner sous le feu des médias », *Le Débat*, n° 66, septembre-octobre 1991, p. 56.
3 Entretien avec Gérard Chevalier, Nice, juin 2015.
4 « Décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain », *J.O.*, 3 novembre 1988, p. 13798.
5 Bruno Jobert, *Le social en plan*, Éditions de l'Atelier, coll. Politique sociale, 1981, pp. 133-138.
6 Calliope Spanou, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1991, p. 145.
7 Voir sur la question : Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *Le développement social urbain : constitution d'une politique (1982-1992)*, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1992, pp. 45-48 et Dominique Dammame, Bruno Jobert, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *R.F.S.P.*, Volume 45, n° 1, 1995, p. 18.

ainsi grâce à : *« Ses appuis au plus haut niveau* [qui] *lui permettait de contourner les services récalcitrants et d'en appeler directement (ou via les élus locaux) aux arbitrages de M. Rocard. Un front des opposants ne tarda pas à se former, qui regroupait en particulier des administrations telles que la DATAR ou le ministère de l'Équipement, dont la nouvelle politique affectait le champ d'intervention et les moyens ou qui, telle la direction du Budget, la considéraient comme hautement propice aux* « dérives » *et aux* « dérapages » »[1].

Gérard Chevalier poursuivit sa démonstration en expliquant comment la D.I.V. s'était servie des villes signataires des premiers contrats pour trouver des appuis qui lui permirent de gagner en influence : « *Sans autre finalité déclarée que la* « prise en compte des objectifs de solidarité dans un projet global de développement »[2]*, elle s'est d'abord manifestée comme une entreprise d'unification doctrinale des projets locaux. Eu égard à la variété des interprétations permises par les termes employés, les animateurs de la DIV se sont appliqués à imposer une méthodologie, c'est-à-dire une démarche rappelant à ses différents stades* […] *les principes de lutte contre l'exclusion, de solidarité, de partenariat, d'intercommunalité, etc.* ». L'auteur conclut : « *L'importance de la conformité formelle des engagements municipaux*[3] *se retrouvera par ailleurs, dans l'obligation faite à tous les contrats*[4] *d'inclure une* Charte du Développement social urbain *fournie par la Délégation interministérielle des villes* »[5].

Ce succès politique et administratif de la D.I.V. fut bientôt suivi d'un succès médiatique, grâce au « *concours missionnaire de la revue* Esprit »[6]. Très tôt, les tenants de la politique de la ville confièrent à la revue la mission d'organiser des séances de réflexion sur la question[7]. C' était un

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 127.

2 « Circulaire n° 3464 du 22 mai 1989 relative au programme d'action du Comité interministériel des villes et du développement social urbain », *J.O.*, 20 décembre 1989, p. 41.

3 Gérard Chevalier apporte ici quelques informations complémentaires et souligne que des observations convergentes figuraient dans les rapports d'évaluations produits à cette époque, qu'ils soulignent « *la langue de bois de la globalité, du partenariat et de l'intercommunalité* », la prégnance de la « *présentation politique* » des engagements souvent flous pris par les signataires ou la « *référence obligée* » à la lutte contre l'exclusion. Il fournit également quelques référence qui permettent d'approfondir la question : Cabinet TEN, *Rapport intérimaire sur l'évaluation des contrats de ville*, 1992, pp. 13 et 21 ; Conseil national des villes, *Rapport du comité d'évaluation de la politique de la ville. Premier essai de synthèse à partir des travaux territoriaux*, novembre 1992, p. 20 ; Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *Le développement social urbain : constitution d'une politique (1982-1992)*, Comité d'évaluation de la politique de ville, 1992, p. 109.

4 *Rapport sur le budget 1992 de la politique de la ville*, D.I.V., 1992, p. 13.

5 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 129.

6 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 150.

7 Philippe Genestier, « Le quartier, ou la quête du territoire de l'agapè : enquête sur les lieux d'où souffle l'air du temps politico-scientifique » dans coll., Yves Chalas, Jean-Pierre Gaudin, Philippe Genestier, *Intégrer au quartier, intégrer par le quartier : l'échelle du développement social urbain en question*, rapport de recherche, ministère du

choix cohérent et pertinent. Cette antique revue, fondée en 1932, réunissait des intellectuels catholiques non conformistes, qui formaient la « *deuxième gauche* » au moment de l'invention de la politique de la ville. Nous avons déjà démontré les nombreux liens entre eux et la doctrine de la politique de la ville[1], aussi nous concentrerons-nous sur l'apport de cette revue.

Pour bien saisir ce rôle, il faut se rappeler que la D.I.V. était alors en recherche de légitimité médiatique. Elle souhaitait obtenir le soutien de cautions intellectuelles prestigieuses pour donner à la politique de la ville ses lettres de noblesse, et prendre de l'importance au sein de la hiérarchie administrative. Gérard Chevalier a noté qu'au sein de la revue se côtoyaient des historiens de renom, des figures de la sociologie, de l'urbanisme et de la haute fonction publique, ainsi qu'un nombre important de chercheurs et d'universitaires à peine moins connus. Une aubaine pour la D.I.V. qui cherchait également à toucher un public plus large que les élus, fonctionnaires, animateurs locaux, chercheurs et enseignants habituellement impliqués dans ce domaine[2]. Les fruits de ce rapprochement furent magnifiques : ce que pensait l'un, l'autre le mettait en forme ; ce que testait l'un, l'autre l'analysait. Cette collaboration a été si forte au début des années 1990 que nombre de colloques, congrès, journées, rencontres ou encore tables rondes est impossible à établir de manière précise. Pour autant, comme le fit remarquer Gérard Chevalier, la relative diversité des avis dissuade de rechercher une communauté de pensée[3] : « *Tout au plus peut-on noter la revendication d'une posture savante et le partage d'un vocabulaire à la fois descriptif et normatif sur les* problèmes contemporains *ou la* nouvelle question sociale »[4]. Si l'unanimité recherchée par la D.I.V. ne s'est pas faite sur les solutions, elle s'est faite, et c'est une aubaine pour elle, sur les thèmes.

Ce travail de la revue *Esprit* se poursuivit sur une autre thématique : la citoyenneté. Là encore, c'est la revue qui a fourni les armes nécessaires à un *Aggiornamento* rhétorique ; elle servit d'avant-garde au passage de la rhétorique de la participation du public à la rhétorique compassionnelle, avec caution républicaine, de la politique de la ville sur la citoyenneté. Au moment du D.S.Q., les responsables en sont venus à la conclusion que les populations des quartiers devaient être entendues tout autant « *qu'encadrées* ». Gérard Chevalier expliqua les raisons de ce

---

Logement, Plan Construction et Architecture, 1998, pp. 38 et 153.

1 Sur l'idéologie de la revue *Esprit* et ce qui l'a conduite à collaborer étroitement avec le gouvernement Rocard au début des années 1990 : Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Éditions du Seuil, coll. Liber, février 2007, pp. 89-90.

2 Sylvie Tissot, *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*, thèse de doctorat de sociologie, Paris, E.H.E.S.S., 2002, p. 145.

3 Quelques exemples de voix dissonantes : Olivier Roy, « Ethnicité, bande et communautarisme », *Esprit*, n° 169, février 1991, pp. 37-47 ; Philippe Genestier, « Pour une intégration communautaire », *Esprit*, n° 169, février 1991, pp. 48-59 ; Patrick Simon, « Banlieues, de la concentration au ghetto », *Esprit*, n° 182, juin 1992, pp. 58-64.

4 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 154.

revirement : « *l'expression des locataires des cités était ardemment souhaitée, mais sous des formes raisonnables. Dans une note de présentation des journées organisées par la CNDSQ en octobre 1982, à l'attention des équipes opérationnelles des 16 opérations en cours, les métaphores lyriques des articles* grand public *cédaient le pas à un discours plus réaliste. Prenant acte d'emblée de* « l'hétérogénéité réelle » *des populations logées et des* « difficultés provoquées par les différences »*, ce document assignait prioritairement à la politique menée l'objectif de réguler la vie sociale* »[1]. Les auteurs de la revue *Esprit* furent plus habiles. Ils réussirent à étouffer la participation des habitants en élargissant le thème. Gérard Chevalier décrivit ce passage : « *Dans ce cadre, certains thèmes du discours sur les quartiers tels que l'identité, la sociabilité, l'exclusion et la participation des habitants ont été élargis à d'ambitieuses interrogations sur la crise du modèle républicain, la civilité, l'urbanité, les fondements du contrat social, etc.* »[2].

C'est par ce biais que jaillit le thème de la citoyenneté, qui est un peu la synthèse de toutes ces thématiques, et que celui-ci s'est imposé comme un sujet central de la politique de la ville, à coté de *l'exclusion*. Mais le passage de la représentation des habitants porteurs de projets et de « *demande sociale* », à une « *exigence de citoyenneté dans les* quartiers défavorisés »[3] n'a pas changé grand chose. La citoyenneté a été l'objet de tout un tas de documents et d'initiatives variés mais l'abondance ne fait pas la clarté[4]. Bien au contraire : « *Les chercheurs et les universitaires l'ont alourdie de tout un savoir sociologique et historique, jusqu'à l'épuisement des questionnements*[5] »[6].

Si le thème de *l'exclusion* restera un des thèmes majeurs de la politique de la ville, c'est parce qu'il est, depuis le début, étroitement lié à celui de la citoyenneté. En effet, pour certains auteurs, le « *déficit de citoyenneté* » serait la conséquence directe de l'exclusion, de la ségrégation urbaine. Qui plus est *l'exclusion* est une notion parfaite lorsqu'elle est associée à un discours victimaire ou compassionnel, dont la politique de la ville est emplie. Non seulement, la revue *Esprit* a participé à l'émergence de la notion *d'exclusion*, mais elle a également joué un rôle décisif en

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 139.
2 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 155.
3 Joël Roman, « Introduction » de *Ville, exclusion et citoyenneté, Entretiens de la ville II*, octobre 1993, p. 17.
4 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 165.
5 Sur cette question voir Gérard Chevalier, Hyacinthe Ravet, *La citoyenneté comme catégorie d'action politique. Analyse critique d'une rhétorique de l'évitement*, Action Concertée Initiative Ville, ministère de la Recherche, février 2004.
6 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 165.

faisant le lien direct entre cette notion et la « *question des banlieues* »[1]. La revue théorisa, unifia, généralisa le discours. La situation des banlieues devint « *l'expression paradigmatique de l'exclusion* »[2] ; elle devint une véritable question de société.

Nous avons évoqué les deux concepts au cœur de la politique de la ville, la citoyenneté et la lutte contre l'exclusion. Terminons par un concept qui compléta les deux précédents : la solidarité. Nous avons vu précédemment comment, après le « *tournant* » de 1983, la notion connut un regain d'intérêt. Une solidarité particulière, très sociale-libérale : la solidarité de tous pour quelques uns. Cette démarche fut la même qu'en politique de la ville. Gérard Chevalier, s'appuyant sur d'autres auteurs, explique qu'il n'existe aucune différence d'objectif, ni de sens, entre la lutte contre l'exclusion et la citoyenneté, car toutes deux sont « *au cœur de la stratégie de solidarité du gouvernement* »[3] en 1990. C'est sous le patronage de la solidarité que devait se déployer la politique de la ville. Peu de choses à dire dessus, si ce n'est que d'un point de vue purement sémantique, l'emploi de la solidarité en matière de politique de la ville révèle une acception très normative de la notion – comme un devoir d'assistance à autrui – plutôt que descriptive. Bruno Théret a fait remarquer qu'on retrouve dans cette conception « *les accents du radicalisme solidariste du début du siècle, philosophie de notables locaux autant que de gouvernement, marquée à la fois par une morale laïque de l'action privée et une conception de l'État comme instrument de justice sociale* »[4].

Cette séquence a éclairé, autant que faire se peut, les thématiques de la politique de la ville ; reste à expliquer pourquoi elles sont devenues de véritables dogmes. Le terme peut paraître excessif, mais droite et gauche se sont succédées sans jamais les remettre en question. Sur ce point encore, la collaboration avec la revue *Esprit* fut déterminante. Gérard Chevalier y voit ni plus ni moins un procédé de conversion des esprits. Il note entre autres, un usage massif du « *nous* », manière d'impliquer le lecteur et lui donner le sentiment d'une responsabilité morale. Cela relève d'un prosélytisme subtil, d'une injonction missionnaire[5]. Cet usage du « *nous* » permet de donner l'apparence d'une description sociologique et surtout d'éviter habilement les désignations gênantes

1 Voir Alain Touraine, « Face à l'exclusion », *Esprit*, février 1991, pp. 7-13 ; Jacques Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion*, Éditions Esprit, coll. Société, décembre 1991, 227 p. ; Jean-Marie Delarue, Banlieues en difficulté : la relégation, Syros, coll. Ten, août 1991.

2 Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Éditions du Seuil, coll. Liber, février 2007, pp. 91.

3 Catherine Bersani, « Solidarité, priorité constante pour la politique des villes », *Ensembles*, n° 26, mars 1990, p. 4.

4 Bruno Théret, « Néo-libéralisme, inégalités sociales et politiques fiscales de droite et de gauche dans la France des années 1980. Identités et différences, pratiques et doctrines », *R.F.S.P.*, vol. 41, 1992, p. 368.

5 Sylvie Tissot, *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*, thèse de doctorat de sociologie, Paris, E.H.E.S.S., 2002, p. 147.

en donnant l'illusion d'un phénomène général[1]. À côté de l'emploi immodéré du pronom, notons également celui de l'épithète profond, qui sèmerait le doute dans l'esprit le plus résolu : « [le] *trouble profond de la société française* », le « *délabrement profond du modèle politique français* » ou encore la « *crise profonde de l'État-providence* »[2]. Dans cet article l'auteur affirme ! Ce qui donne du crédit à sa posture savante ; et donne l'impression d'une hauteur de vue. Finalement, il ne sait concrètement pas grand chose, et cela révèle une théâtralisation et une exagération des problèmes, dans une tentative de « *faire prendre conscience* ».

Mais il n'en resta pas là. Revendiquant sa distance avec la « *dérive médiatique* » de la « *couverture* » des banlieues, il prendra le chemin inverse en usant, comme le relève Gérard Chevalier, non sans une pointe d'humour, d'une rhétorique de film catastrophe : « *la Cité républicaine est mise à mal par les fissures urbaines et les colères des banlieues… Inutile de revenir dans* Esprit *sur ces deux* « dossiers chauds » *qui creusent la distance entre une société angoissée et une classe politique qui n'a d'autre peur que de froisser ou paniquer une opinion… Mais comment sortir de ce mauvais scénario…* »[3]. Les banlieues s'enflamment et s'enflammeront encore. Ce bûcher entretenu risque même de se propager à la République entière. La tension est à son paroxysme, même si, pour nous, l'article d'Olivier Mongin est surtout le parangon parfait de tous ces auteurs apocalyptiques, véritables pompiers-pyromanes.

Bien que ces opérations furent toutes deux des échecs, les constats et les solutions des H.V.S. et de la C.N.D.S.Q. ont été soigneusement conservés. Pour parer à cette débâcle annoncée, le gouvernement se convainquit que ce qui ne fonctionnait pas en petit pouvait fonctionner en grand. Encore fallait-il convaincre les autres : à commencer par les médias et les chercheurs. Pour cela il procéda à un habile *aggiornamento* rhétorique. Cette esbroufe réussit grâce à l'action des deux acteurs majeurs des prémisses de la politique de la ville : le militantisme de la D.I.V., savamment relayé par la revue *Esprit*.

²Par une évolution rhétorique et un subtil procédé de conversion des esprits, les thématiques, diagnostics et traitements sont devenus de véritables dogmes. Sur le problème des banlieues, seul ce que dit l'administration de la politique de la ville compte, confisquant tout débat sur la pertinence de cette action. Cette monopolisation du débat fut sa plus grande force, et sera bientôt sa plus grande

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 159.
2 Olivier Mongin, « Le contrat social menacé ! », *Esprit*, n° 182, juin 1992, p. 6.
3 Olivier Mongin, « Le politique, le communicateur et l'opinion », *Esprit*, n° 189, 1993, pp. 186-187.

faiblesse. En attendant, comme personne n'ose remettre en question quoi ce soit, s'il y a un échec, c'est que la cure a été insuffisante. Et voilà la politique de la ville s'embarquer dans une funeste mystique des moyens.

B) Des premiers échecs au mysticisme

« *Dans la pharmacopée politique française, la politique de la ville fait un peu figure de panacée* […] *On la dit souveraine contre le racisme et l'exclusion. Si les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espoirs mis en elle, ce n'est pas que le traitement soit mauvais, c'est que la cure a duré trop peu de temps pour que le malade en ressente les bienfaits* »[1], disait Bruno Jobert. Cette constatation pleine de bon sens pose une interrogation. Comme les brefs H.V.S. et C.N.D.S.Q., rien n'indique que la politique de la ville dure indéfiniment ; soit elle réussit et son objet disparaît, soit elle échoue et on la remplace. Sa persistance malgré ses échecs interroge. Après avoir tut tout débat, même sur le bien-fondé de cette action, les tenants de la politique de la ville ont appliqué une solution Brejnevienne : si elle ne marche pas, c'est qu'il en faut encore plus. Pour nous, cela témoigne du crépuscule intellectuel qui a eu lieu sur le sujet. La politique de la ville fut adoptée en 1988 parce qu'elle venait de gagner la dialectique qu'elle entretenait depuis les années 1970 contre l'ordre urbanistique. Mais l'euphorie de cette victoire ne dura pas. Cette politique, étendard de la « *nouvelle donne* » urbanistique, elle-même fille du libre-échangiste mondialiste[2], connut sa première défaite lors des mouvements sociaux de mai 1995. Dès lors, la grande désertion commença.

On ne sait par quelles justifications, la politique D.S.Q. fut jugée satisfaisante par les soutiens à la politique de la ville. Finalement converti, le Commissariat général du Plan[3] établit un bilan préconisant d'en poursuivre la démarche pour le Xe Plan (1988-1993). Pas si naïfs que cela, les commissaires rappelèrent les méfaits d'une dilution de l'action publique devant un trop grand nombre de sites concernés. Ils avaient pressentis la tournure qu'allait prendre les événements : volonté de sortir du quartier pour la ville, tout en restant dans les quartiers ; et déployer, généraliser, multiplier les procédures de D.S.Q. C'est pourtant cette folle martingale qui détermina la suite de la politique de la ville.

1 Dominique Damamme, Bruno Jobert, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *R.F.S.P.*, vol. 45, 1995, p. 3.
2 Selon l'expression du prix Nobel d'économie français, Maurice Allais.
3 Rapport Lévy, *Bilan et perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers*, 1988 et publié en 1989, La Documentation française, 275 p.

Le développement social urbain permit à la politique de la ville de trouver ses marques et de changer d'échelle. Cette montée en puissance fut confirmée par un accroissement des crédits et la création de nouvelles institutions, comme y pourvoit admirablement l'administration. Ainsi, on institua un Conseil national des villes et du développement social urbain, un Comité interministériel des villes et du développement social urbain et une délégation interministérielle à la ville que nous avons longuement évoqués plus haut (octobre 1988). Sur le plan strictement sémantique, on constate que le terme de développement social urbain (D.S.U.), pris en lieu et place de développement social des quartiers (D.S.Q.), avait pour ambition affichée de marquer l'évolution d'une logique limitée au quartier à une logique plus vaste de la ville. L'idée était de rabâcher ce changement d'échelle, pour faire croire à sa réalité. L'année suivante, un nouveau dispositif fut créé et devient par la suite la seule procédure de la politique de la ville à partir du XIe Plan : le contrat de ville[1]. Ce dernier, venait se substituer aux anciennes conventions D.S.Q., ville-habitat ou encore de quartier[2].

Par le biais du contrat de ville, la politique de la ville se développa dans un cadre contractuel qui se voulait et se disait unique[3]. Entre 1990 et 1992, treize contrats de ville ont été signés à titre expérimental. Ce recours au contrat marqua une volonté de mettre les partenaires sur un pied d'égalité. L'État feignit d'abandonner ses prérogatives au profit de ses « *partenaires* ». Ce tour ne dupa personne puisqu'il conservait les crédits. L'urbaniste Henri Jacquot disait même : « *l'État fixe ses priorités, les collectivités locales doivent les accepter pour pouvoir contracter* »[4]. Dit rapidement, l'État signait son retour. Après les « *libéralisations* » des années 1980, l'État reprenait la main, mais point où on l'attendait, c'est-à-dire dans le domaine économique, mais dans le « *social* ».

On le vit autant avec la politique de la ville qu'avec les dispositifs de la loi Besson[5]. Dans cette fameuse loi, nous l'avons démontré, il allait encore plus loin en affirmant son rôle de garant de la solidarité nationale. En décembre 1990, pour marquer encore la détermination de l'engagement de l'État dans cette politique, Michel Delebarre, alors maire de Dunkerque, se vit confier les rênes

1 « Loi n° 89-470 du 10 juillet 1989 approuvant le Xe Plan (1989-1992) », *J.O.*, 11 juillet 1989, p. 8 679.
2 Florence Tourette, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005, p. 99. On notera l'exceptionnelle longévité de cet outil juridique majeur de la politique de la ville qui existe encore dans le droit positif et dont les derniers signés doivent durer jusqu'en 2020.
3 Florence Tourette, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005, p. 99.
4 Henri Jacquot, « Développement social urbain et diversification de l'habitat », *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, n° spécial, pp. 131-138.
5 « Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6 551 **;** consolidée par la « loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *J.O.*, 17 août 2004, p. 14 545**.**

d'un ministère d'État à la ville et à l'Aménagement du territoire. Tout y était : le changement d'échelle, le volontarisme de l'État, les grandes déclarations. C'est véritablement à cet instant que la ville ne fut plus pensée qu'à travers les maux des banlieues. Dans ce domaine, c'est la politique de la ville qui pose un constat, théorise des solutions, et le droit de l'urbanisme qui est à la remorque.

Au travers de ces contrats de ville[1], l'idée est de porter une vision globale sur la ville tout en focalisant le travail social sur le quartier, afin de réintégrer ces derniers dans l'ensemble de la cité. L'exclusion constitue la clé de voûte de cette politique. Les contrats de ville sont la parfaite illustration des méthodes de la politique de la ville. On pose un constat et des solutions simples : une *exclusion* des habitants du quartier lui-même qui implique de tout faire pour les raccorder à la ville. De même, un vocabulaire lui est propre: citoyenneté, exclusion, ségrégation, participation du public, etc. Cette dernière est l'un des socles de la politique de la ville. En effet, pour les contrats de ville, on a recours à la participation du public pour réintégrer les habitants des quartiers difficiles dans la vie de la cité. C'est là un des paradoxes de ces contrats : ne se manifeste aucune volonté de gommer les différences mais au contraire, il s'agit de les valoriser. Après avoir fortement différencié ces quartiers, on souhaite les intégrer aux villes qui tendent inéluctablement vers l'uniformité. Si l'on ne sort pas de ce cadre, on peut souhaiter que les habitants des quartiers concernés se sentent liés à la ville, et que les habitants des autres quartiers comprennent le malaise des premiers. Seulement, si on a pu certes souhaiter ce processus, il ne se réalisa pas.

S'agissant plus précisément de son contenu, un contrat de ville est subdivisé en quatre thèmes[2] : les services publics, l'habitat (l'urbanisme et les déplacements), l'action économique, la prévention de la délinquance. Pour ce qui nous intéresse, l'habitat, plus précisément, repose sur trois sujets :

- La restructuration interne de la ville, par une action sur le bâti existant, une action sur la population et une action foncière concertée entre les personnes publiques ;

- Le désenclavement des quartiers, afin de rétablir et de faciliter les relations « *inter-quartiers* » ;

1 Sur les contrats de ville : Claude Chaline, *Les politiques de la ville*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, août 2011, 7e édition, pp. 51-54.
2 Claude Chaline, *Les politiques de la ville*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, août 2011, 7e édition, pp. 53-54.

- L'adaptation des formes urbaines, afin de redonner son identité à chaque quartier et d'éviter l'uniformité tout en faisant prendre conscience aux habitants de l'unité de la ville, qui ne peut pas se résumer à une juxtaposition de quartiers.

Ces contrats rencontrèrent un vif succès, après la phase expérimentale, que nous venons d'évoquer, on en dénombrait 214 en 1994, puis 247 pour la période 2000-2006[1].

En 1990, les premiers effets des contrats de ville n'empêchèrent pas l'embrasement du Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin. La question des désordres dans les banlieues revenait, mettant l'État dans une position délicate. Il devait affirmer son autorité, au risque de se voir discrédité, tout en composant avec le principe de libre administration des collectivités territoriales renforcé depuis les lois de décentralisation. Après s'être délaissé de beaucoup de ses pouvoirs, notamment en droit de l'urbanisme, la situation exigeait le retour de l'État. On pourrait même dire qu'elle le commandait puisque François Mitterrand s'était fait réélire précisément sur ce retour au « *social* » garanti par l'État. En effet, celui-ci disait : « *le problème de la ville commande tous les autres* ». En décembre 1990, à Bron, il avait annoncé la nécessité d'une « *unité de commandement* » dont le responsable devait être « *un animateur, un pourfendeur, un avocat permanent* ». On avait trouvé ici la vocation du nouveau ministère, « *La politique de la ville a désormais un centre d'impulsion et de décision unique* […] *spécialement chargé, en liaison avec les collectivité territoriales, leurs groupements et l'ensemble des partenaires sociaux et économiques, de promouvoir l'essor de la vie sociale, économique et culturelle de la ville ainsi que l'amélioration du cadre de vie urbain par l'établissement et l'application de programmes appropriés* »[2]. L'importance que l'on a accordé à cette administration fluctua selon les majorités. Tantôt il y avait à sa tête un ministre d'État, un ministre, un ministre délégué ou même un modeste secrétaire d'État, en charge de la ville ou de l'un de ses aspects[3]. Mais en aucun cas son existence ne fut remise en question.

L'année suivante, en 1991, des sous-préfets à la ville furent nommés (de 13 à l'origine, ils passèrent à 31) et un Comité d'évaluation de la politique de la ville fut créé. Cette année-là est également celle du vote de deux lois fondamentales de politique de la ville, respectivement le 13

1 Claude Chaline, *Les politiques de la ville*, PUF, coll. Que sais-je ?, août 2011, 7e édition, p. 52.
2 Jean-Yves Faberon, « La crise des villes, Quelles réponses juridiques et politiques ? », *Droit et ville*, n° 34, septembre 1992, pp. 173-206.
3 Florence Tourette, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005, p. 100.

mai[1] et le 13 juillet[2]. La première institue une solidarité financière entre les communes tandis que la seconde, la fameuse *loi d'orientation pour la ville* (L.O.V.), fournit principalement une traduction urbanistique de la mixité sociale présente dans la loi « *Besson* » : la diversité de l'habitat et des fonctions urbaines. Dans cette loi, il s'agit d'assurer la mise en œuvre, à côté d'un droit au logement, du *droit à la ville*, ce droit énoncé en 1968 par Henri Lefebvre[3]. L'article 1er de la L.O.V. tente de définir ce droit à la ville et dispose que celui-ci constitue le droit pour les citadins à « *des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation* »[4]. Cette loi est le dernier acte de la destruction de l'ordre urbanistique ancien. Comme l'a superbement analysé Yves Jégouzo, à partir de cet instant l'urbanisme n'est plus le fait d'une loi qui donne un cadre souple à une administration compétente pour atteindre certains objectifs (le temps de la doctrine, des circulaires, des instructions). Il devient le réceptacle de considérations morales, et doit inscrire son action dans le strict cadre des instructions de la loi. On délaisse le droit de l'urbanisme et on érige la ville en droit[5].

D'autres lois importantes étofferont ce droit. Comme le dit Yves Jégouzo, on peut même parler « *d'inflation législative* », signe que « *le droit échoue dans ses missions* » mais aussi que « *quelque chose se passe sur le terrain juridique* »[6]. Cette inflation législative va dans le sens d'une accentuation de cette politique, d'une affirmation de ses principes et les résultats sont loin d'être probants. Cela évite de se poser une question simple, que les pouvoirs publics comme la doctrine se refusent de poser à l'heure actuelle, celle de la remise en cause du principe même de cette politique. Quand on constate le nombre de lois, une comparaison saute tout de suite aux yeux. On a l'impression que la politique de la ville est un sérum, sérum qui, pour fonctionner, a besoin d'être constamment réinjecté. Mais n'a t-il jamais fonctionné ?

Toujours en 1991, le conseiller d'État, Jean-Marie Delarue, qui bientôt succédera à Yves Dauge à la direction de la Délégation interministérielle à la ville, se vit confier la rédaction d'un rapport qui s'intitulera *Banlieues en difficultés, la relégation*[7]. La « *crise urbaine* » mobilisait plus

1 « Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes », *J.O.*, 14 mai 1991, p. 6 329.

2 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

3 Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.

4 Sur le texte et ses apports voir par exemple, Henri Jacquot, La loi d'orientation pour la ville, *AJDA*, 1991, pp. 892-900 ; Yves Jégouzo, La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, *RFDA*, 1991, pp. 469-484.

5 Yves Jégouzo, « Droit de la ville et droit dans la ville », *R.F.A.S.*, juillet-septembre 2001, pp. 57-70 ; voir aussi, Sylvie Joubert, *Droit à la ville, droit de la ville*, Thèse Paris II, 1997, 676 p.

6 Yves Jégouzo, « Droit de la ville et droit dans la ville », *R.F.A.S.*, juillet-septembre 2001, p. 59.

7 Jean-Marie Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation : Rapport au ministre d'État, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire (TEN)*, Syros, coll. Ten, août 1991.

que jamais**.** En 1991, quatre grands projets urbains (G.P.U.) furent désignés, permettant à l'État de déployer un effort exceptionnel sur des quartiers en grande difficulté qui faisaient déjà l'objet d'un contrat de ville[1]. On entre ici dans une autre étape du traitement : les symptômes sont toujours les mêmes, le diagnostic n'a bien entendu pas changé, mais on augmente la dose avec un nouveau médicament miracle.

Le programme des G.P.U. a été lancé entre 1991 et 1994 sur la base de décisions du C.I.V. Il était conçu initialement pour répondre à des dynamiques de déclin[2] que les instruments traditionnels de la politique de la ville (D.S.Q., contrat de ville) ne permettaient pas d'enrayer. Il concentra des investissements massifs sur une quinzaine de sites que l'on jugeait dévalorisés[3] en terme spatial (grand ensemble isolé des autres quartiers de la ville, renfermé sur lui-même, monofonctionnel, mal desservi par les transports en commun), en termes économiques et sociaux (chômage important, délinquance endémique) et en terme d'image (mauvaise réputation sur le marché de l'habitat, quartier rejeté par les entreprises). L'objectif des G.P.U., comme pour de nombreux instruments de la politique de la ville, était de réinsérer le quartier dans son agglomération, en s'appuyant sur des opérations lourdes de transformation urbaine inscrites dans la durée (10 à 15 ans). Pour leur bilan financier, c'est au total plus de 900 millions de francs de crédits spécifiques de la politique de la ville, au-delà des crédits de droit commun consacrés aux infrastructures de transports, ou au logement, qui auront été investis dans les G.P.U. pendant le XIe plan.

Ces G.P.U. seront remplacés par les grands projets de villes en 1999 (première rencontre nationale en 2000 et premières signatures des G.P.V. en 2001). Les G.P.U. sont venus s'adjoindre aux contrats de ville, tandis que les G.P.V. ont été intégrés à ces contrats sous la forme d'avenants. La réforme de ses projets est essentiellement due à la critique faite aux G.P.U., de privilégier l'aménagement du territoire sur les questions économiques et sociales. Leur objectif : mettre en œuvre des opérations de renouvellement urbain dans le but d'amplifier et d'ancrer dans la durée le projet social et économique conduit dans le cadre du contrat de ville. On privilégie pour cela une

1 Florence Tourette, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005, p. 101.

2 Stéphane Menu, *La politique de la ville entre ombres et lumières*, Territorial éditions, coll. Essais pour anticiper les évolutions, novembre 2009, p. 49.

3 Les sites en Grand Projet Urbain sont Vénissieux / Les Minguettes (1991), Montfermeil / Les Bosquets et Clichy-sous-Bois (1991), Mantes-la-Jolie / Le Val Fourré puis Mantes-la-Ville / Les Merisiers (1993), Gennevilliers / Le Luth (1993), Aubervilliers / Les quartiers anciens, Saint-Denis / Les Francs-Moisins et La Courneuve / les 4000 (1994), Marseille / les quartiers nord (1993), Vaulx-en-Velin (1993), Roubaix / L'Epeule, L'Alma, Le Cul du Four, L'Hommelet, L'Union, Tourcoing / L'Epidème, La Bourgogne, Croix /Saint-Pierre et Wattrelos / La Mousserie (1993), Aulnay-sous-Bois / les quartiers nord (1993), Argenteuil / Le Val d'Argent (1992), Grigny / La Grande Borne et Grigny 2 (1992), Epinay-sur-Seine / Le centre-ville, Orgement, Les Presles (1994, démarrage effectif : 1997), Meaux / La Pierre Collinet et Beauval (1997), Chanteloup-les-Vignes / La Noé (1998).

approche socio-économique dans l'identification et la réduction de la « *marginalisation* » des quartiers en difficulté tout en essayant de transformer leur image et leur statut au sein de l'agglomération afin de l'y réintégrer.

En 1993, la nouvelle majorité commença à débattre sur la politique de la ville[1] et aboutit à la décision non surprenante de persévérer dans la politique de la ville en finançant un plan de relance de 5 milliards de francs. Puis l'année suivante, un fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville fut créé et 214 contrats de ville du XIe Plan signés[2].

1995, date du grand tournant dans la politique de la ville. Ce tournant ne se traduisit pas par des prises de mesures : en effet, aucun texte majeur en la matière, tout au plus une circulaire, ne fut rédigé sur la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de ville. En 1995, on assiste à une véritable débandade. Assez logiquement, la cohabitation puis l'alternance ne remirent pas en question le principe de la politique de la ville, puisque le social-libéralisme ne l'était pas non plus. Au contraire, la nouvelle majorité souhaitant apporter sa pierre à l'édifice remit quelques milliards sur la table. Le sociologue Gérard Chevalier analyse de la même façon les événements. Il voit en cette année 1995 la fin d'un « *compromis idéologique* »[3], à la faveur des mouvements sociaux massifs de novembre/décembre 1995.

Pour l'auteur, cette année est un tournant pour deux raisons : d'une part c'est un rappel du peuple aux élites que le social-libéralisme n'est pas dans leur projet et d'autre part cela signe la fin d'un certain consensus à propos du social-libéralisme au sein même de cette élite[4]. L'effondrement politique débuta avec le « *plan Juppé* », qui dès le départ s'est éloigné des grâces de la Fortune. Jacques Chirac s'était fait élire sur le thème de la fracture sociale, inspiré par le gaulliste Philippe Séguin : six mois plus tard à la requête du Chancelier Kohl[5], le gouvernement entreprit ce fameux « *plan Juppé* ». C'était un plan d'économie ruineux. Après avoir abandonné, en 1983, l'État stratège qui avait démontré sa valeur, puis en 1992 la maîtrise de la monnaie, en dressant le mur de Maastricht, les gouvernements successifs devaient pour retrouver une compétitivité, qui faisait défaut à notre économie, agir sur le dernier levier à leur disposition : les salaires. Le seul bémol, et

1 Un livre blanc, *Des idées plein la ville*, reprendra les propositions des députés.
2 Claude Chaline, *Les politiques de la ville*, PUF, coll. Que sais-je ?, août 2011, 7e édition, p. 52.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, mai 2005, p. 198.
4 Julien Duval, Christophe Gaubert, Frédéric Lebaron, Dominique Marchetti, Fabienne Pavis, *Le* « décembre » *des intellectuels français*, Raisons d'agir, décembre 1997.
5 Entretien de Jean-Pierre Chevènement par Eric Conan, « L'action de la gauche a participé au désarroi français », *Marianne*, 28 août 2014.

pas des moindres, est que les français refusaient avec véhémence cette solution, et continuent toujours de la rejeter.

Quant aux soutiens intellectuels de la réforme, leurs masques tombèrent de la même façon. Les événements mirent au devant de la scène la jonction des « *libéraux-libertaires* », entre ceux d'un côté qui vénéraient le marché[1], et qui cherchaient à dépasser les « *tabous de la gauche* » tout en promouvant un « *syndicalisme de société* »[2] , courant largement minoritaire dans le pays ; et la mouvance libertaire, à forte dominante chrétienne, pour qui les individus sont forcément « *hors-sol* », et qui passe son temps à demander des « *sacrifices* »[3] pour lutter contre *l'exclusion*. La masse des intellectuels se regroupait là, dans ce rôle d'idiot utile. Cette deuxième gauche se rassembla et fit front commun avec l'opposition pour soutenir le « *plan Juppé* ». Le journal *La Croix* lança un appel le 1er décembre, très vite relayé par la revue *Esprit* et la fondation Saint-Simon. Ils rédigèrent une grande pétition intitulée *Pour une réforme de fond de la Sécurité sociale*, rédigée par Joël Roman, alors rédacteur en chef de la revue *Esprit*. On y trouve les plus grands noms. Des notables de la C.F.D.T. (Nicole Notat), des historiens (François Furet, Michel Winock), des hauts-fonctionnaires (Jean-Baptiste de Foucault), et les sociologues urbains au grand complet (Alain Touraine, François Dubet, Michel Wiervorka, Jacques Donzelot, Jean-Claude Toubon). Leur soutien au « *plan Juppé* » fut tout aussi grand que leur désaveu.

Le désarroi naissait, mais la critique était encore interdite. L'échec ? Il était simplement dû à une « *insuffisance d'explication* ». Sur scène, il fallait faire « *bella figura* ». Dans les coulisses, cette deuxième gauche, qui avait ardemment soutenu le « *plan Juppé* », commençait à se disloquer. La crise apparut clairement en 1998, quand les plus lucides comprirent que pour stopper l'inéluctable montée du Front National, il fallait « *refonder* » la République. Derrière ce terme vague, les partisans de ce mouvement souhaitaient mettre fin à l'angélisme au sujet des banlieues, en portant des coups rudes contre la délinquance et en prenant des mesures contre l'immigration[4]. Mais il était encore trop tôt. Ces auteurs furent marginalisés pour leurs idées « *nostalgiques* » (bientôt on dira conservatrices, réactionnaires et fascistes). Le nouveau gouvernement préféra se retrancher derrière les douceâtres mesures « *de réduction du temps de travail,* « d'appropriation sociale » d*es politiques*

1 Comme ceux de la fondation Saint-Simon. Cénacle de hérauts du libéralisme économique et politique. Fondé par l'historien François Furet et qui eut comme membre Alain Minc ou Pierre Rosanvallon.

2 Julien Duval, Christophe Gaubert, Frédéric Lebaron, Dominique Marchetti, Fabienne Pavis, *Le « décembre » des intellectuels français*, Raisons d'agir, décembre 1997, pp. 14-15.

3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, mai 2005, p. 200.

4 Régis Debray, Max Gallo, Jacques Julliard, Blandine Kriegel, Mona Ozouf, Anicet Le Pors, Philippe Thibaud, « Républicains n'ayons plus peur », *Le Monde*, 4 septembre 1998.

d'urbanisation et d'environnement ainsi que de réforme en profondeur des programmes et des méthodes scolaires »[1], sans négliger également des propositions audacieuses sur l'Europe[2]. Comme le notait Chevalier : « *Entre Deuxième gauche et gauche radicale, entre militantisme chrétien du lien social et projet communautaire d'émancipation populaire, les polémiques des années 1995-98 ont creusé une distanc*e »[3]. Le mur de Maastricht commençait à produire ses effets intellectuels, la deuxième gauche poursuivit son uniformisation, en expulsant les « *souverainistes* » de son sein ; elle se transformait en une gauche réduite à vénérer le libéralisme culturel (tout en refusant de voir, comme le dit Jean-Claude Michéa[4], ses fondements marchands).

Ce passage métapolitique était nécessaire pour illustrer ce « *trou noir* » idéologique qui depuis 1983 n'a cessé de s'étendre, se nourrissant de tous les renoncements. François Mitterrand et Michel Rocard avaient réussi à maquiller cette transmutation en déployant différentes stratégies politiques, qui leur permirent de poursuivre leurs réformes (sur l'Europe pour l'un, l'économie pour l'autre). Mais tout le monde n'a pas leur habilité, et les mouvements de 1995 ouvrirent une brèche entre le pays légal et le pays réel, toujours pas refermée. On avait détruit l'ancien monde mais pas construit le nouveau. Il ne convenait pas au français. On était au milieu du guet. Dans le pire... dans l'entre-deux.

Cela eut des répercussions jusque dans la politique de la ville. Elle soufra grandement de la désertion de ses soutiens ; elle continuait d'avancer mais sans cap. Fût-il mauvais. Le Pacte de relance pour la ville[5] de 1996 en témoigne. Le terme fut bien choisi : c'était une simple relance. On n'innovait plus on inondait d'argent public. Sur le plan économique, il était prévu l'instauration d'une trentaine de « *zones franches urbaines* », à l'intérieur desquelles les entreprises étaient exonérées d'impôts et de charges sociales[6] jusqu'en 2001, à condition d'embaucher des habitants des quartiers difficiles. On rajouta les contrats « *emploi-ville* », qui devaient bénéficier dans les quatre années suivantes à 100 000 jeunes de 18-25 ans habitant dans les quartiers difficiles. Pour s'assurer de leur mise en œuvre, l'État devait verser en moyenne 55 % du salaire. On rajouta

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, mai 2005, pp. 201-202.
2 Daniel Bensaid, Philippe Corcuff, Samuel Joshua, « Consensus républicain contre République sociale », *Le Monde*, 11 septembre 1998.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, mai 2005, p. 202.
4 Jean-Claude Michéa, *Les mystères de la gauche : De l'idéal des Lumières au triomphe du capitalisme absolu*, Flammarion, coll. Champs Essai, 2014.
5 « Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville », *J.O.*, 15 novembre 1996, p. 16 656.
6 Il s'agit techniquement de mesures allant à l'encontre du droit communautaire de la concurrence, ces mesures ont donc dues recevoir l'aval de la Commission européenne.

également des aides spécifiques pour le maintien des commerces dans les zones difficiles, le tout piloté par un établissement public de restructuration des espaces commerciaux[1]. Tous ces dispositifs économiques ont été créés avec en tête l'objectif de mixité fonctionnelle dans les quartiers : on cherchait à apporter de l'activité économique pour lutter contre le mono-fonctionnalisme.

Tandis que pour tenter de rétablir un semblant de sécurité, l'État affectait 4 000 policiers supplémentaires dans les quartiers difficiles, et ordonnait la création « *d'unités à encadrement éducatif renforcé* » pour les mineurs délinquants ; le gouvernement accorda une priorité aux établissements scolaires, tandis que le nombre d'appelés du contingent « *service-ville* » passait de 7 000 à 10 000. Pour l'esthétique, des prêts bonifiés étaient prévus pour lutter contre la dégradation des logements ; un « *nouveau partenariat* » fut mis en place avec les associations travaillant dans les Z.U.S. ; une réforme de la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.) fut engagée dans le sens d'une plus grande solidarité entre les communes. Rien que pour les années 1996-1998, les sommes investies dans le « *pacte* » s'élevaient à plus de 15 milliards de francs. Une simple relance, mais une relance délirante ; un approfondissement de méthodes déjà employées avec des moyens financiers démentiels. Le ministre « *droit dans ses bottes* », si économe avec les salariés et les fonctionnaires, déversait les crédits sur les banlieues.

Un de ces instruments de mixité fonctionnelle a bien failli disparaître seulement trois ans plus tard. En effet, Claude Bartolone avait annoncé en juin 1999, à la suite d'un rapport critique de l'Inspection générale des affaires sociales, que le dispositif des Z.F.U. ne serait pas renouvelé[2]. Le nouveau gouvernement ne suivra pas cette position et le relança, l'étoffant même, dans le prolongement d'un rapport dithyrambique du sénateur-maire de Saint-Quentin, Pierre André[3].

Cette débauche de crédits alerte le spectateur consciencieux : comment ne pas y voir un vide intellectuel sur le problème des banlieues ? Alors que le social-libéralisme était de plus en plus fortement rejeté par les français, et même par ses soutiens initiaux, la politique de la ville, fille de ce mouvement, connut le même genre de désertion. Elle se retrouva assez vite dépouillée d'idées, si bien qu'il ne lui restait plus que la matrice chrétienne originelle, celle de gens culpabilisés qui se devaient de « *faire le bien* »[4]. Leur attitude fut renforcée par l'apparition, sous couvert du devoir de mémoire, de la « *repentance* » dans le débat public. Une partie des médias et des politiques qui se

1 Florence Tourette, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005, p. 102.
2 Florence Tourette, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005, p. 102.
3 Pierre André, *Les troisièmes contrats de plan État-Régions (1994-1999) : une ambition inachevée*, Rapport d'information n° 446 (1999-2000), Délégation du Sénat pour la planification.
4 Thibault Tellier, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, p. 48.

donnaient pour l'élite commença une entreprise unique au monde[1]. Le 16 juillet 1995, le président Jacques Chirac déplorait l'attitude de la France lors de la collaboration[2] ; le 5 novembre 1998 était réhabilité par Lionel Jospin les *Mutins du 17*, « *victimes du nationalisme* » ; le 17 octobre 2001, le maire de Paris Bertrand Delanoë faisait apposer une plaque commémorative sur le pont Saint-Michel rappelant « *le massacre du 17 octobre 1961* », avant d'en apposer une autre cette fois-ci pour la répression de Charonne. L'apothéose fut atteinte avec la loi du 21 mai 2001[3], dite « *Taubira* », sur l'esclavage[4]. Unique au monde[5], elle porte la haine de soi à un niveau rarement atteint. Dans cette triste entreprise, le haut-clergé français n'était pas en reste. Le 30 septembre 1997, l'évêque de Saint-Denis lut la déclaration de *repentance* à propos de l'attitude de l'Église sous le régime de Vichy[6].

Cette repentance officielle nourrissait les discours sur la politique de la ville. Une nouvelle fois, les élèves n'eurent pas le talent des maîtres. Au début des années 1990, le gouvernement Rocard avait imposé ses thèmes sur la ville (exclusion, etc.) et clos tout débat en instaurant une « *police des sentiments* »[7]. À la fin des années 1990, en pleine repentance, s'affirma un discours de compassion. Dans cette lignée de ce qu'écrivait l'inusable Jean-Marie Delarue[8] , dans ses rapports et

1 Beaucoup de pays commémorent leur passé, par des cérémonies du souvenir, des célébrations des héros nationaux ou des martyrs. La France en fait de même depuis fort longtemps, et sans doute même plus ailleurs compte tenu de sa glorieuse et longue histoire. Sauf qu'il n y a que chez nous, sans doute par goût de l'originalité, que la commémoration des glorieux souvenirs a laissé place aux rappels des faits « *sombres* » de notre histoire. En Allemagne et en Autriche, on peut constater une attention particulière aux commémorations de l'holocauste, ce qui se comprend aisément. Mais cela s'arrête là. En Chine, en Italie, au Royaume-Uni, en Espagne, au Portugal, pas plus qu'en Russie ou aux États-Unis on ne constate une telle remise en question de son histoire.

2 Il eut été juste de parler de responsabilité de l'État français. En responsabilisant la France toute entière, on traite le général de Gaulle de factieux, tout comme Jean Moulin et la Résistance. S'inscrivant dans cette voie insensée, le président Hollande enfoncera le clou des années plus tard en parlant d'une faute « *en France de la France* » à propos du Vel d'Hiv. Comme si le pays n'était pas à ce moment sous la domination militaire de l'Allemagne. Pays dont le nom n'est même pas prononcé lors du discours.

3 « Loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité », *J.O.*, 23 mai 2001, p. 8 157.

4 Loi bâclée, ni faite ni à faire. Elle considère l'esclavage comme un crime contre l'humanité afin de l'élever au même degrés d'ignominie que l'holocauste ; ne servant qu'au final une « *concurrence des mémoires* », antirépublicaine, aussi stupide qu'intéressée. Elle occulte la traite intra-africaine et orientale (beaucoup plus volumineuse) et fait peser la seule responsabilité sur la France, au prétexte, selon son auteur, que l'on ne peut accuser les autres pays. Dans ce cas là, on ne s'accuse pas soi-même de ce que l'on a pas commis. La plupart des historiens s'accordent à la rejeter, et la voient comme une entrave à leur métier. Oui, cette loi n'est pas sans conséquence. Des historiens ont été assignés en justice, pour révisionnisme, il fallait oser, pour avoir seulement contredit certains aspects de l'histoire figée par la loi. Tandis que des individus ont été assigné en justice pour « *recel de crime contre l'humanité* ». Cela ne s'invente pas: « *Traite négrière à Bordeaux : le CRAN a assigné en justice le baron Seillière* », *Le Monde.fr*, 9 mai 2015, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/05/09/traite-negriere-a-bordeaux-le-cran-a-assigne-en-justice-le-baron-seilliere_4630609_3224.html.

5 Les États-Unis autrement plus concernés par le problème se sont contentés d'exprimer, via le Congrès, leurs regrets.

6 Jacques Sutter, « La culpabilité, un défi pour le devenir du fait religieux », dans Guy Michelat, Julien Potel, Jacques Sutter (dir.), *L'héritage chrétien en disgrâce*, Éditions l'Harmattan, coll. Religions et sciences humaines, 2003, p. 60.

7 Gérard Chevalier, « Le social réduit à l'urbain », Le Monde, 2 juillet 1993, p. 2.

8 Jean-Marie Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros Alternatives, coll. Ten, 1991.

interventions, sur « *l'état de désespoir* » et la « *violence contre soi-même* » présents dans ces quartiers, notre « *méconnaissance* » de ces lieux ou encore le « *déficit démocratique* » vécu par ces habitants, des membres éminents de gouvernement Jospin reprirent de plus belle cette « *rhétorique de la culpabilité collective* »[1]. La ministre de la Justice d'alors, Elisabeth Guigou, s'inquiétait de « *l'isolement* » de ces jeunes, et du fait qu'ils se « *sentaient étrangers* ». Le sommet fut atteint avec le rapport commandé par la D.I.V. : *Souffrances et violences à l'adolescence*[2]. Dans l'avant propos, le ministre délégué à la Ville, Claude Bartolone, délivra le meilleur exemple de cette inflexion dans la politique de la ville. Il commença d'emblée dans la compassion en se disant « *choqué qu'on impute aux seuls jeunes de ces quartiers, où à ceux de l'immigration, toute la violence* »[3], et disserta sur « *le sentiment d'injustice* » éprouvé par les habitants de ces quartiers ; puis vint la culpabilité collective, « *tout se passe comme si le* « mécanisme victimaire » […] *qui désigne ces jeunes comme boucs émissaires des difficultés ressenties par les adultes, permettait de se dédouaner à bon compte* […] *de notre difficulté à construire une société qui fait sens, qui donne du sens* » ; le pathos « *on agit le plus généralement lorsque la violence est déjà là, en retournant contre les victimes l'arme qu'elles nous tendent dans un signal désespéré* » ; cette homélie se conclut par la voie du salut « *il* [le rapport] *oblige à ouvrir les yeux, à s'interroger sur l'attitude des adultes à l'égard des jeunes et à envisager les réajustements nécessaires* »[4]. Comme l'analysait Gérard Chevalier : « *Hanté par l'idée d'une culpabilité collective, le discours de compassion a conduit à ériger toute détresse supposée en principe d'explication des comportements délinquants* »[5].

Ces belles paroles pourraient aller de soi si elles n'étaient pas à ce point contradictoires. Comment accorder la politique de la ville, sensée être de la politique tout court, à une « *dialectique du péché, de la repentance, de l'expiation, de la réparation, de la téchouva et du pardon* » qui appartient au « *langage religieux* » (soit exactement ce qui n'a pas sa place en politique, à plus forte raison quand cette repentance est très orientée) ? Comme le disait Alain de Benoist : « *la repentance peut se résumer ainsi : des gens s'excusent de méfaits qu'ils n'ont pas commis pour*

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, mai 2005, p. 193.

2 Patrick Baudry, Marie Choquet, Eric Debarbieux, Xavier Pommereau, Catherine Blaya, *Souffrances et violences à l'adolescence. Qu'en penser ? Que faire ? Rapport à Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville*, ESF Éditeur, novembre 2000.

3 Drôle de manière de commencer des propos. Si demain des agriculteurs bloquaient le Mont Saint-Michel pour protester, on ne se dirait pas « *choqué* » qu'on les accuse.

4 « Synthèse du rapport remis à Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville », *Ville.gouv.fr*, novembre 2000, adresse universelle : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/violences_cle08683c.pdf. Sur ce sujet, voir l'excellente analyse de Gérard Chevalier : Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, mai 2005, pp. 192-198.

5 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, mai 2005, pp. 194-195.

complaire à d'autres qui ne les ont pas subis. Ceux qui se repentent n'ont commis aucun tort, ceux qui reçoivent la demande de pardon n'en ont subi aucun. Tout cela est donc parfaitement ridicule ». D'autant plus que, nous venons de le voir, ses tenants font « *un choix sélectif dans notre histoire* » et n'en retiennent que certaines périodes (esclavage, colonisation, seconde guerre mondiale, etc.) sensées être les « *heures sombres* » pour ensuite s'en repentir officiellement. C'est que « *l'enjeu de ces invocations du passé se situe donc dans le présent : les* « heures sombres » *sont alléguées ou instrumentalisées pour légitimer ou délégitimer des opinions actuelles* ». La fond de l'affaire est que cette attitude délétère sert à échafauder une « *culpabilité collective* »[1] aussi fantasque qu'irréelle. Jusqu'à présent, la politique de la ville était une mystique. Là voilà transformée en politique.

Le 13 décembre 2000, clôturant le colloque « *Habiter, se déplacer, vivre en ville* », Lionel Jospin définit les trois principes d'une « *nouvelle politique urbaine* » (« *solidarité, cohérence et citoyenneté* »), souhaite que « *chaque partie de chaque agglomération* » prenne sa part en vue du développement du logement social et de la mixité sociale et estime que l'organisation des transports doit concilier « *liberté de circuler et qualité de l'environnemen*t ». Le même jour est marqué par la promulgation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain[2], la fameuse loi S.R.U., qui visait notamment à imposer aux communes la construction de logements sociaux afin de favoriser la mixité sociale[3]. Ce dernier thème structure la loi, il est omniprésent. On l'introduit dans le Code de l'urbanisme avec les nouveaux documents de planification (SCoT et P.L.U.). Là encore, on recherche la « *nouvelle politique urbaine* ». On ne créer rien même si on dit qu'on le fait ; on réforme d'anciens instruments, on les généralise, on réaffirme des principes. À titre d'exemple, la mesure phare de la loi S.R.U., les 20 % de logements sociaux, est en réalité présente dans la L.O.V. dans une version moins contraignante.

Le 31 octobre 2001, à l'issue d'un Comité interministériel des villes (C.I.V.), Lionel Jospin, Premier ministre, se rendit à Trappes dans les Yvelines. Il y présenta un plan en faveur des quartiers en difficulté d'un montant de plus de 5 milliards d'euros sur cinq ans[4]. Pour cette énième relance, le plan prévoyait une accélération du programme de démolition de tours et de barres, avec pour objectif la destruction de 30 000 logements H.L.M. par an dans les années à venir. Ne sachant plus quoi faire, on détruisit, avec une volonté d'effacer les stigmates. Le gouvernement décida une

1 Hannah Arendt, « Le culpabilité organisée », *Penser l'événement*, 1989, pp. 21-34.
2 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.
3 Article 55 de la loi précitée qui restera d'ailleurs particulièrement célèbre.
4 « Lettre d'information bimensuelle de http://www.ville.gouv.fr », *Ville.gouv.fr*, vendredi 5 octobre 2001, adresse universelle : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/2001-10-05_cle79223e.pdf.

extension du programme de renouvellement urbain décidé lors du C.I.V. de décembre 1999, un programme de grands travaux visant à rompre l'enclavement de certains quartiers, l'amélioration de la qualité de la vie et de la sécurité. Sur ce dernier sujet sont prévus : l'augmentation du nombre de gardiens d'immeubles, des mesures de sécurisation en faveur des professionnels de santé, ainsi que la possibilité, pour les collectivités locales, les établissements scolaires et les organismes H.L.M., de recruter des adultes-relais. Mais, comme concluait Gérard Chevalier : « *Sur le plan général, on admettra qu'une politique publique construite sur l'évitement de son objet réel se donne de bonnes chances de rater son but* »[1].

Après 1995, la seconde grande désillusion pour certaines élites politiques fut l'élection présidentielle de 2002, et la présence au second tour de Jean-Marie le Pen[2]. Dans la rue, se succédaient les manifestations organisées par les enseignants, avec des slogans originaux comme « *le fascisme ne passera pas* », et on ne sait quelle autre billevesées remplies d'humanité. Pour les promoteurs de la politique de la ville, c'était le signe que l'on avait pas fait assez. Le 18 juin 2003, on fit une présentation en Conseil des ministres sur les zones franches urbaines (Z.F.U.) qui prévoyait la création de 41 nouvelles Z.F.U. à partir de 2004, venant s'ajouter aux 44 existantes.

En août 2003, c'est le retour de la rénovation urbaine, avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine[3]. Encore une fois, on ne lésina pas sur les moyens. Elle prévoyait, entre autres, un programme de reconstruction urbaine représentant 30 milliards d'euros d'investissement sur cinq ans (objectif de construction de 200 000 logements locatifs sociaux, 200 000 réhabilitations ou reconstructions lourdes, 150 à 200 000 démolitions de logements vétustes), la création d'une Agence nationale pour la rénovation urbaine (A.N.R.U.), un soutien à la création d'emplois et à l'activité économique, le traitement des problèmes des familles surendettées, et enfin, un approfondissement de la solidarité envers les communes les plus pauvres. Avec cette nouvelle inflexion, la politique de la ville n'est plus tout à fait au centre de ce que Gérard Chevalier qualifie de « *dialectique de la lucidité et de la mauvaise conscience* »[4]. Sans être désavouée, elle est progressivement écartée de l'essentiel. Même si cela produit encore ses effets,

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, mai 2005, p. 223.

2 Il eut été plus juste de voir la crise rencontrée par la gauche, incapable d'être au second tour alors qu'elle sort de cinq ans de pouvoir. Ou ce président de la République qui fait moins de 20% au premier tour, fait unique dans la Cinquième République.

3 « Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281.

4 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, mai 2005, p. 225.

que reste-t-il à ses défenseurs en dehors du ressassement, devenu rituel, de certains discours que l'on entend depuis plus de deux décennies maintenant (sur la mixité sociale, la participation des habitants, la solidarité ou encore l'exclusion) ?

En 2005, des violences urbaines éclatèrent à Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), le 27 octobre, suite à l'électrocution de trois jeunes gens, dont deux décédèrent, dans un transformateur E.D.F. en essayant d'échapper à la police. Le 2 novembre, intervenant en Conseil des ministres, le président Jacques Chirac souhaite que « *les esprits s'apaisent* » et demande au gouvernement de présenter « *dans un délai d'un mois* » des propositions pour « *renforcer* » l'égalité des chances. Dominique de Villepin, Premier ministre, réunit les ministres concernés par « *la mise en œuvre des actions dans les Z.U.S.* » ; le 6 novembre, à l'issue d'une réunion du Conseil de sécurité intérieure, Jacques Chirac souligne la nécessité de rétablir la sécurité et l'ordre public ; le 7, Dominique de Villepin annonce le prochain recours au couvre-feu et l'appel à 1 500 réservistes en plus des 8 000 policiers et gendarmes déjà mobilisés, et par ailleurs, des mesures d'ordre social comme l'apprentissage dès l'âge de 14 ans, la multiplication des bourses scolaires, l'augmentation de l'aide aux associations. De même, il souhaite renforcer les pouvoirs du maire en matière d'ordre public. Le 8 novembre, le Conseil des ministres prend un décret permettant d'imposer un couvre-feu « *dans des zones qui seront définies* », en se fondant sur la loi du 3 avril 1955 qui institue l'état d'urgence dans le contexte de la guerre d'Algérie ; le 14, une présentation est faite en Conseil des ministres d'un projet de loi prorogeant, à compter du 21 novembre, l'état d'urgence pour une durée de 3 mois ; une allocution radiotélévisée de Jacques Chirac annonce certaines mesures pour aider les jeunes des quartiers difficiles à sortir de la « *crise d'identité* ». Le 17 novembre, la police fait état d'un « *retour à une situation normale partout en France* » ; enfin, le 24, Nicolas Sarkozy affirme que les services de police ont effectué 1 540 interpellations dans le cadre des enquêtes judiciaires en banlieue, et ont arrêté 3 200 personnes impliquées dans les violences.

En politique de la ville, émeute rime avec relance[1]. L'observance quasi religieuse de cette règle va conduire, à la création de 15 zones franches urbaines supplémentaires et de 20 000 contrats d'accompagnement pour l'emploi et de contrats d'avenir pour les jeunes des quartiers difficiles le 8

1 Jean-Marie Delarue, revenu de ses illusions, critique cette règle systématique : « *Les jeunes revendicatifs ont été l'objet de toutes les attentions, bonnes ou moins bonnes, au point que ces cités ont pu paraître seulement peuplées d'adolescents arabes violents. On n'a pas assez prêté attention à d'autres catégories de la population, qui méritaient aussi beaucoup d'engagements collectifs* », notamment « *les jeunes filles* » à propos du « *voile* ». Jean-Marie Delarue, « Intervention prononcée lors du colloque du 9 janvier 2006 La République au défi des banlieues », *Fondation Res Publica*, 10 janvier 2006, adresse universelle : http://www.fondation-res-publica.org/Intervention-de-Jean-Marie-Delarue_a109.html.

mars 2006. Le 13 mars, lors d'une rencontre avec Dominique de Villepin, José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, évoque la mise à disposition des 50 millions d'euros des fonds « *Urban* », destinés au soutien des quartiers en difficulté dans les grandes villes européennes, et des fonds régionaux et sociaux auxquels la France a droit jusqu'à la fin 2006, soit environ 1 milliard d'euros ; le 14, Jacques Chirac, annonce la création d'un service civil volontaire, associant accompagnement et formation, pour 50 000 jeunes à partir de 2007 ; le 18, Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités locales, annonce un « *effort particulier* » en faveur des communes comportant des quartiers sensibles, comme celles de Seine-Saint-Denis, en proie depuis le 27 octobre à de graves violences ; le 21, lors d'une réunion à l'Élysée avec le bureau de l'Association des maires de France (A.M.F.) et les représentants des commissions Ville et Logement, Jacques Chirac rappelle son attachement à la mise en œuvre de la loi sur les quotas de logements sociaux dans les communes ; le même jour, lors de l'adoption par les députés des crédits 2006 de la mission « *Ville et Logement* », Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, souligne que le rétablissement des crédits du Fonds d'intervention pour la ville (F.I.V.) en faveur des associations des quartiers difficiles correspond à la volonté du gouvernement de non seulement« *reconnaître leur action* », mais encore de la « *conforter* » ; le 22, dans un discours devant le congrès de l'A.M.F., Dominique de Villepin souhaite que la mise en vente des terrains de l'État pour la construction de logements sociaux soit accélérée. Belle leçon politique. Des banlieues s'embrasent et la première chose à laquelle le gouvernement pense est de relancer une politique qui manifestement ne fonctionne pas.

Le quinquennat de Nicolas Sarkozy a également connu son lot d'actions en faveur des quartiers. Nous ne retiendrons cependant que les deux événements les plus marquants : le remplacement des contrats de ville par le contrat urbain de cohésion sociale[1] en 2007 et le plan banlieue « *Une nouvelle politique en faveur des banlieues* » présentée par le président lui-même, qui veut mettre en synergie l'Éducation nationale, le développement durable, la Police et la sécurité intérieure, les élus locaux, les professionnels de la politique de la ville, le milieu associatif, les travailleurs sociaux et les entreprises. Cette nouvelle politique a été précédée d'une présentation « *Espoir Banlieues - Une dynamique pour la France* » présentée en janvier 2008 à Vaulx-en-Velin par Fadela Amara, chargée de la politique de la ville. Centième « *nouvelle politique* » qui est en réalité identique aux autres et donc condamnée à l'échec[2], centième réaffirmation des mêmes

1 Redevenus Contrats de ville : « Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », *J.O.*, 22 février 2014, p. 3 138.

2 Flore Galaud, « Fadela Amara donne 11/20 à son plan banlieue », *Le Figaro*, 21 janvier 2009, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/politique/2009/01/20/01002-20090120ARTFIG00526-fadela-amara-donne-a-son-plan-banlieue-.php.

principes d'action publique, centième diagnostic du « *problème des banlieues* ». Qualifié à plusieurs reprises au moment de son lancement de « *plan Marshall* » pour la banlieue, crise oblige, celui-ci n'a même pas bénéficié des crédits qui avaient été promis[1].

L'année 2012, fut marquée par le changement de majorité. Cela signifie que l'on va « *réformer* » la politique de la ville. Issue des réflexions du Comité interministériel des villes (C.I.V.) qui s'est réuni le 19 février 2013 sous la présidence du Premier ministre, la loi du 21 février 2014[2] entend poursuivre très tranquillement la rénovation urbaine, concentrer les crédits de la politique de la ville sur un nombre resserré de territoires et lutter contre les discriminations. Mais attention, cela n'a rien à voir avec ce qui a été fait par la majorité précédente car la rénovation urbaine est « *rerebaptisée* » renouvellement urbain...

Cette loi souhaite recentrer la politique de la ville sur la réduction des écarts entre les quartiers prioritaires et les autres. Environ 1 200 quartiers prioritaires de la politique de la ville seront désignés sur un critère unique et la concentration de la pauvreté sera calculée à partir du revenu des habitants. Un observatoire national de la politique de la ville mesurera l'évolution des inégalités et des écarts de développement au sein des unités urbaines. Il élaborera chaque année, à l'attention du Gouvernement, un rapport détaillé sur l'évolution des quartiers prioritaires. C'était déjà ce que faisait l'O.N.Z.U.S. La loi inscrit le principe d'une « *co-construction* » de la politique de la ville[3] avec les habitants, qui participeront notamment à la réflexion autour des projets de renouvellement urbain. La participation des habitants est loin d'être une nouveauté, nous l'avons déjà démontré. Elle instaure également un contrat de ville unique pour la ville et la cohésion sociale. Ce contrat unique permettra la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques d'éducation, d'emploi, de justice, de sécurité, de transport, de santé afin de rétablir l'égalité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ici aussi, pas la moindre nouveauté, les C.U.C.S. qui avaient remplacé les contrats de ville, redeviennent des contrats de ville.

Enfin, le texte prévoit de prolonger le plan de rénovation urbaine en cours jusqu'à la fin 2015 afin de permettre de finaliser les projets entamés ou déjà prévus. L'Agence nationale de rénovation urbaine (A.N.R.U.) se verra allouer un budget de 5 milliards d'euros avec l'objectif de poursuivre l'amélioration du cadre de vie des habitants et de développer la mixité sociale. On le voit

1 « La surprise du chef en banlieue », *Le Canard enchaîné*, 27 mai 2009, p. 8.
2 « Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », *J.O.*, 22 février 2014, p. 3 138.
3 Dossier de presse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement, *La nouvelle politique de la ville – Agir pour les habitants des quartiers populaires*, p. 16.

parfaitement, cette dernière loi s'inscrit surtout dans la réaffirmation de principes ronflants et dans l'artifice rhétorique. « *Ce qui fut sera, Ce qui s'est fait se refera, Et il n'y a rien de nouveau sous le soleil* »[1].

§ II : Dans la conception traditionnelle du droit de l'urbanisme : la recherche de mixité par l'habitat

La démonstration a été faite de la « *supériorité* », sur les thématiques liées à l'urbain, de la politique de la ville sur le droit de l'urbanisme. Face à cette dynamique, ce droit n'avait rien à opposer si ce n'est un conservatisme intelligent. Ceux qui contestaient cette évolution furent mis en minorité. Quant à ceux, de la doctrine urbanistique, qui pensaient trouver dans la L.O.V., une nouvelle L.O.F., ils déchantèrent très vite. Elle en était l'antithèse. C'est ainsi que les thèmes de la politique de la ville ont cannibalisé le droit de l'urbanisme, alors que l'ordre urbanistique dominait les débats et imposait ses vues. La situation changea. Le jockey prit la place du cheval.

La notion d'hyper-mixité a su trouver sa place dans le droit de l'urbanisme. Si dans la politique de la ville on pouvait faire toute action afin de restaurer la mixité sociale, dans ce droit, c'était plus hasardeux. Le législateur se contenta de l'inscrire dans quelques articles comme un objectif à atteindre. En terme opérationnel, on préféra passer par la recherche de mixité des fonctions urbaines, aussi appelée mixité fonctionnelle (A). Avant de rechercher une plus complexe mixité de l'habitat (B).

A) La recherche de mixité des fonctions urbaines

La critique de « *l'urbanisme ségrégatif* » s'est concentrée sur le mono-fonctionnalisme de certains quartiers, origine de tous les maux, et dont on dit qu'il a pénétré et corrompu la planification urbaine. Toutefois, une inflexion aurait eu lieu avec la loi d'orientation foncière de 1967[2] (L.O.F.)., les S.D.A.U. et les P.O.S., conçus comme des outils de planification urbaine pouvant être des freins à une spécialisation excessive de l'espace. Henri Jacquot précisait : « *aux termes de l'article L. 123-1 le P.O.S. doit en effet déterminer l'affectation des sols selon l'usage principal (et non selon l'usage exclusif) qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes*

1 Ancien Testament, *Ecclésiaste*, Chapitre I, Verset 9.
2 « Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière », *J.O.*, 3 janvier 1968, p. 3.

(mais non les seules) qui peuvent y être exercées »[1]. Les urbanistes et les juristes ont su très vite qu'une spécialisation excessive de certains endroits du territoire n'était pas une bonne chose, pour autant les correctifs apportés ne constituaient pas, pour les tenants de l'urbanisme ségrégatif, un rempart juridique. C'est ce défaut là que le législateur des années 1990 a souhaité effacer. En se servant d'une arme imparable : la mixité fonctionnelle.

1) Dans la planification urbaine

La mixité fonctionnelle désigne la pluralité des fonctions (logement, activité, commerces, équipements administratifs, culturels, de mobilité, de loisirs…) sur un même espace (quartier, lotissement ou immeuble). Le terme surgit à la fin des années 1980, en réponse à la dérive mono-fonctionnaliste de certains ensembles urbains. C'est la réponse aux « *zones dortoirs* »[2] dans lesquelles les habitants seraient privés de l'urbanité qui accompagne normalement l'urbain[3].

Le premier changement véritable intervient, sans grande surprise, avec la L.O.V.[4] de 1991. Elle insère le fameux article L. 110 du Code de l'urbanisme, ainsi rédigé en 1991 : « *Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, ainsi que la sécurité et la salubrité publique et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* »[5]. La formulation, sans laisser la place au doute sur la présence de la mixité fonctionnelle, n'est pas non plus limpide. On ne sait pas ce que le législateur avait vraiment voulu faire[6] : force impérative ou simple déclaration ?

La jurisprudence apporta rapidement une réponse, en plusieurs étapes : d'abord, avec l'arrêt *Commune de Callian,* puis l'arrêt *Mme Meunier*[7]. Dans le premier, le juge administratif décide que

1 Henri Jacquot, De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité, *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 93.
2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 98.
3 C.E.S., « Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie », *J.O.*, Avis et rapports du C.E.S., n° 22, 22 novembre 1993, 90 pp.
4 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.
5 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.
6 Projet de loi n° 2009, 1991, Ass. Nat. ; Projet de loi n° 350, 1991, Sénat ; Projet de loi n° 2139, 1991, Ass. Nat. ; Projet de loi n° 432, 1991, Sénat ; Projet de loi n° 2185, 1991, Ass. Nat.
7 C.E., 17 mars 1993, *Mme Meunier et a.*, Rec. Lebon, p. 1077 ; voir Patrick Hocreitere, Sur la portée normative de

le préfet doit prendre en compte l'article dans le contrôle de la légalité qu'il exerce sur le P.O.S. ; dans le second, le juge délimite la portée de l'article par le bas, en rappelant la règle de la compatibilité limitée : L. 110 n'est pas opposable dans les communes dotées d'un P.O.S. approuvé ou rendu public comme le commentait Pierre-Paul Danna[1]. La question est tranchée, quand bien même une circulaire dit autre chose[2], la jurisprudence et la doctrine considèrent que L. 110 a valeur normative[3] (les dispositions peuvent être « *sanctionnées par l'État lors du contrôle de légalité et invoquées devant le juge administratif* »[4]). Ce détail de technique juridique n'est pas sans conséquence, comme le rappelait avec justesse Hubert Charles « *le droit de l'urbanisme devient ainsi un véritable régulateur de la vie sociale* », ce qui le sort de sa vocation première et remet en question sa logique[5].

L'autre article important est L. 121-10 (à présent L. 121-1) notamment le 2° dans sa formulation de 1991 : « *les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat* »[6]. On notera les propos justes de Henri Jacquot, relevant le passage du « *logement* » à « *l'habitat* », notion plus étendue qui sous-entend que l'on ne doit pas se contenter de construire à certains endroits uniquement que des logements[7]. Pour cet article, la portée normative n'est pas remise en question[8] et est même précisée[9]. L'alinéa 2 de l'ancien article L. 121-10 du Code précisait que ces dispositions avaient valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme, au sens de l'article L. 111-1-1. En d'autres termes, les S.D., les schémas de secteur, les P.O.S. devaient être compatibles avec ces dispositions. Bien que cette catégorie n'existe plus désormais, cela ne remet aucunement en cause la force normative de ces dispositions.

---

l'article L. 110 du Code de l'urbanisme, D.A., n° 11, 1993, p. 1.

1 T.A. Nice, 25 mai 1987, *Commune de Callian*, req. n° 1808611, commentaire Pierre-Paul Danna, Le contentieux des P.O.S., un juge entre le maire et le préfet, *Études foncières*, n° 39, 1988, pp. 22-24.

2 Circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991, commentaire de la loi d'orientation pour la ville, *Moniteur T.P.*, Textes officiels, 26 juillet 1991, p. 194.

3 C.E., 25 mai 1992, *Monsieur David*, req. n° 104722, commentaire Bernard Lamorlette, *Études foncières*, n° 56, 1992, p. 40.

4 Ministère de l'Urbanisme, *Commentaire de la loi du 7 janvier 1983*, Service technique de l'urbanisme, septembre 1983, non paginé.

5 Hubert Charles, « Le nouveau droit de l'urbanisme », *R.D.I.*, n° spécial, 1984, p. 44.

6 Ancien article L. 121-10 2° du Code de l'urbanisme.

7 Henri Jacquot, « La loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, 1991, p. 893.

8 T.A. de Nice, 25 septembre 1997, *Préfet des Alpes-Maritimes*, req. n° 971701, *B.J.D.U.*, 1998, p. 21, concl. Poujade.

9 C.E., 10 février 1997, *Association de défense des sites de Théoule*, req. n° 971701, *Études foncières*, n° 77, p. 51.

Attardons nous également sur l'article, plus tardif, L. 122-1. Créé par la loi S.R.U.[1], qui innovait en remplaçant les anciens S.D. par des SCoT, l'article fut grandement modifié avec le Grenelle II[2]. Le législateur l'a divisé et étalé sur plusieurs autres articles du Code (L. 122-1-1 et suivants). Pour autant, cela n'a pas eu d'incidence sur notre sujet, puisque ce qui était applicable aux Schémas Directeurs l'est tout autant pour les ScoT : « *Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et des paysages naturels ou urbains. Ils prennent en considération l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques.*

Ils déterminent la destination générale des sols et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et des activités les plus importants.

Au regard des prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipement, ils fixent les orientations générales de l'extension de l'urbanisation et de la restructuration des espaces urbanisés. Ils définissent la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte notamment de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport »[3]. La mixité fonctionnelle se décelé aisément dans la notion d'équilibre, omniprésente dans l'article, mais plus précisément dans celle « *d'équilibre entre habitat et emploi* ». C'est plus clair, mais la mixité ne dit toujours pas son nom. Quant à la force normative, il n'y a aucun doute possible. L'alinéa 6 de l'article énonce que les programmes et les décisions administratives qui concernent les schémas directeurs doivent être compatibles avec leurs dispositions. Hubert Charles a précisé : « *on peut s'éloigner ou se distinguer du schéma, mais certainement pas le contrarier*»[4].

Le dernier article fondamental de l'urbanisme fonctionnel est L. 123-1, qui concerne les P.L.U. Ce qu'il faut retenir ici c'est que les P.O.S. devaient délimiter des zones urbaines ou à urbaniser en prenant notamment en compte les besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transport des populations[5]. Là encore, la formulation n'est pas limpide mais : « *le but visé est, ici*

1 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.
2 « Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *J.O.*, 13 juillet 2010, p. 12 905.
3 Article L. 122-1 du Code de l'urbanisme dans la formulation issue de la « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.
4 C.E., 22 février 1974, *Sieur Adam*, Rec. 145 ; *G.A.D.U.*, n° 12, comm. Hubert Charles.
5 Ancien article L. 123-1 1° du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991

encore, de faire en sorte que les documents d'urbanisme fixent l'avenir des zones urbaines en respectant le principe de diversité de l'habitat et des activités. »[1] apporte un éclaircissement sur l'intention du législateur. Le même article va plus loin et prévoit également dans son 11° : « *les communes peuvent utiliser les plans d'occupation des sols pour délimiter les zones dans lesquelles pourront s'implanter les magasins de commerce de détail dont l'octroi du permis de construire ou la réalisation est soumis à autorisation préalable de la commission départementale d'urbanisme commercial par l'article L. 451-5 du présent code* »[2]. Ce qui est valable également pour les P.L.U.

Nous l'avons vu, la Loi d'orientation de la ville du 13 juillet 1991[3] a mit en avant le « *droit à la ville* » et formula implicitement un objectif de mixité fonctionnelle que l'on retrouve dans plusieurs articles du Code de l'urbanisme. La loi S.R.U. du 13 décembre 2000[4], a, elle, introduit sans équivoque la notion de mixité fonctionnelle dans les documents d'urbanisme. Ceux-ci doivent assurer « *la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale* […] »[5]. L'article L. 122-1 est également modifié, les S.D. sont remplacés par les SCoT, mais la mixité ne disparaît pas : « *À ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques* »[6]. Pour la valeur normative, même schéma, le dernier alinéa de l'article dispose que : « *Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en est de même pour les autorisations prévues par les articles 29 et 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat* »[7].

---

d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

1 Guy Malandain, Rapport n° 2060, 1991, Ass. Nat., p. 63.

2 Ancien article L. 123-1 11° du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

3 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.

4 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

5 Article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, qui remplace l'ancien article L. 121-10 du Code de l'urbanisme.

6 Article L. 122-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

7 Article L. 122-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

Puis, la loi A.L.U.R. du 24 mars 2014[8] précise que les orientations d'aménagement et de programmation (O.A.P.) des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) « *peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces* »[9] et que, si le territoire du PLUi n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), elles devront contenir les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces normalement contenues dans le document d'orientation et d'objectifs du SCoT. La loi A.L.U.R. supprime en outre les documents d'aménagement commercial qui auraient eu le défaut d'organiser le commerce selon un principe de zonage, que l'on considérait comme contraire à la mixité fonctionnelle. Cette dernière est également présente dans l'article 157 de la loi A.L.U.R. sous la formulation suivante : « *Un décret en Conseil d'État fixe la liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte. Cette liste permet de distinguer la destination des bâtiments, dans un objectif de mixité fonctionnelle* »[10].

Comme à chaque fois dans la « *nouvelle donne* » urbanistique, le législateur lança des principes qui devinrent vite des obligations ; échec aidant, la déraison s'emparait du législateur. Toujours aucun résultat mais toujours plus de mixité fonctionnelle !

2) Dans les Quartiers prioritaires de la politique de la ville

Les Z.U.S. ont servi de réceptacle aux politiques prônant la mixité sociale, et son corollaire la mixité fonctionnelle, dans les grands ensembles (ces zones furent supprimées par la loi du 21 février 2014[4] et remplacées par les Q.P.P.V.). La mise en œuvre d'actions en faveur du développement économique, de zones essentiellement résidentielles, résulte d'un ancrage progressif de l'analyse des promoteurs de la mixité fonctionnelle qui y voient la solution à de nombreux problèmes urbains : chômage, enclavement spatial de populations, ségrégation sociale, mais également pollution environnementale[5].

8 « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809.
9 Article L. 123-1-4 du Code de l'urbanisme.
10 Article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme.
4 « Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », *J.O.*, 22 février 2014, p. 3 138.
5 Voir Isabelle Van de Walle, Heykel Bouazza, Anne Dujin, Armelle Robin, *État, collectivités territoriales et entreprises face à la mixité fonctionnelle : l'exemple de l'agglomération nantaise*, Recherche menée par le C.R.E.D.O.C. dans le cadre du programme « Renouveler l'urbain au nom de la mixité ? » pour le P.U.C.A., Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, juillet 2007.

Ces mesures ciblent essentiellement les entreprises puisqu'elles sont créatrices d'emplois pouvant bénéficier aux habitants des Z.U.S., fournissent des biens et services pouvant répondre aux besoins des résidents et génèrent la création de services pouvant également bénéficier aux populations. Dans leurs intentions, les différents outils d'action publique ont pour objectif d'agir en faveur d'une diminution du chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et d'un développement des services aux résidents, sous la forme par exemple d'offre commerciale adaptée à leurs besoins. Toutefois, les mesures d'exonérations fiscales et sociales proposées dans les Z.R.U. et les Z.F.U. concernent l'ensemble des secteurs économiques (à l'exception des professions libérales indépendantes) sans qu'il y ait de dispositifs majeurs spécifiques aux commerces de proximité évoqués dans les intentions de politiques publiques.

Concernant plus strictement l'urbanisme. Le caractère monofonctionnel des grands ensembles dans les quartiers périphériques fut remis en question par l'État dès 1973 à travers la circulaire « *Guichard* » du 21 mars. Parallèlement aux recommandations pour mettre fin à la réalisation de nouveaux grands ensembles, la circulaire préconisait notamment « *le rapprochement ou l'intégration d'autres fonctions urbaines que l'habitat* […] *activités de diverses natures, équipements publics, services collectifs, commerces, équipements de loisirs ou de culture, etc* »[1]. Dans un premier temps, les objectifs publics de développement économique se limitèrent au développement de l'économie dite résidentielle, c'est-à-dire les activités essentiellement destinées à satisfaire les besoins des populations locales d'un territoire, soit les populations qui y résident, y travaillent ou en ont un usage touristique. Il s'agit notamment des commerces de détail, des services marchands destinés aux particuliers, des activités financières et immobilières et des services administrés[2].

Nous l'avons rappelé maintes fois, le caractère essentiellement résidentiel des quartiers en difficulté a été identifié comme un moteur d'exclusions économiques et sociales de leurs habitants. Le déploiement de moyens publics pour le développement économique des Z.U.S., à partir des années 1990, confirme la confiance accordée à ce constat pour expliquer les difficultés rencontrées

1 « Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat », *J.O.*, 5 avril 1973, p. 3 864.

2 Par opposition, les activités hors économie résidentielle « *produisent ou contribuent à produire des biens et services destinés à un marché plus vaste que le seul marché local ; elles sont par nature plus tournées vers l'extérieur et donc plus exposées à la concurrence d'entreprises implantées en dehors du bassin* », Eric Ambiaud, Michel Blanc, Bertrand Schmitt, « Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle », INSEE Première, n° 954. Voir également Yves Janvier, Économie résidentielle, cohésion sociale et dynamiques économiques, rapport de recherche pour le P.U.C.A. - Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 2006.

par les quartiers de la politique de la ville. Mais se pose la question de la place de l'urbanisme dans cette problématique ? Il est vrai qu'avec la mixité fonctionnelle, pour la plupart des mesures, le lien avec le droit de l'urbanisme peut paraître ténu. Mais derrière le développement économique et la réduction des inégalités entre les quartiers et le reste de la ville, on a une problématique d'affectation des sols. De plus, par la mixité fonctionnelle, on cherche « *à modifier la morphologie urbaine de tours et de barres, et à contrecarrer un principe d'organisation spatiale fondée sur la séparation des fonctions* »[1].

Les conséquences furent visibles rapidement. On a d'abord levé certains obstacles, et comme le précise Emmanuelle Deschamps certains pourfendeurs du fonctionnalisme ont commencé à s'en prendre au régime d'exception dans les grands ensembles. Les coupables : les cahiers des charges des Z.U.P. et les P.A.Z. des Z.A.C. Évidemment à l'appui de telles affirmations, les auteurs se sont relayés pour trouver des exemples de Z.U.P. où les commerçants devaient s'installer dans le seul centre commercial. Il fallait donc très vite faire rentrer tout ça dans le droit commun[2], la suite étant l'abrogation des Z.U.P. par la L.O.V. Mais derrière ces facéties, un problème de taille demeurait : « *de nombreuses Z.U.P. avaient été abrogées avant la publication de la loi d'orientation pour la ville et étaient couvertes par des P.O.S., sans pour autant que les collectivités locales aient engagé de réelles actions d'aménagement et de restructuration* »[3].

C'est pour cela que l'on songea à d'autres solutions. Comme à l'accoutumée dans la « *nouvelle donne* » urbanistique, la solution à laquelle on songea fut étrennée dans la L.O.V. Cette dernière offrit la possibilité aux communes de mener une politique locale d'exonérations fiscales en direction des établissements implantés dans les grands ensembles ou dans les quartiers « *d'habitat dégradé* »[4]. Toutefois, cette possibilité de mettre en œuvre des mesures de discrimination positive sur critère territorial a été très peu mise en œuvre : une cinquantaine de collectivités seulement l'ont utilisée. Il a fallu attendre la loi du 4 février 1995[5] qui disposait que « *des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en œuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques et sociaux* » pour voir cette politique de « *différenciation* » prendre

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 112-113.
2 Olivier Piron, « Banaliser les grands ensembles », *Études foncières*, n° 45, 1989, pp. 39-45.
3 Vincent Bourjaillat, « Réurbaniser les grands ensembles », *Études foncières*, n° 67, 1995, p. 23.
4 La liste des quartiers d'habitat dégradé sera fixée par décret en 1993 suite à un travail de définition engagée en 1991. « Décret n° 93-203 du 5 février 1993 pris pour l'application de l'article 26 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville et relatif à l'article 1466 A du code général des impôts », *J.O.*, 13 février 1993, p. 2 416.
5 « Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *J.O.*, 5 février 1995, p. 1 973.

corps. Ces zones comprenaient des « *zones d'aménagement du territoire* », des « *territoires ruraux de développement prioritaire* » et des « *zones urbaines sensibles* ». Elles furent désignées comme des périmètres prioritaires d'aménagement du territoire à l'intérieur desquels un certain nombre d'avantages financiers et fiscaux peuvent être accordés aux entreprises afin de favoriser leur installation, leur maintien et donc la création d'emplois. La loi d'orientation de 1995 prévoyait également la création d'un sous-ensemble au sein des « *zones urbaines sensibles* » (Z.U.S.) : les « *zones de redynamisation urbaine* » (Z.R.U.). On ne cesse de se lamenter sur le désert mono-fonctionnel des grands ensembles, et la solution retenue est la création d'une zone de re-dynamisation. Sans que l'on sache vraiment pourquoi ces quartiers ce sont dé-dynamisés... Au-delà de cette critique facile, ce dispositif Z.R.U. dépassait largement la possibilité ouverte aux communes par la L.O.V. : en appliquant une exonération de la taxe professionnelle mais aussi de charges patronales aux entreprises implantées sur ces territoires. Les Z.R.U. ont été supprimées par le décret du 30 décembre 2014[1]et à partir du 1er janvier 2015, les périmètres des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (Q.P.P.V.) sont venus se substituer aux Z.U.S. et aux quartiers concernés par un C.U.C.S.

Nous l'avons rappelé maintes fois, le caractère essentiellement résidentiel des quartiers en difficulté a été identifié comme un moteur d'exclusions économiques et sociales de leurs habitants. Le déploiement de moyens publics pour le développement économique des Z.U.S., à partir des années 1990, confirme la confiance accordée à ce constat pour expliquer les difficultés rencontrées par les quartiers de la politique de la ville. Mais se pose la question de la place de l'urbanisme dans cette problématique ? Il est vrai qu'avec la mixité fonctionnelle, pour la plupart des mesures, le lien avec le droit de l'urbanisme peut paraître ténu. Mais derrière le développement économique et la réduction des inégalités entre les quartiers et le reste de la ville, on a une problématique d'affectation des sols. De plus, par la mixité fonctionnelle, on cherche « *à modifier la morphologie urbaine de tours et de barres, et à contrecarrer un principe d'organisation spatiale fondée sur la séparation des fonctions* »[2].

La loi du 14 novembre 1996, relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville, créa une nouvelle sous-catégorie à l'intérieur des zones de redynamisation urbaine (Z.R.U.) : les zones franches urbaines (Z.F.U.). Celles-ci permettent aux entreprises de bénéficier d'exonérations

1 « Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements », *J.O.*, 31 décembre 2014, p. 23 744.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 112-113.

fiscales supplémentaires sous contraintes d'embauche. Le but de ces zones franches urbaines consistait à développer et à diversifier l'activité économique, à renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers, et à créer de l'activité économique et de l'emploi pour leurs habitants. Ce dispositif a connu quelques péripéties. Rapidement critiqué et considéré comme inefficace, il a failli être supprimé en 2001. Finalement, le changement de majorité a sauvé le dispositif : la droite – qui l'avait créé – le relança.

Revenons maintenant en 1996. A ce moment-là, le pacte de relance pour la ville est essentiel à la mixité fonctionnelle. Avec ses accents économiques, il a créé d'autres dispositifs ayant pour objectif la « *restructuration* » des quartiers sensibles. L'application de cette loi amena à créer, en 1998, un établissement public en charge de la revitalisation du bâti utilisé par les commerces dans les Z.U.S. ainsi que dans les zones couvertes par les contrats de ville, et plus particulièrement dans les centres commerciaux en déclin. Il s'agit de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (E.P.A.R.E.C.A.). L'E.P.A.R.E.C.A. agit en qualité de promoteur, investisseur et exploitant de centres commerciaux de proximité, sur saisine de communes ou E.P.C.I. Pour agir l'E.P.A.R.E.C.A. dispose de prérogatives exceptionnelles. Il se voit en effet attribuer la faculté d'expropriation. Par la revitalisation des espaces commerciaux et artisanaux, on somme l'E.P.A.R.E.C.A. de répondre à trois grandes finalités en faveur des habitants des Z.U.S. qui rejoignent explicitement les objectifs de la mixité fonctionnelle :

- développer des équipements commerciaux de proximité pour garantir un accès aux équipements périphériques ou aux centres-villes considérés comme difficiles d'accès pour les habitants des Z.U.S. ;

- développer l'emploi ;

- permettre l'existence de « *lieux de sociabilité et de convivialité* »[1].

Selon les termes de l'article L. 325-1, l'E.P.A.R.E.C.A « *a pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les territoires retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés mentionné à l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. A cette fin, il assure,*

1 Voir le site Internet de l'E.P.A.R.E.C.A., adresse universelle : http://www.epareca.org/

après accord des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des établissements publics de coopération communale ou des syndicats mixtes visés à l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales concernés, la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones. Il peut passer convention avec les communes, établissements publics ou syndicats mixtes concernés »[1].

Cette loi ajouta un nouvel objectif aux actions et opérations d'aménagement, ce qui entraîna la réforme de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Ces réformes permirent la création d'E.P.A. spéciaux dotés d'attributions spéciales pour atteindre cet objectif de restructuration urbaine. Ce sont les E.P.R.U. Dans ce cadre, ils peuvent : « *Réaliser des opérations immobilières et les acquisitions foncières nécessaires à ces opérations ;*

Se voir déléguer par l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux la maîtrise d'ouvrage des opérations définies à l'article L. 325-1 et accomplir les actes de disposition et d'administration définis à l'article L. 325-2 ;

Se voir déléguer l'instruction et le traitement des demandes d'aides à la réhabilitation de l'habitat privé dans les conditions prévues à l'article L. 321-1-3 du code de la construction et de l'habitation, la gestion comptable et financière ainsi que l'instruction et le traitement des demandes d'aides dans les conditions prévues aux articles 10 et 10-2 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine ;

Assurer, de manière accessoire, des actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants des grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé, mentionnés au 3° de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire »[2].

En 2003 la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine[3], dite « *loi Borloo* », programma un quasi doublement du nombre de Z.F.U., qui passa de 44 à 85[4]. Une

1 Article L. 325-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur modifiée par la « loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », *J.O.*, 22 février 2014, p. 3138.
2 Article L. 321-1 du Code de l'urbanisme.
3 « Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281.
4 Xavier Mordret, Bruno Maresca, *Commerces et zones urbaines sensibles. Politiques publiques et besoins des*

clause d'embauche locale plus contraignante fut néanmoins fixée pour tenter de corriger les effets limités sur l'emploi qui avaient été pointés par les différents rapports publics. Avec cette loi, la politique de la ville change de cheval de bataille. C'est désormais la rénovation urbaine qui sera à l'honneur, sans pour autant faire disparaître la mixité fonctionnelle. Les données financières permettent d'identifier un tel état des choses: les opérations menées au nom de la mixité fonctionnelle représentent encore entre 10,5 % et 12 % du montant total des projets[1]. La mixité fonctionnelle est d'abord conçue comme étant au service du projet urbain. Les équipements, services et commerces sont censés créer ou renforcer des centralités, polarités, etc, selon des formes diverses. C'est par le biais des dispositions introduites dans l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme par le pacte de relance pour la ville que l'on retrouve la mixité fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine, et non avec la création de dispositions nouvelles.

Le 19 janvier 2005, la loi de programmation pour la cohésion sociale[2] étendit les possibilités d'exonérations de la taxe professionnelle dans les Z.F.U : ce dispositif fonctionna à merveille. L'année suivante, la loi pour l'égalité des chances amena la création de nouvelles Z.F.U. à compter du 1er août 2006, portant le nombre total de Z.F.U. à 100. Elle renforça également les incitations fiscales et proroge les Z.F.U. existantes jusqu'en 2011. Aucun dispositif ne sera remis en cause, on fusionnera seulement les Z.U.S., les Z.R.U. et les territoires couverts par un C.U.C.S. dans les nouveaux Q.P.P.V.[3]. Néanmoins, restrictions budgétaires obligent, le législateur rendra les conditions d'exonération dans les Z.F.U. plus sévères. Il est intéressant de noter l'évolution de la place de la mixité fonctionnelle. Conçue comme réponse au mono-fonctionnalisme, elle n'a cessé de prendre de l'importance. Ces changements sont bien à rapprocher de l'évolution générale de la politique de la ville. En 1991, au moment de la L.O.V., l'heure était au triomphe de l'approche sociale, sociologique. La mixité fonctionnelle était alors un outil mineur. L'année 1995 porta avec elle une inflexion économique qui fit que ce type de mixité, parce qu'il était facteur d'emploi, fut sollicité. La « *loi Borloo* », contribua également à assigner un rôle et une place à la mixité fonctionnelle.

---

habitants, Cahier de recherche du C.R.E.D.O.C. n° 260, décembre 2009, p. 20.

1 Brigitte Guigou, Carole Delaporte, Catherine Mangeney, Martin Hervouët, IAU Île-de-France, Pour le compte du Comité d'évaluation et de suivi de l'A.N.R.U., *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine*, Tome 2, octobre 2009, adresse universelle : http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/la-mixite-fonctionnelle-dans-les-quartiers-en-renovation-urbaine-1.html.

2 « Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale », *J.O.*, 19 janvier 2005, p. 864.

3 « Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », *J.O.*, 22 février 2014, p. 3138.

Ce type de mixité n'est pas le seul instrument « *anti-ghetto* » déployé par le législateur. C'est même un outil mineur. Pour les promoteurs de la « *nouvelle donne* » urbanistique, la véritable recherche de mixité est liée à la mixité de l'habitat.

B) La recherche de mixité de l'habitat

Cette déclinaison de la mixité sociale n'est pas la plus aisée à définir. Une première version consiste à dire qu'elle est la répartition équilibrée de l'offre de logement sur un territoire de référence, en somme un équilibre entre logement locatif, logement locatif social et accession à la propriété. Cette approche induit sommairement deux types d'action : l'action sur le bâti ancien et l'action sur les constructions neuves. Ces deux types d'actions peuvent passer par la limitation du nombre de logements sociaux là où ils sont surreprésentés ou par la construction de logements sociaux là où ils sont absents ou en sous-nombre. Une seconde version la considère comme le second volet, strictement urbanistique, d'un concept plus vaste : la mixité sociale[1]. C'est parce qu'il existe ces deux approches qu'il est nécessaire que nous traitions les deux, d'autant qu'avec le temps les notions s'entremêlent de plus en plus comme le succès de la notion de *mixité sociale dans l'habitat* en constitue un indice probant.

1) Les mesures incitatives

Nous distinguons deux types d'action possibles : sur le bâti existant et sur le neuf. Concernant le premier cas, deux situations distinctes coexistent selon que les logements ciblés (parc privé dégradé) se situent dans des quartiers attractifs (centre-ville) ou non (zones « *dévalorisées* »). Dans la première situation, la recherche de mixité de l'habitat consiste à conserver ou à élargir la vocation sociale de certains logements, alors que dans la seconde il faut freiner la « *dérive* »[2].

Concernant donc le bâti existant, la L.O.V. comportait un titre III « *du maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens* » qui inséra trois articles dans trois Codes différents. Les coups de boutoir contre l'indépendance des législations ne cesseront plus. L'article 21 consacra les O.P.A.H. dans sa rédaction actuelle : « *Elles sont mises en œuvre dans le*

1 Emmanuelle Deschamps, « Mixité sociale et texte normatifs : le droit de la mixité sociale », dans Marie-Christine Jaillet, Évelyne Perrin, François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, coll. Recherches, juin 2008, pp. 249-271.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 125.

respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants et des objectifs du plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ainsi que, s'il existe, du programme local de l'habitat »[1]. La formulation de la phrase éclaire peu. Une circulaire[2] se fait plus précise en parlant d'un : « *objectif de prévention ou de correction des phénomènes de ségrégation sociale* »[3]. La mise en œuvre revient logiquement à L'A.N.A.H.[4], lequel a toujours eu la charge de l'habitat insalubre, qui conditionne l'octroi de ses aides à la mise en location du logement subventionné. Il peut y avoir des conditions supplémentaires pour les propriétaires bailleurs, comme l'obligation de louer pendant 9 ans, et/ou des engagements de modération de loyers. Les subventions varient en fonction du montant des loyers, de la localisation du logement, des types de travaux réalisés et donc du thème de l'O.P.A.H. L'État peut refuser d'apporter son aide financière s'il estime que les études en matière d'impact social sont insuffisantes. À cet article nous pouvons en rajouter un second, l'article 3 de la L.O.V. et plus précisément son alinéa 3 : « *Les collectivités publiques doivent veiller à ce que les restaurations nécessaires des quartiers anciens des villes ne méconnaissent pas les objectifs mentionnés à l'article 1er* ». Ce dernier mentionne des objectifs qui vont de la promotion du *droit à la ville* à la recherche de cohésion sociale. Pas besoin d'en dire plus pour comprendre que nous sommes là au cœur de la « *nouvelle donne* » urbanistique.

Ce ne sont pas là les seules mesures incitatives. D'autres dispositifs ont été créés par le législateur pour favoriser la mixité de l'habitat par le biais du maintien du logement à vocation sociale. Connu sous le nom de loi Malraux[5], ce dispositif de défiscalisation concerne les programmes de rénovation immobilière entrepris par des particuliers sur des locaux à usage d'habitation situés en secteur sauvegardé, en zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.)[6], ou dans des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (A.V.A.P.)[7]. Ces travaux sont encadrés par les Architectes des Bâtiments de France. Les immeubles

1 Article L. 303-1 du Code de la construction et de l'habitation.

2 « Circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général », *Bulletin officiel du ministère chargé du logement* n° 2002/22, p. 49-59.

3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 127.

4 Devenue l'Agence nationale de l'habitat en 2006.

5 « Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière », *J.O.*, 7 août 1962, p. 7 813.

6 Une Z.P.P.A.U.P. est une zone instituée à proximité de monuments ou de quartiers historiques ou encore de sites ou espace à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs esthétiques, historiques et culturels. Elles sont créées par arrêté du préfet sur proposition du conseil municipal de la commune ou se situe le bâtiment ou le secteur concerné après enquête publique et avis de la commission régionale du patrimoine.

7 Depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, les Z.P.P.A.U.P. ont été remplacées par les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, ou « *Avap* ». Pour bénéficier de la défiscalisation Malraux dans une Z.P.P.A.U.P. ou une A.V.A.P., le particulier devra se porter acquéreur d'un bien éligible à la loi Malraux et y réaliser des entreprendre des travaux de restauration déclarés d'utilité publique. La Déclaration d'Utilité Publique (D.U.P.) est accordée par arrêté préfectoral suite à une enquête préalable.

doivent être rénovés en totalité et être mis en location pour des personnes dont ils seront l'habitation principale pour une durée de 9 ans minimum (6 ans en Malraux ancien régime). Les programmes Malraux ancien régime bénéficient donc d'un régime de défiscalisation très favorable qui les rapproche des produits en loi « *monuments historiques* »[1] : les travaux sont entièrement déductibles des revenus du contribuable, et le délai de conservation est ramené à 6 ans au lieu de 9 ans.

Ce régime Malraux a été modifié au 1er janvier 2009[2], passant d'une déduction sur le revenu global des travaux réalisés, à l'instar du régime des Monuments Historiques, à une réduction d'impôts d'un coup égal à 22 % ou 30 % des travaux éligibles en fonction du zonage concerné, dans la limite de 100.000 € de travaux réalisés en loi Malraux (soit une réduction d'impôts Malraux maximum de 30.000 € par an, hors plafonnement des niches fiscales). La réduction d'impôts ne s'applique donc pas à la totalité du coût d'acquisition du logement, et seules sont éligibles les dépenses effectivement à charge du contribuable, sous déduction des subventions accordées pour la réalisation des travaux. Le taux de réduction d'impôts Malraux dépendra de la localisation du bien et du type de protection de la zone où il se situe. Pour les biens situées en Z.P.P.A.U.P. c'est le taux de 22% qui s'applique aux travaux éligibles Malraux, pour les biens situés dans les secteurs sauvegardés la réduction d'impôts Malraux est égale à 30% des dépenses éligibles. La réduction d'impôt Malraux s'applique à un certain nombre de dépenses listées par la loi, pour une enveloppe annuelle plafonnée à 100 000 €.

Abordons maintenant les mesures qui concernent la construction neuve. Comme le relève Emmanuelle Deschamps, celle-ci implique des procédés juridiques différents de ceux prévus pour les logements existants. Les mesures ciblent deux types d'action : la construction de logements sociaux là où ils peu nombreux et la limitation de ces logements dans les communes où ils sont surreprésentés. La L.O.V. a modifié la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique[3] dans le but de permettre une meilleure insertion du logement social dans l'ensemble des constructions. Depuis cette réforme, les immeubles acquis par les bailleurs sociaux par contrat de vente d'immeubles à construire ne rentrent plus dans le champ d'application de cette loi[4]. Pour encore faciliter les choses aux organismes H.L.M., le préfet peut les dispenser de tout ou partie de

1 « Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques », *J.O.*, 4 janvier 1914, p. 129.
2 « Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 », *J.O.*, 28 décembre 2008, p. 20 224.
3 « Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée », *J.O.*, 13 juillet 1985, p. 7 914.
4 Cette loi est la réponse à une décision du Conseil d'État qui avait censuré l'utilisation de ce type de contrats, jugeant qu'ils étaient un moyen de détourner les règles de passation des marchés publics : C.E., 8 février 1991, *Région Midi-Pyrénées/ Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne et autres*, *A.J.D.A.*, 1991, p. 579, obs. Xavier Delcros.

cette même loi lorsque les ouvrages qu'ils réalisent sont destinés à s'intégrer à des constructions relevant d'autres régimes. Une circulaire est par contre très vite venue préciser que cette dispense ne pouvait être accordée que dans des zones dépourvues ou insuffisamment pourvues en logements sociaux. De cette manière, l'objectif de lutte « *anti-ghetto* » est réaffirmé[1].

Il existe d'autres dispositions visant à favoriser la mixité depuis la loi du 21 janvier 1995[2] qui a inséré dans le Code de l'urbanisme un Chapitre VII « *Dispositions favorisant la diversité de l'habitat* ». Ce chapitre regroupait les articles L. 127-1 et L. 127-2, le second ayant été abrogé par la loi du 25 mars 2009[3], alors que le premier ne fit l'objet que de refontes[4]. Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 127-1 se présente comme suit : « *Le règlement peut délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de* programmes de logements comportant des *logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de* logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération ».

Cette loi du 21 janvier 1995 a créé un autre instrument dans le but de favoriser la mixité de l'habitat : freiner la construction de logements sociaux là où il y en a trop. C'est l'objectif de l'article L. 301-3-1 du Code de la construction et de l'habitation qui prévoit : « *Dans les communes où l'ensemble des* logements locatifs sociaux, tels *que définis à l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, représente plus de 35 p. 100 des résidences principales, la surface de plancher des* logements locatifs bénéficiant au cours de l'année d'un *concours financier de l'État, pour leur construction, ne peut excéder 80 p. 100 de la surface de plancher des logements commencés l'année précédente dans la commune et ne bénéficiant d'aucun concours de l'État.* […] *Il ne peut être dérogé aux dispositions de l'alinéa précédent que sur décision motivée du représentant de l'État dans le département, prise après avis du maire de la commune concernée* »[5].

1 « Circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991 du ministère de l'Équipement portant commentaire de la loi d'orientation pour la ville », *Mon. T.P.*, 26 août 1991, p. 194 ou *J.C.P.*, édition N., 1991, n° 39, p. 475, commentaire de l'article 19.

2 « Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat », *J.O.*, 24 janvier 1995, p. 1 263.

3 Voir la « Circulaire du 28 mai 2009 relative à la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion - Dispositions diverses », *B.O.M.E.E.D.D.M.*, n° 2009/12, p. 43.

4 Il a été modifié par : « Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », *J.O.*, 27 mars 2009, p. 5 408 ; et l'« Ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme », *J.O.*, 6 janvier 2012, p. 246 ; la « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809 ; et la « Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 », *J.O.*, 30 décembre 2014, p. 22 898.

5 Article L. 301-3-1 du Code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de la « loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale »,

Enfin, le pacte de relance pour la ville[1] a institué un dispositif supplémentaire destiné à encourager la mixité de l'habitat dans les zones franches urbaines (Z.F.U.). Ce dispositif consiste en une suppression de la condition de ressources normalement exigée pour l'octroi de la réduction d'impôts en faveur des investissements locatifs. Ces dispositions ont toutefois périmé au 1er mars 2001, par l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 14 décembre 2000[2].

À l'heure actuelle, les dogmes guidant la « *nouvelle donne* » urbanistique ont modifié conséquemment le droit de l'urbanisme. Il existe de nombreux dispositifs incitant à la recherche de mixité de l'habitat : action sur le bâti ancien ou sur la construction de logements neufs, limitation de la construction de logements sociaux là ils sont surreprésentés et vice-versa. À côté de ces mesures, somme toute relativement limitées, nous pouvons relever un nombre important d'impératifs de mixité.

2) Les mesures impératives

Certains auteurs affirment que le Programme Local de l'Habitat (P.L.H.) doit être encore classé parmi les mesures incitatives. C'était le cas naguère, à présent on peut considérer que c'est une obligation. Ce P.L.H. a fait l'objet de nombreuses réformes qui lui ont donné une force de plus en plus impérative, tout en l'arrimant au droit de l'urbanisme par divers biais et notamment par ses liens avec les P.O.S./P.L.U. Notre but ici est de retracer ces évolutions législatives.

À l'origine issu de l'expérimentation locale, le P.L.H. a été introduit dans la législation, par la loi du 7 janvier 1983[3], pour permettre aux communes de fixer de manière prévisionnelle leurs priorités en matière d'habitat et de prendre l'initiative de leur mise en œuvre. Ce document facultatif cherchait à articuler leur réflexion en matière d'habitat et la programmation des aides à la pierre de l'État par le préfet, à laquelle il devait apporter un éclairage territorialisé. L'idée était de rompre avec une programmation automatique via un outil d'administration négociée. Une circulaire du 7 mai 1985[4] définit une procédure peu formalisée, traduisant ainsi une volonté de laisser

J.O., 6 mars 2007, p. 4 190.

1 « Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville », *J.O.*, 15 novembre 1996, p. 16 656.

2 « Ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000 relative à la partie Législative du code monétaire et financier », *J.O.*, 16 décembre 2000, p. 20 004.

3 « Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État *loi Defferre* », *J.O.*, 9 janvier 1983, p. 215.

4 « Circulaire n° 85-31 du 7 mai 1985 relative au développement des programmes locaux de l'habitat », *Mon. TP*, n° 22, 31 mai 1985, pp. 17-18.

l'initiative à la base. La seule obligation de contenu concerne la définition de leurs opérations prioritaires, notamment en faveur des personnes « *mal-logées* » ou « *défavorisées* ». La circulaire est une mine d'information sur les P.L.H. de l'époque et l'on remarque à sa lecture qu'ils avaient déjà un objectif de lutte « *anti-ghettos* » : « *Un programme local de l'habitat revêt toutefois un intérêt particulier dans les agglomérations où se posent avec acuité des problèmes de ségrégation, ou de* vacance ». Mais ces P.L.H. n'étaient à mettre qu'au rang des mesures incitatives, les P.O.S. devant seulement les prendre en compte.

C'est la **L.O.V.**[1] qui reprit en main le P.L.H. Désormais doté d'une procédure, il devient l'instrument privilégié de la mise en œuvre du principe de mixité de l'habitat, introduit dans l'urbanisme à travers les quotas de logement sociaux dorénavant imposés à certaines communes. Le plan doit en outre être assorti d'un programme d'actions immobilières et foncières. On incite à son élaboration au niveau intercommunal, en y réservant le bénéfice d'une convention de trois ans renouvelable, convention qui garantit une priorité dans la programmation des aides de l'État. Afin de contribuer à la mise en œuvre du droit au logement, le P.L.H. doit prendre en compte les dispositions du P.D.A.L.P.D. On voit bien ici l'effacement de l'indépendance des législations sur l'autel d'une approche globale. Le P.L.H. devient un instrument d'urbanisme et de droit des logements sociaux. La loi du 21 janvier 1995[2] tenta de rendre le dispositif plus attractif encore en assouplissant les contraintes introduites par la L.O.V. et en simplifiant la procédure.

Preuve une nouvelle fois que c'est ce qui est pensé et décidé en politique de la ville se retrouve appliqué sans discernement en droit de l'urbanisme. La loi du 14 novembre 1996[3] oblige les communes qu'elle classe en Zone Urbaine Sensible (Z.U.S.) à se doter de cet outil et définit même des sanctions, à travers un pouvoir de substitution du préfet, pour l'établir en cas de défaillance des communes[4]. Sans doute conséquence de l'alternance politique et d'une volonté de la nouvelle majorité d'imprimer sa marque, la loi du 29 juillet 1998[5] abaisse le seuil à partir duquel les communes sont tenues de satisfaire un quota de logements sociaux. Elle oblige également les préfets à tenir compte du périmètre des P.L.H. lors de la délimitation des bassins d'habitat et elle

1 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991 p. 9 521 ; Maurice Goze, « L'articulation urbanisme décentralisé - politique sociale de l'habitat : la LOV », *Annuaire des collectivités locales*, GRAL, Litec, 1992, pp. 39-60.

2 « Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat », *J.O.*, 24 janvier 1995, p. 1 263.

3 « Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville », *J.O.*, 15 novembre 1996, p. 16 656.

4 Pour une présentation plus complète de la loi voir : Yves Jégouzo, « La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville », *A.F.D.U.H.*, n°1, 1997, p. 5.

5 « Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions », *J.O.*, 31 juillet 1998, p. 11 679.

introduit des représentants des E.P.C.I. compétents dans les conférences intercommunales du logement qu'elle crée.

La loi du 12 juillet 1999[1] fit du P.L.H. une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des nouvelles communautés urbaines dont elle introduisit les statuts. Au préalable, la loi du 25 juin 1999[2], fit du P.L.H. le volet habitat des contrats d'agglomération et des contrats de ville. La S.R.U. du 13 décembre 2000[3] a renforcé la place du P.L.H. dans l'ordonnancement juridique de l'urbanisme par une obligation de compatibilité avec le SCoT assortie d'une obligation de compatibilité des P.L.U. et des cartes communales avec le P.L.H. L'exercice du droit de préemption urbain peut clairement prendre pour référence la délibération définissant les actions à mettre en œuvre pour mener à bien le P.L.H. Celui-ci doit préciser l'échéancier de la réalisation de logements manquants pour satisfaire l'obligation de 20 % de logement sociaux, dont le texte abaisse les seuils démographiques des communes concernées[4].

La loi du 13 août 2004[5], s'inscrivant dans l'acte II de la décentralisation, a consacré le rôle du P.L.H. en faisant de ce document, soumis à l'avis d'un comité régional de l'habitat, la condition d'accès à la délégation de gestion des aides à la pierre de l'État ouverte à certains E.P.C.I. dans le cadre d'une convention. Le P.L.H. définit aussi les conditions de mise en œuvre d'un dispositif d'observation de l'habitat. Sa durée est portée à six ans et il relève désormais de la compétence exclusive des E.P.C.I.

La loi E.N.L. du 13 juillet 2006[6] confirme ensuite le passage au niveau intercommunal de la responsabilité du P.L.H. Elle oblige toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines à se doter d'un programme local de l'habitat, lequel doit être adopté dans les trois ans qui suivent la publication de la loi. Elle supprime les règlements d'attribution, mais permet, en contrepartie aux E.P.C.I. dotés de

1 « Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », *J.O.*, 13 juillet 1999, p. 10 361.

2 « Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *J.O.*, 29 juin 1999, p. 9 515.

3 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777 ; Jean-Philippe Brouant, « Loi SRU et habitat », *A.J.D.A.*, 2001, p. 56.

4 Article L. 302-5 du Code de la Construction et de l'habitation issu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

5 « Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *J.O.*, 17 août 2004, p. 14 545.

6 « Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement », *J.O.*, 16 juillet 2006 page 10 662.

ce document de conclure avec les organismes H.L.M. un accord collectif de trois ans définissant un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes défavorisées. Créé par cette loi, le Plan Départemental de l'Habitat (P.D.H.), dont chaque département doit se doter pour six ans, sous l'autorité conjointe du préfet et du président du Conseil Général, constitue un document de référence pour une cohérence des politiques exprimées dans les P.L.H[1].

Avec la loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions du 25 mars 2009[2] le programme d'action du P.L.H. doit indiquer l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements, les moyens fonciers mis en œuvre, et être détaillé par commune ou secteur géographique. L'avis du C.R.H. doit être pris en compte et intégré au P.L.H. pour qu'il devienne exécutoire. Un bilan triennal doit être établi, à l'issue duquel peut être dénoncée la convention de délégation des aides à la pierre. La loi étend l'obligation d'élaboration de ce document aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, mais aussi, par défaut d'E.P.C.I. compétent, aux communes de plus de 20 000 habitants réintroduisant donc la possibilité d'un P.L.H. communal.

Toutefois, afin de renforcer la cohérence de la politique de l'habitat et de faciliter sa mise en œuvre, elle ouvre la faculté d'intégrer le P.L.H. au sein du P.L.U. dès lors que celui-ci est élaboré et approuvé par un E.P.C.I. compétent dont il couvre l'intégralité du territoire. À la suite de la loi Engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010[3], le P.L.U. intercommunal devient le principe et le P.L.U. communal l'exception. Il doit désormais couvrir l'intégralité du territoire intercommunal et tient lieu de P.L.H. et de plan de déplacements urbains (P.D.U.) si l'intercommunalité est, pour ce dernier, également autorité organisatrice de transports urbains. Cette démarche est *a priori* favorisée par la loi de réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010[4] qui vise à généraliser la couverture du territoire national par des E.P.C.I. à fiscalité propre et qui ajoute la Métropole à la liste des E.P.C.I. compétents de plein droit en matière de P.L.H. et de P.L.U.

1 Paule Quilichini, « Politique locale de l'habitat », *Le Moniteur*, dossiers experts, 2006.

2 « Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », *J.O.*, 27 mars 2009, p. 5 408. Voir : Yves Jégouzo, « La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'État », *A.J.D.A.*, 2009, p. 1 282 ; Jérôme Trémeau, « L'urbanisme au service du logement », *A.J.D.A.*, 2009, p. 1 291 ; Françoise Zitouni, « La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : vers un nouvel ordre urbain », *R.D.I.*, 2010, p. 277.

3 « Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *J.O.*, 13 juillet 2010, p. 12 905.

4 « Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *J.O.*, 17 décembre 2010, p. 22 146.

À défaut de faire de cette intégration une obligation, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (A.L.U.R.) du 24 mars 2014[1] en favorise la démarche par « *l'intercommunalisation* » de principe des P.L.U., sauf opposition d'une minorité de blocage[2] de certaines communes[3]. Le législateur n'a pu, en effet, imposer une « *intercommunalisation* » obligatoire. Les communautés existantes se voient transférer automatiquement la compétence trois ans après la promulgation de la loi, sauf si 25 % des communes représentant 20 % de la population s'y oppose dans les trois mois précédant ce délai. En revanche, ce transfert peut être opéré à tout moment volontairement dans les trois mois qui précèdent ce délai, et par la suite la communauté devient compétente à l'issue de l'année suivant l'élection de son président, sauf expression de la minorité de blocage précédemment définie. Enfin, à tout moment, la communauté peut engager le débat sur ce transfert au risque de l'expression de la minorité de blocage des communes. La fusion P.L.U./P.L.H./P.D.U. en un P.L.U.I.H.D. est facilitée mais elle demeure facultative.

La loi A.L.U.R. résout certaines difficultés juridiques apparues à l'occasion des premiers P.L.U.I.H. par l'introduction d'un programme d'orientation et d'action dans le P.L.U.I.H., tandis que c'est désormais le P.L.U.I. dans son ensemble et non plus seulement les O.A.P., qui tient lieu de P.L.H. lorsque cette intégration est décidée. Rappelons par ailleurs, initié par la L.O.V. en 1991 et conforté par l'article 55 de la loi S.R.U. en 2000, un quota de 20 % de logements sociaux s'impose à certaines communes[4] dans le cadre de l'article L. 302-5 du Code de la construction de l'habitation. La loi du 18 janvier 2013[5] l'a porté à 25 % des résidences principales pour les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un E.P.C.I. à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Toutefois ce taux est limité à 20 % lorsque le parc de logements existant dans la commune ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées (la liste des agglomérations et EPCI concernés est fixée par décret). Le taux de 20% s'applique aussi aux

1 « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809.

2 Isabelle Savarit-Bourgeois, *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, octobre 2014, p. 248.

3 Voir au sujet de cette minorité de blocage : Rémi Grand, « Le PLUi, grand perdant de la loi ALUR ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 372.

4 Emmanuelle Deschamps, « L'obligation pour les communes de créer des logements sociaux », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, n°5, 2001, p. 141.

5 « Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social », *J.O.*, 19 janvier 2013, p. 1 321. Voir : Norbert Foulquier, Jean-Philippe Brouant, « La mobilisation du foncier en faveur du logement », *A.J.D.A.*, 2013, n° 5, p. 616 ; Philippe Billet, « Loi Duflot 2 : la relance du logement », *J.C.P.* A, n° 39-40, 23 septembre 2013, p. 2 278.

communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant pas à une agglomération ou un E.P.C.I. de plus de 50 000 habitants dont au moins une commune de plus de 15 000 habitants, lorsque leur parc de logements existant justifie un effort supplémentaire pour répondre à la demande des personnes à revenus modestes ou des personnes défavorisées (liste des communes fixée par décret).

Les communes dont plus de la moitié de leur territoire urbanisé est inconstructible en raison de servitudes spécifiques (plan d'exposition au bruit, plans de prévention des risques naturels, technologiques ou miniers, servitude d'utilité publique) ne sont pas concernées par ces obligations. Les communes assujetties à l'obligation qui n'atteignent pas le quota indiqué sont assujetties à un prélèvement sur ressources fiscales[1] à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité et de cohésion sociale lorsque le nombre de logements sociaux y excède 15 %. Lorsqu'au terme d'une période de trois ans, les communes n'ont pas tenu leur engagement de rattrapage de leur dotation en logements locatifs sociaux, le préfet peut constater par arrêté la carence et majorer le montant du prélèvement dans la limite d'un maximum de cinq fois le montant de la pénalité.

Nous connaissons désormais les évolutions législatives qu'a connues le P.L.H. pour en arriver à son régime actuel. De plus en plus contraignant avec les quotas de logements sociaux, et de plus en plus impératif, peu de communes peuvent y échapper. Mais la question de sa place dans l'ordonnancement juridique ne va pas de soi. Si l'on traite à part le cas du P.L.U., le P.L.H. s'articule, en amont et par ses effets en aval, à différents instruments de politique de l'habitat ou de l'urbanisme :

- Le P.L.H. doit prendre en compte les dispositions du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (P.D.A.L.P.D.), et celles de l'accord collectif intercommunal d'attribution des logements sociaux et du Protocole d'occupation du patrimoine social (P.O.P.S.) ;

- Le P.L.H. doit être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Lorsqu'un SCoT est approuvé après l'approbation d'un P.L.H. ce dernier est, le cas échéant, rendu compatible dans un délai de trois ans[2].

1 Article L. 302-7 du Code de la construction et de l'habitation.
2 Article L. 122-1-15 du Code de l'urbanisme.

À défaut de compatibilité entre un P.L.H. et un SCoT, leurs dispositions peuvent être harmonisées dans le cadre de la procédure de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme où la révision du SCoT et l'approbation du P.L.H. font l'objet d'une enquête publique commune organisée par le président de l'E.P.C.I. chargé du SCoT :

- Par la prise en compte des enjeux de déplacement et de transport, il s'articule au plan de déplacements urbains (P.D.U.) ;

- La carte communale doit être compatible avec le P.L.H[1] ;

- Les contrats de ville intègrent les actions prévues par le P.L.H. qui en retour prennent en considération les objectifs spécifiques de la politique de la ville visant les quartiers prioritaires ;

- La mise en œuvre des O.P.A.H. doit respecter les objectifs des P.L.H.

Les choses sont plus complexes en ce qui concerne son articulation avec le P.L.U. Sauf cas particulier, le périmètre du P.L.H. est intercommunal. En revanche, si l'intercommunalité de principe du P.L.U. est légalement affirmée aujourd'hui[2], dans les faits un P.L.H. recouvre plusieurs P.L.U. communaux, même si cette situation devrait devenir plus exceptionnelle après 2017. Par ailleurs, le P.L.U. doit être compatible avec le P.L.H., ce qui amène à considérer deux types de situations.

Lorsque le P.L.H. précède le P.L.U., la délibération qui prescrit l'élaboration du P.L.U. est notifiée au président de l'E.P.C.I. compétent en matière de P.L.H. Le P.L.U. doit être compatible avec le P.L.H. mais n'est pas illégal du seul fait qu'il autorise la construction de plus de logements que les obligations minimales du programme local de l'habitat n'en prévoient[3]. S'il y a lieu, le préfet adresse à l'E.P.C.I. compétent ou à la commune un dossier indiquant les motifs pour lesquels il considère que le P.L.U. n'est pas compatible avec le P.L.H. ainsi que les modifications qu'il estime nécessaire de lui apporter pour le mettre en compatibilité. Dans un délai d'un mois, l'E.P.C.I.,ou la commune, fait connaître au préfet s'il entend opérer la mise en compatibilité nécessaire. À défaut d'accord dans ce délai ou, en cas d'accord, à défaut d'une délibération

1 Article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

2 Céline Lherminier, Benoît Perrineau, « Le nouveau régime juridique du PLUi issu de la loi ALUR », *J.C.P. A*, n° 21, 26 mai 2014, p. 2 163 ; Céline Lherminier, Benoît Perrineau, « Loi ALUR : le PLUi, le nouvel outil de planification urbaine », *J.C.P. A*, n° 16, 22 avril 2014, p. 2 125.

3 Isabelle Savarit-Bourgeois, *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, octobre 2014, p. 262.

approuvant, dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, la mise en compatibilité, le préfet engage et approuve cette mise en compatibilité.

Lorsqu'un P.L.H. est approuvé après l'approbation d'un P.L.U., ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans. Ce délai est ramené à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus dans un secteur de la commune par le P.L.H. et nécessitent une modification du plan. À l'issue du délai d'un an, si le P.L.U. n'a pas été rendu compatible, le préfet adresse à l'E.P.C.I. compétent ou à la commune un dossier indiquant les motifs pour lesquels il considère que le P.L.U. n'est pas compatible avec l'autre document ainsi que les modifications qu'il estime nécessaires de lui apporter pour le mettre en compatibilité[1]. Dans un délai d'un mois, l'E.P.C.I. ou la commune fait connaître au préfet s'il entend opérer une mise en compatibilité nécessaire. À défaut d'accord dans ce délai ou, en cas d'accord, à défaut d'une délibération approuvant, dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, la mise en compatibilité, le préfet engage et approuve cette mise en compatibilité[2]. L'adaptation d'un P.L.H. pour mettre en compatibilité un SCoT ou un P.L.U. est également une possibilité envisageable et réalisable[3].

Parlons maintenant de ce qui est censé devenir la norme. Lorsqu'il est élaboré par un E.P.C.I. ou par la Métropole de Lyon, le P.L.U. peut tenir lieu de P.L.H. Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés par l'article L. 302-1 du Code de la construction de l'habitation. Cette configuration, qui devrait monter en puissance dans le futur, introduit des spécificités dans le contenu et dans la procédure du PLU. Lorsque le P.L.U. tient lieu de P.L.H., il comprend une pièce supplémentaire sous la forme d'un « *programme d'orientations et d'actions* » en plus du rapport de présentation, du P.A.D.D., des orientations d'aménagement et de programmation, du règlement et des annexes. Toutefois, c'est l'ensemble du P.L.U. qui vaut P.L.H. Lorsqu'une communauté de communes de moins de 30 000 habitants élabore un P.L.U. tenant lieu de P.L.H., ce plan comprend donc un programme d'orientations et d'actions et, si nécessaire, des dispositions relatives à l'habitat dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Mais le P.O.A. n'est pas la seule spécificité du P.L.U. valant P.L.H., il existe aussi des spécificités procédurales. Rappelons que tout P.L.U.I. est élaboré par l'E.P.C.I. en « *collaboration* » avec les communes-membres selon des modalités déterminées en début de procédure par le conseil

1 Articles L. 123-14-1 et R. 123-23 du Code de l'urbanisme.
2 Isabelle Savarit-Bourgeois, *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, octobre 2014, p. 274.
3 Article L. 306-1 du Code de l'urbanisme.

communautaire. Par ailleurs, en fin de procédure, si une commune est en désaccord avec des dispositions du projet arrêté du P.L.U.I. qui la concernent directement, le conseil communautaire délibère à nouveau et arrête le projet à la majorité qualifiée. Le rapport du commissaire enquêteur et les observations du public sont présentés en conférence des maires. L'adoption du P.L.U.I. se fait par le conseil communautaire à la majorité.

Lorsque le P.L.H. arrive à échéance ou lorsque l'expiration du délai de validité du P.L.H. intervient avant la délibération portant approbation d'un P.L.U. tenant lieu de P.L.H., ce programme ou ce plan peut être prorogé jusqu'à l'approbation du P.L.U. Cette prorogation est décidée pour une durée de trois ans renouvelable une fois, par délibération de l'organe délibérant de l'E.P.C.I. compétent, et après accord du préfet de département. Il en va de même lorsqu'un PLU, élaboré par un E.P.C.I. est révisé pour intégrer les dispositions tenant lieu de P.L.H.

Le projet de plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat est soumis au C.R.H.H. pour avis, lequel est présumé favorable en cas de silence de plus de 3 mois après la transmission du P.L.U. Lors du contrôle de légalité, le préfet peut demander des modifications lorsque les dispositions tenant lieu de P.L.H. ne répondent pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier, d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, et ce en application des dispositions de l'article L. 302-2-2 du Code de la Construction et de l'habitation. Il peut également demander des modifications lorsque les dispositions ont fait l'objet d'un avis défavorable ou de réserves émis par le C.R.H.H.

Même en présence d'un SCoT approuvé, le P.L.U. n'est exécutoire que dans un délai d'un mois suivant sa transmission au préfet, sous réserve des demandes de modifications de celui-ci. Trois ans au plus tard à compter de la délibération portant approbation ou révision du PLU tenant lieu de P.L.H., l'organe délibérant de l'E.P.C.I. réalise un bilan de l'application des dispositions de ce plan relatives à l'habitat au regard des objectifs prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce bilan est transmis au préfet de département. Il est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision. Six ans au plus tard après la délibération portant approbation ou révision du plan local d'urbanisme, l'organe délibérant de l'E.P.C.I. procède, à une analyse des résultats de l'application de ce plan, notamment au regard des objectifs de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'urbanisme. Dans la pratique, la réalisation d'un PLUiH, et *a fortiori* d'un PLUiHD, avec l'intégration d'un plan de déplacements

urbains, constitue une petite révolution culturelle de par le rapprochement des cultures techniques qu'elle nécessite.

Au-delà de ces deux types de mesures, incitatives et obligatoires, et confirmant la poursuite de cette politique de lutte « *anti-ghetto* », s'est formé, dans le droit de l'urbanisme, un droit de la mixité sociale.

3) La mixité sociale dans le droit de l'urbanisme

Emmanuelle Deschamps, très au fait de tout ce qui concerne ce sujet, relève, dans un article de 2008, qu'il existe depuis quelques années dans le droit de l'urbanisme un « *droit de la mixité sociale* ». Elle le qualifie comme un ensemble de règles législatives et réglementaires se rapportant directement ou indirectement à la mixité sociale. Elle affirme également qu'il existe de nombreuses expressions à prendre en compte, dont elle dresse une liste non exhaustive : « *équilibre social de l'habitat, diversité de la composition sociale, diversité et diversification de l'habitat, diversité de la population dans les quartiers, répartition équilibrée et diversifiée de l'*offre de logements »[1]. L'auteur choisit donc d'englober les mixités, aussi bien les mixités de l'habitat que les mixités fonctionnelles, dans un ensemble plus vaste : la mixité sociale. Rien de neuf, nous avons déjà démontré combien ces mixités étaient rattachées à la mixité sociale, et plus précisément au concept d'hyper-mixité issu de la L.O.V. Ce qu'il est particulièrement intéressant de noter, c'est que la masse normative devient telle qu'un commentateur ne peut que constater l'existence d'un droit de la mixité sociale. Emmanuelle Deschamps reconnaît logiquement que l'essentiel du champ d'application du droit de la mixité sociale est le logement[2]. Toutefois, il est présent dans d'autres textes qui concernent l'urbanisme au sens strict. L'objet de notre étude ici est de voir la forme qu'a prise la mixité sociale.

En matière d'urbanisme et de mixité sociale, la L.O.V. constitue un véritable tournant, quand bien même, paradoxalement, elle n'y est pas explicitement mentionnée. Ce que l'on sait en revanche, c'est que la mixité sociale était omniprésente lors des débats parlementaires sur la L.O.V. et que le texte final de celle-ci fait mention de nombreuses autres formules qui sont voisines, voire

1 Emmanuelle Deschamps, « Mixité sociale et texte normatifs : le droit de la mixité sociale », dans Marie-Christine Jaillet, Évelyne Perrin, François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, coll. Recherches, juin 2008, p. 249.

2 Emmanuelle Deschamps, « Mixité sociale et texte normatifs : le droit de la mixité sociale », dans Marie-Christine Jaillet, Évelyne Perrin, François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, coll. Recherches, juin 2008, p. 252.

synonymes de la mixité sociale[1]. Cette réalité constitue un indice de plus permettant de corroborer cette affirmation que les notions de mixité de l'habitat et de mixité sociale sont irrémédiablement liées. Les ambages disparurent avec la loi S.R.U., laquelle mentionnait expressément la mixité sociale. Le Code de l'urbanisme dispose, dans son article L. 121-1 sur les principes généraux relatifs à la planification, que les SCoT et les P.L.U. « *déterminent les conditions permettant d'assurer la mixité sociale dans l'habitat urbain et l'habitat rural* ». Cette mixité sociale est également introduite dans des articles plus spécifiques puisqu'on la retrouve à partir de la loi S.R.U. dans l'article L. 122-1 relatif au SCoT et dans l'article L. 123-1 relatif au P.L.U.

La crise du logement a eu des conséquences sur le droit de l'urbanisme. Ce dernier a été sommé de s'adapter, la mobilisation du législateur sur cette « *priorité nationale* »[2] étant sans faille. Les principales mesures ont tenté de desserrer ce qui était considéré comme des contraintes résultant de la réglementation du droit de l'urbanisme. Si l'adoption du droit au logement opposable, avec la loi du 5 mars 2007, est une mesure phare, les lois E.N.L.[3] et M.O.L.L.E.[4] ont joué un grand rôle en la matière.

Maintenant que nous avons restitué le contexte, revenons à ce qui nous intéresse plus précisément. La loi E.N.L. a elle aussi joué un rôle majeur dans l'introduction de la mixité sociale dans l'urbanisme, et ce en instaurant des servitudes qui répondent à cet objectif de mixité. Dans le respect des objectifs de mixité, le P.L.U. peut instituer en zone urbaine ou à urbaniser trois sortes de servitudes[5] consistant :

- à réserver des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements qu'il définit[6] ;

- à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit[7] ;

1 Emmanuelle Deschamps, « Mixité sociale et texte normatifs : le droit de la mixité sociale », dans Marie-Christine Jaillet, Évelyne Perrin, François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, coll. Recherches, juin 2008, p. 250.
2 Étienne Fatome, « L'influence de la crise sur le droit de l'urbanisme », *R.D.I.*, 2010, p. 8 et Yves Jégouzo, et Jean-Pierre Lebreton, « Le droit de l'urbanisme au défi de l'accélération de la construction ? », *A.J.D.A.*, 2013, p. 2 487.
3 « Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement », *J.O.*, 16 juillet 2006, p. 10 662.
4 « Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », *J.O.*, 27 mars 2009, p. 5 408
5 Carole Chevilley-Hiver, « La mixité sociale dans les PLU », *A.J.D.A.*, 2013, p. 207.
6 Article L. 123-2 b du Code de l'urbanisme.
7 Article L. 123-1-5 II 4° du Code de l'urbanisme.

- à délimiter des secteurs comportant un pourcentage de logements d'une taille minimale[1].

Ces servitudes d'urbanisme ont vocation à s'appliquer dans toutes les communes dotées d'un P.L.U., qu'elles soient ou non soumises à l'obligation de pourcentage logements sociaux (la fameuse règle des 20 %, puis des 25 %). Elles sont censées faciliter la réalisation des programmes d'action définis par le P.L.H. Elles ne sont toutefois pas conçues comme un outil suffisant à lui seul pour atteindre les objectifs de mixité sociale fixés sur le territoire couvert par le P.L.U. C'est pourquoi elles sont généralement associées à d'autres mesures incitatives.

La création d'emplacements réservés au titre du b de l'article L. 123-2 répond à des objectifs de mixité sociale. Il a pour objectif de développer une offre locative sociale dans les communes et quartiers déficitaires, ou, au contraire, de rééquilibrer l'offre de logements par la création de logements intermédiaires ou de standing dans les secteurs ayant un fort taux de logements sociaux. Ces emplacements réservés incluent des terrains réservés en totalité ou même en partie à des programmes de logements. De nombreux P.L.U. tiennent compte du taux de logements locatifs sociaux présents dans les communes ou les quartiers où ils sont institués. Certains d'entre eux (Bordeaux et Paris par exemple), afin de préserver la diversité des destinations à l'intérieur de certaines zones, allient exigences de mixité fonctionnelle et de diversité de l'habitat dans chaque programme[2].

Les emplacements réservés doivent figurer dans les documents graphiques du règlement[3] : les terrains concernés y sont repérés par une trame particulière et un numéro renvoyant à une liste qui précise, pour chaque emplacement réservé, la situation du projet, le zonage du P.L.U., les références cadastrales et la superficie des terrains ainsi que la part de la surface de plancher réservée au logement social ou à d'autres types de logements[4]. Les critères retenus pour l'inscription des

1 Article L. 123-1-5 II 3° du Code de l'urbanisme.

2 Françoise Zitouni, « Servitudes de logement », dans *Écriture des PLU*, Thème 2 : PLU et logement, Fiche 4, G.R.I.D.A.U.H., p. 1.

3 Article R. 123-12 c du Code de l'urbanisme.

4 Les pourcentages de logements de différents types varient généralement en fonction de l'importance des programmes de logements mesurée en nombre de mètres carrés de surface de plancher plutôt qu'en nombre de logements, l'indication du nombre de logements dans les permis de construire étant devenue facultative suite à la réforme des autorisations d'urbanisme. Les dispositions du b de l'article L. 123-2 qui permettent de fixer un pourcentage de surface de plancher affecté à la réalisation de logements sociaux n'interdisent pas par elles-mêmes aux auteurs du P.L.U. de fixer, dans le cadre du programme de logements qu'ils définissent, la surface minimale à construire et le nombre minimum de logements à édifier dans l'emplacement réservé. Pour la consécration de cette position voir : C.A.A. Nantes 15 juillet 2011, *Communauté urbaine de Nantes Métropole*, req. n° 10NT2554,

servitudes de mixité sociale, leurs effets et leurs modalités d'application sont explicités dans le rapport de présentation (exposé des motifs des règles applicables). Les orientations d'aménagement, peuvent préciser le contenu de l'aménagement de ces emplacements réservés. La collectivité possède le choix de leur localisation, la détermination des catégories de logements[1] et la détermination du pourcentage des surfaces à affecter à ces catégories[2]. Quant aux dossiers de demande de permis de construire portant sur des constructions situées dans ces emplacements réservés, ils doivent être complétés par un tableau indiquant la surface de plancher des logements dont la construction est imposée par le P.L.U.[3].

Cette servitude ne s'applique qu'aux seules constructions neuves et est levée après la réalisation des programmes définis par le P.L.U. ou après la cession à un bailleur social de la partie du terrain sur lequel sera réalisé le programme. En contrepartie de la réservation, un droit de délaissement est ouvert aux propriétaires dans les conditions posées par les articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Destiné à compenser les restrictions apportées par la servitude à l'exercice de leur droit de propriété, ce droit de délaissement contraint la collectivité locale à acquérir les terrains des propriétaires lorsqu'ils ne sont pas en mesure de réaliser ou de faire réaliser les logements sociaux ou intermédiaires exigés[4]. Les P.L.U. qui s'appuieraient sur d'autres dispositifs, comme par exemple les orientations d'aménagement, pour fonder de telles obligations de réalisation seraient entachés d'illégalité car ils conduiraient à priver les propriétaires des garanties attachées à ce mécanisme[5].

La servitude de mixité sociale de l'article L. 123-1-5, II 4° diffère de la précédente sur trois principaux points :

- elle s'applique à l'intérieur de secteurs beaucoup plus étendus que les emplacements réservés ;

A.J.D.A., 2011, p. 2125, note Sébastien Degommier ; solution confirmée par C.E., 25 juin 2013, M. Nicolas, req. n° 353408, *A.J.D.A.*, 2013, p. 1 365, note Rémi Grand.

1 Le programme de logements est suffisamment défini, au sens de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, lorsque les catégories de logements sont déterminées : CAA Paris, 12 février 2012, *Association de sauvegarde Auteuil-Bois-de-Boulogne*, req. n° 07PA03886.

2 Françoise Zitouni, « Servitudes de logement », dans *Écriture des PLU*, Thème 2 : PLU et logement, Fiche 4, GRIDAUH, p. 2.

3 Article R. 431-1-1 du Code de l'urbanisme.

4 Sur ce point voir : Francis Haumont, « La servitude de logement social plus lourde que celle d'environnement ? », *A.J.D.A.*, 2006, p. 1129.

5 C.A.A. Bordeaux 12 novembre 2009, M. Lucien Garcia, req. n° 08BX03233.

- elle consiste à affecter un pourcentage d'un programme de logements déterminé par le PLU à des logements locatifs ou en accession à la propriété, sociaux, intermédiaires ou privés ;

- elle ne joue que dans le cas où les propriétaires des terrains inclus dans ces secteurs décident de réaliser des programmes de logements et non de bureaux ou de commerces[1].

Cette servitude a été créée par la loi E.N.L. pour favoriser la réalisation de logements locatifs, notamment sociaux, dans des secteurs où l'offre était insuffisante. Si les possibilités offertes par les emplacements réservés au logement étaient insuffisantes, cette servitude présentait un intérêt pour les communes qui souhaitent aller plus loin en matière de mixité sociale dans leur document d'urbanisme. C'est pour cette raison que la loi E.N.L. l'avait intégrée à l'article L. 123-2 comme une variante des emplacements réservés, l'assortissant d'un droit de délaissement spécifique. Dans le but d'en faciliter l'utilisation par les collectivités locales et leurs groupements, la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009[2], dite loi M.O.L.L.E., a ouvert la possibilité de programmer toutes les catégories de logements tout en supprimant le droit de délaissement spécifique afférant à ce dispositif. L'article L. 123-1-5 16°[3] offrait aux communes une base légale pour introduire dans leur P.L.U. des obligations de mixité qu'elles incluaient par défaut dans d'autres pièces du dossier telles que les orientations d'aménagement complétées par l'article 2 du décret d'application[4]. En cohérence avec le contenu du P.A.D.D. et des O.A.P., la servitude est inscrite dans le règlement et dans ses documents graphiques. L'article R. 123-12 précise qu'il appartient aux documents graphiques de délimiter les secteurs concernés et de préciser les pourcentages et les catégories de logements prévus[5]. Par souci de clarté et de précision, les P.L.U. présentent ces informations dans un document graphique spécifique rattaché aux pièces réglementaires.

Cette servitude crée une obligation supplémentaire pour les constructeurs. Les demandes de

1 Françoise Zitouni, « Servitudes de logement », dans *Écriture des PLU*, Thème 2 : PLU et logement, Fiche 4, GRIDAUH, p. 3.
2 « Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », *J.O.*, 27 mars 2009, p. 5 408.
3 La « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5809 a procédé à une refonte de l'article L. 123-1-5. Suite à cette réforme, les dispositions précitées se sont retrouvées II 4° de l'article.
4 « Décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 pris pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », *J.O.*, 24 mars 2010, p. 5 746.
5 Article R. 123-12, 4°, f du Code de l'urbanisme. Plus généralement, l'article R. 123-12 est relatif au contenu des documents graphiques dues P.L.U.

permis de construire portant sur des constructions à usage d'habitation situées dans ces secteurs doivent être complétées par un tableau indiquant la surface de plancher des logements appartenant aux catégories dont la création est imposée[1]. Toutefois, l'administration n'a pas la possibilité de vérifier le caractère effectif de la prise en compte de cette obligation. Pour pallier cette lacune, les Communautés urbaines du Grand Lyon et de Bordeaux[2] ont élaboré des chartes pour la mise en œuvre des secteurs de mixité sociale à destination des opérateurs.

Les secteurs de logements de taille minimale sont le dernier dispositif. Instituée par un amendement au projet de loi de mobilisation pour le logement[3], cette nouvelle catégorie de secteurs, dans lesquels la collectivité peut imposer des logements d'une taille minimale, vise à lutter contre la prolifération des petits logements provoquée par la mise en place, dans les zones de marchés tendus, de dispositifs d'aide aux investissements locatifs[4].

Comme la précédente, cette servitude d'urbanisme ne s'impose qu'aux constructions à usage d'habitation. Actuellement régie par les articles L. 123-1-5 II 3° et R. 123-9 du code de l'urbanisme, son champ d'application est néanmoins plus restreint :

- Elle ne concerne que les logements locatifs[5], mais il peut s'agir de logements privés ou même publics, aucune disposition n'excluant les logements sociaux ;

- Elle s'applique préférentiellement dans les secteurs situés dans les zones géographiques caractérisées par un net déséquilibre entre l'offre et la demande de logement, mais elle peut être instituée sans restriction dans toutes les communes et dans tous les secteurs situés en zones U ou AU où existe une pénurie de logements familiaux, indépendamment du champ d'application des dispositifs fiscaux[6].

Les documents graphiques du règlement délimitent les secteurs concernés et précisent la

1 Article R. 431-16-1 du Code de l'urbanisme.
2 Devenues des Métropoles avec la « loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », *J.O.*, 28 janvier 2014, p. 1 562.
3 « Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », *J.O.*, 27 mars 2009, p. 5 408.
4 Les régimes d'amortissement « *Robien* » et « *Borloo* ».
5 Le bénéfice de l'amortissement fiscal étant subordonné à un engagement de location.
6 Françoise Zitouni, « Servitudes de logement », dans *Écriture des PLU*, Thème 2 : PLU et logement, Fiche 4, GRIDAUH, p. 5.

taille minimale des logements[1]. Les demandes de permis de construire portant sur ces secteurs doivent être complétées par un tableau indiquant la proportion de logements de la taille minimale dont la construction est imposée[2].

La mixité sociale, que l'on doit compter parmi les objectifs auxquels doivent souscrire les principaux documents d'urbanisme, participe à un mouvement d'hypertrophie du droit de l'urbanisme. Ayant d'abord trouvé avec la L.O.V. une traduction urbanistique, avec la mixité fonctionnelle et surtout la mixité de l'habitat, elle passe plus tard par la grande porte avec la loi S.R.U. qui l'introduit explicitement dans le droit de l'urbanisme, notamment à travers les nouveaux documents de planification (SCoT et P.L.U.). À côté de ce droit de la mixité sociale il y a également les quotas de logements sociaux, les P.L.H., les servitudes de mixité, la construction de logement érigée en véritable priorité nationale[3] ; tout ceci participe à la « *nouvelle donne* » urbanistique. Une réalité palpable, mesurable et en expansion permanente. Mais cela forme une courte tragédie, tant le droit de l'urbanisme semble évoluer inexorablement vers toujours plus de ce qui ne fonctionne pas[4].

1 Article R. 123-12, 4° e, du Code de l'urbanisme.
2 Article R. 431-16-2 du Code de l'urbanisme.
3 Yves Jégouzo, et Jean-Pierre Lebreton, « Le droit de l'urbanisme au défi de l'accélération de la construction ? », *A.J.D.A.*, 2013, p. 2487 et Étienne Fatome, « L'influence de la crise sur le droit de l'urbanisme », *R.D.I.*, 2010, p. 8.
4 Toutes les « *grandes* » lois d'urbanisme prises depuis la L.O.V. concernent le « *social* » : de la S.R.U. à la loi A.L.U.R.

Conclusion de la Section II

Avec cette partie nous avons voulu démontrer comment s'était inséré l'hyper-mixité dans le droit positif. Ce mouvement s'est fait, schématiquement, en deux temps. Tout d'abord avec la création de la politique de la ville, matière voisine du droit de l'urbanisme, qui a fait de le recherche de mixité sociale, et forcément sa déviance, son cœur nucléaire. Bien que celle-ci ne fut pas autre chose qu'une généralisation des opérations urbaines précédentes. Évidemment ce qui avait peu fonctionné demeura un échec.

Le second temps fut la retranscription progressive des thèmes développés dans cette politique de la ville directement dans le droit de l'urbanisme. Au contraire de ce que l'on pourrait penser, le volume de ce qui a été changé était conséquent. Le législateur entreprit de conformer le droit de l'urbanisme à l'impératif de mixité sociale. Il utilisa tous les leviers disponibles, des mesures incitatives et des obligatoires, il prit également une succession de lois visant à imposer la mixité sociale par la mixité fonctionnelle, la mixité de l'habitat. Cette mixité sociale a été même à certains endroits insérée directement.

Conclusion du Chapitre I

On ne peut concevoir la « *nouvelle donne* » urbanistique en s'abstenant de restituer le contexte de sa naissance. Notre volonté explique notre démarche, c'est pour cela que avons nous longuement insisté sur le « *tournant de 1983* ». Il est fondamental sur plusieurs points. Politiquement déjà, il n'allait pas de soi. Rien n'indiquait qu'une fois au pouvoirs, les socialistes allaient s'engager sur cette voie, à contresens du programme commun de 1981, et même de leurs valeurs historiques. Mais si c'est bien le parti socialiste qui remporta l'élection présidentielle, il y avait en son sein des forces puissantes et dissonantes de la majorité : la gauche libérale. Pour tout dire, la gauche historique, parce que si le libéralisme est contraire aux idées socialistes, il naquit historiquement à gauche. Cette gauche qui profita, à la fin des années 1970, du crépuscule de l'U.R.S.S. et du travail idéologique des philosophes déconstructeurs, pour rejeter en bloc le socialisme et s'approprier le néo-libéralisme, perçu comme un moyen de libérer l'individu de l'emprise de l'État. Ce n'est pas étonnant dès lors de constater que le philosophe Michel Foucault fut l'un des premiers promoteurs de cette nouvelle pensée économique. Cette digression politique nous a permis d'illustrer la prégnance intellectuelle de la « *deuxième gauche* » dans la vie politique française depuis ce moment là. Et qui aboutit à former ce que le sociologue Jean-Pierre le Goff nomme le « *gauchisme culturel* ».

C'est à la suite de cette révolution libérale qu'apparut la politique de la ville, et une fois le contexte reconstitué, on peut dire qu'elle apparut comme une évidence. En renonçant au socialisme, la gauche s'est trouvée de multiples combats de substitution, notamment la lutte contre les discriminations. Durant des années des philosophes, des sociologues, et mêmes des juristes ont adopté comme postulat de base à leur réflexion, sur la ville, que les banlieues populaires peuplées d'immigrés étaient discriminées. La solution était toute trouvée, il fallait remettre de l' « *égalité* ». Comment ? L'unicité de libéralisme apparu clairement à cet instant. Par des moyens économiques on devait reconnecter ces quartiers au marché du travail et les habitants à la société de consommation. Ce projet purement économique dans ses objectifs n'était pas mauvais en soi mais omettait la part culturelle, identitaire du problème qui se posait.

Cette réponse économique et juridique suivit la marche d'une modification des droits, tout d'abord avec celui des logements sociaux qui se vit, au début des années 1990, pénétré par les nouveaux impératifs de la « *nouvelle donne* » urbanistique : le respect d'un trop vague droit à la

ville et des impératifs de mixité. L'introduction des mêmes mécanismes dans le droit de l'urbanisme en révélait également la « *socialisation* ». Le rapprochement des disciplines autrefois distinctes devenait évident. Finalement l'impulsion donnée par la politique de la ville précipita la création d'un « *super-urbanisme* », d'une « *nouvelle donne* » urbanistique. C'est ainsi que celui-ci devint un droit transversal, presque tentaculaire. L'urbaniste Isabelle Savarit-Bourgeois a formulé ce qui ce profond mouvement : « *Le droit de l'urbanisme tend progressivement à devenir un droit de l'urbain. Pendant longtemps, il n'a pas existé de droit de la ville au sens global du terme, la ville en tant que territoire et organisation sociale était régie par divers droits : le droit de l'urbanisme pour ce qui concernait l'occupation des sols et l'implantation des équipements, le droit de l'habitat régissant l'occupation sociale, le droit applicable aux divers services publics urbains… les différentes polices régissant les transports et les déplacements. Devenant progressivement le droit de la ville, l'urbanisme a étendu de façon tentaculaire son champ normatif et impose «* un nouvel ordre urbanistique *»*[1] »[2].

Ce nouveau droit a été l'illustration de la fable de la grenouille qui voulait se faire aussi grosse que le bœuf. Le droit de l'urbain n'a jamais vu le jour, le droit à la ville est resté flou, la mixité décrétée ne s'est pas imposée ; cette série d'échecs a conduit au désarroi urbanistique.

1 L'expression est empruntée à Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON, Répertoire Defrénois, 2004, 221 p.

2 Isabelle Savarit-Bourgeois, *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, octobre 2014, p. 75.

CHAPITRE II. L'ÉCHEC DE LA LÉGISLATION ACTUELLE : LE DÉSARROI URBANISTIQUE

À l'heure où nous écrivons ces lignes, la « *nouvelle donne* » urbanistique a eu le temps de démontrer ce qu'elle valait : nous avons laissé de temps au temps. Les déclarations tonitruantes qui accompagnèrent le vote de la L.O.V., et plus tard la loi S.R.U., prophétisant la fin des désordres dans les banlieues, la fin de l'urbanisme ségrégatif, la fin du *ghetto*, grâce au nouveau droit de la mixité sociale, ont été oublié. La mixité, cœur battant de la toute nouvelle politique de la ville et guide des documents et réglementations d'urbanisme fut souvent recherchée mais jamais trouvée. Les pierres d'angle du droit de l'urbanisme ont été descellés, il ne reste que le désarroi. Il s'est nourrit des échecs flagrants, que plus personne ne conteste véritablement, et des renoncements. Dont le premier est le refus de nommer les choses, pourtant en niant le réel on se condamne à l'échec. Le général de Gaulle avait averti en son temps : « *il n'y a pas de politique qui vaille en dehors des réalités* ». Il est temps de déconstruire la « *nouvelle donne* » urbanistique, pas par des anathèmes, des imprécations, des raccourcis intellectuels, mais par le débat et l'argumentation. Par la confrontation des idées. Comme le disait José Ortega y Gasset : « *ce qui fait d'un problème un problème, c'est de contenir une contradiction* ». Levons ces contradictions.

Pour cela, nous avons longuement analysé ce concept de mixité sociale et ses conséquences (Section I). La première est de bouleverser de nombreux droits, souvent de façon incohérente, mais aussi et surtout d'être ambigu. Il prétend lutter pour une cause tout en s'éloignant d'elle dans ses actions, et ce qu'il n'est pas censé faire, il s'y emploie. Pour faciliter le bon déroulé de notre argumentation, nous avons choisi de ne plus nommer la mixité sociale pour ce qu'elle est sensée faire, mais pour ce qu'elle est devenue : une déviance de l'objectif d'origine. Elle est devenue une hyper-mixité. Une fois cet éclaircissement effectué, nous avons sondé ses « *résultats* ». Une politique qui refoule son objet réel se donne de bonnes chances d'échouer. Ce diagnostic est malheureusement confirmé avec la « *nouvelle donne* » urbanistique. Aussi bien au regard de l'objectif affiché qu'au regard de l'objectif refoulé, elle est une médecine au mieux inefficace et au pire nuisible (Section II).

SECTION I. L'HYPER-MIXITÉ : UN CONCEPT AMBIGU ET ANTAGONIQUE

Durant cette séquence, nous ne ferons pas une étude complète de tout ce qui peut poser problème dans la « *nouvelle donne* » urbanistique. La tâche ne manque pas d'intérêt, mais ce n'est pas notre propos. Concentrons-nous sur les points d'achoppement principaux, sur les symboles, sur tout ce qui permettra de démontrer que l'hyper-mixité est un concept en contradiction avec certains droits, mais plus encore qu'elle est elle-même *intrinsèquement* contradictoire.

Concernant les antagonismes (§ I), il y en a principalement deux, vis-à-vis pour le premier d'un droit fondamental, à savoir le droit de propriété, et vis-à-vis pour le second de l'hyper-mixité elle-même qui semble receler une contradiction apparente. Nous utilisons à dessein le terme « *apparente* » parce que nous sommes conscients que les choses sont complexes sur ce sujet. En ce qui concerne l'ambiguïté (§ II). L'hyper-mixité recherche avant tout, et par-dessus tout, la mixité sociale. Du moins elle le proclame. En réalité, elle recherche à créer autre chose par le biais de la mixité sociale : de la mixité culturelle. Son objectif non-avoué est de réussir une politique de peuplement, tout en se gardant de dire qu'elle fait bien cela. Clairement ce n'est pas la chose la plus dure à démontrer, mais la tâche se complexifie quand il s'agit d'expliquer le pourquoi de ce faux-semblant.

§ I : LES POINTS ANTAGONIQUES

La « *nouvelle donne* » urbanistique empiète sur un droit important, et non des moindre, celui de la propriété (A). Comme cette « *nouvelle donne* » connaît un puissant et formidable accroissement continu, le conflit avec ce droit se fait de plus en plus impérieux. Une nouvelle fois, c'est pour satisfaire les objectifs définis dans la politique de la ville, que l'on a modifié le droit de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne les servitudes et le droit de préemption.

Les choses se complexifient avec le droit au logement (B). L'objectif de mixité sociale semble être en contradiction avec lui. En effet le droit au logement s'adresse aux personnes les plus vulnérables, tandis que la mixité sociale concerne, par définition, une couche plus vaste de la population. La tentation serait de conclure que ce que l'un fait, l'autre le défait. En réalité, cette divergence n'est que d'apparence, puisqu'il ne s'agit pas ici de mixité sociale mais d'hyper-mixité.

A) L'impérieuse confrontation avec le droit de propriété

L'urbaniste Yves Jégouzo est arrivé à un constat simple : « *il est impossible de mettre en œuvre la politique de la ville sans atteinte au droit de propriété* »[1]. Plus globalement, l'hyper-mixité, et l'utilisation de certains instruments (expropriation, droit de préemption, servitudes) corrélés à ce concept, rentre en confrontation avec la propriété privée et ce, disons-le, dans un sens toujours moins favorable au droit de propriété.

L'auteur étaye ses propos par d'intéressantes démonstrations. Il part d'un constat unanimement partagé, à savoir que le marché accentue les tendances, les quartiers riches devenant de plus en plus riches et les quartiers pauvres de plus en plus pauvres, malgré les milliards investis dans la politique de la ville. Il ajoute que « *Le marché immobilier est, par nature, ségrégationniste : l'environnement social est un paramètre majeur dans la détermination des valeurs foncières* »[2]. Or nous connaissons très bien les caractéristiques des nombreux quartiers concernés par la politique de la ville : ce sont des quartiers pauvres, ou du moins habités par des personnes plus pauvres que celles habitant dans le centre-ville ou dans les quartiers résidentiels, des quartiers qui connaissent des problèmes de sécurité, des quartiers quelques fois délabrés. Autant d'éléments qui favorisent le séparatisme social. C'est l'illustration que le marché non-régulé n'agit pas spontanément contre les éléments de séparation, au contraire il les accentue. Il demeure le reflet fidèle d'une tendance sociale, le séparatisme sur critères sociaux, culturels, religieux, etc. D'aucuns appelle ce phénomène le phénomène de la « *ségrégation* »,. Si le terme est fort il semble excessif et la justesse nous commande de parler plutôt de séparatisme.

Yves Jégouzo ajoute que : « *Laisser libre jeu au marché conduirait donc de manière inéluctable à renforcer la spécialisation sociale de la ville, les classes aisées se concentrant dans les centres anciens ou certaines communes périphériques* « sécurisées »*, les classes moyennes se regroupant dans les zones périurbaines et les quartiers en difficulté récents (grands ensembles de l'après-guerre) ou anciens (copropriétés en difficulté) ainsi que les friches industrielles étant délaissés compte tenu tant du coût de leur reconquête que de leur faible attractivité pour les investisseurs* »[3]. Tout cela a une conséquence simple. Si l'on souhaite mettre en œuvre la mixité sociale pour lutter contre cette spécialisation naturelle, on ne peut laisser libre cours au marché. Il

1 Yves Jégouzo, « Droit de la ville et droit dans la ville », *R.F.A.S.*, 2001, n° 3, p. 62.
2 Yves Jégouzo, « Droit de la ville et droit dans la ville », *R.F.A.S.*, 2001, n° 3, p. 63.
3 Yves Jégouzo, « Droit de la ville et droit dans la ville », *R.F.A.S.*, 2001, n° 3, p. 63.

faut des interventions publiques déterminantes, type politique de la ville, mais aussi un encadrement étroit du droit de propriété. On ne peut faire sans. L'urbaniste ajoute que : « *Ce second volet a été longtemps sous-estimé par la politique de la ville dans la mesure où les premières actions ont porté sur des grands ensembles dont la propriété était sinon intégralement publique (organismes publics de logement social) tout au moins sous contrôle des collectivités publiques (autres bailleurs sociaux). Cela explique que l'on ait pu faire l'impasse sur le problème juridique posé par la propriété privée dans ce cadre* »[1]. Dès la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991[2] puis après la loi de pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996[3], on s'est rendu compte, qu'il était impossible de mettre en œuvre les nouveaux objectifs affirmés sans certaines interventions publiques restrictives vis-à-vis du droit de propriété. L'objectif même de mixité de l'habitat, légal, a pour conséquence la réalisation de logements sociaux dans les communes ou dans les quartiers qui en sont dépourvus. La question qui se pose dès lors est celle des instruments à utiliser.

Ils sont au nombre de trois : l'expropriation, la servitude et le droit de préemption dont on sait que l'extension a constitué l'une des mesures les plus contestées de la loi de 1991. Concernant les apports de la loi d'orientation pour la ville aux droits de préemption, il suffit de souligner que ce texte intervient soit pour introduire des nouveautés (délégation de la compétence au Maire, obligation de consignation d'une somme au moment de la saisine du juge de l'expropriation), soit pour revenir sur des réformes précédentes (rétablissement des périmètres provisoires des zones d'aménagement différé)[4]. Mais surtout, elle renforce les pouvoirs de l'État dans ce domaine : extension du champ d'application des zones d'aménagement différé (possibilité de les créer désormais sur l'ensemble du territoire français), reconnaissance au bénéfice de l'État d'un pouvoir de préemption de substitution dans les communes de plus de 200.000 habitants insuffisamment pourvues en logements sociaux et ne possédant pas de P.L.H[5]. Il faut toutefois préciser que ce droit de substitution a par la suite été supprimé en 1995. Il n'empêche qu'il s'agissait là encore d'un renforcement des compétences de l'État en la matière. Mais, nous l'avons vu, cela s'inscrit dans cette dynamique, visible dans la L.O.V., de retour de l'État. C'est un point fondamental : avec cette loi, au nom de la politique de ville et de l'objectif de mixité, au nom de l'hyper-mixité, on a renforcé le droit de préemption au détriment du droit de propriété.

1 Yves Jégouzo, « Droit de la ville et droit dans la ville », *R.F.A.S.*, 2001, n° 3, p. 63.
2 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521.
3 « Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville », *J.O.*, 15 novembre 1996, p. 16 656.
4 Jacqueline Morand-Deviller, « L'apport de la loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, 20 juin 1992, pp. 414-415.
5 Henri Jacquot, « La loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, 20 décembre 1991, p. 898.

À partir du Pacte de relance pour la ville, l'utilisation du droit de préemption sur le fondement de la mixité va avoir une base légale plus solide. L'article L 210-1 du Code de l'urbanisme dispose entre autres que : « *Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement* »[1]. Or le Pacte de relance pour la ville ajouta la « *restructuration urbaine* » aux objectifs qui permettent de définir l'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. L'article qui définit l'objet légal de la préemption fait donc, par la même occasion, de ce droit un instrument de la politique de la ville sans que l'atteinte au droit de propriété qui en résulte ait été considérée par le Conseil constitutionnel[2] comme une atteinte excessive[3].

La suite fera du droit de préemption, un outil encore plus efficace du droit de la mixité. La loi S.R.U. du 13 décembre 2000[4] offrit au préfet la possibilité de prendre un arrêté de carence en cas d'absence de construction des logements sociaux imposés par la loi. Cet arrêté donna au préfet la compétence pour exercer le droit de préemption urbain[5] (D.P.U.) à la place de la commune, ou du moins une partie des prérogatives qui sont attachées à ce droit. La loi A.L.U.R. du 24 mars 2014[6] poussa la logique plus loin en portant une plus grande atteinte au droit de propriété. En plus de faire passer l'obligation de construction de logements sociaux de 20 % à 25 %, la loi a étendu le champ de compétence du préfet au regard des biens « *préemptables* »[7]. La substitution vaut désormais pour :

- Tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, à l'exception de ceux qui sont compris dans un plan de cession arrêté en application de

1 Article L. 210-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement », *J.O.*, 19 juillet 1985, p. 8 152.
2 Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *J.O.,* 14 décembre, p. 19 841.
3 Yves Jégouzo, « Droit de la ville et droit dans la ville », *R.F.A.S.*, 2001, n° 3, p. 64.
4 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.
5 Article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation.
6 « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809. Voir : Jean-François Struillou, « L'impact de la loi ALUR sur le régime du droit de préemption », *R.F.D.A.*, 2014, p. 76.
7 Philippe Billet, « Loi ALUR, préemptions et réserves foncières », *J.C.P. A*, n° 37, 15 septembre 2014, p. 2 261.

l'article L. 631-22 ou des articles L. 642-1 et suivants du Code de commerce ;

- Les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, sauf lorsqu'elles sont consenties à l'un des « *co-indivisaires* », et les cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire ;

- Les cessions de la majorité des parts d'une société civile immobilière ou les cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts de ladite société, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, dont la cession serait soumise au droit de préemption. Le présent 3° ne s'applique pas aux sociétés civiles immobilières constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus ;

- Les immeubles construits ou acquis par les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du Code de la construction et de l'habitation et qui sont leur propriété, sous réserve des droits des locataires définis à l'article L. 443-11 du même code.

De plus, pour accroître le foncier « *préemptable* » par le préfet, ce dernier peut se substituer à la commune pour instaurer ou rétablir le droit de préemption renforcé. À cette fin, l'article L. 211-4 du Code de l'urbanisme a été modifié pour permettre au préfet, en cas de carence, d'instaurer ce droit de préemption renforcé. On en vient à une conclusion simple : au nom de la mixité sociale, dans les communes carencées, le transfert de compétence au profit du préfet est presque intégral puisque cela concerne l'institution ou le renforcement du D.P.U. et exercice du D.P.U., quelle que soit la nature des biens aliénés[1].

Dès 1992, le Conseil d'État s'alertait dans son fameux rapport de 1992 « *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* », de ces dérives du droit de préemption urbain. Il « *est de plus en plus contesté, car il représente une atteinte mal comprise au droit de disposer librement de son bien et a engendré de nombreux abus* »[2]. Plus que jamais, ce constat demeure d'actualité. Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé cette difficulté en 2000 et en 2004.

1 Isabelle Savarit-Bourgeois, *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, octobre 2014, p. 468.
2 Conseil d'État, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », la Documentation française, 1992, p. 127.

En 2000 c'est une étude de l'A.D.E.F.[1] qui en vient à cette conclusion. Elle reconnaissait que « *les cas de détournement du droit de préemption par l'autorité locale sont nombreux et graves* »[2]. On remarquera que la position défendue dans cette étude ne sera pas du tout suivie dans la loi S.R.U. quelques mois plus tard, la loi faisant sauter quelques verrous supplémentaires. Nous pensons à la modification de l'article L. 213-1 du Code de l'urbanisme[3] qui dispose désormais que les biens peuvent être préemptés lorsqu'ils sont aliénés à titre onéreux sous quelque forme que ce soit. Nous pensons également à la remise en cause de limitations jurisprudentielles qui paralysait l'exercice du droit de préemption lorsqu'une une unité foncière était située pour partie dans une zone soumise au droit de préemption[4]. Avec la loi S.R.U., cela est remis en question et la préemption partielle est désormais possible[5]. Certes le propriétaire peut refuser mais il devra renoncer à la totalité de la vente ou alors il peut accepter et éventuellement demander une indemnisation pour la perte de valeur de la partie non soumise au droit de préemption[6]. En 2004, c'est Sylvain Pérignon qui arrive au même constat dans son ouvrage *Le nouvel ordre urbanistique*[7].

Comme l'a fait remarquer cet auteur, nous connaissons bien la typologie des abus du droit de préemptions. Ils sont « *classiques* » mais n'en constituent pas moins des atteintes graves au droit de propriété. Menace dissuasive, volonté de contrecarrer un opérateur ou d'évincer un acquéreur, empêcher l'installation d'une enseigne commerciale, d'un équipement culturel, d'une personne indésirable, préempter alors même que le bien est vendu au locataire qui l'occupe, toutes ces pratiques sont autant de détournements de l'usage du droit de préemption, et ce bien qu'elles se présentent sous couvert de la rituelle « *politique locale de l'habitat* ».

Cependant, ces dérives ne sont pas restées sans réponse du juge administratif qui a développé une jurisprudence exigeant une motivation réelle faisant ressortir l'opération ou l'action d'aménagement envisagée, opération qui, nous le rappelons, doit être à l'origine de la préemption. Après le contrôle de la motivation, le juge administratif s'est mis à examiner le motif et à demander

1 L'association des études foncières.
2 Olivier Morlet, *État des lieux de la préemption en DPU et en ZAD et propositions de réformes*, A.D.E.F., février 2000, p. 32.
3 Article L. 213-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.
4 C.E., 23 juin 1995, *Commune de Brouxières-aux-Dames*, req. n°128151, Rec. Lebon, p. 273, *R.D.I.*, 1996, p. 56.
5 Article L. 213-2-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.
6 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du C.R.I.D.O.N., coll. Répertoire Defrénois, octobre 2004, p. 110.
7 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du C.R.I.D.O.N., coll. Répertoire Defrénois, octobre 2004, p. 111.

également la preuve de l'existence d'un projet public précis, antérieur à la décision de préempter[1]. Cela revient à contrôler à la fois la forme (légalité externe), qui concerne la motivation formelle de la décision, et le fond (légalité interne), qui détermine la pertinence de la décision de préemption[2].

Il s'est avéré cependant que le législateur ne l'a pas entendu de cette oreille et a fini par couper l'herbe sous le pied du juge administratif en modifiant, et surtout en étendant, les finalités du droit de préemption. « *Renouvellement urbain* » et « *projet urbain* »[3] sont des finalités on ne peut plus extensives. De toute façon, le Conseil d'État, dans sa volonté de réduire le contentieux, a opéré un revirement de jurisprudence en 2008, lorsqu'il a reconnu la légalité d'une décision de préemption alors même que les caractéristiques précises du projet d'aménagement n'avaient pas encore été définies à la date de la décision de préempter[4]. C'est ce revirement qui a conduit le Conseil d'État à adopter un nouveau standard jurisprudentiel : l'exigence d'un intérêt général « *suffisant* »[5].

Ce n'est pas tout. S'agissant de l'exigence jurisprudentielle de préexistence d'un projet, la loi S.R.U. a transposé au D.P.U. un système déjà existant dans les Z.A.D. : la motivation par référence à un acte préexistant. Par exemple, « *la décision de préemption peut renvoyer à une délibération du conseil municipal définissant le cadre des actions à mettre en œuvre pour l'exécution d'un programme local de l'habitat* »[6], ou à une délibération du conseil municipal « *délimitant des périmètres dans lesquels la commune décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine* »[7]. La loi E.N.L. du 13 juillet 2006 étendit encore le champ de la motivation par référence, en l'absence de P.L.H., à la délibération prise pour fixer le cadre des actions que la commune entend mener pour réaliser un programme de logements locatifs sociaux. Mais dans tous les cas, la référence à un acte antérieur dispense la collectivité d'expliquer les motifs de la décision[8].

1 C.E., sect. 26 février 2003, *M. et Mme Bour*, Rec. Lebon, p. 59.
2 Corinne Saint-Alary-Houin, « Approche conceptuelle du droit de préemption », *J.C.P. N*, 2011, p. 1260 ; Damien Dutrieux, « Les motifs et la motivation des décisions d'exercice du droit de préemption urbain », *J.C.P. Adm.*, 2011, p. 2 347.
3 Article L. 300-1 du Code de l'urbanisme.
4 C.E., 7 mars 2008, *Cne de Meung-sur-Loire*, req. n° 288371, *A.J.D.A.*, 2008, n° 11, p. 556.
5 C.E., 6 juin 2012, *Société RD Machines-outils*, req. n° 342 328.
6 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du C.R.I.D.O.N., coll. Répertoire Defrénois, octobre 2004, p. 113.
7 Article L. 210-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.
8 Isabelle Savarit-Bourgeois, *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, octobre 2014, p. 487.

Revenons à la « *liste* » des abus du droit de préemption. Il existe des cas qui consistent à négocier le non-exercice de celui-ci ou même son « *retrait* » en échange de certaines concessions faite par l'acquéreur dans l'acte de vente. Sylvain Pérignon explique que ces engagements peuvent être de toute sorte et peuvent aussi bien viser à assurer la réhabilitation de l'immeuble qu'à ne pas changer la destination de l'immeuble. L'auteur s'interroge à juste titre sur leur portée juridique et sur la sanction réelle de leur inobservation[1].

Un autre cas répandu de détournement du droit de préemption consiste en ce que la commune ne préempte que pour revendre. Dans ce cas de figure la commune se positionne comme un marchand de biens qui dispose de pouvoir exorbitants, ainsi que d'une « *rente institutionnelle* ». Le but de tout cela est évidemment d'acheter à bas prix et de faire une coquette plus-value à la vente. Sylvain Pérignon a également étudié ce cas et met cette fois en avant l'impunité dans laquelle se trouve la commune si elle a pris le soin de changer les règles d'urbanisme entre l'acquisition et la revente. En effet, elle bloque ainsi toute action en rescision pour lésion. Seul l'état des finances municipales peut freiner de tels agissements[2]. Les dérapages sont encore pires en ce qui concerne l'atteinte au droit de propriété : préemption puis revente à l'acquéreur initial évincé après prélèvement de sa « *dîme* », ou encore notification de la préemption après signature d'une promesse d'achat par un tiers, ce qui, en somme, revient à préempter pour le compte d'autrui, etc.

Rappelons que dès la loi du 18 juillet 1985, tous les verrous ont sauté et qu'en D.P.U. ou en Z.A.D. on peut revendre à une personne privée dans le cas d'une délibération motivée qui justifie que l'on revende pour les finalités définies à l'article L. 300-1. Or nous avons vu que ces finalités sont tellement larges qu'il est difficile de ne pas s'y rattacher. De plus, en ce cas précis d'une absence de rattachement, le propriétaire dispose d'un droit de rétrocession et l'acquéreur évincé, lui, d' un droit de rachat préférentiel[3]. Mais cela demeure sans grande conséquence car la violation de ces dispositions ne se résout qu'en dommages-intérêts et non pas par la nullité. Cet état du droit pousse certaines communes à violer volontairement le droit de rétrocession, d'autant plus que le délai dans lequel ce dernier était enfermé est passé de dix à cinq ans avec la loi S.R.U.

Un autre instrument de l'urbanisme de mixité portant atteinte au droit de propriété peut être trouvé dans les servitudes de logement. La servitude au titre du b de l'article L. 123-2, qui s'applique

1 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du C.R.I.D.O.N., Répertoire Defrénois, octobre 2004, p. 113.
2 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du C.R.I.D.O.N., Répertoire Defrénois, octobre 2004, pp. 113-114.
3 Article L. 213-11 du Code de l'urbanisme.

seulement aux constructions neuves, est levée après la réalisation des programmes définis par le P.L.U. ou après la cession de la partie du terrain sur lequel sera réalisé le programme à un opérateur social. En contrepartie de la réservation, un droit de délaissement est ouvert aux propriétaires dans les conditions posées par les articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il compense en partie les restrictions apportées par la servitude à l'exercice de leur droit de propriété en contraignant la collectivité locale à acquérir leurs terrains lorsqu'ils ne sont pas en mesure de réaliser ou de faire réaliser les logements sociaux ou intermédiaires exigés[1]. Mais la description de cette servitude n'est pas vraiment notre propos ici, d'autant que nous l'avons précédemment réalisée de manière plus exhaustive. Ce qui nous intéresse ici, c'est l'atteinte au droit de propriété.

Pour cette étude, une tribune de Francis Haumont nous a été forte utile[2]. L'auteur s'y interroge sur cette atteinte. Il explique que l'atteinte est allégée par ce droit de délaissement mais que cela crée une discrimination à l'égard des personnes qui se voient imposer d'autres servitudes, notamment les servitudes d'environnement. Il poursuit en expliquant qu'une telle rupture d'égalité démontre un certain mépris du législateur à l'égard du logement social et de ses occupants[3]. Nous rejoignons l'auteur sur le constat, moins sur l'analyse qu'il en fait. Nous pensons plutôt que le législateur avait, et a toujours, conscience de la « *mauvaise presse* » du logement social, et nous savons déjà les contraintes que cela engendre pour les propriétaires. Il ne faut pas y voir le mépris du législateur mais au contraire une forme de lucidité qui est consciente du caractère très impopulaire de tels dispositifs et surtout de leur utilisation. Les autres servitudes de logements ne nécessitent pas de développements distincts, le principe reste le même concernant l'atteinte au droit de propriété.

Un autre cas de remise en cause partielle du droit de propriété, cette fois encore constatée par Yves Jégouzo, a à voir avec les interventions sur les copropriétés en difficulté. Il évoque cette atteinte dans les termes suivants : « *Le problème que pose celles-ci réside dans l'incapacité de la propriété privée laissée à elle-même de freiner un processus de dégénérescence de l'habitat lorsque celui-ci se trouve dans un certain contexte économique et social (habitat dégradé, propriété morcelée, faibles rapports locatifs, etc.). Cela a justifié des interventions publiques dans le fonctionnement des copropriétés. Assez timides dans un premier temps (loi du 14 novembre 1996),*

1 Françoise Zitouni, « Servitudes de logement », dans *Écriture des PLU*, Thème 2 : PLU et logement, Fiche 4, GRIDAUH, p. 5.
2 Francis Haumont, « La servitude de logement social plus lourde que celle d'environnement ? », *A.J.D.A.*, 2006, p. 1129.
3 Francis Haumont, « La servitude de logement social plus lourde que celle d'environnement ? », *A.J.D.A.*, 2006, p. 1129.

celles-ci ont été renforcées par la loi du 13 décembre 2000 sans que l'on puisse exclure – bien au contraire – que cette évolution ne se poursuive »[1]. La première partie de cette citation est somme toute assez classique, juridique. Par contre, la seconde est un peu plus curieuse et marque une certaine distance de l'auteur vis-à-vis de ces atteintes au droit de propriété. Il termine tout de même en expliquant que l'on a consentit des atteintes au droit de propriété toujours plus grandes, pour un résultat nul. Un tel cynisme à propos du recul du droit de propriété, pour la mise en œuvre d'une politique qui, de l'aveu même de l'auteur, est inefficace, amène à la conclusion suivante : « *au nom de la mixité, rien est injustifié, tout est bon* ».

S'agissant du droit de la mixité et du droit de propriété, on voit bien, à la lumière de nos développements, qu'il existe des rapports conflictuels. En effet, les instruments du droit de la mixité, pour certains d'entre eux en tout cas, sont condamnés à porter atteinte au droit de propriété, et de plus en plus[2]. Mais le conflit est une chose, la contradiction en est une autre.

B) La contradiction apparente avec le droit au logement

Le concept d'hyper-mixité recouvre différentes notions, mais semble reposer sur deux socles : la mixité sociale et le droit au logement. Nous avons longuement parlé de ces dernières, nous les avons définies, décrites et nous avons déjà expliqué leur création ainsi que leur évolution. Certes nous avions établi un lien, une continuité, entre les lois qui les institueraient et qui définiraient leur droit, mais ne nous sommes pas livrés à une véritable étude comparative. Celle-ci apporte un enseignement fondamental : les deux notions sont, dans la théorie, contradictoires. Pourquoi cette précision sur le caractère théorique ? Par soucis de cohérence nous continuons à distinguer les notions de mixité sociale et de droit au logement proprement dites de celles employées dans le concept d'hyper-mixité, à forte connotation morale. La distinction posée permet de mettre en avant le caractère factice de la contradiction entre la mixité sociale et le droit au logement, entre ces deux notions, comprises à l'aune de l'hyper-mixité et qui poursuivent un même but : la lutte contre la pauvreté absolue, autrement dit la solidarité de tous pour quelques-uns.

1 Yves Jégouzo, « Droit de la ville et droit dans la ville », *R.F.A.S.*, 2001, n° 3, p. 65.

2 Notons dans les propositions dans l'ère du temps, la reprise en main par l'État via le préfet du contrôle de l'objectif de 25 % de logements sociaux. Phénomène contrariant la libre organisation des collectivités territoriales et qui ne manquera pas d'avoir des répercussions sur le droit de propriété par un renforcement du droit de préemption. Sur le même sujet mais un registre différent, une note du Conseil d'analyse économique, rattaché au Premier ministre, proposant de taxer les propriétaires ayant remboursé leur emprunt. Patrick Artus , Antoine Bozio et Cecilia García-Peñalosa, « Fiscalité des revenus du capital », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 9, septembre 2013.

Avant cela, revenons à la contradiction entre les deux notions. Avec la réforme Barre des aides à la pierre, en 1977[1], les H.L.M. restèrent des logements pour la classe moyenne mais s'ouvrirent également aux ménages les plus pauvres. Ces changements ont été réalisés grâce à la création de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.). L'allocation permit de « *solvabiliser* » les ménages modestes et pauvres qui obtinrent des logements dans les H.L.M. libérés par les classes moyennes accédant, grâce à cette allocation, au parc privé en accession ou au locatif conventionné. Ce double flux a eu pour effet de concentrer les ménages pauvres dans les H.L.M. et de donner une image de « *ghetto* »[2], largement relayée par les médias, friands du « *sensationnel* » pouvant être tiré d'un tel sujet. Conscients du problème dès le début des années 1980, les bailleurs sociaux tentèrent d'effacer cette image de logeurs de pauvres, afin de redonner une image positive du parc social, ouvert à tous. Parallèlement, ils tentèrent de partager la prise en charge de la question sociale, en prospectant du côté des acteurs de l'action sociale.

C'est ce contexte et cette volonté affichée qui imprégnèrent toute la législation relative au droit au logement et à la mixité[3]. D'ailleurs il n'y a pas eu de contradiction flagrante entre droit au logement et mixité sociale pendant longtemps, et c'est ce qui explique leur consécration législative quasi-concomitante et le fait que tous deux sont parfois présents dans la même loi. La contradiction ne devint visible qu'à partir de l'institution du droit au logement opposable par la loi du 5 mars 2007[4], et c'est ce qu'on attendait en réalité de ce droit. La loi dite « *D.A.L.O.* » l'a rendu opposable, donc effectif, mais prévoyait également de mobiliser les logements du parc privé conventionné avec l'A.N.A.H. Toutefois, ce sont bien les logements sociaux réservés aux préfets, déjà utilisés pour loger les personnes mal logées et défavorisées, qui sont mobilisées en première ligne. Finalement, cet état des choses reste cohérent juridiquement car c'est la responsabilité de l'État qui est engagée dans le cadre du droit au logement opposable. Or, comme nous l'avons établi dans nos développements précédents, nous savons que l'objectif de mixité sociale est censé passer par une égale répartition des logements sociaux. Cependant, dans les faits, le parc social demeure en majorité dans les Q.P.P.V. et cette finalité se trouve s'appliquer essentiellement dans les quartiers

1 « Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 Maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement », *J.O.*, 4 janvier 1977, p. 68

2 Noémie Houard, « Droit au logement *versus* mixité », *Urbanisme*, n° 380, septembre-octobre 2011, p. 57.

3 « Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6 551 ; « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521 ; « Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions », *J.O.*, 31 juillet 1998, p. 11 679 ; « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777 ; « Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281, pour ne citer que les principales.

4 « Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale », *J.O.*, 6 mars 2007, p. 4 190.

dits « *défavorisés* ». On est ici au cœur de la nuance que nous apportons : la mixité est censée s'appliquer partout, mais dans les faits, elle reste une politique à destination de ces quartiers « *défavorisés* ». L'hyper-mixité s'inscrit dans la même ligne que le droit au logement.

La contradiction se laisse entrevoir. Nous avons un droit au logement opposable qui permet l'attribution d'un logement à des personnes défavorisés, ou du moins prioritaires au regard du D.A.L.O., pour l'essentiel dans le parc social, lui-même souvent concentré dans les Q.P.P.V. Autrement dit, le D.A.L.O. attribue des logements sociaux laissés vacants au nom de la mixité sociale et donc de la non concentration des personnes défavorisées. Nous serions face à une toile de Pénélope, le D.A.L.O. détricoterai la nuit ce que la mixité sociale ferait le jour.

Certains diraient que chaque principe fait office de garde-fou pour l'autre. En réalité, ils se condamnent mutuellement à l'inefficacité. Cependant, si l'on étudie la politique du logement, on remarque que ces deux objectifs sont deux catégories d'action publique, formant deux visions du monde qui s'opposent. D'après une analyse faite par Philippe Zittoun[1], et reprise par Noémie Houard[2], on peut distinguer :

- D'une part, « *les tenants du droit au logement (représentants de l'État impliqués dans la gestion du contingent préfectoral et des aides sociales au logement, associations spécialisées dans l'insertion) qui insistent sur le caractère fondamental de ce droit et sur la priorité à accorder un logement aux personnes défavorisées ou mal-logées. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la loi DALO crée un recours juridictionnel et fixe une obligation de résultat à la charge de l'État* » ;

- Et d'autre part, « *les tenants de la mixité sociale (organismes HLM, élus locaux, représentants de l'État impliqués dans la rénovation urbaine et la programmation des aides à la pierre) qui se montrent plus attachés à la lutte contre les ghettos et aux équilibres sociologiques, quitte à limiter sur certains territoires l'accès au logement à des catégories qui y seraient* « sur-représentées »[3]. En d'autres termes, ils souhaitent un rééquilibrage du parc social entre les territoires, pour « *déconcentrer* » les populations en difficultés en attirant les classes moyennes. Yves Sintomer et Marie-Hélène Bacqué expliquent bien à quelles fins elle est utilisée : « *D'abord affichée comme préoccupation ou objectif dans les*

1 Philippe Zittoun, *La politique du logement (1981-1995), Transformation d'une politique controversée*, L'Harmattan, 2001, 290 p.
2 Noémie Houard, « Droit au logement *versus* mixité », *Urbanisme*, n° 380, septembre-octobre 2011, p. 58.
3 Noémie Houard, « Droit au logement *versus* mixité », *Urbanisme*, n° 380, septembre-octobre 2011, p. 58.

discours étatiques et médiatiques, le thème a fréquemment été repris dans la propagande politique des municipalités de banlieue, y compris communistes. Fortement présent dans l'orientation quotidienne de leurs politiques publiques, il est en outre porté plus spécifiquement par certains acteurs politiques, comme la droite ou le Parti Socialiste. La rhétorique de la mixité sociale a souvent été utilisée de façon instrumentale pour justifier des politiques de valorisation de quartiers centraux, d'attributions restrictives de logements, de vacance organisée d'une partie du parc social, ou encore des politiques scolaires ou culturelles conduites en direction des couches moyennes. Celles-ci ont tendance à déserter ces villes stigmatisées et dont les populations doivent faire face à des difficultés objectives. Sans une politique active en leur direction, leur fuite semble inéluctable. Il convient donc de les attirer par des mesures incitatives, mais également de contenir les processus de *paupérisation de certains quartiers en sélectionnant les nouveaux habitants et en freinant les demandes de mutation des locataires en place. Il faut bien constater que les résultats de ces politiques restent fragiles et limités, et qu'elles contribuent indirectement au renforcement d'une segmentation socio-spatiale* »[1].

Partageant l'avis de Noémie Houard, il semble que cette contradiction prenne ses racines plus profondément. Le droit au logement est en effet le dernier avatar de la « *résidualisation* » du logement social, soit de sa réorientation vers le public le plus défavorisé, en marche depuis la percée du marché non-régulé dans les politiques du logement et de l'urbanisme des années 1970. Pour matérialiser cette tendance, la question du public-cible est centrale. On la retrouve dans les récentes décisions communautaires[2] et elle sert de critère de distinction entre les différentes conceptions, relativement théoriques, du logement social[3].

La première conception, universelle, est celle dans laquelle le parc social est destiné à l'ensemble de la population, sans ciblage particulier. Souvent qualifié de logement d'utilité publique, le par social a, dans cette conception, mission de fournir un logement à destination de l'ensemble de la demande, demande sociale incluse, en complément de l'offre présente sur le

1 Yves Sintomer, Marie-Hélène Bacqué, « Les banlieues populaires entre intégration, affiliation et scission », dans Philippe Genestier (dir.) *La banlieue entre faits et représentation, objet de recherche et d'action publique*, La Documentation française, 2000, p. 4.

2 Commission Européenne, *Document de travail relatif à l'application des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général depuis 2005 et résultats de la consultation publique*, 23 mars 2011, 41 p. Voir sur ce sujet : Sophie Petitjean, « Logement social : un terme qui abrite de nombreuses spécificités », *Europolitiques*, n° 4 328, 16 décembre 2011, p. 5.

3 Sophie Petitjean, « Logement social : un terme qui abrite de nombreuses spécificités », *Europolitiques*, n° 4328, 16 décembre 2011, pp. 4-5.

marché. Les obligations de service public en termes d'attribution sont relativement souples et se traduisent par la constitution de listes d'attente sur base de la seule date d'inscription. Mais *universelle* ne doit pas être confondue avec *étendue*. En effet, Noémie Houard apporte quelques précisions sur cette question : « *Intuitivement, on aurait pu imaginer un lien entre la taille et la cible du logement social – celui-ci étant d'autant moins ciblé qu'il serait plus important –, mais le parc britannique – à la fois étendu en nombre et orienté vers les ménages les plus vulnérables – résiste à cette analyse. Néanmoins, on observe à travers l'Europe une tendance au recentrage du logement social sur les populations les plus fragiles* »[1]. Les pays caractérisés par cette conception sont les Pays-Bas jusqu'au 1er janvier 2011, la Suède et le Danemark.

La deuxième, la conception généraliste, concerne une cible de bénéficiaires diversifiée bien que circonscrite à une demande sociale, incluant les personnes défavorisées et les groupes-cibles mais également tout ménage disposant de faibles ressources. Cette notion de « *faibles ressources* » n'est pas très claire et peut être fluctuante, même si généralement, elle est définie en référence à des plafonds de revenus conditionnant l'accès au logement social. Autrement dit, le logement social est dit « *généraliste* » lorsqu'il a pour mission de loger des personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions du marché en raison de l'insuffisance de leurs revenus. La cible est donc plus diversifiée que dans la conception « *résiduelle* », mais est toutefois clairement circonscrite[2]. On trouve cette conception notamment aux Pays-Bas depuis le 1er janvier 2011, en France, en Allemagne et en Espagne.

Et enfin, la troisième et dernière, a vocation à ne pas impacter le fonctionnement du marché du logement mais de rendre son fonctionnement, par sélection des risques, socialement acceptable en prenant en charge la demande sociale qui s'en trouve exclue et qui est ainsi dans le besoin. Cette conception dite « *résiduelle* » ou « *ciblée* »[3] se traduit par l'existence d'obligations de service public assez draconiennes en matière d'attribution des logements, c'est-à-dire, généralement, par attribution directe par les collectivités locales, et par une prise en charge quasi intégrale du loyer par les systèmes d'aide sociale dont dépendent les ménages bénéficiaires. En d'autres termes, les missions du logement social sont strictement définies en référence au logement des personnes

1 Centre d'analyse stratégique, *Note d'analyse, Le logement social pour qui ? Perspectives européennes, présentée par Noémie Houard*, n° 230, juillet 2011, p. 4.

2 Centre d'analyse stratégique, *Note d'analyse, Le logement social pour qui ? Perspectives européennes, présentée par Noémie Houard*, n° 230, juillet 2011, p. 4.

3 Catherine Le Gall, « La Commission européenne a une vision restrictive du logement social », Entretien avec Laurent Ghékière, directeur des affaires européennes de l'Union sociale pour l'Habitat, *La Gazette des communes*, 14 mai 2014, adresse universelle : http://www.lagazettedescommunes.com/234194/la-commission-europeenne-a-une-vision-restrictive-du-logement-social/#.

défavorisées ou exclues du marché du logement[1]. Les pays appartenant à ce modèle sont, par exemple, le Royaume-Uni, l'Irlande, ou la Hongrie.

Pour autant, ces différentes catégories ne sont pas imperméables les unes aux autres. Elles sont créées surtout par les critères d'attribution, ce qui n'informe en rien de la proportion de logements sociaux, pas plus que de la qualité du logement ni même du public visé en réalité. En Suède, le système a beau être universel, donc sans critère autre que la date d'inscription, les logements sont réputés de qualité peu satisfaisante et globalement, en pourcentage et en valeur absolue, il y a moins de logements sociaux qu'en France. Concernant notre pays justement, les logements sociaux bénéficient globalement d'une bonne réputation en termes de qualité et d'espace. Ils sont régulièrement refaits à neuf et bien entretenus (bien mieux que la plupart des logements du parc privé). De même, la conception généraliste choisie par la France s'entend très largement, comme en témoigne le nombre élevé de personnes pouvant bénéficier d'un logement social (entre 60 et 70 %).

Sur la base des règles du marché unique et de la concurrence, les pays dans lesquels le parc social est destiné à l'ensemble de la population, à l'image des Pays-Bas ou de la Suède[2], ont dû réformer leur système début 2011[3]. Ces réformes ont découlé, comme souvent, des pressions exercées par la Commission européenne, laquelle est toujours à défendre un néo-libéralisme obsolète réclamant moins d'intervention publique sur le marché et plus de concurrence. À ce titre, c'est la conception résiduelle qu'elle défend[4]. Le modèle universaliste n'a eu de cesse, dès lors, de subir les assauts de l'Union européenne pour se rapprocher d'un système plus ciblé. En premier lieu parce que, selon la Commission, l'aide publique apportée aux bailleurs sociaux faussait les règles de concurrence du marché unique européen ; ensuite parce que les bailleurs sociaux logeaient, à des prix souvent très inférieurs à ceux du marché, des ménages jouissant de revenus plus confortables. Du point de vue de la Commission européenne, « *la location de logements aux ménages autres que socialement défavorisés ne peut être considérée comme un service d'intérêt économique général* »[5].

1 Centre d'analyse stratégique, *Note d'analyse, Le logement social pour qui ? Perspectives européennes, présentée par Noémie Houard*, n° 230, juillet 2011, p. 3.

2 La Suède est allée au bout de la logique universaliste. Par exemple, les pouvoirs publics n'emploient jamais la notion de « *logement social* », jugée stigmatisante, et préfèrent la notion de « *logement public* », qui signifie plutôt logement locatif géré par des sociétés communales de logement.

3 Florence Martin, « Le point de vue du secteur privé. Réserver le logement social aux plus défavorisés », *Europolitiques*, n° 4 328, 16 décembre 2011, p. 24.

4 Florence Martin, « Le point de vue du secteur privé. Réserver le logement social aux plus défavorisés », *Europolitiques*, n° 4 328, 16 décembre 2011, p. 24.

5 Lettre de la Commission au gouvernement hollandais sur l'abus manifeste de qualification du SIEG de logement social, Direction générale de la concurrence, référence : 14 juillet 2005 0/55413, COMP H1FSP/ lc (2005), A/30854 D/1001.

C'est là que les choses se compliquent car, selon la législation européenne, seuls ces services peuvent bénéficier de subventions de l'État. Dans la droite ligne de cette position « *marchéiste* », en juillet 2005, la direction générale de la Concurrence de la Commission a demandé au gouvernement néerlandais de modifier le système de logement social pour l'aligner sur les règles de l'Union relatives à la concurrence et aux aides d'État.

Sur cette convergence européenne, Noémie Houard apporte plus de précisions : « *Au-delà de ces différents systèmes, on observe en Europe un recentrage du logement social sur les populations les plus fragiles*[1]*. Le glissement s'opère parfois au niveau national, parfois plus localement, à l'échelle de groupes de* logements sociaux et de quartiers. Dans ces cas, cette tendance peut s'expliquer par la crise économique. Il arrive aussi qu'elle soit liée à des décisions nationales, telles que le right to buy[2]*, le* « droit à l'achat » *britannique qui a induit des effets de paupérisation et de ségrégation. Mais dans certains pays de tradition* « universaliste »*, cette évolution relève, en partie, d'une logique de convergence européenne. Elle est induite par des décisions prises au nom des distorsions de concurrence énoncées par la Commission européenne, qui n'est pourtant pas compétente en matière de logement* »[3].

L'attitude outrancière de l'Union Européenne a soulevé de vives résistances dans des États de tradition universaliste comme les Pays-Bas. Là-bas, la grogne des bailleurs sociaux a conduit à former un recours devant les instances contentieuses de l'Union Européenne. Un collectif de 133 fondations néerlandaises de logement social s'est opposé à l'approche réductrice (ou résiduelle) du logement social qui sous-tend la décision de la Commission. Ces fondations défendaient de manière sous-jacente l'objectif initial de mixité sociale et refusaient l'immixtion de la Commission dans la définition de la notion de logement social qui relève, selon elles, de l'État néerlandais. Le Tribunal de Première Instance a d'abord rejeté l'intervention des bailleurs, au motif de leur absence d'intérêt à agir, la Cour a donc eu à se prononcer sur un pourvoi de leur part[4]. L'ordonnance attaquée leur refusait la qualité de parties individuellement concernées par cette décision de 2005 de la Commission. Ce n'est cependant pas la position de la C.J.U.E[5]. Selon elle, ces organismes

1 Claire Lévy-Vroelant, « Le *welfare* vu du logement : logement social et État-providence en question », dans Noémie Houard (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, La Documentation française ; M.E.D.D.T.L.–Di.H.A.L., 2011, pp. 207-231.

2 Obligation pour les bailleurs de vendre les logements aux occupants désireux d'acheter. 1,6 million de logements sociaux ont été vendus entre 1979 et 2006. Le Royaume-Uni compte désormais près de 4 millions de logements sociaux.

3 Noémie Houard, « Le logement social en Europe, la fin d'une époque ? », *Métropolitiques*, 9 avril 2012, p. 2.

4 Trib. U.E., ordonnance du 16 décembre 2011, aff. T-202/10, Stichting Woonpunt e.a. / Commission, *J.O.U.E. C 179*, 12 mai 2010, p. 26.

5 C.J.U.E., 27 février 2014, C-132/12 P, Stichting Woonpunt e.a. / Commission, *J.O.U.E. C 112*, 14 avril 2014, p. 28.

néerlandais étaient accrédités pour gérer le parc de logement social par un système d'agrément par arrêté royal : leur nombre et leur identité étaient exactement déterminés au moment de l'adoption de la décision litigieuse. La Cour ne s'arrête pas là et ajoute qu'à partir du 1er janvier 2011, date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le logement, en application de la décision, ces fondations ont, du fait de la décision, eu plus de difficultés à exercer leurs activités en raison d'une marge de manœuvre réduite pour le choix des locataires éligibles aux logements et de la disparition du fonds de garantie des emprunts dont elles bénéficiaient[1]. Non seulement la Cour considère le pourvoi comme recevable, mais elle semble de plus reconnaître à demi-mot l'existence d'un préjudice subi par les bailleurs sociaux. Elle a donc ordonné l'annulation de l'ordonnance et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il soit statué au fond sur le recours en annulation. Par cette décision de la C.J.U.E., le juge européen devait donc logiquement se prononcer enfin sur la question du pouvoir de la Commission européenne sur la définition du service d'intérêt général. Dans son ordonnance du 12 mai 2015[2], le Tribunal de l'Union européenne a rejeté le recours en demande d'annulation déposé à l'encontre de la décision C (2009) 9963, final de la Commission du 15 décembre 2009[3], considérant qu'il n'était pas compétent. La justice européenne semble prudemment éviter de se prononcer sur la question.

À la lumière de ces éléments, la contradiction apparaît encore plus clairement : « *Les opérateurs du privé se disent victimes de distorsion de concurrence si une partie des* logements *sociaux est allouée à des locataires disposant pourtant d'un niveau de revenus suffisants pour accéder au marché commercial puisque le secteur public y bénéficie de compensations financières de service public. Au principe de subsidiarité, censé laisser chaque Etat membre décider des critères d'accession aux* logements sociaux, et à l'argument de la *mixité sociale permise par un accès universel au logement, l'immobilier privé répond par le principe de l'égalité de traitement* »[4].

Il semble évident maintenant que la conception communautaire du logement social ne pose pas de difficultés aux pays qui ciblent les personnes les plus défavorisées, comme l'Irlande où 80 % des occupants sont propriétaires de leur habitat. C'est une toute autre histoire dans les pays de conception universelle ou généraliste, qui considère que leur vision du logement social est en péril à

1 Sophie Mosca, « La Cour rebat les cartes pour les aides au logement social », *Europolitiques*, n° 4819, 28 février 2014, p. 4.

2 Trib. U.E., ordonnance du 12 mai 2015, aff. T-202/10, Stichting Woonpunt e.a. / Commission, *J.O.U.E.* C 221, 6 juillet 2015, p. 52.

3 Commission européenne, décision C(2009) 9963 final relative aux aides d'État E 2/2005 et N 642/2009 - Pays-Bas - Aide existante et aide spécifique par projets au profit des sociétés de logement, *J.O.U.E. C 179*, 3 juillet 2010, p.50.

4 Florence Martin, « Le point de vue du secteur privé. Réserver le logement social aux plus défavorisés », *Europolitiques*, n° 4328, 16 décembre 2011, p. 24.

cause de telles décisions. À propos de la menace qui pèse sur la mixité sociale avec la conception résiduelle : « *Je le crois, en effet. 90 % des biens de location dont le loyer mensuel est inférieur à 652 euros doivent être attribués aux personnes à faibles revenus (inférieurs à 33614 euros par an). Ce système donnera lieu à une forte concentration de locataires à faibles revenus dans les* logements sociaux municipaux et, à long terme, à une homogénéisation des voisinages et à une ségrégation. Outre la mixité des voisinages, nous souhaitons offrir aux Amstellodamois l'opportunité de trouver un logement adapté à chaque étape de leur vie. Or, l'actuelle réglementation européenne ne nous permet pas de le faire. Cette réglementation entrave la construction d'immeubles abritant, à la fois, des logements de location à loyer bas et des logements de location à loyer modéré. Les associations sont contraintes à séparer ces deux types de logements et, de ce fait, à demander un emprunt plus élevé. Cela signifie que peu de logements à loyer modéré sont bâtis, que ce soit par les associations ou d'autres acteurs du marché »[1].

En France, l'ensemble des lois adoptées depuis 2007 vont, elles aussi, dans le sens d'une plus grande spécialisation sociale des H.L.M. La loi dite « *D.A.L.O.* » du 5 mars 2007 ou la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009[2], ont baissé de 10 % les plafonds de ressources, introduit des surloyers en zones tendues et remis en cause partiellement le droit au maintien dans les lieux[3]. De plus, si l'on considère le profil socio-économique des locataires, on remarque que dans le parc social la part du quart le plus modeste n'a jamais cessé d'augmenter depuis 1973 passant de 12 % (la part la plus faible) à 39,8 % en 2006 (la part la plus importante). En 1973, 59 % des locataires faisaient partie de la moitié la plus aisée, de nos jours, la moitié des plus modestes représente 73,3 %[4].

Toutefois, la France demeure dans une position intermédiaire. Avec 20 % de logements sociaux, la France se trouve dans une situation médiane entre les Pays-Bas (35 %) et les pays du Sud (moins de 5 %). Cette situation n'a que peu évoluée dans les dernières années car, si la vente du parc a été entreprise de manière expérimentale depuis 2007, la période récente se démarque

1 Florence Martin, « Pays-Bas : la décision de la CE fait obstacle à la mixité sociale », Entretien avec Freek Ossel, adjoint au maire d'Amsterdam en charge du logement, *Europolitiques*, n° 4328, 16 décembre 2011, p. 22. Voir aussi pour le cas de la Suède : Florence Martin, « Suède : Le logement social sera géré d'après une logique commerciale », Entretien avec Kurt Eliasson, PDG de l'Association suédoise des sociétés communales de logement, *Europolitiques*, n° 4328, 16 décembre 2011, p. 23.

2 « Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », *J.O.*, 27 mars 2009, p. 5 408.

3 Voir également les nombreuses productions réglementaires depuis la circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes hébergées, jusqu'au « décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable », *J.O.*, 16 février 2011, p. 2 890.

4 Noémie Houard, « Le logement social en Europe, la fin d'une époque ? », *Métropolitiques*, 9 avril 2012, p. 4.

également par un niveau de production historiquement haut. La rénovation urbaine, devenue l'instrument essentiel de la politique du logement social et de la mixité, illustrerait donc une forme de résistance du modèle généraliste français à la « *résidualisation* ».

Enfin, on constate une tendance générale en Europe, notamment aux Pays-Bas, en Allemagne et au Royaume-Uni, à déléguer des compétences aux collectivités locales. En France en revanche, le processus de décentralisation se situe dans un entre-deux ou, comme Noémie Houard le dit : « *au milieu du gué* »[1]. On ne se débarrasse pas d'un trait de plume de vieux réflexes jacobins. Il y a d'une part, un mouvement de territorialisation et de contractualisation des décisions politiques et, d'autre part, une inflexion « *recentralisatrice* » de l'action publique[2]. Noémie Houard ajoute, pour résumer la répartition des compétences, que : « *Les orientations nationales tendent ainsi à affirmer le rôle de l'État dans la répartition territoriale des objectifs de construction et la définition du public cible du secteur H.L.M., alors que c'est au niveau local que se jouent les orientations stratégiques en termes de construction et d'attribution du logement social via les organismes H.L.M. et les élus locaux* »[3].

La contradiction entre le droit au logement et la mixité sociale est patente, chaque objectif étant affilié à des conceptions du logement social qui s'affrontent. Ce conflit est évident et porte en germe d'autres litiges. Le cas néerlandais en est une démonstration éclatante. En France, la coexistence des deux conceptions, au-delà des considérations sur l'efficience de l'action publique, est et sera encore source de conflits. À y regarder de plus près, cette coexistence semble n'exister que pour une seule raison, et ne consister qu'en une vaine résistance à un phénomène qui se traduit dans la pratique et dans le droit : la « *résidualisation* » du parc de logements sociaux. La mixité sociale ainsi brandie n'est en fait que l'arbre qui cache la forêt de la « *résidualisation* ». Ca et le fait que les recours devant la justice européenne ne soient exercés que par les bailleurs sociaux confirme une chose : la mixité sociale n'est pas. Elle est une déviance. L'hyper-mixité avance dans l'ombre, parfaitement inefficace, et n'est qu'un gage donné aux défenseurs de la conception généraliste du logement social.

C'est pour cela que le conflit entre les deux conceptions nous paraît, en France, désuet. La mixité sociale est morte. Son cadavre est toujours agité, certains politiques l'invoquent et les médias

1 Noémie Houard, « Le logement social en Europe, la fin d'une époque ? », *Métropolitiques*, 9 avril 2012, p. 3.
2 Renaud Epstein, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, 2008, pp. 136-139.
3 Noémie Houard, « Le logement social en Europe, la fin d'une époque ? », *Métropolitiques*, 9 avril 2012, p. 4.

en font l'éloge, mais il ne reste que quelques bailleurs sociaux courageux pour tenter de la ressusciter. La conception républicaine matérialisée à la fin de la seconde guerre mondiale, l'ordre gaullo-pompidolien , l'ordre urbanistique… En urbanisme, la marche vers la « *résidualisation* » du parc de logements sociaux, entamée dans les années 1970, et notamment après la réforme du logement, en est la meilleure preuve. Tout cela a été dépecé, éparpillé. On pourrait nous opposer que nous lisons de travers et comprenons mal certains phénomènes, et qu'au contraire, s'il y a triomphe d'une notion sur l'autre, rien n'est perdu et il faut encore plus invoquer la mixité sociale. Mais quelle mixité ? Celle invoquée et mise en place par la « *nouvelle donne* » urbanistique ? Cette hyper-mixité n'entre pas en contradiction avec le droit au logement, pas plus qu'avec la « *résidualisation* » du parc de logements sociaux : elle poursuit le même but de lutte contre la pauvreté absolue et laisse au marché le soin de régler tout seul la question de la pauvreté relative. La véritable mixité sociale est oubliée. Nous l'avons déjà dit. Nous allons le démontrer en cherchant à savoir quelle réalité est véritablement recouverte par le terme d'hyper-mixité et ce qu'il désigne précisément. De quoi l'hyper-mixité est-elle le nom ?

§ II : L'HYPER-MIXITÉ ET LE LEURRE DE LA RECHERCHE DE MIXITÉ SOCIALE

On entend beaucoup parler de la mixité sociale et de ses avatars : la mixité fonctionnelle et la mixité de l'habitat. Nous l'avons qualifier nous, d'hyper-mixité. Il nous faut le démontrer. Drapée des attributs de défense du *social*, cette mixité veut agir sur des questions sociétales : la mixité culturelle. Mais sans le dire. Leurre que raillait Bruno Jobert, et qui lui faisait dire que quand on parle de mixité sociale, on parle en fait de mixité ethnique « *tout en n'en parlant pas, ou en en parlant tout en parlant d'autre chose* »[1](A). Il nous a fallu ensuite expliquer le pourquoi de ces artifices rhétoriques. Ce point est fondamental, d'abord il permet de constater que le courant qui portait ces solutions s'est dispersé. Fort de ce constat on comprend pourquoi la politique de la ville est devenue le prototype du ressassement d'idées fixes, entraînant avec elle toute la « *nouvelle donne* » urbanistique. Les anciens discours habiles, inlassablement répétés, sur *l'exclusion* ne fonctionnent plus, ne rassemblent plus. Les derniers soutiens de cette politique sont assez critiques envers elle, sur la forme qu'elle prend, et souhaitent imposer une bien curieuse solution : faire de la politique multiculturelle (B). C'est le signe que, depuis la fracture de 1995, et son agrandissement funeste en 2002, la « *nouvelle donne* » meurt aux bords où elle fut laissée.

1 Bruno JOBERT, Dominique DAMAMME, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 1995, n° 1, p. 10.

A) La mixité sociale : faux-nez de la mixité ethnique

Comme nous l'avons constaté et comme nous le constaterons tout au long de notre étude, la mixité sociale n'a pas réellement de définition. En tout cas le législateur n'en donne pas. La doctrine ne se fait pas plus précise. Pourtant elle est omniprésente et notamment en droit de l'urbanisme. Faute de définir ce qu'elle est censée être réellement, chacun l'entend comme il veut, plus ou moins largement selon les attentes placées dans la force du lien social qui permet de, selon le mot qui ne veut rien dire, « *faire société* »[1]. Pourtant, face à ce concept nébuleux, un relatif consensus semble se dégager pour revendiquer davantage de mixité sociale dans notre société. Il faut tout de même reconnaître que cela est pour le moins étrange : personne ne parle de la même chose mais, très nombreuses sont les personnes qui s'accordent pour lui donner une valeur positive. Alexis de Tocqueville écrivait avec une grande justesse : « *les idées générales ont cela d'admirable, qu'elles permettent à l'esprit humain de porter des jugements rapides sur un grand nombre d'objets à la fois ; mais, d'une autre part, elles ne lui fournissent jamais que des notions incomplètes, et elles lui font toujours perdre en exactitude ce qu'elles lui donnent en étendue* »[2].

Mais nous ne pouvons arrêter notre réflexion à ce constat, même s'il est juste. La notion de mixité sociale dans les politiques locales nécessite une généalogie et une explicitation. Cette expression consensuelle s'est introduite dans le débat français en remplacement d'autres formulations, plus controversées, comme par exemple « *la répartition équitable du fardeau* »[3] que représenteraient les immigrés dans les communes populaires où ils s'étaient installés. Répartition réclamée au nom de l'alambiqué « *seuil de tolérance* ». Quels que soient les termes utilisés, l'idée de prévenir les concentrations urbaines de groupes perçus comme problématiques, comme en particulier les minorités ethniques, est au cœur de la genèse de la politique de la ville et de l'objectif de mixité sociale au tournant des années 1980.

Au moment de leur construction, la première attribution des grands ensembles s'est faite sur une réglementation qui n'imposait pas de loger les familles défavorisées dans les H.L.M. Les couches de population aux ressources modestes, moins solvables comme les inactifs ou les très jeunes ménages, avaient des conditions de logement plus mauvaises, souvent dans l'habitat ancien

1 Vincent Guerrand, Djalil Kettab, Agathe Roy, *Livre blanc sur la mixité sociale*, David Alphand (dir.), mai 2011, p. 9.
2 Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Tome II, Gallimard, coll. Folio Histoire, 1961, p. 27.
3 Olivier Masclet, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine/ Gennevilliers, 1950-1972 », *Genèses, Sciences sociales et histoire* , n°45, juin 2001, pp. 171-187.

dégradé des villes. C'étaient les ouvriers, les employés municipaux et même les cadres qui habitaient majoritairement les H.L.M.[1]. Les travailleurs immigrés qui étaient venus apporter leur force de travail au développement des industries de main-d'œuvre étaient alors pour l'essentiel des hommes seuls, venus pour quelques saisons. Plus de 35 % des immigrés originaires du Maroc, d'Algérie et de Tunisie étaient logés dans des structures collectives crées *ad hoc*, dans des chambres, des meublés, et pour certains dans des logements de fortune. Même si les industries qui les employaient cotisaient au 1 % patronal, ils étaient peu à bénéficier d'un H.L.M. et logeaient pour les plus misérables dans des bidonvilles, sinon dans des foyers S.O.N.A.C.O.T.R.A. ou des cités de transit[2]. On peut trouver ça injuste, sans doute était-ce dur, mais nous parlions à l'époque d'immigration de travail, donc appelée à repartir. Peu de pays ont offert des conditions d'accueil telles pour des travailleurs qui devaient retourner dans leurs pays. Dès 1968, la réglementation relative à l'attribution des H.L.M. laissa présager un changement de profil des ménages accueillis : la réorientation devint explicite. L'arrêté d'octobre 1968[3] créa l'obligation de faire entrer un contingent important de « *mal logés* »[4] (30 %), et en 1971, il était demandé aux préfets d'accorder la priorité à ces ménages pour l'attribution des logements sociaux qui leur étaient réservés[5]. L'État commença donc à s'intéresser à la politique d'attribution des H.L.M. Cette réglementation, qui n'était pas du tout au goût des élus communistes de la région parisienne, déclencha une lutte de ces derniers contre elle. Pour le P.C. elle représentait une menace pour l'ensemble des municipalités qu'ils détenaient (la « *banlieue rouge* ») car la politique de promotion du logement nourrissait leur légitimité. Le risque à terme était une déstabilisation de leur assise politique.

Dans la droite ligne de cette lutte, les maires communistes de la région parisienne et les élus de Paris publièrent en 1969, une « *déclaration* » dans laquelle ils affirmaient leur opposition à la politique d'immigration menée par l'État et le patronat, ainsi que leur refus de la délégation à leurs communes des « *travailleurs immigrés* »[6]. Ils dénonçaient les inégalités entre les communes et le mépris pour les villes ouvrières[7]. Eux-mêmes instituèrent la distinction entre les « *travailleurs* », qui

1 Bernard Eveno, Simon Nora, *L'amélioration de l'habitat ancien*, La Documentation française, 1976.
2 Paul Clerc, *Grands ensembles, Banlieues nouvelles*, P.U.F., 1967, p. 227.
3 « Arrêté du 1er octobre 1968 relatif aux conditions d'attribution dans la région parisienne des logements des organismes d'habitations à loyer modéré », *J.O.*, 5 octobre 1968, p. 9 424.
4 Les « *mal-logés* » désignent alors les habitants d'immeubles insalubres ou frappés d'interdiction d'habiter, les habitants des cités de transit, les personnes expulsées de leur logement pour d'autres motifs que troubles de jouissance ou non-paiement de loyer.
5 René Ballain, Élisabeth Maurel, *Le logement très social*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 30.
6 Sylvie Tissot, « Une « discrimination informelle » ? », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, Seuil, septembre 2005, p. 56 ; Olivier Masclet, « Du « *bastion* » au « *ghetto* », Le communisme municipal en butte à l'immigration », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, Seuil, septembre 2005, p. 22.
7 Noémie Houard, « Le logement des personnes « défavorisées », Une question sociale à l'épreuve du territoire : Le cas de la Seine-Saint-Denis », *Colloque Territoires, action sociale et emploi*, 23 juin 2006, p. 3.

constituent leur principale base politique, et les « *travailleurs immigrés* ». Dans cette déclaration, ils affirmaient publiquement leur volonté de se défendre face à l'afflux de ces familles postulant au logement H.L.M. en passe d'être relogées sur leur territoire. La dispersion des immigrés, notamment en provenance du Maghreb, devint donc l'antienne des maires communistes de la banlieue parisienne. Et, jusqu'au milieu des années 1970, sans doute grâce à cette résistance, ces populations n'étaient généralement pas présentes dans le logement H.L.M[1]. Reste que les choses vont complètement changer.

À partir de cette période, une conjonction de facteurs facilite l'accès puis le regroupement progressif des populations immigrées dans les quartiers d'habitat collectif[2]. Les classes moyennes, les employés et les fractions supérieures du groupe ouvrier, qui avaient trouvé une solution de logement dans le parc H.L.M., sont vivement encouragés à s'adresser au privé. Les logements sont remis au prix du marché, et ceux pour qui ces prix demeurent inabordables reçoivent une aide de l'État. Toutefois, ces loyers étaient maintenus à un niveau qui permettait leur couverture par l'aide personnelle au logement (A.P.L.). Dans le même temps, le gouvernement agit pour l'accession à la propriété. Sur ce point aussi, c'est une conjonction de facteurs qui va participer à l'avènement de la situation que l'on connaît. De nouveaux montages financiers sont créés, des prêts à long terme, comme les prêts aidés à la propriété (P.A.P.) qui avaient des annuités progressives évoluant en même temps que l'accroissement des revenus. À cela, il faut ajouter le fait que, malgré la crise due aux chocs pétroliers, la croissance économique était encore de 3 %[3], assurant une appréciation constante des revenus des ménages, même les plus modestes. De plus, cette période est caractérisée par une très forte inflation, plus de 8%, qui rendait la charge de l'emprunt beaucoup moins lourde. Tous ces éléments ont favorisé l'accession à la propriété de ménages qui n'auraient normalement pas pu, ménages qui, par ailleurs, pouvaient bénéficier des A.P.L. pour aider au remboursement de leur prêt. Ce n'est donc pas non plus, comme il est souvent dit de manière caricaturale, les seules classes moyennes et aisées qui partirent du logement social, mais également des ménages aux revenus plus modestes. C'était dans l'ère du temps, on le vit pareillement dans l'urbanisme. C'était la période où les grands ensembles n'étaient plus en odeur de sainteté ; c'était l'ère des villages nouveaux, des villes nouvelles[4], etc.

1 Olivier Masclet, *La gauche et les cités*, La Dispute, 2003.

2 Catherine Gremion, « Évaluation des politiques et efficacité de chaque échelon territorial », dans Caisse des Dépôts et Consignations, Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ?, La Documentation Française, 2001, pp. 15-29.

3 Raymond Barre, *Réforme du financement du logement*, La Documentation française, 1975 ; Pierre Consigny, *Rapport du groupe des interventions publiques du VIème Plan*, La Documentation française, 1971 ; Lionel Stoléru, *L'Équilibre et la croissance économiques*, Dunod, 1978 ; Simon Nora, Bertrand Éveno, *L'amélioration de l'habitat ancien*, Rapport, La Documentation française, 1975.

4 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des

Tous ces éléments ont favorisé une vacance dans le logement social. C'est cette dernière qui servit d'argument aux libéraux de tous bords[1], et leur permit d'affirmer que l'État devait prendre en charge les plus pauvres, et délaisser les ménages modestes, les laisser se débrouiller avec le marché auto-régulateur. Avant cela, les achats d'appartements ou de maisons progressèrent nettement suite à la réforme de 1977. Catherine Grémion apporte quelques statistiques intéressantes sur la question : « *Il y avait 8,2 millions de propriétaires en 1975 ; il y en a 10,3 millions en 1984. La barre des 50% de propriétaires est franchie en 1981 : on passe de 47% en 1975 à 81% en 1984. Ces acquisitions libèrent notamment des appartements H.L.M., mais aussi des logements anciens inconfortables. On passe de 854 000 logements vacants en 1962 à 1,6 millions en 1975 et 1,8 millions en 1982*[2] »[3].

Mais pour saisir toute la complexité de cette question, toujours d'actualité, il ne faut pas occulter le second point : l'immigration. Avant cette période, les immigrés étaient essentiellement des travailleurs, des hommes seuls. Avec les réformes, les travailleurs immigrés accédèrent plus facilement aux logements réservés au 1 % patronal[4] « *solvabilisés* » grâce à la réforme Barre de 1977 : ils quittèrent donc l'habitat insalubre des quartiers anciens, démoli à 85% depuis les années 1960, pour le confort H.L.M. Ils furent rejoints, dans ces logements, par leurs familles autorisées à venir dans le cadre du regroupement familial mené par le gouvernement dès 1975[5]. Ce changement n'est pas anodin. Jusqu'aux années 1970, l'immigration était très largement une immigration de travail. Sa répartition sur le territoire était directement liée aux zones d'emplois industriels et agricoles.

Avec la fin de l'immigration de travail, sa teneur change, ainsi que la répartition de la population. Elle devient familiale, se féminise et s'oriente prioritairement, non vers les bassins d'emplois, mais surtout vers des quartiers qui se caractérisent par une forte concentration d'immigrés[6]. Un changement s'opère aussi dans l'origine des immigrés. Européenne hier, équilibrée dans les années 1970 (il y avait encore beaucoup de portugais et d'espagnols), elle sera très majoritairement issue des pays du Maghreb, puis d'Afrique subsaharienne et de Turquie, comme le

---

opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, p. 67.

1 Les libéraux économiques comme les libertaires, nous pensons ici aux chrétiens sociaux.

2 François Clanché, Anne-Marie Fribourg, « Grandes évolutions du parc et des ménages », *Logement et habitat*, 1998.

3 Catherine Grémion, « Mixité sociale et habitat des familles immigrées: Perspective historique », *French Politics, Culture & Society*, volume 22, n° 3, Berghahn Books, p. 83.

4 La participation des employeurs à l'effort de construction est un investissement obligatoire depuis 1953 pour les entreprises privées non agricoles et les établissements publics à caractère industriel ou commercial de 10 salariés et plus.

5 « Décret n°76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France », *J.O.*, 2 mai 1976, p. 2628.

6 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin éditeur, octobre 2010, p. 59.

confirment les derniers chiffres de l'I.N.S.E.E.[1]. Suite à cela, après une période de stagnation, l'immigration a conservé un rythme rapide s'étendant dans la durée[2].

Tout aurait pu aller pour le mieux dans le meilleur des mondes se disait-on, et les grands libéraux-libertaires le pensaient. Sauf que dans les années 1980, la crise économique s'était installée durablement, entraînant avec elle une cohorte de licenciements, souvent brutaux, dans les secteurs traditionnellement employeurs de main-d'œuvre. Tous les ouvriers furent touchés, mais ceux issus de l'immigration connurent une double peine : il fallait perdre son emploi et rester sur le territoire. Aux difficultés d'emploi s'ajouta celle de la poursuite de l'exigeante assimilation française. Pour autant, et c'est à signaler, cette récession économique n'eut pas de conséquence sur leur maintien dans le logement social, grâce aux aides de différentes natures : allocations familiales, allocations chômage, A.P.L[3]. Olivier Masclet explique que : « *Ces familles, souvent nombreuses, constituent même la clientèle la plus solvable pour les organismes H.L.M. puisque les allocations familiales assurent le paiement des loyers* »[4]. Cette étude sérieuse éloigne du cliché habituel sur la grande pauvreté qui s'abattrait sur des familles immigrées ou issues de l'immigration. Elle prouve également que les considérations sont bel et bien culturelles. Dans ce contexte, deux éléments ont été déterminants dans le changement de politique du logement[5] : le déclin du Parti Communiste[6] et la décentralisation de l'action sociale en 1982. Non seulement les élus locaux commencèrent à faire plus attention aux coûts sociaux induits par les attributions de logements sociaux (aide sociale, places en crèches), mais ils tentèrent également d'adapter leurs politiques du logement à l'électorat communiste.

Même si les lois de décentralisation de 1982-1983[7] n'ont pas transféré les compétences de l'État en matière de logement, les élus locaux n'avaient pas pour autant les mains liées et

1 I.N.S.E.E., France, portrait social, 2009.
2 François Héran, *Le Temps des immigrés*, coll. La République des idées, Le Seuil, 2007.
3 Noémie Houard, « Le logement des personnes « défavorisées », Une question sociale à l'épreuve du territoire : Le cas de la Seine-Saint-Denis », *Colloque Territoires, action sociale et emploi*, 23 juin 2006, p. 3.
4 Olivier Masclet, « Du « bastion » au « ghetto », Le communisme municipal en butte à l'immigration », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, Seuil, septembre 2005, p. 23.
5 Catherine Grémion, « Mixité sociale et habitat des familles immigrées: Perspective historique », *French Politics, Culture & Society*, volume 22, n° 3, Berghahn Books, p. 85.
6 Simon Ronaï, « La crise des grands ensembles et les nouvelles politiques municipales », *Hérodote*, La Découverte, 4ème trimestre 1986, p. 81 ; Henri Rey, Jacques Roy, « Quelques réflexions sur l'évolution électorale d'un département de la banlieue parisienne », *Hérodote*, Découverte, 4ème trimestre 1986, pp. 6-38.
7 « Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », *J.O.*, 3 mars 1982, p. 730 ; « Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État *loi Defferre* », *J.O.*, 9 janvier 1983, p. 215 ; « Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État », *J.O.*, 23 juillet 1983, p. 2 286.

disposaient d'autres moyens pour contrôler l'accès au logement social[1]. Il disposaient par exemple de moyens comme la maîtrise du sol et l'autorisation de constructions neuves. Ils pouvaient également proposer des candidats sur les 20 % des H.L.M. qui leur étaient réservés. Les mairies disposant de leur propre office H.L.M. – ce qui était généralement le cas des municipalités communistes – avaient le pouvoir d'attribuer les logements, de fixer les niveaux de loyers ou de charges, et de décider des expulsions. Elles maîtrisaient aussi le système d'aide aux locataires en difficulté à travers les services sociaux des municipalités. Enfin, bien que cela soit contraire à la réglementation, les élus locaux maîtrisaient la plus grande partie de la part des candidatures « *mal logés* » que la Préfecture était en droit de proposer sur leur territoire. Toutes ces prérogatives étaient utilisées afin de ne pas dépasser « *le seuil de tolérance* ». La politique d'attribution des logements s'est ethnicisée au début des années 1980 pour pallier les effets que les élus jugeaient délétères sur les plans social et politique[2].

Ce n'est pas une coïncidence si le discours sur la mixité sociale intervint au même moment que l'entrée des immigrés dans le parc social. Jean-Claude Toubon et Annick Tanter ajoutent qu' « *il est même devenu une forme implicite de la gestion locale de l'immigration* »[3]. Toujours dans les années 1980, les appels des décideurs municipaux à la « *diversité* » et à l' « *équilibre* » se multiplièrent dans le cadre des procédures H.V.S. et D.S.Q. En 1986, la « *nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier* » devient même un objectif officiel du règlement départemental d'attribution[4]. Par la suite, cet objectif est réaffirmé à plusieurs reprises dans la succession de lois adoptées au cours des années 1990 et 2000, notamment celles qui régissent les mécanismes d'attribution du logement social[5]. En définissant les objectifs des Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (P.O.P.S.), la loi « *Besson* » faisait référence à la « *nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque*

1 Catherine Grémion, « La gestion locale du logement social », *Projet*, 1988, p. 86 ; Catherine Bourgeois, *L'attribution des logements sociaux*, L'Harmattan, 1996.

2 Simon Ronaï, « La crise des grands ensembles et les nouvelles politiques municipales », *Hérodote*, La Découverte, 4ème trimestre 1986, p. 84 ; Sylvie Tissot, « Une « discrimination informelle » ? », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, Seuil, septembre 2005, p. 57 ; Marie-Hélène Bacqué, Sylvie Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, L'Harmattan, 1997, p. 126.

3 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, p. 63.

4 « Décret n° 86-670 du 19 mars 1986 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif à l'attribution des logements gérés par les organismes d'habitations à loyer modéré », *J.O.*, 20 mars 1986, p. 4 804.

5 Nous citerons de manière non exhaustive mais suffisante pour souligner l'importance de cet objectif : « Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement », *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6 551 ; « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9 521 ; « Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat », *J.O.*, 24 janvier 1995, p. 1263 ; « Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions », *J.O.*, 31 juillet 1998, p. 11 679 ; « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777 ; « Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281.

département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des *personnes et familles défavorisées* ». La loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998 remplace les P.O.P.S. par des Accords Collectifs Départementaux et adopte une série de mesures permettant notamment de relever les plafonds de ressources afin de maintenir des ménages « *moyens* » dans le parc social[1]. Dès lors, la mixité sociale devient un objectif officiel de la politique d'attribution des logements sociaux, et ce même si, en réalité, elle ne fit que légitimer des pratiques déjà existantes. Sylvie Tissot affirme que : « *Le recours à ce principe de mixité sociale dans la gestion des attributions s'inscrit dans la continuité de pratiques de sélection à l'entrée dans le logement social qui s'opèrent en fonction de critères ethniques, illégaux mais pourtant en vigueur dans un certain nombre de mairies ainsi que dans de nombreux organismes* H.L.M. »[2].

Deux exemples très concrets illustrent bien ce phénomène. Le premier est celui des conférences communales du logement. Celles-ci permettent ni plus ni moins d'institutionnaliser tout cela, sous la forme d'un arrangement. Cette combinaison se fait entre les bailleurs et la ville, celle-ci s'efforçant de limiter le nombre de candidatures immigrées, et entre la ville et la préfecture, dans le cas où cette dernière n'a pas complètement perdu son contingent de logements réservés aux « *mal-logés* »[3]. Les responsables municipaux en charge des attributions de logement, les représentants des organismes H.L.M. et les représentants de la Préfecture procèdent en effet à un vaste marchandage, chacun des acteurs cherchant à imposer ses propres critères. Les responsables municipaux tiennent à deux critères : le critère « *ethnique* » et le critère de préférence communale qui est d'ailleurs lié au premier. En revanche, les organismes H.L.M. privés sont beaucoup plus sensibles à la solvabilité des ménages. Ce mode de gestion « *partenariale* » fonctionne par accords ponctuels locaux, constamment renégociables, et non par règles de droit. Cet état de fait met en avant une autre réalité : la mixité sociale n'est que la caution légale de la mixité ethnique, un terme de substitution. Cela ne doit rien au hasard si la mixité sociale n'a jamais été explicitée dans les très nombreux textes qui la réaffirme.

Le second exemple de cette altération de la mixité sociale est relevé par la démographe Michèle Tribalat. Pour elle, cette mixité n'est que le « *faux-nez de la mixité ethnique* ». Elle prend

1 Le principe de l'exonération des surloyers dans les Z.U.S. était déjà un élément central du Pacte de Relance pour la Ville adopté en 1996.

2 Sylvie Tissot, « Une « discrimination informelle » ? », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, Seuil, septembre 2005, p. 59 ; Marie-Christine Jaillet, « À propos de la mixité », *Les cahiers du DSU*, décembre 1998, pp. 38-43.

3 Sylvie Tissot, « Une « discrimination informelle » ? », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, Seuil, septembre 2005, p. 63 ; Jean-Marc Denjean, « Entre stratégies politiques et logiques économiques : quelles politiques d'attribution ? », *Les Cahiers de Profession Banlieue*, octobre 1998, p. 30.

en exemple la réhabilitation du quartier des Chamards, à Dreux dans la région parisienne : « *l'objectif n'était pas la mixité sociale mais la mixité ethnique. La mairie voulait faire d'un quartier à très forte dominante d'origine étrangère (maghrébine surtout), un quartier où il y aurait eu la moitié d'occupants européens. L'OPAC a dû racheter d'abord l'ensemble des bâtiments appartenant au privé et a étalé la réhabilitation dans le temps par des opérations de délogement/relogement* ». La mixité sociale conçue comme « *politique de peuplement* ». Elle poursuit : « *des petites annonces ont été passées pour attirer des* « Français » *comme on dit là-bas. Des 26 familles qu'on était allé chercher en région parisienne, 3 étaient encore sur place fin 1997. Les familles dites* « françaises » *ont été l'objet de harcèlement et celles qui l'ont pu ont quitté les lieux. On parlait alors de véritable hémorragie de la part des locataires européens. Les demandes de mutation ont explosé. Au total, en 1997, on en était revenu au peuplement d'avant la réhabilitation. Mais deux tours et un plus petit bâtiment avaient été gelés au fil de l'opération de relogement, la mairie ayant du mal à remplir son quota, aggravant ainsi le problème des logements vacants. Les bâtiments gelés ont été dévastés puis ont été murés et, à la fin des années 1990, la mairie se demandait si elle n'allait pas démolir les bâtiments qu'elle venait juste de rénover. Les habitants des Chamards ont eu le sentiment que l'on amenait dans le quartier des ménages dont n'auraient pas voulu les bourgeois du Centre-ville. Le quota laissait entendre qu'il y aurait une supériorité absolue des* « Français », *leur présence étant présentée comme un atout, quel que soit leur statut social. La mairie de Dreux était prise entre deux obsessions contradictoires : éviter à tout pris le départ des classes moyennes du centre-ville et* « casser du ghetto » *comme on dit aujourd'hui, sans faire de place dans les beaux quartiers. C'est mission impossible* »[1].

Le constat est implacable, imparable, indéboulonnable : le législateur a altéré la notion de mixité sociale. Altérer cette notion a été pour lui un moyen habile de faire de la mixité culturelle sans le dire. Inutile d'expliquer en quoi faire cela est sans rapport aucun avec accomplir la mixité sociale. En revanche, il faut comprendre pourquoi le législateur a choisi ce masque-là. Le fait que dans notre République indivisible qui ne reconnaît qu'un peuple et qu'une langue, une stratégie ouvertement multiculturaliste aurait eu à subir des assauts de républicanisme est sans doute une des explications de cette tactique rhétorique. Mais cela semble insuffisant : ce non-dit masque surtout une orientation idéologique particulière.

1 Entretien de Michèle Tribalat, « Mixité sociale : la grande illusion des politiques de peuplement (et les réalités déplaisantes derrière "l'apartheid" dénoncé par Manuel Valls) », *Atlantico.fr*, 7 mars 2005, adresse universelle : http://www.atlantico.fr/decryptage/mixite-sociale-grande-illusion-politiques-peuplement-et-realites-deplaisantes-derriere-apartheid-denonce-manuel-valls-michele-2032387.html/page/0/2.

B) Des non-dits assourdissants

Certaines analyses sont parfois sans concession, mais n'en demeurent pas moins justes. Le sociologue Gérard Chevalier en a fait une impeccable sur l'objet réel de la politique de la ville. Il affirme sans ambages que cette politique s'est bâtie, dès l'origine, sur le refoulement de son objet réel : la régulation des comportements délinquants au sein des populations immigrées. À la différence de ses prédécesseurs, il ne fait pas de prêche, il ne se lance pas dans des homélies sur la « *galère* » ni sur *l'exclusion* , pas plus qu'il n'essaie d'imposer son idéologie en prenant des allures savantes. L'auteur argumente solidement. Selon lui : « *Cette censure se manifestait principalement par des stratégies d'évitement. L'usage de la notion d'habitant et la personnification d'unités spatiales telles que le quartier, la cité et la ville, constituaient* […] *les artifices rhétoriques les plus courants. De même, l'évocation euphémique ou métaphorique des violences et dégradations permettait-elle d'en brouiller la perception. Ce refoulement était imposé par une représentation victimaire des personnes logées dans les grands ensembles. Traduction psychologique des convictions décrites plus haut, il reposait sur l'interdit absolu de nommer les groupes sociaux et culturels dont les fauteurs de troubles étaient issus, sous peine d'aggraver leur sort* »[1].

Gérard Chevalier n'est pas le seul à avoir constaté ce recours à l'euphémisme dans la politique de la ville. A propos de la mixité sociale, Jean-Claude Toubon et Annick Tanter relevaient : « *Ce terme de politiques de peuplement n'a jamais fait l'unanimité. Il évoque trop de mauvais souvenirs liés à certains contextes historiques, notamment la guerre d'Algérie, où les opérations de* « quadrillage » *du territoire étaient accompagnées d'opérations de* « peuplement » *: le transfert dans des camps de transit, d'hébergement, de regroupement de près de deux millions de personnes*[2]. *La notion de peuplement est signifiante, elle a une portée symbolique, manifeste l'idée d'une reconquête possible. La plupart des gestionnaires de l'habitat lui préfèrent les termes plus traditionnels de politique d'occupation sociale ou de politique d'attribution. Quoi qu'il en soit, il permet de préciser que la recherche de la diversité est associée à des lieux spécifiques et à des intentions régulatrices rarement explicitées qui se proposent de réduire ou d'éviter les concentrations de familles présentant des difficultés économiques, sociales ou culturelles (définition par la loi Besson des populations défavorisées)* ». Ce n'est pas le seul mot tabou, même les « *quotas* » visant spécifiquement les immigrés : « *Ce dernier terme, en dépit de tentatives*

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 221.

2 Cité par Jean-Claude Toubon, Annick Tanter : Bernard Droz, Évelyne Lever, *Histoire de la guerre d'Algérie 1954-1962*, Seuil, Coll. Points Histoire, 1982.

diverses de réhabilitation notamment dans le cadre du débat sur la discrimination positive, n'est plus tellement « admis » *et est scientifiquement critiqué. Pourtant, sans qu'il soit possible d'en faire la preuve juridique, on sait à partir de multiples informations convergentes (témoignages associatifs, études localisées, quelques rares recherches sur les attributions)*[1] *et de quelques* « affaires »[2] *exemplaires que la pratique implicite de* « seuils » *ou de* « quotas » *s'est généralisée localement pour éviter (selon les représentations de la réalité que se font les élus et les gestionnaires de l'habitat) les problèmes de cohabitation et les conflits interethniques* »[3].

Jean-Claude Toubon et Annick Tanter se font plus précis et tentent de déceler l'intention sous-jacente du législateur. Ils affirment que : « *Les politiques de peuplement ne sont pas simplement un terme* « pudique » *et quasiment procédural pour désigner un ensemble de pratiques discriminatoires généralisées, elles correspondent à la tentative constante des pouvoirs publics de dissoudre la question du logement des immigrés dans celle plus vaste des défavorisés. La loi Besson n'a fait que parachever cette volonté politique de banalisation amorcée par l'évolution des dispositifs spécifiques, tel le* « un neuvième » *de la commission pour le logement des immigrés, les défavorisés venant se substituer aux immigrés. Dans les politiques de peuplement, la référence au fait ethnique n'est plus centrale, mais existe en creux au moment où la question du logement des immigrés ne fait plus l'objet d'une reconnaissance politique (elle est supposée résolue) sauf précisément dans ses dimensions quantitative et spatiale : les concentrations dans le parc social* »[4]. Dans le même sens, nous citons également un document qui démontre une fois encore qu'il s'agit bien d'une « *politique de peuplement* » qui est irrémédiablement liée au thème de l'immigration : « *conséquence de la crise économique, l'arrêt de l'immigration de travail va considérablement changer les conditions de vie des immigrés. Désormais, le processus migratoire va essentiellement concerner les familles, dans une logique de regroupement familial. Les pouvoirs publics vont peu à peu prendre conscience des enjeux d'intégration qui se posent à la société* »[5].

---

1 Citées par Jean-Claude Toubon, Annick Tanter : Sabine Dupuy, Nora Giacobbe, *Le jardin secret des attributions*, Medina, 1988 ; Catherine Bourgeois, *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1996.

2 Cité par Jean-Claude Toubon, Annick Tanter : Notamment le procès intenté en 1990 au président de la SCIC pour discrimination dans l'attribution d'un logement qui a donné lieu à une relégitimation de la pratique des quotas et à un renversement des positions. Des représentants de la CFDT et de SOS Racisme venaient à la barre défendre un homme au passé de militant antiraciste remarquable contre une plaignante, de nationalité algérienne, qui faisait valoir le préjudice moral qu'elle avait subi. Au cours des débats, il a été clairement explicité ce que personne ne disait jusqu'alors, à savoir que les quotas se pratiquent en raison d'un objectif de mixité dont l'atteinte requiert *« doigté »* et *« discernement »*, selon les expressions de certains témoins.

3 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, p. 61.

4 Jean-Claude Toubon, Annick Tanter, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, p. 60.

5 Dossier ressources de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville d'Alsace, *La politique de la ville en*

Si l'on suit l'analyse de deux sociologues, la mixité serait un prétexte pour laisser au local le soin de définir la place des immigrés dans la ville, et ce en dehors de tout débat national sur l'importance et la nature des besoins en logement des groupes minoritaires, sur les difficultés spécifiques qu'ils peuvent connaître, sur les conditions et les lieux de leur insertion, et notamment sur la contribution du logement social à cet objectif. Cette habilité permet d'esquiver la question épineuse de l'immigration au niveau national. La question de la gestion de l'immigration disparaît ainsi derrière l'affichage d'une préoccupation strictement sociale. La version nationale et édulcorée de la notion de mixité est évidemment liée avec le tabou qui entoure l'usage de catégories ethniques dans l'élaboration des politiques publiques. Pourtant, les débats publics ayant précédé l'adoption de deux lois majeures sur la question étaient dénués d'ambiguïtés quant à l'importance du facteur « *immigration* » dans les déséquilibres auxquels le législateur entendait porter remède :

- dans un contexte de spécialisation ethnique d'une partie non négligeable du parc social, l'une des finalités de la loi Besson consistait à orienter les populations immigrées vers les fractions du parc social possédant des capacités d'accueil ;

- dans un contexte de dénonciation de la « *dérive des banlieues* », la LOV était explicitement présentée par ses promoteurs comme un dispositif « *anti-ghetto* », avec toute la connotation ethnique attachée au terme ghetto[1].

En réalité, le point central est que ce déni est fondateur. Mais, disons-le d'emblée, ce refus de nommer les choses n'a rien à voir avec le respect d'une quelconque pruderie républicaine. Il faut plutôt remonter à la source de l'hyper-mixité, comme à celle, logiquement, de la politique de la ville. Gérard Chevalier, dans la suite de sa démonstration, fait preuve de plus de précision. Il évoque la méthode de l'approche globale, d'emblée utilisée par les responsables de celle que l'on ne nomme pas encore politique de la ville. Sans cesse affirmée, répétée comme un mantra, elle a représenté l'expression opérationnelle de ce déni. Animation communautaire, promotion des initiatives associatives et des nouveaux intermédiaires sociaux, des activités sportives, péri ou parascolaires, adaptation des services publics, insertion par l'emploi, action concertée, sont autant de volets d'action qui convergent tous vers un unique objectif : la régulation des comportements délinquants dans les populations issues de l'immigration. Ils convergent vers un même but, mais de façon dissimulée. Ce constat est tout aussi valable pour le droit de l'urbanisme : les opérations sur le bâti

France : fondements, évolutions et enjeux, août 2009, p. 4.

1 Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, Note de synthèse n° 3, mai 2001, pp. 62-63.

existant poursuivaient cette même finalité, avec en toile de fond l'idée que l'amélioration de l'image de l'habitat permettrait de « *normaliser les conduites en atténuant le stigmate pesant sur ses occupants* »[1].

Les maisons de justice ne constituent pas un point mort de ce raisonnement. On retrouve exactement le même refoulement, habilement déplacé de la reconnaissance du phénomène à sa réponse pénale, tout cela « *au nom de la nécessaire* socialisation des conflits »[2]. Dans la politique de la ville, la prévention de la délinquance a toujours eu un caractère ambigu. En effet, plusieurs années après l'intégration au sein de la D.I.V. de chargés de mission de l'ancien Conseil national de prévention de la délinquance (C.N.P.D.), certains soulignaient encore des spécificités dans les approches[3]. De plus, les divers contrats ou plans négociés avec les villes, les *contrats action-prévention* (1985), *les contrats locaux de sécurité* (1992) ou ceux dont la mise en œuvre était confiée aux préfets comme les *plans locaux de sécurité* (1992) demeuraient un volet distinct de la politique de la ville.

Mais ce sont des différences de façade qui ne doivent pas faire oublier les présupposés communs qui unissaient la politique de prévention de la délinquance avec la politique des quartiers. La preuve de ce que nous avançons se trouve dans une circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1991 adressée aux préfets, dans laquelle Édith Cresson écrivait que la lutte contre la délinquance était conçue comme un « *élément d'une politique globale de lutte contre les exclusions* » dont l'élaboration et la mise en œuvre devaient accorder « *une plus large représentation aux habitants, notamment aux jeunes. Cela sur la base d'un véritable accord sur les questions d'insécurité entre les attentes légitimes des citoyens d'une part et l'action de l'État et des élus d'autre part* »[4]. On voit bien ici que, à l'instar des maisons de justice, le but était de socialiser les conflits en impliquant les intéressés dans la définition du supportable[5].

Ce déni de l'objet véritable a beau avoir été la clé de voûte de cet édifice, sa structure générale n'en était pas moins fragile. Avant même d'entrer dans le détail, il faut reconnaître qu'une

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 221.
2 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 221.
3 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 222.
4 Circulaire n° 3722 du 21 novembre 1991 relative à la politique de prévention de la délinquance, *J.O.*, 11 décembre 1991, p. 5.
5 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 223.

politique publique construite sur le refoulement de son objet réel se donne de très bonnes chances de rater son but[1]. Malgré cela les pouvoirs publics n'ont jamais lésiné sur les moyens humains et financiers, à coup de contraintes légales, d'action idéologique ou encore d'empilement de dispositifs transversaux. Nous n'occultons nullement les quelques réussites à mettre à son crédit, mais elles masquent mal son incapacité à résoudre le problème récurrent de l'insécurité dans les quartiers sensibles, comme en atteste le nombre de relances dont elle a dû faire l'objet, ainsi que la flambée de violences dans les années 1990 et 2000.

C'est justement cette série d'échecs ininterrompue qui a eu raison de son milieu de soutien. On a assisté à une véritable rupture du compromis idéologique sur lequel elle reposait. De plus en plus fréquemment, des actions sanctionnaient, sur le terrain institutionnel, les échecs et la fragilité conceptuelle de cette politique. Certains la considéraient même comme grandement responsable de l'augmentation alarmante de la délinquance, qui faisait peser une hypothèque sérieuse sur l'élection présidentielle de 2002[2]. C'est ainsi que, progressivement, on a retiré des moyens d'actions à la politique de ville, ceux-là même qui étaient en réalité les seuls à pouvoir, éventuellement, lui être utile. Si elle n'a en aucun cas été désavouée (le fait qu'elle survive encore maintenant en atteste), elle a été progressivement écartée de son objectif premier. C'était la fin des illusions. Mais dès lors que pouvait-il bien lui rester, si ce n'est un discours logorrhéique sur la mixité sociale, la participation des habitants et la solidarité ? Il lui restait la possibilité de faire de la morale et de l'urbanisme.

Paradoxalement pour une politique de la « *ville* », c'est bel et bien la morale et non l'urbanisme qui en est le cœur. Nous ne reviendrons pas sur la façon dont la morale s'est imposée comme une toile de fond omniprésente dans la politique de la ville, mais nous rappellerons une réalité. Sous l'impulsion du gauchisme culturel s'est opérée une mutation fondamentale qui a déplacé son centre de gravité de la question sociale vers les questions sociétales. Ce gauchisme culturel est indissociable des effets sociétaux qu'a produits la révolution culturelle de Mai 68 et son « *héritage impossible* »[3]. Comme le fait très justement remarquer le sociologue Jean-Pierre Le Goff, la notion de « *gauchisme culturel* » ne doit pas être perçue comme un mouvement organisé ou un courant bien structuré, mais comme « *un ensemble d'idées, de représentations, de valeurs plus ou moins conscientes déterminant un type de comportement et de posture dans la vie publique,*

1 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 223.
2 Gérard Chevalier, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 225.
3 Jean-Pierre Le Goff, « Du gauchisme culturel et de ses avatars », *Le Débat*, n° 176, p. 39.

politique et dans les médias »[1]. Il s'est affirmé à travers cinq principaux thèmes, particulièrement révélateurs du déplacement de la question sociale vers d'autres préoccupations : le corps et la sexualité, la nature et l'environnement, l'éducation des enfants, la culture et l'histoire, en y introduisant systématiquement la morale ou des postures moralisantes. Mais pour réussir ce tour de force, il fallait qu'il en finisse avec l'ordre ancien. C'est pour cette raison qu'il a fait valoir une critique véhémente du passé et s'est voulu à l'avant-garde dans le domaine des mœurs et de la culture. En même temps, il s'est érigé en figure emblématique de l'antifascisme et de l'antiracisme qu'il a revisités à sa manière.

Ces conceptions et ces postures du gauchisme culturel sont devenues hégémoniques au sein de la gauche. Cette marche n'a pas été sans susciter quelques résistances de certains tentant de maintenir les anciens clivages, comme au « *bon vieux temps* » , de la lutte des classes et du mouvement ouvrier, en les faisant coexister tant bien que mal avec un modernisme dans le domaine des mœurs et de la culture. On retrouve ce gauchisme culturel dans l'appareil du parti socialiste, dans l'État, et il dispose d'importants relais médiatiques. Le P.S. et la gauche au pouvoir ont pu ainsi apparaître aux yeux de l'opinion comme étant les déclencheurs d'une révolution culturelle qui s'est répandue dans l'ensemble de la société et a fini par influencer une partie de la droite.

Ce succès apparaît clairement après le tournant de 1983. La gauche qui cherchait à se démarquer de la droite – chose qu'elle peinait à réaliser sur le plan économique et social – s'est trouvé un « *nouveau peuple* ». C'est ainsi que, par abandons successifs, et très lentement, elle est passée de la défense du peuple à celle des minorités[2]. Pour la gauche, il ne fait apparemment aucun doute que les revendications des diverses minorités participent d'un « *grand mouvement historique d'émancipation* »,et que leur satisfaction constitue une « *grande avancée vers l'égalité* ». On retrouve ici l'analogie lointaine et imaginaire avec le mouvement ouvrier défunt et les luttes des peuples pour leur émancipation. La persistance d'une telle situation étant également due au fait que, progressivement, les minorités ont fait valoir leurs droits particuliers et ont commencé à agir comme des groupes de pression. C'est ainsi que se formalisait ce qui était annoncé dans les années 1970, pêle-mêle : rejet de l'Histoire, oubli de la lutte des classes, nouveau peuple révolutionnaire, prise en compte des seules « *inégalités sociétales* », etc.

1 Jean-Pierre Le Goff, « Du gauchisme culturel et de ses avatars », *Le Débat*, n° 176, p. 40.
2 Pierre Mauroy regrettait que Lionel Jospin n'ait pas prononcé une seule fois le mot *ouvrier* lors de sa campagne de 2002.

Ce que le gauchisme culturel a également repris et revisité du communisme, c'est l'antifascisme. Pour Jean-Pierre Le Goff, « *l'antifascisme constitue en réalité un fonds de souvenirs passionnels et un stock d'idées toujours prêts à rejaillir à la moindre occasion, occultant la plupart du temps la façon dont le communisme l'a promu et la grille d'interprétation qu'il a fournie à la gauche à cette occasion. Dans le schéma communiste, le fascisme n'est qu'une forme de la dictature de la bourgeoisie poussée jusqu'au bout, constituée des éléments les plus réactionnaires du capitalisme. Le fascisme étant étroitement lié au capitalisme,* « le ventre est toujours fécond d'où est sortie la bête immonde » *et le combat antifasciste est un perpétuel recommencement tant que ne sera pas mis à bas le capitalisme* »[1]. Dans le cas du gauchisme culturel, ce schéma semble perdurer, non sans un certain paradoxe : après s'être donnée au libéralisme effréné, la gauche ressort, selon les circonstances, une rhétorique marxisante.

La vraie nouveauté du gauchisme culturel est plus à chercher dans la nouvelle génération de l'antiracisme. Différent en tout point du vieil antiracisme qui était fondé sur la volonté légitime d'indifférenciation[2], le nouvel antiracisme, promu dans les années 1980 par SOS Racisme et étroitement lié au pouvoir socialiste mitterrandien[3], souffre d'une contradiction patente. Dans son ouvrage *Voyage au centre du malaise français. L'antiracisme et le roman national*, Paul Yonnet a été l'un des premiers à mettre en lumière le paradoxe présent au cœur même de cet « *antiracisme de nouvelle génération* ». Selon l'auteur cet antiracisme promeut de fait les identités ethniques, et donc introduit le principe racial et le communautarisme ethnique qu'il affirme combattre[4]. Bien que servant l'esprit du gauchisme culturel, il rompt en revanche de manière spectaculaire avec la grille de lecture marxiste de la lutte des classes, mais aussi, et c'est bien plus grave, avec le modèle républicain d'assimilation à l'œuvre depuis le Second Empire. L'antiracisme n'est ni plus ni moins

1 Jean-Pierre Le Goff, « Du gauchisme culturel et de ses avatars », *Le Débat*, n° 176, p. 44.

2 L'historien Simon Epstein explique très bien cette période où naquit l'antiracisme. Porté par des milieux phylosémites qui cherchaient à englober toutes les luttes, afin de ne pas laisser seuls les malheureux Juifs face aux vagues antisémites qui traversaient l'Europe de l'Est et l'Allemagne. Simon Epstein, *Un paradoxe français : Antiracistes dans la collaboration, antisémites dans la Résistance*, Albin Michel, coll. Bibliothèque histoire, avril 2008.

3 Serge Malik, *Histoire secrète de SOS Racisme*, Albin Michel, mai 1990. Dans cet ouvrage l'auteur apporte un nombre important d'éléments, avec cette fois la caution de celui qui a vécu les choses de l'intérieur. Il y parle notamment de la récupération, pure et simple, de la marche des *beurs* pour l'égalité par cette association sortie de nulle part. Prise en main dès le début par des stratèges socialistes, ceux-ci vont se servir des thèmes de l'immigration et de l'antiracisme pour, après l'avoir ligoté astucieusement lors du programme commun, en finir une bonne fois pour toute avec le Parti communiste. Et non comme on le croit encore trop souvent, pour lutter contre un Front national encore crépusculaire.

4 Paul Yonnet, *Voyage au centre du malaise français. L'antiracisme et le roman national*, Gallimard, 1993. Notons également le très bon ouvrage du spécialiste de la question : Pierre-André Taguieff, La Force du préjugé, Gallimard, coll. Tel, mai 1990.

qu'une idéologie de substitution[1]. Il ne prône aucunement l'antiracisme mais le pan-racisme[2] et produit donc les effets inverses, exacerbant les tensions raciales et ethniques, la crise identitaire et ouvrant une véritable concurrence victimaire[3].

L'antiracisme est la clef de voûte de l'édifice du gauchisme culturel. Certes, ce n'est pas un mouvement complètement organisé, mais l'on ne peut ôter à cet antiracisme un effet structurant sur l'ensemble de la logique. L'antiracisme fait office d'impératif d'ordre moral : le remettre en cause dans ses excès et dans sa forme actuelle permet facilement à ses défenseurs de prendre un raccourci par lequel tout commencement d'une critique formulée contre cet antiracisme est considéré comme une défense du racisme. Le racisme, auquel on peut tout aussi facilement ajouter l'antisémitisme, rappelle bien entendu les idéologies les plus abjectes qui reposaient dessus, dans lesquelles on compte le nazisme. Par ces raccourcis, on retrouve deux éléments substantiels du gauchisme culturel : l'antifascisme et la critique du passé. On aura tous entendu, « *cela rappelle les heures les plus sombres de notre histoire* ». L'essentiel y est : morale, passé criminel, défense des minorités, antifascisme, antiracisme.

Jean-Pierre Le Goff résume à la perfection ce qu'est le gauchisme culturel, au point que toute tentative de modification ou d'appropriation de ses propos n'aurait pour seul effet que de faire perdre en justesse d'analyse. Il annonce en ces termes : « *Le gauchisme culturel n'entend pas changer la société par la violence et la contrainte, mais* « changer les mentalités » *par les moyens de l'éducation, de la communication moderne et par la loi. Il n'en véhicule pas moins l'idée de rupture avec le Vieux Monde en étant persuadé qu'il est porteur de valeurs et de comportements correspondant à la fois au nouvel état de la société et à une certaine idée du Bien. Ce point aveugle de certitude lui confère son assurance et sa détermination par-delà ses déclarations d'ouverture, de dialogue et de concertation. Les idées et les arguments opposés à ses propres conceptions peuvent être vite réduits à des préjugés issus du Vieux Monde et/ou à des idées malsaines.*

1 Jean-Pierre Le Goff, « Du gauchisme culturel et de ses avatars », *Le Débat*, n° 176, p. 44.

2 Le philosophe Jean Baudrillard avait sans doute raison, lui qui mit en avant le traitement particulier du racisme fait par l'association avec un parallèle osé : « *Toute société doit se désigner un ennemi, mais elle ne doit pas vouloir l'exterminer. Ce fut l'erreur fatale du fascisme et de la Terreur, mais c'est celle aussi de la terreur douce et démocratique, qui est en train d'éliminer l'Autre encore plus sûrement que par l'holocauste. L'opération qui consistait à hypostasier une race et à la perpétuer par reproduction interne que nous stigmatisons comme abjection raciste, est en train de se réaliser au niveau des individus au nom même des droits de l'homme à contrôler son propre processus génétiquement et sous toute ses formes. SOS-Racisme. SOS-baleines. Ambiguïté : dans un cas, c'est pour dénoncer le racisme, dans l'autre, c'est pour sauver les baleines. Et si dans le premier cas, c'était aussi un appel subliminal à sauver le racisme, et donc l'enjeu de la lutte anti-raciste comme dernier vestige des passions politiques, et donc une espèce virtuellement condamnée* ». Jean Baudrillard, Cool Memories, Galilée, 1990, p. 134.

3 Cette concurrence victimaire se manifeste depuis un certain temps mais se fait de plus en plus conflictuelle. Notons l'affaire Dieudonné, les lois mémorielles et leur cohorte d'oppositions, etc.

Le débat démocratique s'en trouve par là même perverti. Il se déroule en réalité sur une double scène ou, si l'on peut dire, avec un double fond qui truque la perspective: les idées et les arguments, pour importants qu'ils puissent paraître, ne changeront rien à la question abordée, l'essentiel se jouant à un autre niveau, celui des « préjugés, des stéréotypes ancrés dans l'inconscient collectif » […] *Il s'agit alors de combattre ces préjugés et ces stéréotypes, en sachant que l'important se joue dans l'éducation des générations nouvelles plutôt que dans le dialogue et dans la confrontation avec les opposants considérés comme des individus ancrés dans leurs préjugés inconscients. Le gauchisme culturel peut même se montrer inquisiteur et justicier en traquant les mauvaises pensées et les mauvaises paroles, en n'hésitant pas à pratiquer la délation et la plainte en justice. À sa façon, sans qu'il s'en rende compte, il retrouve les catégories de faute ou de péché par pensée, par parole, voire par omission, qui faisaient les beaux jours des confessionnaux. Le gauchisme culturel est à la fois un modernisme affiché et un moralisme masqué qui répand le soupçon et la méfiance dans le champ intellectuel, dans les rapports sociaux et la vie privée* »[1].

Ce gauchisme culturel produit toujours ses effets, y compris là où on ne pense pas le trouver, dans le droit de l'urbanisme. Sous sa forme primaire il fut intégré par les sociologues auxquels les planificateurs s'étaient ouverts. Ceux-là même qui leur expliquaient qu'ils étaient la cause de la ségrégation urbaine. Sous sa forme plus actuelle, la « *nouvelle donne* » urbanistique est imprégnée de moralisme. Modernisme affiché, moralisme masqué, ces mots frappent fort mais juste. Pour l'instrumentalisation de l'Histoire, c'est très simple : l'urbanisme planificateur était à l'origine de la ségrégation. Mais quel est le lien avec le refoulement de l'objet véritable ? Il est à chercher déjà dans le moralisme masqué qui est commun au corpus idéologique du gauchisme culturel, mais aussi dans la conception de l'immigration que ce dernier défend et dans l'omerta qu'il impose.

La lutte contre la ségrégation urbaine formulée par la « *nouvelle donne* » urbanistique vise surtout à faire une politique de peuplement permettant de réguler les comportements délinquants des immigrés, sans toutefois le dire[2]. La raison de tout cela tient à la vision de l'immigration que le gauchisme culturel véhicule : l'immigration serait un phénomène à la fois inéluctable et positif. Position fort intéressante pour le gauchisme culturel qui, nous l'avons vu, se plaît à clore les débats qu'il semble ouvrir. Si l'immigration est un phénomène inéluctable, qu'il ne sert à rien de vouloir

1 Jean-Pierre Le Goff, « Du gauchisme culturel et de ses avatars », *Le Débat*, n° 176, p. 49.

2 Malgré les déclarations épisodiques de responsables politiques, la dernière date de Manuel Valls : Tristan Quinault Maupoil, « *Contre la* « ghettoïsation »*, Manuel Valls veut initier une* « politique de peuplement » », *Le Figaro.fr*, 22 janvier 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/01/22/25002-20150122ARTFIG00328-contre-la-ghettoisation-manuel-valls-veut-initier-une-politique-de-peuplement.php.

l'entraver au point qu'elle constitue une fatalité, une excellente politique serait une adaptation au processus. Sauf que vouloir ne serait-ce que la comprendre et la quantifier selon des méthodes scientifiques[1], ou simplement formuler des distinctions conceptuelles, c'est déjà faire preuve d'une défiance coupable à l'égard de ce qui doit être globalement accepté sans restriction.

Le penseur Pierre-André Taguieff explique les raisons de ce cloisonnement du débat : « *Mais il s'agit encore de faire taire définitivement les objecteurs et les récalcitrants, d'empêcher jusqu'aux murmures discordants, comme s'il fallait instituer un véritable culte de l'immigration et interdire les interrogations blasphématoires. C'est à ce point que le moralisme est sollicité de diverses manières. D'abord sur la base d'une instrumentalisation de la compassion pour les pauvres et de l'indignation face à la misère humaine :* « Il y a tant de pauvres dans le monde que nous devons les accueillir ». *Les militants des causes identitaires ajoutent que ces pauvres ont des droits particuliers en tant que descendants d'esclaves ou de colonisés. Il s'ensuit que les Occidentaux, qu'on les dise* « Blancs » *ou* « judéo-chrétiens »*, ont des devoirs particuliers vis-à-vis des peuples qui ont souffert par leur faute dans le passé. À commencer par un devoir collectif d'expiation ou de repentance. Il va de soi que de tels coupables ne peuvent se permettre de nier le droit de tout pauvre venant du Maghreb ou de l'Afrique subsaharienne à venir s'installer dans le pays ex-colonial de son choix. À gauche et à l'extrême gauche, les nouveaux tiers-mondistes décodent le message sur la base du postulat que* « l'islam est la religion des pauvres »*, et en tirent une conclusion pratique : les immigrés de culture musulmane, transfigurés par leur pauvreté supposée et l'exclusion qu'ils sont censés subir, doivent être traités en hôtes privilégiés* »[2].

En d'autres termes, « *l'immigrationnisme* » et la *moraline* dont il est imprégné posent une chape de plomb sur le sujet de l'immigration. Comme disait Philippe Murray : « *le champ de ce qui ne fait plus débat ne cesse de s'étendre* ». À sa suite, Pierre-André Taguieff, qui a beaucoup écrit sur la question, met en avant le second assaut du moralisme : « *Si la mauvaise conscience de l'Occidental supposé nanti n'est pas suffisamment réveillée, une deuxième salve de moralisme peut être tirée sous la forme d'un chantage du type :* « Si vous refusez l'ouverture totale des frontières et la régularisation de tous les sans-papiers qui en font la demande, alors vous êtes mû par la peur de l'autre, vous êtes atteint par le virus de la xénophobie ou du racisme ». *L'effet d'intimidation est ici maximal. L'impératif place le coupable potentiel devant un dilemme* : « L'immigration, tu l'aimes et

1 Voir Michèle Tribalat, « Une estimation des populations d'origine étrangère en France en 1999 », *Population*, n° 59, 2004, pp. 51-82 ; Michèle Tribalat, « De quoi parle-t-on ? », *La Lettre de la Fondation pour l'innovation politique*, n° 20, pp. 10-11.

2 Pierre-André Taguieff, « L'immigrationnisme ou la dernière utopie des bien-pensants », *Le Figaro*, 9 mai 2006.

tu l'acceptes, ou bien tu es raciste et traité comme tel » »[1]. Comme on le voit parfaitement ici, la diabolisation de l'adversaire ou du simple contradicteur s'est banalisée. Réflexe conditionné par l'idéologie, la diabolisation biaise ou interdit simplement tout débat. Dans un entretien, Pierre-André Taguieff met en avant les caractères de cette diabolisation : « *La diabolisation est avant tout, sur le plan cognitif, une méthode de réduction de l'émergent au résurgent, de l'inconnu ou du mal connu au* « bien connu » *(supposé). En ce sens, elle est illusion de connaissance. Quant à sa fonction affectivo-imaginaire, elle réside dans la réduction au pire, c'est-à-dire à ce qui tient lieu de mal absolu dans une conjoncture donnée. Face à un phénomène qui les surprend ou les dérange, les gêne ou les choque, ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas le comprendre se lancent dans la réduction a*u pire. À la paresse de la pensée s'ajoute la peur de savoir. Mais l'ignorance n'est toujours pas un argument »[2].

Une véritable omerta s'est installée sur ces sujets. Cela fait d'ailleurs partie des problèmes dénoncés dans le livre dont Georges Bensoussan a réalisé la postface, *Territoires perdus de la République*[3]. L'historien dresse un panorama de cette omerta : « *Il y a peur de dire ce que l'on voit comme si dire le réel, c'était le faire exister. A l'époque, nous constations que l'intégration d'une partie des populations de banlieues, progressivement reléguée dans des cités et frappée par le chômage de masse, était en panne. Après avoir fonctionné jusque dans les années 80, l'intégration s'est bloquée à la fin des années 90, ce que l'on constate aujourd'hui avec la hausse des unions endogames. Or, il semblait difficile en France de faire ce simple constat car on risquait d'être accusé de racisme, de stigmatiser et d'amalgamer des populations. C'est d'ailleurs l'accusation qui nous fut d'emblée imputée. Une culture d'une partie de la gauche dominante (à distinguer de la gauche antitotalitaire dans la lignée d'Orwell) nous a enfermés dans la frilosité. Il est devenu presque impossible de dénoncer certains périls sans être accusé d'appartenir au camp du mal* »[4]. À la fin de la seconde guerre mondiale « *il ne fallait pas désespérer Billancourt* », à présent il ne faut pas « *faire le jeu* » du F.N.[5].

1 Pierre-André Taguieff, « L'immigrationnisme ou la dernière utopie des bien-pensants », *Le Figaro*, 9 mai 2006.
2 Matthieu Giroux, Entretien avec Pierre-André Taguieff, « Le soupçon et la dénonciation remplacent la volonté d'expliquer et de comprendre », *Philitt*, 25 mai 2015, adresse universelle : http://philitt.fr/2015/05/25/pierre-andre-taguieff-le-soupcon-et-la-denonciation-remplacent-la-volonte-dexpliquer-et-de-comprendre/.
3 Emmanuel Brenner (dir.), *Les territoires perdus de la République*, Fayard/Pluriel, 3ème édition, 1er avril 2015.
4 Alexandre Devecchio, « Des territoires perdus de la République aux territoires perdus de la Nation », Entretien avec Georges Bensoussan, *Le Figaro*, 14 août 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2015/08/14/31003-20150814ARTFIG00245-des-territoires-perdus-de-la-republique-aux-territoires-perdus-de-la-nation-12.php.
5 Georges Bensoussan explique qu'Orwell rencontra le même problème et qu'il fut accusé de « *faire le jeu* » du parti conservateur britannique alors qu'il venait du parti travailliste.

Nous espérons que tous ces développements ont permis de désépaissir le brouillard. Au final, nous avons vu pourquoi il ne fallait pas, dans les années 1970, nommer un groupe en particulier pour ne pas aggraver son sort. Par la suite, cette position partagée par les libéraux-libertaires fut renouvelée et revigorée, dans les années 1990, par l'antiracisme nouvelle génération du gauchisme culturel. Sauf que dès le début, les législateurs successifs des HVS, des CNDSQ puis de la « *nouvelle donne* » se condamnaient à faire les choses tout en faisant croire qu'ils ne les faisaient pas. Leur autocensure les mena à l'échec. Même si cet échec est sans cesse relativisé et *contourné* par la croyance folle dans le toujours plus de moyens.

Ce déni fondateur servit aussi de casemate : toute remise en cause de la politique de la ville devenait impossible puisqu'elle reviendrait à remettre au sein du débat public ces questions essentielles mais interdites de débats. La dernière preuve de cet état de fait, et état du droit, se retrouve dans la critique actuelle de la « *nouvelle donne* » urbanistique. Une frange en expansion d'urbanistes et de sociologues la critique de plus en plus ouvertement, l'a qualifiant d'inefficace, d'inadaptée voire de ségrégative... Reste que ceux qui se font entendre sur le sujet sont les porteurs inconscients, ou non, de ce gauchisme culturel dans sa dernière évolution : l'organisation d'une société multiculturelle.

En attendant de revenir sur ce dernier point, rappelons que « *l'expertise* » au sujet des quartiers a beau toujours être aussi bavarde, l'échec est incontestable : « *Cette question des* « quartiers » *est peu à peu devenue un objet d'étude privilégié des sciences sociales, et si la* « banlieue » *connaît bien des manques, elle ne manque pas d'expertises, ni de diagnostics. On observe ainsi la convergence d'un ensemble de travaux sociologiques autour d'une approche spatiale des problèmes sociaux et des modes de vie, une approche qui conduit à envisager les questions sociales sous l'angle de la territorialisation, de la ségrégation, et des violences* »[1].

1 Cyprien Avenel, « La politique de la ville en quête de réforme », *La Vie des idées*, 7 mai 2013, adresse universelle : http://www.laviedesidees.fr/La-Politique-de-la-Ville-en-quete.html.

Section II. Une médecine au mieux inefficace, au pire nuisible

La « *nouvelle donne* » urbanistique pourrait poursuivre longtemps son chemin si, au fil du temps, elle allait de succès en réussites. Malheureusement, cette politique enchaîne les échecs, et ceux-ci interrogent. Il nous faut l'étudier avec attention, afin de dresser un solide constat sur les attendus de cette politique, et l'analyser sur ce qu'elle vaut vraiment. Nous avons vu précédemment les problèmes intrinsèques de cette mixité sociale qui finalement ne la recherche pas. Il est illusoire de penser que cette recherche de mixité ait une quelconque chance de réussir. Tant qu'il n'y aura pas d'accord sur le constat, les solutions seront vaines (§ I). Pour faire la démonstration de ces propos, nous nous sommes penchés sur des sujets vastes : l'emploi et la sécurité. Sur ce qui fait le moins polémique : les chiffres.

Concernant ce nouvel urbanisme, il y a quelque chose de plus problématique. Même si certains soutiennent que cette politique ne réussit pas mais que finalement elle permet à la situation de ne pas s'aggraver, force est de constater qu'on ne saurait se satisfaire de cette qualité d'innocuité (§ II). Sur bien des aspects, le droit de l'urbanisme est devenu inutilement lourd et complexe, tandis que le terrain, la situation s'est détériorée : la « *nouvelle donne* » aggrave les choses.

§ I : Les bienfaits invisibles

Le rapporteur de la L.O.V. nous avait prévenus, il faudra attendre dix ou quinze ans avant de pouvoir constater les premiers résultats. Nous sommes dans les temps. En retard même puisque la « *nouvelle donne* » a fêté ses vingt-cinq ans. Or, à l'exception de quelques réussites locales[1], on ne peut que constater l'absence globale de résultats. La volonté de casser le « *ghetto* » par le droit de l'urbanisme s'est brisée sur le mur de la réalité. Ce qui n'empêche pas le législateur de s'entêter, avec les mêmes plans de relance toujours plus « *innovants* ». Comme l'a dit Bruno Jobert : « *Si les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espoirs mis en elle, ce n'est pas que le traitement soit mauvais, c'est que la cure a duré trop peu de temps pour que le malade en ressente les bienfaits* »[2].

1 Gérard Chevalier, Sociologie critique de la politique de la ville, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005, p. 223.

2 Dominique Damamme, Bruno Jobert, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *R.F.S.P.*, vol. 45, 1995, p. 3.

Quand on aborde la question des échecs[1] de la « *nouvelle donne* », il faut, pour être complet, opérer une distinction entre deux sortes de critiques : celles portées contre les objectifs affichés (A), et celles qui visent son objet véritable, l'insécurité (B).

A) De piteux résultats

Il est évident que pour être en mesure de déceler l'efficacité d'une orientation juridique, il faut étudier les éléments sur lesquels elle agissait. Néanmoins, la « *nouvelle donne* » a cela de particulier qu'elle poursuit des objectifs clairement affichés et d'autres dissimulés. Concernant les objectifs affichés de la « *nouvelle donne* », notamment dans la politique de la ville, nous retiendrons un de ses thèmes central : la réduction des inégalités.

La dernière grande mue de cette politique a eu lieu avec la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine[2]. Son objectif était clair : réduire de façon significative les écarts de développement qui pénalisaient les quartiers prioritaires. L'ampleur du programme national de rénovation urbaine qu'elle lança, évalué à 42 Milliards d'euros et piloté par l'A.N.R.U., était censée concrétiser cette ambition. Pour quels résultats ? La conclusion est nette. L'O.N.Z.U.S. dans son dernier rapport de 2014 a constaté que le taux de taux de pauvreté en Z.U.S. est trois fois plus élevé qu'hors Z.U.S.[3] et que l'écart de revenu moyen entre les Z.U.S. et le reste du territoire s'est accru entre 2004 et 2011[4].

Le rapport se fait ensuite plus précis au sujet des écarts de revenus entre les Z.U.S. et le reste du territoire. En 2011, le revenu fiscal moyen[5] par unité de consommation[6], avant impôts et transferts sociaux, des habitants des Z.U.S. (12 752 euros annuels) ne représente que 54 % de celui de l'ensemble des habitants de leurs unités urbaines. La part des ménages non imposés en Z.U.S.

1 Ania Nussbaum, « Politique de la ville : quarante ans d'échec », *Le Monde*, 5 février 2015, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/02/05/politique-de-la-ville-quarante-ans-d-echecs_4569855_4355770.html#.

2 « Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281.

3 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, pp. 11-12.

4 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 16 ; Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet 2012, pp. 23-24.

5 Le revenu fiscal correspond à la somme des revenus déclarés au fisc avant abattements. Il comprend les revenus d'activité salariée ou indépendante, les indemnités de chômage, les pensions alimentaires, d'invalidité ou de retraite et certains revenus du patrimoine.

6 Les revenus calculés « *par unité de consommation* » permettent de tenir compte de la taille et de la composition des ménages. Le revenu du ménage est en effet rapporté au nombre d'unités de consommation de ce ménage, les unités de consommation étant attribuées de la manière suivante (échelle de l'O.C.D.E.) : le premier adulte du ménage compte pour une unité de consommation (UC) ; les autres personnes de 14 ans ou plus comptent chacune pour 0,5 ; les enfants de moins de 14 ans comptent chacun pour 0,3.

(59 %) dépasse celle observée au sein de leurs agglomérations (37 %). Les habitants des Z.U.S. se caractérisent plus généralement par une plus grande pauvreté. En 2012, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (987 euros mensuels) y est de 38,4 %, un taux 3,1 fois plus élevé que dans le reste du territoire (12,2 %). Les personnes bénéficiant de dispositifs sous condition de ressources sont en conséquence surreprésentées dans ces quartiers. C'est le cas de la couverture maladie universelle complémentaire (C.M.U.C.), du revenu de solidarité active (R.S.A.) ou des aides au logement.

D'autres chiffres, tout aussi mauvais, indiquent que la pauvreté, en plus d'être importante dans ces quartiers, touche particulièrement les jeunes[1]. C'est ce que révèle le taux de couverture de la C.M.U.C., ainsi que le taux de pauvreté chez les jeunes. Quel que soit l'âge ou le sexe, la couverture de la population des Z.U.S. par la C.M.U.C. reste bien supérieure à celle observée dans leurs agglomérations de référence. Plus d'un tiers des moins de 18 ans bénéficient de la C.M.U.C. dans ces quartiers. Les données disponibles sur le taux de pauvreté chez les jeunes confirment également ces éléments. En 2011-2012, environ la moitié des moins de 18 ans et des 18-24 ans résidant en Z.U.S. vivent en dessous du seuil de pauvreté (à 60 %). Ajoutons également l'étude faite sur l'impact des milliards injectés dans la politique de la ville depuis 2003. Il est tout simplement nul[2]. Entre 2004 et 2011, le revenu moyen par unité de consommation (en euros constants 2004) a augmenté dans les quartiers Z.U.S. (+ 5,5 %), mais moins rapidement que sur l'ensemble du territoire métropolitain (+ 8,8 %). L'écart s'est ainsi constamment creusé sur la période (sauf pour les périodes 2004-2005 et 2006-2007). Alors que le revenu par unité de consommation (en euros constants) continuait de progresser entre 2009 et 2011 aussi bien en France métropolitaine que dans les unités urbaines abritant ces quartiers, ce revenu a quasiment stagné entre 2008 et 2010 en Z.U.S., et a même reculé entre 2010 et 2011.

Autre objectif de la « *nouvelle donne* » et autre problème : l'emploi. Que ce soit par les moyens déployés de la politique de la ville, ou de ceux de l'urbanisme de mixité, les résultats font défauts, que ce soit en termes de chômage, de temps partiel, ou d'inactivité. Aucun indicateur n'est au vert. L'enquête emploi de l'I.N.S.E.E., source statistique sur l'emploi et le chômage, a été profondément remaniée en 2013 ce qui, sans « *recalcul* » des données des années antérieures selon

1 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 14.

2 Sylvia Zappi, Trente ans d'échec de la politique de la ville, Le Monde, 24 janvier 2015, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/banlieues/article/2015/01/24/trente-ans-d-echecs-de-la-politique-de-la-ville_4562783_1653530.html ; Alexandre Devecchio, « Politique de la ville : Tout ça… Pour ça ? » *Le Figaro*, 6 mars 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2015/03/06/31003-20150306ARTFIG00366-politique-de-la-ville-tout-ca8230-pour-ca.php.

les concepts et dans les nomenclatures du nouveau système, interdit toute comparaison avec les années précédentes. Toutefois, selon l'O.N.Z.U.S., les premiers éléments de comparaison entre les années 2012 et 2013 attesteraient d'une stabilisation de la situation de l'emploi en Z.U.S. alors qu'elle aurait tendance à se détériorer dans le reste du territoire. Selon les tous premiers éléments, à mode de recueil d'information constant, en 2013, 23,2 % des résidents actifs de Z.U.S. âgés de 15 à 64 ans sont au chômage, pourcentage identique à celui de 2012. Dans le même temps, ce taux de chômage augmente de 0,6 point pour atteindre 9,3 % en dehors des Z.U.S. en 2013. Mais cette légère amélioration de la situation ne doit pas faire perdre de vue la réalité des faits. En matière d'emploi, les écarts se sont même accrus. Le rapport de l'O.N.Z.U.S. pour 2011 note qu'en 2010, le taux de chômage atteignait 20,9% en Z.U.S. et 10,3% hors Z.U.S., alors qu'en 2003 il était de 17,3% en Z.U.S. et 9% hors Z.U.S. En 2010, le taux de chômage des 15-59 ans en zone urbaine sensible est deux fois plus élevé que dans les unités urbaines avoisinantes, cet écart étant « *le plus important enregistré depuis 2003* »[1].

Les catégories d'actifs les plus touchées, particulièrement en Z.U.S., sont les jeunes (taux de chômage de 42,1 % chez les 15-24 ans), les personnes à faible niveau d'études (29,2 % chez les personnes d'un niveau d'études inférieur au BEP-cap) et les immigrés (28,1 %)[2]. Premier constat : plus d'un actif sur cinq âgé de 15 à 64 ans et résidant en Z.U.S. est au chômage contre un sur dix dans le reste du territoire. Ce taux de chômage en Z.U.S., très nettement supérieur à celui des autres quartiers, aurait toutefois tendance à se stabiliser, comme le montrent les premiers chiffres adaptés de l'I.N.S.E.E. sur l'année 2012, alors qu'il continuerait à augmenter sur le reste du territoire. Les taux de chômage en Z.U.S. restent toutefois en moyenne plus de deux fois supérieurs à ceux du reste des agglomérations qui les abritent. Les jeunes actifs sont particulièrement touchés par le chômage : en 2013, le taux de chômage chez les 15-24 ans est de 42,1 % contre 22,6 % dans le reste de l'agglomération.

La question de l'emploi se trouve également mêlé à celle de l'immigration. Les immigrés ont, dans leur ensemble, des taux de chômage supérieurs aux non-immigrés quel que soit leur lieu de résidence. En Z.U.S., ce taux atteint 28,1 % contre 21,4 % pour les non-immigrés. Cette situation s'explique, sans doute, par le niveau d'études globalement inférieur des immigrés. Quel que soit le lieu de résidence étudié, le niveau d'études obtenu a une forte incidence sur le taux de chômage

1 Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet 2012, pp. 23-24. Voir à propos de ce rapport : Chloé Woitié, « Constat d'échec pour la politique de la ville », *Le Figaro*, 17 juillet 2012, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2012/07/17/01016-20120717ARTFIG00570-constat-d-echec-pour-la-politique-de-la-ville.php?pagination=2#nbcomments.

2 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, pp. 23-24.

puisqu'un niveau d'études plus élevé a tendance à mieux protéger du chômage. Dans les Z.U.S., en 2012, les actifs de 25 à 64 ans ayant eu un diplôme d'un niveau supérieur au Bac présentent le plus faible taux de chômage (11,3 %)[1]. Cette explication ne permet pas de tout comprendre, car même à niveau d'études comparable, les immigrés atteignent des niveaux d'emploi inférieurs aux non-immigrés. Comparativement aux unités urbaines englobantes[2], les résidents de Z.U.S., immigrés ou non-immigrés, ont des taux de chômage plus élevés.

Une des fortes particularités des Z.U.S. en termes d'activité et de rapport à l'emploi chez les 25-64 ans reste l'écart important entre hommes et femmes : déjà beaucoup plus élevé que dans le reste du territoire avant la crise de 2008, celui-ci s'accentue fortement depuis, traduisant une tendance au retrait des femmes de la sphère professionnelle. Les effets de la dégradation de la conjoncture se traduisent pour elles par une augmentation des taux d'inactivité, alors que pour les hommes, c'est principalement le taux de chômage qui augmente. Ainsi, en 2012, le taux d'activité des hommes de 25 à 64 ans résidant en Z.U.S. dépasse de plus de 20 points celui des femmes (78,5 % contre 58,2 %). La diminution globale du taux d'activité des 25-64 ans depuis 2008 est commune aux deux sexes mais est accentuée chez les femmes. Depuis 2008, le taux d'activité des hommes a ainsi baissé de 1,9 point quand celui des femmes diminuait de 5,6 points. *A contrario*, les taux d'activité restent assez stables dans le temps au sein des autres quartiers des mêmes agglomérations, et progressent même sensiblement entre 2011 et 2012 (de manière un peu plus prononcée chez les hommes). Si le taux d'activité masculine est supérieur dans les unités urbaines englobantes à celui des Z.U.S. (6,3 points de différence), les écarts sont nettement plus importants pour les femmes (16,8 points d'écart)[3].

Attardons-nous sur ce taux d'activité dans les Z.U.S. Il est relativement stable en Z.U.S. (à 60,4 % contre 60,2 % en 2012) ainsi qu'en dehors des Z.U.S.[4]. Pour autant, la situation du point de vue de l'emploi reste, en 2013, encore plus préoccupante en Z.U.S. que dans le reste des agglomérations qui les abritent. Le taux d'activité est plus de 10 points inférieur à celui rencontré en

1 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, p. 47.
2 Le terme « *unités urbaines environnantes* » ou « *unités urbaines englobantes »* revient très souvent dans les rapports de l'O.N.Z.U.S. et désigne tout simplement unité urbaine dont dépend la Z.U.S. Le terme d'unité urbaine, lui aussi très régulièrement utilisé par l'O.N.Z.U.S. dans ses rapports annuels dispose d'une définition plus « officielle ». Selon la définition de l'Insee, la notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat. Est alors considéré comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Les unités urbaines englobantes des zones urbaines sensibles sont les unités urbaines comprenant chacune au moins une Z.U.S.
3 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, p. 42.
4 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 24.

dehors des Z.U.S. Par rapport à ces unités urbaines englobantes, la situation défavorable des Z.U.S. touche particulièrement les plus de 25 ans et les femmes[1]. L'inactivité des 25-49 ans est ainsi en Z.U.S. plus du double (25,4 % contre 11,3 % dans les unités urbaines englobantes) de celle observée à l'extérieur de ces quartiers. En revanche, les rapports précédents montrent que, pour les plus de 50 ans, l'inactivité diminue de manière continue depuis 2010, y compris en Z.U.S.

Elle reste toutefois bien supérieure en Z.U.S. qu'en dehors (47,8 % chez les 50-64 ans de Z.U.S. contre 35,6 % dans le reste des unités urbaines englobantes). Les femmes comme les hommes âgés de 15 à 64 ans en Z.U.S. sont, en 2013, plus souvent inactifs que les résidents des autres quartiers, mais l'écart est plus important chez les femmes. En Z.U.S. comme hors Z.U.S., les femmes sont moins souvent actives que les hommes mais l'inactivité est particulièrement prégnante en Z.U.S. : elle touche 47,3 % des femmes âgées de 15 à 64 ans (33,0 % en dehors des Z.U.S.) contre 30,9 % des hommes (24,1 % en dehors des Z.U.S.). En réalité, le non-emploi se traduit différemment entre hommes et femmes : chez les hommes, il résulte d'abord du chômage, chez les femmes avant tout de l'inactivité.

Le dernier grand objectif de la « *nouvelle donne* » est l'éducation, bien que ce sujet soit difficile à classer. Lorsque l'on parle d'éducation dans les Z.U.S., on parle autant d'action sur les inégalités que d'action en faveur de l'emploi car, on l'a vu, le niveau d'étude détermine en partie la fragilité des personnes face au chômage. On comptait à la rentrée 2011-2012 environ 400 000 élèves du secondaire qui résidaient en Z.U.S. Parmi les 227 000 collégiens, une majorité (62,4 %, soit environ 141 000 collégiens, contre 16,5 % des élèves résidant hors d'une Z.U.S.) étudie dans un établissement de l'éducation prioritaire (éclair ou R.R.S.), cette proportion étant beaucoup plus faible au lycée du fait de la diversification des filières à ce niveau. Tout d'abord, le nombre moyen d'élèves par professeur reste inférieur dans les collèges en Z.U.S., par rapport à ceux situés en dehors (13,5 contre 15,2 en dehors des Z.U.S.)[2].

L'orientation reste très différente entre les élèves résidant en Z.U.S. et les autres : ils sont deux fois moins nombreux en 1ère générale et s'orientent majoritairement vers les filières professionnelles (26 % contre 51 % pour les élèves des unités urbaines à Z.U.S.). Ils sont au contraire beaucoup plus nombreux à suivre une filière professionnelle (54 % des élèves résidents de Z.U.S., 30 % hors Z.U.S[3].

1 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 27.
2 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, p. 77.
3 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, p. 87.

Après cette mise en situation pour comprendre la réalité des établissements scolaires en Z.U.S., penchons-nous sur les résultats concrets de cette politique. Afin qu'aucun procès d'intention ne puisse nous être fait, nous allons brièvement rappeler les objectifs de l'éducation prioritaire : améliorer le climat scolaire et faciliter la réussite de chacun, renforcer la stabilité des équipes, favoriser l'égalité des chances[1]. Pourtant, malgré tous les efforts depuis les années 1980, la réussite n'est pas au rendez-vous. Les taux de réussite au diplôme national du brevet (D.N.B.) des collèges diminuent quand la proportion d'élèves résidant en Z.U.S. augmente dans l'établissement. Pour les établissements où cette proportion est faible, les taux de réussite au D.N.B. dépassent 85,0 % tandis que dans ceux où plus de la moitié des élèves résident en Z.U.S., il n'est que de 73,2 %. L'écart entre les groupes est plus fort chez les garçons que chez les filles, la population masculine étant plus exposée à l'échec scolaire[2].

Plus grave encore, en 2011, 27 % des 18-65 ans habitant en Z.U.S. éprouvent des difficultés importantes à l'écrit contre seulement 11 % en dehors des Z.U.S. Par rapport à 2004, les hommes et les personnes de moins de 30 ans ou de plus de 50 ans sont moins souvent en difficulté importante à l'écrit, la situation des chômeurs stagne tandis que celle des femmes s'est légèrement aggravée. Ainsi, le taux d'illettrisme est particulièrement fort dans les Z.U.S. puisqu'il s'élève à 15 % contre 7 % dans le reste de la France en 2011. Parmi les jeunes âgés de 18 à 29 ans scolarisés en France, le taux d'illettrisme est même quatre fois plus élevé en Z.U.S. qu'en dehors des Z.U.S. (12 % en Z.U.S. contre 3 % en dehors des Z.U.S.). Selon l'O.N.Z.U.S., ces difficultés sont, en Z.U.S., en partie dues à une qualification relativement faible des parents, à une absence de pratique de la lecture dans le contexte familial ou encore à la présence d'une langue étrangère parlée à la maison. En outre, ces difficultés à l'écrit sont ressenties dès le début de la scolarité, ce qui appuie l'hypothèse d'une faille dans l'apprentissage[3].

Sur tous les grands objectifs qu'elle s'était fixée, la « *nouvelle donne* » a échouée. Tous les leviers employés, qu'ils se nomment politique de la ville ou droit de l'urbanisme, n'ont pas fait évoluer positivement les situations de pauvreté, d'emploi ou d'éducation. Tout au plus, et sur des laps de temps assez court, la situation ne s'est pas aggravée. Pourtant, cela va de soi, une succession de chiffres ne saurait être considérée comme un calque de la réalité. D'ailleurs un examen qui ne serait pas assorti de certaines précautions pourrait conduire à une surestimation de cet échec ou à

1 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, Encadré sur le réseau de l'éducation prioritaire, p. 79.
2 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, p. 90.
3 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, p. 91.

son contraire. Malgré tout, les chiffres, même s'ils possèdent une marge d'erreur, ont une vertu cardinale : ils sont affranchis d'intérêts partisans et dessinent les « *grandes lignes* ». De ce constat d'échec devrait naître instantanément la question de la pertinence de cette « *nouvelle donne* » : pourquoi continuer à soutenir cette politique ? La question se pose d'autant plus que cette politique est onéreuse, impliquant l'investissement de plusieurs milliards. Elle est coûteuse également en termes de cohérence dans le droit de l'urbanisme. Pour l'instant, la « *nouvelle donne* » continue de couler.

Si nous avons démontré sans peine la faillite de cette politique sur ses objectifs affichés, il nous faut, pour être complet sur le sujet, étudier les résultats au regard de son objet véritable : le traitement de l'insécurité dans certains quartiers.

B) L'impuissance face à l'insécurité

Si l'on s'en tient à la thèse, que nous partageons avec nombre de sociologues et de juristes, selon laquelle le véritable objet de la « *nouvelle donne* » urbanistique était la régulation de la délinquance dans les populations immigrés, et qu'à présent cet objet s'est étendu à la délinquance dans les quartiers, alors il faut computer les chiffres de l'insécurité. Pour autant, il ne faudrait pas passer trop vite sur ce déni, dont on repère la trace dans des rapports officiels. Ainsi la politique de la ville est régulièrement passée en revue par l'O.N.Z.U.S.. Cette administration étudie les effets qu'elle produit, y compris en matière de sécurité, et délivre ses conclusions dans des rapports. À l'intérieur de ces derniers il existe un thème commun et récurent : « *La sécurité et la tranquillité publique* ». C'est sous ce thème qu'est souvent abordé un aspect polémique : le sentiment d'insécurité. Le rapport 2014 de l'O.N.Z.U.S. mentionne le fait que les habitants des Z.U.S. se déclarent plus souvent en insécurité dans leur quartier[1] que ceux vivant dans un autre quartier des mêmes agglomérations. Ainsi, en 2014, 25 % d'entre eux affirment se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier, contre 14 % des autres habitants des mêmes agglomérations[2].

Une analyse douteuse a permis de mettre en évidence un « *effet Z.U.S.* », indépendant des autres caractéristiques des individus, sur le risque de se déclarer en insécurité dans le quartier. Un habitant de Z.U.S. aurait ainsi 1,5 fois plus de risque de se déclarer en insécurité qu'un habitant qui

1 L'O.N.Z.U.S. considère qu'un individu ressent de l'insécurité dans son quartier à partir du moment où il a répondu « *souvent* » ou « *de temps en temps* » à la question « *vous arrive-t-il personnellement de vous sentir en insécurité dans votre quartier ou dans votre village ?* ». Cette définition diffère de celle utilisée par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (O.N.D.R.P.) dans ses publications qui élargit la définition du sentiment d'insécurité aux personnes ayant répondu également « *rarement* » à cette question.

2 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, pp. 75-76.

réside en dehors d'une Z.U.S. Ce constat et son analyse sont bien curieux, d'autant plus que ce même rapport explique que l'environnement du quartier ou les caractéristiques individuelles sont des facteurs expliquant plus fortement le risque de se déclarer en insécurité dans son quartier que le fait d'habiter une Z.U.S. Que doit-on comprendre ? L'environnement du quartier est mauvais, se sentir en insécurité semble largement justifié, mais les auteurs se demandent si les habitants ne cèdent pas à une forme de paranoïa...

C'est qu'il y a beaucoup à dire sur ce sentiment d'insécurité. Le politologue Charles Szlakmann, dans son ouvrage *La violence urbaine*[1], cite le sociologue Henri-Pierre Jeudy qui effectua des recherches pour le compte du ministère des Transports. Voici les conclusions reprises : « *ce n'est pas la délinquance qui provoquerait la peur, mais le simple fait d'être dans un train. Les transports en tant que tels, indépendamment des actes de violence, seraient générateurs d'insécurité* »[2]. Et pour cela, la raison invoquée, pour le moins curieuse, est : « *Les espaces de transport impulsent et activent les angoisses, aussi bien individuelles que collectives car les rythmes et le rapport immobilité et mobilité seraient déstabilisants* »[3]. Grâce au grand sociologue Henri-Pierre Jeudy, nous bénéficions d'un éclairage précieux sur le sujet qui nous occupe. L'insécurité est à chercher uniquement dans le fait que le train avance, puis s'arrête. Et le pire, ce qui terrorise les voyageurs, c'est qu'il repart.

Cette vision biaisée de la réalité n'est en fait que le prélude des solutions proposées par le sociologue et qui se rattachent à celle-ci : ne pas renforcer la présence policière sur les lignes de transports en commun. Pour lui elle pourrait tout autant déstabiliser les voyageurs, qui s'imagineraient que cette ligne est dangereuse, et stimuler les agressions. Même raisonnement pour les contrôleurs, qui seraient « *inévitablement perçus comme une menace répressive* ». Charles Szlakmann révèle à juste titre que tout cela constitue un cas classique de *logique renversante* : ce n'est pas le délinquant qui provoquerait l'insécurité, mais l'insécurité qui engendrerait le délinquant. L'insécurité serait un fantasme, une angoisse mal maîtrisée, une exagération.

L'analyse faite par Charles Szlakmann consiste à dire que Henri-Pierre Jeudy donne trop de place à l'imaginaire, qu'il ne considère pas « *l'usager S.N.C.F. comme un adulte mais comme un être immature jouet de ses chimères* »[4]. Surtout, cette belle théorie ne résiste pas à l'épreuve des

1 Charles Szlakmann, *La violence urbaine. À contre-courant des idées reçues*, Robert Laffont, coll. Réponses.
2 Charles Szlakmann, *La violence urbaine. À contre-courant des idées reçues*, Robert Laffont, coll. Réponses, p. 57.
3 Charles Szlakmann, *La violence urbaine. À contre-courant des idées reçues*, Robert Laffont, coll. Réponses, p. 57.
4 Charles Szlakmann, *La violence urbaine. À contre-courant des idées reçues*, Robert Laffont, coll. Réponses, pp. 57-58.

faits, lesquels la décrédibilisent. Comment en effet expliquer l'absence quasi-totale d'agressions et de racket dans les trains des années 1960, alors même qu'ils y accomplissaient la même action éminemment anxiogène qui consiste à rouler puis à s'arrêter ? Comment expliquer que les voyageurs n'avaient pas peur ? Qui plus est, concernant la présence policière, l'analyse d'Henri-Pierre Jeudy est fausse. Même les rapports de l'O.N.Z.U.S. en attestent : « *Qu'elle soit considérée comme insuffisante ou excessive, la présence policière dans le quartier et le sentiment d'insécurité ressenti dans le quartier sont liés. Quel que soit le lieu de résidence (éloigné ou non d'une Z.U.S.), une présence policière jugée insuffisante multiplie par deux le risque de se déclarer en insécurité dans le quartier par rapport au fait de trouver cette présence policière suffisante* »[1]. Pour résumer, ce discours sur le sentiment d'insécurité sert celui de la prétendue paranoïa sécuritaire dont les citoyens seraient coupables.

Sur ce sujet précis le rapport 2014 de l'O.N.Z.U.S. n'est pas exempt de critiques. Il donne une information utile : « *Le sentiment d'insécurité augmente de façon graduelle avec la fréquence des dégradations observées dans le quartier* »[2] ; mais poursuit quelques lignes après : « *L'environnement du logement joue également un rôle dans le risque de se sentir en insécurité dans le quartier. Ainsi, le fait d'avoir constaté que des équipements collectifs avaient été détruits ou détériorés dans le quartier augmente la propension des individus à s'y déclarer en insécurité* ». Cette information est intéressante pour deux raison. Les auteurs du rapport reconnaissent que la dégradation du parc des logements sociaux n'est pas due aux constructions défaillantes d'entrepreneurs cupides du B.T.P., comme c'est souvent répété, mais bien à cause d'actes d'incivilités répétés. La seconde est que, comme l'évidence le suggère, le sentiment d'insécurité augmente avec l'insécurité...

La suite du rapport 2014 de l'O.N.Z.U.S. est tout aussi symptomatique du refoulement de l'objet véritable de la « *nouvelle donne* ». Elle porte cette fois sur : « *les faits constatés par les services de police et de gendarmerie en Z.U.S. en 2013* ». Tous ces rapports sont bâtis sur un même schéma qui relève de l'artifice rhétorique. Dans les nombreux passages des différents rapports que nous venons de citer, le lecteur aura pu constater que sur les sujets abordés par l'O.N.Z.U.S., la comparaison des situations est effectuée entre les chiffres au sein des Z.U.S. et en dehors des Z.U.S. et plus rarement entre les Z.U.S. et la France métropolitaine. Au sujet de l'insécurité, il en est tout autrement. L'O.N.Z.U.S. a élaboré sur ce thème une catégorie de comparaison qui est utilisée

1 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 79.
2 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 80.

uniquement dans cette partie. Les statistiques en Z.U.S. sont comparées avec celles de leur « *environnement proche* »[1]. Cette petite manipulation, puisqu'il faut appeler les choses par leur nom, ne porte pas la marque d'un complot, mais n'est pas anodine pour autant. Notamment lorsque l'on sait qu'un rapport d'information déposé à la Commission des lois en 2014 mettait en avant « *L'atténuation des frontières de l'insécurité entre les espaces urbains* »[2], et que cette évolution pouvait s'expliquer notamment par le développement des transports et des déplacements quotidiens ainsi que par l'uniformisation des modes de vie. Comparer les chiffres entre les Z.U.S. et leur « *environnement proche* » est une tartufferie : « *cachez ce sein que je ne saurais voir* ». Si l'on se focalise sur les statistiques émises dans ce rapport nous pouvons relever plusieurs éléments intéressants. En 2013, le taux d'infractions était plus bas dans les Z.U.S. que dans de leur « *environnement proche* », et ce taux était en stagnation par rapport à 2012. Pour l'ensemble des 34 catégories d'infractions sélectionnées, le total des faits constatés dans les 680 Z.U.S. étudiées ici s'élève, en 2013, à 49,8 faits en moyenne pour 1 000 habitants, soit un taux inférieur de 11,2 % à celui de leurs circonscriptions[3]. C'est le message central que l'O.N.Z.U.S. souhaite faire passer : la situation n'est pas dramatique dans les Z.U.S.

Après ce tour habile, l'O.N.Z.U.S. peut faire quelques concessions et avouer diverses augmentations ou situations moins avantageuses en Z.U.S. Si le taux d'atteinte aux biens demeure inférieur en Z.U.S. par rapport à celui enregistré dans leurs circonscriptions, en revanche le taux d'atteinte aux personnes y est supérieur, respectivement de 13,5 et de 12,9 pour 1 000 habitants. De 2012 à 2013, le nombre de faits constatés stagne (+ 0,2 %) pour l'ensemble des 680 Z.U.S. étudiées et progresse davantage dans les circonscriptions de police dont dépendent ces quartiers (+ 1,9 %). Certains faits constituant des atteintes aux personnes sont également considérés comme des atteintes aux biens. C'est le cas des violences physiques dites « *crapuleuses* », qui recouvrent ici les vols violents avec ou sans arme. Les atteintes aux personnes comprennent également les menaces ou les chantages ainsi que les violences physiques non crapuleuses. Les violences physiques non crapuleuses, qui représentent plus de la moitié des atteintes aux personnes, sont en 2013 légèrement plus fréquentes dans les Z.U.S. que dans leurs circonscriptions, plus particulièrement pour les coups et blessures volontaires à caractère criminel ou correctionnel[4].

1 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 83.
2 Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Présenté par Jean-Pierre Blazy, 22 octobre 2014, p. 24.
3 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 83.
4 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 84.

Dans les zones de gendarmerie la situation diffère légèrement. Entre 2012 et 2013, les faits de délinquance constatés sur les 34 index de l'état 4001[1], ont augmenté de 4,6 % sur les 64 communes de zones de gendarmerie étudiées ayant au moins une Z.U.S. Durant cette période, alors que les atteintes aux biens progressent de 2,8 %, les atteintes aux personnes augmentent plus fortement (+13,7 %)[2]. Cette hausse des atteintes aux personnes est essentiellement due à la forte progression des faits de menace ou de chantage et des violences physiques crapuleuses (des vols violents avec ou sans arme)[3].

Très vite, une conclusion sommaire s'impose, et sonne comme une évidence : ce déni est une réalité. Le refoulement de l'objet véritable apparaît sans fard. Les chiffres officiels démontrent que, même sur cet objet, la « *nouvelle donne* » est inefficace. Elle n'est ni la cause, ni la solution du problème. Mixité, rénovation urbaine, politique de la ville, peu importe sa forme ou les termes que l'on choisit d'employer, le constat demeure le même et les changements sémantiques n'y peuvent rien changer. Le plus grand obstacle à la mixité demeure l'insécurité, sous toutes ses formes, parce qu'elle fractionne la population et fait se dresser ces fractions les unes contre les autres. Reste que, lorsqu'on s'interdit de poser certaines questions, on ne peut qu'apporter de mauvaises réponses. La pensée selon laquelle, en spatialisant des problèmes sociaux liés à des populations, sous prétexte de ne pas aggraver le sort de ces mêmes populations, on arrivera à les résoudre n'est pas une pensée. C'est au mieux une pensée magique : c'est la « *maladresse des habiles* » chère à François Mauriac.

Nous sommes de nature assez complaisante, nous pourrions dire que ce n'est pas parce qu'une politique refoule son objet véritable qu'elle est inefficace. Pour vérifier cela, les statistiques publiées par l'O.N.D.R.P., en 2014, dans son rapport annuel, sont instructives. Il existe deux départements particulièrement concernés par la politique de la ville qui posent de sérieux problèmes de sécurité : Paris et la Seine-Saint-Denis. Ces deux départements regroupent à eux seuls 84 Quartiers prioritaires de la politique de la ville (Q.P.P.V.) et 37 conventions de rénovation urbaine. Les statistiques sont éloquentes. Les chiffres concernent le nombre d'atteintes volontaires à l'intégrité physique. La répartition de ces atteintes parmi les départements montre que Paris et la

1 En France, les statistiques de la délinquance enregistrées par les services de police et les unités de la gendarmerie sont centralisées et publiées depuis 1972 par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales. Ces statistiques incluent l'ensemble des crimes et délits (incriminations du code pénal) portés pour la première fois à la connaissance des services de police et des unités de gendarmerie et consignés dans une procédure transmise à l'autorité judiciaire. Cette compilation, composée d'une nomenclature de 107 index et de 12 colonnes, se nomme « état 4001 ». L'état 4001 exclut toutes les infractions faisant l'objet d'une procédure réalisée par une autre administration que la police nationale ou la gendarmerie nationale. Parmi ces infractions on trouve les infractions douanières, fiscales, celles relatives au droit du travail ou encore au droit de la concurrence.

2 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 87.

3 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2014, p. 88.

Seine-Saint-Denis enregistrent les parts les plus importantes et, à peu de chose près, les mêmes proportions, respectivement 35 % (30911 faits) et 34,3 % (30 283 faits)[1]. Ces chiffres sont d'autant plus significatifs que ces deux départements ne représentent pas 70 % de la population de la France métropolitaine... L'écart vif devient béant quand l'on rapporte le nombre d'atteintes rapportées en Seine-Saint-Denis à sa population totale. Le département contribue également à alimenter la statistique générale de violences non crapuleuses pour 38,3 %, alors qu'à Paris cette proportion n'atteint que 29,4 %, malgré une population beaucoup plus importante et des lieux de concentration de personnes qui peuvent être propices au déclenchement de la violence interpersonnelle[2].

La Seine-Saint-Denis, ce département qui abrite la nécropole de nos anciens rois, est devenue le royaume de la « *nouvelle donne* » : 63 Q.P.P.V. et 32 conventions de rénovation urbaine, un des cœurs de cible de la politique de la ville, du développement social des quartiers, de la C.N.D.S.Q., des H.V.S…Malgré tout, c'est bien ce territoire qui est le territoire le plus violent. Là-bas plus que partout ailleurs sur le territoire, des moyens ont été donnés à la politique de la ville. Pourtant, le taux moyen d'atteintes aux biens atteint 60,1 faits pour mille habitants et contribue à 24,7 % des faits. La géographie des circonscriptions, enregistrant les taux de menaces de violences les plus élevés, met encore en évidence que la Seine-Saint-Denis détient la palme avec les douze circonscriptions les plus représentées[3].

C'est encore ce département qui contribue le plus à la statistique des coups et blessures volontaires dans le Grand Paris, le nombre de faits enregistré sur ce territoire pour ce type d'atteintes représentant 38% du total de 25 572 faits constatés en 2013[4]. C'est toujours dans ce département où l'action des services de police révèle le plus d'infractions à la législation sur les stupéfiants en 2013. 10 507 faits ont été enregistrés[5]. La Seine-Saint-Denis est le principal territoire qui alimente la statistique des destructions et dégradations sur le Grand Paris, à hauteur de 31,9 %[6]. Sur les trente communes de France qui possèdent les plus forts taux de criminalité, le département de la Seine-Seine-Denis bat tous les records, peu enviables, du nombre de villes présentes dans ce

1 Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Stefan Lollivier, Christophe Soulez (dir.), Rapport annuel 2014, *La criminalité en France*, p. 535.
2 Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Stefan Lollivier, Christophe Soulez (dir.), Rapport annuel 2014, *La criminalité en France*, p. 536.
3 Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Stefan Lollivier, Christophe Soulez (dir.), Rapport annuel 2014, *La criminalité en France*, p. 536.
4 Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Stefan Lollivier, Christophe Soulez (dir.), Rapport annuel 2014, *La criminalité en France*, p. 537.
5 Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Stefan Lollivier, Christophe Soulez (dir.), Rapport annuel 2014, *La criminalité en France*, p. 537.
6 Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Stefan Lollivier, Christophe Soulez (dir.), Rapport annuel 2014, *La criminalité en France*, p. 538.

triste palmarès. Il en classe neuf, dont cinq dans les dix premières[1]. Plus la peine d'en jeter.

L'existence de statistiques peu reluisantes sur un des territoires centraux de la politique de la ville ne plaide assurément pas en faveur d'une réussite de cette politique. On ne saurait pour autant se contenter de ces chiffres. Si l'on veut juger de l'efficacité de la « *nouvelle donne* », l'honnêteté commande d'établir un comparatif entre la situation antérieure et la situation actuelle. Le résultat que l'on peut en tirer prouve malheureusement l'inutilité de la « *nouvelle donne* » : les chiffres de la délinquance ont explosé malgré la politique de la ville et malgré la modification substantielle du droit de l'urbanisme.

L'évolution de la criminalité est édifiante[2]. La base d'étude la plus fiable reste le taux de criminalité, qui possède l'insigne avantage de tenir compte de l'accroissement de la population. Comme le souligne Charles Szlakmann, c'est tout un processus d'ensemble qui permet d'être caractérisé, au-delà des accidents fortuits ou conjoncturels[3]. La délinquance a connu une hausse dans les années soixante avant de flamber : le taux de criminalité a presque quintuplé entre 1965 et 1990, passant de 13,5 crimes et délits pour mille habitants à 61,7. En valeur absolue, les chiffres sont passés de 734 000 à plus 3,5 millions ! Un autre fait qui mérite d'être relevé est que la délinquance, durant cette période, est devenue nettement plus violente. La part de la délinquance violente dans la délinquance totale ne cesse en effet de croître.[4]. Cette réalité tend à réfuter l'euphémisation fréquente de cette argumentation, sans doute valable jusqu'à la fin des années 1970. L'étude des statistiques permet de mettre en avant que les méthodes sont plus dures, les agressions plus dangereuses et les conflits exacerbés par l'apparition de nouveaux enjeux (drogue, rivalités ethniques, etc.)[5].

Dans ce contexte violent, les quartiers difficiles, qui baignent pourtant dans les eaux chaudes de la politique de la ville, ne sont pas épargnés. Ils sont même les plus violents. Aucun lien ne permet d'établir une réussite de la politique de la ville, ou de l'urbanisme de mixité, dans ce domaine. On remarque une augmentation constante du nombre de faits jusqu'en 2002, année où fut atteint le chiffre de 4 113 882 crimes et délits enregistrés. À partir de 2002, les choses changent

1 Document publié sur le site du Monde, « Classement des villes par taux de criminalité », *Le Monde*, 21 septembre 2012, adresse universelle: http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20090831/1233615_29b3_tauxdecriminaliteparville.pdf.

2 Sur ce sujet, voir l'excellent livre du journaliste Laurent Obertone qui a réalisé un travail de bénédictin en collectant les faits crapuleux et en les rassemblant : Laurent Obertone, *La France orange mécanique*, Ring, janvier 2013.

3 Charles Szlakmann, *La violence urbaine. À contre-courant des idées reçues*, Robert Laffont, coll. Réponses, p. 42.

4 Charles Szlakmann, *La violence urbaine. À contre-courant des idées reçues*, Robert Laffont, coll. Réponses, p. 43.

5 Charles Szlakmann, *La violence urbaine. À contre-courant des idées reçues*, Robert Laffont, coll. Réponses, p. 47.

légèrement avec une diminution des faits. Les chiffres actuels s'établissent autour de 3,5 millions de crimes et délits. Parler de baisse serait trompeur : la délinquance a simplement changé. En effet, la baisse enregistrée est entièrement due à la baisse des atteintes aux biens (les vols principalement), les fameux « *menus larcins* ». Les vols diminuent depuis 2001[1] mais se font de plus en plus dans l'espace public et avec violence[2]. La violence, elle, augmente. Les violences ayant entraîné une incapacité temporaire de travail (I.T.T.) de plus de huit jours sont en hausse depuis le milieu des années quatre-vingt-dix[3]. Les violences physiques n'ayant pas entraîné d'I.T.T. de plus de huit jours ont quant à elles augmenté dans des proportions nettement moindre[4]. Plus de faits, plus violents : c'est la tendance. Par exemple, entre 1996 et 2004, les atteintes volontaires à l'intégrité physique ont connu une croissance de près de 72 %[5]. À l'heure actuelle, même les atteintes aux biens, comme les cambriolages de résidences principales, qui avaient diminué depuis les années quatre-vingt, connaissent à nouveau une augmentation[6].

L'évolution des chiffres sur un temps long permet de dégager des tendances et d'apprécier correctement les résultats de la politique de la ville et des mécanismes de mixité. Une fois encore, ce ne sont pas ceux attendus. Quand bien même nous considérons l'hypothèse selon laquelle il est tout à fait possible que la « *nouvelle donne* » ait tardé à obtenir des résultats, et que l'augmentation globale et inquiétante de certains chiffres ne soit justement due qu'à ce décalage entre l'injection du remède et son effet[7], ces résultats restent décevants et permettent toujours de dresser un constat d'échec. Cette fois non plus, pas de miracle. Pour évaluer cette hypothèse nous avons examiné des chiffres sur une période plus brève, à un moment où la « *nouvelle donne* » était en place, et même solidement installée (rénovation urbaine, pourcentage de logements sociaux, etc.) : la période 2008-2013. Pour les atteintes aux biens, 1 158 720 vols sans violence ont été enregistrés par la police nationale en France métropolitaine en 2013, soit 4 % de plus qu'en 2012. Plus précisément, en 2013, 215 000 cambriolages ont été enregistrés par la police nationale, soit une hausse de 6,4 % par rapport à 2012. Les cambriolages d'habitations principales ont connu depuis 2008 une hausse de

1 Florence Tourette, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005, p. 59.
2 Florence Tourette, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005, p. 61.
3 Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Présenté par Jean-Pierre Blazy, 22 octobre 2014, p. 18.
4 Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Présenté par Jean-Pierre Blazy, 22 octobre 2014, p. 19.
5 Florence Tourette, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005, p. 59.
6 Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Présenté par Jean-Pierre Blazy, 22 octobre 2014, p. 19.
7 C'est ce que les défenseurs originels de la « *nouvelle donne* » proclamaient.

63,9 % en zone de gendarmerie et de 44,4 % en zone de police. Les données des enquêtes CVS confirment d'ailleurs la hausse de la fréquence des cambriolages entre 2008 et 2012[1]. S'agissant des vols avec violence, le nombre de vols à main armée enregistrés en zone de police était stable par rapport à 2008. En revanche, les vols violents sans arme constatés par la police nationale étaient en légère hausse par rapport à 2012 et en augmentation de 18,9 % par rapport à 2008[2]. Le nombre d'atteintes volontaires à l'intégrité physique enregistré par la police nationale (375 000 faits de violences physiques, sexuelles, menaces criminelles ou délictuelles) était en légère hausse par rapport à 2012 (+ 0,9 %) et en augmentation de 7,3 % par rapport à 2008. Le nombre de violences physiques non crapuleuses (c'est-à-dire les violences qui n'ont pas pour objet le vol) était en très faible augmentation en zone de police depuis 2009. En revanche, le nombre de violences physiques crapuleuses a augmenté de 16 % par rapport à 2008. Les faits de violence sexuelle ont augmenté de 2 % en zone de police par rapport à 2008[3].

Les milliards de la politique de la ville et la croyance en un droit de l'urbanisme « *modernisé* » ne firent qu'illusion. Penchons-nous sur le degré d'équipement d'un des pires « *quartiers sensibles* » de France, où les trafics illicites se mêlent aux funestes règlements de compte : le quartier de La Villeneuve à Grenoble. Cet espace, peuplé de 15 000 habitants environs, s'étend sur 167 hectares, dont 66 d'espaces verts et compte deux piscines, quatre gymnases, une patinoire, huit « *équipements culturels* », trois collèges, six écoles primaires, cinq établissements de formation professionnelle supérieure[4], etc. Pour le maire de la ville, « *c'est un quartier récent, bien équipé en structures publiques, crèches, écoles, collèges et centres sociaux* ». Pour *Le Parisien* : « *Rien n'y manque… commerces, équipements sociaux et sportifs… marché quotidien* »[5]. Et *Le Monde* : « *L'un des mieux dotés de la ville en matière d'aides à l'insertion… centres sociaux… guichets d'aide aux démarches administratives, etc.* »[6]. Il est évident que la politique de la ville et le

1 Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Présenté par Jean-Pierre Blazy, 22 octobre 2014, p. 21.

2 Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Présenté par Jean-Pierre Blazy, 22 octobre 2014, p. 22.

3 Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Présenté par Jean-Pierre Blazy, 22 octobre 2014, p. 23.

4 Xavier Raufer, « Politique de la ville » : plus d'argent public mais pas moins de délinquance ? », Boulevard Voltaire, 11 septembre 2014, adresse universelle : http://www.bvoltaire.fr/xavierraufer/quartiers-sensibles-ghettos-controle-aveux-officiels,177731.

5 Cité par Xavier Raufer, « Politique de la ville » : plus d'argent public mais pas moins de délinquance ? », Boulevard Voltaire, 11 septembre 2014, adresse universelle : http://www.bvoltaire.fr/xavierraufer/quartiers-sensibles-ghettos-controle-aveux-officiels,177731.

6 Émeline Wuilbercq, « Une utopie bien abîmée », *Le Monde*, 28 mars 2013, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/03/28/une-utopie-bien-abimee_3149872_3224.html.

droit de l'urbanisme ont bien travaillé : rien n'y manque. Pourtant, sommes-nous à Calcutta ? Où sont les damnés de la terre ? Le criminologue Xavier Raufer pose ces questions simples que l'on feint ne pas entendre. Pourtant, quelle ville rurale comparable du Cantal ou de la Creuse bénéficie de tels équipements ? Aucune. Et quel est le niveau de criminalité dans ces communes pauvres ? Quasi nul.

L'effort budgétaire, justement, est colossal. Il se chiffre à plus de 62 Milliards sur vingt ans pour la seule rénovation urbaine (2004-2024), si l'on additionne ce qui a été investi et ce qu'il est prévu d'investir. Avant cela, notons qu'il est très difficile de chiffrer ou d'évaluer les résultats des diverses dotations, financements, aides, subventions, etc. Ces dérives faisaient dire à la Cour des Comptes que la seule politique de la ville était une « *machine sans compteur* ». Plus récemment, elle écrivait ceci dans son rapport de 2012, à propos du financement de la *Dynamique Espoir banlieues* : « *La dynamique Espoir banlieues repose sur un engagement triennal des ministères intervenant dans les quartiers sensibles et les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre sont répartis sur l'ensemble des budgets ministériels, par redéploiements internes. Néanmoins, aucun document budgétaire ne permet de les chiffrer* »[1]. À propos de l'évaluation de la dotation de solidarité urbaine la Cour des Comptes tenait également ces propos : « *Une dotation dont il est difficile d'évaluer les effets* (…) *Un impact de la dotation de solidarité urbaine difficile à mesurer* »[2]. A propose de la dotation de développement urbain elle écrivait: « *En ce qui concerne la DDU, le ministère du budget manque de visibilité sur l'utilisation de cette dotation. Il serait par conséquent utile d'évaluer son impact, notamment au regard de ses coûts de gestion* »[3]. À propos des subventions aux diverses associations elle analysait : « *comme la Cour l'a souligné dans un précédent rapport* […] *le processus d'attribution de subventions présente un certain nombre de faiblesses ; en particulier, il prend insuffisamment en compte l'évaluation des actions menées par les associations. Ainsi, le renouvellement des subventions relève actuellement plus d'une «* logique d'abonnement *» que d'une logique de sélection des actions les plus efficaces* »[4].

1 Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet 2012, p. 114.
2 Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet 2012, pp. 167-168.
3 Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet 2012, p. 196.
4 Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet 2012, pp. 195-196.

Les chiffres ont parlé, et ont dit plusieurs choses. L'insécurité n'est pas imaginaire, comme certains auteurs ont tenté de le faire croire au cours des années 1980-1990[1] : les explications psychologisantes ont montré leurs limites et leurs inexactitudes. Les chiffres, comme les enquêtes de victimisation, les contredisent. L'insécurité qui flambe est un tocsin qui sonne, un signal que les politiques employées ne fonctionnent pas, la « *nouvelle donne* » en premier. Cet échec est double au regard de la débauche des moyens investis : c'est là le second enseignement. Depuis des années, depuis mêmes des dizaines d'années, des milliards ont été investis, et le droit de l'urbanisme a été profondément remanié. Tous ces efforts n'ont abouti qu'à des résultats beaucoup trop faibles. Sans accabler la « *nouvelle donne* » dans son ensemble, on est en droit de s'interroger : que peut-elle face à l'insécurité ? Manifestement rien du tout. Quel volet de la politique ou du droit de l'urbanisme a démontré son efficacité ? Aucun. Nous le savions, nous en avons la preuve chaque jour. Par ses échecs répétés la « nouvelle donne » a permis de démontrer une chose : les H.L.M. et plus globalement l'environnement architectural des banlieues, ne sont pas responsables de la dégradation de la situation. L'ordre urbanistique, ridiculisé sous le sobriquet « *d'urbanisme ségrégatif* », tient là sa réhabilitation. Dans un mouvement inverse, la « *nouvelle donne* » se trouve accusée, et affaiblie, parce que le socle principal sur laquelle elle reposait, la lutte contre l'insécurité, s'effondre. L'insécurité demeure le principal obstacle à la mixité, à cette mixité qui est précisément censée lutter contre l'insécurité. La situation est inextricable.

Pour décrire ces quartiers visés par la « *nouvelle donne* », le terme de ghetto ne correspond pas. En réalité, le nom qu'on leur donne importe peu. Ce qui les distingue ce n'est pas le taux de pauvreté (des villes sont bien plus pauvres), mais bien l'insécurité, le communautarisme (et avec lui le problème de l'immigration mal gérée et de l'abandon de l'assimilation). Face à ces phénomènes, ce droit est impuissant. Au-delà de ce constat d'inutilité, force est de constater que la « *nouvelle donne* » arrive même à produire des effets néfastes.

§ II : Le caractère nuisible

Charles Péguy disait : « *Il faut toujours dire ce que l'on voit : surtout il faut toujours, ce qui est plus difficile, voir ce que l'on voit* ». Nous touchons du doigt le problème principal de la « *nouvelle donne* ». On ne peut pas se contenter de dire qu'elle fonctionne mal, mais qu'elle évite le

1 Henri-Pierre Jeudy, Renaud Dulong, Werner Ackermann, *Imaginaires de l'insécurité*, Meridiens-Klincksieck, coll. Réponses Sociologiques, 1983.

pire. Ce n'est pas possible parce qu'elle a des effets néfastes. En ce qui concerne la politique de la ville, elle suscite relativement peu de ces effets. En effet, à des politiques qui ne fonctionnaient pas a succédé une politique qui ne fonctionne pas plus, à plus grande échelle. En revanche, pour le droit d l'urbanisme, la réalité est tout autre (A). Ce droit fonctionnait très bien, l'ordre urbanistique aussi. Sa perte se fait d'autant plus sentir. Plus grave, sur les objectifs qu'elle prétend combattre, la « *nouvelle donne* » produit par son action, à certains endroits, l'effet inverse (B).

A) La perte de cohérence du droit de l'urbanisme

Si l'on considère les événements sur un temps long, le droit de l'urbanisme a possédé un objet limité mais clair : la réglementation des activités directement liées à une emprise[1], à une occupation du sol. Sur ce socle solide on affina des techniques juridiques, propres à cette matière, qui privilégiaient logiquement les droits réels. C'est également de cette conception que découle la caractérisation des contraintes d'urbanisme comme servitudes, l'effet le plus courant du droit de l'urbanisme étant de limiter le droit de propriété, ou plus précisément, « *de limiter les prérogatives des propriétaires immobiliers quant à la gestion immobilière de leurs biens* »[2].

Le droit de l'urbanisme cherche à organiser au mieux la construction. Pour autant, un objet limité ne ramène pas forcément à une conception restreinte, comme en témoigne la qualification juridique extensive de construction. L'urbaniste Yves Jégouzo explique en quoi cet élargissement a bousculé cette conception de la construction, qui très vite n'a plus été assimilable aux seuls bâtiments mais s'est vue « *englober les infrastructures, canalisations et autres, des installations telles que les pylônes électriques, etc* »[3]. Après ses atermoiements habituels, le Conseil d'État est allé plus loin en décidant que le fait qu'une construction soit déplaçable n'était en aucun cas un obstacle pour la faire entrer dans le champ du droit de l'urbanisme. Comme ce fut le cas, par exemple, avec des baraquements de chantier[4].

1 Jean-Bernard Auby, « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.*, 1995, p. 39.
2 Jean-Bernard Auby, « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.*, 1995, p. 40.
3 Yves Jégouzo, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, n° 4/2001, p. 233.
4 C.E., 15 avril 1983, *Commune de Menet*, req. n° 28555, publié au Recueil Lebon.

On aperçoit d'un coup d'œil l'étendue du problème : comment bien définir l'objet global du droit de l'urbanisme ? Un élément de réponse fut apporté par le Conseil d'État dans son rapport de 1992 « *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* ». Il y explique que le droit de l'urbanisme répond à trois objectifs : assurer une gestion harmonieuse de l'espace, être une police administrative qui encadre le droit à construire, et mettre en œuvre une politique de développement urbain[1].

Le premier aspect cité du droit de l'urbanisme se fonde sur le constat que l'espace est un bien forcément limité, qu'il faut dès lors en être économe, et donc en planifier l'usage[2]. Le second objet se manifeste, selon le Conseil d'État[3], dans le premier alinéa de l'article L. 111-1 du Code de l'urbanisme qui dispose que : « *Les règles générales applicables, en dehors de la production agricole en matière d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture et la tenue décente des propriétés foncières et des constructions, sont déterminées par des décrets en Conseil d'État*[4] »[5]. Le Conseil se fait plus précis et révèle que cette dimension se retrouve un peu partout dans le droit de l'urbanisme. Elle se retrouve ainsi dans les dispositions du règlement national d'urbanisme (R.N.U.), et, plus généralement, dans les règles de fond, qu'elles soient nationales ou locales, ainsi que dans les règles de forme. Elle peut recouvrir des finalités très diverses, comme la protection de la voirie, la sauvegarde de l'hygiène, la surveillance de l'aspect esthétique des constructions ou encore la protection de l'environnement.

Le dernier objet est réalisable grâce aux instruments d'aménagement foncier et au droit de préemption. Le Conseil d'État définit les premiers de la manière suivante : « *Les projets d'aménagement permettent de définir des zones sur lesquelles une opération d'urbanisation sera entreprise ultérieurement. Ces opérations sont généralement accompagnées de travaux d'équipement que les collectivités locales peuvent prendre à leur charge* »[6]. Ensuite, le Conseil reprend l'article L. 311-1 relatif aux Z.A.C., qui définit bien cet urbanisme opérationnel : « *Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser*

1 Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 29.
2 Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 30.
3 Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 30.
4 À l'époque de la publication du rapport du Conseil d'État, la formule était légèrement différente car la notion de « *décret en Conseil d'État* » n'y figurait pas et il y avait à la place la formule « *des règlements d'administration publique* ». La nouvelle formulation n'est que plus précise.
5 Article L. 111-1 alinéa 1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.
6 Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 31.

l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés »[1]. Cet aspect particulier a été à l'origine d'une évolution majeure du droit de l'urbanisme : en consentant à son élargissement, on a permis la mise en œuvre de politiques volontaristes en la matière. Ce point est crucial. Tout en préservant la logique et la cohérence du droit de l'urbanisme, le législateur l'a fait évoluer en ne le limitant pas au seul encadrement des choix individuels : il doit pouvoir permettre de réaliser des projets d'ensemble.

Cet objet et cette cohérence préservée ont été saccagés par la « *nouvelle donne* » urbanistique. Comme souvent, les problèmes commencèrent avec la L.O.V.[2], puisque cette dernière intègre de nouveaux objectifs que sont tenus de contenir les documents de planification. Une partie de la doctrine a de suite compris que le législateur faisait, sciemment ou non, évoluer l'objet du droit de l'urbanisme. Le problème est que ce changement paraissait grandement impensé. À ce moment-là, le droit de l'urbanisme devint ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre. Le grand urbaniste Hubert Charles déplorait : « *Il en va ainsi de beaucoup de textes actuels qui cherchent à inscrire dans un droit, qui a sa propre logique et sa propre cohérence, des objectifs de nature économique, sociale, technique, au point de faire éclater les catégories juridiques habituelles sans leur substituer des catégories de remplacement. Dès lors, c'est au juge qu'il revient de chercher à reconstituer au cas par cas une cohérence des orientations voulues avec les exigences du droit* »[3]. Sur ce sujet, Jean-Pierre Lebreton n'était pas avare de bonnes analyses non plus puisqu'il affirmait : « *l'urbanisme tend à devenir, parmi les polices administratives spéciales, le généraliste de l'occupation du sol* [...] *Le droit de l'urbanisme colonise les domaines où s'exercent les autres polices administratives spéciales. Cela tient à la faible consistance conceptuelle de l'urbanisme* « attrape tout » *et à l'accumulation de loi fixant de nouvelles missions à ce droit et ajoutant à chaque fois de nouveaux instruments d'intervention* »[4].

La charge la plus percutante vint cependant, et sans aucun doute, du Conseil d'État, avec son fameux rapport de 1992. Il y expliquait que les évolutions de l'époque relatives à l'objet du droit de l'urbanisme étaient marquées par une fâcheuse tendance à la dispersion. La tentation se

1 Article L. 311-1 alinéa 1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la « loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.
2 « Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville », *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9521.
3 Hubert Charles, « La loi d'orientation pour la ville et le droit de l'urbanisme », *Administrer*, novembre 1991, pp. 8-9.
4 Jean-Pierre Lebreton, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *A.J.D.A.*, n° spécial, 20 mai 1993, pp. 21-22.

faisait croissante de « *donner une traduction concrète à des politiques ayant des objets très éloignés de ceux du droit de l'urbanisme, sous la forme de règles incorporées à ce droit* »[1]. Le Conseil relevait également que cette évolution s'expliquait par la volonté de faire coïncider deux objectifs : afficher une priorité politique et rechercher une exécution efficace de dispositions ne correspondant pas à l'objet du droit de l'urbanisme. La L.O.V se situe précisément dans ce cas-là. Pour autant, le Conseil d'État ne s'est pas livré à un réquisitoire implacable contre le législateur : puisqu'on lui demandait son avis, il le donna. Les conseillers d'État souhaitaient, avant tout, rappeler aux destinataires de ce rapport que ces nouvelles préoccupations étaient tout à fait légitimes, mais que vouloir les incorporer dans le droit de l'urbanisme comportait un risque important de déstabilisation de la matière sans garantie aucune que cette stratégie fonctionne. Les conseillers rappelèrent cette évidence : « *La plupart des politiques sectorielles ont une assiette géographique et spatiale. Pour autant, elles ne doivent pas nécessairement trouver de transcription dans ce droit* »[2]. En d'autres termes, il est vain d'incorporer dans la réglementation d'urbanisme toutes les matières qui ont un lien plus ou moins important avec le sol.

Au-delà du caractère superflu de cette démarche, il y a un risque réel de fragiliser la structure du droit de l'urbanisme et d'en brouiller la perception, même auprès d'un public averti. La suite du rapport est quasi prophétique, notamment lorsque le Conseil explique que le droit de l'urbanisme : « *risquerait de devenir le catalogue des priorités administratives et politiques, le réceptacle naturel de tous les programmes d'action* » et qu'une : « *telle évolution se traduirait nécessairement par une perte de substance des règles relevant à proprement parler du droit de l'urbanisme* »[3]. Il rappelait également : « *Dans l'esprit de beaucoup, ce droit aurait ainsi vocation à résoudre l'ensemble des maux de la société urbaine. Les problèmes de cohésion sociale et la question de l'immigration ne trouveraient de solution que par le droite de l'urbanisme. Cette tendance est assez récente mais très marquée* »[4].

Les avertissements cordiaux du Conseil d'État ne furent pas entendus. Chaque loi d'urbanisme est allé plus loin que la précédente, à tel point que la négation de l'objet réel du droit de l'urbanisme, et son extension abracadabrante vers plus de « *social* », semble inexorable. La L.O.V. avait sérieusement entamé la cohérence du droit de l'urbanisme, la loi S.R.U.[5] l'aurait sans doute

1 Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 31.
2 Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 32.
3 Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 32.
4 Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 11.
5 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777 ; voir *B.J.D.U.*, n°6/2000, numéro spécial loi S.R.U. et *A.J.D.A.*, dossier spécial, janvier 2001.

achevée. Depuis la L.O.V., le droit de l'urbanisme est devenu une « *sorte de trou noir attirant la matière à juridiciser* ». Depuis la loi S.R.U., l'ambition de détruire l'ancien ordre urbanistique est manifeste. Yves Jégouzo dans son article « *L'impact de la loi S.R.U. sur la nature du droit de l'urbanisme* » présente bien cette ambition nouvelle assignée à ce droit. Le triple objet qu'avait rappelé le Conseil d'État dans son rapport de 1992 est mis au rencart. Le Conseil d'État lui-même est allé à Canossa depuis. Désormais, on fixe au droit de l'urbanisme l'objectif de « *mise en cohérence de nombreuses politiques publiques qui concourent au développement urbain, l'urbanisme, bien évidemment, mais aussi les déplacements urbains, le logement social, l'équipement commercial, etc.* »[1].

Autre ambition, symptomatique du patronage de la « *nouvelle donne* » urbanistique sur cette loi S.R.U., la volonté d'inscrire, dans le droit de l'urbanisme et ses instruments, les projets politiques de développement et de gestion des villes. Il s'agit là d'une différence majeure entre les anciens P.O.S. et les nouveaux P.L.U. Un P.L.U. est de façon schématique un P.O.S. auquel on a ajouté un projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) à caractère normatif[2]. Pourquoi rapprochons-nous cela de la « *nouvelle donne* » urbanistique ? Cette dernière est portée par un fort courant néo-libéral, qui vante « *l'urbanisme de projet* » et prône pour ses plus virulents défenseurs l'abandon d'une grande partie d'une réglementation d'urbanisme jugée paralysante. Sauf que la contradiction intrinsèque à la « *nouvelle donne* » se fait ressentir sur ce point. Elle est le fruit d'une idéologie ultra-libérale où la « *liberté* » économique est concurrencée par des éléments sociaux. Ces éléments sociaux sont ceux du social-libéralisme, proches de l'assistanat.

Comme toujours depuis 1991, le droit de l'urbanisme est au milieu du gué. La loi S.R.U. n'a logiquement pas tranché. Le législateur a conservé la réglementation antérieure, mais y a ajouté ce que le Conseil d'État redoutait : un catalogue de priorité politiques et juridiques, les fameux « *projets* ». Ces derniers sont aussi divers que variés.

Si le mariage du droit de l'urbanisme avec des normes environnementales est compliqué, il ne semble pas contre-nature. On ne peut pas en dire autant pour ce qui est des normes dites « *social* », proches du sociétal. Cette transmutation n'est pas restée sans conséquences sur le droit de l'urbanisme ultérieur, chaque loi épaississant un peu plus le brouillard. Le législateur tenta de conserver l'ancienne cohérence du droit de l'urbanisme, celle qui avait fait sa fortune, en vain. Les lois de simplification n'y pourront rien non plus, puisqu'elles rajoutent toujours 100 pages au Code

1 Yves Jégouzo, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, n° 4/2001, p. 226.
2 Philippe Baffert, Brigitte Phémolant, « Une nouvelle approche de l'aménagement et des questions urbaines », *B.J.D.U.*, n° 6/2000, numéro spécial loi SRU, p. 376.

de l'urbanisme, pas plus que la recherche effrénée de « *cohérence* ». Celle-ci n'a jamais été autant invoquée que depuis qu'elle s'est absentée. La « *nouvelle donne* » urbanistique est bien trop éloignée de l'objet réel de l'urbanisme pour ne serait-ce qu'obtenir un accommodement raisonnable avec lui.

Pour citer Yves Jégouzo : « *Le droit de l'urbanisme, désormais, ambitionne de régir la ville dans sa globalité et se fixe, pour ce faire, des finalités multiples, allant de la maîtrise de la forme et des infrastructures urbaines à l'amélioration de la qualité de vie, en passant par la cohésion sociale* »[1]. Cette citation résume assez bien ce qu'est devenu le droit de l'urbanisme, à savoir un droit de l'urbain[2]. La ville, en tant que territoire et organisation sociale, a longtemps été régie par divers droits : le droit de l'urbanisme régissait l'occupation des sols et l'implantation des équipements, le droit de l'habitat, l'occupation sociale, le droit applicable aux services urbains, etc. Mais le droit de l'urbanisme a « *étendu de façon tentaculaire son champ normatif et impose* « un nouvel ordre urbanistique »[3]»[4]. Loin de sa conception originelle, et devant les échecs prévisibles et répétés de la « *nouvelle donne* », il est évident que le droit de l'urbanisme n'a pas à régir l'utilisation du sol, mais seulement son occupation.

Cet élargissement incessant se manifeste avec les nombreux objectifs assignés au nouveau droit de l'urbanisme, à ce droit qui se tient en conformité morale avec les commandements du gauchisme culturel.

Trois catégories d'objectif semblent se dessiner: les objectifs environnementaux, les objectifs économiques, et les objectifs sociaux. Les premiers sont les plus nombreux et sont, sans aucun doute, problématiques, mais ils ne souffrent pas d'une carence de solutions. Avec le temps, le législateur et le juge trouveront les remèdes efficaces à ces maux. Ce sont deux législations différentes qui se rencontrent, mais deux législations complémentaires : leur mariage semble naturel. En effet, on peut constater une préoccupation pour les questions d'environnement dans l'ancien droit de l'urbanisme[5]. Par ailleurs, régir l'occupation du sol peut être également considéré comme la gestion de l'absence d'occupation, de sa préservation. Le lien est beaucoup plus évident que pour toute autre discipline qui rencontrerait le droit de l'urbanisme, et les fusionner purement et

1 Yves Jégouzo, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, n° 4/2001, p. 226.
2 Hubert Charles, « De l'urbanisme au renouvellement urbain, le droit des sols dans la tourmente », dans *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, p. 69.
3 Cité par Isabelle Savarit-Bourgeois, l'expression est empruntée à Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON, Répertoire Defrénois, 2004.
4 Isabelle Savarit-Bourgeois, *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, octobre 2014, p. 75.
5 Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 30.

simplement en supprimant au passage la dispersion des dispositions, les répétitions ou les contradictions, ferait gagner en cohérence les deux matières.

Pour les questions économiques, le lien paraît soudainement moins évident. Les objets sont différents, même si, pour Yves Jégouzo, l'urbanisme n'est pas totalement étranger à cette discipline et que « *le juge a reconnu*[1] *cette fonction économique du droit de l'urbanisme* »[2]. Pour autant, il a reconnu cette fonction par le biais d'un motif d'urbanisme traditionnel qui devait être présent, l'objectif premier ne pouvant être la seule régulation économique. De cette manière, dans l'arrêt cité, le Conseil d'État a interdit l'implantation de grandes surfaces, non pas pour préserver le petit commerce d'une concurrence, mais pour ne pas risquer des générer des problèmes de circulation.

Un autre exemple de cette différence entre l'objet du droit de l'urbanisme et l'objet de l'économie peut être trouvé dans le droit de préemption commercial, lequel vise la protection de la diversité commerciale. Plutôt voué à être inséré dans le Code de commerce, il le fut dans le Code de l'urbanisme « *en raison de sa finalité et de sa parenté technique avec le droit de préemption urbain* »[3]. Intégré dans un chapitre 4 intitulé « *droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux* », il a pour objectif de lutter contre la désertion des petits commerces dans les zones rurales et dans les centres-villes[4]. On remarquera ici que les dispositions relatives à ce droit de préemption se trouvent dans trois codes différents. Dès lors, on peut se poser la question de l'intégration de cet outil au droit de l'urbanisme. La fonction commerciale du droit de l'urbanisme porte atteinte à la lisibilité de la matière, sans toutefois être d'une gravité majeure. On peut en arriver à cette conclusion parce que les dispositions et les objectifs de nature économique assignés au droit de l'urbanisme – qui découlent tous plus ou moins de l'exigence de mixité fonctionnelle – sont peu nombreux, et, par voie de conséquence, ne posent pas de réels problèmes.

C'est en évoquant la finalité « *sociale* » du droit de l'urbanisme que l'on aborde un sujet de tensions et d'incompréhensions. Comme en matière économique, le droit de l'urbanisme n'était pas totalement étranger à ces considérations[5]. À l'origine conçu, après la première guerre mondiale,

1 C.E., 7 mai 1986, *Société Guyenne et Gascogne*, *A.J.D.A.*, 1986, p. 523, note Fernand Bouyssou.
2 Yves Jégouzo, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, n° 4/2001, p. 228.
3 Isabelle Savarit-Bourgeois, *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, octobre 2014, p. 80.
4 À cette fin ont été insérés dans le Code de l'urbanisme trois articles : les articles L. 214-1, L. 214-2 et L. 214-3. Ont également été modifiés les articles L. 145-2 du Code de commerce et L. 2122-22 du Code général des collectivités territoriales. Voir sur cette question Christian Debouy, « Concurrence entre les droits de préemption « *urbain* » et « *commercial* » », *A.J.C.T.*, 2011, actu. 260.
5 Yves Jégouzo, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, n° 4/2001, p. 228.

comme liées à des préoccupations de salubrité[1], il changea très légèrement après la seconde guerre mondiale. C'est qu'il fallait construire massivement, mais on restait principalement, même avec les Z.U.P., dans des questions d'implantations d'équipements. Une situation qui n'avait rien à voir avec la L.O.V. et son commandement de mixité sociale dans l'habitat, sans parler de la loi S.R.U.

Pour avoir une bonne compréhension de ce sujet, il convient d'aborder les problèmes de la bonne façon. Il convient d'abord de noter que les observations seraient très semblables à celles faites à propos des considérations économiques si nous n'avions pas, au préalable, démontré que cette exigence de « *mixité sociale* » masque en fait une mixité sociétale, culturelle. Par ailleurs, que l'on soit dans la question sociale ou culturelle, la question est toujours celle de l'objet de l'organisation de l'utilisation du sol. Reste que les observations ne sont pas les mêmes. Si le sujet de la « *nouvelle donne* » avait été, comme elle le proclame sans cesse, la mixité sociale, les actions choisies auraient dû être bien différentes. Quand on examine la situation à travers le prisme du social, on constate que cela fait des années qu'il existe un véritable exode urbain. Pour l'urbaniste Sylvain Pérignon, « *cet exode, qui a pu paraître choix de classes moyennes en voie d'ascension sociale est devenu également la seule solution possible pour des classes populaires chassées des anciens quartiers ouvriers en voie de gentrification, ou fuyant les «* zones urbaines sensibles *» pour des raisons d'insécurité culturelle ou d'insécurité tout court* »[2]. L'urbaniste a pressenti ce que le géographe Christophe Guilluy[3] a démontré : la fuite des classes populaires des métropoles vers la périphérie.

Au regard de ce constat, si la nouvelle préoccupation de l'urbanisme avait été « *sociale* », le droit de l'urbanisme aurait pris le chemin d'une véritable organisation de la « *ville diffuse* » engendrée par cet exode. Il aurait dû organiser cette France périphérique. Il n'aurait pas tenté vainement de la contenir au moyen de ces mesures qui se sont révélées être des artifices dérisoires. Le droit de l'urbanisme s'est plutôt orienté vers une organisation et une valorisation des métropoles, vers les bouts de territoires les plus « *rentables* ». Pour s'en convaincre il suffit de voir la pauvreté du code de l'urbanisme concernant les dispositions relatives aux campagnes, aux lieux faiblement urbanisés ou à ceux en croissances d'habitants. On trouve un autre exemple de ces dispositions qui ne tiennent pas compte de cet exode urbain dans la reconstruction de la ville sur la ville. Cet objectif, d'apparence louable, a pour effet logique de raréfier le foncier, et donc d'augmenter sa valeur. Ce phénomène accentue la gentrification en vigueur dans les métropoles, accélérant un peu

1 C.E., 4 avril 1931, *Mme Dumy*, Sirey 1932, III, p. 100, note Pierre Delvolvé.
2 Sylvain Pérignon, « Pour en finir avec les urbanistes », *B.J.D.U.*, n° 3/2014, p. 163.
3 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourrin Editeur, coll. Politique, octobre 2010.

plus le départ des classes populaires qui souhaiteraient rester en ville. Même l'argument-massue de la reconstruction de la ville sur la ville, à savoir le respect de l'environnement par une limitation de la consommation d'espace, est devenu inopérant face à la réalité des événements.

Ainsi, le droit de l'urbanisme français se trouve écartelé par des objectifs contraires. On ne compte plus les contradictions, comme celle de la nécessité de construire des logements sociaux à bas prix et la volonté, animée du souhait de protéger l'environnement, de privilégier les constructions dans les villes, à l'endroit même où la valeur du foncier flambe. Le droit de l'urbanisme s'est transformé en moulin à prière. Ces prières sont effectives mais inefficaces, et point même n'est besoin, pour nous en rendre compte, d'aborder le principe d'indépendance des législations ou la notion de servitude d'urbanisme, lesquels n'ont plus lieu d'être.

Face à cette situation, le législateur est toujours tenté de faire des efforts de simplification, sans jamais y parvenir pour autant. À titre d'exemple, depuis la loi S.R.U., le contenu de l'article L. 121-1 a été modifié plusieurs fois. À tous les objectifs des documents d'urbanisme mentionnés en 2000, le législateur a ajouté les performances énergétiques, la répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, le développement des communications électroniques, la diminution des obligations de déplacement, la réduction des gaz à effet de serre, la production énergétique à partir de sources renouvelables, ainsi que la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Les évolutions les plus récentes aggravent même la situation. Non seulement l'objet du droit de l'urbanisme en revient à ce qu'il était en 2000, mais il se complique d'éléments n'ayant plus rien à voir avec l'utilisation des sols. Nous en voulons pour preuve le développement des communications électroniques qui, grâce au WIFI, ne passe même plus par une utilisation des sols. Tout cela ne va pas dans le sens de la simplification et de la lisibilité.

Surtout, ces efforts d'accommodements masquent le fond du problème : l'organisation intelligente de la « *ville diffuse* ». Ce sujet est occulté. Le législateur détourne les yeux de cette France périphérique. Pourtant, la ville diffuse est engendrée par un exode urbain qui lui-même est causé à la fois par la gentrification et par une insécurité double : classique, d'une part, et culturelle, de l'autre. Le phénomène de gentrification aurait pu être mieux contenu si le droit de l'urbanisme n'avait pas pris la voie de la raréfaction virtuelle du foncier dans les centres urbains. Ajoutons même que l'urbanisme n'avait pas besoin des objectifs apportés par la « *nouvelle donne* » pour y parvenir. En revanche, il en est tout autrement pour les insécurités. Ce sont elles les principaux

éléments déclencheurs du départ vers la périphérie. C'est contre eux que la « *nouvelle donne* » ferraille en vain. Nous avons démontré qu'elles ne pouvaient être réglées par des dispositions à caractère urbanistique et que l'élargissement sans fin d'un urbanisme toujours plus complexe et illisible n'y changera rien. Faire le contraire reviendrait, pour utiliser les termes de Georges Pompidou, à « *s'opposer au cours des fleuves et prétendre les ramener à leur source* »[1].

B) Les effets pervers

La « *nouvelle donne* » urbanistique, par ses faux-semblants, ses discordances, ses contradictions, a sérieusement entamée la cohérence du droit de l'urbanisme. Elle l'a rendu lourd et instable, et ce pour des résultats nuls. Quelques fois, elle a même produit des effets proprement inverses à ceux recherchés. Prenons un des sujets phares de la « *nouvelle donne* » : l'étalement urbain. Ce phénomène, dont le nom est péjoratif (on pourrait parler d'exode urbain), contreviendrait aux exigences environnementales, en même temps qu'il accentuerait les problèmes de mixité sociale. Certes, le droit de l'urbanisme était, et est censé toujours être, le droit du développement urbain maîtrisé. Les premiers plans d'urbanisme visaient ce dessein, et la législation d'urbanisme s'est même peu après enrichie de normes visant à organiser l'expansion anarchique des lotissements. En somme la lutte contre l'étalement urbain n'est pas une idée neuve : la seule nouveauté réside dans la façon dont cette lutte est menée.

La lutte actuelle contre ce phénomène ne trouve pas de réelles justifications urbanistiques : les considérations sont plutôt morales. De la part de responsables politiques et même d'urbanistes, on assiste à une véritable diabolisation[2]. Les mots manquent pour qualifier les maux dont *l'étalement urbain* est responsable. C'est oublier que ce phénomène a lieu dans la France périphérique, dans cette France où vit une majorité de français. Ces gens ont parfois fait le choix de l'étalement urbain, reste que, pour la grande majorité d'entre eux, ils se le sont vu imposé. Ils l'ont fait pour fuir « *les* « zones urbaines sensibles » *pour des raisons d'insécurité culturelle ou d'insécurité tout court* »[3].

Cette réalité, les tenants de la « *nouvelle donne* » ne veulent pas la voir. Disons-le sans ambages : personne ne souhaite voir pulluler des allées de lotissements coûteuses en équipements

1 Georges Pompidou, discours du 18 juin 1965 à l'Assemblée nationale.
2 Sylvain Pérignon, « Pour en finir avec les urbanistes », *B.J.D.U.*, n° 3/2014, p. 163.
3 Sylvain Pérignon, « Pour en finir avec les urbanistes », *B.J.D.U.*, n° 3/2014, p. 163.

publics. Il est évident que cette attitude est préjudiciable en termes d'environnement. Il est évident qu'elle participe à créer un mouvement de séparatisme culturel, bien avant d'être social. Reste que, une fois de plus, la « *nouvelle donne* » pose les mauvais constats et obtient de mauvais résultats. Ses tenants radotent sur le « *vivre-ensemble* », sur la consommation irresponsable et inutile des espaces naturels et des espaces agricoles, sur la voiture et son mauvais bilan carbone… Pour reformuler une bonne phrase d'Alain Finkielkraut, nous dirions que « *cette politique d'urbanisme n'a pas d'adversaires légitimes, elle ne rencontre que des scélérats* ». Ces considérations strictement morales ont conduit à une traduction juridique désastreuse.

L'exode urbain entamé dans les années 1970 a conduit à l'étalement urbain actuel. Quelle est la réponse juridique à ce phénomène ? La reconstruction de la ville sur la ville. C'est-à-dire que la réponse publique à l'exode urbain a consisté à lancer une politique qui va mécaniquement raréfier le foncier urbain en créant une dynamique supplémentaire de hausse des prix, laquelle hausse va conduire encore plus de personnes à quitter les villes et va favoriser d'autant plus l'étalement urbain. La « *nouvelle donne* » ne peut être tenue pour responsable de cet exode, mais, en poursuivant ses envies de « *mixité sociale* » à tous prix, elle est passée à côté de l'organisation de ce grand mouvement. À certains égards, elle l'a même aggravé.

Dans le même ordre d'idées, nous pouvons relever le fameux objectif de construction minimale de logements sociaux, de 20% dans chaque commune de plus de 3 500 habitants, exprimé dans le célèbre article 55 de la loi S.R.U.[1], lequel a été modifié par la loi A.L.U.R.[2] ,qui fit passer ce seuil de 20 à 25 %. Cet objectif n'est pas sans effets indésirables dans plusieurs domaines. L'économiste Vincent Bénard[3], en explique certains que l'on retrouve dans la pratique. Il commence par le cas d'une petite commune, située à l'extrémité de l'agglomération de Bordeaux, et précise que des exemples semblables existent à la périphérie de toutes les grandes agglomérations de France. Cette commune compte 7 000 habitants, et seulement 5 % de logements sociaux. Ce faible pourcentage s'explique par ceci que dans ces petites communes ce mode de logement n'est pas celui du développement habituel de l'habitat.

1 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

2 « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809.

3 Vincent Benard, « Immobilier : Comment la loi SRU vous pénalise tous », *Contrepoints*, 2 novembre 2014, adresse universelle : http://www.contrepoints.org/2013/11/02/144802-immobilier-comment-la-loi-sru-vous-penalise-tous-au-profit-dune-kleptocratie.

Jusqu'ici, le maire, dont la commune possédait un budget confortable de dix millions d'euros environ, acceptait de payer 50 000 euros d'amende S.R.U., afin de ne pas avoir à développer son parc social et ni à imposer aux constructions neuves le coût de ces logements sociaux. Mais la loi A.L.U.R. a décidé de multiplier par cinq cette amende. Pour la commune, cela représente maintenant 250 000 euros annuels, soit 2,5% de son budget annuel, c'est à dire 7% de ses rentrées fiscales. Sur ce point, le maire de la commune explique : « *Si j'admets de nouvelles constructions privées, je dégrade encore mon quota SRU, et j'augmente mon amende. Si je veux passer de 5% à 25%, il faudrait que sur ma commune ne se construisent QUE des* logements sociaux pendant 10 ans, vu le rythme de construction généralement constaté. Seulement, comme le logement social est le plus souvent financé par un surcoût sur les logements privés, c'est *impossible. Si je veux rattraper mon retard, il faut qu'à tout nouveau lotisseur, j'impose non pas 25 % de logements, sociaux, mais… 35 ou 40 %. Mais aucun lotisseur ne voudra imputer sur 6 logements le déficit lié à la vente à perte de 4* logements sociaux à des organismes de logement social. Et donc les lotisseurs iront construire dans les communes qui ont déjà beaucoup de *logements sociaux* »[1].

On voit bien où se situe le problème. À la base, ces dispositions ont été imposées en vue de favoriser la mixité de l'habitat, et ce au nom de cet *hubris* de mixité sociale. Seulement, à vouloir frapper toujours fort, presque aveuglément, pour toujours aller plus loin, les quotas de construction de logements sociaux imposés aux communes ont produit l'effet inverse à celui recherché. Le quota de logements sociaux, appliqué à certaines communes, a conduit et conduit encore au regroupement des logements sociaux dans les villes qui en possèdent déjà trop... Certes, cela respecte une des exigences de la mixité de l'habitat, car des logements non sociaux sont construits dans des communes qui comptent trop de logements sociaux, mais cela ne favorise pas, au contraire, la construction de logements sociaux dans les communes qui en comptent peu. Le second problème est de taille. Les divers quotas de logements sociaux sont l'instrument-phare de la mixité de l'habitat. Quand ils ne sont pas respectés, ils constituent un argument-massue. Cependant, lorsqu'ils sont mis en œuvre de façon stricte dans certaines communes, ils conduisent à ce qu'encore moins de logements sociaux soient bâtis dans les communes qui sont le plus censées en accueillir.

1 Entretien avec Christophe Duprat, maire de Saint-Aubin-de-Médoc, cité par Vincent Benard, « Immobilier : Comment la loi SRU vous pénalise tous », *Contrepoints*, 2 novembre 2014, adresse universelle : http://www.contrepoints.org/2013/11/02/144802-immobilier-comment-la-loi-sru-vous-penalise-tous-au-profit-dune-kleptocratie.

Mais ces quotas n'ont pas d'effets néfastes sur les seules petites communes. Les grandes agglomérations sont également concernées. La loi A.L.U.R. prévoit que toute opération de plus de dix logements, ou de plus de 2 000 m² de S.H.O.N., comporte 25 % de logements sociaux, que le promoteur doit revendre à perte à un bailleur social. Le promoteur doit donc reporter la perte sur le prix des logements vendus au secteur social sur les acheteurs de logements privés. C'est ainsi du moins que l'entend le dogme. Dans la pratique, un logement social est couramment revendu avec une perte de 400 à 600€/m^2 aux bailleurs sociaux. Il en résulte que les acheteurs privés surpaient leur logement neuf de 200 à 300€ du mètre carré[1]. L'auteur a eu l'occasion de démontrer que ce dispositif conduisait à construire, au total, beaucoup moins de logements que si la construction était libre[2]. Voilà encore un exemple de dispositions issues de la « *nouvelle donne* » qui ont des effets inverses aux l'objectif qu'on leur avait assigné.

Un autre effet pervers peut être trouvé dans les problèmes de transcriptions dans la pratique des injonctions de mixité sociale, notamment dans la pratique des logeurs. Sur ce point, il faut faire la distinction entre deux cas de figures : la pratique des Sociétés Anonymes d'H.L.M., et celle des offices. Les deux cas ont des conséquences néfastes et sont en désaccord avec le principe de mixité sociale. La première donne la priorité à la rentabilité du patrimoine, ce qui se traduit par une stratégie que l'on peut qualifier de « *remplissage* »[3]. La seconde est quant à elle plutôt axée sur la préférence locale qui conduit à privilégier le fait d'être résident de la commune ou d'y travailler.

Ce qui est compliqué dans ce cas précis, c'est que la pratique peut paraître en adéquation avec l'objectif de mixité sociale puisque la stratégie de remplissage des S.A. d'H.L.M. conduit à accepter des locataires plus solvables, ce qui est compatible avec l'objectif de déconcentration de la pauvreté qu'est la mixité sociale[4]. Cependant, si on analyse plus avant la situation, on remarque vite où se situe le problème. La demande de logement social est majoritairement composée de ménages étrangers et immigrés ainsi que de ménages à très faibles ressources. Or « *l'analyse des revenus des entrants dans les sites montre que les ménages dont le chef de ménage est immigré ont des revenus supérieurs aux familles françaises dont le chef de ménage est né en France, composées de mères*

1 Vincent Benard, « Immobilier : Comment la loi SRU vous pénalise tous », *Contrepoints*, 2 novembre 2014, adresse universelle : http://www.contrepoints.org/2013/11/02/144802-immobilier-comment-la-loi-sru-vous-penalise-tous-au-profit-dune-kleptocratie.

2 Vincent Bénard, *Logement : crise publique, remèdes privés*, Romillat, novembre 2007.

3 Christine Lelévrier, « Pratiques de logeurs ; de la mixité au processus de regroupements », dans Marie-Christine Jaillet, Évelyne Perrin, François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine et mixité*, Actes du séminaire « *mixité* » de 2004, coll. recherches, PUCA, 2008, p. 235.

4 Même si sur ce sujet, tout n'est pas clair. On ne sait jamais vraiment si l'objectif est, officiellement, de faire venir des « *classes moyennes* » dans des zones « *pauvres* » (ce qui semble être le cas) ou de faire venir des personnes défavorisées dans des zones aisées.

seules avec des enfants et de personnes seules jeunes »[1]. Nous avons démontré qu'en réalité la mixité sociale n'est guère plus que la qualification euphémisée de la mixité ethnique. Par conséquent, la pratique des S.A. d'H.L.M. entre en conflit avec l'objectif véritable de la mixité en regroupant les populations immigrées[2]. Cet état des choses semble venir confirmer la maxime de Pascal : « *Qui veut faire l'ange fait la bête* »[3].

Nous pourrions continuer cet inventaire des dysfonctionnements de cette « *nouvelle donne* » urbanistique. Elle est plus qu'imparfaite, c'est une évidence. Nous l'avons vu, c'est une politique de faux-semblants ; pétrie de contradictions ; qui a fait du droit de l'urbanisme un fatras en détruisant sa cohérence et a même des effets néfastes contraires à ses objectifs. Pourtant elle demeure envers et contre tout. Mais le plus étonnant est que tout le monde s'accorde plus ou moins sur son échec et sur l'échec de l'une de ses principales composantes : la politique de la ville. Cette dernière joue un rôle moteur dans la « *nouvelle donne* » mais c'est également la plus décriée. Même Jean-Marie Delarue, ex-délégué interministériel à la ville, un de ses plus fervents défenseurs à l'époque a reconnu son échec : « *la politique sociale qui réussit ne se manifeste pas, seul son échec crie* »[4]. Alors, comment expliquer sa résistance ?

La politique de la ville est née d'une critique des grands ensembles et des effets sociaux qu'on leur attribuait : la ségrégation sociale dans les banlieues. La politique de la ville, c'était le seul traitement possible du mal, la panacée ; c'était les « *idées novatrices* » : la territorialisation des politiques publiques, leur contractualisation, la participation du public, etc. Ce fut surtout la mise en musique des principes néo-libéraux à laquelle la gauche, puis la droite, s'étaient convertis.

Politique portée par une élite en contradiction avec les aspirations du peuples, l'un des principaux problèmes auxquels elle a dû faire face était de s'arrimer à d'autres idées qui « *font recette* ». C'est de là qu'est venue la récupération d'un vocabulaire républicain, qui rendait cette politique plus « *acceptable* ». Mais il ne faut pas y voir non plus un renoncement. En effet, les tenants de cette politique demeuraient persuadés qu'il fallait redéfinir certains principes républicains, que l'air du temps l'imposait. On cherchait les accommodements raisonnables. C'est de

1 Christine Lelévrier, « Pratiques de logeurs ; de la mixité au processus de regroupements », dans Marie-Christine Jaillet, Évelyne Perrin, François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine et mixité*, Actes du séminaire « *mixité* » de 2004, coll. recherches, PUCA, 2008, p. 237.

2 Christine Lelévrier, « Pratiques de logeurs ; de la mixité au processus de regroupements », dans Marie-Christine Jaillet, Évelyne Perrin, François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine et mixité*, Actes du séminaire « *mixité* » de 2004, coll. recherches, PUCA, 2008, p. 236.

3 Blaise Pascal, *Pensées*, Gallimard, coll. Folio classique, 1977, p. 370.

4 Jean-Marie Delarue, Intervention prononcée lors du colloque « La République au défi des banlieues », Colloques de la Fondation Res Publica, 9 janvier 2006.

cette manière que fut abandonnée l'assimilation au profit de l'intégration ou que la notion de solidarité républicaine s'est muée en une gestion des inégalités à la marge.

Un autre élément fut fondateur de la politique de la ville : le refoulement de la question d'immigration. Partant du principe très néo-libéral que l'immigration est à la fois inéluctable et une chance, les tenants de la politique de la ville ont choisi de nier le défi de l'assimilation du nombre et opté pour l'intégration. Mais refoulement ne signifie pas méconnaissance, comme en atteste l'objectif de mixité sociale qui, nous l'avons vu, est en réalité un objectif de mixité ethnique. La mixité c'est aussi un moyen de rendre la politique de la ville plus acceptable. Pour résumer, la politique de la ville est une politique néo-libérale qui pour s'imposer a fait le choix du compromis sur des sujets sensibles.

Conclusion de la Section II

La « *nouvelle donne* » urbanistique se distingue par son inefficacité. Son cœur nucléaire, la politique de la ville, est passé à côté des objectifs principaux qu'on lui avait assigné. Notamment le fait de parvenir à « *décloisonner* » les quartiers, à les rattacher à la ville-centre. Les écarts entre quartiers, notamment en ce qui concerne le niveau de vie, le chômage, ou plus globalement les conditions économiques, ont continué à se creuser. Les mauvais constats et les mauvaises solutions étaient tristement annonciatrices de cet échec.

Dans le même temps, et c'est le plus grave, les sujets fondamentaux ont été ignorés. Un problème important qui perturbe la vie de ces quartiers populaires est l'insécurité, sous toutes ses formes. C'est parce qu'elle perdure que se maintient un fossé entre les banlieues populaires et la ville centre. Elle constitue également un repoussoir pour les habitants de la France périphérique, qui refuse de s'y rendre. Finalement, ces banlieues demeurent une porte d'entrée entre le Nord et le Sud. Sur cette problématique, la « *nouvelle donne* » a brillé par son absence d'actions et même de propositions. La politique de la ville n'a traité ce problème que marginalement.

La juriste Emmanuelle Deschamps soulignait dans sa thèse que si cet « *urbanisme social* »[1], cet urbanisme rénové que nous nommons « *nouvelle donne* » urbanistique, n'allait pas résoudre tous les problèmes, l'inertie des pouvoirs publics serait encore plus dommageable. On ne saurait se satisfaire de cette rhétorique du moindre mal car non seulement elle n'a pas atteint les objectifs demandés, mais plus encore, elle a été sur certains points nuisible. Les amendements successifs portés au droit de l'urbanisme l'ont fait dévier progressivement de son objectif. Ce droit de nature assez complexe s'est alourdi inutilement, et est devenue difficilement lisible. Pire encore, sur certains sujets les mesures prises ont localement produit les effets strictement inverses de ceux recherchés, et l'on peut en imputer la responsabilité à cette « *nouvelle donne* ».

1 Ce que nous nommons la « *nouvelle donne* » urbanistique.

Conclusion du Chapitre II et de la Partie I

Ce qui a traversé l'ensemble de cette partie, et ce chapitre en particulier, ce sont les rapports de force, que nous avons mis en évidence, entre les différents acteurs et les différentes politiques. Nous sommes partis des origines du droit de l'urbanisme pour expliquer le moteur de ses évolutions, et nous sommes arrivés au désarroi urbanistique actuel. Ce n'est pas tout de le constater, il nous a fallu l'expliquer. Le tournant a eu lieu dans les années 1990 avec d'abord l'insertion, dans le droit de l'urbanisme notamment, d'une variété de thèmes (mixité sociale, droit au logement, droit à la ville) tous en rapport avec la lutte contre la ségrégation urbaine. Et ensuite, par la mise en place de la politique de ville. Politique multi-sectorielle qui est un condensé des évolutions politiques et sociétales depuis Mai 68, elle est la formalisation juridique parfaite de ce que Jean-Pierre le Goff appelle l' « *héritage de Mai 68* ». C'est pour cela que par rapport aux autres droits, urbanisme ou logement, elle a eu pendant un certain temps une aura qui la plaçait au-dessus d'eux. Schématiquement, les solutions pensées dans la politique de la ville irriguaient les autres droits. Le problème c'est que cela n'allait pas de soi, notamment en ce qui concerne le droit de l'urbanisme qui a été depuis son origine, un droit social. Ainsi la redéfinition de la ségrégation urbaine opérée par des sociologues, et récupérée par les pouvoirs publics, obligeait à reconsidérer ce droit, et notamment ses modes d'actions. Dans les années 1990, il semblait y avoir unanimité sur le constat que la ségrégation se matérialisait par la mise au ban, économique, des quartiers populaires des métropoles. Face à un problème économique, les pouvoirs publics optèrent logiquement pour des mesures économiques. Le droit de l'urbanisme fut modifié en conséquence : insertion du concept de mixité sociale. Il en fallait de partout, il fallait l'imposer sur tout.

Mais à l'époque, quelque chose aurait dû alerter tout ce monde enthousiaste devant cette « *nouvelle donne* » urbanistique. Le droit de l'urbanisme, et notamment la politique des grands ensembles, avait permis de favoriser la mixité sociale. Celle-ci avait disparu. Le droit n'avait guère changé pourtant. C'est que les problèmes économiques n'étaient qu'une donnée du problème, la question identitaire était, sans nul doute, la principale. Elle ne fut jamais considérée. Ou du moins pas comme il faut, car la recherche de mixité sociale était surtout un objectif des pouvoirs publics pour parvenir à retrouver de la mixité culturelle. Le droit de l'urbanisme était sensé favoriser quelque chose, tout en faisant mine de ne pas le faire, et en faisant autre chose, qu'il faisait déjà, avec de nouveaux outils dont on peut penser valablement, compte tenu de l'objectif à atteindre, qu'ils étaient sous-dimensionnés par rapport à la tâche à accomplir.

L'échec était prévisible, autant pour le droit de l'urbanisme que pour la politique de la ville. Si les juristes sont pantois devant la rapide dégradation de ce droit, ils semblent s'en « *accommoder* ». La faillite de la politique de la ville, de par sa fonction de locomotive de cette « *nouvelle donne* » urbanistique, pose des problèmes plus visibles. Comme souvent les critiques les plus acerbes proviennent de son propre camp, c'est le cas de la politique de la ville. De nos jours peu de gens la soutiennent sous sa forme actuelle ; tandis que d'autres ont déjà battu leur coulpe[1]. Elle semble en sursis, car sans remettre en question l'idée d'une action, ses tenants en contestent de plus en plus les modes d'actions : la rénovation urbaine, la mixité sociale, etc. Ils en déplorent les non-dits : notamment la mixité sociale comme faux-nez de la mixité culturelle. Ces auteurs sont spirituellement en lien avec les auteurs et acteurs démocrates-chrétiens, de la fameuse « *coalition modernisatrice* » maintenant dissipée, qui avaient permis la création de la politique de la ville.

Malheureusement, comme leurs aînés ils sous-estiment les problèmes liés aux politiques migratoires et s'adonnent à ce que Pierre-André Taguieff appelle l'immigrationnisme. On le ressent dans les solutions qu'ils proposent. Ils veulent entrer dans une nouvelle ère, dans celle de l'organisation d'une société complètement multiculturelle, pas très éloigné du modèle anglo-saxon. Plusieurs auteurs, dans le lignage de Jacques Donzelot, sont particulièrement actifs dans cette critique, notamment Renaud Epstein. Des rapports du Conseil d'État, notamment le rapport Tuot, suivent le même chemin. À la lecture de ces écrits, ouvrages, rapports, nous constatons rien de moins qu'une nouvelle poussée libérale-libertaire à rebours de l'évolution du monde occidental.

Pour eux, l'État n'a pas à se mêler de politique de peuplement, qui plus est sous le faux-semblant de mixité sociale, il faut laisser les gens se regrouper entre communautés, puisque cela facilite, selon eux, leur intégration, leur insertion sur le marché du travail. Il faut donc précipiter le mouvement. Comme pour l'immigration, perçu comme un phénomène inéluctable et invariablement bénéfique. L'État doit cantonner son action à la lutte contre les discriminations qui seraient la source de bien des maux. Finalement, ils pratiquent les solutions brejnéviennes de l'U.R.S.S. des années 1960, si le pays a des problèmes c'est qu'il faut encore plus de communisme. S'il y a des problèmes liés au multiculturalisme dans les banlieues, c'est qu'il faut encore plus de multiculturalisme.

La volonté d'enrayer les processus ségrégatifs par des biais hasardeux s'est fracassée sur le mur de la réalité. La doctrine est unanime sur le sujet. Le droit de l'urbanisme est critiqué, la politique de la ville encore plus. Pour autant, l'un comme l'autre tiennent encore. Alors pourquoi une

1 Nous pensons ici à Jean-Marie Delarue.

politique et un droit qui ont échoué peuvent-ils se maintenir ? Cette « *nouvelle donne* » urbanistique est complexe et ne doit pas être lu selon les grilles de lecture habituelles. Les soutiens à une politique et un droit manifestement inefficaces sont nombreux, et pour comprendre les raisons de ce soutien il faut non plus étudier la lutte contre les processus de ségrégation, par définition à moyen et long terme. Il faut s'attarder sur les traitements directs des formes de la ségrégation urbaine, à savoir les moyens mis en œuvre dans les banlieues.

Deuxième partie

Le droit de l'urbanisme et le traitement des formes de la ségrégation urbaine : le choix de la territorialisation

« *On ne sort de l'ambiguïté qu'à ses dépens* ». Cardinal de Retz

La juriste Emmanuelle Deschamps dans son ouvrage renommé *Le droit public et la ségrégation urbaine* avait scindé ses travaux en deux parties, comme elle le rappelait : « *l'action du droit public sur la ségrégation urbaine ne peut pas se contenter d'une intervention sur les processus de ce phénomène, car ceux-ci ont déjà produit de nombreux espaces ségrégués qui nécessitent un traitement spécifique* »[1]. Cette distinction fondamentale nous l'avons reprise, car elle demeure indispensable pour appréhender comme il se doit la ségrégation urbaine. L'autre point important de cette partie réside dans ce qui relie toutes les mesures prises par les pouvoirs publics pour contrecarrer les effets de la ségrégation : le mode d'action qu'ils ont choisi. Celui de la territorialisation, terme plutôt vaste mais qui peut se résumer comme une action focalisée sur des territoires en particulier. Yves Madiot expliquait fort bien cette nécessité : « *d'un traitement spécifique appliqué à des zones du territoire national : les difficultés de certains espaces (zones rurales, banlieues défavorisées...) doivent être prises en compte directement par le droit afin de corriger des évolutions susceptibles de conduire à la désagrégation de pans entiers de notre système juridique* »[2].

Les pouvoirs publics ne se sont pas mis soudainement à utiliser ce mode d'action, nous pouvons en donner au moins deux explications. La première est l'évolution économique que l'on a fait prendre au pays avec le tournant de la rigueur en 1983. C'est tout ce que nous avons détaillé précédemment : déréglementation, dérégulation, libéralisation. Contrairement à ce que l'on pense d'habitude, le néo-libéralisme à la française n'a pas conduit à un retrait de l'État, mais à un

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 235.
2 Yves Madiot, « Vers une « *territorialisation* » du droit, R.F.D.A., 1995, p. 951.

changement de son mode d'action. Le domaine de la lutte contre la ségrégation urbaine ne fut pas exonéré de ces changements. Il fut même l'un des premiers à changer, comme en atteste le mode d'action choisi pour les politiques sociales urbaines des années 1970-1980 : la territorialisation. Cette précocité s'explique, ces opérations furent les premières à agir contre la ségrégation urbaine reformulée, redéfinie. Comme nous n'étions pas en face d'une définition scientifique, il fallait seulement la justifier par un constat différent : la France avait bénéficié de l'expansion économique, la classe moyenne triomphait, il ne subsistait que des poches de pauvreté dans les banlieues des grandes villes. Les pouvoirs publics ont cessé de considérer la lutte contre la ségrégation urbaine comme une lutte contre les inégalités qui traversent toute la société, mais plutôt comme une lutte des inégalités qu'ils estimaient les plus « *visibles* ». C'est pour cela qu'elle s'est concentrée sur les quartiers populaires peuplés de beaucoup d'habitants issus de l'immigration récente. Logiquement et dans un mouvement inverse, ils ont cessé de considérer la pauvreté de ceux qui avaient quitté ces villes, devenues trop onéreuses et trop multiculturelles.

Ce phénomène fut amplifié par la décentralisation. Comme le rappelait Emmnauelle Deschamps, celle-ci permit l'essor des politiques locales : « *avec les nouvelles politiques spécifiquement territoriales, de nouveaux territoires deviennent objets d'une politique publique*[1] . *La logique est de sortir d'un cadre d'administration préexistant mais inadapté et de créer un nouveau cadre*[2]*, pour résorber un certain décalage entre les territoires administratifs et les territoires fonctionnels ou sociaux* »[3]. Elle cita ensuite ces nouveaux territoires visés : le littoral, la montagne, les pays, etc. Mais cette façon de présenter les choses comme si elles étaient sur un même pied d'égalité est trompeuse, les « *quartiers en difficulté* » ont cannibalisé tous les autres, en terme de lois ou de moyens financiers. De toute cela il est apparu très clairement que les pouvoirs publics ont fait le choix de soutenir ce qui fonctionnait le mieux économiquement : les métropoles, laissant mourir la « *France périphérique* » au bord où elle fut laissée (Titre I).

1 Pierre Muller, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *R.F.S.P.*, n° 2, 1985, pp. 165-188 ; Pierre Muller, *Les politiques publiques*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1990, p. 97 et s. ; Pierre Muller, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, n° 3, septembre 1990, pp. 19-33 ; Serge Wachter, *État, Décentralisation et territoires*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1987 ; Serge Wachter (dir.), *Politiques publiques et territoires*, L'Harmattan, 1989.

2 Bernard Cazeneuve, « Lutte contre les exclusions, inventer de nouveaux territoires », *Pouvoirs locaux*, décembre 1994, pp. 78-80.

3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, p. 238.

Pourtant la ségrégation urbaine des années 1990, et plus encore l'actuelle, n'était plus celle des années 1970. Le tournant de 1983 a précipité les écarts entre les différentes couches sociales, jamais les inégalités n'ont été aussi grandes. Les classes les plus aisées ont su tirer profit de la globalisation, les classes modestes n'ont pas connu la même fortune. Leur situation a au mieux stagné, elle s'est généralement dégradée. Au sein même des classes populaires, une scission a eu lieu, entre les « *natifs au carré* » et les immigrés récents.

Cette réalité n'apparaît pas lorsque l'on s'en tient à l'analyse des politiques publiques : la France semble unie, il ne subsisterait que quelques poches de pauvreté dans les banlieues populaires. Ce sur quoi le droit de l'urbanisme agirait. Pourtant, ce droit n'y peut pas grand chose. Les éléments qui maintiennent cette ségrégation urbaine se trouvent plutôt dans les politiques économiques et migratoires. Qui plus est on ne peut se contenter de reprocher à ce droit son innocuité. Les pouvoirs publics ont orienté la manne de l'argent public vers les métropoles, finalement celles qui en avaient le moins besoin, et délaissé dans le même temps les autres territoires, la « *France périphérique* ». Pendant longtemps cela n'a pas posé de problèmes majeurs, mais aux difficultés des banlieues populaires s'est ajouté le ras-le-bol de cette France oubliée, qui rencontrait elle aussi de graves difficultés économiques. La situation s'est inexorablement crispée. Reste devant nous une France scindée en deux, avec une face chatoyante et une autre plus sombre. La « *nouvelle donne* » urbanistique n'est pas à l'origine de cette rupture, mais assurément elle a participé à son maintien (Titre II).

Titre I

Le traitement des formes de la ségrégation : la concentration des moyens vers les métropoles

« *Est maître des lieux celui qui les organise* ». La Fontaine

Ce choix de la concentration des moyens vers la métropole n'est pas incohérent, les pouvoirs publics ont cherché à favoriser ce qui, économiquement, fonctionnait le mieux. Ces territoires favorisés étaient devenus prospères grâce, notamment, au « *phénomène métropolitain* ». Avant de poursuivre notre raisonnement, des précisions doivent être données à propos des termes employés dans ce préambule, à commencer par celui de métropole. Comme le soulignaient deux auteurs spécialistes de la question : « *Quitte à transiger sur la rigueur définitionnelle et étymologique, il faut sans doute s'accommoder du fait qu'aujourd'hui métropole et métropolisation désignent l'ensemble des phénomènes, dynamiques et fonctionnements qui font l'urbain. À l'image d'autres termes, comme* « gouvernance » *ou* « globalisation »*, la métropole s'est installée et imposée comme le vocable permettant de subsumer un certain nombre de dynamiques territoriales, sociales, économiques, politiques et culturelles en cours dans les plus grandes villes* ».

Quant au phénomène métropolitain : « *comme le notait François Ascher, la métropolisation est aussi indissociablement un processus de* « différenciation ». *En effet, on désigne également par ce terme le processus de polarisation qui travaille les armatures urbaines, qu'elles soient nationales, continentales ou mondiales, et qui conduit à une concentration des populations, des échanges et des fonctions de commandement dans un nombre réduit de régions urbaines. Si l'ampleur de cette polarisation, et le sort qui sera fait aux métropoles moyennes, notamment européennes, reste un enjeu de débat scientifique, il est clair que la mobilité croissante des hommes, des marchandises, des capitaux et des informations a eu pour effet, non pas leur répartition équitable sur les territoires mais bien leur concentration dans les plus grands pôles* »[1]. En somme, le phénomène métropolitain est bien la concentration des richesses dans des territoires bien précis, et forcément au bénéfice de quelques personnes.

1 Gilles Pinson, Max Rousseau, « Les systèmes métropolitains intégrés – état des lieux et problématiques », *Territoires 2040*, adresse universelle : http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/t2040_n3_2pinson.pdf.

Les pouvoirs publics n'ignoraient pas l'ampleur de ce phénomène, ils n'eurent dès lors d'autres choix que de modifier la législation afin de l'acclimater aux nouvelles problématiques. Compte tenu de l'« *échec* » de la décentralisation, ils ont d'abord agi en termes d'institutions et de droit de l'urbanisme (Chapitre I) ; une fois la décision prise d'organiser au mieux les métropoles, les pouvoirs publics ont concentré les moyens de la lutte contre la ségrégation urbaine seulement dans ces territoires. Puisqu'il était censé il y en avoir qu'ici. C'est ainsi que dans ces métropoles, l'État a déversé beaucoup d'argent public, et déployé de nombreux dispositifs. Notamment la fameuse politique de la ville qui s'est centrée, presque exclusivement, sur les banlieues de nos grandes villes (Chapitre II).

Chapitre I. Le phénomène métropolitain : les adaptations institutionnelles et urbanistiques

« *Derrière chaque problème se trouve une opportunité* », les pouvoirs publics ont donné corps à ce mot d'Einstein. La décentralisation, notamment de l'urbanisme, avait fragilisé les communes plus qu'elles ne les avaient renforcées. Il fallait donc palier à cette difficulté en, schématiquement, élargissant leur pouvoir, en leur conférant plus de « *pouvoir institutionnel* ». Les pouvoirs publics leur ont donné la *potestas* (Section I). Après les balbutiements liés à la décentralisation, les métropoles ont acquis un statut juridique et sont même devenues des institutions à part entière, voire des collectivités territoriales. Finalement ces métropoles, à présent institutionnellement organisées, disposent des moyens nécessaires pour agir sur leur environnement, le structurer, grâce notamment à la compétence d'urbanisme.

Dans le même temps, les pouvoirs publics ont élaboré une politique d'urbanisme dont l'objectif était de renforcer les nouvelles « *métropoles* » : la politique de renouvellement urbain. Les pouvoirs publics étaient conscients que la fuite des habitants des grandes villes pénalisait ces dernières. Pour stopper l'hémorragie, ils ont favorisés la « *reconstruction de la ville sur la ville* ». Malgré cela, bon nombre d'habitants ont continué à déserter les grands centres urbains, trop multiculturels ou trop onéreux. Tandis que la politique de renouvellement urbain, par un mécanisme pervers, favorisait la gentrification et accentuait, de fait, la fuite des habitants. Ce grand phénomène de mobilité des populations fut l'impensé des pouvoirs publics (Section II).

Section I. L'adaptation institutionnelle au phénomène métropolitain : la *potestas* donnée aux métropoles

La décentralisation, entamée au cours des années 1980, et bien qu'elle s'était grandement éloignée des objectifs fixés par le législateur, avait été globalement réussie sur la forme. Celui-ci parlait à l'époque de « *libération* » des villes, d' « *autonomie* » des cités, de « *pouvoirs renforcés* » des communes. Les grandes idées laissèrent rapidement place à la réalité : les communes étaient « *libres* » mais seules... Avant son adoption, cette décentralisation avait suscité de nombreux débats, notamment en matière de compétence d'urbanisme. Comme certains juristes et hommes politiques

le signalaient, la compétence communale n'était pas une bonne idée. La France a toujours été de tradition rurale, il y a toujours eu des grandes villes mais la vie économique et politique s'est construite essentiellement, et pendant longtemps, dans la constellation communale. Ce qui explique la relative faiblesse, en termes d'habitants, de nos villes comparée à nos proches voisins européens. Nos villes étaient à la fois trop nombreuses et trop petites, donc inadaptées pour cette compétence d'urbanisme. En l'état de la législation d'alors, le département semblait mieux indiqué. La seconde erreur du législateur, de l'époque, fut d'avoir ignoré le phénomène métropolitain et ses conséquences : gentrification, départ de l'industrie, fuites des habitants. Cette décentralisation arrivait à contretemps (§ I).

Bien qu'ayant ignoré les mises en garde sur les risques que comportaient une telle réforme, les pouvoirs publics ont pris rapidement la mesure de leurs erreurs. Devant le panel de solution qui s'offraient à eux, ils firent le choix d'organiser les communes. Plus exactement ils firent le choix de structurer institutionnellement les communes comptant le plus d'habitants : les métropoles (§ II).

§ I : L'ÉCHEC DE LA DÉCENTRALISATION DE L'URBANISME

La France est ce qu'elle est grâce à son État. Il est depuis fort longtemps puissant, et depuis plus récemment, centralisé. La puissance, nous la devons à nos rois qui ont toujours affirmé l'État, garant de l'intérêt général, contre les « *Grands* » ; la centralisation qu'ils réalisèrent, par touches modestes, restait limitée, les provinces conservaient de nombreuses compétences. Durant la Révolution française, les jacobins au pouvoir opérèrent une réelle centralisation du pouvoir. Processus suivi et accentué par Napoléon Ier. C'est seulement durant la Restauration et la Monarchie de Juillet que l'on prit le chemin inverse ; avant que le Second Empire ne centralise à nouveau. Les cycles continuèrent jusqu'à une histoire récente, à la fin de son second septennat, le général de Gaulle entama un nouveau processus de décentralisation. Il voyait bien l'État s'engluer dans son rôle de « *nounou* » au détriment de ce qui était essentiel à ses yeux les « *secteurs de pointe* ». C'est pour cela qu'il imagina une nouvelle organisation administrative de la la France ; il fallait partir des régions pour opérer non point une réelle décentralisation, mais une déconcentration poussée qui devait permettre de rénover l'action de l'État[1]. Ce projet, il le soumit aux français en 1969, avec le

1 Le général de Gaulle se méfiait des exécutifs locaux, le projet de 1969 prévoyait la transformation des circonscriptions régionales en collectivités territoriales se superposant aux départements. Ces collectivités auraient disposé d'un conseil régional délibératif similaire à celui du conseil général, avec le préfet de région comme délégué du gouvernement et chef de l'exécutif régional. Ce conseil régional n'aurait pas été élu au suffrage universel direct mais aurait été constitué de conseillers territoriaux, de délégués des conseils municipaux et, conformément à la vision de De Gaulle, de représentants désignés par les organismes socioprofessionnels représentatifs. Compte tenu

résultat que l'on connaît. L'idée pourtant perdura, compte tenu de la persistance du gaullisme dans la vie politique il ne pouvait en être autrement, et elle reparut sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing avec le « *rapport Guichard* »[1]. Les propositions du rapport n'étaient pas les mêmes que le projet avorté de 1969, mais partaient des mêmes considérations. La différence majeure venait de la base choisie : le rapport préconisait de passer par les regroupements intercommunaux. Devant le feu croisé de critiques, et la faiblesse de sa majorité parlementaire, le pouvoir préféra ne pas se précipiter sur le sujet, mais si l'on débattait des modalités de la réforme, on ne débattait plus de sa nécessité (A).

Une fois concrétisée par le législateur, la décentralisation de l'urbanisme fut mise en place. Pourtant elle se révéla vite être un « *échec* ». Pas tant sur la méthode, à droit constant, mais sur l'objectif. Le pouvoir socialiste avait, pour de mauvaises raisons politiciennes, précipité la réforme, la rendant importune. Finalement la décentralisation qui avait eu lieu n'avait plus rien à voir avec celle prévue par le « *rapport Guichard* », elle s'était muée, entre autres, en une offensive politique contre les préfets. Les communes à nouveau détentrices de la compétence d'urbanisme, après l'euphorie des débuts, se retrouvèrent dans l'embarras. Leur situation n'avait pas changé, elles demeuraient trop petites. Que ce soit pour pouvoir agir toutes seules, ou pour parvenir à mener une politique d'urbanisme dans leur aire d'influence. La décentralisation était arrivée trop tard (B).

A) L'inadéquation de la réforme : la compétence communale

La longue période couvrant l'Après-guerre jusqu'à la décentralisation de 1983 se révéla être, après coup, l'apogée du droit de l'urbanisme. Ce succès était en grande partie dû à l'omniprésence de l'État dans cette matière. Il maîtrisait tout. Même si les communes étaient associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, les représentants de l'administration centrale conduisaient la procédure et disposaient d'une arme : le pouvoir du dernier mot. Concernant les opérations d'urbanisme, elles ne pouvaient être décidées que par ces derniers. La réalité se montrait plus nuancée. Il était assez rare qu'un P.O.S. fût rendu public, ou approuvé, malgré l'avis défavorable des Conseils municipaux. Quant aux représentants de l'État, ils possédaient des moyens de pression plus subtils qu'un conflit ouvert, notamment en laissant s'enliser la procédure d'élaboration qu'ils étaient chargés de conduire.

---

de ce projet, on ne peut pas vraiment parler de décentralisation mais plutôt d'une déconcentration poussée (au sens des critères proposés par Charles Eisenmann d'autonomie locale : Charles Eisenmann, « Les structures de l'administration », *Traité de Science administrative*, Mouton, 1966, pp. 298-299).

1 *Vivre ensemble*, La Documentation française, 1976.

Certains s'élevèrent contre ce fonctionnement infantilisant pour les collectivités territoriales, qui n'aidait aucunement à la prise de conscience de leurs responsabilités[1]. Le pays n'était pas figé, mais certains auteurs et responsables politiques s'unirent pour réclamer une évolution, qui devait passer nécessairement par la recherche d'un nouveau point d'équilibre dans la répartition des compétences. C'est à cette époque que l'on commença à fustiger « *l'État omnipotent* », c'est à cette époque que le problème de la décentralisation se posa alors officiellement.

Le point de vue qui ressortait directement, ou indirectement, du « *rapport Guichard* », comme d'une partie de la doctrine de l'époque était le suivant : l'État centralisé ne pouvait plus continuer à vivre sur sa boulimie de pouvoir sans être menacé d'apoplexie. Il est vrai que, durant les années précédant la décentralisation, l'État connut une sorte de folie normative, se mêlant de tout, rédigeant des circulaires méticuleuses sur tout (12 000 textes par an si l'on additionne tous les ministères), refusant à la fois une déconcentration trop poussée et une décentralisation. Beaucoup considérèrent que la machine, encombrée par des millions de décisions secondaires, se grippait peu-à-peu : tout gain de productivité, toute modernisation, toute réforme devenaient impossibles, sauf à décentraliser. Ce constat était partagé par beaucoup de monde. Des personnalités dans tous les partis politiques étaient d'accord pour décentraliser, afin de sauver et de renforcer l'État. Alain Peyrefitte, diagnostiquant *« le mal français »*, disait : *« le cœur de la France s'est chargé de graisse ; le cœur de la France bat de plus en plus mal ; il faut dégraisser le cœur de la France »*[2]. Les divergences n'apparurent pas sur le fond mais sur la forme : que fallait-il décentraliser et comment ? Celle-ci apparaissait, aux yeux de ses partisans, comme le moyen incontournable d'optimiser la gestion de notre pays et de remettre l'État à la place qui était la sienne, pour qu'il en sorte renforcé.

Un autre argument en faveur de la décentralisation, souvent invoqué, était que tous les autres pays d'Europe Occidentale, à la même époque, s'étaient lancés dans ce genre de réforme, même si les modalités étaient très variables. C'était là argument habituel de la modernité : réformons nous pour ne pas prendre de retard. Il est vrai qu'au sein de l'Europe la France constituait une exception institutionnelle ; notre pays demeurait le seul État unitaire centralisé (on disait alors avec excès « *l'État le plus centralisé du monde* »), et coexistait avec des États fédéraux, ou des États unitaires, mais déjà fortement décentralisés et surtout régionalisés (le Royaume-Uni et ses *« Nations »*, en attendant l'Espagne et ses « *Autonomies* »). Avec la décentralisation, la France commença à se

1 François Priet, *La décentralisation de l'urbanisme (essai sur la réforme de 1983-1985)*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, coll. L.G.D.J., 1995, p. 61.
2 Alain Peyrefitte, *Le mal français*, Fayard, Édition revue et augmentée, Coll. Littérature générale, 1996, p. 55.

rapprocher du modèle moyen européen[1]. D'ailleurs, il n'est pas innocent que les pays qui se portèrent successivement candidats à l'entrée dans l'Union Européenne, aient éprouvé le besoin de conduire, préalablement, des réformes de décentralisation et de régionalisation (à ce titre, le cas de la Pologne est probant)[2]. Il est flagrant que l'intégration européenne pousse inévitablement à la décentralisation. À moins de rejeter l'Union Européenne (ce qui est un autre débat), la France peut difficilement revenir en arrière. La décentralisation, conjuguée à la pression européenne[3], assure inévitablement la promotion du couple *intercommunalité/région*, à la manière du couple *municipe/province*, ou du couple *Kreis/Land*[4].

La volonté de décentraliser était forte, ce qui devait l'être était encore imprécis. Les pouvoirs publics nommèrent une commission de développement des responsabilités locales, présidée par Olivier Guichard, qui proposa une série de mesures. L'idée principale qui ressortait de ces travaux était que l'État devait se délaisser de l'urbanisme. Il fallait laisser l'établissement des P.O.S., la délivrance des permis de construire, ainsi que les opérations d'urbanisme à de nouvelles collectivités territoriales dont la création était souhaitée[5]. La force de ce rapport résidait dans son acceptation des réalités, il ne proposait pas une décentralisation *ex nihilo*. Pour réussir la décentralisation, ces auteurs savaient qu'il fallait s'appuyer sur un « *réseau simplifié* », soit une centaine de grosses communautés couvrant les moyennes et grandes villes, mais aussi et surtout, sur un rassemblement de toutes ces petites moyennes communes afin que même la plus petite d'entre elle ait la capacité d'une petite ville.

Le rapport déclencha un débat entre les partisans de communautés de communes très intégrées, souvent les maires de grandes villes (Defferre à Marseille ou Dubedout à Grenoble) et la constellation des petits maires effarouchés par la perspective d'une perte de compétence. Le pouvoir giscardien en difficulté à partir du départ de Jacques Chirac, ne trancha pas ce sujet épineux, et se contenta d'envoyer un questionnaire aux maires de France où il y était question de décentralisation

1 Martine Kis, « Comment l'Union Européenne influence-t-elle la décentralisation en France ? », Entretien avec Brigitte Fouilland, *Le Courrier des maires et des élus locaux*, octobre 2012, adresse universelle: http://www.courrierdesmaires.fr/5808/comment-lunion-europeenne-influence-t-elle-la-decentralisation-francaise/.

2 Pour aller au cœur de ce sujet il faudrait procéder à une longue recontextualisation historique. Il est notamment nécessaire de comprendre comment cette volonté de briser l'État a vu le jour en Europe (en Allemagne suite aux guerres de religion), puis a traversé l'Atlantique où elle a profondément influencé les bâtisseurs des États-Unis, avant de revenir en Europe à travers des personnalités comme Jean Monnet. Le sujet est fort intéressant mais bien trop long pour être traité ici autrement que par cette scolie.

3 Sur ce sujet : Thierry Bouclier, *L'Europe des régions contre la France : de la diversité à l'implosion*, Godefroy de Bouillon, 1999.

4 Sur la question, voir l'avis du Comité des régions : « La décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », *J.O. de l'Union Européenne*, 2013/C 139/08, 17 mai 2013, p. 39.

5 *Vivre ensemble*, La Documentation française, 1976.

mais non point du « *rapport Guichard* ». Sans grande surprise, ces derniers placèrent l'urbanisme en tête des communales qu'ils souhaitaient voir élargies[1].

Malgré les doutes, la décentralisation prit forme en 1979 quand le gouvernement déposa un projet de loi devant le Sénat sur le sujet. Ce texte prévoyait également, le transfert au maire de la compétence en matière de délivrance de permis de construire, dans le cas où sa commune serait dotée d'un P.O.S. Pour diverses raisons, le projet n'aboutit pas. Il fut relancé sous la présidence de François Mitterrand[2]. Et c'est là l'une des clefs permettant de comprendre l'échec de la décentralisation. Le changement de majorité s'était traduit par un changement de logique : du renforcement de l'État par la décentralisation, on passa à une volonté de libérer les collectivités et des citoyens d'une « *oppression étatique* ». Les propos de l'ancien Premier ministre français à ce sujet, Pierre Mauroy, étaient éloquents : « *La France était restée abusivement étatiste. Le préfet pouvait remettre en cause les décisions d'un conseil municipal. Il en allait de même pour les départements. Or, il n'était plus possible aux élus de vivre sous la houlette des préfets. Il fallait les émanciper.* […] *Ce pouvoir qu'on vous a confisqué, nous voulons vous le rendre, citoyens et citoyennes. La décentralisation était donc lourde de signification : nous rendions la liberté aux citoyens et il fallait le faire rapidement* »[3]. La décentralisation avait changé de nature.

Cette démarche ressemblait à s'y méprendre à une « *revanche* » du socialisme municipal contre les préfets[4], la « *libération* » des citoyens apparaissait seulement comme le gage d'une politique de gauche. Dès le début, rejaillit l'impression que la décentralisation avait été faite essentiellement pour les élus locaux et non pour les citoyens. L'ouvrage à succès « *Le sacre des notables* »[5] confirma ce constat. Les lois étaient votées par des parlementaires, pour beaucoup cumulant avec leur fonction d'élu local, ces derniers se taillèrent un « *costume sur mesure* ». Ceci est flagrant pour la majorité sénatoriale, restée constamment entre les mains de la droite, qui imprima sa marque sur les réformes de décentralisation[6]. Dans ce processus, la place des citoyens n'a jamais été évidente, et nous avons la forte impression qu'ils sont restés en dehors du mouvement.

---

1 *Le dossier des maires : La réponse des maires de France recueillie par la Commission des Communes de France*, La Documentation française, 1978.

2 La décentralisation constituait même un de ses « *projets phares* » durant la campagne présidentielle de 1981.

3 Pierre Mauroy, Publication posthume d'un entretien de 2002, *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n° 269, juin 2013, p. 6.

4 Il n'est sans doute pas innocent que c'est justement à la même époque que l'on change le nom de la fonction de « *préfet* » pour « *commissaire de la République* », changement qui a été vécu comme une véritable atteinte à « *l'honneur* » de la fonction par l'ensemble du corps. Cette atteinte a d'ailleurs suscité tellement d'indignation que l'on a finalement choisi de revenir sur la réforme.

5 Jacques Rondin, *Le sacre des notables : la France en décentralisation*, Fayard, coll. L'espace du politique, 1985.

6 Malgré l'alternance de 1986. La réforme de la décentralisation ne fut pas remise en cause.

Il est sans compter que notre tradition politique fait reposer le pouvoir sur une personne, et non sur une équipe qui fonctionnerait dans une collégialité démocratique[1]. La décentralisation apparut d'abord comme la promotion des exécutifs locaux, autrement dit des maires et des présidents. Jacques Rondin, dans son ouvrage précité, remarqua que dans leur manière d'agir, les élus ne donnaient pas vraiment l'exemple d'une décentralisation qui se serait traduite par une valorisation et un renouveau de la démocratie représentative. Parmi les critiques qu'il recueillit le plus, il y avait celle qui consistait à dire que les pouvoirs locaux avaient reproduit à leur échelle le fonctionnement supposé de l'État : primauté de l'exécutif sur le législatif, technocratie, opacité, etc[2]. La décentralisation consista à essaimer certaines de ces pratiques sur un très grand nombre d'instances, sans qu'à aucun moment on ne réfléchit sérieusement à un autre mode de fonctionnement de ces mêmes instances.

Les lois du 7 janvier 1983[3], 13 juillet 1983[4], puis plus tard du 18 juillet 1985[5] opérèrent enfin la très attendue décentralisation de l'urbanisme. Même si certaines compétences furent transférées aux établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.)[6], la commune était devenue l'échelon de base de l'urbanisme. Mais le partage ne fut pas net. Il fallut distinguer entre le droit des sols, dont l'application et la détermination furent largement transférées à la commune, et le droit de l'aménagement, discipline dans laquelle l'État conserva certaines prérogatives[7]. L'intérêt de cette distinction réside dans le fait que la réforme du droit des sols est dite à « *droit constant* »[8], alors que le droit de l'aménagement a connu des modifications substantielles.

Il était assez prévisible que la réforme modifierait les rapports entre l'État et les collectivités locales. C'est pour cela que le législateur encadra aussitôt la liberté nouvellement accordée : les

1 Patrick Devedjian, « Décentralisation : la tapisserie de Pénélope », *Commentaire*, vol. 29, n° 113, 2006, pp. 99-108. Porte sur les origines de la décentralisation en France avec mise en évidence des difficultés, des obstacles et des reproches faits à la décentralisation.

2 Jacques Rondin, *Le sacre des notables : la France en décentralisation*, Fayard, coll. L'espace du politique, 1985, pp. 67-68.

3 « Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État », *J.O.*, 9 janvier 1983, p. 215.

4 « Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles », *J.O.*, 14 juillet 1983, p. 2 179.

5 « Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement », *J.O.*, 19 juillet 1985 p. 8 152.

6 François Priet, *La décentralisation de l'urbanisme (essai sur la réforme de 1983-1985)*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, coll. L.G.D.J., 1995, p. 94.

7 On peut notamment citer à ce sujet la compétence de l'État en matière de Projets d'intérêt général (P.I.G.) et d'Opérations d'intérêt national (O.I.N.).

8 Franck Moderne, Jean-Claude Douence, « La problématique générale des transferts de compétence », *Les Cahiers du CFPC*, juin 1985, n° 16, p. 12 ; François Priet, *La décentralisation de l'urbanisme (essai sur la réforme de 1983-1985)*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, coll. L.G.D.J., 1995, p. 197.

compétences ne pouvaient être transférées qu'au profit des communes ayant un document d'urbanisme opposable aux tiers. Ces mêmes documents devaient respecter les normes qui leur étaient supérieures. Ce faisant, l'usage de ces nouvelles compétences était encadré à la fois par des règles supra-communales mais également par le représentant de l'État dans le département, aidé par le nouveau « *contrôle de légalité* ». Parmi les documents dont devaient se doter les communes pour jouir de leurs nouvelles compétences, il y avait le P.O.S. ; le législateur incitait fortement à son élaboration en instaurant la règle de la constructibilité limitée[1]. Ainsi, en dehors des parties urbanisées de la commune, toute construction devenait interdite ! Sauf exceptions, et la règle était applicable dans les communes non dotées de P.O.S. Quant à l'usage des compétences d'urbanisme, c'était dorénavant le rôle du préfet de département de les contrôler. Il prit la forme d'un contrôle *a posteriori*, de la légalité des décisions, conformément aux principes posés par la loi de 1982. Toute décision d'une autorité décentralisée n'entrait en vigueur, sauf exception, qu'après exécution complète des formalités de publicité et transmission au représentant de l'État dans le département. Dans certains cas, il pouvait s'agir de contrôler le contenu des documents d'urbanisme.

Avec cette décentralisation, la question des compétences communales se posait. Concernant l'établissement des documents d'urbanisme, la loi du 7 janvier 1983[2] jeta les bases. Celle-ci prévoyait le transfert aux communes de la responsabilité de l'élaboration des plans d'occupation des sols (P.O.S.). La loi S.R.U.[3] votée en 2000, texte substituant les P.L.U. aux P.O.S., confirma ce partage. Ensuite, c'est au maire que l'on confia la compétence de la procédure d'élaboration du document ; le conseil municipal récupéra la responsabilité de l'approuver en dernier ressort[4]. Enfin, les dépenses engendrées par les études et par l'établissement des documents d'urbanisme passaient à la charge des communes[5] ; le transfert des pouvoirs s'accompagnant du transfert des charges. Néanmoins, comme pour toutes les compétences transférées, ces dépenses induisaient une compensation de la part de l'État dans la dotation générale de décentralisation[6].

1 Comme en dispose l'article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme, issu de : « Loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales », *J.O.*, 22 août 1986, p. 10 190 ; modifié par : « Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi S.R.U. », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

2 « Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État », *J.O.*, 9 janvier 1983, p. 215.

3 « Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

4 Henri Jacquot, François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, 6e édition, p. 55.

5 Article L.121-7 du Code de l'urbanisme.

6 Articles L.1614-9 et R.1614-41 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

Concernant l'application des documents d'urbanisme, la loi du 7 janvier 1983[1] confia aux communes le soin de veiller dessus, en leur transférant des compétences en matière de délivrance des autorisations d'occupation des sols. Le mouvement se poursuivit, avec la loi du 18 juillet 1985[2] qui lui attribua des compétences en matière d'intervention foncière et de réalisation d'opération d'urbanisme. Aucune loi qui suivît ne remit en cause ce partage originel[3]. C'est pour cela que, lorsque les communes sont dotées d'un P.O.S., ou d'un P.L.U. approuvé, le maire détient la compétence pour délivrer les autorisations d'occupation des sols, et plus particulièrement les permis de construire. Il exerce ce pouvoir au nom de la commune qui engage sa responsabilité. S'agissant des communes dotées d'une simple carte communale, le dispositif diffère quelque peu. Il faut dire que ces communes demeurent, la plupart du temps, de petites communes rurales. C'est pour cette raison que le législateur a souhaité subordonner le transfert de compétences en matière d'autorisation d'occupation des sols, à une manifestation de volonté en ce sens de la part des communes concernées.

L'exercice de ces compétences peut se faire avec l'aide de l'État, puisque le maire peut demander d'être assisté par les services déconcentrés de l'État. Cette aide est néanmoins assortie de conditions beaucoup plus restrictives qu'au moment de la réforme en 1983. Depuis la loi du 13 août 2004[4], modifiée par celle du 23 février 2005[5], cette mise à disposition gratuite n'est ouverte qu'aux communes peuplées de moins de 10 000 habitants. En revanche, toutes les communes, quelle que soit leur taille, conservent la possibilité de demander une assistance juridique et technique ponctuelle pour l'instruction des demandes d'autorisation d'occupation des sols[6]. On est loin ici de la « *restitution de pouvoirs confisqués* », de la « *restitution des libertés aux citoyens* ». On est dans une logique purement administrative dans laquelle, dès la réforme, on a dû faire face à une réalité : il existe des communes trop petites et insuffisamment dotées pour pouvoir exercer toutes ces nouvelles compétences.

1 « Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État », *J.O.*, 9 janvier 1983, p. 215.
2 « Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement », *J.O.*, 19 juillet 1985 p. 8 152.
3 Henri Jacquot, François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, 6e édition, p. 56.
4 « Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *J.O.*, 17 août 2004, p. 14 545.
5 « Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux », *J.O.*, 24 février 2005, p. 3 073.
6 Article L.422-8 du Code de l'urbanisme.

En matière d'aménagement du territoire, la loi du 18 juillet 1985[1] a toute son importance. Afin de permettre aux communes de mener une politique d'acquisition foncière, et de réaliser des actions ou des opérations d'aménagement, le législateur leur a permis d'user d'un droit de préemption urbain, dans les zones urbaines et les zones d'urbanisation future des P.O.S. La loi S.R.U. s'est chargée d'adapter cette règle au nouveau P.L.U. C'est seulement la loi du 13 juillet 2006[2] qui approfondit cette compétence : les communes titulaires du droit de préemption urbain se virent remettre un droit de priorité en cas de cession d'immeubles à des personnes publiques afin de construire des logements sociaux, tout cela au nom de l'objectif de mixité sociale[3]. Les communes bénéficient aussi d'un droit de préemption spécifique en matière d'acquisition de biens meubles. Depuis la loi du 2 août 2005[4], elles peuvent même préempter les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux dans des périmètres qu'elles définissent, pour préserver et développer le commerce de proximité. Cette dernière compétence est faite, nous l'avons démontré précédemment, pour respecter l'objectif de mixité fonctionnelle.

Toujours en matière d'aménagement, les communes disposent de quelques pouvoirs supplémentaires : celui de faire une Z.A.C., celui de la délivrance d'un permis d'aménager en matière de lotissement, celui de la restauration immobilière. En revanche, la logique mise en place en 1985 est quelque peu malmenée. Il n'existe pas toujours un lien entre l'exercice de ces compétences et la présence d'un P.O.S/P.L.U. En d'autres termes, la couverture du territoire communal par l'un de ces documents d'urbanisme n'est pas une condition nécessaire pour que la commune soit compétente pour créer une Z.A.C., engager une opération de restauration immobilière, ou exercer le droit de préemption sur des fonds artisanaux, de commerces ou des baux commerciaux[5]. Cette réforme de la décentralisation de l'urbanisme ne s'est pas faite sans heurts. Les oppositions de façade masquaient les oppositions réelles. Entre la conception défendue par le « *rapport Guichard* », voire par De Gaulle, et celle appliquée par la majorité socialiste il y avait un gouffre. Cette dernière avait en effet fait le choix de la compétence communale en matière d'urbanisme, idée que rejetait avec véhémence le rapport... Ce vieux débat français apparemment badin est pourtant primordial. Quel est le bon échelon de l'urbanisme ? La problématique était déjà présente durant les débats à la Chambre des députés qui examinait la proposition de « *loi*

1 « Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement », *J.O.*, 19 juillet 1985 p. 8 152.
2 « Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement », *J.O.*, 16 juillet 2006, p. 10 662.
3 Henri Jacquot, François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, 6e édition, p. 57.
4 « Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises », *J.O.*, 3 août 2005, p. 12 639.
5 Henri Jacquot, François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, 6e édition, p. 57.

Cornudet »[1]. Déjà une certaine méfiance à l'égard des élus locaux se faisait sentir. Il est vrai que les premières lois d'urbanisme étaient issues des réflexions des hommes membres du *Musée Social*[2]. François Priet, dans sa thèse *La décentralisation de l'urbanisme*, devenue une référence en la matière, a fait remarquer que ces hommes étaient épris de rationalisme et qu'ils avaient une influence de premier ordre à cette époque : « *le député Beauquier, auteur de la première proposition de loi sur les projets d'aménagement, est membre du Musée Social, tandis que Cornudet, rapporteur de la proposition de loi définitive, est très proche de cette institution* »[3]. Henri Cornudet lui-même déclarait en séance : « *mais dira-t-on, pourquoi ne pas s'en rapporter aux diverses municipalités et leur laisser le soin d'en prendre à leur initiative ? L'expérience démontre que, malheureusement, les conseillers municipaux sont trop souvent détournés des vues d'ensemble par les intérêts des quartiers qu'ils représentent. Le législateur doit intervenir* […]. *Il s'agit dans ce cas d'un véritable intérêt national ; la nation ne peut se désintéresser d'une question à laquelle sont liés étroitement la prospérité des communes, la beauté d'une ville, la santé des habitants, le développement rationnel de l'industrie, la circulation générale dans l'ensemble du pays* »[4]. Certes Henri Cornudet tentait de légitimer une intervention de l'État, mais ses critiques n'en étaient pas moins fondées. Qu'il s'agisse des craintes en matière de cohérence des politiques d'urbanisme, ou du constat de la politisation des décisions prises par les élus locaux en matière d'aménagement du territoire.

La seconde préoccupation majeure, toujours en matière de planification, concernait la taille de la commune. Là encore, le législateur de 1919 avait anticipé les difficultés prévisibles de la compétence communale. Toutefois, c'est bien elle qui fut retenue ; sans doute à cause du cumul des mandats et de la volonté de faire coïncider espace à planifier et limites administratives. Mais les pouvoirs publics s'aperçurent très vite de leur erreur. Et il revint au législateur de les corriger en prévoyant la possibilité pour le préfet d'instituer, au besoin d'office, des conférences intercommunales en vue de la constitution de syndicats de communes. Pour autant ce garde-fou ne suffit pas. Et si l'idée d'agglomération ou d'intercommunalité faisait son chemin, et apparaissait souvent comme la solution aux problèmes d'aménagement, elle se heurtait aux prérogatives traditionnelles des élus locaux qui y voyaient une forme de dépossession de leurs pouvoirs.

1 « Loi du 14 mars 1919 Plans d'extension et d'aménagement des villes », *J.O.*, 15 mars 1919, p. 2 726.
2 Fondation privée créée en 1894. Le Musée social s'apparentait à un institut de recherche œuvrant pour la paix sociale. Ses fondateurs venaient d'horizons différents, des économistes, des politiques, des ingénieurs ; le travail qu'ils produisirent eut une grande influence sur plusieurs lois, notamment d'urbanisme.
3 François Priet, *La décentralisation de l'urbanisme (essai sur la réforme de 1983-1985)*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, coll. L.G.D.J., 1995, p. 27.
4 « Rapport Cornudet au nom de la Commission de l'administration générale, départementale et communale, séance du 4 mars 1915 », *J.O. Chambre des Députés*, annexe n° 699, p. 236.

Cette compétence communale ne se bornait pas à la planification, et concernait également l'urbanisme opérationnel. Encore une fois, le législateur de 1919 avait pressenti les choses lors des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi du 31 octobre 1919[1]. À l'origine, la proposition de loi déposée n'habilitait que le département à intervenir. L'auteur de cette loi, le député Bonnevay, avait d'ailleurs argumenté sa position : « *L'État est trop loin, la commune est trop petite pour une telle œuvre. Le département au contraire peut mener à bien ces deux catégories d'opérations. Il est à même d'apprécier à la fois les besoins des banlieues urbaines et ceux des communes rurales. Il a un service vicinal capable de fournir, par sa connaissance de la valeur des terrains et des propriétés sur tous les points du département, les éléments techniques nécessaires à l'organisation d'un bureau d'achat, de lotissement et de revente des terres* »[2]. Cette thèse de bon sens fut combattue avec véhémence lors de la suite des débats. Et les communes, censées mieux connaître leurs besoins et leur territoire, furent également admises à intervenir. Notre capitale Paris, souvent citée en exemple par les défenseurs de la compétence communale est pourtant un bien mauvais exemple. La ville dispose des services adaptés aux missions que le législateur souhaite lui confier, mais cette évidence ne l'est pas pour le reste du territoire national. Hormis quelques grandes villes, l'écrasante majorité des communes n'ont pas la taille suffisante pour recevoir de telles compétences.

Enfin, et à la suite de ce que nous venons de démontrer, la compétence communale est mauvaise en ce qu'elle accroît les inégalités entre les différentes agglomérations. Il n'y a là rien d'étonnant car toute réforme de décentralisation induit de l'inégalité si elle n'est pas corrigée par des mécanismes de solidarité. Or les travaux préparatoires de la loi du 13 mai 1991, sur la solidarité financière entre les communes[3], ont démontré que les systèmes de péréquation instaurés par la réforme de dotation globale de fonctionnement n'ont plus joué en raison des modifications qui leur ont été apportées[4] par les lois du 19 août 1986[5] et du 5 janvier 1988[6]. On constate même qu'après la réforme de 1991, les communes à faible potentiel fiscal où se concentraient les populations difficiles (coûteuses en services collectifs) se trouvaient confrontées à une progression rapide de leurs charges qui butait sur la stagnation rapide des ressources propres. Le risque est grand que la

1 « Loi du 31 octobre 1919 autorisant les départements et les communes à acquérir des terrains et des domaines ruraux, à les lotir et à les revendre, en vue de facilité l'accession à la petite propriété des travailleurs et des personnes peu fortunées », *J.O.*, 1er novembre 1919, p. 12 214.

2 *Recueil Sirey*, 1922, Lois annotées, p. 415.

3 « Loi n°91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes », *J.O.*, 14 mai 1991, p. 6 329.

4 Yves Jégouzo, « La décentralisation et la ville », *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, n° spécial, Décentralisation : bilan et perspectives, p. 102.

5 « Loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales », *J.O.*, 22 août 1986, p. 10 190.

6 « Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation », *J.O.*, 6 janvier 1988, p. 208.

« *décentralisation, source de libertés pour les collectivités et de meilleur service pour le public, ne soit aussi la source d'inégalités croissantes et d'une France à plusieurs vitesses* »[1]. Ces propos de la sociologue Catherine Grémion apparaissent aujourd'hui comme prophétiques. Les inégalités se sont accentuées et les mécanismes mis en place pour y remédier n'y ont rien changé.

Malgré les nombreux débats ayant mis en avant les limites de la compétence communale, c'est bien elle qui fut choisie lors de la « *première* » décentralisation. Les mauvaises prophéties se sont confirmées : mise en péril de l'égalité des territoires, déséquilibre toujours plus grand entre les très grandes villes françaises (« *métropoles* ») et les autres, etc. De nombreuses communes se sont retrouvées confrontées à une alternative déplaisante : faire encore appel à l'État ou être absorbées par une agglomération plus grande. Sans oublier le point fondamental de cette affaire, le contretemps de la réforme ; elle fut initiée quand le phénomène métropolitain commençait à restructurer les territoires.

B) La réforme à rebours de la métropolisation

Pour aborder correctement le phénomène métropolitain, ou métropolisation, il faut au préalable nous pencher sur la notion de métropole. Au début du siècle dernier, on employait la notion de « *métropole* » pour désigner les grandes villes soumises à une urbanisation rapide, ce qui avait pour conséquence de créer de nouveaux liens entre la ville et la banlieue. Le sociologue allemand Georg Simmel fut le premier à théoriser le concept de métropole, pensé comme le témoin de l'avènement de la modernité. Sa réflexion se nourrissait de l'évolution rencontrée par la ville de Berlin, dont la population avait pratiquement doublée en l'espace de deux décennies, à la fin du XIXe siècle. La conception qu'il défendait présentait l'intérêt de ne pas se borner aux seuls critères de la croissance démographique et de la production industrielle, pour mettre en évidence des mutations culturelles propres à souligner l'influence exercée par la métropole sur les autres villes du pays ou étrangères.

Les urbanistes, géographes et autres économistes boudèrent le terme et lui préférèrent celui d'« *agglomération* », pour insister sur les *externalités positives* liées à la concentration des individus et plus précisément des activités productives[2]. Le concept d' « *agglomération* » fut régulièrement convoqué pour parler de l'urbanisation et indiquer les avantages liés à la

1 Catherine Grémion, *Décentralisation, an X*, rapport D.A.T.A.R., 1991, p. 4.
2 Cynthia Ghorra-Gobin, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni*, n° 73, 2010, p. 27.

concentration spatiale des activités et des populations, autorisant une baisse des coûts de production et par conséquent des coûts de vente des produits. Compte tenu de ces effets bénéfiques pour la croissance économique et le P.N.B., les économistes français proposèrent à l'État – au moment où la thématique de « *Paris et le désert français* »[1] se retrouvait au cœur du débat politique – d'employer la notion de « *métropole* », et de l'ériger en principe fondateur d'une politique d'aménagement du territoire qui viserait à répartir les activités économiques sur l'ensemble du territoire national. Aussi, dès le début des années 1970, l'administration centrale institua le principe de la « *métropole d'équilibre* »[2] pour assurer l'homogénéisation des activités industrielles et en faire bénéficier plusieurs régions grâce à des investissements publics. Une politique d'aménagement du territoire a ainsi désigné une dizaine de grandes villes provinciales pour mener sa politique de métropole d'équilibre dans un souci d'égalité des territoires et de résorption des inégalités régionales. La métropole entra dans le champ du Droit par la volonté de l'État.

Pour complexifier encore un peu plus la chose, la métropole est aussi présente dans les représentations et les discours communs. Elle est bien sûr un mot fétiche qui peut susciter la crainte, mais qui, parallèlement, séduit et valorise. Le « *métrosexuel* »[3] n'est-il pas, selon l'inventeur du néologisme, le journaliste britannique Mark Simpson, un homme fort soucieux de son apparence et à qui le mode de vie métropolitain apporte inspiration et services en tout genre pour soigner et forger son image ? Cet exemple illustre bien le fantasme, l'imagination que contient la notion. Mais parce que l'usage du substantif « *métropole* » et de l'épithète « *métropolitain* » nous projette rapidement dans l'ordre du fantasme, il convient de les mettre temporairement à l'écart pour nous intéresser davantage au terme de « *métropolisation* ». L'intérêt de cet autre vocable est en effet de substituer à la description d'un état et de qualités déterminés la mise en lumière de processus : si la « *métropole* », terme saturé de fantasmes, fait écran, la métropolisation permet de mieux saisir les transformations qui agitent l'urbain[4].

1 Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.

2 Le terme de métropole d'équilibre désignait dans les années 1960 à 1970 une ville (ou un réseau de villes) dont l'importance régionale était destinée à jouer un rôle dans l'aménagement du territoire en France en faisant contrepoids économiquement et démographiquement à l'hypercentralisation parisienne. La création des métropoles d'équilibre s'inscrivait dans une politique d'aménagement du territoire destinée à contrôler le développement de la région parisienne et à renforcer l'armature urbaine en développant dans plusieurs grandes villes de province des fonctions jusque-là assurées quasi exclusivement par la capitale. Les huit premières métropoles d'équilibre furent désignées officiellement par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 2 juin 1964, puis plusieurs métropoles « *assimilées* » enrichirent la liste dans les années suivantes. La qualité de métropole d'équilibre n'apportait aucun statut juridique particulier aux villes concernées, mais constituait un cadre pour l'intervention des pouvoirs publics. Cette politique fut mise en sommeil en 1974.

3 Pour sa définition et sa sociologie : Jean-Claude Bologne, *Histoire de la coquetterie masculine*, Perrin, 2011.

4 Gilles Pinson, « Des systèmes spatiaux en prospective », *Territoires 2040, D.A.T.A.R.,* n° 4, La Documentation française, 2012, p. 39.

La métropolisation est présentée depuis une vingtaine d'années comme un concept, parfois comme un phénomène, voire quelques fois, comme un véritable paradigme[1] permettant d'appréhender les dynamiques spatiales et territoriales liées à la ville et à son développement, et ainsi clarifier les enjeux de l'aménagement du territoire. Les géographes et les économistes concernés par les dynamiques spatiales « *infranationales* » liées à la *globalisation*[2] de l'économie, nouvelle étape du capitalisme, soulèvent également la question de l'extension de la ville sans limite. Par *globalisation*, ou *mondialisme* nous faisons référence à l'« *espace des flux* »[3], à l'intensification des échanges quelle que soit leur nature, qui ne se confond pas avec l'économie mondiale, définie comme la somme des économies nationales. Le concept renvoie au changement de dimension du capitalisme, il s'est débarrassé du cadre, naguère protecteur, embarrassant de nos jours, de l'État-nation[4]. Il s'inscrit dans l'espace globalisé des échanges, un espace de plus en plus structuré par des firmes, elles aussi globales. C'est dans ce contexte, initialement façonné par les politiques de dérégulation des deux dernières décennies du XXe siècle, menées par des États soucieux d'inscrire leur territoire national dans l'espace des flux, que le local, ici la ville, se retrouva dans une situation inédite. Le pouvoir des grandes villes ne cessa de se renforcer depuis cette période ; la ville-métropole muta de façon inédite, autant à cause de facteurs endogènes que de flux globaux ou encore transnationaux[5].

Force est de constater que si l'emploi du terme de « *métropolisation* » se répand rapidement, une impression de flou persiste quant à sa définition. Phénomène économique ? Démographique ? Processus spatial ? Pour tirer cela au clair, nous pouvons dire qu'il se caractérise en fait par un double phénomène. Il y a d'une part, l'extension de la forme que l'on pourrait qualifier de classique du tissu périurbain, qui s'opère par la réunion des principales agglomérations, engendrant la concentration de la population dans les grandes villes. Et d'autre part, la concentration des activités de commandement (économique, politique, culturel…) et des fonctions tertiaires supérieures (liées aux « *métiers du savoir* »), et donc du poids *fonctionnel* de ces villes. C'est pour cette raison que les métropoles sont fortement attractives pour les populations. En somme, la métropolisation est

1 Cynthia Ghorra-Gobin, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni*, n° 73, 2010, p. 29.
2 Nous utilisons plus volontiers le terme anglais *globalisation*, plutôt que mondialisation. Ce dernier désigne l'extension des relations et des échanges internationaux, phénomène qui bien qu'en période d'accélération est ancestral. En revanche, celui de *globalisation*, renvoie à ce vaste mouvement où ses tenants souhaitent voir apparaître un « *système-monde* », au-delà des territoires, au-delà de la mondialisation. Il s'agit d'un nouveau fait géographique, sociologique, démographique, constituant une véritable rupture historique.
3 Expression rendue célèbre par Manuel Castells professeur de sociologie et de planification urbaine et régionale depuis 1979 à l'université de Berkeley en Californie. Voir Manuel Castells, *La société en réseaux – Tome 1 : L'ère de l'information*, Fayard, 1997.
4 Régis Bénichou, *Histoire de la mondialisation*, Éditions Jacques Marseille, 2003.
5 Cynthia Ghorra-Gobin, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni*, n° 73, 2010, p. 30.

marquée par une double dynamique : une concentration d'hommes, d'activités et de valeurs sur un pôle urbain[1] ; une redistribution de ces attributs par le même pôle qui restructure ainsi son territoire d'influence.

La métropolisation entraîne aussi une redéfinition des espaces au sein de la ville. Les fonctions grandes consommatrices d'espace (loisirs, commerces, industries) sont rejetées dans les périphéries alors que les centres-villes sont réservés à l'habitat favorisé et aux activités à forte valeur ajoutée[2]. À ce titre, la métropolisation peut être vectrice de fractures spatiales et sociales au sein de l'espace urbain, mais aussi entre l'espace urbain et la région périphérique plus ou moins sous influence métropolitaine. La métropolisation soumet les grandes villes à des phénomènes de dilatation, d'augmentation et de diversification des mobilités ; les logiques de localisation des résidences comme des activités semblent échapper à toute contrainte, accroissant en retour la pression sur les espaces naturels et agricoles. Ces phénomènes de dilatation et d'*hypermobilité* ne sont pas nécessairement incompatibles avec les phénomènes de *réurbanisation* et de *redensification*[3].

Entrons à présent dans l'analyse du phénomène. C'est avant tout une dynamique spatiale et économique. C'est pour cette raison que quelques chercheurs inventèrent des termes, souvent synonymes, pour rendre compte des formes urbaines associées à ces nouveaux agencements de l'espace de la production économique, comme « *district industriel* », « *cluster* » et « *systèmes productifs locaux* ». Autrement dit, il s'agit de rendre compte des effets spatiaux de l'organisation économique qui exige le regroupement de certaines activités relevant d'un même secteur industriel.

L'un des premiers effets, de cette dynamique, repose sur la diversification économique qui permettrait d'éviter toute forme de déclin économique, en raison de la diversité des « *interactions* » susceptibles d'enclencher des processus d'innovation. Les idées de diversification et de flux ne se limitent pas aux seules activités déployées, elles font également référence aux individus, autrement dit à la diversité de leurs profils culturel ou ethnique et de leurs qualifications. La sociologue néerlando-américaine Saskia Sassen prolongea cette idée, en soulignant combien la diversification des activités de la « *ville-région globale* » explique une véritable mise en réseau des métropoles[4].

1 En France, selon la définition qu'en donne l'Insee, pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain. On distingue également des moyens pôles- unités urbaines de 5 000 à 10 000 emplois et les petits pôles - unités urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois.

2 François Ascher, « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », *Fabriquer la ville*, La Documentation française, 2001, pp. 21-32.

3 Emmanuel Berthier, « Des systèmes spatiaux en perspective », *Territoires 2040, D.A.T.A.R.,* n° 3, La Documentation française, 2012, p. 52.

4 Saskia Sassen, *La ville globale. New York, Londres, Tokyo*, Trad. de l'américain par Denis Armand, Editions

Depuis, de nombreux travaux qui portaient sur la globalisation et les grandes villes, menés par le chercheur britannique Peter Taylor et son équipe[1] (à partir de 2003), ont permis de formaliser les flux et connexions entre les villes.

En France, le géographe Olivier Dollfus fut l'un des premier à mettre en avant la pertinence de l'échelle mondiale pour analyser les flux (commerciaux, aériens et migratoires) ainsi que la dynamique des relations que tissent entre elles les grandes métropoles[2]. L'invention du sigle A.M.M. (Archipel Métropolitain Mondial) rend compte de l'intensité des échanges entre métropoles non limitées aux seuls anciens pays industrialisés. Comme l'indiquent les travaux de Taylor et de son équipe, ainsi que ceux de Saskia Sassen, le réseau des villes ou encore le système de villes à l'échelle mondiale est en réalité fortement hiérarchisé. En se basant sur les critères relevant des transactions liées aux marchés financiers, les villes de New York et de Londres sont perçues comme les métropoles phares de l'économie mondiale. Mais, cette hiérarchie des métropoles est mouvante, et en réalité assez instable : le positionnement de villes asiatiques comme Hong-Kong dans les échanges financiers la situe désormais comme une rivale de Tokyo et bientôt de Londres.

Par ailleurs, la métropolisation peut être appréhendée comme un processus spatial impliquant des nouveaux agencements dans l'organisation de l'espace productif. Cela sous-tend l'idée que le territoire métropolitain est structuré et ne se limite pas à la simple juxtaposition d'une ville centrale et de banlieues résidentielles. Elle est également synonyme de désindustrialisation, de restructuration économique au profit du tertiaire, d'une certaine forme de décentralisation économique ou encore de diffusion systématique d'emplois et d'activités sur l'ensemble du territoire, y compris en périphérie. Le recours aux notions de décentralisation et de diffusion signifient que les activités économiques ne sont plus concentrées dans la ville-centre ou dans sa proche banlieue mais qu'elles se déploient sur l'ensemble du territoire métropolitain et que, de ce fait, elles sont à l'origine de nouvelles polarités. L'analyse spatiale en géographie met l'accent sur la « *multipolarité* » du territoire métropolitain. La métropolisation se traduisant par la polarisation de l'espace explique également la concentration spatiale de la pauvreté dans certains îlots ainsi que

Descartes & Compagnie, 1996, 530 pp. ; Saskia Sassen, « Les villes dans une économie mondiale : le cas de New York », In *Villes en parallèle*, n° 20-21, décembre 1994, pp. 55-77.

1 Peter Taylor, Michael Hoyler, Simón Sánchez-Moral, « European Cities in Globalization: A Comparative Analysis based on the Location Strategies of Advanced Producer Services », dans Juan Cuadrado-Roura, *Service Industries and Regions: Growth, Location and Regional Effects*, 2013, pp. 295-304 ; Kathy Pain, « Megacity Dynamics in Globalization », School of Real Estate & Planning, University of Reading, 30 juin 2014, adresse universelle : http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb435.html ; Pour approfondir sur la question consulter le site GaWC (globalization and world cities) de l'équipe de Peter Taylor, adresse universelle : http://www.lboro.ac.uk/gawc/index.html.

2 Olivier Dollfus, *La mondialisation,* Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1997.

l'émergence de sérieuses disparités entre les multiples municipalités suburbaines qui composent le territoire métropolitain[1].

Aux États-Unis, Myron Orfield[2] fut parmi les premiers chercheurs à mener un travail empirique visant à rassembler de nombreux indicateurs sur la base de critères relevant du marché immobilier (valeurs foncières et immobilières et leur évolution dans le temps), de l'aide sociale (nombre d'enfants bénéficiant d'une aide du comté pour les repas pris à l'école, nombre de ménages en difficulté, nombre de jeunes au chômage et ayant terminé la scolarité sans diplôme) de la répartition spatiale des ménages (immigrés, minorités ethniques et/ou raciales) dans chacune des municipalités ainsi que la fiscalité et les revenus des budgets municipaux. Ce travail lui permit de dresser une cartographie complète de la plupart des grandes métropoles américaines et de bâtir des typologies de municipalités[3]. Le chercheur avait pour objectif de différencier les municipalités riches des municipalités pauvres, les anciennes municipalités (population vieillissante) des récentes (localisées notamment dans le périurbain et accueillant de jeunes ménages avec enfants) ; et ainsi d'identifier les municipalités où, suite à la forte ségrégation sociale et raciale, les ménages étaient, malgré leur présence dans un bassin d'emploi dynamique, déconnectés du marché de travail. Ce travail permit à Myron Orfield et son équipe, de construire une solide argumentation pour mettre en avant les effets collatéraux de la métropolisation. Pour en limiter les effets délétères, il prôna la régulation à l'échelle métropolitaine. Celle-ci devant permettre l'émergence d'un pouvoir métropolitain issu du suffrage, ayant donc la légitimité nécessaire pour mener une politique visant à instaurer une limite à l'urbanisation, à favoriser la cohérence du territoire métropolitain au travers d'investissements coordonnés (réseaux transports, promotion immobilière, localisation des emplois), et à opérer des transferts financiers en faveur des municipalités les plus déshéritées parce que dépourvues d'emplois et habitées par des ménages pauvres.

Le phénomène métropolitain a accentué l'inadéquation de compétence d'urbanisme conférée à la commune. Les métropoles, et par extension les agglomérations, dépassent toutes le territoire de cet échelon administratif créé dans un autre temps et adapté à une « *autre France* ». Déjà en 1919, le Musée Social alertait sur l'insuffisance de la commune en matière d'urbanisme et d'aménagement.

1 Cynthia Ghorra-Gobin, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni*, n° 73, 2010, p. 30.

2 Myron Orfield est un professeur de Droit à l'Université du Minnesota et le directeur de l'Institut des perspectives métropolitaines (*Institute on Metropolitan Opportunity*). Considéré comme l'un des démographes les plus influents de son pays, il enseigne et écrit dans les domaines du droit civil, des relations entre l'État et les collectivités locales, sur l'État et les finances locales, l'utilisation et l'occupation des sols, les questions de gouvernance régionale, et le processus législatif aux États-Unis.

3 Myron Orfield, *American Metropolitics : The New Suburban Reality*, Brookings Institution Press, mars 2002.

Le rapport Guichard évitait cet écueil, en choisissant l'échelon de l'agglomération comme le choix de la raison. Très vite, presque instantanément sur le terrain, puis avec un léger décalage dans la doctrine[1], on constata l'ampleur des problèmes liés à la compétence communale, toutes les craintes ou suppositions s'étaient avérées exactes. Les petites communes étaient incapables d'exercer leurs nouvelles compétences et les grandes villes n'étaient pas en mesure de structurer leur aire d'influence, même la plus proche. À l'inadéquation de la compétence communale s'est ajoutée la non prise en compte du phénomène métropolitain, qui a accentué les difficultés, signant un échec dans la décentralisation de l'urbanisme.

Cet échec est d'autant plus visible lorsque l'on prend la décentralisation, des années 1980, dans sa globalité. Schématiquement, elle a instauré la compétence communale en matière d'urbanisme, institué une nouvelle collectivité (la région), mais aussi interdit toute hiérarchie entre les différentes collectivités territoriales. La métropolisation a fait de ces trois principes phares de cuisants échecs liés entre eux. Pour l'urbanisme, elle a fait de la commune un échelon définitivement dépassé, rendant ainsi obligatoire un développement de l'intercommunalité. Celui-ci a eu pour effet, dès les années 1990, d'éclipser les faibles régions derrière les métropoles, car les réformes engagées ont accentué la polarisation dont bénéficiaient déjà les métropoles, les maires des grandes villes devenant les véritables « *patrons régionaux d'un monde globalisé* »[2], le cumul avec un mandat national parachevant cette domination. Quant à l'absence de hiérarchie entre les collectivités, elle joua la fonction de clé de voûte de cet édifice[3].

La décentralisation de l'urbanisme en France fut, comme toute grande réforme, le résultat d'un rapport de force. Cette fois-ci il tourna à l'avantage des maires. Mais comme nous l'avons démontré, cette décentralisation comportait de nombreux défauts, notamment la compétence communale qui limita grandement les bienfaits attendus par cette réforme. Les petites communes n'étaient pas armées pour recevoir de telles compétences et les grandes villes demeuraient trop petites. La métropolisation galopante aggravait cet échec. Dans les années 1990, concomitamment à la « *nouvelle donne* » urbanistique, l'État esquissa sa solution. Après avoir « *recentralisé* » certaines compétences, il passa à la seconde phase : encadrer plus sévèrement, et regrouper les communes. Si

1 Voir notamment par le Centre d'études juridique d'urbanisme, « La réforme de l'urbanisme à l'épreuve des faits », *A.J.D.A.*, 1986, pp. 302-305.

2 Éric Zemmour, *Le suicide français*, Albin Michel, 2014, p. 223.

3 Ce point mérite un éclaircissement. Le principe est que toutes les collectivités territoriales sont égales en terme de hiérarchie, les communes entre elles, les départements entres eux et les régions entre elles, mais également les communes par rapport aux régions, etc. Cet état de droit a eu des conséquences dans les faits. Sur fond de métropolisation, les métropoles, plus précisément les maires des villes-centre de ces métropoles, ont pu ainsi prendre l'ascendant sur les régions, les maires n'étant en aucun cas les subordonnés des présidents des conseils régionaux. La force prime le droit.

la première solution ne posait pas de problème particulier, la réduction du nombre de communes dans notre pays était plus délicate, notamment du fait de l'attachement des français aux villages et aux clochers. Un passage en force était exclu, il ne restait que la méthode douce : le développement de l'intercommunalité. C'était pour l'État un moyen d'instaurer un tête à tête entre lui et les intercommunalités.

§ II : La solution de l'intercommunalité : l'avènement de la métropole

C'est par souci de rationalité que les députés de la Constituante avaient mis fin au système provincial de l'Ancien Régime, et lui avaient substitué un système de communes et de départements. Cette même volonté de rationalisation guida les pouvoirs publics dans les années 1990 pour limiter drastiquement le nombre de communes. À ceci près que l'un possédait une légitimité populaire que l'autre ne détenait pas. Les pouvoirs publics ne pouvaient passer en force, la majorité parlementaire tenait sur un fil et le gouvernement ne souhaitait pas s'attirer les foudres de son électorat peu enclin à ce genre de réformes. Alors pour contourner le problème, les pouvoirs publics choisirent de développer l'intercommunalité (A).

Le développement des intercommunalités, porté par les pouvoirs publics, prenait un sens précis : l'instauration d'un tête à tête entre l'État et les plus grandes villes françaises. Celles-là même qui s'en sortaient le mieux, économiquement, depuis le début de la globalisation, celles-là même qui en avaient le moins besoin. Mais dans cette nouvelle donne où l'égalité des territoires avait laissé place à la « *concurrence des territoires* », seules les grandes villes « *métropolitaines* » profitaient des bonnes grâces des pouvoirs publics, qui leur donna même les moyens nécessaires pour qu'elles exercent une bonne « *gouvernance* » (B). Cette action publique inégale précipita la fracture entre les métropoles cajolées et la « *France périphérique* » oubliée.

A) Les indispensables intercommunalités

En France, la commune a toujours été historiquement l'échelon de base, autant sur le plan administratif que politique. Comme tout modèle, il présente des qualités et des défauts. Pour remédier à ces derniers, et notamment à l'« *émiettement communal* »[1], diverses formes de

1 On comptait 37 708 communes au recensement général de la population de 1968. Il en subsiste 36 679 au recensement général de 1999, dont 92,5 % avaient moins de 3 500 habitants et 28 % avaient moins de 200 habitants.

regroupements de communes ont été proposés dès la fin du XIXe siècle. La loi du 22 mars 1890[1] permit la création du syndicat de commune, établissement pouvant gérer divers services publics ou activités dépassant les limites territoriales des communes (eau, assainissement, électricité, transports, etc.). La formule rencontra un franc succès[2]. Nous pouvons distinguer, parmi les établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.), ceux qui disposent d'une « *fiscalité propre* », garante d'une certaine autonomie à l'égard des communes de ceux qui dépendent des contributions budgétaires de celles-ci.

Durant la seconde moitié du XXe siècle, les textes réglementaires et législatifs sur l'intercommunalité se multiplièrent[3]. Schématiquement, ces réformes successives ont poursuivi deux objectifs principaux : la rationalisation de l'organisation territoriale ; la prise en compte du phénomène urbain et de la concentration des populations dans les agglomérations[4]. C'est à cette époque que sont apparus les E.P.C.I. à fiscalité propre. Nous resterons concentrés sur la seule qui intéresse notre étude, la communauté urbaine. Tout d'abord, il est intéressant de noter qu'à l'inverse des districts urbains et des communauté de ville, cette forme a perduré. À quoi peut-on attribuer ce succès ? Pour certains, c'est la force de l'ambition qui l'a portée, à savoir résoudre les problèmes spécifiques au développement des grandes agglomérations. Nous pensons plutôt que c'est l'évolution des rapports de force qui permit ce succès. Le phénomène de métropolisation a eu un effet de polarisation économique dans les grandes villes et leurs dépendances, la communauté urbaine et plus tard la métropole permirent la polarisation politique au profit de la ville-centre. Ce processus a donné l'occasion aux maires des communes-centres, de se comporter en « *nouveaux féodaux* », en « *phagocytant* » les communes limitrophes tenues, depuis la décentralisation, de chercher un protecteur.

La communauté urbaine a longtemps constitué la forme la plus aboutie, la plus intégrée

1 « Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un Titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale », *J.O.*, 6 mars 1890, p. 91.

2 « Rapport de la Cour des comptes », *L'intercommunalité en France*, La documentation française, novembre 2005, p. 8.

3 Les tentatives de forcer les fusions et regroupements de communes, notamment par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « *loi Marcellin* », ont échoué. Dans ce contexte, la coopération intercommunale a paru la solution la plus efficace pour pallier les inconvénients de cette situation. Plusieurs réformes successives de l'intercommunalité y ont trouvé leur justification. Tel a été le cas notamment :
- du décret du 20 mai 1955 instituant les syndicats mixtes, qui ont permis d'associer les communes aux départements ou à d'autres établissements publics ;
- de l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959, qui a autorisé la création de syndicats à vocation multiple (SIVOM) ;
- de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 (d'amélioration de la décentralisation), qui a notamment permis la création de syndicats de communes « *à la carte* ».

4 Francis Ampe, *Les agglomérations*, Rapport de la D.A.T.A.R., La Documentation française, 2001.

d'E.P.C.I. : créée sans limitation de durée et sans possibilité de retrait, elle absorbe de plein droit l'essentiel des compétences communales et dispose d'une fiscalité équivalente à celle des communes. Ces éléments soulèvent une interrogation, ne sommes-nous pas en présence d'une collectivité territoriale déguisée ? Ce constat n'est pas nouveau, puisque le professeur André de Laubadère écrivait dans un article de référence, en 1974, que le groupement de communes était en réalité : « *une collectivité territoriale affublée de la qualification d'établissement public pour des raisons de pure opportunité* »[1]. Le grand professeur évoquait l'émergence d'une administration locale « *à deux étages* », conçue sur le modèle du « *fédéralisme administratif local* ». Aux vues des critères juridiques de la spécialité de la compétence et du rattachement territorial consubstantiels aux établissements publics, il considérait déjà à l'époque que cette qualification des nouvelles communautés ne pourrait être usitée que provisoirement, tant que les avancées intercommunales demeureraient « *ponctuelles* ». Ni véritables établissements publics, ni collectivités de plein exercice, ces communautés « *territoriales* » semblent en réalité constituer des institutions d'un genre nouveau. Ce constat confirme ce que nous affirmions précédemment, cette communauté intégrée sert principalement les desseins des villes-centres.

On pourrait nous accuser de s'être fourvoyé dans des anachronismes, après tout les communautés urbaines furent créées en 1966[2]. Mais à l'époque la métropolisation n'avait pas débutée, on était au contraire dans la période de l'« *Expansion* » ; on recherchait la création de métropoles d'équilibres, et que ces métropoles puissent convenablement structurer leur territoire d'influence afin de constituer des contre-modèles à la ville hypertrophique qu'était Paris. De même, en plus des quatre créées en 1966, il n'y eut que douze nouvelles créations.

Les choses ne changèrent réellement qu'une fois la « *nouvelle donne* » urbanistique commencée. Une fois encore on cru judicieux d'utiliser différemment d'anciens outils. Les réformes successives dont fit l'objet la communauté urbaine témoignent de la focalisation grandissante des pouvoirs publics sur l'économie et donc, en matière d'urbanisme, sur les grandes villes. La loi du 6 février 1992[3] marqua une nouvelle étape dans l'intercommunalité. Moins par les réformes qu'elle apporta – les communautés de villes disparurent quelques années plus tard – que par la réflexion sur le développement économique et l'aménagement du territoire, encouragée par les pouvoirs publics,

1 André de Laubadère, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale, À propos des groupements de collectivités territoriales », *Mélanges Couzinet*, P.U. Toulouse, 1974, p. 411.

2 « Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines », *J.O.*, 4 janvier 1967, p. 99.

3 « Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République », *J.O.*, 8 février 1992, p. 2 064.

suite au désordre provoqué par la décentralisation. Elle fut suivie par la loi du 12 juillet 1999[1], qui modifia le régime des communautés urbaines. Elles devinrent plus intégrées et le seuil de création de celles-ci fut relevé pour passer à 500 000 habitants, niveau qui concernait les métropoles les plus imposantes, les plus compétitives, les plus mondialisées[2].

Nous avons souvent affirmé que la communauté urbaine avait constitué, durant de nombreuses années, la forme la plus aboutie d'E.P.C.I. Il est nécessaire d'expliciter cette affirmation. L'étude des compétences de la communauté urbaine impose d'opérer une distinction entre deux types de communautés : celles issues du régime antérieur à la loi du 12 juillet 1999[3] (les plus nombreuses) et celles postérieures.

Les premières furent celles prévues par la loi de 1966[4]. Dès le début, cet E.P.C.I. à fiscalité propre, comparable à celle des communes, s'était vu transférer des compétences bien plus étendues que la norme des transferts dans le droit de l'intercommunalité de l'époque (avec les syndicats de communes et les districts)[5]. La loi prévoyait deux modes de transfert de compétences vers cet établissement. D'une part, les compétences transférées de plein droit à la création de la communauté qui étaient énumérées et qui avaient pour raison commune « *l'équipement et la gestion du territoire* ». Parmi ces compétences, il y avait l'urbanisme, la création et l'équipement des zones d'habitation ou économique, les services de logement, les locaux scolaires, les transports urbains, la voirie, l'eau et l'assainissement, les abattoirs et les marchés, les cimetières, les parcs de stationnement, les services d'incendie et de secours (Codes des communes, art. L. 165-7, issu de l'art. 4 de la loi du 31 décembre 1966). Aujourd'hui, on peut retrouver cette liste de compétences obligatoires de la communauté urbaine à l'article L. 5215-20 du C.G.C.T. qui reprend, avec quelques modifications, celle de la loi de 1966 modifiée. À l'évocation de cette liste, il n'est pas abusif de dire que l'essentiel des responsabilités communales remontait au niveau de l'agglomération. Pourtant, des compétences supplémentaires pouvaient être exercées à titre facultatif, selon le choix des communes, dans les domaines de l'équipement culturel, sportif, socio-éducatif et sanitaire, des espaces verts et de l'éclairage public, ou s'agissant de toute autre responsabilité communale (Code des communes, art. L. 165-10, L. 165-11 et L. 165-12). De plus, la loi autorisa expressément la passation de conventions entre la communauté urbaine et ses

1 « Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », *J.O.*, 13 juillet 1999, p. 10 361.
2 Au moment du vote de la loi du 12 juillet 1999, seules neuf des seize communautés urbaines déjà existantes ne pouvaient atteindre ce seuil. Toutefois, le législateur n'a pas souhaité donner d'effet rétroactif à ces conditions.
3 « Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », *J.O.*, 13 juillet 1999, p. 10 361.
4 « Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines », *J.O.*, 4 janvier 1967, p. 99.
5 Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2014, 3e édition, p. 395.

communes dans le but de transférer la création ou la gestion de certains équipements ou services. Cette démarche allait dans le sens d'une plus grande souplesse dans la configuration des responsabilités et permettait des adaptations locales, sans pour autant pouvoir remettre en cause l'ordre légal des compétences (Code des communes, art. L. 165-7 ; L. 165-10 ; L. 165-11 et L. 165-15, issus de la loi du 31 décembre 1966).

Le régime de ces communautés urbaines ne subit aucune modification jusqu'en 1982. La loi du 31 décembre 1982[1] généralisa le recours aux conventions, que nous venons de mentionner, et réaménagea la répartition des compétences. Sans modifier les principes, elle apporta quelques retouches. Elle restitua aux communes les services du logement et les organismes H.L.M. ; elle étendit la liste des transferts vers l'E.P.C.I. à l'entretien des locaux scolaires, aux zones artisanales ou portuaires (C.G.C.T., art. L 5215-27).

Les secondes furent celles prévues par la loi du 12 juillet 1999[2], qui marqua le nouveau régime du sceau de l'*intercommunalité de projet*. Désormais, la communauté devait être constituée en vue d'un « *projet commun de développement et d'aménagement de territoire* » (C.G.C.T., art. L. 5215-1). C'est donc dans ce but que toute communauté urbaine créée depuis 1999 exercera de plein droit l'ensemble des compétences décrites sous les têtes de chapitre suivantes : développement et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie. Il faut également ajouter à cela la promotion du tourisme, l'aide aux établissements d'enseignement supérieur, l'accueil des gens du voyage et l'énergie depuis la loi du 27 janvier 2014[3].

Toutefois nous devons nuancer nos propos, il serait maladroit d'exagérer la fracture entre les deux régimes de communauté urbaine. Déjà, celles créées avant 1999 peuvent élargir leurs compétences à l'ensemble de celles actuellement visées par l'article L. 5215-20. De plus, lorsque l'on s'attarde sur les nouvelles compétences légales, on constate que la vocation de gestionnaire qui s'attachait à la communauté urbaine du régime de 1966 est confirmée et même étendue, pour tout ce qui se rapporte à la maîtrise de son territoire. Dans le cas de la communauté urbaine, le passage à une intercommunalité de projet n'apparaît que comme un procédé visant simplement à élargir les

1 « Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale », *J.O.*, 1er janvier 1983, p. 3.

2 « Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », *J.O.*, 13 juillet 1999, p. 10 361.

3 « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », *J.O.*, 28 janvier 2014, p. 1 562.

compétences de l'E.P.C.I. Nous l'avons vu, dès sa création, la communauté urbaine souleva des questionnements quant à l'étendue de ses compétences. La formule légale, qui ne se retrouve pas dans les autres E.P.C.I. et selon laquelle : « *le conseil de la communauté urbaine règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la communauté urbaine* » (C.G.C.T. art. L. 5215-19) n'arrange rien à la situation. Cette formulation n'est pas sans rappeler celle de la clause générale de compétence accordée aux collectivités territoriales, comme celle des communes : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Cependant, il ne faut pas oublier que les E.P.C.I. demeurent des établissements publics et que la formule doit rester comprise dans les limites de la spécialité de ce statut d'établissement public. Nous en concluons que les communes regroupées préservent leur compétence générale, celle-ci étant, en matière d'intercommunalité, par principe, résiduelle mais garantie par la condition d'intérêt communautaire à laquelle est subordonné le transfert de certaines compétences à la communauté[1]. La jurisprudence a d'ailleurs confirmé cela de manière particulièrement nette : CE 6 décembre 1993, *Communauté urbaine de Lyon*, s'agissant de l'incompétence de la communauté urbaine à financer des investissements relatifs aux équipements culturels[2].

Compte tenu du champ particulièrement étendu des compétences de la communauté urbaine, il est évident qu'elle ne pouvait se dispenser d'une fiscalité propre comparable à celle des communes. Son autonomie, qui n'a plus rien de relative, ainsi que son rôle d'organisateur de l'espace, avec tous les besoins d'investissement correspondant, imposaient ce choix. C'est pour cette raison, que dès 1966, la communauté urbaine a été financée de plein droit par un système de fiscalité additionnelle se superposant aux quatre taxes directes locales. Sans rentrer dans le détail de la loi du 12 juillet 1999[3], elle permit de substituer à la taxe professionnelle unique, la contribution économique territoriale. De droit pour les nouvelles communautés urbaines et de manière facultative pour celles créées avant 1999 – vote du conseil de communauté à la majorité simple – elle finit par se généraliser[4]. Ce dispositif va lui aussi dans le sens de plus d'intégration, dans la mesure où il institue clairement une solidarité fiscale et économique au sein de l'agglomération.

À ces ressources communautaires, il faut ajouter un certain nombre de dotations de l'État (dotation globale de fonctionnement intercommunale, dotation globale d'équipement) et de taxes correspondant aux services rendus (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe locale

1 Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2014, 3e édition, p. 396.
2 Conseil d'État, 3 / 5 SSR, du 6 décembre 1993, *Communauté urbaine de Lyon,* n° 132794, publié au recueil Lebon, concl. Marcel Pochard.
3 « Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », *J.O.*, 13 juillet 1999, p. 10 361.
4 Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2014, 3e édition, p. 396.

d'équipement, taxe versement-transport, taxe de balayage…). Concernant les inégalités économiques au sein de l'agglomération, l'État ajoute à ses dotations, la dotation de solidarité communautaire, obligatoire pour les communautés urbaines mais facultative pour les E.P.C.I. de taille inférieure.

Cette séquence a permis de faire la démonstration de l'intérêt important porté par les pouvoirs publics sur les grandes agglomérations. Choix judicieux ! Ce sont elles qui, économiquement, tirent le pays vers le haut. Le géographe Christophe Guilluy affirme même que : « *Cela fait trente ans que les élites et la technostructure, obnubilées par la question économique, organisent la France autour de ces métropoles* »[1]. La *globalisation* de l'économie engendre mécaniquement une métropolisation. Plusieurs études économiques approfondissent ce phénomène de globalisation et l'explique, notamment celles réalisées sur la notion de *zone économique optimale*[2]. Si notre monde est incontestablement *globalisé*, il ne constitue pas une zone économique optimale, autrement dit une zone homogène. Or en dehors de ces zones, les chercheurs constatent, ce qu'une simple observation confirme, que les acteurs économiques s'orientent vers les territoires considérés comme étant les plus compétitifs, à savoir les métropoles mondialisées. Sauf qu'il n'existe pas à l'échelle mondiale de mécanisme de compensation. Face à cela les pouvoirs publics, conscients du phénomène, ont tenté depuis le début des années 1990 d'organiser ces grandes villes, en leur accordant de plus en plus de compétences, de moyens.

Historiquement en France, ce mécanisme s'est traduit par l'attrait irrésistible de Paris, au détriment de la Province. C'est pour corriger ce phénomène qu'ont été mis en place des systèmes de compensation, visibles dans l'ordre urbanistique d'après-guerre, notamment à travers la politique des villes nouvelles, ou des « *métropoles d'équilibre* ». Sauf que cet ordre urbanistique a été détruit, et que la logique a changé. Nous sommes entrés dans les années 1990 dans la « *nouvelle donne* » urbanistique, période où l'on ne s'est mis plus qu'à parler de compétitivité des territoires, de concurrence, de contrats. Dans le même mouvement, les pouvoirs publics ont « *redéfini* » la ségrégation urbaine : les seules classes populaires se trouvent dans les banlieues. La France périphérique arrivera à retrouver de la croissance grâce à la compétitivité des territoires, et pour les autres qui n'y arriveraient pas, de toute façon ils sont minoritaires. C'est ainsi que pensent les

1 Entretien de Christophe Guilluy réalisé par Hugo Soutra et Jean-Baptiste Forray, « Les élites sont obnubilées par les métropoles », *La Gazette des communes*, 9 janvier 2014, adresse universelle : http://www.lagazettedescommunes.com/213826/les-elites-sont-obnubilees-par-les-metropoles-christophe-guilluy-geographe/.

2 Voir sur la question de la zone économique optimale et de la zone monétaire optimale : Simon Ganem, « Les fondamentaux de la théorie des zones monétaires optimales », *Les Échos*, 13 février 2014.

pouvoirs publics. Cela explique leur volonté farouche de rendre les métropoles toujours plus grandes, toujours plus riches, toujours plus compétitives ; en utilisant des outils de plus en plus variés : intercommunalité, marketing territorial, investissements ou dotations de l'État, opérations d'intérêt national (O.I.N.)… Alors en 2010, quand survint la création d'un nouvel E.P.C.I., très symbolique et très intégré, personne ne fut surpris. On s'enthousiasma, on fêta, on célébra l'arrivée de la métropole. Enfin les grandes villes avaient les moyens de leur ambition ; tout allait s'arranger.

B) L'aboutissement : la métropole

Lorsque l'on parle de métropole, en tant que juriste, on ne peut faire l'impasse sur le rapport du « *comité Balladur* » pour la réforme des collectivités territoriales[1]. Il servit de feuille de route pour les différentes réformes de l'organisation administrative, et continuera sans doute à avoir cette utilité. Son intitulé donne le ton : « *Il est temps de décider* ». Véritable appel à bousculer les mentalités. Si l'on garde de ce rapport la réforme des métropoles, celui-ci indiquait d'aller plus loin : « *il est proposé que les EPCI deviennent des collectivités locales de plein exercice, aux lieu et place des communes. Dans ce schéma* [...] *les communes actuelles subsisteraient en tant que subdivisions de la nouvelle commune, resteraient pourvues d'un maire et d'une assemblée délibérante et exerceraient, sur délégation, certaines des compétences de la nouvelle commune. Dans le cas particulier où ces collectivités nouvelles auraient un poids prépondérant dans un département, elles pourraient même fusionner avec lui, comme le permettent déjà les dispositions du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, les autres communes étant alors rattachées aux départements limitrophes* »[2]. Le rapport préconisait l'évolution ultime, la transformation des E.P.C.I. en collectivités territoriales de plein exercice.

Non content de présenter des réformes modernes, les auteurs conseillaient l'État dans son mode d'action. Le comité faisait remarquer que : « *ses propositions dans ce domaine n'auraient quelque chance d'être entendues que s'il prenait, en outre, clairement partie sur le caractère incitatif ou obligatoire des changements qu'il appellerait de ses vœux et sur le calendrier de la réforme* »[3]. En clair, celui-ci affirme que la ou les réformes ne pourront aboutir et être efficaces que si l'État fait preuve de la plus grande fermeté.

1 Rapport au président de la République du comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales, *Il est temps de décider*, La documentation française, 5 mars 2009.
2 Rapport au président de la République du comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales, *Il est temps de décider*, La documentation française, 5 mars 2009, p. 45.
3 Rapport au président de la République du comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales, *Il est temps de décider*, La documentation française, 5 mars 2009, p. 46.

L'évolution préconisée dans le rapport ne trouva qu'un écho assourdi dans les dernières réformes de l'intercommunalité de 2010 et 2014. Dorénavant les communes ont la possibilité de transformer leur E.P.C.I. en « *commune nouvelle* ». Dans ce système, les anciennes communes peuvent bénéficier d'un statut particulier de « *communes déléguées* » qui leur permettrait de garder des organes propres (comme par exemple un maire-délégué) et de participer à la vie de leurs affaires. Mais cette réforme a manqué son but[1]. Grâce à ces dispositions, c'est le droit des fusions de communes qui s'est trouvé relancé et il est de plus en plus évident que l'E.P.C.I. apparaît comme un statut transitoire à l'émergence de ces nouvelles communes.

Instituée en 2010, la première métropole fut celle de Nice Côte-d'Azur, neufs autres ont suivi ou suivront[2]. Au regard des réformes de 2010 et 2014[3], la métropole est surtout une communauté urbaine « *nouvelle génération* »[4]. Leurs compétences de base sont une liste allongée des compétences de la communauté urbaine, donc essentiellement des compétences de la commune. Mais elles reçoivent également de plein droit des compétences départementales et régionales (transports scolaires, voirie départementale, zones d'activité et promotion de ses activités économiques à l'étranger). Cette liste s'est encore élargie avec la loi du 27 janvier 2014[5], avec les compétences de plein droit par dépossession des communes (compétence économique, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, environnement) ou d'autres collectivités par convention, comme le département (aide sociale, routes et voirie), ou la région (lycée développement économique) voire l'État (habitat, grands équipements et infrastructures, vie universitaire).

Ces métropoles possèdent également une mission légale : « *poursuivre un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de son territoire dans l'intérêt d'améliorer sa compétitivité et sa cohésion* »[6]. Dans la loi même, l'impératif

1 Roger Morin, « Faut-il encourager la métropolisation ? », *Lettre Du Cadre*, n° 476, 2014, pp. 74-75.

2 La loi elle-même a créé neuf métropoles de droit commun à Toulouse, Nice, Bordeaux, Lille, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rouen et Rennes. Sur demande de la majorité des communes intéressées cette liste pourra être étendue dans les agglomérations de plus de 400 000 habitants. Cette possibilité est particulièrement susceptible de s'appliquer à Montpellier (aire urbaine de 560 000 habitants) et Brest (aire urbaine de 320 000 habitants).

3 Alain Bénisti, « Affirmation des métropoles : La loi du 27 janvier 2014 », *Les Informations Administratives et Juridiques,* n° 3, 2014, pp. 2-11.

4 Vincent Aubelle, « L'étrange défaite de la politique, ou la métropole qui oublie la métropolisation », *Revue Lamy Collectivités Territoriales*, n° 100, 2014, pp. 61-65.

5 « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », *J.O.*, 28 janvier 2014, p. 1 562 ; Loi MAPTAM – Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, La *Semaine Juridique - Administrations et Collectivités Territoriales,* n° 8, 24 février 2014, pp. 15-76.

6 Article 43 de : « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », *J.O.*, 28 janvier 2014, p. 1 562.

de compétitivité passe avant la cohésion du territoire ; cette syntaxe n'est pas innocente et confirme la domination des thèses néo-libérales dans ce domaine. Concernant ses ressources, il faut admettre qu'aucune innovation n'a été faite, seules les dotations de l'État ont été revalorisées et des transferts de personnels prévus pour qu'elles aient les moyens d'exercer leurs vastes compétences.

La loi du 27 janvier 2014[1] a poursuivi sur le chemin tracé par la précédente réforme, en instituant trois métropoles spéciales[2]. Celle du « *Grand Paris* »[3], dont le régime est influencé par la métropole de droit commun mais avec des exceptions qui la rende particulièrement complexe[4]. Cette particularité s'explique par l'immensité de la population couverte : 7 millions d'habitants. Même si ceux-ci sont regroupés en « *territoires homogènes* » de 300 000 habitants[5]. Ses compétences sont en revanche exactement identiques à celles des métropoles de droit commun. Le législateur a souhaité tenir compte de la situation particulière de la métropole du Grand Paris en créant un E.P.C.I. plus complexe, mais s'est bien gardé de lui donner trop de compétences.

Le législateur a également officialisé la création de celle d'Aix-Marseille-Provence. Sa particularité réside dans le fait qu'elle est plus aboutie que celle de droit commun, recevant plus de compétences et notamment l'essentiel de celles du département[6]. Cette décision est compréhensible dans la mesure où le territoire de la métropole couvre quasiment les deux tiers du département des Bouches-du-Rhône. Pour son organisation, elle est, à l'instar du Grand Paris, divisée en territoires.

Enfin, il reste la métropole lyonnaise. Véritable collectivité territoriale de plein exercice, elle est un cas à part puisque les communes subsistent en son sein, mais en revanche le département du Rhône doit s'incliner, et perd l'ensemble de ses compétences sur le territoire métropolitain. Ce système se rapproche au plus près de celui préconisé dans le « *rapport Balladur* », à une exception près : la métropole ne se substitue pas aux communes (pas encore), seul le département est visé. Dans la métropole de Lyon, tous les ingrédients de la politique actuelle s'y retrouvent : la volonté d'organiser au mieux les métropoles, les petites communes en sursis, le département renvoyé à la gestion du social dans la périphérie.

---

1 Articles 12 à 14 (Grand Paris), 26 à 39 (Lyon), 40 à 42 (Marseille) de : « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », *J.O.*, 28 janvier 2014, p. 1 562.

2 Daniel Behar, « Paris, Lyon, Marseille, la gouvernance métropolitaine dans tous ses états », *Urbanisme,* n° 388, 1er avril 2013, pp. 12-13.

3 Flora Brett-Visset, « Métropole du Grand-Paris : Décryptages », *Note Rapide,* n 644, 03/2014, 6 pp. ; Paris, ville-monde : Quel horizon métropolitain ?, Pouvoirs Locaux, n° 97, 2014, pp. 29-92.

4 Laetitia Janicot, « Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », *A.J.D.A.*, 2014, p. 613.

5 Le Conseil métropolitain est également désigné selon des modalités et dans des proportions qui diffèrent de celles de la métropole de droit commun.

6 Laetitia Janicot, « Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », *A.J.D.A.*, 2014, p. 615.

Quid de ces nouvelles compétences ? Cette métropole est une collectivité territoriale, elle possède donc une compétence générale résiduelle octroyée dans sa formulation classique : « *le conseil métropolitain règle par ses délibérations les affaires de la métropole de Lyon* » (article L. 3642-1 du C.G.C.T.). Mais le véritable intérêt se trouve dans ses compétences d'attribution car elles regroupent des compétences autrefois éparpillées entre tous les niveaux d'administration territoriaux. Elle exerce en propre les compétences du département (article L. 3641-2 du C.G.C.T.), des E.P.C.I. (article L. 3641-8 du C.G.C.T.) et celles des communes qui sont « *nécessaires à sa politique en matière d'aménagement de l'espace et de développement social et culturel, en matière d'habitat et de ville, de gestion des services collectifs, d'environnement et de cadre de vie* » (article L. 3641-1 du C.G.C.T.). Elle exerce, en outre, un certain nombre de compétences régionales par délégations (article L 3641-4 I du C.G.C.T.) ou en propre (article L 3641-4 II du C.G.C.T.). L'État peut aussi consentir des délégations de compétences administratives, notamment en matière de logement (article L. 3641-5 du C.G.C.T.).

Même si le législateur paru méfiant dans ses réformes de 2010[1] et 2014[2], notamment par rapport aux recommandations du « *rapport Balladur* », il nous semble qu'il a quand même tracé la ligne à suivre. La réforme a créé une nouvelle catégorie de collectivités territoriales adéquates aux « *zones très urbanisées* » : la métropole[3]. Certes dans la configuration recommandée par le rapport, elle avait vocation à absorber dans sa structure respectivement les communes-membres des plus grandes communautés urbaines et communautés d'agglomération et son département dont le rayon d'action est, à ce niveau de taille, comparable[4]. Ce choix n'a pas été entériné par le législateur. Les deux lois ont fait de la métropole un établissement public qui n'englobe ni les communes, ni le département et la région pour toutes les compétences qui ne leur auront pas été transférées.

Mais la métropole lyonnaise fait exception. Tout indique qu'elle préfigure l'avenir des intercommunalités transformées en métropole-collectivités territoriales. Ce que confirme la poussée de transfert de compétences avec la réforme de 2014 et la méthode employée pour ces évolutions : la stratégie de l'engrenage. De commissions en rapports on débouche sur de petites avancées, qui imbriquées les unes aux autres empêchent tout retour en arrière et « *obligent* » à toujours aller vers plus d'intégration.

1 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *J.O.*, 17 décembre 2010, p. 22 146.
2 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *J.O.*, 28 janvier 2014 p. 1 562.
3 Sandra Moatti, « Le temps des Métropoles », *Alternatives Economiques,* n° 333, 2014, p. 34-36 ; Stéphane Menu, Dynamique métropolitaine : « le train métropolitain est parti », *Lettre Du Cadre,* n° 474, 2014, pp. 16-17.
4 Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2014, 3e édition, p. 349.

Ces éléments interrogent. La création des métropoles a pour ambition affichée, proclamée, exposée d'offrir une organisation politique et juridique aux grandes villes. Ce cadre leur permettra de s'étendre et de former de grands pôles régionaux, dans un contexte de rivalités économiques toujours plus fortes avec leurs homologues européens, et mondiaux, dont on assiste à la montée en puissance[1]. Les pouvoirs publics partent du principe que le régime communal traditionnel et la superposition de collectivités, au niveau départemental et régional, rendent impossible une politique commune sur une population concentrée. Constat juste mais partiel. Cette focalisation des pouvoirs publics sur la métropole leur fait oublier la cohorte de communes qui n'ont même pas les moyens d'exercer leurs compétences transférées au moment de la décentralisation, et sont oubliées ou sommées de s'arrimer à une métropole aux préoccupations différentes.

Ce choix de la métropole est guidé par des arguments raisonnables mais la focalisation sur les métropoles est la traduction d'une idéologie. Adam Smith défendait l'idée que l'intérêt privé des individus conduisait mécaniquement à des effets bénéfiques pour la société tout entière. Appliquée au marché, cette théorie revient à considérer que la globalisation bénéficie en dernier ressort à l'ensemble de la société, y compris aux plus faibles[2]. C'est la théorie de la « *main invisible* ». Cette logique a été galvaudée et récupérée par les néo-libéraux dans les années 1980, depuis elle alimente le courant mondialiste et guide les actions des pouvoirs publics. La « *nouvelle donne* » urbanistique en est une bonne expression : on considère que le dynamisme métropolitain finira pas bénéficier à tous les territoires, même les plus fragiles.

Mais ce qui ne fonctionne nulle part dans le monde[3], n'a pas fonctionné dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement. La compétition des territoires, rêvée par les néo-libéraux des années 1990, a laissé place à l'égoïsme territorial. Une récente note de l'Insee[4] montre que la dernière crise économique a accentué encore les inégalités entre les métropoles et la France périphérique. Christophe Guilluy, dans son ouvrage précité fait une conclusion très intéressante : « *En réalité, le vrai débat n'est pas de savoir si le modèle métropolitain est pertinent économiquement. Il est de savoir s'il fait société. S'il permet de tirer vers le haut les autres territoires et d'intégrer économiquement les catégories modestes qui vivent à l'écart des métropoles, ou si le rôle des métropoles se limite à redistribuer un minimum de ressources vers des territoires condamnés et des populations inutiles ?* »[5].

1 Aurélien Hélias, « Métropoles : des territoires dédiés à la compétitivité », *Courrier des maires et des élus locaux,* n° 265, février 2013, pp. 16-17.
2 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 48.
3 En témoigne la creusement des inégalités partout dans le monde et en premier lieu aux États-Unis.
4 Insee Première, note n° 1503, juin 2014.
5 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 49.

À côté de l'intercommunalité, nous pourrions citer beaucoup de domaines marquant la focalisation des pouvoirs publics sur les métropoles. Comme l'opération d'intérêt national (O.I.N.), opération étatique où la notion de métropole est fondamentale. Aucune O.I.N. récente n'a été créée en dehors d'un territoire métropolitain ou de son aire d'influence[1]. Certaines O.I.N. ont même l'ambition affichée de créer un cœur de métropole[2]. Hors de celles-ci, tout est oublié. On raisonne en métropole européenne et quant aux dimensions de la ville on rêve de métropole mondialisée, les ville-monde. Paris veut jouer dans la cour de New-York et Nice pense faire jeu égal avec Barcelone.

Dans l'O.I.N. aussi on retrouve cette même obsession de la compétitivité[3], du retard que prendraient les villes françaises sur leurs homologues étrangères, de la concurrence des territoires, du marketing territorial… On investit massivement, État, régions, département, communes et leurs groupements, tous s'y retrouvent, car les métropoles sont les investissements les plus rentables. Chaque O.I.N. est conçue comme un accélérateur de l'attractivité et du rayonnement de la métropole. L'aspect institutionnel est loin d'être le seul concerné par cette concentration des moyens vers les métropoles.

Pour autant l'O.I.N. est un exemple parmi d'autres qui illustre cette focalisation des pouvoirs publics, la véritable politique d'urbanisme à destination exclusive des métropoles est la politique de renouvellement urbain.

1 L'O.I.N. créée en Lorraine peut paraître faire exception à cette règle. Toutefois, les mêmes impératifs et les mêmes objectifs s'y retrouvent. Quand on y regarde à deux fois, on constate que cette O.I.N. va encore plus loin car l'ambition est de créer une métropole transnationale liée au Luxembourg.

2 Thierry Bahougne, Ancien directeur-général de l'E.P.A. Plaine du Var, Compte-rendu du préfigurateur, Opération d'Intérêt National « *Plaine du Var* », 10 septembre 2007, p. 11. Il parler de faire de l'O.I.N. de Nice le « *cœur de la métropole azuréenne* ».

3 Thierry Bahougne, Ancien directeur-général de l'E.P.A. Plaine du Var, Compte-rendu du préfigurateur, Opération d'Intérêt National « *Plaine du Var* », 10 septembre 2007, pp. 5-13.

Conclusion de la Section I

Le minutage de la décentralisation de l'urbanisme a été malheureux. Qu'elle ait été faite en partie pour de mauvaises raisons, qu'on en ait précipité l'exécution inutilement, que l'on n'ait pas plus réfléchi que cela à la pertinence de l'échelon communal ; ce furent tous des choix dommageables. Mais le temps aurait effacé ces erreurs si elles n'avaient pas été à rebours du phénomène métropolitain, ce grand chamboulement qui a transformé les territoires. Les pouvoirs publics ont pris rapidement conscience de cette erreur et ils ont tenté, tant bien que mal, de développer les intercommunalités pour palier à cette carence d'origine. L'argent public étant rare, toutes les intercommunalités ont été développées, mais, force est de constater, que le législateur a organisé en priorité celles des grandes villes : les métropoles.

Cette réponse institutionnelle est intéressante, puisqu'à travers elle a transparu l'intention du législateur, et celle des pouvoirs publics. La solution de l'intercommunalité allait, pour eux, de soi ; elle correspondait bien aux nouveaux mots d'ordres : concurrence et territorialisation. Cela s'est traduit par l'abandon progressif d'une véritable politique d'aménagement du territoire, dans sa conception traditionnelle, et son remplacement par une politique sectorielle destinée, globalement, aux métropoles. La fin de cette stratégie devrait conduire à la disparition des communes et des départements. Certains le veulent. Mais on ne raye pas, d'un coup de crayon technocratique, mille ans d'Histoire. C'est un fait indéniable que la globalisation économique ait recomposé les territoires. L'évolution du cadre juridique et institutionnel, afin qu'il soit plus en adéquation avec ce phénomène, est une chose souhaitable. Mais la volonté de préserver l'unité du pays interdit de se focaliser uniquement sur ces seuls territoires, car ceux-ci ne sont pas majoritaires, ni dans l'espace qu'ils occupent, ni en terme d'habitants.

SECTION II. L'ADAPTATION URBANISTIQUE AU PHÉNOMÈNE MÉTROPOLITAIN : LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Le phénomène métropolitain, lui-même la conséquence de la globalisation, a remodelé profondément les villes : les industries sont parties pour la périphérie[1], les classes populaires les ont suivies ; des quartiers entiers se sont embourgeoisés (gentrification), les entreprises de service se sont concentrées. Plus encore que sa forme, le phénomène a surtout bousculé la sociologie de la ville, elle s'est « *gentrifiée* », éclatée, dispersée ; refondue en quartiers riches et banlieues populaires. Mais la chose primordiale à retenir est que la majorité des classes populaires est partie des métropoles ; ce fut un exode urbain appelé généralement de manière péjorative « *étalement urbain* ». Cela commença à la fin des années 1970, avant de s'intensifier dans les années 1990. Ce phénomène a des causes multiples : prix des biens fonciers en forte hausse, montée de l'insécurité économique, de l'insécurité culturelle, de l'insécurité tout court. Phénomène qui a conduit à une sorte de bipartition actuelle dans les métropoles, avec d'un côté les classes moyennes hautes et aisées, et de l'autre les classes populaires issues de l'immigration récente. Chacune dans ses enclaves.

Le législateur s'est rendu compte de la réalité de ces changements pénalisants pour les métropoles. Comme l'expliquait Sylvain Pérignon : « *les élus des grandes villes voient dans la péri-urbanisation une fuite des ménages et des entreprises les plus solvables, qui n'apportent plus leur contribution aux charges de la ville-centre mais continuent à profiter des services offerts par cette dernière. Les responsables du logement social doivent trouver les ressources et les aides pour mener à bien l'indispensable remodelage des quartiers d'habitat social. Les professionnels de la ville, architectes et urbanistes, voient dans le renouvellement urbain un champ d'expérimentation et d'innovation en matière d'habitat. Les aménageurs publics et para-publics, établissements publics d'aménagement et sociétés d'économie mixte, y voient l'occasion d'affirmer la spécificité de leur métier, qui ne saurait à leurs yeux être confondu avec celui de* « promoteur » *ou de* « lotisseur » »[2].

En urbanisme le législateur opta pour la pose de digues juridiques contre l' « *étalement urbain* ». Il trouva un nom à cette politique : le renouvellement urbain. Une politique mais aussi un concept finalement assez peu clair (§ I). Et finalement très donquichottesque (§ II).

1 Avant de partir dans la périphérie de la France.
2 Sylvain PÉRIGNON, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 184.

§ I : La renouvellement urbain : une politique et un concept

Trouver une définition au renouvellement urbain est un sacerdoce. Dès lors, comment le qualifier ? La notion n'a pas la même signification en fonction des présupposés idéologiques de son utilisateur. Le renouvellement urbain possède différentes acceptions et se définit plus en fonction de la politique qui le porte (A). C'est donc tout logiquement que nous avons retrouvé plusieurs utilisations de ce renouvellement urbain (B).

A) Un concept indiscernable

Qu'est-ce que le renouvellement urbain ? Selon l'urbaniste Olivier Piron : « *ce terme n'est jamais défini autrement que par l'action ou le discours conduit en son nom* »[1]. Cette citation est sans doute la plus explicite que nous ayons à fournir. En termes juridiques, le Code de l'urbanisme précise que les actions ou opérations d'aménagement ont pour finalité de mettre en œuvre « *un projet urbain* » et de « *permettre le renouvellement urbain* » (art. L. 300-1 du Code de l'urbanisme). Les deux notions ont donc la même extension puisque le projet urbain se confond souvent avec un projet de renouvellement urbain. Cela ne nous donne pas pour autant une définition.

Si on le considère dans une acception plus étendue, on peut dire que le renouvellement urbain est le mouvement naturel qui pousse le tissu urbain à se renouveler sur lui-même ; en ce sens, il est une réalité aussi ancienne que la ville elle-même. Mais il peut prendre également la forme d'une intervention volontaire et organisée sur les quartiers qui ne se renouvellent plus : quartiers d'habitat ancien, vétuste, insalubre, dégradé et dévalorisé. Si l'on s'en tient à cette conception, le renouvellement urbain englobe la traditionnelle politique de résorption de l'habitat insalubre : la *rénovation urbaine*. Mais une rénovation plus douce[2].

Ces éléments éclairent mais ne définissent pas puisque le renouvellement urbain désigne aussi une politique bien spécifique : celle de la modernisation du parc social des « *tours et des barres* », des « *grands ensembles* ». Elle se caractérise essentiellement par la « *résidentialisation* », la réhabilitation, la démolition et la reconstruction. Toutes ces actions ont pour objectif la recomposition de ces ensembles, et le renouvellement de l'offre immobilière dans le parc social.

1 Olivier Piron, *Le renouvellement urbain : tentative d'approche systémique*, D.A.U.H., 2001, p. 213. Voir également la synthèse de Jean-Pierre Demouveaux, *La notion de renouvellement urbain*, D.A.U.H., 2002, p. 125.

2 Olivier Piron, « Évolution des politiques urbaines : de la rénovation au renouvellement urbain », *Études Foncières* n° 95, janvier-février 2002, p. 8.

Comme l'affirment certains auteurs et notamment l'urbaniste Sylvain Pérignon, la politique de renouvellement du parc social peut en partie se confondre avec la « *politique de la ville* »[1] et utilise, pour appuyer son propos, la citation suivante : « *le renouvellement urbain désigne l'ensemble des interventions mises en œuvre dans les quartiers en crise en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville. Ces interventions qui empruntes des voies multiples (amélioration de la desserte de transport, actions d'accompagnement social à destination des habitants, création de nouveaux services publics, implantation d'entreprises, restructuration des immeubles de logements, etc.), trouvent leur cohérence dans la définition d'un projet urbain unique et la mobilisation de financements publics conséquents* »[2]. Cette conception du renouvellement urbain semble plus restrictive, et on la retrouve souvent sous la désignation de rénovation urbaine, plus proche de la réalité factuelle.

Ce flou conceptuel provient également, pour partie, de la reconnaissance officielle très tardive du terme même de renouvellement urbain. Il apparaît pour la première fois dans le titre de la « *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* » du 13 décembre 2000[3], dite loi S.R.U. Si on en analyse les dispositions, on se rend compte que, là aussi, la notion de renouvellement urbain n'a guère été explicitée[4]. Les éléments de précision proviennent essentiellement de directives des services du ministère de l'Équipement[5] ; de la présentation de dispositifs financiers ou des orientations données aux organismes impliqués dans le renouvellement urbain (en particulier la Caisse des dépôts et consignations et l'A.N.A.H.). C'est également dans ce ministère que l'on trouve des éléments permettant d'esquisser une définition de cette notion, ainsi que des renseignements sur les modes d'intervention qu'elle pourrait induire[6].

Jusqu'à présent nous utilisions des termes puisés dans le lexique des procédures opérationnelles : *rénovation* que nous avons déjà cité, ou encore reconstruction, recyclage, réhabilitation, reconstruction de la ville sur elle-même, etc. Depuis 1958[7], le recyclage des secteurs

1 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 182.

2 « Conseil général des Ponts et Chaussées, rapport sur « le financement du logement social » Annexe V », *Mon. T.P.*, cahier n° 2, 21 février 2003, p. 131.

3 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

4 Une occasion manquée car la loi Borloo de juillet 2003 n'utilise pas le terme de renouvellement urbain mais celui, plus habituel, de rénovation urbaine.

5 « Circulaire n°2003-21 /UHC/IUH2/6 n° 21 mars 2003 », *B.O.,* n° 03/6, adresse universelle : http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO20036/A0060063.html.

6 Marc Bonneville, « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France : effets d'annonce, continuité ou rupture ? », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 97, Renouvellements urbains, décembre 2004, p. 7.

7 Ce développement a été favorisé par le « décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958 organismes pouvant procéder à des opérations de rénovation urbaine », *J.O.*, 4 janvier 1959, p. 269 ; et « l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 relative à diverses opérations d'urbanisme », *J.O.*, 4 janvier 1959, p. 246 qui ont créé les dispositifs des

anciens ou jugés obsolètes a été organisé à grande échelle. Une question se pose alors, le « *renouvellement urbain* » est-il seulement une innovation de vocabulaire ou bien d'orientations, de conceptions et de pratiques nouvelles? On observe que quoi qu'il arrive cette innovation a été de courte durée : le terme n'a pas été repris par la loi d'orientation et de programmation « *pour la ville et la rénovation urbaine* » (la « *loi Borloo* ») d'août 2003[1].

Certains auteurs ont essayé de définir, plus précisément, le renouvellement urbain. Sylvain Pérignon ne considère pas la simple politique de démolition/reconstruction comme une politique de renouvellement urbain à part entière, considérant qu'il est aussi « *une incitation à la reconquête des friches de toutes sortes qui jouxtent quelques fois les espaces les plus centraux : friches portuaires, friches industrielles, délaissés ferroviaires, anciennes casernes ou immeubles militaire…* ». Il est vrai que c'est plutôt dans ce type d'actions que l'aspect « *renouvellement* » du renouvellement urbain trouve sa véritable expression, dans son aspect le plus spectaculaire. Cette définition forme une voie médiane entre une interprétation restrictive et une autre, plus extensive.

Dans son acception la plus large, le renouvellement urbain se confond avec la volonté de « *relégitimer* » la ville existante, de la faire entrer dans la modernité, de l'adapter aux conditions de vie contemporaine. À cet égard, les travaux commandés par Haussmann à Paris constituèrent une vaste opération de renouvellement urbain. Les propos de l'urbaniste Alain Cluzet illustrent parfaitement les tenants et les attendus de cette conception : « *L'avenir des villes-centres ne se mesure pas au niveau de contraintes, toujours aléatoire, que les Pouvoirs publics pourraient être légitimement tentés d'opposer à la croissance débridée des périphéries, mais avant tout à leur capacité à procéder à une modernisation en profondeur de leur cadre de vie pour que les citadins n'aient plus à choisir entre reconnaissance individuelle et droit à l'anonymat, urbanité et sécurité, santé public et proximité des équipements, qualité de vie et mobilité intensive…* »[2].

Ce renouvellement urbain est surtout un concept « *attrape-tout* », à géométrie variable, et qui recouvre des problématiques très diverses, qui ne concerne pas toutes les villes ou avec une intensité différente[3]. Et finalement nous avons pu déceler plusieurs conceptions, une étendue et une restrictive mais elles sont liées entre elles parce qu'elles se réclament toutes du « *renouvellement*

opérations de rénovation urbaine.

1 « Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281.

2 Alain Cluzet, *Au bonheur des villes*, Éditions de l'Aube, 2002, p. 175.

3 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 184.

urbain », c'est-à-dire d'un même objectif : celui de la conception la plus large, celui de la loi S.R.U.[1].

Pour terminer à propos de la conception restrictive il faut s'attarder sur le Programme national pour la rénovation urbaine (P.N.R.U.), institué par la loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine[2], « *loi Borloo* », il prévoit un effort national sans précédent de transformation des quartiers les plus fragiles classés en Zones urbaines sensibles (Z.U.S.), effort qui porte sur les logements, équipements publics et aménagements urbains. Sa mise en œuvre a été confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (A.N.R.U.). Aussi, au sens de la loi Borloo, « *la rénovation urbaine a pour objet de faire évoluer ces quartiers vers des espaces urbains caractérisés par la diversité des fonctions et des types d'habitat, l'ouverture et les relations avec le reste de la ville, la qualité des espaces publics. Plus fondamentalement, il importe de donner à tous les habitants de ces quartiers la possibilité de devenir des citoyens à part entière de la cité* »[3].

Quelle est la logique de tout cela ? Nous assistons à la partition habituelle de lutte contre l'urbanisme criminogène, de l'urbanisme responsable de la crise des banlieues, de la délinquance, du chômage, de l'exclusion. Par ce « *renouvellement urbain* », on pense que l'on va régler le problème, tous les problèmes ; on veut faire table rase pour repartir sur des bases saines, on veut faire de la démolition/reconstruction ; la symbolique est forte, le renouvellement urbain est la solution. Mais c'est aussi sa faiblesse puisqu'il se transforme en un slogan politique dont les actions seront très diverses. Finalement il tient dans le renouvellement urbain ce que l'on décide d'y faire tenir. Le législateur n'étant pas fixé non plus, nous n'avons guère plus de précision.

Pour conclure sur cette première approche de la notion, nous ne pouvons que constater la difficulté d'établir une définition précise du renouvellement urbain. Le terme est utilisé de façon générique par la doctrine actuelle en même temps qu'il est boudé par le législateur depuis la « *loi Borloo* ». Il désigne un objectif louable, porté par une vision mystifiée de la ville, mais aussi une profusion d'actions diverses allant de la rénovation à la réhabilitation. Dès lors rien ne nous permet d'affirmer une définition, en revanche une chose est sûre, c'est le consensus autour de sa nécessité.

1 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.
2 « Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281.
3 A.N.R.U., Rubrique « Objectifs et fondamentaux du P.N.R.U. » sur le site Internet de l'A.N.R.U., adresse universelle : http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNRU.

B) Les formes usuelles du renouvellement urbain

Les nombreuses définitions du renouvellement urbain n'aident pas à désépaissir le brouillard entourant ce concept. Pour y voir clair, il faut s'en tenir aux formes qu' il a pris ou que l'on veut lui faire prendre. En sages urbanistes nous commencerons par les dispositions contenues dans le Code de l'urbanisme. Là encore tout n'est pas évident, puisque à l'intérieur de celui-ci coexiste deux conceptions du renouvellement urbain. Par soucis de clarté, nous appellerons la conception extensive « *renouvellement urbain* »[1] et la conception restrictive « *rénovation urbaine* »[2], termes qui se trouvent être ceux employés dans le Code.

La notion de renouvellement urbain, qui renvoie à des actions parfaitement pertinentes sur certains territoires est facilement investie d'une certaine mythologie, celle de la ville « *européenne* », magnifiée, idéalisée, qui se distingue par ses caractères de centralité (l'agora grecque, le forum romain, …), de densité, de mixité et d'identité communautaire[3]. Le paradoxe, c'est qu'au nom de l'adaptation de la ville à son temps ; de la nécessité de faire en sorte que la ville suive le mouvement du monde ; de faire entrer la ville dans la modernité, on en revient à une conception très ancienne de la ville, à une ville médiévale, enserrée dans ses remparts, incarnation parfaite du « *périmètre d'agglomération* » qui serait le modèle : « *la ville doit être très petite, les maisons très tassées, il y a moins d'espace, on peut traverser la ville sans rencontrer de voitures génératrices de pollutions et donnant le cancer des poumons, etc. On peut donc concevoir une ville tout à fait différente des villes que nous avons conçues. Si l'on applique ces critères-là, on arrivera à une ville proche d'une ville médiévale. Pour moi la ville idéale est la ville de Sienne. C'est la ville qui a l'air de satisfaire au mieux les besoins biologiques, sociaux et économiques de ses habitants* »[4]. Il apparaît clairement que si l'on refuse de l'associer à sa « *mystique* », le renouvellement urbain est plus un mythe mobilisateur qu'un véritable concept opératoire. Ce caractère n'est pourtant pas sans avantages, car il permet de fédérer les attentes, les stratégies et la logique de nombreux acteurs[5].

1 Articles L. 121-1 (pour la planification urbaine) et L. 300-1 (pour les opérations d'aménagement) du Code de l'urbanisme.
2 Article L. 300-7 du Code de l'urbanisme.
3 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 184.
4 Edward Goldsmith, « Pour un archaïsme anarchique », *Écologie urbaine*, 1979, p. 77.
5 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 184.

À l'appui de cette observation nous pouvons constater la véritable contradiction entre le renouvellement urbain et le phénomène de métropolisation. Nous avons vu que la métropolisation soumet les grandes villes à des phénomènes de dilatation, d'augmentation et de diversification des mobilités, qui entrent directement en conflit avec la vision de la « *très petite ville médiévale enfermée dans des remparts* ». À ce titre, le renouvellement urbain prend les traits d'une véritable utopie niant littéralement une réalité factuelle : le phénomène de métropolisation. Il deviendrait plus un « *point de ralliement* » de mouvements politiques divers qui prônent une forme de décroissance. C'est sans doute cette contradiction qui pousse les pouvoirs publics à conserver une vision restrictive du renouvellement urbain, celle de la rénovation urbaine. La démolition/reconstruction est certes une forme de « *reconstruction de la ville sur la ville* », mais n'est pas nécessairement synonyme de densification, parfois même au contraire (comme le Paris haussmannien). De plus, cette conception possède l'avantage de ne pas nier la réalité de la métropolisation, et n'entre pas en conflit avec le phénomène de dilatation de la ville et de périurbanisation, alors que le renouvellement urbain entend lutter contre cette dernière. Pour autant, et nous le démontrerons plus tard, même si l'on conserve une conception restrictive, le renouvellement urbain tient bien compte de l'extension de la ville mais n'organise pas pour autant la « *périphérie* ».

Comme une partie de la doctrine, les élus des grandes villes craignent la périurbanisation. Pour eux, elle signifie une fuite des ménages et des entreprises les plus solvables, qui n'apporteraient plus leur contribution aux charges de la ville-centre, mais qui continueraient à profiter des services offerts par cette dernière[1]. De plus, nombreuses sont les personnes (élus comme auteurs) à penser que la périurbanisation se limite à un phénomène qui doit être regardé à l'aune de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (par extension du droit de l'environnement)[2]. En pensant de la sorte, on fait de la périurbanisation un processus qui se réduirait à un étalement urbain[3] qui mettrait en péril l'environnement, mais la dynamique est loin de n'être qu'urbanistique[4].

1 Robert Chapuis, « La périurbanisation : une recomposition majeure du territoire français », *Pouvoirs locaux*, n° 85, juin 2010, p. 47 ; Josette Debroux, « Stratégies résidentielles et position sociale : l'exemple des localisations périurbaines », *Espaces et sociétés*, vol. 1, n° 144, 2011, pp. 121-139 ; Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., coll. La ville en débat, 2011.

2 Sur cette vision de la périurbanisation : Éric Charmes, « L'explosion périurbaine », *Études foncières*, 2009, pp. 25-36 ; Jacques Donzelot, *Quand la ville se défait : Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil, coll. La couleur des idées, 2006, p. 53.

3 Le vocabulaire employé par certains auteurs et dans le discours politique semble volontairement péjoratif. Parler « *d'étalement urbain* » plutôt que d'expansion urbaine induit l'idée d'un phénomène naturellement nuisible. Évoquer une « *consommation d'espace par l'urbanisation* » induit que le terrain serait consommé, donc, quelque part, détruit. Or, il est juste affecté, affirmer qu'il serait consommé plutôt qu'utilisé n'est évidemment pas neutre.

4 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 11.

Finalement la traduction juridique du renouvellement urbain est de lutter contre l'étalement urbain en densifiant, en « *reconstruisant la ville sur la ville* ». Ce mécanisme apparaît dans le droit positif dès 1995[1], avec la loi du 21 janvier 1995[2] qui autorise, dans la limite de 20 %, le dépassement du Coefficient d'occupation des sols (C.O.S.) du règlement d'urbanisme. Ce dépassement est cependant assujetti à une condition : il doit être consacré à des logements locatifs sociaux bénéficiant d'un concours financier de l'État. Plus tard, le dépassement de C.O.S. est une nouvelle fois le moyen choisi dans la loi du 13 juillet 2005[3] : 20 % de dépassement possibles, pour les constructions remplissant les critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable[4].

La loi du 13 juillet 2006[5], dite « *loi E.N.L.* » est allée encore plus loin dans le dépassement de C.O.S., car dans certains secteurs c'est 50 % de dépassement qui ont été autorisés si la réalisation de programmes de logements prévoyait au moins une moitié de logements sociaux. La loi du 25 mars 2009[6], « *loi Boutin* », passa la vitesse supérieure avec plusieurs dispositions concernant la densification. Dans son article 40, elle a étendu à toutes les communes les possibilités de majoration des règles de construction de la loi E.N.L. afin de permettre d'augmenter la densité urbaine. La loi ne s'est pas intéressée qu'au C.O.S. puisqu'elle permet de dépasser les règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol[7]. Elle a permit également de cumuler les bonus des majorations de règles de densité instituées dans les précédentes lois, dans la limite de 50 %[8]. Elle a également autorisé, en matière de P.L.U., des surdensités de 20 %, pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, dans des secteurs délimités. Ce bonus ne pouvait toutefois pas se cumuler avec les autres[9]. Enfin, la « *loi Boutin* » a allégé les contraintes imposées à l'article 35 de la loi du 10 juillet 1965[10] sur la copropriété, en assouplissant les règles de majorité prévues pour autoriser l'assemblée générale des copropriétaires à décider de la surélévation d'un immeuble.

1 Jean-Charles Castel, Ville dense, ville diffuse : Les deux faces de l'urbanisation, *Études foncières*, n° 147, septembre-octobre 2010, p. 15.
2 « Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat », *J.O.*, 24 janvier 1995, p. 1 263.
3 « Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique », *J.O.*, 14 juillet 2005, p. 11 570.
4 Article L. 128-1 du Code de l'urbanisme.
5 « Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement », *J.O.*, 16 juillet 2006, p. 10 662.
6 « Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », *J.O.*, 27 mars 2009, p. 5 408.
7 Article L. 127-1 qui entraîne l'abrogation de l'article L. 127-2 du Code de l'urbanisme.
8 Article L. 128-3 du Code de l'urbanisme.
9 Article L. 123-1-1 du Code de l'urbanisme.
10 « Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis », *J.O.*, 11 juillet 1965, p. 5 950.

Le mouvement en faveur de la densification s'est poursuit avec la loi du 12 juillet 2010[11], dite « *loi Grenelle II* », qui ouvra la possibilité aux rédacteurs des SCoT de fixer des seuils minimums de densité de construction dans certains secteurs[12]. Elle ouvra cette même possibilité dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés[13]. Cette disposition a été reproduite pour les plans locaux d'urbanisme[14]. La loi ne s'est pas arrêtée là puisqu'elle a introduit un article L. 128-1 dans le Code de l'Urbanisme qui a permis un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité fixées dans le P.L.U., dans la limite de 30 % pour les constructions satisfaisant des critères de performances énergétiques élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Les articles suivant, L. 128-2 et L. 128-3, prévoyaient eux la possibilité de moduler ce dépassement, sans toutefois dépasser les 50 %.

Dernier texte en date, la loi du 26 mars 2014[5], dite « *loi A.L.U.R.* », traita aussi de la densification. Pour favoriser cette densification du tissu existant, la « *loi* A.L.U.R. » supprima : la disposition de la loi urbanisme et habitat de 2003 qui permettait au plan local d'urbanisme (P.L.U.) de fixer une taille minimale de terrain, mécanisme considéré comme contribuant à l'étalement urbain ; et le coefficient d'occupation des sols (C.O.S.)[6] . On a considéré que l'éventail des outils réglementaires (règles de hauteur, de recul ou de gabarit) permettait de bien mieux définir des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords et donc de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant. Dès lors, le C.O.S. n'était plus vu que comme un outil favorisant l'étalement urbain.

La « *loi* A.L.U.R. » entendait également moderniser le droit de préemption pour mobiliser des gisements fonciers ; pour cela, le texte mit en œuvre deux mesures. Il renforça, tout d'abord, l'exercice du droit de préemption par le préfet dans les 197 communes qui affichaient un retard par rapport à leurs obligations de construction de logements sociaux. Malgré l'avis défavorable d'une commune, le préfet s'est vu octroyé la possibilité de préempter tout type d'immeubles, quel que soit

11 « Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *J.O.*, 13 juillet 2010, p. 12 905.
12 Article L. 122-1-5 VIII du Code de l'urbanisme.
13 Article L. 122-1-5 IX du Code de l'urbanisme.
14 Article L 123-1-5 13° bis du Code de l'urbanisme.
5 « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809.
6 Cette suppression se répercute également sur les outils qui pouvaient être mis en œuvre sur la base des COS notamment sur les bonus de constructibilité ou « *sur-COS* », sur la mise en œuvre du versement pour sous densité mais aussi sur la répartition de la surface de plancher maximale autorisée sur le périmètre d'un lotissement.

leur régime de propriété, dès lors qu'ils sont affectés au logement. Ensuite, il chercha à sécuriser les modalités de mise en œuvre du droit de préemption : les E.P.C.I. ont eu la possibilité de se doter d'une zone d'aménagement différé (Z.A.D.) locale où s'applique leur droit de préemption ; les collectivités pouvaient avoir plus d'informations sur un bien et le visiter avant de préempter. D'autres types de dispositions furent également testés. Il s'agissait, entre autres, de favoriser le reclassement en zones naturelles des anciennes zones à urbaniser. Le but ici était de veiller au « *juste* » dimensionnement des ouvertures à l'urbanisation.

Qu'en est-il du socle juridique de la rénovation urbaine ? Nous savons que la rénovation urbaine se concentre sur la démolition et la reconstruction des « *quartiers sensibles* ». La loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine[1] marqua une rupture importante. Elle prévoyait notamment la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (A.N.R.U.), un Établissement public à caractère industriel et commercial (E.P.I.C.). L'A.N.R.U. fut le fer de lance de la mise en œuvre du P.N.R.U., à ce titre il est utile d'en connaître le fonctionnement. Placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville qui fixe les orientations générales de son action, l'A.N.R.U. est dirigée par un conseil d'administration de 36 membres (représentants de l'État et des organismes publics – Caisse des dépôts et consignations et A.N.A.H – des organismes du logement social, des collectivités locales, des E.P.C.I. ainsi que des personnalités qualifiées). Les partenaires sociaux y sont représentés au travers d'Action logement par quatre représentants (deux patronaux et deux syndicaux)[2]. Le conseil d'administration est chargé d'approuver les grandes orientations du P.N.R.U., les projets les plus lourds en termes financiers, ainsi que les conventions de rénovation urbaine. Un comité d'engagement est pour sa part chargé d'examiner les projets et de se prononcer sur les engagements financiers. L'A.N.R.U. est représentée au niveau local par le préfet, assisté du directeur départemental de l'équipement[3]. Ils instruisent les projets portés par les collectivités et leurs partenaires, s'assurent de leur pertinence et de leur cohérence, examinent les actions d'accompagnement, le caractère opérationnel et pluriannuel du projet, le plan de financement et les effets durables sur la transformation du quartier.

---

1 « Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281.

2 Marie-Noëlle Lienemann, « Rapport du Conseil économique, social et environnemental », *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)*, Les éditions des Journaux Officiels, 27 septembre 2011, p. 15.

3 Le 1er janvier 2010, l'ensemble des D.D.E. et des D.D.E.A. donne naissance, dans tous les départements de France métropolitaine hors Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne, à des structures interministérielles : les Directions départementales des territoires ou Directions départementales des territoires et de la Mer (D.D.T. ou D.D.T.M.). Les Directions Régionales de l'Équipement (D.R.E.) disparaissent et sont créées les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (D.R.E.A.L.) qui sont des directions interministérielles.

Lorsque les conditions sont réunies, les projets peuvent donner lieu à la signature d'une convention pluriannuelle qui a l'avantage de réunir l'ensemble des partenaires ; le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, s'il existe, en assure le portage politique. Une autre avancée tient à la synergie qui s'est établie entre les politiques impulsées par les collectivités ou le projet de territoire, d'une part, et les politiques patrimoniales des organismes H.L.M., d'autre part, lesquels réhabilitaient jusque-là en fonction de leur calendrier propre.

L'A.N.R.U. dispose de son propre Comité d'Évaluation et de Suivi (C.E.S. de l'A.N.R.U.) composé de 15 membres issus de la société civile d'horizon divers (urbanisme, architecture, monde associatif, syndicats, journalisme, éducation, monde de l'entreprise etc.). Organisme indépendant, il veille aux conditions de réalisation du P.N.R.U., publie un rapport annuel d'évaluation de la politique de rénovation urbaine[1] sur la base d'études qu'il commandite et de rencontres sur le terrain (acteurs locaux, habitants). Le comité de suivi s'assure en particulier que les dimensions socio-économiques sont bien prises en compte dans tout projet de renouvellement urbain afin qu'il s'inscrive dans une dynamique globale et un schéma d'urbanisme à long terme intégrant durablement le quartier dans l'agglomération[2].

Cette politique et sa traduction juridique ont été prolongées avec la loi du 21 février 2014[3]. Cette loi n'a remis que peu de choses en question, et encore moins les fondements de cette politique ; elle confirma notamment la poursuite de l'action de l'Agence Nationale pour la rénovation urbaine (A.N.R.U.). Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (N.P.N.R.U.) prit la relève du Programme national de rénovation urbaine (P.N.R.U.), prolongé, lui, jusqu'en 2015. L'A.N.R.U. s'est vu octroyer 5 milliards d'euros pour mener le N.P.N.R.U., de 2014 à 2024. Sur les 1 300 quartiers prioritaires[4], le N.P.N.R.U. devrait en cibler environ 200, identifiés comme étant les plus en difficulté.

Renouvellement urbain ou rénovation urbaine, peu importe le terme que l'on choisi d'employer, les deux cherchent à traiter la ségrégation urbaine par des outils de mixité[5]. L'un renvoi à une approche globale, le renouvellement urbain, et l'autre, la rénovation urbaine, à une approche

1 Ses rapports sont tous consultables sur le site de l'A.N.R.U., adresse universelle : http://www.anru.fr/.
2 Marie-Noëlle Lienemann, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)*, Les éditions des Journaux Officiels, 27 septembre 2011, p. 16.
3 « Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », *J.O.*, 22 février 2014, p. 3 138.
4 Sous le régime de l'ancienne loi, il y avait environ 2 500 quartiers prioritaires.
5 Suzanne Rosenberg, Marion Carrel, « La mixité sociale : une arme du renouvellement urbain », *D.P.H.*, septembre 2008, adresse universelle : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7670.html.

beaucoup plus restrictive. Quoi qu'il en soit ces politiques se sont fixés des objectifs beaucoup trop ambitieux, et ont commis la même erreur que la « *nouvelle donne* » urbanistique. Ils ont souhaité résoudre par le droit de l'urbanisme, un problème qui le dépasse.

§ II : Le renouvellement urbain : la persistance malgré les incohérences

Nous ne voulons pas tomber dans la facilité en accusant le renouvellement urbain de tous les maux, mais un constat s'impose : il n'a pas pu endiguer la fuite des habitants des métropoles. C'est malheureusement un trait commun à de nombreuses options prises dans le cadre de la « *nouvelle donne* » urbanistique, on a maximisé le rôle de l'urbanisme au détriment du social et de l'économie voire des questions identitaires. L'erreur se paie cher, car c'est essentiellement un séparatisme social doublé d'un séparatisme culturel qui sont à l'origine de « *l'étalement urbain* ». La politique de renouvellement urbain a donc échoué, mais en plus, elle a aggravé la situation en favorisant ce contre quoi on lui demandait de lutter (A). En revanche dans sa conception restrictive, pour la rénovation urbaine, la situation est différente. On ne peut parler d'effets pervers, mais les faux-semblants sur lesquels elle est bâtie ont gâché son action (B).

A) Le renouvellement urbain en dépit de la gentrification

Le renouvellement urbain est donc la reconstruction de la ville sur la ville. Terme entendu mille fois, sans que l'on évoque toujours la situation liée à cette réalité. Déjà le renouvellement urbain est incontestablement coûteux. Sa mise en œuvre entraîne, mécaniquement, une raréfaction du foncier[1]. Reconstruire la ville sur la ville signifie vouloir limiter l'extension des villes, donc se priver du foncier disponible aux portes de ces mêmes villes. Les coûts de libération des terrains et de remembrement s'en ressentent et si l'on veut être exhaustif, il faudra souvent y ajouter des coûts de dépollution et le respect des impératifs de l'archéologie préventive.

L'urbaniste Jean-Paul Lacaze a fort bien résumé une partie des défis concernant la situation du foncier en France : « *la mobilisation de terrains nus périphériques et la reconquête des immeubles obsolètes, les friches industrielles par exemple, fournissent la matière première qui ne devient réellement constructible qu'au prix d'investissements importants. Dans les très grandes*

1 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 186.

villes, la production foncière spontanée d'initiative privée est souvent insuffisante et chargée de surcoûts spéculatifs. C'est donc une responsabilité publique que de veiller à accroître le rythme de cette production. Haussmann, puis Delouvrier, l'avaient bien compris »[1].

C'est dans ce contexte particulier que se font les opérations du renouvellement urbain. La complexité de la situation est telle que des urbanistes et des architectes, appuyés par les pouvoirs publics, ont tenté de trouver des solutions d'habitat alternatif. Ils ont tenté de dépasser l'antinomie classique entre l'habitat collectif en ville agglomérée et la maison individuelle en périurbain. Ils imaginèrent des lotissements plus denses, des maisons de ville, des villas durables, individuelles ou groupées, des villas superposées, alternance de petits collectifs et de maisons en bande. Ces habitats innovants poursuivaient un objectif : créer une offre attractive et un renouveau de la maison en ville, sans toutefois prôner une ville de maisons. Mais au-delà des solutions proposées se pose le vrai problème en terme de gestion du foncier, le *fond de l'affaire*, la gentrification des métropoles et le séparatisme social. Nous avons démontré le phénomène de métropolisation et les conséquences qu'il eut sur la forme des villes. Ce modèle territorial fonctionne mais en partie, il laisse trop de personnes sur la touche : « *le renouvellement urbain en cours dans les métropoles européennes délégitiment, parcellisent, voire vaporisent les couches populaires habitant les quartiers qui doivent être reconquis pour gagner la course à la métropolisation. Du moment qu'elles quittent les lieux, le reste importe peu* »[2] ; c'est « *l'inégalité qui marche* [3]»... sur le seul plan économique.

La métropolisation est un marqueur de profonds changements dans le pays. La désindustrialisation, couplée à la tertiarisation qui l'a accompagné, a *expulsé* loin des grandes villes la large majorité des classes populaires ; les cadres eux ont gagné en importance car la métropole a besoin de personnes possédant un haut niveau de qualification. En somme plusieurs groupes sociaux ont passablement évolué[4]. La gentrification, cette « *embourgeoisement* » de la ville, est une composante majeure de ce phénomène de métropolisation qui est d'ailleurs un phénomène réel, calculable, mesurable. Par exemple les cadres représentent, de nos jours, environ 15 % de la population active[5]. Le chiffre était nettement inférieur autrefois. Tant que les cadres représentaient

1 Jean-Paul Lacaze « Dossier : Logement en France, une crise temporaire ou durable ? », *Population & Avenir*, n° 673, mars 2005, pp. 4-10.

2 Suzanne Rosenberg, Marion Carrel, « La mixité sociale : une arme du renouvellement urbain », *D.P.H.*, septembre 2008, adresse universelle : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7670.html.

3 L'auteur y explique en quoi la métropolisation et les inégalités qu'elle engendre constituent, pour les grandes villes, une véritable réussite économique. Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 45.

4 Éric Maurin, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. La rubrique des idées, septembre 2006, p. 19.

5 Sur les chiffres liés à la gentrification : Martine Berger, *Les périurbains de Paris. De la ville dense à la métropole éclatée ?*, C.N.R.S., coll. Espaces et Milieux, 2004 ; Edmond Preteceille, « Les registres de l'inégalité : lieux de

une petite minorité de la population active, on pouvait affirmer que quelques enclaves bourgeoises n'altéraient pas la physionomie générale de la ville. De nos jours, on constate que ces cadres s'accaparent des pans entiers de la ville : centres-villes, beaux quartiers et zones les plus proches des principaux équipements. L'économiste Éric Maurin, dans son ouvrage précité, a bien mis en avant les conséquences de la situation : « *au fil des recensements généraux de la population, la dérive est sans appel : au fur et à mesure qu'elles gagnent en importance, les classes supérieures repoussent les classes moyennes vers les périphéries, des communes et des quartiers entiers perdant peu à peu leur dernier semblant de mélange social* »[1]. À la lumière de ces quelques éléments, une chose paraît clairement : la métropolisation induit certains comportements dont la gentrification ; la périurbanisation apparaissant à rebours.

Si la gentrification et la « *périurbanisation* » découlent en grande partie d'un phénomène de séparatisme social, cela signifie que c'est un problème très vaste qui ne saurait être résolu par le seul outil urbanistique. Éric Maurin affirmait que : « *la permanence des contrastes urbains entretient l'illusion selon laquelle la ségrégation territoriale est une donnée extérieure et immuable qui s'impose aux familles et qu'un peu de volontarisme politique suffirait à dissiper. De cette illusion découlent les politiques menées depuis plusieurs décennies visant à détruire et disperser les lieux d'habitation où se concentrent les pauvres et les immigrés. Ces politiques échouent parce que leurs prémisses sont fausses : la ségrégation n'est pas affaire de quelques marges de la société, mais le résultat de tensions qui la traversent de part en part, sans cesse renouvelées et alimentées par la recherche par chacun du contexte résidentiel jugé le plus propice à son épanouissement et à celui de ses proches. Tant que ne sont pas traitées les causes profondes de cette recherche universelle, détruire et reconstruire les immeubles où se massent les plus pauvres continueront à engendrer le ressentiment des familles concernées (ainsi que celles auprès desquelles on cherche à les imposer) sans rien changer au problème* »[2]. Cette longue citation permet de saisir parfaitement la position de l'auteur. Son diagnostic est clair, le renouvellement urbain n'arrivera à rien.

Venant appuyer les propos d'Éric Maurin, Jean-Paul Lacaze évoqua les trois principales raisons pour lesquelles les français choisissent un logement : « *La contrainte financière est la plus forte, mais elle agit comme un butoir et non comme une optimisation budgétaire ; la quasi-totalité*

résidences et ségrégation sociale », *Cahiers français*, n° 314, La documentation française, 2003, pp. 64-70.

1 Éric Maurin, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. La rubrique des idées, septembre 2006, p. 20.

2 Éric Maurin, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. La rubrique des idées, septembre 2006, p. 29.

des acquéreurs empruntent la somme maximale que leur banquier accepte de leur prêter sous contrainte du taux d'effort formé par les annuités de remboursement. Le second facteur est le coup de cœur qui fait marquer une très forte préférence pour un logement parmi d'autres comparables aux yeux d'un expert, sans que les intéressés puissent apporter la moindre justification à cette préférence. Ils disent simplement « Je me vois dans cet appart, mais pas dans les autres *». La parenté avec le comportement amoureux est évidente. Le dernier facteur est le plus important. À travers les suggestions de leurs amis et des professionnels qu'ils interrogent, les acquéreurs se laissent guider implicitement par la géographie sociale de la ville, c'est-à-dire par la manière dont les différentes catégories sociales se sont appropriées collectivement des quartiers et des catégories d'immeubles, puis développent des stratégies spécifiques pour* « y rester entre soi ». *Ces modalités de choix renforcent ainsi les caractéristiques des géographies sociales locales* »[1].

Notons également que le renouvellement urbain est en lutte contre l'étalement urbain également au nom de la protection de l'environnement. Ces objectifs louables de lutte contre l'artificialisation, le mitage ou encore le grignotage de l'espace semblent surestimés ; le renouvellement urbain est avant tout une politique d'endiguement. Les préoccupations environnementales servant de caution. C'est également une nouvelle démonstration que les pouvoirs publics sont obnubilés par le fait urbain. On maximise le rôle du droit de l'urbanisme : s'il est à l'origine de tous les problèmes, il en sera forcément la panacée. Et l'on pense pouvoir lutter contre l'étalement urbain en définissant une simple obligation pour le moins obscure.

Avec les éléments que nous venons de mettre en lumière, nous pouvons dresser un constat : le renouvellement urbain ne pourra pas apporter ce qui est recherché par une large majorité des ménages, à savoir un logement pour tous dans un cadre de mixité sociale. Les seuls bénéficiaires de cette politique demeureront toujours les cadres des métropoles mondialisées. Le renouvellement urbain ne pourra pas non plus proposer une offre attractive pour former une alternative satisfaisante à l'étalement urbain, même sur le long terme. En d'autres termes, une personne préférera toujours s'éloigner du centre-ville, même si cela est irrationnel économiquement, pour retrouver un cadre de vie.

Sur bien des points le renouvellement urbain est même néfaste. Une fois mis en œuvre, et même s'il ne le provoque pas, il accentue le séparatisme social qui traverse toute la société française : le foncier atteint des prix en ville qui obligent les bailleurs à faire, très schématiquement,

1 Jean-Paul Lacaze, « Dossier : Logement en France, une crise temporaire ou durable ? », *Population & Avenir*, n° 673, mars 2005, pp. 4-10.

du luxe ou du social, grâce aux aides de l'État. Finalement tant que le renouvellement urbain perdurera sous cette forme, les grandes villes, les métropoles, resteront des lieux où se croisent les très aisés et les très aidés[1]. Le renouvellement urbain ne butte pas que sur le mur économique, il fait également sur le mur identitaire. Il nie la fracture à l'intérieur des classes populaires ou modestes, entre les « *natifs au carré* » et ceux issus d'une immigration plus récente. Il nie le séparatisme culturel, il nie la réalité. Et par ces omissions et ses manquements, le renouvellement urbain se condamne à ne pas régler les différents problèmes auxquels il est confronté. Comme la rénovation urbaine.

B) La rénovation urbaine en dépit de la métropolisation

La caractéristique principale de la politique de rénovation urbaine réside dans ses destinataires : les quartiers sensibles. Ce n'est ni plus ni moins que la discrimination positive appliquée à l'urbanisme. Cette politique se retrouve principalement dans les Z.U.S. des grandes villes. La présentation du P.N.R.U., faite sur le site internet de l'A.N.R.U., le confirme : « *le Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU), institué par la loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, prévoit un effort national sans précédent de transformation des quartiers les plus fragiles classés en Zones Urbaines Sensibles (ZUS), effort qui porte sur les logements, équipements publics et aménagements urbains. Sa mise en œuvre a été confiée à l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).* […] *La finalité du PNRU est de transformer en profondeur les quartiers classés en ZUS qui présentent une forte concentration de ménages en difficulté sociale et économique. Cette concentration est le résultat d'une part, d'une forte spécialisation en logements sociaux de droit et de fait et, d'autre part, d'une attractivité résidentielle dégradée en raison notamment d'une faible qualité urbaine (espaces publics médiocres, enclavement, déficit d'équipements...)* »[2].

Dans un sens plus politique, le ministre délégué à la Ville a livré sa vision du sujet à l'Assemblée nationale le 21 mars 2013 : « *L'objectif c'est de casser les ghettos qui se construisent en ville, et aussi parfois dans les têtes. Car ces ghettos génèrent, vous le savez, des phénomènes dangereux pour la cohésion nationale, trafics de stupéfiants et économies souterraines, replis communautaristes, extrémismes religieux.* [...] *Cette bataille pour casser les ghettos et reconstruire*

1 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 186.
2 A.N.R.U., « Objectifs et fondamentaux du P.N.R.U. », adresse universelle : http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNRU.

une ville et une vie mixtes, c'est une bataille majeure pour la République »[1].

Ces citations péremptoires appellent quelques éclaircissements. Si l'on peut, par principe, être contre la discrimination positive au nom du principe constitutionnellement protégé d'égalité, faisons abstraction de ce débat complexe à ce stade du développement. Nous bornerons notre étude à l'argumentaire utilisé pour justifier ces interventions. Soyons clairs, le constat est globalement juste mais certains points posent problème. Les mécanismes conduisant à la concentration de couches populaires défavorisées en un lieu sont notamment partiels, si ce n'est erronés. Une « *faible qualité urbaine* » ? D'accord mais les Z.U.S. bénéficiaires de ces politiques sont presque toujours situées dans « *l'aire d'influence* » d'une grande ville, d'une métropole, si ce n'est en son sein. En d'autres termes, elles font partie intégrante des métropoles, les territoires les plus riches de France.

La carte le confirme. Dans un article du 11 décembre 2014, le journal *La Croix* publiait un article : « *La carte de France de la rénovation urbaine* »[2]. On y apprend ce que l'on sait déjà, ce n'est qu'une nouvelle démonstration. Le biais emprunté dans cette carte est très simple, il est établi une carte du pays avec comme curseur les montants consacrés à la politique de rénovation urbaine. Le résultat est sans équivoque : on remarque que les métropoles sont les principales concernées. Le journal pousse plus loin son investigation et met en avant le fait que 10 % de l'ensemble des montants consacrés à la politique de rénovation urbaine l'ont été à la seule Seine-Saint-Denis[3]. Où est le problème ? Les quartiers sensibles des métropoles sont incontestablement des zones de concentration de pauvreté, des milliers d'études issues de divers organismes ou agences publics, parapublics ou privés, ont été publiées sur la question depuis les débuts de la politique de la ville[4]. Le problème se résume en un mot employé dans l'article : « *des* ». L'A.N.R.U. comme toute la « *nouvelle donne* » oublie la périphérie. Elle veut l'oublier. Mais l'oubli se paie cher.

Face à nous se retrouve le problème inhérent à toute politique de discrimination positive. Une fois passée l'opposition de principe, elle doit être irréprochable dans ses objectifs et dans sa justification. La rénovation urbaine entend lutter contre la concentration de pauvreté. À la lumière

1 Propos rapportés par Thomas Kirszbaum, *Rénovation urbaine et équité sociale*, Étude réalisée pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et le Secrétariat général du Comité interministériel des villes, septembre 2013, p. 180.

2 Laurent Dupuis, « La carte de France de la rénovation urbaine », *La Croix,* 11 décembre 2014 ; adresse universelle : http://www.la-croix.com/Actualite/France/En-dix-ans-46-5-milliards-d-euros-consacres-a-la-renovation-urbaine-2014-12-11-1251937.

3 10 % de 46,5 milliards d'euros, soit un montant de 4,65 milliards.

4 On citera entre autres les rapports annuels de l'O.N.Z.U.S. qui rappellent chaque année cette réalité.

des éléments que nous avons rapportés, il apparaît plus clairement que ces politiques, plus que contre la pauvreté, luttent contre les inégalités les plus visibles. Elles luttent pour atténuer la différence entre les différents quartiers des « *métropoles* ». Il serait malhonnête de remettre en question cette réalité, il existe une forte concentration de pauvreté dans les banlieues sensibles des grandes métropoles, mais ces territoires ne sont pas les seuls touchés par la pauvreté et ne sont souvent pas les plus pauvres[1] à l'échelle de tout le territoire. Déjà, le caractère irréprochable de l'argumentaire choisi semble sérieusement entaché. La rénovation urbaine prend le parti de lutter contre seulement une partie de la pauvreté et de plus, une étude plus approfondie permet de douter du fait que ces territoires soient véritablement prioritaires. Pour en revenir à la qualité urbaine, on a d'abord du mal à l'imager, c'est d'ailleurs pour cette raison que trois critères, évidemment non exhaustifs mais pertinents, sont proposés par le site de l'A.N.R.U. : espaces publics médiocres, enclavement, déficit d'équipements. Pour être schématique, presque caricatural, ces quartiers ne sont pas bien parce qu'ils sont des « *grands ensembles* ». Tous leurs maux découleraient de cette réalité factuelle. Essayons maintenant, en utilisant ces critères, de voir si ces banlieues sont bel et bien prioritaires.

Prenons le cas du département de la Seine-Saint-Denis, limitrophe de Paris, qui bénéficie de 10 % des moyens mis en œuvre dans la politique de rénovation urbaine et qui constitue à n'en pas douter l'exemple le plus flagrant. Il est compréhensible d'éprouver certaines difficultés à comprendre comment des territoires intégrés aux métropoles françaises, qui sont incontestablement les territoires les plus dynamiques économiquement peuvent être véritablement enclavés. La Seine-Saint-Denis fait partie de la Petite Couronne parisienne, donc des territoires accolés au Paris intra-muros. Cette localisation la situe de facto dans la plus grande, la plus riche et la plus dynamique des métropoles mondialisées françaises. Christophe Guilluy dans son ouvrage *La France périphérique*, rapporte des chiffres qui parlent d'eux-mêmes : la région Île-de-France fournit à elle seule 30,35 % de la valeur ajoutée française[2].

En matière d'équipement, comment plaider le déficit, et surtout comment expliquer des disparités de situations telles que l'on en trouve par exemple entre Neuilly-sur-Seine et Saint-Denis ? Même proximité géographique avec Paris, et pourtant… La réalité est que la France est,

1 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, pp. 18-25.
2 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 37.

sous influence de la métropolisation et des comportements qu'elle induit, coupée en deux : il y a les métropoles et la périphérie. Ces métropoles ont pour particularité d'être très diverses, tant du point de vue économique que culturel. Cela se traduit notamment dans les faits par de très fortes disparités de revenus, les cadres prennent de l'importance, les classes moyennes sont chassées et l'offre de logement social assure la présence des classes populaires issues de l'immigration. Cette situation fait immédiatement ressortir les différences, qui ne sont pas à chercher avec des critères urbanistiques, mais bien avec des critères démographiques. Éric Maurin dans son ouvrage *Le ghetto français* évoque ces différences de situations[1]. On comprend notamment grâce à son étude que la ville de Saint-Denis entre dans la « *case* » du « *ghetto d'immigrés* », alors que Neuilly-sur-Seine entre plutôt dans la case « *ghetto de riches* ». On est donc loin de l'explication strictement urbanistique des disparités de situations.

Mais la rénovation urbaine est un avatar de plus de la « *nouvelle donne* » urbanistique. Elle cherche une solution aux problèmes des zones urbaines sensibles et pour cela, elle se sert des leviers urbanistiques et économiques. C'est la sempiternelle critique de « *l'urbanisme ségrégatif* » des grands ensembles.

Ce diagnostic a deux conséquences majeures. La première est que toute politique mise en place pour remédier à cette situation partira d'office avec un sérieux handicap : elle repose sur des faux-semblants. Nous l'avons maintes fois démontré, le problème est avant tout celui d'un séparatisme social et culturel induit par la métropolisation. Ce double phénomène inverse, de métropolisation-périurbanisation, est fortement lié dans notre pays, mais pas uniquement, au phénomène de gentrification[2] comme l'évoque le géographe Christophe Guilluy dans l'un de ses ouvrages : « *les dynamiques de gentrification et d'immigration ont en effet donné naissance à des territoires très clivés, favorisant ainsi une inégalité sociale et culturelle sans précédent dans notre pays* »[3]. Cette affirmation doit être éclaircie. Les éléments probants que nous pouvons fournir pour appuyer notre propos se trouvent dans un ouvrage de Christophe Guilluy. L'auteur y démontre, études et cartes à l'appui, la situation suivante : « *on évoque beaucoup la délocalisation des industries à l'étranger, mais il faut rappeler que le mouvement s'est longtemps résumé à un*

1 Éric Maurin, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. La rubrique des idées, septembre 2006, pp. 11-39.

2 Théorisée et étudiée par des chercheurs principalement anglais et nord-américains depuis les années 1970, la notion désigne une forme particulière d'embourgeoisement qui transforme la composition sociale comme le bâti et l'espace public des quartiers populaires. Elle présente l'intérêt d'éclairer l'interaction entre la transformation des rapports sociaux et celle de l'espace urbain. Inventé par une sociologue marxiste à propos de Londres (ce qui explique l'anglicisme créé à partir de *gentry*, qui signifie « petite noblesse ») dans les années 1960, le terme de gentrification avait à l'origine une portée critique en dénonçant l'éviction des classes populaires du centre-ville.

3 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 34.

« simple » déplacement de la ville vers les espaces périurbains et ruraux où le foncier était attractif et accessible par un réseau routier de plus en plus dense. Ce déplacement industriel a entraîné un remplacement des grandes unités de production par de plus petits sites. L'ouvrier quitte ainsi les grandes villes et ses grandes usines pour intégrer des PME en zone rurale ou périurbaine »[1].

Pour illustrer l'existence de ce phénomène de gentrification, et de fuite d'une partie des classes populaires des grandes villes, l'auteur la cartographie. L'observation de ces cartes nous amène à un constat édifiant : les métropoles ont la plus faible part d'actifs ouvriers et employés de l'ensemble du territoire[2]. De plus, cette carte apparaît comme la copie conforme, le calque, de la carte suivante qui étudie « *la France des fragilités sociales* », où l'on remarque sans le moindre doute possible que l'indice de fragilité est nettement plus faible dans les métropoles que dans la périphérie. Ces éléments démontrent une nouvelle fois les impasses de la « *nouvelle donne* » urbanistique. Discours basé sur des faux-semblants, la ségrégation urbaine n'est pas causée par les formes d'uranisme et d'aménagement mais par une dynamique de comportements humains, le séparatisme social, et culturel, consubstantielle à la métropolisation.

Pour en terminer avec les contradictions de la rénovation urbaine, au nom de la mixité sociale cette politique a des effets véritablement antisociaux[3]. Une partie des habitants de départ est contraint de partir de son quartier, sans accéder à de meilleures opportunités résidentielles. Se faisant, ils risquent de se couper de leurs réseaux sociaux, et de ne plus avoir accès à certains services publics (transports, école, etc.). Au-delà des ménages à reloger, le volume de démolitions généré par la rénovation urbaine induit des effets en chaîne sur l'ensemble du marché locatif des agglomérations[4]. En créant une nouvelle catégorie de ménages prioritaires, elle déstabilise les systèmes d'attribution et pénalise les personnes en attente d'un logement social ou d'une mutation[5].

La globalisation transforme les grandes villes de différents pays en métropoles mondialisées dans lesquelles de nouvelles exigences économiques émergent : c'est la métropolisation. Ces exigences économiques nouvelles créent des mutations, les cadres représentent une part

1 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 38.
2 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, pp. 112 et 113.
3 Pour un bilan des travaux français sur la question voir : Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum, « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », dans François Goulard, François Pupponi, *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome II, octobre 2010 ; Mais également pour un bilan des travaux américains, voir Susan Popkin, Bruce Katz, Mary Cunningham, Karen Brown, Jeremy Gustafson, Margery Turner, *A Decade of HOPE VI : Research Findings and Policy Challenges*, The Urban Institute, The Brookings Institution, mai 2004.
4 Thomas Kirszbaum, *Rénovation urbaine et équité sociale*, Étude réalisée pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et le Secrétariat général du Comité interministériel des villes, septembre 2013, p. 5.
5 Thomas Kirszbaum, *Rénovation urbaine et équité sociale*, Étude réalisée pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et le Secrétariat général du Comité interministériel des villes, septembre 2013, p. 6.

grandissante de la population, les pays développés voient leur économie se « *tertiariser* », se désindustrialiser. La principale conséquence est que cela crée une société composée de plus en plus de cadres diplômés et très qualifiés, vivant aux côtés de salariés du tertiaire peu diplômés et peu qualifiés. Ce phénomène n'est bien entendu pas sans effets sociaux et pousse à une gentrification des centres-villes, accompagnée d'une périurbanisation galopante due à la fuite de plus en plus importante de personnes de plus en plus nombreuses qui ne peuvent ou ne souhaitent plus vivre en ville. La métropolisation dilate la ville.

Les pouvoirs publics ont entendu lutter contre cette extension de la ville et ce séparatisme social et culturel en mettant en place des politiques de renouvellement et de rénovation urbaine. Toutefois, encore aujourd'hui leur diagnostic de la situation apparaît éminemment incomplet, rendant ainsi ces politiques inefficaces. Qui plus est la démarche choisie en matière de rénovation urbaine, la discrimination positive ou territorialisation, a certes connu un succès grandissant ces trente dernières années mais n'est pas sans conséquences néfastes, et est loin de se limiter à son avatar de la rénovation urbaine. En plus d'une relative inefficacité, la territorialisation de l'action publique a aidé finalement ceux qui en avaient le moins besoin, agrandissant encore les fractures françaises.

Conclusion de la Section II

Finalement le grand problème du renouvellement urbain demeure son caractère flou. Il peut être trop de choses à la fois, presque tout et son contraire. Mais l'on a pu dessiner deux grandes catégories : rénovation et renouvellement urbain. Une conception large, et une plus restrictive. Ceci dit, beaucoup s'en réclament et ni la doctrine ni le législateur n'ont réellement tranché. C'est pour pallier à cette difficulté que nous nous sommes penchés sur ce qui se faisait concrètement : les politiques de renouvellement urbain.

Pour autant, l'analyse des deux politiques amène au même constat : celui de l'échec. Loin de nous l'idée d'affirmer que ces politiques n'ont rien produit, rien fait. Bien au contraire. L'échec que nous mesurons s'apprécie par rapport aux objectifs qu'elles s'étaient fixés. Cet échec est devenu problématique quand les mesures prises pour assurer le renouvellement urbain, outre leur innocuité, eurent des effets néfastes. Concernant le renouvellement au sens large, il a accentué la gentrification, et donc favorisé le mécanisme d'étalement urbain. Ce qu'il devait combattre. Pour la rénovation, compte tenu de la portée plus restreinte des opérations, les reproches ne sont pas les mêmes. Plus que la forme, c'est leur localisation qui pose problème, elle signe, de la part des pouvoirs publics, un intérêt manifeste pour les métropoles, mais, malheureusement, uniquement pour elle. La « *périphérie* » a été oubliée.

Conclusion du Chapitre I

Avec ce chapitre nous avons posé les bases d'une démonstration : celle de l'accroissement important du pouvoir de la France des métropoles, au détriment de la « *France périphérique* ». Pour cela, il a fallu rappeler ce qu'était le phénomène métropolitain (un phénomène économique, démographique et sociologique), le détailler, et signaler les conséquences qu'il a eu : la transformation des territoires. L'industrie est partie des grandes villes, les habitants aussi (notamment les classes populaires) ; les services ont trouvé refuge dans celles-ci et se sont développés comme nulle part ailleurs. La grande ville s'est gentrifiée, et sous la pression des flux migratoires, elle s'est fracturée entre d'un côté le centre et les quartiers chics, et de l'autre les banlieues populaires où se fixe l'immigration. Ce contexte particulier fut oublié, par le législateur, au moment de la décentralisation de l'urbanisme. L'idée était bonne, son exécution un peu moins. Comme le choix de confier la compétence d'urbanisme aux communes, dont on savait pourtant qu'elles représentaient un échelon trop petit pour assumer pleinement cette nouvelle compétence.

Ensuite ces « *métropoles* » perdaient des habitants, mais demeuraient prospères (même lors des grandes crises économiques). Ce constat, les pouvoirs publics l'ont fait rapidement. Ils ont commencé par tenter d'améliorer, toujours plus, la compétitivité des grandes villes. En remédiant aux carences, survenues suite à la décentralisation, en développant les intercommunalités. Ce processus continu depuis 1983 semblait avoir atteint un point d'aboutissement avec la création de la « *métropole* »[1], mais se poursuit toujours avec le développement des métropoles en tant que collectivités territoriales. Ensuite, ils mirent en place une politique d'urbanisme dont ils pensaient qu'elles seraient en mesure d'enrayer la fuite des habitants des grandes villes : la politique de renouvellement urbain.

1 En tant qu'institution.

Le développement des intercommunalités s'est relevé être un véritable succès, tandis que la politique de renouvellement urbain a été un échec, dans la mesure où elle n'a pas atteint ses objectifs. Pour autant ces réussites et ces échecs nous ont moins intéressés en tant que tels, que ce qu'ils révélaient : les moyens déployés par les pouvoirs public. Ce fut la confirmation de notre affirmation sur la concentration des moyens, par les pouvoirs publics, vers les métropoles. Toute une partie du territoire est sortie du champs de vision de l'État. La lutte contre la ségrégation urbaine n'a pas échappé à cette vision borgne des réalités puisque les moyens déployés le furent principalement dans les banlieues populaires des grandes villes françaises. Comme si la pauvreté et l'exclusion ne se retrouvaient que dans ces quartiers. Comme si la « *France périphérique* » n'existait pas.

Chapitre II. Les métropoles : principales bénéficiaires de la politique de la ville

Longtemps les manuels de droit de l'urbanisme ont enseigné que la politique de la ville était une discipline distincte du droit de l'urbanisme. Les auteurs de la matière, Jacqueline Morand-Deviller, Hubert Charles et même Henri Jacquot[1], tenaient à cette distinction entre ces deux disciplines aux objectifs bien différents. À la différence des politiques d'urbanisme, la politique de la ville n'a pas vocation à « *donner forme à l'urbain* ». Toutefois, cette dernière comporte des aspects juridiques qui ont été intégrés progressivement dans le droit de l'urbanisme. Cela commença avec la L.O.V., et se poursuivit ensuite. C'est bien la « *nouvelle donne* » urbanistique qui bouscula tout. La stratégie, suivie par les pouvoirs publics, étaient de « *maximiser* » le droit de l'urbanisme, le faire sortir de son lit, de manière à ce qu'il puisse intégrer la politique de ville. À l'inverse des anciennes H.V.S. et D.S.Q., confinées aux marges de l'action publique, la politique de la ville occupa très vite le devant de la scène. Très naturellement, et compte tenu des moyens déployés, le rapport de force entre les deux disciplines s'inversa. Ce qui explique la réalité actuelle : ce qui se décide dans la politique de la ville commande le reste.

La lutte contre la ségrégation urbaine prit pour avatar la politique de la ville. Ce fait est à rapprocher d'un second : l'organisation institutionnelle et urbanistique des métropoles, par les pouvoirs publics, qui s'est résumée à l'instauration d'un tête à tête entre l'État et les grandes villes du pays. La démonstration est dans l'énoncé. Dans un même mouvement, ce cadre institutionnel se formait progressivement, et les pouvoirs publics injectaient beaucoup d'argent dans les banlieues françaises. Ensuite, dans ce soutien apporté aux métropoles, une chose a attiré notre attention : la forme choisie. La politique de la ville a été ni plus ni moins qu'une politique de discrimination positive, à peine édulcorée et adaptée aux réalités françaises (Section I). Une politique avec ses réussites et ses errements (Section II).

1 C'était également la position défendue par le Conseil d'État dans le fameux rapport de 1992.

SECTION I. LA POLITIQUE DE LA VILLE : LA DÉMARCHE DE LA DISCRIMINATION POSITIVE

La discrimination positive est un concept marqué, il renvoie à un certain imaginaire. Quand on l'évoque, on pense généralement aux campus américains et leur obligation de faire des quotas selon les races. C'est une des réalités de cette discrimination, c'est pour cela que nous avons clarifié ce concept. La discrimination positive française ne visait pas les femmes ou les personnes handicapées, mais les étrangers et les personnes issues d'une immigration récente[1]. Nous nous sommes, logiquement, concentrés sur l'installation, en France, de cette discrimination positive. Mais pour atteindre l'objectif visé, il fallait que les pouvoirs publics pussent contourner les contraintes juridiques. Pour ce faire ils ont su habilement créer une discrimination positive particulière, une discrimination fondée censément sur des critères géographiques : une discrimination positive territoriale (§ I).

Cette politique a été précocement dotée d'importants moyens financiers, fiscaux, etc. Mais pas seulement puisque les services publics et la fonction publique furent également concernés par cette nouvelle politique (§ II).

§ I : LA DISCRIMINATION POSITIVE TERRITORIALE

« *Les politiques françaises d'aménagement du territoire assument ouvertement leur adhésion à une démarche de discrimination positive. Elles se présentent comme des* « politiques renforcées et différenciées de développement »*, adoptées en faveur de portions du territoire* « caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux ». *Il s'agit bien de politique de rattrapages entre territoires inégaux* »[2]. Ces mots de bon sens ne sont pas ceux d'un urbaniste mais d'une juriste, Gwénaële Calvès, professeur de droit public. Cette juriste démontre avec brio que la politique de la ville est brouillonne, incohérente mais surtout discriminante. Elle dit ce qu'elle voit : la politique de la ville drapée des oripeaux républicains est en fait une entreprise multiculturelle. Sous couvert de s'en tenir aux caractéristiques économiques et sociales, cette politique vise en priorité les personnes issues de l'immigration[3]. Ce qui en fait une politique

1 Ceux qui ne sont pas des « *natifs au carré* », c'est-à-dire des personnes n'ayant pas leurs deux parents nés en France.
2 Gwénaële CALVÈS, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, p. 103.
3 Gwénaële CALVÈS, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, p. 114.

« *ethnique* » dit elle. Après tant d'années de cette politique, seule une plongée dans son passé nous éclaire (A). Cela est d'autant plus nécessaire que la politique de la ville s'inscrit dans la durée, « *trente ans après leur lancement, force est pourtant de constater qu'elles se sont installées dans un provisoire qui dure* », mieux « [elles] *n'ont cessé d'étendre le champ de leur intervention* »[1] (B).

A) La justification de la discrimination positive

Pour Gwénaële Calvès : « *la France apparaît* […] *comme une terre d'accueil singulièrement hospitalière, qui offre aux techniques préférentielles un cadre tout à fait propice à leur développement : l'État y dispose traditionnellement d'une très grande latitude pour introduire des mécanismes correcteurs dans le fonctionnement des différents marchés, et le recours à la loi pour rééquilibrer une situation de concurrence inégale est perçu, depuis fort longtemps, comme une démarche légitime est même nécessaire* »[2]. À coté de cette explication juste mais « *technique* », Malika Sorel parle une autre langue. Elle parle de l'idée de nation ; elle parle surtout de l'abandon de cette idée par nos élites. Cette sincérité et cette authenticité n'empêche nullement la hauteur de vue : « *Les français sont naturellement enclins à la contrition, et il était prévisible que cette fragilité fût un jour exploitée* »[3]. Pour elle, la France « *plie sous le poids de la culpabilité* » liée à son passé colonial[4], et les français « *n'en finissent plus de mettre le genou à terre* ».

Pourquoi cette culpabilisation ? Selon Malika Sorel le but est d'amener les français à accepter l'idée d'une action en réparation de préjudices. Évidemment pas causés par eux-mêmes mais par leurs lointains ancêtres. La discrimination positive est l'une de ces actions. C'est même, à l'heure actuelle et depuis longtemps[5], parmi toutes ces actions, celle qui bénéficie du plus de soutien. L'auteur a logiquement tenté de classer ses soutiens et est parvenue à définir trois catégories distinctes.

1 Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, p. 103.
2 Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, p. 59.
3 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 15.
4 Cette thèse est notamment abordée, expliquée et commentée dans deux ouvrages du même auteur : Dimitri Casali, *L'histoire de France interdite*, J-C Lattès, coll. Essais et documents, septembre 2012 ; Dimitri Casali, *L'Altermanuel d'histoire de France*, Perrin, 2011.
5 Quelques soutiens provenant, non de la politique mais de la recherche : Robert Pelloux, « Les nouveaux discours sur l'inégalité et le droit public français », *R.D.P.*, 1983, p. 909 et s. ; Danièle Lochak, « Réflexions sur la notion de discrimination », *Droit social*, 1987, pp. 778-790. ; Dossier, « Agir contre le racisme et la discrimination », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 183, 2005, p. 3. ; Romain Geiss, Christophe Kerrero, Béatrice Robert, « L'égalité des chances », *Cahiers de l'éducation*, n° 56, 2006, p. 4. et s. ; Milena Doytcheva, *Une discrimination positive à la française ?. Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, La Découverte, coll. Alternatives sociales, 2007.

Elle relève d'une part l'existence de « *soutiens du désespoir* », qu'elle estime majoritaires. Citoyens non-politisés, comme personnalités politiques de droites ou de gauche, qui saisissent l'ampleur des problèmes d'intégration que rencontrent certains groupes dans notre pays, et de la nécessité impérieuse d'y trouver une solution. Le mode d'expression, extrêmement violent, de ces personnes qui ne s'intègrent pas les effraie mais ils souhaitent que la situation soit réglée rapidement, même s'ils ignorent de quelle façon procéder. C'est pour cela qu'ils adhèrent au principe de la discrimination positive, pas par gaieté de cœur, mais faute de connaître ou de trouver une autre voie de salut. En d'autres termes, la discrimination positive est la seule solution qu'ils aient sous la main, pour remplacer le modèle républicain qui aurait échoué. L'adhésion n'est ni franche ni massive.

Il y a ensuite les « *opportunistes* », pour qui la politique de discrimination positive revêt un avantage certain. Cette conception permet de diviser la France en différentes « *chapelles* ». L'intérêt ici est d'acheter une forme de paix sociale, ainsi qu'un soutien électoral dans ces chapelles, en faisant bénéficier certains habitants de traitements préférentiels. Il ne sera pas malaisé d'en déduire que cette catégorie est réservée aux élus ou personnalités de pouvoir, les citoyens ordinaires n'y trouvant pas le moindre intérêt.

Malika Sorel remarque enfin l'existence de « *matérialistes de la mémoire* », qui s'appuient sur des pages de l'histoire de France pour réclamer des dédommagements. Selon l'adage : « *qui impose sa vision du passé gouverne le présent et l'avenir* ». Ils se fondent sur une démarche des plus rationnelles, en peignant un tableau, sombre, du passé de la France et des français ; leur dessein étant d'obtenir un maximum d'avantages matériels. L'Histoire de France passée au tamis idéologique et dont on arrive à en tirer « *les heures les plus sombres* ». Procédé doublement stupide : parce qu'il sépare les faits héroïques des moments tragiques ; parce qu'il sépare les événements tragiques entre eux. L'esclavage ou la colonisation sont-elles pires que le sac de Béziers ? Ou que le génocide vendéen ? Comment le comparer d'ailleurs, avec quelle échelle morbide ? Cette histoire filtrée a un avantage[1], elle permet d'alimenter la machine de la victimisation.

1 Cette stratégie de réécriture de l'histoire de France est directement la cause de ce que nous avons évoqué plus haut à propos de la culpabilisation des français. Sur la réécriture de l'histoire : Dimitri Casali, *L'Altermanuel d'histoire de France*, Perrin, 2011.

En France à l'heure actuelle, on s'interroge encore sur la pertinence d'appliquer cette politique[1]. Comme souvent on a brocardé l'armée française de faire la guerre précédente, cette question de la politique de discrimination positive ne se pose plus puisque elle fut introduite dès 1982, sur la base d'avantages octroyés sur des critères géographiques[2]. C'est ce que défend avec brio Milena Doytcheva, spécialiste de la question[3]. Cette discrimination positive fut le mode d'action favori de la politique de la ville : investissements massifs, naissance des Z.E.P. (Zones d'éducation prioritaire), création des Z.F.U (Zones franches urbaines). Le débat à l'heure actuelle n'est donc plus de savoir s'il doit y avoir une discrimination positive ou non, mais de savoir sur quel critère l'utiliser. Aujourd'hui ses plus farouches tenants veulent une politique sur des origines culturelles voire ethniques[4]. Une façon de rompre avec les faux-semblants qui gouvernent les politiques de discrimination positive en France, et de consacrer officiellement la reconnaissance du multiculturalisme.

Preuve de la réalité de la mise en œuvre des politiques inégalitaires entre les différents territoires de la République, un discours du 5 mars 2002, prononcé par Jack Lang, alors ministre de l'Éducation nationale, lors du colloque « *La discrimination positive en France et dans le monde* » : « *Comment ne pas rappeler, vingt ans après, que parmi les toutes premières décisions prises par le nouveau Gouvernement de juillet 1981 figure à la demande de ce grand ministre de l'Éducation nationale qu'a été Alain Savary, l'éducation prioritaire et la définition territoriale de zones qui introduisent, dans le système éducatif français, la notion de discrimination positive.* […] *J'ai donc souhaité qu'un événement international centré sur le thème de la discrimination positive en France et dans le monde vienne marquer cet anniversaire* »[5].

Citons également Ségolène Royal, alors ministre délégué à l'Enseignement scolaire qui, en juin 1998, affirmait : « *si nous réussissons à résoudre les problèmes les plus aigus, cela signifiera que nous avons la capacité d'aider tous les enfants en difficulté, y compris ceux qui sont scolarisés dans les établissements hors Z.E.P. C'est la raison pour laquelle les Z.E.P. constituent une des*

1 Milena Doytcheva, *Une discrimination positive à la française ?. Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, La Découverte, coll. Alternatives sociales, 2007, p. 62.
2 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 39.
3 Pour nous l'embryon est à chercher dès les H.V.S. Toutes les politiques qui suivirent ne furent qu'un agrandissement, un approfondissement, toujours dans le cadre défini par les H.V.S.
4 En ce sens le rapport remis au Premier ministre en 2013 : Thierry Tuot, *La grande Nation : pour une société inclusive – Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration*, février 2013.
5 Jack Lang, Déclaration de M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale, sur les zones d'éducation prioritaires et la discrimination positive, Colloque international de Paris, « La discrimination positive en France et dans le monde », 5 mars 2002, adresse universelle : http://discours.vie-publique.fr/notices/023001520.html.

locomotives du système scolaire. Elles détiennent un savoir-faire qui doit être partagé »[1]. De telles assertions ne manquèrent pas de sidérer nombre d'auteurs et chercheurs[2], qui considéraient que cette politique ne faisait au mieux que « *limiter la casse* ». En 2004, des chercheurs de l'I.N.S.E.E. alertaient sur l'inefficacité de ces mesures : « *la mise en place des Z.E.P. n'a eu aucun effet significatif sur la réussite des élèves, qu'elle soit mesurée par l'obtention d'un diplôme, l'accès en quatrième, en seconde ou même l'obtention du baccalauréat* »[3].

Politique largement introduite dans le droit positif français, elle n'est pas pour autant un fait acquis, nécessairement hors du débat. D'autant plus que la forme prise en France est tout à fait particulière. Une plongée dans le passé est du coup nécessaire.

Le concept de discrimination positive n'est pas récent. Sa matrice est apparu aux États-Unis dans les années 1930, dans des documents officiels signés par le président Franklin Roosevelt. D'abord simples mesures favorisant la communauté noire américaine, elle prit de l'ampleur après la guerre, on lui trouva même le nom d' « *affirmative action* »[4], qui signifie « *action volontariste* »[5]. En Inde, elle fut mise en œuvre dès 1949, suivi un peu plus tard par d'autres pays anglo-saxons comme l'Australie, l'Afrique du Sud et le Canada. Nous avons donc à l'heure actuelle suffisamment de matière historique, et le recul nécessaire pour en analyser la pertinence au regard de l'objectif visé[6].

Le premier point important est que la discrimination positive est un concept clair dans son objet mais flou dans sa pratique. Elle est multiple, voire même « *fourre-tout* »[7]. C'est pour cette raison, que l'on évoque plus généralement « *les mesures liées à la discrimination positive* », ou encore « *les politiques de discrimination positive* » ; le fondement de cette politique reste lui, identique. Partout où elle fut retenue, la discrimination positive avait pour fondement la « *volonté de compenser des injustices institutionnalisées, ou des inégalités perçues comme des injustices, qui pénalisent certains groupes sociaux au sein d'une population et les maintiennent dans un état*

1 Actes des Assises nationales des Z.E.P., Les orientations de la relance de l'éducation prioritaire par Ségolène Royal, Rouen, 4 et 5 juin 1998.
2 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 40.
3 Roland Bénabou, Francis Kramarz, Corinne Prost, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380, 2004, pp. 5-6.
4 Invention d'un sociologue américain, Nathan Glazer, *Affirmative Discrimination : Ethnic Inequality and Public Policy*, Harvard University Press, 1987.
5 Mylena Doytcheva, « La discrimination positive ne peut pas tout régler », *Terra*, octobre 2007, adresse universelle : https://blogdeterra.wordpress.com/2007/10/10/la-discriminati on-positive-ne-peut-pas-tout-regler/.
6 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 41.
7 Mylena Doytcheva, « La discrimination positive ne peut pas tout régler », *Terra*, octobre 2007, adresse universelle : https://blogdeterra.wordpress.com/2007/10/10/la-discrimination-positive-ne-peut-pas-tout-regler/.

d'infériorité »[1]. Cette remarque très juste interroge. Comment dans un pays de tradition assimilationniste comme la France, peut-on appliquer ce genre de politique ? Elle semble réservée aux seuls pays multiculturels, donc multi-conflictuels... Pour rester au cœur de notre sujet, la discrimination positive est donc un traitement préférentiel à l'endroit des minorités discriminées, grâce auquel les membres de ces groupes ne sont plus soumis aux mêmes exigences que les autres groupes qui composent la population. En somme, la discrimination positive consiste toujours en l'introduction d'un traitement préférentiel, pour des groupes sociaux considérés comme intrinsèquement *défavorisés*. Le but est d'offrir à ces groupes un statut protecteur, une forme de dhimma[2].

La discrimination positive se caractérise également par la multitude de ses champs d'action. Milena Doytcheva distingue deux critères « *le premier est la nature des catégories utilisées (les jeunes, les femmes, les personnes handicapées, des catégories ethno-raciales…)* […] *Le deuxième critère est celui de la technique d'intervention utilisée, qui peut se rapporter davantage au principe d'égalité des chances (c'est-à-dire agir en amont du processus de sélection sociale), ou alors plutôt d'un principe qu'on dit d'égalité des résultats. La technique américaine de réservation de postes est un exemple de technique qui se rapproche d'un objectif d'égalité de résultats…* »[3]. On comprend que cela peut concerner aussi bien l'accès à la formation que l'obtention d'emplois salariés. Elle peut également faire le choix l'octroi de moyens matériels supplémentaires pour les groupes ciblés. L'objectif final de la discrimination positive est de permettre à ses bénéficiaires de combler leur retard socio-économique, par rapport aux autres groupes qui composent le pays. C'est la raison de l'introduction des inégalités de traitement.

Nous relevons un élément primordial : dans les pays où des politiques de discrimination positive ont été adoptées, il a toujours été question de réparer les préjudices causés par le lourd héritage d'une ségrégation *institutionnellement* organisée. C'est le cas pour l'Inde, où le système des castes bannissaient de la vie publique certains groupes sociaux ; c'est le cas des États-Unis, où

1 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 41.

2 Le mot appartient au vocabulaire technique du droit musulman et désigne habituellement, en pays d'islam, le régime juridique auquel est soumis un non-musulman (dhimmi). Cette notion de lien contractuel impliquant protection et obligation formera l'expression « *ahl adh-dhimma* » (*les gens de la dhimma*), désignant les communautés ou individus non-musulmans auxquels, pour peu qu'ils respectent la domination musulmane et une série d'obligations, la loi musulmane accorde le bénéfice d'une forme de convention indéfiniment reconduite.

3 Mylena Doytcheva, « La discrimination positive ne peut pas tout régler », *Terra*, octobre 2007, adresse universelle : https://blogdeterra.wordpress.com/2007/10/10/la-discrimination-positive-ne-peut-pas-tout-regler/.

l'esclavage[1], dans l'ensemble du pays, n'a été aboli que très tardivement par rapport à l'Europe[2], abolition qui a d'ailleurs été remplacée par le système guère mieux de ségrégation raciale juridiquement encadré[3]. Le raisonnement est également applicable à l'Afrique du Sud, où les lois ségrégationnistes, puis le régime d'apartheid, maintinrent les populations noires dans un statut d'infériorité durant la majeure partie du XXe siècle[4]. Le problème dans le problème, concernant l'Afrique du Sud, est que le groupe discriminé était largement majoritaire dans le pays, à l'inverse des autres nations.

Malgré ces explications sur le principe de la discrimination positive, ses causes, ses justifications, ses conséquences ou encore ses objectifs, quand il s'agit de nommer ce qui est une politique de discrimination positive les choses se corsent. Notamment en France, où le peuple est férocement attaché à l'unité du peuple et à l'assimilation, et où hors de cénacle bien-pensants, la discrimination positive n'est jamais vendue telle quelle. Quand les pouvoirs publics y ont recours, l'artifice passe encore si elle est masquée derrière un paravent d'hypocrisie. À ce titre l'étude du vocabulaire lié à la discrimination positive se révèle passionnante. On y apprend de nouveaux euphémismes, ne serait-ce que la désigner. Malika Sorel propose d'ailleurs une liste des vocables empruntés par celle-ci, liste pour laquelle elle admet n'avoir pu être exhaustive : « *action positive* », « *action volontariste* », « *attitude active* », « *charte de la diversité culturelle* », « *charte de la diversité dans l'entreprise* », « *correction républicaine des inégalités* », « *discrimination positive à la française* », « *égalité effective* », « *égalité réelle* », « *égalité dans les faits* », « *intégration positive* », « *mise à niveau égalitaire* », « *mobilisation positive* », « *politique active d'égalité* », « *politique inclusive* », « *politique positive* », « *politique volontaire ou volontariste* », « *promotion de la diversité* », « *promotion des minorités visibles* », « *promotion positive* », « *politique de représentativité* », « *politique de diversité culturelle* », « *volontarisme républicain* ».[5]

1 Dès son origine, le système juridique américain adopta la classification des individus selon leur race, puisqu'un esclave était officiellement comptabilisé comme valant trois cinquièmes d'un homme libre.

2 Dans les faits, l'abolition de l'esclavage sur l'ensemble du territoire n'intervient qu'avec la fin de la Guerre de Sécession, en 1865, tandis qu'en Europe elle fut beaucoup plus précoce. En France, l'esclavage disparu durant le Bas-Empire Romain (284-476) puis fut interdit par un édit du 3 juillet 1315 prit par Louis X le Hutin. Concernant même l'esclavage hors de la métropole, le décret du 16 pluviôse an II l'abolit ; Napoléon le rétablit avant de l'abolir, à nouveau, lors des Cent-Jours. Le décret d'abolition définitif fut pris sous la IIe République, le 27 avril 1848.

3 Il faudra attendre près de 100 ans pour que les lois ségrégationnistes soient mises à mal, avec un élargissement progressif des droits civiques accordés aux noirs. En 1967, la Cour suprême juge anticonstitutionnelles les lois interdisant les mariages mixtes entre individus de couleurs différentes (arrêt Loving contre Virginia), signant la fin de la ségrégation.

4 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 42.

5 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 42.

Nous l'avons rappelé, les formes de la discrimination positive sont multiples, et varient selon le domaine où elles sont appliquées. Dans l'enseignement, plusieurs voies ont été empruntées par les pays qui ont fait le choix des politiques de discrimination positive[1] :

- Réserver un certain nombre de places au sein des établissements universitaires, au profit d'étudiants bénéficiant de la discrimination positive ;

- Dispenser les élèves issus des minorités du processus de vérification du niveau d'acquis des savoirs qui est imposé à tous les autres élèves ;

- Organiser des examens spécifiquement adaptés aux élèves bénéficiaires de la discrimination positive ;

- Dans le système de notation, accorder d'office un bonus de points aux seuls élèves appartenant aux minorités visées par la discrimination positive ;

- S'il apparaît que des établissements ou des zones géographiques, sont majoritairement fréquentés par des élèves susceptibles de bénéficier de la discrimination positive, on impose qu'un pourcentage d'élèves de chacun de ces établissements aura accès à certaines universités ;

- Répartir équitablement entre tous les lycées du pays les admissions à l'entrée des établissements supérieurs le plus sollicités ;

- Avantager les établissements fréquentés par les minorités par le biais d'attentions particulières, comme l'octroi de moyens financiers supplémentaires.

Dans le monde économique, on constate que son objectif dévie légèrement. En effet, le but est qu'en fin de compte les statistiques reflètent la diversité nationale[2]. La résultante est que, dans ce secteur, la discrimination positive est souvent associée à la notion de représentativité des groupes sociaux, voire même remplacée par elle. Concrètement, cela signifie que cet impératif de représentativité peut conduire à une situation où un postulant, qui n'appartient pas à un de ces

1 Malika Sorel, dans l'ouvrage précédemment cité dresse une liste des applications de la discrimination positive en matière d'enseignement : Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 43.
2 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 44.

groupes risque, peut se voir refuser un poste, même si son profil est le plus adapté. La distinction avec une situation normale va se faire au niveau du critère de choix du candidat. La recherche du profil le mieux adapté sera couplée à l'analyse « *bienveillante* » du curriculum vitae de la personne issue d'un groupe social visé par la discrimination positive. On va donc tenir compte de son origine ethnique, raciale ou géographique. L'autre voie empruntée est plus indirecte et concerne la passation des marchés publics. Dans ce cas, le pouvoir adjudicateur va subordonner l'attribution du marché à l'engagement, pris par les entreprises et leurs sous-traitants, de représentativité de leurs effectifs, qui doivent refléter la diversité nationale. Il arrive même parfois qu'un pourcentage prédéfini du montant de ces marchés publics soit réservé à des entreprises contrôlées par des membres des minorités[1].

Qu'elle est la situation en France ? La discrimination positive est bâtie sur des non-dit, c'est une politique de faux-semblants[2]. De nombreux pays ayant choisi des politiques de discrimination positive, l'ont fait bien antérieurement à notre pays et sur un critère ethnique. Les pouvoirs publics français ont contourné les réticences du peuple en optant pour un critère *géographique*. Ce choix est le résultat d'une adaptation du concept aux spécificités nationales. Notre nation n'a jamais été une nuée, c'est une réalité. Avec son histoire et sa culture. Pour ne pas les contrarier ostensiblement, les pouvoirs publics ont toujours avancé masqués. Les plus habiles, Mitterrand ou Rocard, ont réussi à faire de la discrimination positive sans jamais en prononcer le nom. Mais tous n'ont pas leur talent, ceux qui se sont risqués a en prononcer le mot ont toujours soulevé une bronca. Comme le rappelait Milena Doytcheva : « *on dit souvent que le territoire est utilisé, de fait, comme un substitut ou un euphémisme de l'ethnicité, à la fois par les institutions, les politiques et les acteurs de terrain* »[3].

Parmi ces obstacles, plusieurs nous semble majeurs. Le premier est avant tout historique, et apparaît à cause d'un problème d'ordre pratique. La mise en place de telles politiques sur un critère ethnique nécessite la mise en place d'un outil statistique dont la France refuse de se doter. De tels « *fichages* » rappellent beaucoup trop le Régime de Vichy qui demeure, encore aujourd'hui chez certains, une « *blessure nationale* ». En d'autres termes, les français ont peur de l'usage que l'on pourrait faire de telles statistiques. Les avancées qui sont faites en la matière se font avec la plus

1 10 % du montant total aux États-Unis.

2 À tel point que certains contestent son existence : Philippe Ardant, « L'égalité des personnes en droit public ou à la poursuite de l'insaisissable égalité réelle », *La personne humaine sujet de droit : Quatrièmes journées René Savatier, Poitiers, 25 et 26 mars 1993*, P.U.F., 1994, p. 143 ; Jean-Paul Fitoussi, « Compétitivité et cohésion sociale », *Lettre de l'OFCE*, 7 décembre 1994.

3 Mylena Doytcheva, « La discrimination positive ne peut pas tout régler », *Terra*, octobre 2007, adresse universelle : https://blogdeterra.wordpress.com/2007/10/10/la-discrimination-positive-ne-peut-pas-tout-regler/.

grande prudence, presque dans la peur. La démographe Michèle Tribalat, dans son ouvrage *Les yeux grands fermés*, évoquait justement cette peur de la C.N.I.L.[1]. L'auteur remarquait dans cette note, qui traite de « *recommandations sur la mesure de la diversité* », que l'autorité administrative passait son temps à appeler à la prudence et se sentait même l'obligation de préciser que chaque évolution de l'outil statistique consentie est faite au nom de « *la nécessité de lutter contre les discriminations* »[2]. L'autre soucis concernant l'utilisation d'un tel outil statistique est qu'il entrerait directement en conflit avec la conception française du *creuset républicain*[3], avec l'assimilation[4] propre à notre Nation, unique en Europe[5] ; modèle enterré par nos élites politiques, médiatiques, universitaires, mais qui fait encore le fond de la France. L'assimilation est ce processus par lequel l'immigré abandonne progressivement, même parfois durement, tout ce qui à trait à sa culture d'origine ; et par lequel il se fond dans les codes et normes de la société d'accueil. Tout ce qui subsiste, provisoirement ou non (notamment la religion), doit être cantonné à la sphère privée. Dans le processus d'assimilation, l'obtention de la nationalité est donc conçue comme un engagement « *sans retour* »[6].

Le second obstacle est également historique mais aussi juridique. Historique, quant à la place symbolique que l'on donne à la notion d'égalité dans notre République. La notion d'égalité semble être d'égale importance à celle de liberté, malgré sa deuxième place dans notre devise nationale, importance qui ne lui est pas donnée dans les pays anglo-saxons, inventeurs et principaux utilisateurs de la discrimination positive. Tout du moins, les pays anglo-saxons ne possèdent pas la même conception de l'égalité. Dans un article de la Revue française des affaires sociales, le spécialiste des affaires sociales Pascal Noblet explique parfaitement ses différences de conception : « *dans la sphère d'inspiration libérale, l'égalité est d'abord conçue comme la création des conditions d'une juste compétition entre individus. Dans la société américaine notamment, le classique conflit entre la liberté et l'égalité a conduit à un compromis par lequel le thème de l'égalité des chances permet de légitimer l'ordre social existant au nom des idéaux démocratiques. Pour être juste, il suffit que la société permette aux individus de se mesurer les uns aux autres dans des conditions équitables. Ces conditions sont réalisées sur le marché, dès lors que celui-ci est*

1 Michèle Tribalat, *Les yeux grands fermés,* Denoël, mars 2010, pp. 146-147.
2 « Note de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, Mesure de la diversité et protection des données personnelles » : *C.N.I.L.*, 16 mai 2007, adresse universelle : http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/dossier/diversite/communicationVD15.052_vu_parADEBET.pdf.
3 Gérard Noiriel, *Le Creuset français : Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, Éditions du Seuil, 1988.
4 Michèle Tribalat, *Assimilation : la fin du modèle français*, L'artilleur, coll. Touc.Essais, 2013.
5 Emmanuel Todd, *Le destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales*, Éditions du Seuil, coll. L'Histoire immédiate, 1994.
6 Gérard Noiriel, *Le Creuset français : Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, Éditions du Seuil, 1988, p. 199.

régulé par le droit.[…] *Ainsi existent d'un côté une conception de l'égalité qui privilégie l'égalité des chances en termes de réussite individuelle sur le marché, sous réserve que les inégalités produites par la compétition sociale soient partiellement corrigées par l'État et qu'en particulier les plus démunis soient secourus, et de l'autre côté une conception de l'égalité d'abord soucieuse d'éviter que les inégalités, en termes notamment de revenus, ne s'aggravent trop. Ainsi les bouleversements économiques profonds récents ont fait que les inégalités se sont creusées à nouveau rapidement dans les pays anglo-saxons, alors que ces évolutions ne sont pas encore parvenues à bouleverser sensiblement les écarts en France* »[1].

Dans ce cas, la discrimination positive apparaîtrait comme parfaitement légitime, voire indiquée, puisque qu'elle a pour objectif de rétablir une « *égalité dans les faits* »[2]. Sauf que cela va à rebours de la conception, bien précise, de l'égalité défendue par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (D.D.H.C.). L'article 1er de la Constitution énonçait : « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* » pour l'article 1er de la D.D.H.C. et « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* » pour la Constitution. La formulation de l'article 1er de la Constitution de 1958 est encore plus limpide, la norme suprême française interdit l'application de la discrimination positive sur un critère ethnique, racial ou religieux.

Les pouvoirs publics se sont retrouvés devant un chemin barré : la Constitution empêchait la discrimination positive. Pour la contourner il y avait deux choix, soit ils l'enjambaient par une modification, encadrée, de la Constitution. C'eut été sans doute un échec étant donné l'hostilité générale contre cette forme d'action. Soit ils renonçaient. Ils renonçaient aux principes républicains au nom d'un « *processus démocratique* » excellemment analysé par Alain Finkielkraut : « *Ce sont, en effet, les cavaliers du processus, les porte-parole du mouvement qui tendent à occuper l'espace démocratique et à rejeter dans les ténèbres de la réaction ceux qui n'enchantent pas à l'abolition de toutes les barrières, la dissolution de toutes les hiérarchies, et le nivellement de tout ce qui faisait autorité par l'évidence du semblable et le droit universel à la dignité* ». Et c'est dans nos sociétés démocratiques que s'est constitué : « *un parti unique de l'universel, de la lutte contre toutes les discriminations, de l'humanité en voie d'accomplissement* » ; pour ce parti « *la démocratie n'est pas le théâtre où le sens s'élabore en commun, c'est une déferlante, c'est la sortie progressive de l'age*

1 Pascal Noblet, « Égalité et discrimination positive : le cas de la France et des États-Unis », *Revue française des affaires sociales*, octobre-décembre 1998, pp. 132-133.
2 Pascal Noblet, « Égalité et discrimination positive : le cas de la France et des États-Unis », *Revue française des affaires sociales*, octobre-décembre 1998, p. 134.

des séparations et des exclusions, c'est l'indomptable dynamique des droits de l'homme, c'est, en un mot, le sens de l'histoire »[1].

La politique de discrimination positive française fait partie de ce processus, elle est à la fois incontestable et imposée par les élites politiques mais de façon dissimulée. C'est une politique de faux-semblants[2]. Comme l'est au fond la « *nouvelle donne* » urbanistique. Le critère géographique servit de voile, et permit de contourner habilement les contraintes de la Constitution. Mais personne n'est dupe, la réalité démographique s'impose à tous. Les banlieues populaires des métropoles, principales bénéficiaires de ces politiques, sont aujourd'hui majoritairement composées de populations étrangères ou issues de l'immigration récente[3].

B) La pléthore d'instruments financiers, fiscaux et sociaux

Considérable, innombrable, innumérable, les adjectifs manquent pour décrire la réalité des mesures déployées dans le cadre de la politique de la ville. On peut néanmoins les regrouper en grandes catégories : celles qui relèvent de logiques de solidarité (1), celles plus strict de financement (2), ou encore celles dérogatoires (3).

1) Les instruments financiers : les dotations urbaines

Pas de politique volontariste sans financement. Très logiquement ont fleuri des instruments financiers de discrimination positive en même temps que les actions qui ont été entreprises sur certaines zones. Déjà à leur époque, les opérations H.V.S. et D.S.Q. avaient leurs propres fonds de financement : les Fonds d'aménagement urbain (F.A.U.)[4] et le Fonds social urbain (F.S.U.). Mais le tournant a lieu avec la « *nouvelle donne* » urbanistique. À partir de cette date, et pour pallier la suppression du F.A.U.[5] et du F.S.U., vient s'ajouter aux différents versements de source européenne, une dotation de solidarité urbaine (D.S.U.)[6]. Cette nouvelle source de crédits a pris la forme d'un

1 Alain Finkielkraut, *Philosophie et modernité*, Ecole polytechnique, coll. Humanités & sciences sociales, déc. 2008, p. 42.
2 « Le modèle français de discrimination », dossier de la revue *Mouvements*, n° 4, mai 1999, non paginé.
3 Michèle Tribalat, *Les yeux grands fermés*, Denoël, mars 2010, pp. 163-166.
4 « Arrêté du 24 août 1976 instituant un Fonds d'aménagement urbain », *J.O.*, 27 août 1976, p. 5179.
5 « Décret n° 84-1118 du 7 décembre 1984 relatif à la suppression du fonds d'aménagement urbain », *J.O.*, 15 décembre 1984, p. 3 863.
6 « Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes », *J.O.*, 14 mai 1991, p. 6 329. Cette loi a fait l'objet de nombreux commentaires dont notamment : Bruno Bordron, « La dotation globale de fonctionnement », *A.J.D.A.*, 1991, pp. 513-516 ; Yves

concours spécifique dans la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) qui est également mise à contribution pour réduire les inégalités financières entre les communes[1]. Cette D.S.U., de son nouveau nom dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, a connu quelques modifications depuis 1991. Par soucis de concision, nous ne nous attarderons que sur le droit positif issu de la loi du 18 janvier 2005[2]. Selon les termes de l'article L. 2334-15 du C.G.C.T. : « *La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* ». L'article suivant, quant à lui, en définit la liste des communes bénéficiaires. Seuls les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, ainsi que le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées, chaque année, en fonction de ce même indice. La détermination de cet indice est essentielle, ce dernier étant la clef de voûte de tout le dispositif. Celui-ci est la somme des rapports suivants[3] :

- Entre le potentiel financier par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ;

- Entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus ;

- Entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus ;

- Entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population.

JÉGOUZO, « La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes », *R.F.A.P.*, 1991, pp. 322-326 ; Olivier SCHRAMECK, « La mise en œuvre de la dotation de solidarité urbaine et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, 1992, n° 100, pp. 10-12 ; Pierre SOUBELET, « La nouvelle solidarité financière des communes », *Revue administrative*, 1991, pp. 351-352 ; Nguyen VAN TUONG, « La dotation globale de fonctionnement et les « *communes pauvres* » », *Revue administrative*, 1991, pp. 58-61.

1 Alain GUENGANT, *Équité territoriale et inégalités, le rôle de la D.G.F. dans la réduction des inégalités financières entre les communes*, Litec, coll. G.R.A.L., série « Études et recherches économiques », n° 15, 1983.

2 « Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale », *J.O.*, 19 janvier 2005 p. 864.

3 Article L. 2334-17 du Code général des collectivités territoriales.

Ensuite, les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique. Les mêmes dispositions s'appliquent pour le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges des communes de 5 000 à 9 999 habitants, mais il faut remplacer les moyennes nationales constatées pour ces communes à celles constatées pour les communes de 10 000 habitants et plus[1]. S'agissant du montant de la dotation allouée, trois éléments entrent en ligne de compte. La dotation revenant à chaque commune éligible est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué. Ce produit est pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 et par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles[2].

Emmanuelle Deschamps a remarqué que : « *l'une des particularités de la dotation de solidarité urbaine est de reposer non sur une logique de quartiers en difficulté mais sur une logique de communes défavorisées* »[3]. Nous ne sommes pas d'accord avec cette affirmation car dans les rapports utilisés pour le calcul de l'indice synthétique, il ne faut pas oublier la prise en compte de la proportion de logements sociaux. D'ailleurs, elle-même ne s'y laisse pas prendre puisque quelques pages plus loin, elle affirme que : « *la solidarité financière urbaine doit subsister pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes qui connaissent des difficultés sociales importantes liées à la présence d'un espace ségrégé sur leur territoire* »[4].

De plus, lors d'un congrès les 27, 28 et 29 septembre 2011, l'Union sociale pour l'habitat a publié un document regroupant des données statistiques sur le parc social sur l'ensemble du territoire national. Dans ce précieux document y figure la répartition géographique du logement social en France[5]. Sans surprise, on constate qu'ils sont concentrés dans la banlieue, ou tout du moins l'aire d'influence des grandes métropoles. Certes, la logique d'attribution de la D.S.U. n'est pas la même que pour nombre d'instruments de la discrimination positive, par contre le résultat est le même. Nous savons que les communes de banlieues sont aussi concernées par une forte pauvreté de ses habitants et nous connaissons également la fonction de « *sas* » de ces territoires[6]. Les communes de banlieues des grandes métropoles sont donc nécessairement concernées par la D.S.U.

1 Article L. 2334-18 du Code général des collectivités territoriales.
2 Article L. 2334-18-2 du Code général des collectivités territoriales.
3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public Tome 203, 1998, pp. 250-251.
4 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public Tome 203, 1998, p. 273.
5 Union sociale pour l'habitat, *Données statistiques*, Congrès de Bordeaux des 27, 28 et 29 septembre 2011, p. 9.
6 Christophe Guilluy, Factures françaises, François Bourin Éditeur, 2010, pp. 43-47.

La détermination des bénéficiaires de la D.S.U. a son importance pour autre chose. Créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009[1], la dotation de développement urbain est, comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (D.E.T.R.), attribuée par les préfectures sous forme de subventions. Celles-ci sont destinées à soutenir les projets des cent communes les plus en difficulté – de 5000 habitants au moins (en population D.G.F.) – parmi celles éligibles à la D.S.U. et ayant conclu une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (A.N.R.U.). En loi de finances pour 2012[2], la D.D.U. a été reconduite pour un montant de 50 millions d'euros, dont une quote-part d'environ 2 millions d'euros au profit des villes d'Outre-mer. Au 1er janvier 2015, la D.D.U. a été rebaptisée dotation politique de la ville (D.P.V.)[3]. À la même date, au niveau intercommunal, des mécanismes de solidarité financière devaient être mis en place. Un pacte financier et fiscal, définissant les objectifs de péréquation[4] et de renforcement des objectifs de solidarités, devait être signé. À défaut, une dotation de solidarité communautaire doit obligatoirement être mise en place par l'E.P.C.I. sur le modèle de l'obligation actuelle existante pour les communautés urbaines.

Depuis son adoption, il semble acquis, comme pour beaucoup d'autres instruments de la discrimination positive, que cette dotation de solidarité doit subsister. La remise en question de cette dotation ne semble pas à l'ordre du jour. Même si elle a subi des modifications non négligeables, l'heure est plutôt à l'associer à d'autres mécanismes pour accentuer l'aide aux communes en difficulté. La D.P.V. que nous avons évoquée fait partie de ces mécanismes, mais il existe aussi des dispositifs fiscaux et sociaux.

2) Les divers fonds

1 « Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 », *J.O.*, 28 décembre 2008, p. 20 224

2 « Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 », *J.O.*, 29 décembre 2011, p. 22 441.

3 Article 2 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, *J.O.*, 22 février 2014, p. 3 138.

4 La péréquation est le mécanisme de redistribution qui vise à réduire les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales (on estime que 5% des collectivités, soit environ 1 800 communes, possédaient à elles seules 80% des bases de la taxe professionnelle). La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 l'érige en objectif de valeur constitutionnelle, puisque désormais « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* » (article 72-2). Insertion d'un article 72-2 dans la Constitution par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *J.O.*, 29 mars 2003, p. 5 568.

À l'instar du dispositif de dotation de solidarité urbaine (D.S.U), les ressources fiscales qui alimentent le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (F.S.R.I.F.) sont prélevées sur des communes contributives au profit de communes bénéficiaires. Comme la plupart des instruments de la discrimination positive, le mécanisme a subi des modifications et, comme pour la D.S.U., nous nous concentrerons sur le droit positif. Le F.S.R.I.F. a été créé en 1991[1] pour « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes* »[2]. Ce dispositif de péréquation horizontale spécifique à la région Île-de-France permet une redistribution des richesses entre les communes de la région. La création de ce fonds est la résultante du constat d'une spécificité de la région. Bien qu'elle soit la région la plus riche de France, les inégalités sociales et territoriales y sont particulièrement plus fortes qu'ailleurs. Ce n'est pas une idée nouvelle. Déjà, en 1964, le législateur avait créé un fonds d'égalisation des charges, qui assurait la redistribution au profit des communes les moins favorisées d'une partie du produit de la taxe locale sur le chiffres d'affaires perçu par les communes les plus favorisées[3]. Ce dispositif fut supprimé en 1980[4].

Jusqu'à la réforme récente de la loi de finances pour 2012[5], le F.S.R.I.F. était alimenté par deux prélèvements sur les ressources fiscales des communes et des E.P.C.I. : l'un en fonction du potentiel financier, l'autre en fonction des bases de taxe professionnelle. Les communes éligibles au F.S.R.I.F. étaient déterminées à partir d'un indice synthétique de ressources et de charges. Selon le régime actuel, sont contributrices au fonds, les communes de la région d'Île-de-France dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France[6]. S'agissant du prélèvement, calculé afin d'atteindre chaque année le montant fixé au I du présent article[7], est réparti entre les communes contributrices en fonction du produit d'un indice synthétique porté au carré, multiplié par la population de la commune. Cet indice synthétique est fonction :

1 « Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes », *J.O.*, 14 mai 1991, p. 6 329.
2 Article L. 2531-12 du Code général des collectivités territoriales.
3 Article 33 de la « loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne », *J.O.*, 12 juillet 1964, p. 6 204.
4 « Loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980 complétant la loi n° 79-15 du 03-01-1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements », *J.O.*, 1er janvier 1981, p. 3.
5 « Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 », *J.O.*, 29 décembre 2011, p. 22 441.
6 Article L. 2531-13 1° du Code général des collectivités territoriales.
7 210 millions d'euros en 2012, 230 en 2013, 250 en 2014 et 270 en 2015. C'est la loi de finances pour 2012 qui a programmé cette montée en puissance jusqu'en 2015.

- De l'écart relatif entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes de la région ;
- De l'écart relatif entre le revenu par habitant de la commune et la moitié du revenu moyen par habitant des communes de la région[1].

L'indice synthétique de prélèvement est obtenu par addition des montants obtenus. Le prélèvement dû par les communes de la région classées parmi les cent cinquante premières communes classées l'année précédente, les communes qui contribuent au fonds pour la première fois bénéficient d'un abattement de 50 %. Pour son attribution, cette dernière est calculée en fonction du produit de sa population par son indice synthétique défini précédemment. Ce produit est pondéré par un coefficient variant uniformément de 4 à 0,5, dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles. Il y a certes quelques différences, mais on retrouve le même principe que dans les mécanismes de la D.S.U. : contributeurs, bénéficiaires, indice synthétique, prise en compte de la population, pondération du produit… Il n'est donc pas audacieux d'affirmer que les observations faites sur la D.S.U. sont valables pour le F.S.R.I.F. et inversement.

L'étude de la jurisprudence constitutionnelle sur le F.S.R.I.F. est particulièrement utile car elle est, par extension, applicable à la question de la discrimination positive et explique également le choix du critère géographique pour l'application de ces politiques. La décision la plus intéressante est celle où les auteurs de la saisine soutenaient la violation du principe d'égalité parce que la région Île-de-France n'aurait pas une spécificité suffisante pour justifier l'institution d'un dispositif uniquement dans cette région[2].

La réponse du Conseil constitutionnel fut assez claire : « *le principe constitutionnel d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* ». En d'autres termes, le juge a validé l'instauration du fonds et du prélèvement qui l'alimente en reconnaissant les spécificités de la région. Le Conseil a par ailleurs considéré que l'ampleur et le cumul de ces éléments justifiaient une intervention du législateur[3]. Ce n'était pas la première fois

1 Article L. 2531-13 2° du Code général des collectivités territoriales.

2 C.C., Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *J.O.*, 11 mai 1991, p. 6 236 ; *R.F.D.C.*, 1991, p. 497, note Loïc Philip ; André Paysant, *Finances locales*, P.U.F., coll. Droit fondamental, 1993, pp. 33-34 ; Loïc Philip, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », *R.F.D.A.*, 1992, pp. 453-462.

3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit

que le juge constitutionnel rendait une décision en ce sens, il avait déjà considéré que la prise en compte de spécificités locales pouvait permettre le respect du principe d'égalité, et non sa méconnaissance[1]. Dans d'autres décisions le Conseil s'est également refusé à reconnaître l'erreur manifeste d'appréciation, ajoutant même que le législateur avait fondé son appréciation sur des « *critères objectifs et rationnels* »[2] pour assurer le respect du principe d'égalité devant l'impôt.

On remarquera tout de même que le Conseil a récemment décidé d'encadrer tout cela. Saisi par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a invalidé le 6 juin 2014 le mécanisme du F.S.R.I.F.[3] La question posée au juge constitutionnel consistait à savoir si le paragraphe II de l'article L. 2 531-13 du Code général des collectivités territoriales définissant les modalités selon lesquelles les communes de la région d'Île-de-France contribuent au F.S.R.I.F. respectait l'égalité devant les charges publiques entre les communes contributrices. En effet, calculé selon un mécanisme de plafonnement du prélèvement sur les ressources des communes, celles contributrices au fonds en 2009 voyaient, à compter de l'année 2012, la croissance annuelle de leur prélèvement limitée en proportion du montant acquitté en 2009. Or, selon le juge, la différence de traitement entre les communes contributrices qui était opérée par le paragraphe II de l'article L. 2 531-13 du C.G.C.T. reposait uniquement sur la date à laquelle elles ont commencé à contribuer au fonds. Jugeant qu'une « *telle différence de traitement, instituée de façon pérenne, porte atteinte à l'égalité devant les charges publiques entre les communes contributrices au fonds* », le Conseil a donc déclaré contraires à la Constitution les dispositions contestées. Toutefois, conscient que cette déclaration d'inconstitutionnalité aurait des conséquences manifestement excessives si elle avait pour effet d'imposer la révision du montant des prélèvements opérés au titre du F.S.R.I.F. auprès de l'ensemble des communes contributrices pour l'année en cours et les années passées, le Conseil a reporté au 1er janvier 2015 la date de cette abrogation. Cela signifie que les montants prélevés au titre du fonds pour les années 2012, 2013 et 2014 ne peuvent être contestés sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

Le F.S.R.I.F. n'est pas le seul dispositif fiscal de la discrimination positive. Le fonds

public Tome 203, 1998, p. 283.

1 C.C., Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *J.O.*, 18 janvier 1991, p. 924 ; R.F.D.C., 1991, p. 293, note Louis Favoreu ; ou encore : C.C., Décision n° 91-296 DC du 29 juillet 1991, *J.O.*, 31 juillet 1991, p. 10 162.

2 C.C., Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, *J.O.*, 30 décembre 1983, p. 3 871 ; C.C., Décision n° 89-270 DC du 29 décembre 1989, *J.O.*, 30 décembre 1989, p. 16 504 ; C.C., Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *J.O.*, 27 juillet 1990, p. 9021, R.F.D.C., 1990, p. 729, note Louis Favoreu ; C.C., Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *J.O.*, 30 décembre 1990, page 16 609 ; C.C., Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, *J.O.*, 26 juillet 1991, p. 9 920.

3 C.C., Décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014, *J.O.*, 8 juin 2014, p. 9 672.

d'aménagement urbain (F.A.U.)[1] institué dans chaque région par la loi « *S.R.U.* »[2] a vocation à aider financièrement les communes éligibles et les établissements publics de coopération intercommunale dont elles font partie pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement locatif social. De nouvelles dispositions sont en vigueur depuis le 18 janvier 2013[3], c'est le texte que nous étudierons. L'article 55 de la loi « *S.R.U.* » a instauré, à partir du 1er janvier 2002, un prélèvement sur les ressources fiscales des communes :

- de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et de plus de 3 500 dans les autres régions ;

- membres d'une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ;

- dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales[4] .

Depuis 2013, le prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées par l'article L. 302-5 du code de l'urbanisme, sera versé selon les cas à des E.P.C.I. ou des E.P.F. (établissement public foncier). Ainsi, lorsque la commune est sur le périmètre de compétences d'un E.P.C.I. disposant d'un programme local de l'habitat (P.L.H.) et ayant pour sa mise en œuvre, signé une convention avec l'État, la somme correspondante au prélèvement est versée à cet E.P.C.I. Dans les autres cas, pour les communes qui ne sont pas dans le périmètre d'un E.P.C.I., la somme est versée à l'E.P.F. compétent. Les sommes sont utilisées par l'E.P.C.I. ou par les E.P.F. selon leurs compétences.

En plus des instruments fiscaux de discrimination positive, il existe d'autres dispositifs qui répondent à une même logique : la dérogation dans les quartiers en difficulté.

3) Les instruments dérogatoires

1 Ce F.A.U. n'a rien à voir avec le F.A.U. mis en place en 1976. Ce dernier fut institué par : « Arrêté du 24 août 1976, institution du fonds d'aménagement urbain », *J.O.*, 27 août 1976, p. 5 179. Ce n'était pas un « *fonds* » au sens traditionnel du terme, puisqu'il s'agissait seulement de regrouper des lignes budgétaires afin d'aider les opérations de rénovation et de réhabilitation.

2 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

3 « Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social », *J.O.*, 19 janvier 2013, p. 1 321.

4 Article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation.

Espaces ségrégués, quartiers en difficulté, etc. On voit facilement ce que cela signifie, mais si l'on souhaite mettre en place des dispositifs dérogatoires au droit commun sur ces territoires, il va falloir les identifier précisément et, au besoin, les différencier entre eux. C'est là qu'intervient le zonage, étape sans laquelle on ne peut mettre en œuvre de discrimination positive à critère territorial. Au fil du temps, le zonage de ces quartiers a évolué, zones urbaines sensibles (Z.U.S.)[1], quartiers concernés par les contrats urbains de cohésion sociale (C.U.C.S.)[2], zones franches urbaines (Z.F.U.), zones de redynamisation urbaine (Z.R.U.)[3]…

Depuis plus de 20 ans on ne compte plus les dispositifs qui bien souvent s'empilent. Pour mettre un terme au saupoudrage des moyens, il a été décidé une remise à plat de la carte de la politique de la ville. L'objectif était de simplifier les choses avec la loi du 21 février 2014[4]. L'identification des nouveaux quartiers prioritaires se fonde à présent sur le critère unique de la pauvreté, c'est-à-dire la concentration des populations ayant des ressources inférieures à 60 % du revenu médian. Ce choix de critère unique de pauvreté semble, en apparence, allait dans le sens inverse du phénomène que nous avons évoqué plus haut, de concentration des moyens dans les métropoles. Ce constat semble renforcé par la nouvelle carte de la géographie prioritaire, puisqu'on remarque que certaines communes « *métropolitaines* » sont évincées du dispositif (environ 300), pour laisser la place à une centaine de communes de la France périphérique. Toutefois, comme l'évoque Christophe Guilluy dans un article pour la *Gazette des communes*, la « *périphérie* » regroupe environ 85 % des pauvres[5], alors l'éviction de certaines communes ne change pas vraiment la donne. Le géographe ajoute : « *Je crains cependant que ces avancées ne résultent pas d'un véritable changement de logiciel des élites françaises mais qu'elles leur ont été imposées par le réel : le CGET ou la réforme de la géographie prioritaire sont de simples réponses formulées par*

1 « Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *J.O.*, 5 février 1995, p. 1 973. Il existe de nombreux commentaires de cette loi, tous réunis dans un numéro spécial de la *R.F.D.A.* de 1995 : Jean-Claude Némery, « Les nouveaux instruments d'intervention en matière de développement et d'aménagement du territoire », *R.F.D.A.*, 1995, pp. 914-922 ; Raymond Muzellec, « La péréquation financière entre les collectivités locales : perspectives et réalités », *R.F.D.A.*, 1995, pp. 923-935 ; Yves Madiot, « Vers une « *territorialisation* » du droit », *R.F.D.A.*, 1995, pp. 946-960.

2 « Circulaire du Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale », *B.O.* Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, n° 6, 30 juin 2006, non paginé.

3 « Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville », *J.O.*, 15 novembre 1996, p. 16 656.

4 « Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », *J.O.*, 22 février 2014, p. 3 138.

5 Christophe Guilluy, « Les élites sont obnubilées par les métropoles », *La Gazette des communes*, 9 janvier 2014, adresse universelle : http://www.lagazettedescommunes.com/213826/les-elites-sont-obnubilees-par-les-metropoles-christophe-guilluy-geographe/.

des agences de communication à la montée des comportements contestataires (abstention, FN, euroscepticisme). La concentration des crédits de la politique de la ville sur les banlieues n'est plus tenable, quand les habitants des campagnes émargent, eux aussi, à 500 euros par mois. Non pas que la situation sociale se soit subitement dégradée à Auch ou à Guéret, mais il est simplement devenu impossible, au vu de la montée du Front national dans ces territoires périurbains et ruraux, d'agir comme avant »[1].

Quoi qu'il en soit ce sont désormais 1 300 quartiers situés dans 700 communes, au lieu de 2 600 dans 900, qui bénéficient de la politique de la ville. Définis par le décret du 30 décembre 2014[2]et à compter du 1er janvier 2015, les périmètres des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (Q.P.P.V.) se sont substitués aux Z.U.S. et aux quartiers concernés par un C.U.C.S. Les Z.R.U. ont été, quant à elles, supprimées. S'agissant du régime de ces nouveaux Q.P.P.V., c'est celui des anciennes Z.U.S. légèrement modifié qui s'applique, notamment en matière d'exonérations fiscales et sociales. Les entreprises installées ou créées sur ces territoires peuvent bénéficier d'une exonération de la cotisation foncière des entreprises (C.F.E.) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (T.F.P.B.). Pour l'exonération de la C.F.E.[3], peuvent bénéficier de l'exonération, les entreprises :

- exerçant une activité commerciale ;
- employant moins de 10 salariés au 1er janvier 2015 ou à la date de création ;
- réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur à 2 millions d'euros ou ayant un total de bilan inférieur à 2 millions d'euros ;
- dont le capital ou les droits de vote ne sont pas détenus, directement ou indirectement,

1 Christophe Guilluy, « Les élites sont obnubilées par les métropoles », *La Gazette des communes*, 9 janvier 2014, adresse universelle : http://www.lagazettedescommunes.com/213826/les-elites-sont-obnubilees-par-les-metropoles-christophe-guilluy-geographe/.

2 « Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements », *J.O.*, 31 décembre 2014, p. 23 744.

3 Régime issu des textes suivants : « Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville », *J.O.*, 15 novembre 1996, p. 16 656 ; « Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale », *J.O.*, 19 janvier 2005, p. 864 ; « Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances », *J.O.*, 2 avril 2006, p. 4 950 ; « Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », *J.O.*, 22 février 2014, p. 3 138.

à concurrence de 25 % ou plus, par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises dont l'effectif dépasse 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel H.T. excède 50 millions d'euros ou le total de bilan annuel excède 43 millions d'euros.

La période d'exonération est de huit ans, est totale les cinq premières années, puis un abattement dégressif s'applique. Cet abattement représente 60 % de la base exonérée de la dernière année d'application de l'exonération, la sixième année, 40 % la septième année et 20 % la huitième année. Le montant de la base nette imposable faisant l'objet de l'exonération est plafonné à 77 089 euros pour 2015. Ce plafond est actualisé chaque année en fonction de la variation de l'indice des prix. De plus, l'exonération est soumise à la réglementation européenne concernant les aides de minimis[1] : le montant total des aides accordées à l'entreprise ne doit pas dépasser 200 000 euros sur une période glissante de 3 exercices fiscaux. Pour la T.F.P.B., l'exonération s'applique aux immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, existants au 1er janvier 2015 et rattachés à cette même date à un établissement remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (C.F.E.), ou rattachés entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2020 à un établissement bénéficiant de l'exonération de C.F.E. L'exonération a une durée de cinq ans et est elle aussi soumise à la réglementation européenne concernant les aides de minimis.

Un dispositif a survécu à cette réforme : la Z.F.U. Créées en 1996 et prorogées jusqu'en 2020 par la loi de finances rectificative pour 2014[2], les Z.F.U. constituent un dispositif important du volet économique de la politique de la ville. Elles visent à développer et diversifier l'activité économique, à renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers et à créer de l'activité économique et de l'emploi pour leurs habitants. Les entreprises d'au plus cinquante salariés qui sont installées, qui s'implantent ou se créent dans les quartiers sensibles bénéficient à ce titre d'exonérations fiscales et de cotisations sociales. Elles bénéficient tout d'abord d'une exonération d'impôt sur les bénéfices. Cette exonération totale pendant cinq ans à compter du début d'activité dans les zones éligibles, puis partielle pendant trois ans, l'abattement appliqué est exactement le même que celui de l'exonération de C.F.E. dans les Q.P.P.V. Le plafond annuel de bénéfice exonéré est fixé à 50 000 € par contribuable et par période de 12 mois, majoré de 5 000 € par nouveau salarié embauché à compter du 1er janvier 2012 domicilié dans un Q.P.P.V. Enfin, comme pour toutes les exonérations

1 « Règlement UE n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis », *J.O. de l'Union européenne*, L 352, 24 décembre 2013.

2 « Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 », *J.O.*, 30 décembre 2014, p. 22 898.

en la matière, elle est aussi soumise à la réglementation européenne concernant les aides de minimis.

L'autre exonération dans les Z.F.U. porte sur les impôts directs locaux, en d'autres termes la C.F.E. et la T.F.P.B. que nous avons évoquées plus haut. Ici la similitude avec le régime des exonérations dans les Q.P.P.V. est totale. Mais la Z.F.U. implique d'autres dérogations, sociales cette fois. Pour les entreprises, l'exonération est ouverte uniquement si l'entreprise, au moment de son implantation en Z.F.U., emploie cinquante salariés au plus. L'exonération est applicable pour les C.D.I. ou C.D.D. d'au moins douze mois, dans la limite de cinquante emplois exonérés. Lorsque l'entreprise est implantée dans plusieurs Z.F.U., la limite de cinquante salariés est appréciée séparément pour chaque zone, indépendamment de l'effectif employé dans les autres zones. L'exonération est totale lorsque le salaire horaire brut est inférieur ou égal à 1,4 S.M.I.C. En revanche, l'exonération nulle lorsque le salaire horaire brut est égal ou supérieur à deux S.M.I.C. et partielle lorsque le salaire horaire brut est supérieur à 1,4 S.M.I.C. et inférieur à deux S.M.I.C. S'agissant des règles de durée de l'exonération et de son plafonnement, elles sont identiques à celles des exonérations fiscales.

La discrimination positive reste un choix politique qui comporte de nombreuses conséquences plus ou moins néfastes. En revanche, une chose est certaine : la discrimination positive est une politique coûteuse. Les formes que prend la discrimination positive sont très diverses, mais la plupart du temps, elles ont un coût non négligeable. C'est le cas des instruments et avantages fiscaux mais également de la mise en place d'une fonction et de services publics spécifiques.

§ II : La discrimination positive dans les services publics et la fonction publique

La politique de ville est une politique à destination des « *quartiers en difficulté* ». Ceux-ci portent bien leur surnom puisqu'il y est difficile d'y attirer des fonctionnaires. Les plus jeunes cherchent à tout prix à les éviter, et les plus anciens les fuient comme la peste. C'est cette réalité, dérangeante pour la politique de la ville, qui a poussé à la création de nombreux mécanismes et dispositifs pour pallier à ces manquements (A). Autre réalité sur ces quartiers, on y côtoie

quotidiennement l'insécurité et l'échec scolaire. La politique de la ville ne pouvait pas s'affranchir d'actions cherchant à y remédier. Le choix pour y parvenir fut d'y accroître fortement la « *présence publique* » en y fondant certains services publics dérogatoires (B).

A) Les fonctionnaires favorisés

C'est au moment d'un séminaire gouvernemental du 7 décembre 1990 que fut évoquée pour la première fois la situation des fonctionnaires dans les quartiers. Le thème portait sur « *le changement de la ville* »[1]. S'ensuivit quelques jours plus tard une déclaration du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, le 18 décembre, dont les points essentiels méritent d'être évoqués: « *dans ces quartiers, il faudra s'efforcer d'attirer des fonctionnaires motivés et parmi les meilleurs. D'ici deux mois, M. le ministre d'État, ministre de la fonction publique et des réformes administratives* (…) *présentera des propositions, qui feront l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales, pour que les fonctionnaires – de l'enseignant au sous-préfet, du policier à l'assistante sociale – qui choisiront cette mission de solidarité bénéficient d'une carrière améliorée* »[2].

Le rapport, qui fut remis en février 1991, insistait tout particulièrement sur la nécessité de la prise en compte de la spécificité du métier de fonctionnaire, dans les quartiers en difficulté, par les mécanismes du droit de la fonction publique. Selon ce rapport, cela se justifiait par le fait que : « *à corps et à grades donnés, ils n'exercent pas tout à fait le même métier qu'ailleurs* »[3]. Ces agents sont placés dans une situation d'insécurité et d'incidents quasi constants du fait de l'environnement et du climat social dans ces quartiers. Cette situation très tendue n'est naturellement pas sans conséquences et des effets particulièrement néfastes peuvent être observés sur leur moral et parfois sur leur intégrité physique. La territorialisation de la gestion des ressources humaines des services publics fut perçue comme la condition *sine qua non* de la reconnaissance de l'existence de ces « *postes difficiles*[4] »[5].

Une fois le diagnostic posé, encore fallait-il trouvé l'organisation satisfaisante qui permettrait

1 Séminaire gouvernemental, *Changer la ville*, Service du Premier ministre, 7 décembre 1990, non paginé.
2 Déclaration du Gouvernement, séance du 18 décembre 1990, *J.O. débats parlementaires*, 19 décembre 1990, p. 7 014.
3 Bernard Pêcheur, « Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville », *D.G.A.F.P.*, février 1991, p. 10.
4 L'appellation des quartiers ayant déteint sur celle des postes.
5 Yves Madiot, « Vers une « *territorialisation* » du droit », *R.F.D.A.*, 1995, p. 958.

de faire venir ces fonctionnaires ? Question simple en apparence, mais trouver la réponse fait penser à ces théorèmes mathématiques dont la formulation est d'une simplicité confondante et qui s'avèrent d'une exceptionnelle complexité lorsqu'il s'agit de les démontrer. Telle est la question sur laquelle se penchèrent tous ceux qui s'intéressèrent à ce problème. Très vite, on a démontré que les données du problème étaient les ressources humaines et l'espace[1], ce qui rejoignait directement les préoccupations d'aménagement du territoire[2]. C'est à la fois une difficulté qualitative et quantitative, car le défi est de trouver une solution au taux de rotation important ainsi qu'au manque d'expérience des agents. L'exemple de l'éducation nationale dans les Z.E.P.[3] est à ce titre significatif. Dans 10 % des collèges situés en Z.E.P., le taux de rotation dépasse 40 %[4]. Autre problème, cette fois lié au barème de points nécessaires pour être affecté dans un secteur donné lors d'une demande de mutation : le système créé empêche l'arrivée des instituteurs et professeurs qui ont de l'expérience. En effet, ces derniers vont préférer laisser la place à ceux qui n'ont pas encore la possibilité de choisir leur affectation[5].

Les réformes se sont faites en plusieurs étapes, les fonctionnaires d'État ont été les premiers à bénéficier de mesures, avant d'être étendue aux fonctionnaires territoriaux. Leur but était de valoriser les postes « *difficiles* », pour attirer de nouveaux agents dans les quartiers et de retenir ceux qui s'y trouvent déjà. On en retrouve deux types : les avantages de rémunération (1), et les avantages de mutation et de formation (2).

1) Les avantages de rémunération

Le législateur réorienta la N.B.I. (créée aussi en 1991) afin qu'elle soit en majorité affectée à la politique de la ville. Cette « *N.B.I.-ville* » (a) qui visait au départ uniquement les fonctionnaires d'État fut élargie par la suite à la fonction publique territoriale. L'avantage spécifique d'ancienneté (A.S.A.) remonte à 1991 et consista en une accélération de l'avancement d'échelon (b). Quatre ans plus tard, une loi modifia cet avantage d'ancienneté qui ne concernait que les fonctionnaires d'État. Bien que tous deux relatifs à une rémunération, ces avantages possèdent une différence majeure ; le

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 316.
2 Jean-François Kesler, « La répartition des fonctionnaires dans l'espace », *Rev. Adm.*, 1979, pp. 21-22.
3 Les zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.) sont, dans le système éducatif français, des zones dans lesquelles sont situés des établissements scolaires (écoles ou collèges) dotés de moyens supplémentaires et d'une plus grande autonomie pour faire face à des difficultés d'ordre scolaire et social, rompant ainsi avec l'égalitarisme traditionnel du système éducatif français (« *donner plus à ceux qui en ont le plus besoin* »).
4 Françoise Oeuvrard, « Les zones d'éducation prioritaire huit ans après leur création », *Regards sur l'actualité*, 1990, n° 160, p. 51.
5 Jean-Marie Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros, coll. Ten, 1991, p. 167.

second a une incidence sur le déroulement de la carrière des fonctionnaires bénéficiaires.

a) L'avantage de rémunération simple : La « nouvelle bonification indiciaire-ville »

La « *nouvelle bonification indiciaire-ville* » est une variante de la nouvelle bonification indiciaire (N.B.I.) apparue dans le protocole d'accord du 9 février 1990, dit « *accords Durafour* », qui portaient sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques[1]. Il s'agit en d'autres termes d'un supplément de rémunération versé en fonction d'un nombre variable de points majorés, et qui s'ajoute au traitement des agents qui occupent un emploi répondant à l'un des critères suivants[2] : impliquer l'exercice d'une responsabilité particulière en termes de fonctions, de moyens mis en œuvre ou d'encadrement ou d'animation d'une équipe ; exiger la détention et la mise en œuvre d'une technicité particulière.

La N.B.I. fut d'abord mise en place dans la fonction publique d'État[3], puis étendue par la suite à la fonction publique territoriale[4] et hospitalière[5]. Elle se distingue de l'A.S.A. sur deux points : elle concerne toutes les fonctions publiques et elle n'a aucune incidence sur le déroulement de la carrière. Le Conseil d'État rappela ces deux caractéristiques dans un arrêt 9 septembre 1994 : « *le bénéfice de la bonification* (…) *est lié non au corps d'appartenance ou aux grades des fonctionnaires, mais aux emplois qu'ils occupent, compte tenu de la nature des fonctions attachées à ces emplois ; qu'un tel avantage ne revêt dès lors pas un caractère statutaire ; que son bénéfice n'a pas de conséquences en termes d'avancement ou de déroulement de carrière, mais a un caractère temporaire qui cesse soit à la cessation des fonctions y ouvrant droit, soit par l'effet de l'arrêté fixant chaque année le nombre d'emplois bénéficiaires, dans la limite des crédits disponibles* »[6]. Il a été reproché à la N.B.I. de créer une rupture d'égalité, c'est pour cela que le

1 Protocole d'accord conclu le 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques, *J.O.*, 3 avril 1990, p. 4 094. De nombreux commentaires de ce protocole sont disponibles : Serge Salon, « Bilan d'application », *Les cahiers de la fonction publique*, 1993, n°109, pp. 6-8 ; Bernard Perrin, « Quatre ans pour achever la réforme de la grille », *Les cahiers de la fonction publique*, 1993, n° 109, pp. 8-10 ; Serge Salon, Jean-Charles Savignac, « Les rémunérations et la grille », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 446-455 ; Bernard Perrin, « Le protocole d'accord du 9 février 1990 : 7 ans de bonheur », *Les cahiers de la fonction publique*, 1995, n° 140, pp. 19-21 ; Bernard Perrin, « La nouvelle bonification indiciaire », *Les cahiers de la fonction publique*, 1995, n° 152, pp. 12-13.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 318.

3 « Loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales », *J.O.*, 20 janvier 1991, p. 1 048.

4 « Décret n° 91-711 du juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale », *J.O.*, 25 juillet 1991, p. 9 841.

5 « Décret n° 90-989 du 6 novembre 1990 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique hospitalière », *J.O.*, 6 novembre 1990, p. 13 566.

6 C.E. 9 septembre 1994, *Wacheux*, requête n ° 133640, concl. François Scanvic. Également : C.E. 9 septembre 1994,

Conseil d'État répondit dans une affaire du 2 mai 1994 que « *la dérogation au principe d'égalité de traitement des fonctionnaires est justifiée par l'existence de conditions différentes d'exercice des fonctions* »[1] . Cette affaire est également intéressante pour déterminer le type de contrôle que va exercer le juge sur la décision de porter tel ou tel emploi sur la liste de ceux qui sont éligibles : le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

La pratique a malheureusement conduit à certaines dérives dans l'attribution de la N.B.I., on a parfois oublié à qui elle devait vraiment bénéficier. Cette bonification n'est en aucun cas censée récompenser les fonctions elles-mêmes, mais les conditions dans lesquelles elles sont exercées. Cette destination n'a pas toujours été respectée, menant ainsi à un « *saupoudrage* » concernant parfois des catégories entière d'agents[2]. Avec pour dessein de revenir à l'esprit originel du texte et pour limiter ce qui tendait à devenir un avantage catégoriel, la N.B.I. est devenue en 1993 un instrument de la politique de la ville[3]. L'argument était simple : le travail en quartier difficile implique une responsabilité et une technicité particulières. L'idée d'utiliser la N.B.I. comme outil de valorisation des fonctionnaires en poste dans les quartiers, fut émise pour la première fois dans le rapport Pêcheur[4], mais il fallut attendre deux ans pour qu'elle pût voir le jour.

Comme c'est souvent le cas, fonction publique d'État et fonction publique territoriale ont fait l'objet d'un traitement réglementaire séparé, tant pour le choix des fonctions dont les conditions d'exercice ouvrent droit à la N.B.I.-ville que pour le régime de cette bonification[5].

Pour les fonctionnaires de l'État :

La N.B.I. ouvre droit à un supplément de pension pour les fonctionnaires pouvant faire valoir leur droit à la retraite. Ce supplément correspond à la moyenne annuelle de la bonification perçue, multipliée par le nombre d'annuités liquidables selon les modalités des articles L. 13 et L. 14 alinéa 1er du Code des pensions civiles et militaires de retraite, et par le taux prévu à l'article L. 13 ; la N.B.I. et le supplément de pension sont revalorisés aux mêmes dates et dans les mêmes

Syndicat C.G.T.-F.O. des agents de préfecture, requête n° 132503 ; T.A. Nantes, 12 octobre 1995, *Fernandez*, puis *Tremblay et Moret* (2 espèces), L.P.A., 1996, n° 91, p. 4, concl. J.-F. Millet.

1 C.E., 2 mai 1994, *Volat*, Rec. 221.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 324.

3 La N.B.I. : instrument de la politique de la ville, *Les cahiers de la fonction publique*, 1995, n° 148, p. 15.

4 Bernard Pêcheur, « Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville », *D.G.A.F.P.*, février 1991, p. 29.

5 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 326.

proportions que le traitement brut des fonctionnaires de l'État afférent à l'indice 100 majoré. La N.B.I. s'ajoute au traitement indiciaire de l'agent pour le calcul :

- De l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement ;

- Des différentes primes ou indemnités fixées en pourcentage du traitement indiciaire, à l'exception des primes ou indemnités prises en compte pour le calcul de la pension ;

- Des majorations de traitement ou indemnités résidentielles accordées aux agents en service dans les départements et les territoires d'outre-mer[1].

Les agents qui sont en cessation progressive d'activité bénéficient de la prise en compte de cette bonification pour le calcul de l'indemnité exceptionnelle s'ajoutant au traitement[2]. Le bénéfice de cette bonification est maintenu aux agents dans les mêmes proportions que le traitement, pendant la durée du congé annuel, du congé de maladie, ou du congé pour maternité ou adoption[3]. Cette N.B.I. est soumise à cotisation pour les risques maladie, maternité, invalidité[4] et vieillesse.

Chaque année, la nature des emplois dont les conditions d'exercice ouvrent droit à la N.B.I., ainsi que le nombre de ces emplois[5], sont répertoriés par les départements ministériels et les organismes publics. Depuis plusieurs années, les administrations comptabilisant le plus d'agents bénéficiaires de la N.B.I.-ville sont, dans l'ordre, le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'intérieur.

On peut considérer le ministère de l'Éducation nationale comme un pionnier dans la prise en compte de la difficulté de certains postes, puisque dès 1990, donc antérieurement à la création de la N.B.I.-ville, une indemnité de sujétions spéciales est accordée aux personnels enseignants exerçant

1 Ces éléments se retrouvent dans les termes de : « Loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales », *J.O.*, 20 janvier 1991, p. 1 048 ; et, « décret n° 93-522 du 26 mars 1993 relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique d'État », *J.O.*, 28 mars 1993, p. 5 134.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 325.

3 Il s'agit des congés mentionnés par : « Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'État », *J.O.*, 12 janvier 1984, p. 271.

4 Article D. 712-38 du Code de la sécurité sociale.

5 Cela donne un nombre important de dispositions réglementaires (décrets, arrêtés) : pour 1991, 21 textes ; pour 1992, 46 textes ; pour 1993, 58 textes ; pour 1994, 51 textes ; pour 1995, 74 textes... Cela augmente chaque année et nous nous sommes bornés à ne citer que les premières années. Pour les autres années, se reporter à l'index analytique de la table annuelle du *Journal officiel des lois et des décrets* : rubrique Fonction publique de l'État, Rémunérations, Indices.

leurs fonctions dans les écoles, collèges, lycées et établissement d'éducation spéciale caractérisés par des « *contraintes pédagogiques liées aux difficultés d'exercice des fonctions tenant à l'environnement socio-économique et culturel* »[1]. La notion d'environnement socio-économique et culturel va même devenir un véritable critère pour établir une liste permettant d'attribuer une indemnité trimestrielle à deux professeurs du second degré par division, pour qu'ils assurent le suivi et l'orientation des élèves en concertation avec les conseillers orientation-psychologues et les parents ; cette indemnité ne peut être attribuée qu'à un seul professeur par division en dehors de ces zones[2].

Ces listes évoquées ont leur importance car la N.B.I.-ville est accordée en fonction des listes établies pour ces deux indemnités[3], à savoir :

- Pour les personnels administratifs, techniques, ouvriers, de service, sociaux et de santé : 10 points majorés pour les agents travaillant dans les établissements inscrits sur les listes prévues à l'article 2 du décret n° 90-806 du 11 septembre 1990, et 20 points majorés pour les agents travaillant dans les établissements inscrits sur les listes prévues à l'article 3 du décret n° 93-55 du 15 janvier 1993 ;

- Pour les personnels enseignants, d'éducation et de documentation : 30 points majorés, quelle que soit la liste.

Au ministère de l'intérieur, la N.B.I.-ville correspond à 20 points majorés accordés aux fonctions suivantes[4] :

1 « Décret n° 90-806 du 11 septembre 1990 instituant une indemnité de sujétions spéciales en faveur des personnels enseignants des écoles, collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale, des personnels de direction de l'établissement et des personnels d'éducation », *J.O.*, 13 septembre 1990, p. 11 122.

2 « Décret n° 93-55 du 15 janvier 1993 instituant une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des personnels enseignants du second degré », *J.O.*, 17 janvier 1993, p. 920.

3 « Décret n° 94-803 du 12 septembre 1994 portant modification du décret n° 91-1229 du 6 décembre 1991 modifié instituant la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère de l'éducation nationale », *J.O.*, 16 septembre 1994, p. 13 281, et « Arrêté du 12 septembre 1994 modifiant l'arrêté du 6 décembre 1991 modifié fixant les condition d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère de l'éducation nationale », *J.O.*, 16 septembre 1994, p. 13 282. Et l'année précédente, « Décret n° 93-138 du 2 février 1993 portant modification du décret n° 91-1229 du 6 décembre 1991 modifié instituant la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère de l'éducation nationale », *J.O.*, 4 février 1993, p. 1 864.

4 « Décret n° 95-151 du 7 février 1995 complétant le décret n° 91-1065 du 14 octobre 1991 instituant la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique pour les fonctionnaires

- Fonctionnaires chargés de gérer les dossiers concernant les contrats de ville et les grands projets urbains ;

- Emplois de collaborateurs des sous-préfets chargés de la politique de la ville ;

- Emplois de collaborateurs des délégués interdépartementaux à la formation.

En ce qui concerne les avantages pour les fonctionnaires territoriaux :

Deux décrets de 1991 et 1993[1] prévoient des règles identiques à celles des fonctionnaires d'État et la N.B.I. a la même incidence sur les différents calculs précités[2]. Les fonctionnaires remplissant les conditions et exerçant leur activité à temps partiel ou en cessation progressive d'activité ou à temps non complet perçoivent également une fraction de celle-ci pour le calcul du traitement, dans des conditions fixées par décret[3]. Et enfin, la N.B.I. est soumise à cotisation au titre de la couverture des prestations de l'assurance maladie, maternité et invalidité prévue au décret du 30 septembre 1967[4].

Bénéficient de la N.B.I.-ville, les fonctionnaires territoriaux « *exerçant leur fonctions à titre principal dans les grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé dont la liste est fixée par le décret du 5 février 1993 ou dans les services et équipements publics en relation directe avec la*

---

n'appartenant pas aux corps de la police nationale », *J.O.*, 14 février 1995, p. 2 481 ; et, « Arrêté du 11 octobre 1995 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique pour les fonctionnaires n'appartenant pas aux corps de la police nationale », *J.O.*, 21 novembre 1995, p. 17 032.

1 « Décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale », *J.O.*, 25 juillet 1991, p. 9 841 ; et, « Décret n° 93-863 relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique territoriale », *J.O.*, 25 juin 1993, p. 8 979. Également, Marine Dorne-Corraze, Claire Daval, « Approche fonctionnelle et statut de la fonction publique territoriale », *Les Cahiers de la fonction publique*, 1996, n° 144, pp. 12-14.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 329.

3 Respectivement, « Décret n° 84-1104 du 10 décembre 1984 pris pour l'application de l'article 60 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaire relatives à la fonction publique territoriale et relatif au service à temps partiel », *J.O.*, 11 décembre 1984, p. 3 808 et, « Décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet », *J.O.*, 22 mars 1991, p. 3 984.

4 « Décret n° 67-850 du 30 septembre 1967 modifié portant fixation des taux de cotisation d'assurance maladie, invalidité et maternité des régimes de sécurité sociale des fonctionnaires, des ouvriers de l'État et des agents permanents des collectivités locales », *J.O.*, 3 octobre 1967, p. 9 736.

population de ces grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé »[1] ; alors qu'un premier texte de 1993 avait exigé un exercice « *à titre exclusif* »[2]. Les conditions d'attribution de l'A.S.A. sont plus sévères, les critères « *à titre principal* » et « *en relation directe avec la population* » sont cumulatifs, ce qui n'est pas le cas pour l'obtention de la N.B.I.-ville. En revanche, les quartiers visés sont les mêmes que ceux reconnus pour l'attribution de l'A.S.A., c'est-à-dire, selon la terminologie introduite par la loi du 5 février 1995, les zones urbaines sensibles (Z.U.S.).

b) L'avantage d'avancement et de rémunération : l'avantage spécifique d'ancienneté (A.S.A.)

Le premier document à formuler une proposition d'accélération de l'avancement d'échelon fut le rapport Pêcheur[3]. Réponse plutôt rapide car l'A.S.A. fut institué par l'article 11 de la loi du 26 juillet 1991[4] dans les termes suivants : « *lorsqu'ils sont affectés dans une circonscription qui comporte un quartier pour lequel l'État a passé une convention et qu'ils sont désignés dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État pour accomplir, à titre principal, leur service dans lesdits quartiers, les fonctionnaires des administrations de l'État ont droit, pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon, à un avantage spécifique d'ancienneté. La quotité de l'avantage d'ancienneté est fixée à un mois par année de service. Cet avantage n'est accordé que si le temps passé de manière continue dans les conditions prévues ci-dessus est au moins égale à trois ans ».* Cet article faillit ne pas voir le jour, ne figurant pas dans le projet initial, il n'est apparu qu'au cours des travaux parlementaires[5].

Mais qu'est-ce qui fait la spécificité de l'A.S.A. par rapport aux autres avantages dans la fonction publique ? Pour répondre à cette question, il serait judicieux de faire un rappel du droit commun de l'avancement d'échelon[6]. Il est accordé à l'ancienneté ou sur notation. Même les plus mal notés sont promus, la promotion à l'ancienneté demeurant un droit mais les mieux notés

1 « Décret n° 94-807 du 12 septembre 1994 modifiant le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale », *J.O.*, 17 septembre 1994, p. 13 320.

2 « Décret n° 93-1157 du 22 septembre 1993 complétant et modifiant le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale », *J.O.*, 13 octobre 1993, p. 14 282.

3 Bernard Pêcheur, « Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville », *D.G.A.F.P.*, février 1991, p. 32.

4 « Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique », *J.O.*, 27 juillet 1991, p. 9 952. Également, « Les fonctionnaires et la politique de la ville », *Les cahiers de la fonction publique*, 1991, n° 92, pp. 11-12.

5 Projet n° 2090, 1991, Ass. Nat., article 7 B nouveau.

6 Élian Ayoub, Le tableau d'avancement des fonctionnaires soumis au statut général, *AJDA*, 1969, p. 675 ; Yves Chevalier, « Les règles applicables en matière d'avancement et de promotion des fonctionnaires », *Cahiers de la fonction publique*, 2002, p. 4.

avancent plus vite ; les « *sauts d'échelons* » restent interdits. L'A.S.A. est un avantage d'ancienneté : un mois par année de service. L'avancement d'échelon ne doit pas se confondre avec l'avancement de grade, il se traduit uniquement par une augmentation de traitement, mais ne donne pas accès à un emploi hiérarchiquement supérieur[1].

Pour récompenser les enseignants déjà présents, l'A.S.A. a été institué avec un mécanisme de reprise d'ancienneté. De cette façon, le temps passé avant l'entrée en vigueur de la loi (27 juillet 1991), est pris en compte dans la limite de deux ans, pour fixer le point de départ de la présence en poste difficile. Cependant, cette période maximale de deux ans n'ouvre droit à l'attribution d'aucun avantage. De manière plus explicite, l'agent en poste du 27 juillet 1989 au 27 juillet 1992 a trois ans d'ancienneté, mais ne bénéficie que d'un avantage d'un mois au titre de l'année écoulée entre 1991 et 1992, puis d'un avantage identique pour chaque année supplémentaire[2].

L'A.S.A. faillit disparaître brusquement. En 1994, son existence fut remise en question à l'occasion du vote d'une loi sur la fonction publique, en cause, sa mise en œuvre trop complexe[3]. Un amendement revenant sur ce projet d'abrogation fut toutefois déposé contre l'avis du Gouvernement, devant l'Assemblée Nationale. Les députés considérèrent qu'il « *serait inéquitable de supprimer ces dispositions qui bénéficient à des fonctionnaires ayant accepté d'exercer leurs fonctions dans ces quartiers* »[4].

Le nouveau régime de l'A.S.A. fut institué par l'article 17 de la loi du 25 juillet 1994[5], dispositif précisé par le décret d'application du 21 mars 1995[6], puis modifié par le décret du 16 janvier 2001[7]. Ce dispositif, prit effet pour l'éducation nationale au 1er janvier 2000. Il définit, entre autres, l'A.S.A. auquel ont droit les fonctionnaires de l'État lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans un quartier marqué par des problèmes sociaux et de sécurité notables. S'agissant de l'éducation nationale, le champ d'application du nouveau régime de l'A.S.A. est défini par l'arrêté

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 318.
2 Voir schéma dans : « Circulaire du 9 décembre 1992 relative à l'avantage spécifique d'ancienneté bénéficiant aux fonctionnaires des administrations de l'État servant dans les quartiers en développement social urbain », *J.O.*, 15 janvier 1993, p. 804.
3 « Projet de loi n° 419 », 1994, Sénat, p. 5 ; « Projet de loi n° 450 », 1994, Sénat, p. 49, article 18.
4 « Projet de loi n° 1378 », 1994, Ass. Nat., p. 41, article 18.
5 « Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique », *J.O.*, 26 juillet 1994, p. 10 735.
6 « Décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles », *J.O.*, 23 mars 1995, p. 4 643.
7 « Décret n° 2001-48 du 16 janvier 2001 modifiant le décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles », *J.O.*, 18 janvier 2001, p. 954.

interministériel du 16 janvier 2001 qui fixe la liste des écoles et des établissements scolaires ouvrant droit à l'A.S.A. : il s'agit des écoles et établissements relevant du plan de lutte contre la violence[1]. Peuvent prétendre à l'A.S.A. au sens de la loi du 26 juillet 1991 modifiée et du décret du 21 mars 1995 modifié, les personnels titulaires et non titulaires qui, à compter du 1er janvier 2000, auront exercé, pendant une durée minimale de trois ans, leurs fonctions dans un ou plusieurs établissements ou écoles situés dans les zones du plan violence, dont la liste est fixée par l'arrêté du 16 janvier 2001.

S'agissant des modalités d'exercice des fonctions, les services doivent avoir été accomplis dans un ou plusieurs établissements ou écoles ouvrant droit à l'A.S.A., de façon continue, à titre principal et pendant une période d'au moins trois années. Contrairement au dispositif précédent, le nouveau dispositif de l'A.S.A. autorise la prise en compte de services accomplis, le cas échéant, dans plusieurs établissements ou écoles ouvrant droit à l'A.S.A. Les services doivent avoir été accomplis de façon continue : les autorisations d'absence (y compris celles qui sont accordées pour des stages de formation professionnelle), les congés annuels, de maladie et de longue maladie, de maternité et d'adoption, de formation professionnelle, la suspension au sens de l'article 30 du titre 1er du statut général des fonctionnaires et les décharges syndicales sont pris en compte. En revanche, le congé de longue durée, le congé parental, le changement de position (disponibilité, détachement, position hors cadres) interrompent le décompte de ces services[2]. Toutefois, en cas de détachement, rien ne fait obstacle à la constitution de nouveaux droits à l'A.S.A. dans le nouvel emploi.

Les services sont pris en compte s'ils ont été accomplis à titre principal. Peuvent donc bénéficier de l'A.S.A., les personnels affectés dans un établissement ou une école y ouvrant droit ainsi que les personnels qui, bien que ne faisant pas l'objet d'une affectation dans un établissement ou une école, ont un secteur d'intervention comprenant des établissements ou écoles ouvrant droit à l'A.S.A. et dans lesquels ils exercent leurs fonctions à raison d'au moins 50 % d'un service à temps complet (conseillers d'orientation psychologues et psychologues scolaires, notamment). En ce qui concerne les personnels sociaux et de santé, il convient, pour déterminer s'ils ont effectué au moins 50 % de leur service dans des établissements ou écoles ouvrant droit à l'A.S.A. de tenir compte du nombre d'élèves qui y sont scolarisés, par rapport au nombre total d'élèves du secteur concerné.

1 Une liste fut publiée au Bulletin Officiel n° 10 du 8 mars 2001.
2 « Circulaire n° 2001-132 du 18 juillet 2001, Personnel, Notation et avancement, Avantage spécifique d'ancienneté », *B.O. du ministère de l'Éducation Nationale et du ministère de la Recherche* n° 30 du 26 juillet 2001. p. 52.

Pour les personnels bénéficiant d'un temps partiel, les services qu'ils ont accomplis dans des établissements ou écoles ouvrant droit à l'A.S.A. ne sont pris en compte que s'ils y ont effectué au moins 50 % d'un service à temps complet. L'A.S.A. n'est accordé que si la durée des services accomplis de manière continue dans les conditions précitées est au moins égale à trois ans ; la bonification d'ancienneté est alors égale à un mois par année de service. Elle est ensuite égale à deux mois par année de services continus accomplis au-delà de la troisième année. En cas d'interruption des services ouvrant droit à l'A.S.A., le décompte de la durée de ceux-ci repart de zéro[1].

Quant au mécanisme d'attribution de l'A.S.A., lorsque les quatre conditions exposées antérieurement sont remplies, l'avantage peut être accordé au terme des trois premières années, c'est à dire à compter du 1er janvier 2003. Il permet d'obtenir un avantage d'un mois d'ancienneté par année de service, soit au terme des trois années, un avantage de trois mois. Cet avantage est augmenté de deux mois pour toute année supplémentaire passée dans un établissement ou une école relevant du plan de lutte contre la violence. Ce dispositif est indépendant du dispositif de droit commun des réductions d'ancienneté prévu par le décret n° 59-308 du 14 février 1959 relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires[2]. Il peut donc y avoir cumul de ces deux avantages qui s'appliquent de façon autonome. Il en est ainsi des dispositions figurant dans de nombreux statuts particuliers qui fixent des durées moyennes et minimales requises pour l'avancement à l'échelon supérieur ou, s'agissant des personnels enseignants, des durées au grand choix, au choix et à l'ancienneté.

À cette bonification d'ancienneté s'est ajoutée une bonification indiciaire pour les fonctionnaires dans les quartiers difficiles.

2) Les avantages de mutation et de formation

C'est encore le rapport Pêcheur[3] qui est à l'origine de la proposition relative au droit de

1 « Circulaire n° 2001-132 du 18 juillet 2001, Personnel, Notation et avancement, Avantage spécifique d'ancienneté », *B.O. du ministère de l'Éducation Nationale et du ministère de la Recherche* n° 30 du 26 juillet 2001, p. 52.

2 « Décret n° 59-308 du 14 février 1959 relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires », *J.O.*, 20 février 1959, p. 2 153.

3 Bernard Pêcheur, « Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville », *D.G.A.F.P.*, février 1991, p. 51.

mutation des fonctionnaires d'État en poste dans les quartiers difficiles. Ce dispositif n'a toutefois pu entrer dans le droit positif qu'en 1995 en raison de la nécessité d'une réforme du statut général de la fonction publique, condition *sine qua non* pour que ces fonctionnaires puissent figurer dans la liste des agents dont le droit de mutation est prioritaire[1] : « *Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, les affectations prononcées doivent tenir compte des demandes formulées par les intéressés et leur situation de famille. Priorité est donnée aux fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles, aux fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé reconnue par la commission prévue à l'article L. 323-11 du code du travail et aux fonctionnaires qui exercent leurs fonctions, pendant une durée et selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État, dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles* »[2].

Bien entendu, nous évoquons ici la question des mutations sur demande des agents et non les mutations prononcées d'office par une administration et cette nouvelle priorité de mutation permet d'obtenir un changement d'affectation dans le but de quitter une zone difficile ; cela se distingue du changement d'emploi dont l'objet est la recherche, dans le même service, de fonctions différentes mais de niveau identique à celle exercées précédemment[3].

Les fonctionnaires de police pourront bénéficier de ce droit s'ils justifient de sept ans au moins de services continus dans un quartier urbain répertorié sur une liste. Quant aux autres fonctionnaires de l'État ils seront éligibles au bout de cinq ans[4]. Comme les avantages de rémunération et d'avancement, ce dispositif a pour but d'attirer les fonctionnaires dans ces quartiers. Cette fois, on leur permet de partir plus facilement au bout d'un certain temps. L'idée d'une telle incitation est venue en réponse au fait que nombre de fonctionnaires hésitaient ou ne voulaient pas venir dans ces quartiers, car ils craignaient de ne plus pouvoir en partir ou de ne pouvoir partir que bien après le moment où ils l'auraient souhaité. Avec cela, cette crainte est en partie levée. Les nouveaux affectés ne sont pas les seuls concernés par cette mesure qui doit également être vue

1 René Chapus, *Droit administratif général*, Monchrestien Domat droit public, tome 2, 1996, 9ème éd., n° 224, p. 65.

2 « Article 60 alinéa 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État », *J.O.*, 12 janvier 1984, p. 271 ; dans sa rédaction issue de : « Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994, relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique », *J.O.*, 26 juillet 1994, p. 10 735. Également, « Circulaire du 10 décembre 1996 relative à la priorité de mutation et avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles », *J.O.*, 4 février 1997, p. 1 892.

3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 329.

4 « Décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles », *J.O.*, 23 mars 1995, p. 4 643, article 3.

comme une récompense pour les agents déjà en poste qui souhaitent changer d'affectation. La pratique a démontré à maintes reprises que les conditions de travail dans ces quartiers usent même les meilleures volontés ; il est donc logique que les difficultés dans l'exercice des fonctions soient prises en compte dans le régime des demandes de mutation.

Certaines personnes se sont, à juste titre, interrogées sur les effets d'une règle qui « *favorise les départs plutôt que le maintien en zone difficile* »[1]. Mais dans les faits, on constate que le droit de mutation prioritaire n'est ouvert qu'au bout d'une période assez longue (5 ou 7 ans), alors que la plupart des agents veulent partir bien avant d'avoir effectué un tel service[2]. La véritable interrogation porte alors plutôt sur l'utilité d'une telle mesure. Le Conseil d'État n'est pas resté muet sur la question[3]. Il a, en outre, réglé plusieurs conflits qui peuvent naître de l'application de ces dispositions, en sanctionnant notamment l'irrespect des garanties procédurales (publication des vacances d'emploi, soumission des tableaux périodiques de mutations à l'avis des commissions administratives paritaires), les détournements de pouvoir et la violation de la loi, avec, entre autres, dans le dernier cas la non-prise en compte d'une situation prioritaire[4].

La politique de la ville repose sur « *l'interministérialité* » et la transversalité. C'est n'est donc pas par hasard que la formation des fonctionnaires impliqués dans la politique de la ville s'en est trouvée modifiée et qu'on tente de leur inculquer les nouveaux savoir-faire issus de cette culture. L'approche choisie vise la mobilisation simultanée de plusieurs secteurs d'activité administrative (logement, sécurité, culture, sport, action sociale…) en direction d'un quartier et de sa population. Le montage d'une opération implique, la plupart du temps, la coopération de plusieurs acteurs (services nationaux, locaux et organismes publics, privés…). La machine est lancée avec un séminaire en 1986, organisé par la commission nationale pour le développement social des quartiers (C.N.D.S.Q.) et le centre de formation des personnels communaux (C.F.P.C.)[5]. Un protocole d'accord signé en 1991 entre la délégation interministérielle à la ville (D.I.V.) et le centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.)[6] a cherché à développer[7] des actions de formation

1 « Les fonctionnaires et la politique de la ville », *Les Cahiers de la fonction publique*, 1991, n° 92, p. 12.
2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public Tome 203, 1998, p. 329.
3 René Chapus, *Droit administratif général*, Monchrestien Domat droit public, tome 2, 1996, 9ème éd., n° 1330 et s., p. 256.
4 C.E., 17 janvier 1992, *Mme Ortiz*, Rec. 25 ; *A.J.D.A.*, 1992, p. 369, obs. Serge Salon ; D. 1992, I.R., p. 86 ; R.F.D.A., 1992, p. 1090.
5 C.F.P.C., *Services municipaux et développement social des quartiers*, Séminaire 18 et 19 novembre 1986 à Lyon, éd. C.N.F.P.T., 1988.
6 Le C.N.F.P.T., créé par la « loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale », *J.O.*, 16 juillet 1987, p. 7 918, a repris la suite du C.F.P.C.
7 C.N.F.P.T., *Services des villes et développement social urbain*, Séminaire 15 et 16 novembre 1990 à Angers, éd.

professionnelle comme les cycles de méthodologie pour la conduite des opérations, des stages thématiques, des sessions communes aux fonctionnaires territoriaux, d'État et aux agents d'organismes parapublics et associatifs.

Pour aller plus loin, le séminaire gouvernemental du 7 décembre 1990 a décidé qu'une partie des élèves de l'école nationale d'administration (E.N.A.) et des instituts régionaux d'administration (I.R.A.) devaient être sensibilisés à la politique de la ville dans le cadre de leurs stages. Dans la droite ligne des problèmes évoqués durant ce séminaire, Gilbert Carrère a mené une réflexion sur la formation des fonctionnaires de l'État et de ceux qui sont voués à le devenir[1]. Pour tenter de comprendre la situation, il a dressé un bilan concernant la formation initiale des grandes écoles et des facultés qui dispensent déjà des enseignements en rapport avec la ville. Il en vient à la conclusion qu'il existe un important éclatement de ces formations qui abordent l'histoire, le droit, l'économie, la sociologie mais juge qu'elles ignorent presque toutes le développement social urbain. S'agissant des formations continues, beaucoup sont prescrites par certains ministères (intérieur, équipement, affaires sociales) mais manquent encore souvent de préoccupations interdisciplinaires. Depuis, la situation n'a que peu évolué la formation interdisciplinaire demeurant l'exception.

Attirer les fonctionnaires dans les quartiers sensibles relève du sacerdoce et les pouvoirs publics, quelles que soient les majorités successives, n'ont pas lésiné sur les moyens pour y parvenir. Mais pourquoi malgré les avantages consentis aux fonctionnaires dans ces quartiers, les fonctionnaires manquent dans les quartiers sensibles ? Tout d'abord, parce que le bilan coût-avantages apparaît encore aux yeux de certains fonctionnaire comme négatif à cause des conditions globales de travail. Mais aussi, la réponse peut être cherchée dans la politique de discrimination positive elle-même qui, loin de s'arrêter à ce que nous avons évoqué, agit également sur la création de services publics spécifiques aux quartiers sensibles qui vont gonfler les besoins en fonctionnaires.

B) La surabondance de services publics

« *Service public* », terme vaste. Il peut revêtir des acceptions très différentes en fonction des personnes qui l'emploieront, c'est pour cela que nous nous limiterons, dans les développements qui

C.N.F.P.T. ? 1992 ? 223 p. Cf. Yann Moraly, « Décloisonnement des services municipaux : formation au développement social urbain », *La Gazette des communes*, 20 mai 1991, pp. 26-29.

1 Gilbert Carrère, Gérard Salmona, *La formation des fonctionnaires et la politique de la ville*, rapport aux ministres d'État, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, ministre de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, 1991.

suivront, au sens strict et juridique du terme de « *service public* » et non pas au sens, beaucoup plus large, de « *services au public* »[1], qui comprend les commerces et les activités exercées par les professions libérales ou les associations. Nous le distinguons également des « *équipements* »[2] qui désignent, de façon plus restrictive, les installations scolaires, culturelles sportives ou éventuellement sanitaires. Il est important de ne pas négliger cette dernière distinction, car il est tout à fait possible qu'un quartier soit bien fournit en matière d'équipement mais possède peu de services publics[3], et vice et versa.

Ces trente dernières années, le thème des « *services publics dans les quartiers difficiles* » est devenu récurrent[4]. Dès le début des années 1980, les pouvoirs publics ont cherché à adapter les services publics aux zones urbaines en difficulté, à l'initiative du ministère de l'Éducation nationale, par la création des zones d'éducation prioritaire (Z.E.P.). Avant de prendre une ampleur démesurée au début de la « nouvelle donne » urbanistique. Penchons nous plus avant sur ce phénomène. L'existence d'un texte juridique n'est pas une obligation en ce qui concerne l'adaptation des services publics nationaux, et locaux, dans les zones urbaines en difficulté : les administrations peuvent très bien se limiter à ajuster les services qu'elles dispensent avec l'environnement social dans lequel elles agissent, dans le but d'optimiser la qualité de l'accueil, simplifier les démarches administratives, modifier les horaires d'ouverture, prévoir des formations spécifiques pour certains agents…[5] Dans la plupart des cas, le droit est utilisé dans l'optique de fixer un cadre institutionnel dans lequel l'administration va adapter ses services, ou réfléchir aux modalités d'un tel changement. Cette adaptation nécessite toutefois la coordination entre toutes les administrations déconcentrées concernées par les quartiers en difficulté ; cette tâche est dévolue aux sous-préfets à la ville, nommés dans les départements les plus urbanisés[6].

1 D.I.V., *Politique de la ville : les services au public dans les quartiers*, Actes du colloque du 29 juin 1995, Les éditions d'Ensembles, 1995.

2 Voir sur ce sujet, Philippe Estèbe, « Des équipements collectifs aux services publics. Puissance publique et sociabilité », *Projet*, 1995, n°243, pp. 59-68.

3 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 301.

4 Notamment : Michel Le Clainche, « Des services publics pour les quartiers », *Après-demain*, 1993, n° 358, pp. 18-21 ; Michel Le Clainche, « La place des services publics dans la politique de la ville », *R.F.A.P.*, 1994, pp. 395-406 ; Gilles de Robien, « Le rôle des services publics locaux en zone urbaine difficile : l'exemple d'Amiens », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, 1996, n° 48, pp. 78-81 ; Saïd Yahiaoui, « Le rôle des services publics locaux en zone urbaine difficile : l'exemple d'Amiens », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, 1996, n° 48, pp. 82-87 ; Annie Maguet, Jean-Marc Berthet, *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles : entre performance et justice sociale*, La Documentation Française, 1997 ; Yasmine Siblot, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales,* 2005, n° 159, pp. 70-87 ; François Perdrizet, *Métiers de Service Public dans les quartiers sensibles*, L'Harmattan, 2012.

5 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 302.

6 « Décret du 28 janvier 1991 portant nomination des sous-préfets à la ville », *J.O.*, 7 février 1991, p. 1 963. Voir aussi, Pierre Duffe, « Le sous-préfet et le « développement social des quartiers » : un témoignage », *Administration*,

1) L'Éducation nationale

Les Z.E.P. constituèrent la réponse de l'Éducation nationale aux problèmes scolaires dans les quartiers difficiles. Le 1er juillet 1981, une circulaire d'Alain Savary posa le principe d'une répartition inégalitaire des moyens humains et financiers dans les zones caractérisées par des élèves en situation d'échec scolaire, en retard par rapport au cursus normal, issus de milieux populaires, et souvent d'origine étrangère[1]. Une autre circulaire du 31 décembre 1981[2] précisa l'idée, en insistant sur la nécessité de définir un « *projet de zone* », tout en mettant en place un dispositif spécifique d'impulsion et d'appui au niveau académique, ainsi qu'une équipe d'animation pour chaque zone.

Comme souvent, l'enthousiasme des débuts s'estompa rapidement ; l'arrivée de Jean-Pierre Chevènement en 1984, puis la première cohabitation de 1986, firent glisser le sujet dans l'échelle des priorités. Malgré ce contexte, la liste des Z.E.P. ne cessa de s'allonger. Cette politique a même fait l'objet d'enrichissements : la circulaire du 7 décembre 1992[3] introduisit les notions de

---

n° 152, 1991, pp. 66-68 ; Gilles Jeannot, « Sous-préfets de ville, l'État a un visage », *Pouvoirs locaux*, décembre, n° 15, 1992, pp. 49-53 ; Catherine Gremion, Christian Mouhanna, *Le sous-préfet à la ville*, L'Harmattan, 1995.

1 « Circulaire n° 81-238 du 1er juillet 1981 relative aux zones d'éducation prioritaire », *B.O. spécial n° 1* du 21 janvier 1982, non paginé.

2 « Circulaire n° 81-238 du 1er juillet 1981 relative aux zones d'éducation prioritaire », *B.O. spécial n° 1* du 21 janvier 1982, non paginé. Voir également : « Circulaire n° 82-599 du 23 décembre 1982 de préparation de la rentrée 1983 : zones prioritaires », *B.O. n° spécial 1* du 13 janvier 1983, non paginé ; « Circulaire n° 85-472 du 20 décembre 1985 Préparation de la rentrée scolaire 1986, *B.O. spécial n° 1*, 16 janvier 1986, non paginé ; « Circulaire n° 90-028 du 1er février 1990 Mise en œuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour la période 1990-1993 », B.O.E.N., n° 7, 1990, non paginé ; « Circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992 La politique éducative dans les zones d'éducation prioritaires », *B.O.E.N.*, n° 47, 1992, non paginé ; « Circulaire n° 94-082 du 26 janvier 1994 Zones d'éducation prioritaires : aménagement du réseau », *B.O.E.N.*, n° 5, 1994, non paginé ; « Circulaire n° 97-233 du 31 octobre 1997 : Les zones d'éducation prioritaires », *B.O.E.N.* n° 40, 13 novembre 1997, non paginé ; « Circulaire n° 98-145 du 10 juillet 1998 : Relance de l'éducation prioritaire : mise en place des réseaux d'éducation prioritaire et des contrats de réussite », *B.O.E.N.* n° 29, 16 juillet 1998, non paginé ; « Circulaire n° 99-007 du 20 janvier 1999 : Relance de l'éducation prioritaire : élaboration, pilotage et accompagnement des contrats de réussite et des réseaux d'éducation prioritaire », Encart du *B.O.E.N.* n° 4, 28 janvier 1999, non paginé ; « Circulaire n° 99-194 du 3 décembre 1999 : Préparation et suivi des volets « éducation » des contrats de ville », *B.O.E.N.* n° 44, 9 décembre 1999, non paginé ; « Circulaire n° 2000-008 du 8 février 2000 : Les pôles d'excellence scolaire dans les ZEP et les réseaux d'éducation prioritaire », Encart du *B.O.E.N.* n° 8, 24 février 2000, non paginé ; « Circulaire n° 2003-133 du 1er septembre 2003 : Education prioritaire : des objectifs et des méthodes pour lutter contre la fracture scolaire et élaborer les contrats de réussite scolaire », *B.O.E.N.* n° 33, 11 septembre 2003, non paginé. Voir également, « Éducation : les zones prioritaires deux ans après… », *Regards sur l'actualité*, n° 94, 1983, pp. 43-50 ; Bruno Liensol, *Les zones prioritaires en 1982-1983 : éléments de description, Ministère de l'Éducation nationale*, Note d'information 85-44, 4 novembre 1985 ; François Lévy, *Bilan/Perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers*, La Documentation française, 1989, pp. 210-217 ; Françoise Oeuvrard, « Les zones d'éducation prioritaire huit ans après leur création », *Regards sur l'actualité*, n° 160, 1990, p.51 ; Bruno Liensol, *Les zones d'éducation prioritaires : implantation et structure en 1989-1990*, Ministère de l'Éducation nationale, Note d'information 90-44, décembre 1990.

3 La circulaire du 7décembre 1992 a approfondi le contenu de la politique des zones d'éducation prioritaires (ZEP) destinée à favoriser la réussite scolaire des élèves dans les situations les plus difficiles. Elle a prolongé d'un an la « *programmation* » initiale, jusqu'à la rentrée 1994, afin de permettre l'évaluation des résultats de cette politique par les acteurs eux-mêmes et les corps d'inspection.

prévention et de formation de personnels en zone d'éducation prioritaire ; la circulaire du 26 janvier 1994[1] renforça la collaboration avec la politique de la ville et insista sur la réussite de tous les élèves ; le rapport Moisan-Simon de 1997 insista sur les objectifs pédagogiques et le pilotage ; enfin, en 1999, la politique des Z.E.P. étant jugée insuffisante, 869 Réseaux d'Éducation Prioritaire (R.E.P.)[2] furent créés afin de lutter contre l'isolement des Z.E.P., qui demeurait toutefois le noyau central du dispositif. Les moyens supplémentaires mis à disposition n'ont pas été utilisés qu'à une seule fin. On notera par exemple : la création de nouveaux postes, des décharges d'horaires pour les travaux de coordination, le soutien scolaire, les actions sportives, l'achat de matériels informatiques ou de livres, l'amélioration des locaux, la réduction de l'effectif des classes[3], l'ouverture de filières d'excellence[4]. De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, les enseignants exerçant leurs fonctions en Z.E.P. ont bénéficié à partir de 1990 d'une « *indemnité de sujétion spéciale* ».

La pléthore de moyens n'accomplit pas de miracles, les résultats se faisaient désespéramment attendre, tandis que les Z.E.P. commençaient à faire l'objet de nombreuses critiques[5]. Pour ses détracteurs, l'accent a été trop mis sur l'amélioration du climat et du cadre de vie, au détriment des activités strictement scolaires (apprentissage de la lecture, de l'écriture). Certains auteurs, comme Malika Sorel[6] sont allés plus loin dans la critique en affirmant même que le niveau scolaire dans les Z.E.P. ne remontant pas[7], le niveau d'exigence à l'école a été baissé et que la notation des élèves ne représente plus la réalité de leur niveau. Ce que semble confirmer une étude de l'Insee portant sur la période 1982-1992 : « *la mise en place des zones d'éducations prioritaires n'a eu aucun effet significatif sur la réussite des élèves* »[8]. Selon l'étude, les moyens supplémentaires bénéficiaient d'abord aux enseignants et ensuite, très indirectement aux élèves. Conséquence de la persistance des problèmes, le nombre d'élèves dans les établissements de Z.E.P. baissa, beaucoup de parents évitant ces collèges en contournant la carte scolaire quand ils le

1 « Circulaire n° 94-082 du 26 janvier 1994 Zones d'éducation prioritaires : aménagement du réseau », *B.O.E.N.*, n° 5, 1994, non paginé

2 Dominique Glasman, *Des ZEP aux REP*, Éditions Sedrap, 2000, 96 p. ; Alain Bourgarel, « Où en est l'éducation prioritaire ? », *Informations sociales*, n° 93, 2001, pp. 78-87.

3 Cette loi prévoyait le passage à 25 élèves en moyenne par classe en maternelle dans les zones d'éducation prioritaire et l'accueil des enfants de deux ans. « Loi n° 95-836 du 13 juillet 1995 de programmation du "nouveau contrat pour l'école" », *J.O.*, 14 juillet 1995, p. 10 543.

4 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, pp. 303-304.

5 Voir notamment Gérard Chauveau, « Les ZEP, effets pervers de l'action positive », *Plein droit*, n°41-42, avril 1999, pp. 56-59 ; Lise Demailly, Juliette Verdière, « Les limites de la coopération dans les partenariats en ZEP », *Ville École Intégration*, n° 117, juin 1999, pp. 28-44 ;

6 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, pp. 74-76.

7 Agnès Brizard, « Comparaison des performances des élèves scolarisés en ZEP et hors ZEP », *Éducation et formations*, n° 41, 1995, pp. 39-42.

8 Roland Bénabou, Francis Kramarz et Corinne Prost, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? : Une évaluation sur la période 1982-1992 », *Économie et Statistique*, nº 380, septembre 2005.

pouvaient.

Les objectifs de l'éducation prioritaire n'ont pas été atteints. Selon la très sérieuse Inspection Générale de l'Éducation nationale, en 2006 « *les moyens supplémentaires importants - environ un milliard d'euros attribués à l'éducation prioritaire - n'ont pas réussi à augmenter les performances des élèves* »[1]. Une réforme fut commandée pour la rentrée 2006. En lieu et place des réseaux existants dans l'éducation prioritaire (Z.E.P. et R.E.P.), ont été constitués les 254 réseaux « *ambition réussite* » (R.A.R.)[2] et les autres réseaux dits « *de réussite scolaire* » (R.R.S.). Ce « *plan de relance à l'éducation prioritaire* » s'articulait en 3 niveaux (EP1, EP2, EP3)[3]. Le but des R.A.R. était de favoriser l'égalité des chances et l'articulation du projet entre l'école, la famille et les partenaires. La réforme accentua également le pilotage académique des Z.E.P., avec pour objectif de réduire le nombre d'établissements concernés afin de concentrer les moyens sur les collèges les plus en difficulté. Enfin, depuis la rentrée 2011, le programme « *écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite* » (Éclair) est devenu le « *centre des politiques de l'éducation nationale en faveur de l'égalité des chances* »[4]. Expérimenté sur 105 établissements, relevant ou non de l'éducation prioritaire, à la rentrée 2010[5], il a été étendu à la quasi-totalité des R.A.R. à la rentrée 2011 (245 collèges en R.A.R. sur 254 font partie du dispositif Éclair).

Autre sujet important abordé par le dispositif « *Éclair* », et autre thème souvent abordé dans la politique de la ville : le traitement de la violence dans les établissements scolaires des quartiers difficiles. Antérieurement à ce dispositif, une circulaire de mai 1992[6] avait instauré une liste de 88 établissements sensibles, sur propositions des recteurs d'académies. Le nombre d'établissements concernés sera par la suite en constante augmentation. Le label « *ÉÉ* » est conservé car il présente certains avantages, il ouvre droit à des moyens supplémentaires : trois enseignants, deux

1 Anne Armand, Béatrice Gille, *La Contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2006, p. 52.

2 Circulaire n° 2006-058 du 30 mars 2006 relative aux principes et aux modalités de la politique de l'éducation prioritaire, *B.O.E.N.* n° 14 du 6 avril 2006, non paginé.

3 La réforme de 2006 distingue trois types d'établissements : les établissements EP1 : ils font partie des 249 réseaux « *ambition réussite* », concentrent les plus grandes difficultés et disposent de moyens supplémentaires ; les établissements EP2 : ils se caractérisent par une plus grande mixité sociale et continuent à recevoir les mêmes aides qu'auparavant ; et les établissements EP3 : ils sortiront progressivement du dispositif dans un délai de trois ans à partir de la décision si les conditions sont remplies. Les moyens seront adaptés en fonction du nombre d'élèves restant en difficulté.

4 Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative, *Vade-mecum ministériel sur le programme Éclair*, mai 2011, p. 3.

5 « Circulaire n° 2010-096 du 7 juillet 2010 », Programme « Clair », Expérimentation - année scolaire 2010-2011, *B.O. n° 29* du 22 juillet 2010, non paginé.

6 « Circulaire n° 92-166 du 27 mai 1992 relative aux conditions de sécurité dans les établissements scolaires, *B.O.E.N.* n° 25 du 18 juin 1992 », pp. 1743-1745.

surveillants et un autre conseiller principal d'éducation. Pour coordonner les actions l'Éducation nationale, la police, la gendarmerie et la justice tissent des liens dans le cadre d'un groupe local d'action pour la sécurité (G.L.A.S.) qui définit des mesures d'ordre sécuritaire ou pédagogique. L'Éducation nationale a adopté une autre approche territoriale car il n'y a pas de superposition automatique entre les R.A.R. et les R.R.S. d'une part et les établissements sensibles d'autre part.

Les moyens de discrimination positive mis en œuvre dans l'éducation nationale sont très importants, les « *mesurettes* » prises pour la sécurité dans les établissements scolaires ne sont pas de nature à changer la donne. C'est pour cette raison que cette démarche s'inscrit en parallèle d'une politique générale de sécurité dans les écoles[1], politique qui se trouve être elle-même la composante d'un dispositif plus vaste qui vise à lutter contre la délinquance endémique qui sévit dans ces quartiers.

2) La police

La police est également concernée par la territorialisation de l'action publique. Elle s'effectue soit par un diagnostic local permettant de cibler l'affectation des moyens, soit par la mise en place d'un zonage reprenant l'idée de quartier sensible[2]. C'est avec le rapport Bonnemaison[3] que débuta la réflexion sur la délinquance urbaine dans les zones difficiles. Les auteurs formulèrent une proposition simple : mettre en place une combinaison entre prévention et répression. Cela se traduisit par la proposition de créer un conseil national de prévention de la délinquance (C.N.P.D.), des conseils départementaux (C.D.P.D.) et de conseils communaux (C.C.P.D.)[4]. Le conseil national a fait, en 1988, l'objet d'une réforme et s'est fondu dans un nouveau schéma institutionnel (C.I.V., D.I.V., C.N.V.), mais les principes ainsi que les modalités de prévention ne furent pas modifiés[5].

1 « La violence à l'école », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 15, 1994. Il y a création d'une contravention d'intrusion dans les établissements scolaires (décret n° 96-378 du 6 mai 1996 modifiant le code pénal et instituant la contravention d'intrusion dans les établissements scolaires, *J.O.*, 8 mai 1996, p. 6 904.) et d'un partenariat pour la prévention de la violence (circulaire du 14 mai 1996 relative à la coopération entre le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de la justice, le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur pour la prévention de la violence en milieu scolaire, *J.O.*, 25 mai 1996, p. 7 802.

2 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 305.

3 Gilbert Bonnemaison, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, La Documentation française, 1982 ; Gilbert Bonnemaison, « Le traité de la délinquance », *Le Monde*, 22 avril 1986.

4 « Décret n° 83-459 du 8 juin 1983 portant création du conseil national et relatif aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance », *J.O.*, 9 juin 1983, p. 1 727.

5 Même en 1986, lors de la cohabitation : Erich Inciyan, « L'héritage légué par le « père » de la prévention est accepté par le gouvernement », *Le Figaro*, 19 juillet 1986 ; et Christine Lazerges, « La prévention réhabilité », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1990, pp. 178-186.

À l'origine, la concertation se déroulait entre l'État et le département pour choisir les actions à mener en fonction d'un « *diagnostic local de sécurité* » ; ce diagnostic devait permettre l'élaboration d'un projet local de sécurité (P.L.S.)[1]. Mais les départements ne s'impliquant jamais réellement dans la démarche, l'échec fut cuisant. Les pouvoir publics décidèrent alors de passer à l'échelon communal. La donne changea. Non seulement les conseils se multiplièrent mais ils se montrèrent également très actifs. Ces conseils, dont la composition doit être paritaire[2] font le bilan des actions de préventions entreprises sur le territoire de la commune et se chargent après de définir de nouveaux objectifs. Les actions menées peuvent revêtir des formes très diverses : partenariat entre les institutions en contact avec les jeunes, présence policière sur le terrain par la pratique de l'îlotage, actions éducatives et sportives entre policiers et jeunes[3]…

Les émeutes de Vaulx-en-Velin, et de Mantes-la-Jolie, respectivement en 1990 et 1991, furent vécues comme un drame, et justifièrent de passer à la seconde étape. Ces soulèvements populaires révélèrent de façon tragique le malaise de la police face à la crise des banlieues[4]. Suite à cela, les pouvoirs publics décidèrent de renforcer la présence policière dans les zones urbaines touchées par une forte insécurité : 80 % de la délinquance est constatée dans les 27 départements les plus urbanisés[5]. L'essentiel de cette politique fut abordé par le « *plan d'actions pour la sécurité* », présenté au Conseil des ministres du 13 mai 1992 et du 19 février 1993[6] :

- Création de postes et de bureaux de police supplémentaires ;

1 « Circulaire du 17 août 1990 relative à la prévention de la délinquance », *J.O.*, 22 décembre 1990, p. 15, dont les orientations ont été reprises dans la « circulaire n°3824/SG du 23 décembre 1992 relative à la politique de prévention de la délinquance, actions de prévention pour la sécurité dans la ville, *B.O.* des services du Premier ministre n° 92-4 du 13 février 1993, p. 15, *Prévenir*, n° 8, hors-série n° 3, décembre 1992.

2 Ils sont composés à égalité de représentants de l'État (procureur de la République ou son représentant, fonctionnaires) et de la commune.

3 Michel Marcus, « Un outil de politique criminelle : les conseils communaux de prévention de la délinquance », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1984, pp. 47-54 ; Didier Lapeyronnie, « Galère et prévention, les opérations été », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 27, 1985, pp. 85-96 ; Christine Lazerges, « La mise en œuvre par un conseil communal de prévention de la délinquance de l'idée de participation du public à la politique criminelle », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1988, pp. 150-157 ; Michel Marcus, « Une évolution marquante dans la prévention », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1989, pp. 176-181 ; Dominique Duprez, Colette Lamarche, « Les politiques locales d'ordre de la cité, de l'innovation à la gestion du quotidien », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 2, 1990, pp. 61-80 ; Jacques Borricaud, « Espace urbain et prévention de la délinquance. Nouvelles perspectives françaises », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1990, pp. 622-629.

4 Voir Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale (S.C.H.F.P.N.), *La police face à la crise des banlieues*, suppl. à La tribune du commissaire de police, n° 52, mai 1991 ; C.N.V., *Mouvements collectifs et violence*, groupe de travail présidé par Pierre Cardo, D.I.V., 1991 ; Julien Dray, *La violence des jeunes dans les banlieues*, Rapport d'information, n° 2 832, Ass. Nat., 1992.

5 Jacques Perrin, « La délinquance : observatoire méconnu des recompositions des relations villes-campagnes », *EchoGéo*, juin 2014.

6 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 307.

- Redéploiement des effectifs en direction des quartiers sensibles ;

- Affectation d'agents des compagnies républicaines de sécurité (C.R.S.) à des patrouilles urbaines dans les quartiers sensibles ;

- Réalisation de projets locaux de sécurité donnant la priorité aux quartiers difficiles ;

- Négociation de contrats de sécurité avec les communes volontaires ;

- Création de services spécialisés dans la lutte contre le phénomène de « *bandes* » à Lille, Lyon et Marseille ;

- Augmentation du nombre des secteurs d'îlotage.

Vingt ans plus tard, non seulement la situation ne s'est pas améliorée mais elle a empirée[1]. Dans ce contexte, fut décidée la création des zones de sécurité prioritaire[2], dispositif qui se superposa aux politiques déjà existantes. Quinze zones ont été annoncées durant l'été 2012, pour entrer en vigueur en septembre 2012 ; le 15 novembre 2012 a été annoncé la création de quarante-neuf zones supplémentaires, qui devaient être instaurées à compter de septembre 2013. Enfin, le 11 décembre 2013, le ministère de l'intérieur, alors dirigé par Manuel Valls, annonça l'ajout de 19 villes dans la liste des Z.S.P. Le ministère de l'Intérieur faisait savoir que : « *certains territoires souffrent plus que d'autres d'une insécurité quotidienne et d'une délinquance enracinée. D'autres connaissent depuis quelques années une dégradation importante de leurs conditions de sécurité. La création des zones de sécurité prioritaires (Z.S.P.) répond à la nécessité d'apporter à ces territoires des réponses durables et concrètes* »[3]. La démarche des zones de sécurité prioritaires ne prévoit pas un carcan rigide exclusivement défini par l'échelon central, mais insiste au contraire sur la prise en compte des circonstances et des problèmes locaux[4]. Les territoires concernés ne sont pas, en effet, homogènes ou exposées aux mêmes phénomènes de délinquance. Ils concernent aussi bien des

1 Sébastien Roché, « La Délinquance des jeunes : Les 13-19 ans racontent leurs délits », Seuil, octobre 2001 ; Laurent Obertone, *La France orange mécanique*, Ring, 2013.

2 « Circulaire du 30 juillet 2012 relative à la mise en oeuvre des zones de sécurité prioritaires (ZSP) », non publiée.

3 Dossier de presse conjoint du ministère de l'Intérieur et du ministère de la justice, 15 novembre 2012, p. 2. Le document est en ligne sur le site du ministère de l'Intérieur, adresse universelle : http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2013/ZSP/Presse/Creation-de-49-nouvelles-Zones-de-Securite-Prioritaires-ZSP.

4 « Stratégie nationale de prévention de la délinquance », *Journal du droit des jeunes,* n° 328, 2013, p. 49.

grands ensembles urbains victimes de trafics ou de violences urbaines, que des centres-villes ou des quartiers anciens dont la physionomie de sécurité est dégradée.

En tant que territoires d'intervention prioritaires, les Z.S.P. bénéficient de moyens dédiés. En 2012, le nouveau Gouvernement a souhaité la création d'environ cinq cents postes annuels supplémentaires de policiers et de gendarmes. Il est prévu qu'ils soient prioritairement affectés aux Z.S.P. Pour permettre une présence policière accrue, les unités de force mobile qui ne sont pas engagées dans des actions de maintien de l'ordre seront mobilisées pour y assurer des missions de sécurisation. Et pour accroître les ressources disponibles pour ces territoires, une partie des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance sera réservée[1].

Nous ne disposons pas encore de suffisamment de recul pour évaluer convenablement ces Z.S.P. Toutefois, le dispositif semble emprunter le même chemin que les actions de sécurité qui l'ont précédé. L'euphorie et l'engouement des débuts laissant progressivement place à la tragique réalité : la hausse continue de l'insécurité. Si les effets des Z.S.P. sont encore difficilement mesurables, en revanche une chose est sûre , il y a une hausse continue des moyens déployés dans les métropoles. Par ailleurs, si des Z.S.P. ont été déployés dans des zones gendarmerie[2], la grande majorité se situe en zone police dans les métropoles. Ce qui est certain également est que le nombre de Z.S.P. augmente, et rapidement[3]. À l'image des Z.E.P., les résultats de ces politiques se font attendre. Les problèmes ne sont pas réglés et le nombre de territoires concernés par l'insécurité augmente[4].

3) La justice

Lorsque le développement social des quartiers (D.S.Q.)[5] débuta au début des années 1980, l'administration de la justice n'était pas directement impliquée. On notait seulement sa participation

1 Ces informations sont consultables sur le site Internet du Gouvernement, adresse universelle : http://www.gouvernement.fr/action/les-zones-de-securite-prioritaires-zsp.

2 Sur les 80 Z.S.P. : 53 Z.S.P. relèvent de la compétence exclusive de la Direction générale de la police nationale, 11 Z.S.P. relèvent de la compétence exclusive de la Direction générale de la gendarmerie nationale, 7 Z.S.P. sont mixtes, police et gendarmerie nationales, 9 Z.S.P. relèvent de la compétence de la préfecture de police de Paris.

3 Leur nombre est passé de 15 à 80 en moins de deux ans et le territoire concerné par certaines s'est élargi.

4 Sébastien Roché, *La Délinquance des jeunes : Les 13-19 ans racontent leurs délits*, Seuil, octobre 2001 ; Laurent Obertone, *La France orange mécanique*, Ring, 2013.

5 « Circulaire du Premier ministre du 3 mai 1984 relative à la Commission nationale pour le développement social des quartiers », non publiée.

dans les conseils communaux de prévention de la délinquance (C.C.P.D.). Pourtant le traitement de la délinquance par la justice fait souvent l'objet de vives critiques, la population exprimant souvent son mécontentement : les réponses de la justice ne paraissent pas appropriées, les punitions étant souvent considérées comme trop tardives, trop faibles, sans compter les classements sans suites[1]. Il est également reproché à la justice de laisser s'installer l'insécurité dans la population au profit d'une forme d'impunité chez les délinquants[2]. La politique de la ville a voulu donner à la justice l'opportunité de sortir de cette crise.

La solution apportée est double. Il y a d'une part l'idée d'une délocalisation des missions de justice, et d'autre part leur modification. Cette solution reste dans la droite ligne de réflexions plus larges sur la notion de justice de proximité et sur la nécessité d'avoir un traitement adapté de la délinquance urbaine[3]. En conclusion d'un séminaire gouvernemental du 24 novembre 1990, certaines actions ont été mises en œuvre pour permettre d'assurer une présence, ou tout du moins une certaine visibilité, de la justice au sein d'agglomérations et quartiers en difficulté[4] :

- Par la présence de magistrats du parquet dans les quartiers difficiles pour y faire du règlement judiciaire et non judiciaire des conflits, pour y développer leurs relations avec les élus, les C.C.P.D., les services de police et de gendarmerie ;

- Par l'ouverture dans divers locaux, notamment municipaux, d'antennes de justice chargées d'apporter information, conseil et médiation[5].

1 Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1998, p. 309.

2 Arlette Chemin, « Les actes « d'incivilité » des jeunes accroissent le sentiment d'insécurité », *Le Figaro*, 6 mai 2011. Avant cela une réforme avait été engagée par : « Loi n° 96-585 du 1er juillet 1996 portant modification de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante », *J.O.*, 2 juillet 1996, p. 9 920.

3 Voir des travaux portant sur la question : Marie-Pierre de Liège, « Réponses à la délinquance, modernisation de la justice », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1991, pp. 835-837, et 1992, pp. 170-174 ; Thilo Firchow, « La prévention de la délinquance juvénile en milieu urbain : justice et politique de la ville », *Droit et société*, 1992, n° 22, pp. 503-516 ; Françoise de Veyrinas, Pierre Cardo, Jean-Pierre Delalande, Patrick Devedjian, Éric Raoult, *Justice et ville*, Rapport remis au Garde des sceaux, 1993 ; Bernard Brunet, « Politique de la ville et Justice », *Droit et société*, 1993, n° 23-24, pp. 117-141 ; Claude Beau, *L'action judiciaire dans la ville*, Fondation de France, 1994 ; Thilo Firchow, « Institution judiciaire et développement social urbain », *Droit et société,*1995, n° 29, pp. 101-114 ; Rapport annexé à la loi programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice, *J.O.*, 8 janvier 1995, p. 381. Jean Beauchard, « La justice judiciaire de proximité », *Justices*, 1995, n° 2, pp. 35-46.

4 Voir circulaire CRIM. 9213/SDJC du 2 octobre 1992 sur les réponses à la délinquance urbaine.

5 Articles L. 311-16 et 17 du Code de l'organisation judiciaire, dans sa rédaction issue de : « Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative », *J.O.*, 9 février 1995, p. 2175, article 4.

➢ Par la création de maisons de justice et du droit[1], qui réalisent la synthèse des deux formules précédentes avec l'aide de magistrats du parquet, de travailleurs sociaux, d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse et de conciliateurs.

Alors qu'il semble essentiel, le volet judiciaire de la politique de la ville est peu considéré, comme le démontre le nombre beaucoup plus limité de textes. Toutefois, certaines initiatives sont parfois prises. On en notera une assez récente. François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville et Christiane Taubira, Garde des sceaux, ont signé, le 11 juillet 2013, une convention[2] pour garantir l'accès au droit et à la sécurité des habitants des quartiers et renforcer leur lien avec l'institution judiciaire et les forces de l'ordre. La convention fixe six objectifs : mobiliser les moyens de droit commun de la justice en associant l'institution judiciaire à la préparation et à la signature des contrats de ville 2014-2020 ; conforter la justice de proximité, et plus particulièrement l'accès au droit et l'aide aux victimes ; mobiliser l'action pénale pour lutter contre les phénomènes de délinquance propres aux quartiers de la politique de la ville ; prévenir la récidive ; favoriser l'accès des jeunes des quartiers prioritaires aux classes préparatoires intégrées « *égalité des chances* » dans les écoles nationales dépendant du ministère de la justice et contribuer à la lutte contre les discriminations dans les quartiers populaires.

Au delà des mots, des engagements opérationnels ont également été actés : déployer prioritairement les cent nouveaux bureaux d'aide aux victimes dans les tribunaux relevant des territoires de la politique de la ville, pérenniser les maisons de justice et du droit, concentrer les moyens de l'institution judiciaire dans les quartiers prioritaires correspondant à une zone de sécurité prioritaire. Pour mieux prévenir la récidive, le principe de conventions entre les services de la justice et les bailleurs sociaux a été généralisé. Un outil qui permet, par exemple, de proposer un travail d'intérêt général comme alternative aux poursuites. Des moyens humains adaptés ont été mis à disposition des services déconcentrés ; enfin les deux ministères ont renforcé leur collaboration en partageant des données et des outils techniques pour mieux identifier les publics résidents des quartiers prioritaires, adapter les moyens et cibler les interventions.

1 Les maisons de justice et du droit (M.J.D.) ont été créées par la « loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits », *J.O.*, 22 décembre 1998, p. 19343, afin d'assurer dans les quartiers des grandes agglomérations une présence judiciaire de proximité, de concourir à la prévention de la délinquance et à l'aide aux victimes, de garantir aux citoyens un accès au droit, et de favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges du quotidien. Les M.J.D. sont créées par arrêté du garde des Sceaux après signature d'une convention avec l'ensemble des acteurs locaux. Elles sont placées sous l'autorité du procureur de la République et du président du Tribunal de grande instance où elles sont implantées.

2 Ministère de la Justice, Ministère délégué à la Ville, Convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires 2013-2015, 11 juillet 2013, non publiée.

La justice est sans aucun doute un domaine d'intervention de la politique de la ville, mais force est de constater qu'elle n'en constitue pas le domaine de prédilection. À bien des égards, et les dernières réformes le confirment, les dispositions en matière de justice paraissent anecdotiques. L'approche globale que défend la « *nouvelle donne* » urbanistique n'est pas étrangère à cet état de fait. Les caractères de l'institution judiciaire y sont sans doute aussi pour quelque chose. Quand on assène à longueur de lois, de règlements, de communiqués que les quartiers difficiles le sont parce qu'ils sont touchés par la ségrégation, quand l'on répète qu'il n'y a dans ces quartiers que des victimes, alors la justice répressive ne paraît pas être la solution. Dans ce monde ci tout du moins.

Conclusion de la Section I

La discrimination positive est devenue une réalité française. Pour ne pas contrarier la majorité des gens qui demeure hostile à ce genre de mesures, les pouvoirs publics l'ont masqué en la déployant sur des critères censément géographiques. C'était un moyen de faire de la discrimination positive, et ethnique ou culturelle, mais sans le dire. Pour parvenir à atteindre ses objectifs, cette politique a eu précocement des moyens substantiels pour arriver à ses fins. Nombre d'instruments financiers et économiques ont été déployés.

La territorialisation de l'action publique ne s'est pas à ces importantes mesures, puisque les fonctionnaires et les services publics ont été concernés également. Dans la politique de ville, le service public est conçu comme un instrument de discrimination positive destiné à améliorer la situation dans les « *quartiers sensibles* ». En somme, le service public devait rattraper un retard aussi bien qualitatif que quantitatif. Les pouvoirs publics sont parvenus à cette solution suite au constat, faux, d'une sous-administration dans ces territoires. C'est bien l'inverse qui saute aux yeux, et ce depuis le départ. La sur-assitance administrative. Finalement, après plus de trente ans de politique de ville et d'investissements massifs des pouvoirs publics dans ces quartiers, la situation ne s'est pas arrangée.

Section II. La politique de la ville : une réussite contrastée

Sans être une réussite, la politique de la ville ne peut être qualifié d'échec complet. C'est ce que permet d'affirmer un bilan complet de celle-ci, notamment en commençant par la démarche choisie : la discrimination positive. Des éléments de droit comparé nous enseignent qu'elle fut un échec partout où elle fut employée, et pas qu'en France. Dans les pays qui furent les premiers à l'employer, on est obligé de la cacher, même aux États-Unis. En France, en la maquillant derrière la géographie prioritaire, les pouvoirs publics apportaient la démonstration que quelque chose ne fonctionnait pas (§ I).

N'enlevons pas pour autant à la politique de la ville ses quelques succès. Elle a pu dans bien des quartiers redresser la situation, éviter qu'elle empire, elle a pu dans des laps de temps réduits donner l'illusion que les choses pouvaient changer. Mais la politique de la ville, composante de la « *nouvelle donne* » urbanistique, devait être fatalement confrontée aux mêmes contradictions. Dans l'idéologie favorable au mondialisme, qui a structuré la vie politique de ces trente dernières années, la liberté de circulation est fondamentale. Dès lors, en se refusant à instaurer un vrai contrôle des migrations, les pouvoirs publics ôtaient à la politique de la ville ses réussites, laissant les banlieues françaises dans leur fonction de « *sas* » entre le Nord et le Sud. Ne restent alors que les échecs patents (§ II).

§ I : La discrimination positive : une démarche contestable

Aux yeux de ses défenseurs, la discrimination positive apparaît comme *la* solution au problème des banlieues ; le remède incontournable ; l'horizon indépassable ; la panacée. Ses tenants ont cessé de croire en toute autre solution. Pourtant, la discrimination positive est loin d'être irréprochable, la mettre en place n'est pas sans conséquences, car elle recèle de nombreux défauts intrinsèques que l'on ne peut cacher sous le tapis. Si la discrimination est toujours positive pour celui qui en bénéficie, elle génère en même temps de l'inégalité. Ce faisant elle contrevient à nos plus grands textes juridiques, à nos plus grands principes (A). Finalement c'est un concept étranger à la tradition française. Qui plus est, une analyse, même brève, des droits différents des nôtres, et où a été inscrite la discrimination positive, confirme que cette politique soulève bien plus de problèmes qu'elle n'en résout (B).

A) Les défauts intrinsèques de la discrimination positive

« *Elle est une politique d'assignation identitaire qui postule un déterminisme de la pire espèce (certains juges, au sein de la Cour Suprême des États-Unis, sont allés jusqu'à suggérer une analogie entre le système de classification raciale sur lequel repose l'affirmative action et les lois de Nuremberg adoptée sous le régime…). La notion même de discrimination positive est une contradiction dans les termes, car une mesure qui avantage un individu – et donc en lèse un autre – en raison de sa couleur de peau ne peut jamais receler le moindre élément* « positif »»[1]. Ces propos très durs de Gwénaële Calvès, professeur de droit public à l'université de Cergy-Pontoise, ont le mérite de démontrer que les politiques de discrimination positive ne font pas l'unanimité.

Que l'on adhère ou non à la conception française de la justice sociale n'est pas la bonne question à poser. Il s'agit plutôt de savoir si l'on reconnaît, ou non, l'existence d'un sentiment national ; au fond, on ne peut faire fi de ce qui constitue l'un des piliers de la cohésion de notre pays. Il est important de rappeler que les normes de justice sociale française sont directement inspirées de textes rédigés dans des circonstances historiques porteuses de symboles : durant la Révolution française de 1789. L'idéologie de la discrimination positive entre en conflit direct avec cette conception, que représente bien l'article 6 de la D.D.H.C. : « *la Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* »[2]. Passage limpide... tellement que le Conseil Constitutionnel se refuse, habilement, à résoudre le problème de la validité de ces politiques à la place du législateur : « *le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* »[3].

Pour Malika Sorel, l'idée d'avoir recours à des politiques aussi radicales que la discrimination positive apparaît, la plupart du temps, lorsque les gouvernants manquent de créativité

1 Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, p. 11.
2 Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.
3 Décision n° 2000-435 DC du 07 décembre 2000, « Loi d'orientation pour l'outre-mer », *J.O.*, du 14 décembre 2000, p. 19 830.

politique et pensent avoir tout essayé en matière de soutien à l'intégration ; ils n'imaginent plus de voie alternative[1]. Sans entrer dans des considérations trop philosophiques, l'adoption de politiques de discrimination positive pose une question simple : quel citoyen acceptera, pour œuvrer à la cause d'une meilleure représentativité nationale, de se voir discriminer personnellement ? En effet, nous ne pouvons pas échapper à la réalité mathématique ; il faut reconnaître que chaque citoyen, qui n'est pas membre d'une minorité protégée, pourra être victime de la discrimination positive à tout moment de sa vie. Il ne fait aucun doute que cela entraînera l'émergence d'une nouvelle forme d'insécurité. Il ne suffira plus d'être à la hauteur pour se sentir protégé, le citoyen devra faire face à un nouveau risque totalement aléatoire.

Une discrimination sera toujours positive pour celui qui en bénéficie et négative pour celui qu'elle exclut. Si l'on privilégie les Noirs ou les femmes, on discrimine de facto des hommes, des Blancs ou encore des Asiatiques… Lorsque les lois américaines excluaient les Noirs du droit de vote, elles instauraient une discrimination « *positive* » en faveur des Blancs. La discrimination ne peut être qu'un concept double face. Ainsi, parler de discrimination seulement positive est un faux conceptuel, une imposture intellectuelle tendant à masquer, à mettre un cache, sur la face négative que l'on souhaite occulter. Il s'agit, ni plus ni moins, d'une stratégie de communication destinée à mettre un produit en valeur par une présentation en trompe l'œil[2]. Le raisonnement d'ailleurs est le même quel que soit le « *type* » de discrimination positive choisie. En France, en matière de discrimination positive, les pouvoirs publics ont fait le choix d'un critère territorial, mais cela ne change rien. Si un territoire est privilégié, il y en aura toujours un discriminé, et au mieux occulté. En France c'est la périphérie.

Cette politique pose d'autres problèmes. Si les français acceptaient de renoncer ouvertement à l'égalité de traitement entre les citoyens, ce qui, nous l'avons vu, ne semble pas être le cas, il faudrait inévitablement passer par la détermination du groupe des bénéficiaires. Certes nous sommes ici dans le prospectif, mais il faut bien comprendre que tout cela est consubstantiel à la discrimination positive, qu'elle porte tout cela en germes. De plus, c'est ce que l'on cherche à imposer lentement en France, les lois sur la parité sont une brèche qui a été ouverte sur le choix d'un autre critère que territorial[3].

1 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 80.
2 Anne-Marie Le Pourhiet, « Pour une analyse critique de la discrimination positive », Le Débat, n°114, mars-avril 2001, p. 172.
3 « Loi constitutionnelle n°99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes », *J.O.*, 9 juillet 1999, p. 10 175 ; « Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives », *J.O.*, 7 juin 2000, p. 8 560 ; « Loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à

Les critères les plus souvent retenus pour cela sont : l'origine ethnique ou raciale, l'origine culturelle, la nationalité, la religion, le lieu de résidence ou encore le niveau socio-économique. Illustrons à présent ce que cela signifie et à quel point la situation engendrée est complexe.

Si l'on décide de retenir le critère ethnique, quel devra être le degré de finesse employé ? Par exemple, faut-il simplement créer un groupe des Noirs, ou plutôt distinguer Français d'outre-mer et Noirs africains ? Doit-on mettre dans un même groupe tous les arabes, ou faut-il distinguer entre Algériens, Marocains, Tunisiens, etc. Il ne faut pas oublier non plus que chez les Algériens, une partie d'entre eux n'est pas arabe, mais kabyle et l'histoire ne les a pas vraiment unis. Le problème se pose également avec les asiatiques, doit-on les considérer comme un ensemble monolithique, ou faudra-t-il tenir compte de leur immense variété ?[1] Et la question des enfants issus de mariages mixtes, à quel degré de « *dilution sanguine* » devra-t-on les considérer comme ne faisant plus partie d'une minorité ? De plus, il ne faut pas oublier non plus qu'avec ce critère, certains groupes qui seront déclarés prioritaires peuvent d'ores et déjà avoir un niveau de ressources supérieur à bien des Français « *de souche* » des classes pauvres, voire moyennes. Ce qui revient à enfermer les personnes en question dans une forme d'infériorité, purement factice.

Prenons maintenant la religion comme critère distinctif[2]. Avec ce critère, un problème saute tout de suite aux yeux concernant la détermination de la religion de l'individu. Il ne peut exister que deux solutions, toutes deux plus que douteuses : la déclaration remplie par tous, au demeurant invérifiable ou la présomption d'appartenance à telle ou telle religion, en fonction des origines, et ce au mépris des convictions individuelles.

De même si l'on s'en tient au critère socio-économique, la conséquence est le maintien dans un état de dépendance économique de ceux qu'on en voudrait sortir. En effet, très rapidement, les personnes bénéficiant d'un traitement de faveur se rendront compte qu'une intégration trop poussée signifie aussi, la fin du traitement préférentiel. La discrimination positive, lorsqu'elle est liée à la question socio-économique, entraîne dans notre pays d'autres conséquences particulièrement néfastes. Nous l'avons vu précédemment, il existe en France un discours de culpabilisation des Français dits « *de souche* », et donc de victimisation des enfants de l'immigration. Le problème est

l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », *J.O.*, 10 mai 2001, p. 7 320 ; « Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République », *J.O.*, 24 juillet 2008, p. 11 890 ; « Loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration », *J.O.*, 28 janvier 2011, p. 1 680.

1 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 48.

2 Nous avons déjà pu constater l'utilisation d'un tel critère : Aïssa Dermouche fut présenté par son ministre de tutelle Nicolas Sarkozy comme « *préfet musulman* » et non comme « *préfet arabe* » ou même plus simplement comme « *préfet* ».

que, ces trente dernières années, la victime d'une précarité a petit à petit acquis le droit, aux yeux de la société, de se transformer en agresseur. Malheureusement, cautionner la violence, c'est l'ériger en moyen acceptable de communication. La discrimination positive : « *déclenche un phénomène de surenchère systématique et même de chantage à la violence* »[1]. De plus, dans cette approche, tout pose problème et notamment la détermination de cette fameuse norme socio-économique dite française. La précarité dépend aussi du référentiel adopté ; elle ne se mesure pas dans l'absolu. Si, par exemple, l'échelle de mesure intègre le dénuement qui règne sur l'autre rive de la Méditerranée, alors on peut, sans la moindre hésitation, soutenir que la France a permis à beaucoup d'immigrés des dernières vagues un fabuleux bond économique et social, en un laps de temps extrêmement court.

Dans ces tumultes il est important de garder à l'esprit que l'amélioration du niveau socio-économique, donc l'insertion dans la société d'une part, et l'intégration dans la communauté nationale d'autre part, sont deux parcours distincts[2]. La réussite dans l'un n'assure pas la réussite dans l'autre. Dans le cas contraire, tous les Français « *de souche* » auraient tous un emploi et feraient partie de cette fameuse norme française. En somme il n'existerait aucun pauvre et nous vivrions dans un monde parfait ! Comme le fait remarquer Malika Sorel, les deux éléments déterminants dans l'intégration d'une population immigrée sont : l'histoire des relations entre la France et le pays d'origine du migrant (colonisation, esclavage, guerres…) et la différence entre les systèmes de valeurs qui sous-tendent l'identité d'origine du migrant et l'identité française. Et, contrairement à ce que les partisans de la discrimination positive pensent, c'est le dernier paramètre qui pose le plus de problème, alors que c'est précisément celui qui est occulté[3]. Une chose est sûre, les enfants de l'immigration n'ont certainement pas besoin de condescendance et de misérabilisme. Pour réussir, ils ont besoin que l'on soit aussi exigeant avec eux qu'on ne l'est avec les enfants des français « *de souche* ». Il ne faut pas non plus sous-estimer le fait qu'avec le même accompagnement, tous les individus n'atteindront pas le même niveau de réussite, d'insertion et surtout d'intégration. On a tendance à confondre égalité de traitement à compétence égale et égalitarisme, qui comme tous les « *-ismes* » finissent par devenir totalitaires.

Allons plus loin, donner aux individus plus d'intérêts à se dire membre d'un groupe communautaire qu'à la communauté nationale, c'est automatiquement affirmer la primauté de

1 Gwénaële Calvès, « Pour une analyse (vraiment) critique et la discrimination positive », *Le Débat*, 2001, n° 117, p. 176.
2 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 49.
3 Simon Wuhl, « Discrimination positive et principes de justice », site personnel de Simon Wuhl, mai 2004, adresse universelle : http://www.simonwuhl.org/11.html.

l'appartenance à cette communauté sur l'appartenance citoyenne à la nation. Jouer sur l'organisation ethno-raciale d'une société ne peut mener qu'à l'émergence de comportements ségrégationnistes[1]. En somme, la discrimination positive ne peut qu'aggraver le mal qu'elle est sensée régler. Il est évident qu'avec un tel système, ces communautés n'auront aucun intérêt à voir leurs membres s'intégrer à la communauté nationale, bien au contraire ; elles tireront, pensent-elles, bien plus d'avantages et de force et faire le contraire. Au final, l'objectif de ces communautés sera de gagner en influence en s'agrandissant.

À côté de ces considérations d'ordre général, très importantes, se pose un autre problème, tout aussi important, de coût de ces politiques. Une fois les groupes bénéficiaires définis, il est dans la logique de pouvoir vérifier la bonne application de ces politiques. Cela implique donc la mise en place d'organismes de contrôle, qui s'assureront par exemple que les entreprises, administrations ou établissements scolaires respectent bien les règles de représentativité dans leurs effectifs, ou aussi que ceux qui veulent bénéficier du régime de faveur instauré par ces politiques répondent bien aux critères demandés. Si de tels organismes sont bel et bien créés, l'efficacité commande qu'ils soient dotés d'un pouvoir de sanction. La création de sanction implique également d'établir la nature et le niveau des sanctions qui seront infligées aux contrevenants.

De même, si l'on souhaite mettre en œuvre convenablement et généraliser la discrimination positive, cela exigera la création de structures et des procédures nouvelles dans notre ordre juridique et, plus largement dans notre société. De plus, on ne pourra s'arrêter là, c'est tout une chaîne de décision et de contrôle qui doit être créée pour assurer la mise en place et le suivi efficace de cette nouvelle organisation. Au niveau des donneurs d'ordre, il faudra :

- Élaborer des listes de bénéficiaires ;

- Déterminer et actualiser les objectifs à atteindre ;

- Veiller à assurer la diffusion, aux acteurs du monde économique et du monde éducatif, de l'ensemble de ces informations, ainsi que leur régulière actualisation ;

- Mobiliser de nouvelles équipes qui assureront l'interface avec ces acteurs, pour les accompagner dans la mise en œuvre de ces nouvelles politiques et pour procéder à leur contrôle régulier et veiller au respect de la loi.

1 Malika Sorel, Le puzzle de l'intégration, Mille et une nuits, 2007, p. 107.

Comme aux États-Unis, on en viendra à créer des équipes spécialisées dans le recrutement des minorités. En France, ces équipes auraient pour mission d'informer les Français de l'immigration, ou qui en sont issus, et de susciter leur candidature.

Nous avons vu que les politiques de discrimination positive n'obtenaient que très peu de résultats, pour ne pas dire qu'elles sont inefficaces. Le problème de cette inefficacité, lorsque l'on est persuadé que l'on mène la bonne politique, c'est que l'on insiste et que l'on va même parfois plus loin, sans jamais obtenir de résultat. C'est exactement ce qu'il se passe à l'heure actuelle avec toutes les politiques qui utilisent comme principe de base la discrimination positive. La conséquence directe de tout cela est que ces politiques durent dans le temps. On inscrit dans le temps long une inégalité institutionnalisée, on maintient des privilèges. Dans « *discrimination positive* », il ne faut pas oublier qu'il y a « *discrimination* », l'épithète n'étant au final qu'un jugement de valeur, purement subjectif ; les tenants de cette politique la juge positive[1]. Ce n'est pas le cas de tout le monde. Le maintien de privilèges, pendant un temps qui devient de moins en moins limité, crée des tensions entre les communautés qui se ferment de plus en plus et surtout un malaise grandissant chez les Français d'origine européenne et d'immigration plus ancienne. En d'autres termes : « *elle accroît les tensions qu'elle était censée apaiser, provoquant des exaspérations misogynes et aggravant les symptômes du fameux «* sanglot de l'homme blanc *»* »[2].

Pris dans la tanière, et dans une ultime tentative d'imposer toujours plus une politique qui ne fonctionne pas, les défenseurs de la discrimination positive sont à la recherche « *d'arguments massues* ». De ceux qui empêcheraient toute opposition. On pense notamment à l'argument visant à enfermer tous ceux qui ne souscrivent pas à ces politiques, dans le camp de la réaction, à les faire brûler dans l'enfer du racisme. Mais, comme nous l'avons démontré, cette façon de procéder induit l'effet tout inverse. La victimisation des migrants fait passer les Français pour des bourreaux, ce qu'ils n'acceptent plus. En 2004, un sondage est réalisé et met en avant le fait que 48 % des Français étaient pour l'application de la discrimination positive. Dix ans plus tard, ils sont 67 % à être contre. De plus, ils sont 77 % à estimer que c'est aux personnes d'origine étrangère elles-mêmes de s'intégrer[3], plutôt qu'à la société française de faciliter leur intégration. De tels sondages sont

1 Sur les voix dissonantes : Robert Castel, *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes ?*, Éditions du Seuil, coll. « La république des idées », 2007 ; Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, PUF, coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition ; Daniel Sabbagh, *L'Égalité par le droit. Les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis*, Economica, 2003.

2 Gwénaële Calvès, « Pour une analyse (vraiment) critique et la discrimination positive », *Le Débat,* 2001, n° 117, p. 174.

3 Pour les chiffres : Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 112.

éloquents et on ne voit pas en quoi la décision de nos dirigeants d'appliquer et même, de généraliser petit à petit la discrimination positive pourrait être assimilée à un quelconque geste d'apaisement ou de tolérance. Cette décision semble être prise sur un fondement strictement idéologique et relève d'une forme exacerbée de paternalisme, voire d'infantilisation du citoyen : « *Citoyen, je sais mieux que toi ce qui est bon pour toi* ».

Autre effet dramatique, les membres des groupes sociaux visés souffrent, plus le temps passe, d'une suspicion systématique quant à leurs compétences. Des mesures, qui pourtant partaient d'un bon sentiment, ont fini par devenir gravement handicapantes : « *Chez ceux qui ont le mieux réussi, l'affirmative action dévalue la perception de leur compétence. Elle érode l'ensemble de leur réputation tandis que la réputation des Blancs en est artificiellement rehaussée* »[1]. La discrimination positive stigmatise ces personnes, elle les emprisonne, les condamne à rester membres d'une minorité « *visible* » jusqu'à la fin de leur existence[2]. Elle leur barre la voie de l'insertion dans la société. Mais l'injustice ne s'arrête pas là, car ceux qui sont éligibles pour obtenir des mesures préférentielles, mais qui ne le souhaitent pas, y sont malgré eux associés, en raison de leur origine. Ils ne demandent rien, mais sont condamnés à ce que leurs collègues les identifient comme des privilégiés[3]. La discrimination positive renvoie au déterminisme sommaire. Malika Sorel, dans son ouvrage, prend l'exemple d'un reportage sur Arte, dans lequel on pouvait voir un directeur des ressources humaines d'une entreprise d'assurances sillonner les couloirs en cherchant désespérément une personne issue d'une minorité pour prouver qu'il respectait « *la diversité* ». Il fut particulièrement soulagé quand il trouva un employé noir de peau. Comment l'a-t-il identifié ? Au faciès, tout simplement[4]. Rien ne dit qu'il a vraiment bénéficié d'un régime préférentiel, il était peut-être tout simplement le meilleur candidat. Cette présomption nuit plus qu'elle ne sert les bénéficiaires.

Dans la même veine, dans la revue des anciens de Science-Po, une élève d'origine maghrébine confiait que lorsque l'on était recruté dans l'école grâce aux conventions Z.E.P. : « *Pour nous, étudiants venus de cette filière, il y a deux pièges à éviter : qu'on nous demande par quelle procédure nous sommes entrés à Science-Po, mais aussi qu'on nous* « starifie » »[5]. En

1 Rahsaan Maxwell, Pour en finir avec un faux débat : les statistiques ethniques, *En Temps Réel*, Cahier n°40, septembre 2009, p. 6.
2 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 66.
3 Gwénaële Calvès *L'Affirmative Action dans la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis, le problème de la discrimination positive*, LGDJ, 1998 ; Daniel Sabbagh, *L'égalité par le droit, les paradoxes de la discrimination positive aux Etats-Unis*, Economica, 2003, p. 52.
4 « Qu'est-ce qu'elle a ma gueule ? », production d'Arte France et de Doc en stock diffusé sur Arte le 14 février 2008.
5 « Génération Éducation prioritaire », *Lettre de la Rue Saint-Guillaume*, n° 143, juin 2006.

somme, ils ont le choix entre qu'on se serve d'eux à des fins politiques ou marketing ou que l'on soit suspicieux quant à leur niveau réel. En effet, quelle peut être la valeur du parcours d'un élève si les différentes étapes qui jalonnent ce parcours sont vidées de leur valeur et de de leur justification. Cela revient pour ainsi dire au même que de faire courir certains coureurs de 110 mètres haies, sans les haies ; ou encore faire courir juste les 80 derniers mètres à un coureur de 100 mètres[1]. Qui oserait reconnaître la même valeur à ces coureurs. C'est pourtant exactement ce qu'est la discrimination positive.

Nous l'avons suffisamment démontré, la discrimination positive est imparfaite. L'idée même de discrimination positive pose problème. Les applications faites en France le confirment. Pourtant il s'agit d'une discrimination positive édulcorée, maquillée. Dans d'autres pays où elle est plus explicite, et où elle est utilisée depuis plus longtemps, les résultats sont identiques.

B) Éléments de droit comparé

En 1995, le président américain Bill Clinton a prononcé un discours dans lequel il concédait que les politiques d'*affirmative action* avaient conduit à de graves dérives. Le président se rendait ainsi à l'évidence, la multitude d'études concordantes obligeait à l'affirmer : cette politique ne fonctionne pas et n'a jamais fonctionné. L'État a donné à ceux qui avaient déjà les moyens de s'en sortir, et délaissé tous les autres. Il reconnaissait dans le même temps qu'il était devenu extrêmement complexe de revenir sur ces politiques, car, entre autres, on devait faire face à des levées de boucliers des bénéficiaires.

L'intéressante expérience américaine semble avoir été vaine pour nous. Alors que les américains essayaient d'en sortir, nous nous y enfonçons de plus belle. Ces politiques de discrimination positive qui ne viennent en aide qu'à ceux qui, de toute façon, avaient vocation à réussir ; à ceux qui avaient le moins besoin d'aide[2]. De plus, si l'on s'attarde sur le point de vue de certains intéressés, ou plus simplement sur leur parcours, on entend souvent des paroles du type : « *J'aurais réussi de toute façon, mais sans Science-Po, cela aurait été plus laborieux. Mes bons résultats ne m'auraient pas conduit spontanément dans une grande école* »[3]. Un bon élève issu de l'immigration finit toujours par avoir raison des difficultés.

1 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 67.
2 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 51.
3 « Hakim, diplômé de Science-Po promotion ZEP », *Le Figaro*, 30 septembre 2006.

Revenons aux États-Unis. Condoleezza Rice et Colin Powell[1], longtemps cités en exemples, font partie de ces gens qui avaient le talent à réussir par leurs propres moyens et n'avaient nullement besoin qu'on les observe sous le prisme de la discrimination positive. À ce sujet, Condoleeza Rice a toujours affiché une opposition la plus ferme à l'égard de *l'affirmative action*[2]. Quoi de plus rabaissant que d'arriver à des postes prestigieux et d'être aussitôt regardé comme ayant réussi grâce à sa couleur de peau... La Secrétaire d'État a d'ailleurs régulièrement plaidé pour que chaque individu soit jugé en fonction de ses capacités propres et non de ses origines.

De plus, si l'on compare la situation française à l'américaine, il est flagrant de constater que la France a absorbé beaucoup plus de personnes qu'aux États-Unis[3], et ce sans avoir recours à des actions positives, mais par le génie de l'assimilation. Les grands médias n'en font jamais mention, mais nombre de personnes issues de l'immigration travaillent au sein des cabinets ministériels, à la Présidence de la République, dans la plupart des institutions, et dans une multitude de commissions et de cercles de grande influence[4].

Toujours aux États-Unis, Sheryll Cashin, ancienne conseillère du président Bill Clinton, a démontré dans un ouvrage, comment, à cause de la discrimination positive, la société américaine s'est transformée en une multitude de petits groupes qui ne font que se côtoyer dans l'espace public, mais qui refusent délibérément de se mêler[5]. C'est ce que les américains appellent le « *salad bowl* », à l'image de l'huile et du vinaigre, mélanger les mais ils finiront toujours par ce séparer. Dans cet ouvrage, l'auteur décrit la société américaine telle qu'elle la voit : ouverte de prime abord, peureuse et distante en réalité. Une société divisée horizontalement et verticalement. Dans les classes moyennes et populaires on ne se mélange pas, on ne va pas à l'encontre du courant. Dans les campus universitaires, les étudiants se regroupent aux tables des cafétérias, dans les associations étudiantes, en fonction de leur couleur de peau ou de leur origine ethnique, aucun ne souhaitant se mêler. Un professeur d'histoire à Science-Po Paris, Alain-Gérard Slama, décrivit avec beaucoup de précision l'une des conséquences de la mise en place des politiques de discrimination positive aux États-Unis : « *Le multiculturalisme, avec ses retombées violentes, est plutôt la conséquence que la cause de la révolution juridique qui prétendait y remédier. En reconnaissant les identités auxquelles elles accordaient le privilège de quotas ou d'allègement fiscaux, les mesures d'affirmative action*

1 Deux Secrétaires d'État du gouvernement Georges W. Bush.
2 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 62.
3 Ariane Chemin, « L'élite beure mène le débat sur les minorités… hors des partis », *Le Monde*, 20 février 2005 ; Philippe Bernard, « Didier Acouetey, chasseur de têtes pour l'Afrique », *Le Monde*, 16 septembre 2005.
4 Christophe Ono-Dit-Biot, « Voyage en Beurgeoisie », *Le Point*, 22 décembre 2005.
5 Sheryll Cashin, *The Failures of Integration, How Race and Class are Undermining the American Dream*, PublicAffairs, avril 2004.

les ont confortées dans leur particularisme, au lieu de les intégrer. Elles voulaient donner aux communautarismes l'image de l'ouverture. Elles leur ont opposé le visage de la faiblesse. Elles les encourageaient d'un côté, tandis qu'elles multipliaient les ressentiments de l'autre[1] ». Au-delà des problèmes identitaires, ces politiques posent les question du financement. Selon une enquête du très respectable magazine *Forbes*, le coût des procédures liées à la discrimination positive représentaient en 1993 une dépense publique d'environ 20 milliards de dollars par an aux États-Unis[2]. Cette enquête fut particulièrement fastidieuse et difficile à réaliser, l'Administration américaine étant particulièrement réticente à communiquer sur les dépenses induites par la mise en œuvre d'une discrimination positive vivement contestée. Il n'est donc pas injustifié de croire qu'il faut majorer ce chiffre. En France, on parle de 5 milliards d'euros annuels[3]. Soit à peine moins que le budget du ministère de la Recherche (environ 6 milliards d'euros)...

Dans les politiques de discrimination positive, celles déployées en matière d'emploi sont les plus éclairantes. Elles sont plus répandues que celles en matière d'éducation, et plus visibles qu'en aménagement du territoire. En France, les tenants de la discrimination positive vantent ses mérites chaque jour, mais omettent de faire part aux citoyens des dégâts collatéraux sur les Français d'origine européenne. Ils vivent sous le double régime du scandale et de l'évidence. Évidence des mesures de discrimination positive en matière d'emploi. Scandale des systèmes de protection de l'emploi. Pourtant si l'on applique ces « *mesures pour la diversité* » alors que le taux de chômage est particulièrement élevé, un déséquilibre se formera. Tant que l'on estimera que les minorités ne sont pas assez représentées à tous les échelons, leurs membres seront perçus comme prioritaires, même s'ils offrent moins d'adéquation avec les postes à pourvoir. Daniel Sabbagh, chargé de recherches au Centre d'études et de recherches internationales, constate : « *Bien entendu, à cet accroissement du nombre de bénéficiaires potentiels correspond symétriquement une augmentation du nombre des individus blancs de sexe masculin qui risquent de se voir priver de l'accès à des positions désirées*[4] ».

Comme avec les américains, cela aura pour conséquence le développement chez les Français d'origine européenne, d'un sentiment d'injustice permanent. Au sein d'une population, ce sentiment

1 Alain-Gérard Slama, « Contre la discrimination positive. La liberté insupportable », *Pouvoirs*, n° 111, « Discrimination positive », Seuil, novembre 2004, p.136.
2 Pour le coût de la discrimination positive voir : Denis Maguain, Discrimination positive: un bilan des expériences américaines et européennes, *Revue française d'économie*, 2006, n° 21-2, p. 151.
3 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 123.
4 Daniel Sabbagh, « La tentation de l'opacité : le juge américain et *l'affirmative action* dans l'enseignement supérieur », *Pouvoirs*, n° 111, « Discriminations positives », Le Seuil, novembre 2004.

est loin d'être anodin et ne restera sans doute pas sans réaction. La première réaction sera politique ; l'électeur fera porter sa voix sur des partis souverainistes, anti-immigration, ouvertement contre la discrimination positive, des partis qui estiment que les Français n'ont pas de concessions à faire lorsqu'il s'agit d'intégration des migrants. C'est ce que l'on constate déjà avec la dynamique de montée du vote pour le Front National[1]. La seconde sera strictement judiciaire. Nous allons nous diriger lentement vers une situation où les citoyens français, comme les américains, qui s'estimeront lésés par la discrimination positive seront plus enclins à intenter des actions en réparation. Pour satisfaire l'objectif de bonne représentativité, il arrive parfois que des universités américaines n'aient d'autre choix que de retenir des étudiants noirs au détriment d'autres[2]. La politique de la discrimination positive est une mine contentieuse[3].

Une affaire judiciaire a été vécue comme un coup de tonnerre aux États-Unis, affaire dont les conséquences sur la popularité des politiques de discrimination positive ont été désastreuses. La procédure engagée par Barbara Grutter dura sept longues années, mais en 2003[4], le juge conclut que, « *si elle avait été noire, l'Université du Michigan aurait accepté sa candidature au lieu de la rejeter* ». De la même façon en juin 2003, suite à une « *class action* »[5] d'étudiants blancs qui estimaient avoir subi un préjudice, la Cour Suprême des États-Unis a déclaré inconstitutionnelle l'attribution systématique de points supplémentaires aux étudiants issus des minorités[6]. Cet arrêt est allé plus loin, en proscrivant également les procédures de recrutement spécifique, réservées aux membres des minorités. Pour la parenthèse c'est exactement le chemin inverse que nous prenons en France. Certains établissements, tels Science-Po, ont mis en place des procédures de recrutement spécifiques. « *De l'art de ne pas tenir compte des déboires d'autrui et de s'engager sur les voies qui ont causé tant de soucis* »[7]. Un autre arrêt important a imposé à la société américaine une véritable stratégie de camouflage de l'« *affirmative action* ». Un membre de la Cour a même souligné : les seules mesures de discrimination positive qui trouve grâce à ses yeux doivent ressembler à « *un exercice où les gagnants sont ceux qui cachent la balle* ». En somme, il pense que l'on peut appliquer ces politiques mais « *sans jamais avouer qu'on le fait, ni expliquer pourquoi on le fait* »[8].

1 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 57-67.
2 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 93.
3 Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, PUF, coll. Que sais-je ?, septembre 2004, 2ème édition, p. 56.
4 Cité par Malika Sorel : Cour Suprême des États-Unis, 23 juin 2003, *Barbara Grutter, Petitioner v. Lee Bollinger.*
5 Un recours collectif.
6 L'Université du Michigan, qui était visée par la plainte, attribuait d'office un cinquième des points requis pour être admis en son sein.
7 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 93.
8 Cité par Gwénaële Calvès : Cour Suprême des États-Unis, 23 juin 2003, *Jennifer Gratz and Patrick Hamacher v. Lee Bollinger*, comm. David Souter.

La France commence à rencontrer ce genre de difficultés. L'affaire médiatique remonte à 2006. Thomas Hugues, embauché par TF1 en 1989, est remplacé dans sa fonction de second au JT de 20 heures par Harry Roselmack. En mai de la même année, le journaliste, alors directeur des magazines d'information de la chaîne, n'est pas consulté pour choisir la nouvelle co-présentatrice de Sept à Huit, Anne-Sophie Lapix. Le journaliste claque alors la porte de la rédaction de la chaîne et entame une procédure de « *prise d'acte de la rupture du contrat de travail* ». Celle-ci consiste à prendre acte d'un manquement de l'entreprise à ses obligations et à la quitter en réclamant des indemnités. En 2008, le présentateur est débouté par le Conseil des Prud'hommes de Paris. Mais le 23 juin 2011, la Cour d'appel de Paris[1] a condamné la chaîne à lui verser 575 000 euros, dont près de 400 000 euros au titre des indemnités de licenciement. L'arrêt fut confirmé par la Cour de cassation le 24 octobre 2012[2].

Mais les personnes physiques ne sont pas les seules à ne plus hésiter à engager des actions en justice, lorsqu'elles se sentent lésées. C'est également le cas des entreprises. Aux États-Unis, on voit se multiplier les affaires portant sur l'octroi de marchés de travaux publics à des entreprises qui sont détenues par des membres des minorités et qui fausse la libre concurrence. Ainsi, certaines collectivités sont allées jusqu'à privilégier des entreprises qui présentaient une offre plus chère, mais qui s'engageaient à sous-traiter une partie du marché à des petites entreprises détenues par des membres de minorités[3].

Dans ce pays, sans cesse cité en exemple en matière de discrimination positive, on en est arrivé au point où entreprises et universités sont obligées de faire un véritable numéro d'équilibriste, pour parvenir à se conformer aux règles de la discrimination positive, sans trop faire apparaître que l'appartenance raciale ou ethnique a été déterminante lors du choix des candidats. Une fois mise en place, la discrimination positive sort très rapidement de la dynamique de justice, pour entrer dans une dynamique d'hypocrisie et d'argutie[4]. On cherche seulement à éviter de braquer davantage l'opinion publique, majoritairement opposée à ces politiques.

Gwénaële Calvès explique que « *le juge, dans tous les cas, veille à ce que le dommage subi par les membres du groupe non préféré ne soit pas excessif*[5] ». Le terme « *excessif* » utilisé ici est

1 Cour d'appel de Paris, Pôle 6, ch. 7, 23 juin 2011, Thomas Hugues contre TF1, *Légipresse*, n° 288, 1er novembre 2011, adresse universelle : http://www.legipresse.com/011-46245-1-Prise-d-acte-de-la-rupture-du-contrat-de-travail-d-un-journaliste-imputable-a-l-employeur-application-et-eff-ets.html.
2 Cass. Soc., 24 octobre 2012, pourvoi n° 11-23.469, Non publié au bulletin.
3 Élisabeth Zoller, *Grands arrêts de La Cour suprême des États-Unis*, PUF, coll. « Droit fondamental », juin 2000.
4 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 95.
5 Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, p. 54..

pour le moins consternant, le système judiciaire reconnaît que l'on peut créer un tort à un citoyen, sous réserve qu'il ne soit pas excessif. Il est normalement de la responsabilité du juge de sanctionner une injustice, mais là, il doit estimer si le tort juridiquement reconnu et admis est d'un niveau acceptable ou non pour l'individu lésé. On reconnaît en somme qu'une personne peut avoir des privilèges, cela ne semble pas être un progrès.

La conséquence la plus dramatique de la discrimination positive, est sans conteste le fait que dès qu'elle est adoptée, elle condamne les dirigeants à la fuite en avant. Il est évident que les conséquences de la primauté de l'appartenance à une minorité mettront du temps à se manifester au niveau national, mais à l'échelon local, ce sera une toute autre chose. Les effets délétères se font déjà sentir. De plus en plus, nos élus locaux sont confrontés sur le terrain à des revendications de type communautaire. Un géographe, Christophe Guilluy explique dans deux de ses ouvrages[1] que dans certaines localités, un véritable basculement démographique s'est opéré. Avec ce constat, on peut craindre que les élus ne soient pas toujours en position de résister aux pressions exercées sur eux. Ainsi, des décisions qui en aucun cas n'auraient pu être prises au niveau national, le seront au niveau local. De plus, les préoccupations locales et nationales vont finir par diverger, les locales devenant subordonnées aux intérêts des communautés présentes. Laisser nos élus[2] à la merci de groupes de pressions communautaires, c'est prendre le risque de voir s'effondrer la cohésion nationale.

Faire le choix de la mise en œuvre des politiques de discrimination positive, c'est accepter l'idée d'une « *condamnation à perpétuité* ». Ce problème n'a pas trouvé de solutions. Chaque pays a vu les listes des bénéficiaires s'allonger peu à peu, sans que personne ni aucun groupe social n'ait voulu quitter ce régime spécial. Si la France prenait le parti de la généralisation de la discrimination positive, en vertu de quoi pourrions-nous affirmer qu'elle s'en sortirait mieux ? L'État éprouve déjà les plus grandes difficultés à gérer les listes des bénéficiaires des politiques d'assistance, qui sont pourtant moins contestées. Prenons le cas des Z.E.P., instrument de discrimination positive basé sur un critère géographique. Chaque fois que le ministère de l'Éducation nationale envisage de déclasser un établissement, il doit, pour quelque raison que ce soit, instantanément faire face à des levées de boucliers et à des occupations de l'établissement[3].

1 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 57-76 ; Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 145-152.

2 Nous cessons ici de distinguer élus locaux et nationaux, car le mode de scrutin des élections législatives fait que le phénomène touchera également les députés. Le scrutin majoritaire fait en réalité des députés des élus d'une circonscription, et plus vraiment de la Nation.

3 À Cannes, ils ont marché pour garder leur ZEP, *Nice-Matin*, 1er décembre 2014 ; Nice : L'école Nice flore proteste

Thème peu invoqué dans les grands médias, l'abolition des mesures de discrimination positive est devenu essentiel et récurrent, depuis de nombreuses années, dans toutes les campagnes présidentielles américaines[1]. Ces politiques ont, de l'aveu de leurs créateurs, été conçu pour une courte période[2], pourtant elles sont encore appliquées aux États-Unis plus de cinquante ans après leur instauration, et en Inde près de soixante-dix ans après ! Le plus triste est que ces pays reconnaissent que ces politiques sont un échec total et qu'en plus elles ont aggravé la situation, mais que malheureusement il leur est devenu presque impossible de les abroger. Seuls quelques États américains, après de très longues et très coûteuses batailles juridiques, sont parvenus à démanteler les programmes de discrimination positive. Ce démantèlement est intervenu au Texas, au Mississippi, en Louisiane et en Californie en 1996, dans l'État du Washington en 1998, en Floride en 2000 et dans le Michigan en 2006. Sur le reste du territoire américain, la discrimination positive dans le domaine éducatif est toujours restée en vigueur[3]. Mais ne nous y trompons pas, si les combats menés pour faire cesser l'application des mesures de discrimination positive sont si âpres aux États-Unis, quand malgré tout le constat d'échec y fait consensus, c'est parce que les hommes politiques américains sont devenus les otages du vote des minorités, qui refusent logiquement que l'on attente à leurs privilèges[4].

C'est la peur de ne pas être réélue qui paralyse totalement la classe politique : « *Le coût politique de la discrimination positive peut toutefois apparaître, dans certaines circonstances, comme extrêmement élevé. Lorsque la contestation se traduit par des immolations en série, des émeutes sanglantes et la chute du gouvernement (Inde, 1990) ; lorsque, plus pacifiquement, elle se manifeste par des référendums d'initiative populaire exprimant un rejet massif de l'affirmative action (Californie 1996, État de Washington 1998), l'incapacité des démocraties à interrompre ces programmes « provisoires » aussi manifestement impopulaires suscite, de prime abord, une certaine perplexité* »[5]. Gwénaële Calvès expose que ce coût est toutefois justifié par l'intérêt électoraliste : « *L'explication est à rechercher, comme l'a montré de manière convaincante la politiste Sunita Parikh, du côté des stratégies électorales qui se déploient sur un marché politique foncièrement pluraliste, structuré autour de coalitions d'intérêts généralement précaires et*

toujours contre la suppression de leur ZEP, *Nice-Matin*, 3 décembre 2014 ; Déclassement de ZEP à Hyères : les parents d'élèves, les professeurs et les enfants dans la rue, *Var-Matin*, 10 décembre 2014.

1 Cité par Gwénaële Calvès : David Pitts, « Discrimination positive : polémique électorale aux États-Unis », *La Gazette électorale*, Washington, 30 mars 2000.

2 Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, pp. 40-49.

3 Daniel Sabbagh, « Vertus et limites de la discrimination positive indirecte dans l'enseignement supérieur : l'expérience du Texas et de la Californie », *Mouvements*, n° 55-56, 2008, p. 103.

4 Malika Sorel, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007, p. 99.

5 Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, pp. 43.

réversibles. Les politiques préférentielles fondées sur l'appartenance ethno-raciale offrent, dans un tel contexte, un atout décisif pour les acteurs du jeu politique : elles leur permettent de s'appuyer sur des clientèles électorales stables, homogènes et préconstituées. Le mécontentement même que finissent par engendrer ces politiques, dans la mesure où il consolide la « polarisation raciale » du champ politique, contribue, dans cette perspective, à garantir leur pérennité »[1] .

Aucun pays ayant mis en place des mesures préférentielles n'a signalé que des bénéficiaires souhaitaient abandonner leur régime de faveur pour obtenir l'égalité de traitement avec les autres citoyens. Il nous semble extrêmement naïf de croire qu'il en soit autrement par chez nous. De plus, il est assez facile de comprendre qu'il est plus confortable de bénéficier d'une telle protection, dans un contexte économique tendu comme le nôtre, où la lutte pour garder et retrouver un emploi est de plus en plus dure.

La discrimination positive n'a de positive que son nom. Politique d'ouverture qui finit par provoquer de détestables replis communautaires. Politique d'aides coûteuses. Politique d'économies ruineuses. Qui plus est, comme on l'a aperçu au cours de ce bref résumé, la politique de discrimination positive a changé : « *le nouveau cours qui leur a été impulsé aux États-Unis – et, pas ricochet, dans un très grand nombre d'autres pays – a radicalement changé leur physionomie ainsi que la justification qui leur est apportée. Il ne s'agit plus d'instituer, à titre dérogatoire, des traitements préférentiels destinés à favoriser un rattrapage socio-économique entre groupes inégaux. Il convient désormais d'imposer une représentation équitable qui inscrive lisiblement, dans la structure même des institutions, le nouveau visage de l'égalité : l'égale dignité et le droit égal au respect et à la considération. Le combat pour l'égalité entre les groupes se joue désormais sur le terrain de la* reconnaissance – *reconnaissance des différences, de la diversité des identités et du pluralisme culturel* »[2]. Elle s'est actualisée. Elle n'en n'est pas moins inique. Elle enferme toujours les gens dans des déterminismes culturels et renforce toujours autant la lutte de tous contre tous, en ruinant la solidarité nationale de tous les pays qu'elle traverse

§ II : Le bilan contrasté de la discrimination positive territoriale

L'évaluation des politiques publiques est un exercice délicat, il est difficile d'être péremptoire, d'affirmer qu'une politique est un échec ou une réussite incontestable, de trancher un

1 Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, pp. 43-44.
2 Gwénaële Calvès, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », septembre 2004, 2ème édition, p. 58.

peu trop précipitamment. Il est préférable de s'en tenir à un principe simple : l'évaluation des politiques publiques dépend du référent sur lequel on se place. La discrimination positive employée en politique de la ville ne fait pas exception. Rien n'est absolu, réussites comme échecs sont discutables. Globalement on ne peut pas dire que la politique de la ville est une réussite : des mesures provisoires qui durent en sont le signe flagrant. Néanmoins si l'on s'instruit des thèses de Christophe Guilluy, pour qui les banlieues populaires des grandes villes agissent comme des « *sas* » entre le Nord et le Sud, les choses peuvent être vues de manière différente. La politique de la ville peut même revendiquer certains succès (A). Mais il y a le revers de la médaille, comme cette fonction de « *sas* » perdure, les réussites sont réduites systématiquement à néant. Alors cette politique est semblable au châtiment de Sisyphe, tout est toujours à recommencer (B).

A) Les réussites

Pour comprendre la première réussite et appréhender convenablement la politique de la ville et ses effets sur les quartiers sensibles, il est primordial de prendre en compte une variable largement méconnue par la recherche : la mobilité résidentielle. Aucun diagnostic fiable, aucune évaluation sérieuse n'est possible sans cette donnée : les Z.U.S. sont les territoires où les habitants sont les plus mobiles de France[1]. Cette réalité est l'une des principales causes de la persistance des difficultés[2] que nous verrons plus tard. Une autre persistance est également perceptible, celle des pouvoirs publics, et d'une partie des sociologues[3], à considérer ces territoires comme des ghettos, notion qui offre « *un point de vue statique et essentiellement négatif* »[4]. Cette antienne permet d'occulter les dynamiques démographiques pour tenter d'expliquer « *l'incrustation des difficultés sociales* »[5].

1 *Observatoire des Zones Urbaines Sensibles - Rapport 2005*, Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, 2005, p. 124.

2 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 38.

3 Voir entre autres : Éric Maurin, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. La rubrique des idées, septembre 2006 ; Didier Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Robert Laffont, coll. Le monde comme il va, 2008 ; Hervé Marchal, Jean-Marc Stébé, *La ville au risque du ghetto*, Tec & Doc Lavoisier, coll. Sciences du risque et du danger, 2010 ; Manuel Boucher, *Les internés du ghetto. Ethnographie des confrontations violentes dans une cité impopulaire*, L'Harmattan, coll. Recherche et transformation sociale, 2010 ; Un contradicteur notable de ces thèses : Loïc Wacquant, *Parias urbains. Ghetto, banlieues, État. Une sociologie comparée de la marginalité sociale*, La Découverte Poche, coll. Sciences humaines et sociales, 2009.

4 Pierre Gilbert, « « Ghetto », « relégation », « effets de quartier ». Critique d'une représentation des cités », *Métropolitiques*, février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Ghetto-relegation-effets-de.html#nh8.

5 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 39.

À la différence des ghettos américains, dont bien souvent on y est né et on y meurt, les Z.U.S. françaises sont des territoires où la mobilité est très forte. Ce fait rend caduque toute comparaison à un intervalle de temps, puisque selon la date où l'on observe un territoire, ce sont bien les mêmes quartiers mais ne sont pas les mêmes habitants. Dès lors une dégradation, une stagnation ou encore une amélioration de certains indicateurs socio-économiques (souvent globaux) dans ces quartiers entre deux dates bien précises, ne reflète pas une évolution des conditions de vie des personnes présentent en début de période, mais résulte surtout des changements induits par la mobilité résidentielle[1]. C'est le défaut majeur de ce genre d'étude, associée à une approche territoriale ; plus on restreint le territoire d'étude, plus la mobilité résidentielle des habitants aura d'incidence sur les résultats de cette étude. Au final, le défaut de sa prise en compte[2] sert une rhétorique sur quartiers ségrégués d'où l'on ne sort pas, mais dans le même temps nuit à l'image de la politique de la ville puisqu'elle masque sa plus grande réussite : les mobilités positives.

Le géographe a poussé plus loin l'analyse de cette mobilité résidentielle des habitants des Z.U.S[3]. Il considère que la question de l'intensité des flux migratoire conditionne la compréhension de la crise des banlieues, qui elle-même est directement liée au changement de « *fonction* » des quartiers sensibles depuis trente ans.

Il remarque notamment que : « *sous le double effet de la métropolisation et de la transformation de l'immigration de travail en immigration familiale, ces territoires sont pour partie devenus des sas entre le Nord et le Sud ; c'est aujourd'hui leur principale fonction. Ce constat, que les politiques refusent à assumer, s'applique à une part croissante de ZUS situées dans les grandes agglomérations. Le parc de logements sociaux mais aussi le parc privé dégradé, comme c'est le cas*

1 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 39.

2 La Cour des Comptes prend, depuis peu de temps, cet indicateur en compte : *La politique de la ville : une décennie de réformes*, La Documentation française, juillet 2012, p. 24. Quant à l'O.N.Z.U.S., c'est un des rares organismes à étudier ces mobilités. L'Observatoire national des zones urbaines sensibles (O.N.Z.U.S.) a été créé par la « loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281. Cette loi a réaffirmé la nécessité de réduire les inégalités entre les territoires et améliorer les conditions de vie des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'O.N.Z.U.S. a la charge d'améliorer la connaissance pouvoirs publics sur les territoires concernés, notamment en termes statistiques, et d'évaluer les politiques publiques qui y sont menées en termes de moyens et d'impact. Placé auprès du ministre de la Ville, il s'inscrit dans une démarche plus générale qui, depuis une dizaine d'années, fait de l'évaluation systématique des politiques publiques une priorité.

3 Voir également : Jean-Louis Pan Ké Shon, « Mobilités internes différentielles en quartiers sensibles et ségrégation, Document de travail », n° 137, juin 2006, pp. 12-24 ; Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *La mobilité résidentielle et sociale des ménages qui quittent les quartiers Politique de la Ville*, Cahier n° 5, mai 2013, adresse universelle : http://www.urbalyon.org/AffichePDF/Observatoire_partenarial_de_la_Cohesion_sociale_et_territoriale_-_la_mobilite_residentielle_et_sociale_des_menages_qui_quittent_les_quartiers_Politique_de_la_Ville_-_Enquete_habitants-_cahier_n-_5-3765 ; Voir le dossier thématique sur la mobilité résidentielle des habitants des Z.U.S. entre 1990 et 1999 : *Observatoire des Zones Urbaines Sensibles - Rapport 2005*, Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, 2005, pp. 116-118.

pour les copropriétés de Clichy-sous-Bois, ont permis d'accueillir une part importante des vagues migratoires depuis la fin des années 1970 à nos jours »[1].

Ce grand mouvement touche presque intégralement les quartiers sensibles des plus grandes villes françaises ; les primo arrivants légaux ou illégaux, et/ou des ménages précaires viennent prendre la place de ménages en phase d'intégration sociale et celle des jeunes diplômés. Dans le même registre, l'O.N.Z.U.S. remarque : « *la faiblesse relative des revenus des emménagés récents par rapport aux plus anciens est un phénomène régulièrement observé dans les études sur la mobilité*. […] *Dans le parc H.L.M. des Z.U.S., le revenu par unité de consommation médian des personnes installées depuis moins de cinq ans (environ 1 200 000 personnes) est de 26 % inférieur à celui des personnes déjà en place (très légèrement plus nombreuses). Dans le parc HLM de la partie hors Z.U.S. des unités urbaines comprenant une Z.U.S., ce différentiel de revenu au détriment des nouveaux arrivants n'est que de 18 %. Dans le parc locatif privé, les nouveaux arrivants ont également des revenus moins élevés que les occupants déjà en place : - 15 % en Z.U.S., soit un différentiel bien plus net que hors Z.U.S., où ce déficit de revenu médian n'est que de - 3 %* »[2]. Dit moins techniquement par le sociologue Pierre Gilbert : « *Loin de l'image de l'enfermement dans des ghettos, ces résultats suggèrent que, pour une part importante de la population, le fonctionnement des cités se rapproche de celui des quartiers de transition, sur le modèle, fondé par l'école de Chicago, des quartiers de première installation jouant un rôle transitoire dans le processus d'intégration des immigrés* »[3].

C'est là toute la problématique. Cette fonction de « *sas* » n'écarte pas la banlieue de la métropole, bien au contraire. Elle est même le signe de sa parfaite intégration à elle. Comme l'a analysé Christophe Guilluy : « *la nouvelle fonction de sas* […] *participe au processus de mondialisation des métropoles. Ce dernier est toujours décrit «* par le haut *». Les métropoles se mondialisent en intégrant l'économie-monde et ses secteurs les plus actifs. Ou oublie que cette intégration se réalise aussi «* par le bas *», avec l'accentuation des flux migratoires et les connexions économiques et culturelles qu'elles induisent. Souvent présentés comme culturellement relégués, ces quartiers sont en réalité au cœur de la dynamique de mondialisation des métropoles* »[4]. Ce constat

1 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 43.
2 *Observatoire des Zones Urbaines Sensibles - Rapport 2005*, Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, 2005, pp. 74-75.
3 Pierre Gilbert, « « Ghetto », « relégation », « effets de quartier ». Critique d'une représentation des cités », *Métropolitiques*, février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Ghetto-relegation-effets-de.html#nh8.
4 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 46.

très juste met en lumière les difficultés liées à l'intégration des immigrés récents. Les migrations d'aujourd'hui ne sont pas celles d'hier, jadis pour le travail dans un contexte national, elles sont depuis 30 ans de peuplement dans un monde globalisé. Ce mondialisme défendu par le « *parti unique de l'universel* » domine les métropoles qui en sont bénéficiaires, reléguant loin les idées de Nation ou de frontières. Et c'est à ça que les différentes vagues d'immigration doivent s'intégrer. Autant dire qu'elles le font logiquement peu, ou pas. Cela explique au final le développement du communautarisme.

Après avoir mis de côté les représentations politiques, médiatiques et universitaires, presque caricaturales, sur les banlieues, et en considérant ces mêmes banlieues comme des « *sas* », il est possible de poser un regard différent sur la politique de la ville, souvent considérée injustement[1]. Christophe Guilluy note que : « *la permanence des flux migratoires induit mécaniquement des difficultés sociales spécifiques à ces lieux qui attirent des populations précaires et qui subissent le départ de ménages actifs et de jeunes diplômés* »[2]. Une fois pris en compte cet élément fondamental, il devient injuste d'évaluer la politique de la ville sur les seuls critères du chômage, des bénéficiaires du R.S.A., ou du taux de pauvreté[3] ; comme c'est toujours le cas.

La politique de la ville est la preuve que ces quartiers ne sont pas des ghettos, la preuve que l'État n'a jamais abandonné ces territoires. On peut constater, grâce à une multitude de sources (rapports de la Cour des Comptes, rapports annuels de l'O.N.Z.U.S., études de l'I.N.S.E.E., doctrine…), que la situation dans les quartiers sensibles, suivant le domaine évalué, est marquée par une stagnation, voire une très légère amélioration. Ce résultat conduit à constater une réussite partielle de la politique de la ville. Malgré des flux migratoires sans précédent[4], continus, et qui ne

1 Sur le supposé échec de la politique de la ville, voir les ouvrages : Thomas Kirszbaum, *En finir avec les banlieues ? : Le désenchantement de la politique de la ville*, Nouvelles éditions de l'Aube, coll. Bibliothèque des territoires, 2015 ; Jacques Donzelot, *Quand la ville se défait : Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Points, coll. Points Essais, 2008 ; Michel Kokoreff, Didier Lapeyronnie, *Refaire la cité : L'avenir des banlieues*, Seuil, coll. La République des Idées, 2013 ; les rapports : *La politique de la ville : une décennie de réformes*, La Documentation française, juillet 2012 ; Ministère de la ville, *Rapport « Pour une réforme radicale de la politique de la Ville - Ca ne se fera plus sans nous - Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires » présenté par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache*, juillet 2013 ; ou les articles : Politique de la ville : quarante ans d'échecs, *Le Monde*, 5 février 2015, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/02/05/politique-de-la-ville-quarante-ans-d-echecs_4569855_4355770.html ; Trente ans d'échecs de la politique de la ville, *Mediapart*, 24 janvier 2015, adresse universelle : http://www.mediapart.fr/journal/france/240115/trente-ans-d-echecs-de-la-politique-de-la-ville ; Constat d'échec pour la politique de la ville, *Le Figaro*, 17 juillet 2012, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2012/07/17/01016-20120717ARTFIG00570-constat-d-echec-pour-la-politique-de-la-ville.php.

2 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 47.

3 *Observatoire des Zones Urbaines Sensibles - Rapport 2013*, Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, 2013.

4 On estime depuis une quinzaine d'année à environ 200 000 immigrés légaux et 100 000 clandestins par an ce flux. Depuis 2006, peu de chiffres sont communiqués. Pour les chiffres antérieurs, toujours d'actualité : Guy Neyret, Xavier Thierry, Michèle Tribalat, *Rapport final de la mission statistique sur les ressortissants étrangers au ministre*

semblent pas se tarir, elle est parvenue à « *absorber* » les difficultés sociales qui sont nées de la persistance de ces flux, à maintenir une forme de paix sociale. Même si cette tâche s'apparente au châtiment de Sisyphe, condamné perpétuellement à monter un rocher au sommet d'une colline et qui finit par redescendre, elle n'en est pas moins réelle.

Il y a également un point important à évoquer : la situation de ceux qui arrivent dans ces quartiers. À l'aide d'études sérieuses, il est aisé de constater que les personnes qui arrivaient avaient un niveau socio-économique inférieur (primo-arrivants au chômage, sans qualification, parfois ne parlant même pas le français…) à ceux déjà présents, et que, en revanche, celles qui partaient avaient un niveau socio-économique supérieur (actifs, jeunes diplômés…)[1]. Les primo-arrivants ne sont, la plupart du temps, pas même encore insérés dans la société française. Leurs revenus sont souvent très bas, voire inexistants et leur taux de chômage atteint des sommets. Pourtant, de nombreux rapports et études et notamment ceux de l'O.N.Z.U.S., nous révèlent que les principaux marqueurs socio-économiques sont relativement stables dans ces quartiers[2]. Or nous savons également que les flux migratoires sont d'une ampleur sans précédent et qu'ils sont permanents. Cette stagnation des marqueurs ne peut mécaniquement avoir qu'une cause : les investissements continus de l'État.

Pour la parenthèse, ce constat porte en lui le problème des flux migratoires. Cette question demeure un sujet particulièrement sensible, qui fait régulièrement l'objet de manipulations. L'Insee s'est d'ailleurs retrouvé dans une situation délicate, lorsqu'en 2006, le vénérable institut a dû reconnaître qu'il avait minimisé les chiffres de l'immigration[3]. Pour les démographes et autres professionnels qui se sont penchés sur le sujet, cette révélation n'a pas été une surprise. En revanche, la levée tardive de l'omerta est assez symptomatique du tabou dans lequel se trouve encore la France lorsque l'on évoque la question de l'immigration et, à fortiori, la régulation de ces flux. Le problème est que ce silence gardé sur la réalité des chiffres durant des années, a engendré une méfiance des citoyens sur la question et a autorisé la multiplication de discours contradictoires, qui eux-mêmes entretiennent la méfiance. Nous sommes dans un cercle vicieux.

---

de l'Intérieur, 1998 ; Xavier Thierry, « Les entrées d'étrangers en France : évolutions statistiques et bilans de l'opération de régularisation exceptionnelle de 1997 », *Population*, n° 55, 2000, pp. 567-619 ; Xavier Thierry, « Les entrées d'étrangers en France de 1994 à 1999 », *Population*, n° 56, 2001, pp. 423-450 ; Xavier Thierry, « L'évolution récente de l'immigration en France et éléments de comparaison avec le Royaume-Uni », *Population*, n° 59, 2004, pp. 725-764.

1 *Observatoire des Zones Urbaines Sensibles - Rapport 2013*, Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, 2013.

2 Même si depuis trois ans, cela est moins vrai. Compte tenu des effets de la crise économique qui commença en 2008.

3 *INSEE Première*, n° 1098, août 2006, non paginé.

Revenons en à la politique de la ville, elle a permis l'élévation sociale d'un nombre important de personnes vivant dans ces quartiers ; ce sont les mobilités positives. Christophe Guilluy remarque : « *la mobilité social des habitants* [des Z.U.S.] *est rarement évoqué. Elle est pourtant une réalité en banlieue. D'abord, pour les étrangers et notamment primo-arrivants qui, en s'arrachant à la réalité sociale de leur pays d'origine, s'inscrivent de fait dans une dynamique d'ascension. Ce processus est souvent suivi d'une mobilité scolaire, puis, et même si celle-ci ne touche qu'une infime fraction de la population, d'une mobilité sociale. Mais sur ce point, il faut rappeler que la faiblesse de la mobilité sociale des jeunes issus de l'immigration n'est pas une spécificité, elle est la norme dans l'ensemble des milieux populaires* »[1]. Ce phénomène de mobilité positive existe, on le nomme même « *beurgeoisie* », mot-valise fondé sur les mots beurs et bourgeoisie, désignant ces personnes issues de l'immigration maghrébine faisant partie de « *l'élite* » française[2].

Parmi les exemples de mobilité sociale, on peut noter l'accession à la propriété des ménages. Il n'y pas de chiffre généraux permettant de quantifier le taux d'accession à la propriété des ménages dans les quartiers sensibles. En revanche, plusieurs éléments factuels, comme une étude[3] réalisée dans une banlieue du Nord de Paris, confirment qu'une partie de ces habitants se fondent dans la France périphérique, une fois partis de la banlieue. Autre point important, l'investissement des immigrés non-européens dans leur pays d'origine. Une vaste étude[4], faite pour le compte du journal marocain Le Courrier de l'Atlas, révélait que 40 % des personnes interrogées possédaient un bien dans leur pays d'origine ; et que 32 % avaient l'intention d'en acquérir un. Mieux, cette réussite ne concernait pas seulement les employés, quoi que majoritaires, puisqu'elle touchait toutes les catégories socio-professionnelles.

À côté de cette réussite, relevons en une autre : la rénovation urbaine. Fondée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite « *loi Borloo* »)[5], et structurée autour d'un objectif de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires. À cette fin, un Programme national de rénovation urbaine (P.N.R.U.) a permis « *le rétablissement des conditions d'habitat décent dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, leur désenclavement et le développement des activités et des services* », présenté dans

1 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 55.
2 Sur ce sujet, voir : Rabah Aït-Hamadouche, « La *beurgeoisie* d'origine algérienne, ou les débuts d'une intégration à marche forcée », *Hommes et migrations*, n° 1244, juillet-août 2003, pp. 47-53.
3 Marie Cartier, Isabelle Coutant, Olivier Masclet, Yasmine Siblot, *La France des « petits-moyens » : enquête sur la banlieue pavillonnaire*, La Découverte, coll. Texte à l'appui, mars 2008.
4 « Maghrébins de France, comment vivent-ils ? », *Courrier de l'Atlas*, juin 2007.
5 « Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », *J.O.*, 2 août 2003, p. 13 281.

l'exposé des motifs de la loi comme « *une étape essentielle pour la sortie de ces territoires de la spirale de l'exclusion économique et sociale* »[1]. Depuis la connaissance des premiers résultats de la rénovation urbaine, les responsables politiques français ont sans relâche et contre toute évidence, célébré son succès. Contrairement à tous les autres programmes et actions développés par politique de la ville depuis les années 1980, dont l'échec a été régulièrement proclamé, la réussite du P.N.R.U. est unanimement saluée, du Président de la République qui louait en 2008 « *le travail remarquable de l'A.N.R.U. et ses premiers succès* »[2], jusqu'aux habitants des quartiers en cours de rénovation (et plus encore des quartiers voisins) dont la satisfaction a été mesurée par plusieurs sondages commandés et largement publicisés par l'A.N.R.U., en passant par les responsables du monde H.L.M.[3] et du 1% logement, premiers pourvoyeurs de fonds du P.N.R.U., qui ont été les plus prompts à dire que ce programme était « *un succès incontestable* », suivant l'expression d'un de ses principaux dirigeants affirmant que « *ce succès dépasse les prévisions les plus optimistes, les chiffres le montrent* »[4].

Mais pour quelle raison le succès du P.N.R.U. peut ainsi être présenté comme incontestable ? C'est essentiellement parce que ses réalisations sont visibles, voire spectaculaires : « *la disparition des traces du passé dans un nuage de poussière et une odeur de poudre* »[5]. À la différence d'autres actions de la politique de la ville développées dans les mêmes quartiers, invisibles pour ceux qui n'y résident pas, la rénovation urbaine produit, comme le soulignent à raison ses promoteurs, « *des transformations visibles* », « *des métamorphoses que chacun peut voir* » dans les grands ensembles. La démolition de barres et de tours, remplacées par des maisons de ville et de petits immeubles collectifs banalement disposés le long des voies nouvellement créées permet effectivement d'opérer une transformation aussi visible que pouvaient l'être ces quartiers hors normes dans le paysage urbain. Le malentendu réside dans la confusion entre réalisations et résultats, ce qui permet de faire l'économie de l'examen de ses effets et de son impact. Ainsi Xavier Darcos, alors ministre de tutelle de l'A.N.R.U., a-t-il pu « *salue[r] les résultats visibles et concrets*

1 Exposé des motifs de la « loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », adresse universelle : http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=DABADAB2A77F5C49B543EBE15A64AB5A.tpdila13v_2?idDocument=JORFDOLE000017760141&type=expose&typeLoi=&legislature=12.

2 Nicolas Sarkozy, Discours consacré à la « Nouvelle politique pour les banlieues », 8 février 2008, adresse universelle : http://www.cnle.gouv.fr/Discours-de-Nicolas-Sarkozy-Une.html.

3 Renaud Epstein, « ANRU : Mission accomplie ? À quoi sert la rénovation urbaine ? », *La ville en débat*, P.U.F., 2012, p. 44.

4 Alain Sionneau, « Le contenu du projet de loi de rénovation urbaine », *Urbanisme*, hors-série n° 30, février 2003, p.12.

5 Renaud Epstein, ANRU : Mission accomplie ? À quoi sert la rénovation urbaine ?, in *La ville en débat*, P.U.F., 2012, p. 51.

obtenus par l'ANRU depuis 2004 »[1] quelques jours après avoir reçu le rapport 2009 de l'O.N.Z.U.S. qui montrait que les objectifs de réduction significative des écarts entre les Z.U.S. et leur environnement posés par la loi Borloo pour la période 2004-2008 n'avaient pas, loin s'en faut, été atteints. Car, en dépit d'une mobilisation sans précédent de ressources pour la rénovation urbaine et des transformations visibles que celle-ci a produites, les résultats sont loin d'être au rendez-vous. Les opérations de rénovation urbaine n'ont eu qu'un effet limité en termes de mixité fonctionnelle et ne sont pas du tout parvenues à rétablir la mixité sociale désirée[2]. Pis encore, à l'échelle des quartiers, la démolition-reconstruction a produit de la fragmentation résidentielle et de la ségrégation sociale[3] et, à l'échelle des agglomérations, les écarts entre les quartiers prioritaires et leur environnement renseignés par l'O.N.Z.U.S. se sont accrus depuis 2003.

Faut-il dès lors décrocher la bannière « *Mission accomplie* » de la façade de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ? La réponse est non. Le P.N.R.U. n'a clairement pas produit les résultats attendus, et n'est même pas parvenu aux niveaux de réalisations définis dans la loi[4]. Comme nous l'avons noté précédemment, et tout à fait paradoxalement, il est toujours présenté comme le programme à succès après une longue série d'échecs de la politique de la ville et Jean-Louis Borloo, qui aimait présenter l'A.N.R.U. comme « *son bébé* », peut mettre au sommet de son bilan la création de cette agence qui a transformé en quelques années la France des grands ensembles en un vaste chantier. De ce point de vue, la mission est effectivement accomplie : les projets de renouvellement urbain (G.P.V. et O.R.U.) élaborés depuis 1998 dans une centaine de villes sont devenus des opérations concrètes[5], souvent bien plus massives que ce qui avait été initialement envisagé, et l'A.N.R.U. a réussi à susciter de nouveaux projets dans plus de trois cents autres villes qui n'avaient, pour la majorité d'entre elles, jamais envisagé la démolition-reconstruction de leurs quartiers d'habitat social.

---

1 Xavier Darcos, Communiqué de presse, 2 décembre 2009, adresse universelle : http://www.anru.fr/index.php/fre/Espace-presse/Communiques-Dossiers-de-presse/Relatif-au-bilan-d-etape-du-Programme-National-de-la-Renovation-Urbaine.

2 Voir à ce sujet le rapport 2008 du C.E.S. de l'A.N.R.U., qui se singularise au milieu des productions relatives au P.N.R.U. en opérant une distinction entre réalisations et résultats, comme l'indique son titre : « Rénovation urbaine 2004-2008 : Quels moyens pour quels résultats ? »

3 Christine Lelévrier, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ?», *Espaces et sociétés*, 2010, pp. 140-141.

4 Le P.N.R.U., dont le terme a été repoussé à 2013 (puis renouvelé pour 10 ans en 2014), devait conduire à la démolition et la reconstruction de 250 000 logements locatifs sociaux, ainsi qu'à la réhabilitation de 400 000 H.L.M. supplémentaires. Les réalisations seront largement en deçà de l'objectif fixé : fin 2009, les opérations programmées prévoyaient 131 000 démolitions, 125000 reconstructions et 293 000 réhabilitations.

5 Renaud Epstein, ANRU : Mission accomplie ? À quoi sert la rénovation urbaine ?, in *La ville en débat*, P.U.F., 2012, p. 61.

En parvenant à obtenir l'engagement de centaines de villes dans son programme, l'Agence a fait d'une pierre deux coups. Tout d'abord, elle a obtenu la mobilisation de milliards d'euros des collectivités locales et des H.L.M. pour une contribution étatique limitée : près des deux tiers des 40 milliards d'euros[1] de travaux prévus sur la période 2004-2013 sont pris en charge par les bailleurs sociaux (42% du total) et les collectivités (21%) ; quant aux subventions de l'A.N.R.U., légèrement inférieures à 30% du coût estimé du programme, elles proviennent pour l'essentiel des caisses du 1% logement[2]. Ensuite, l'inscription d'un grand nombre de communes dans le P.N.R.U. a permis à l'Agence de s'assurer un soutien indéfectible de leurs maires, qui cumulent leur mandat avec celui d'élu intercommunal, départemental, régional ou national. Ce faisant, elle s'est constituée un puissant réseau d'affidés permettant la mobilisation des ressources des différents niveaux de collectivités tout en empêchant l'émergence d'un débat public sur la politique de rénovation urbaine. C'est au regard de ces deux réussites, intimement liées, que l'on peut parler de succès politique pour cette politique en échec.

Succès francs, succès mitigés ; tout n'est pas à jetter dans la politique de la ville. Sa plus grande réussite est d'avoir absorbé, au temps que faire se peut, les grandes vagues migratoires. Toutefois, dans certains domaines d'intervention, la réussite en demi-teinte a fait place aux échecs patents.

B) Les échecs patents

Des nombreux échecs de la politique de la ville, il en est un qui est massif : l'éducation prioritaire. Pourtant les études portant sur les résultats de l'éducation prioritaire ne foisonnent pas. C'est pour cette raison que le travail de Roland Bénabou, Francis Kramarz et Corinne Prost[3], réalisé avec le soutien de la Direction de l'évaluation et de la prospective (D.E.P.), est précieux. Aucun recueil de données statistiques ne semble avoir été organisé en vue de l'évaluation de la politique des zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.), cela malgré sa composante de discrimination positive, une innovation politique majeure dans la France de 1982, malgré son enjeu pour les orientations sociales qui dépassait largement la sphère des politiques éducatives, et malgré ses extensions successives et le coût de sa mise en œuvre qui augmentait.

1 Ce montant est obtenu en additionnant les montants alloués pour le P.N.R.U. pour la période 2004-2008 et pour sa prorogation jusqu'à 2013.

2 Renaud Epstein, « ANRU : Mission accomplie ? À quoi sert la rénovation urbaine ? », *La ville en débat*, P.U.F., 2012, p. 64.

3 Roland Bénabou, Francis Kramarz, Corinne Prost, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380, 2004.

Certes, des enquêtes ont été conduites en interne, mais les données adaptées auraient impliqué de larges échantillons en Z.E.P. et hors Z.E.P., des informations sur tous les élèves des classes sélectionnées, avec des mesures standardisées des réussites en début et en fin d'année, des indicateurs du contexte social et économique des zones et, pour bien faire, des observations avant et après les classements en Z.E.P. En l'absence de telles sources, on comprend que les auteurs, comme d'autres avant eux, se soient efforcé d'évaluer cette politique par l'exploitation de données qui n'ont pas été conçues à cet effet. L'action de la D.E.P. consiste à enrichir constamment ses systèmes d'information et invite de plus en plus souvent les chercheurs à les utiliser sur des sujets très divers.

En l'espèce, la politique des Z.E.P. semble désormais bien ancrée dans le paysage juridique français et, nous l'avons vu, aucune réforme en profondeur de ses principes ou de sa mise en œuvre n'a été jusqu'ici sérieusement envisagée. Au contraire, elle a même connu des phases successives de relance, en 1989-1990, en 1997-1999 et en 2010-2011, visant principalement à en élargir l'emprise, alors que ni son efficacité globale, ni sa capacité à corriger l'inégalité des chances n'étaient clairement établis. C'est que, en touchant désormais un cinquième des écoliers et des collégiens, elle semble avoir renoncé à concentrer les efforts de l'institution scolaire sur les plus démunis : on peut même craindre qu'elle constitue de plus en plus un instrument assez formel de politique sociale, adossée aux différentes politiques de la ville. Un tel outil, dont la force symbolique est par ailleurs très grande, semble de plus en plus difficile à remettre en cause.

Dans le domaine pédagogique, comme l'illustre le rapport Moisan-Simon (1997)[1], les Z.E.P. sont apparues d'abord comme des terrains d'expérimentation et l'on pourrait penser que l'évaluation se prononce, en partie, sur la qualité d'ensemble de ces expériences et, par extension, sur l'opportunité qu'il y avait à les mettre en œuvre. Mais, comme le soulignent Martine Kherroubi et Jean-Yves Rochex en 2002, les innovations produites ont été incorporées dans la doxa pédagogique et ont contribué à remodeler l'ensemble du système éducatif. Dans ces conditions, « *il est aujourd'hui extrêmement malaisé de définir ce qu'est la spécificité des ZEP, du niveau national jusqu'au niveau local* »[2].

1 Catherine Moisan, Jacky Simon, Les déterminants de la politique scolaire en zone d'éducation prioritaire, *La Documentation française*, septembre 1997.

2 Martine Kherroubi, Jean-Yves Rochex, Les ZEP: vingt ans de politiques et de recherches, *Revue française de pédagogie*, 2002, n° 140, p. 109.

La question des moyens, quant à elle, s'inscrit dans un débat classique en économie de l'éducation, ouvert dès 1966 par le rapport Coleman[1], qui avançait que la réussite scolaire aux États-Unis était principalement influencée par le contexte familial et la composition du public scolaire, tandis que les ressources des écoles avaient peu d'impact. Plusieurs économistes ont adhéré à ce point de vue et démontré la stabilité des performances scolaires observée aux États-Unis depuis 30 ans, malgré le doublement de la dépense par élève. Ils militent pour des réformes radicales de l'organisation du système scolaire. Dans cet esprit, on ne devrait attendre aucun effet des moyens attribués aux Z.E.P., quels qu'ils soient[2]. De toute façon, les auteurs montrent que le classement en Z.E.P. s'accompagne d'une augmentation très modeste des moyens de chaque établissement et surtout très progressive : un effet visible de ce mouvement sur les performances scolaires est donc improbable, quel que soit le point de vue que l'on adopte sur le débat de fond[3].

Ainsi, on peut s'interroger sur le contenu réel d'une politique des Z.E.P. évaluée à la fin des années 1990, et prédire sans grande difficulté l'absence d'effet de cette politique, sa substance s'étant partiellement évaporée avec le temps. De ce point de vue, une évaluation sur les années immédiatement postérieures à 1982, dans un contexte très différent, serait alors bien plus intéressante : on serait aussi plus proche du militantisme qui a porté cette expérience et dont il faut mesurer la force pour comprendre l'attachement particulier du personnel enseignant à cette politique.

Les évaluations statistiques disponibles ont été réalisées tardivement et, sans surprise, elles constatent que l'effet du classement en Z.E.P. sur les performances scolaires des élèves est très faible. Roland Bénabou, Francis Kramarz et Corinne Prost confirment ce résultat, et, en enrichissant la méthode par une utilisation astucieuse des informations dont ils disposaient, l'établissent avec robustesse. En comparant les établissements avant puis après leur changement éventuel de statut, ils ont réussi à identifier les écarts constants dans le temps qui les différencient, indépendamment du classement en Z.E.P. Cela constitue le meilleur moyen d'éviter d'attribuer au statut Z.E.P. des contrastes qui ne lui sont pas liés, ce que la seule prise en compte d'un ensemble de variables observées dans des données ne suffit pas à neutraliser.

1 James Coleman, Ernest Campbell, Carol Hobson, James McPartland, Alexander Mood, Frederic Weinfeld et Robert York, Equality of Educational Opportunity, *US Government Printing Office*, Washington, 1966, 18 p..

2 Ce point de vue est développé dans : Martine Kherroubi, Jean-Yves Rochex, Les ZEP: vingt ans de politiques et de recherches, *Revue française de pédagogie*, 2002, n° 140, p. 103-131.

3 Étant donné que la contribution des collectivités locales au budget des établissements est mal connue, il n'est même pas certain que les écarts entre Z.E.P. et non-Z.E.P. soient plus grands que les disparités à l'intérieur du groupe des établissements non classés.

Pour entrer plus dans le détail de leur travail, les données sur la réussite scolaire de l'élève se limitent à deux types. Il s'agit tout d'abord, pour chaque année, de l'orientation suivie : passage en classe supérieure, redoublement ou orientation vers une filière technologique. Le deuxième type d'information concerne la réussite ou l'échec à tout examen passé par l'élève, et en particulier au baccalauréat[1]. Ici, quatre mesures de réussite scolaire sont utilisées :

- l'obtention d'un diplôme ou sortie du système scolaire sans diplôme ;
- l'accès en quatrième générale ou orientation vers un cursus technologique ;
- l'accès en seconde générale ou technologique ou orientation, à l'issue de la cinquième ou de la troisième, vers un cursus technologique ne menant pas à une seconde ;
- l'obtention du baccalauréat, y compris technologique et professionnel ou l'orientation vers un cursus technologique n'aboutissant pas à un baccalauréat ou sortie du système scolaire avec le niveau baccalauréat mais sans le diplôme[2].

Trois résultats principaux se dégagent de cette étude des effets du passage en Z.E.P. de certains collèges dans les années 1980 et au début des années 1990. D'abord, la masse des dépenses supplémentaires engagées dans les établissements classés en Z.E.P. est très importante au niveau global. Cependant, il s'avère qu'elle est composée principalement de primes accordées aux enseignants. Les moyens affectés directement aux élèves se réduisent à quelques heures d'enseignement supplémentaires qui n'ont conduit à diminuer le nombre d'élèves par classe qu'assez peu et très lentement.

Ensuite, le classement des collèges en Z.E.P. s'accompagne d'une baisse de leurs nombres d'élèves et d'une accentuation de l'homogénéité sociale. Cette diminution de la population des établissements Z.E.P. est probablement liée à plusieurs facteurs : un évitement par des parents qui considèrent le « *label* » Z.E.P. comme négatif et trouvent des moyens pour que leurs enfants suivent

1 Les résultats au brevet des collèges sont également disponibles pour les élèves qui le passent. Ils n'ont toutefois pas été utilisés. En effet, cette mesure de réussite pose un problème d'endogénéité, car le passage du brevet est une décision volontaire avant 1987, variant avec les caractéristiques familiales et les politiques des établissements qui encouragent plus ou moins leurs élèves à passer cet examen. En outre, sur le panel de 1989, les résultats au Brevet ont été recueillis seulement pendant trois ans.

2 Roland Bénabou, Francis Kramarz, Corinne Prost, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380, 2004, pp. 32-33.

leur scolarité ailleurs, mais également un dépeuplement de certains quartiers des zones prioritaires[1]. En somme, la politique de Z.E.P. favorise le séparatisme, qu'il soit social ou culturel[2]. L'effet de stigmatisation, difficile à prouver dans le cas de la baisse du nombre d'élèves, semble plus net dans le cas des professeurs. Ainsi, la prime versée au personnel enseignant des Z.E.P. ne permet pas de le stabiliser ; la proportion de jeunes enseignants augmente continûment quoique légèrement dans les collèges de zones prioritaires.

Enfin, la mise en place des Z.E.P. n'a eu aucun effet significatif sur la réussite des élèves, mesurée par l'obtention d'un diplôme, l'accès en quatrième, en seconde, et l'obtention du baccalauréat. Comme les ressources financières autres que les crédits indemnitaires ne connaissent pas d'augmentation significative, ce résultat montre que les primes et les dimensions qualitatives des Z.E.P. – projets éducatifs spécifiques, etc. – n'ont pas d'impact sur la réussite scolaire[3].

De plus, la mise en œuvre de projets éducatifs spécifiques a été très disparate. Cette évaluation ne permet pas de conclure quels projets pédagogiques ont obtenu des résultats positifs ; l'estimation porte sur l'ensemble des zones prioritaires. L'étude indique ainsi que s'il y a eu gains dans certaines zones, ils ont été compensés par des détériorations dans d'autres zones. Or, en termes d'analyse de politique publique, ce résultat est curieux car les primes et autres ressources supplémentaires sont affectées à l'ensemble des Z.E.P.

La faiblesse de l'ampleur des ressources affectées directement aux élèves des zones prioritaires a pu être plus que dommageable si, parallèlement, le statut Z.E.P. était stigmatisant dans l'esprit de certains acteurs[4]. Or cela semble être le cas pour les enseignants. Le classement en zone prioritaire est sans aucun doute interprété davantage comme le signe d'établissements difficiles plutôt que celui d'établissements vers lesquels des moyens accrus sont mis à disposition pour améliorer la réussite scolaire. Pourtant, selon le rapport Moisan-Simon (1997), une des conditions de réussite des Z.E.P. serait, en particulier, la stabilité du personnel éducatif.

De façon plus générale, les mesures du type des Z.E.P., qui instaurent des programmes d'aides ciblés pour certains établissements, devraient être évaluées avant d'être largement étendues,

1 Ces deux facteurs ne sont d'ailleurs pas totalement indépendants, puisqu'une réputation dégradée des établissements scolaires locaux peut s'ajouter aux autres raisons (logement, sécurité, etc.) qui entraînent la désaffection pour certains quartiers.

2 Éric Maurin, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. La rubrique des idées, septembre 2006, pp. 28-29.

3 Il est évidement possible qu'elles en aient sur la satisfaction des élèves ou des enseignants.

4 Roland Bénabou, Francis Kramarz, Corinne Prost, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380, 2004, p. 30.

par exemple en s'inspirant des expériences contrôlées mises en place dans d'autres pays : sélection aléatoire au sein de « *cibles* » définies par des critères explicites et transparents, et constitution de groupes traités et groupes de contrôle, qui permettent ensuite d'utiliser des méthodes d'évaluation couramment appliquées dans le domaine médical, et plus récemment, social et éducatif. Ces évaluations permettent ensuite de ne généraliser à grande échelle que les expériences qui ont montré une réelle efficacité. Le problème est que, les méthodes d'attribution du statut Z.E.P. sont restées plus que floues, ce qui a immanquablement conduit à diluer le concept d'établissement en difficulté. Ainsi, Martine Kherroubi et Jean-Yves Rochex, en 2002, écrivent que « *la méthode d'identification des zones est laissée aux recteurs* [...] *Méthode statistique et démarche politique y conjugueront leurs effets, et cette procédure conduira à d'importantes disparités régionales* »[1]. On montre, par ailleurs, dans le document de travail du CREST n° 2003-38 qu'en plus des critères liés à la présence de populations défavorisées et d'échec scolaire, l'attribution du statut Z.E.P. s'explique aussi très souvent par des considérations d'ordre politique.

Appréhender les échecs de la politique de la ville nécessite de pousser plus loin, de voir plus large. Nous l'avons démontré, la politique de la ville a fait de l'élévation socio-économique des populations des quartiers un de ses chevaux de bataille et des milliards ont été investis pour atteindre cet objectif. Depuis quelques années maintenant, le contexte économique est quelque peu déprimé et est notamment marqué par une stagnation du P.I.B. depuis 2012. Mais malgré le volontarisme public sur ces territoires la situation de l'emploi dans les Z.U.S. décroche à nouveau après un relatif ralentissement de la dégradation entre 2010 et 2011. En 2012, le taux d'activité des résidents de Z.U.S., âgés de 15 à 64 ans est de 60,6 % contre 70,9 % dans les « *unités urbaines environnantes* »[2]. Ce taux, qui cumule les actifs occupés et les chômeurs, est en nette diminution par rapport à l'année précédente (- 1,0 point) alors qu'il se consolide dans les unités urbaines environnantes (+ 0,4 point) et de manière générale en France métropolitaine (+ 0,5 point). Les résultats obtenus en matière d'emploi en France métropolitaine et en unités urbaines englobantes sont globalement très proches. Le taux d'activité des 15-64 ans en Z.U.S. est en 2012 inférieur de plus de 10 points à celui de la moyenne nationale ou plus précisément des unités urbaines englobantes avec un écart en nette augmentation[3]. En quelques mots, la discrimination positive n'y fait rien, non seulement la situation est moins bonne dans les Z.U.S., mais en plus elle se dégrade plus fortement.

1 Martine Kherroubi, Jean-Yves Rochex, « Les ZEP: vingt ans de politiques et de recherches », *Revue française de pédagogie*, 2002, n° 140, p. 103-131.

2 Le terme « *unités urbaines environnantes* » ou « *unités urbaines englobantes* » revient très souvent dans les rapports de l'O.N.Z.U.S. et désigne tout simplement unité urbaine dont dépend la Z.U.S.

3 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, pp. 45-56.

Cette diminution du taux d'activité s'accompagne d'une baisse continue depuis 2008 de la part des actifs en emploi associée à une hausse de la part de chômage. Ainsi, depuis 2008, la part des actifs occupés a diminué en Z.U.S. de 7,4 points (- 1,7 point entre 2011 et 2012) alors que la part de chômage augmentait sur la même période de 4,0 points (+ 0,7 point entre 2011 et 2012). Dans les unités urbaines englobantes, l'évolution de la part d'actifs occupés et de la part de chômeurs est beaucoup moins marquée : la première a diminué entre 2008 et 2012 de 0,5 point (+ 0,1 point entre 2011 et 2012) quand celle des chômeurs augmentait de 1,7 point (+ 0,4 point entre 2011 et 2012). De manière générale, après une dégradation de la situation de l'emploi en Z.U.S. particulièrement importante entre les années 2009 et 2010, et une relative stabilisation entre 2010 et 2011, la situation se détériore à nouveau entre 2011 et 2012.

La situation de l'emploi des résidents en Z.U.S. se dégrade par rapport aux années précédentes. Après une forte progression entre 2009 et 2010, le taux de chômage en Z.U.S. a continué d'augmenter entre 2010 et 2011 sur un rythme un peu moins soutenu, avant d'accélérer de nouveau entre 2011 et 2012. Ce taux de chômage en Z.U.S. n'a ainsi pas cessé de progresser depuis 2008 pour s'établir à 24,2 % en 2012.

Dans les « *unités urbaines englobantes*[1] », après être restée relativement stable entre 2009 et 2011 (autour de 9,5 % de taux de chômage), la situation se dégrade également entre 2011 et 2012 dans de moindres proportions (à 9,9 %, + 0,5 point) : l'écart avec les Z.U.S. ne cesse par conséquent de croître. De fait, avec 14,4 points de différence le taux de chômage des 15-64 ans est, en Z.U.S., près de deux fois et demie supérieur à celui que l'on mesure dans les agglomérations accueillant ces quartiers. Ce qui ne semble franchement pas être une réussite pour la politique de la ville.

L'accès à l'emploi est particulièrement difficile pour les jeunes actifs. Les moins de 25 ans sont les premiers touchés par ces évolutions : la proportion de jeunes de 15 à 24 ans en emploi chute ainsi de 1,5 point pour s'établir à 20,0 % (27,2 % dans le reste des mêmes unités urbaines), la proportion de chômeurs augmentant de 1,7 point à 16,3 % (8,2 % pour les jeunes des mêmes unités urbaines vivant dans d'autres quartiers)[2].

1 Le terme est très régulièrement utilisé par l'O.N.Z.U.S. dans ses rapports annuels. Selon la définition de l'Insee, la notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat. Est alors considérée comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Les unités urbaines englobantes des zones urbaines sensibles sont les unités urbaines comprenant chacune au moins une ZUS.

2 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, pp. 45-56.

Une des fortes particularités des Z.U.S. en termes d'activité et de rapport à l'emploi chez les 25-64 ans reste l'écart important entre hommes et femmes : déjà beaucoup plus élevé que dans le reste du territoire avant la crise de 2008, celui-ci s'accentue fortement depuis, traduisant une tendance au retrait des femmes de la sphère professionnelle. L'effet d'une conjoncture dégradée se traduit plus pour elles par une augmentation des taux d'inactivité, alors que pour les hommes, c'est principalement le taux de chômage qui augmente. Ainsi, en 2012, le taux d'activité des hommes de 25 à 64 ans résidant en Z.U.S. dépasse de plus de 20 points celui des femmes (78,5 % contre 58,2 %). La diminution globale du taux d'activité des 25-64 ans depuis 2008 est commune aux deux sexes mais est plus accentuée chez les femmes. Depuis 2008, le taux d'activité des hommes a ainsi baissé de 1,9 point quand celui des femmes diminuait de 5,6 points. A contrario, les taux d'activité restent assez stables dans le temps au sein des autres quartiers des mêmes agglomérations, et progressent même sensiblement entre 2011 et 2012 (de manière un peu plus prononcée chez les hommes). Si le taux d'activité masculine est supérieur dans les unités urbaines englobantes à celui des Z.U.S. (6,3 points de différence), les écarts sont nettement plus importants pour les femmes (16,8 points d'écart).

Autre sujet essentiel, l'incidence du niveau d'étude. On constate que, quel que soit le lieu de résidence étudié, le niveau d'études obtenu a une forte incidence sur le taux de chômage puisqu'un niveau d'études plus élevé a tendance à mieux protéger du chômage. Ainsi, en Z.U.S., les actifs de 25 à 64 ans ayant eu un diplôme d'un niveau supérieur au Bac présentent le plus faible taux de chômage (11,3 %). A l'inverse, les actifs ayant un niveau de qualification inférieur au BEP ou au CAP connaissent des taux de chômage beaucoup plus élevés (26,3 %). Pour autant par rapport à 2011, excepté pour les niveaux d'études comparables au Bac, tous les niveaux d'études sont touchés de manière analogue par une hausse du taux de chômage. Ainsi, le taux de chômage pour les niveaux inférieurs ou égaux au BEP-CAP croît de 1,1 point alors que pour les niveaux supérieurs au Bac il augmente de 0,9 point. Le haut niveau de chômage observé en Z.U.S. trouve en partie son origine dans la plus forte exposition au chômage des niveaux d'études les plus faibles surreprésentés dans ces quartiers, ce qui renvoie à l'autre grand échec de la politique de la ville.

Néanmoins, en comparaison avec les unités urbaines englobantes, les taux de chômage observés pour un même niveau de qualification (et ce, même pour les niveaux d'études supérieurs) restent très significativement plus élevés en Z.U.S., dans un rapport pratiquement du simple au double. Ainsi, les actifs de niveaux Bac ou BEP-CAP présentent des taux de chômage en Z.U.S. plus forts (respectivement 17,5 % et 20,9 %) que celui des titulaires d'un niveau inférieur au BEP ou CAP en unités urbaines englobantes (13,9 %). De même, le taux de chômage moyen en Z.U.S.

des titulaires d'un diplôme supérieur au Bac (11,3 %) est supérieur à celui des niveaux Bac ou BEP-CAP en unité urbaine environnante[1].

Les immigrés sont nettement plus touchés par le chômage que les autres actifs de 25 à 64 ans. En Z.U.S., leur taux de chômage atteint 26,2 % en 2012 contre 18,6 % pour les non immigrés. Les niveaux atteints dans les unités urbaines englobantes sont moins élevés mais la différence entre immigrés (15,0 % de chômage) et non immigrés (7,4 %) reste importante. Les raisons sont multiples, mais le manque de qualification est prépondérant. Ainsi, en Z.U.S., parmi les 25-64 ans actifs occupés ou chômeurs, 59 % des immigrés sont d'un niveau scolaire inférieur au B.E.P. ou au CAP, contre 44 % en moyenne sur l'ensemble des actifs de 25-64 ans résidant en Z.U.S. Toutefois, comme l'a montré la Dares[2], ces différences de niveau de diplôme n'expliquent qu'en partie la plus grande difficulté des immigrés résidant en Z.U.S. à trouver un emploi : à niveau de diplôme équivalent, les personnes résidant en Z.U.S. sont moins protégées contre le risque de chômage et le fait d'être immigré augmente dans tous les cas ce risque[3].

Beaucoup de chiffres cités, mais pour quelle conclusion ? Il apparaît difficile de ne pas reconnaître un échec de la politique de ville. Malgré toutes les mesures, lois, institutions créées, la discrimination positive, les investissements massifs, les incitations fiscales ou simplement financières, la politique de la ville demeure globalement un échec. Malgré tous ces efforts, la situation n'a pas changé, pis encore, elle s'est dégradée sur le plan de la sécurité, de l'emploi, de l'activité économique ; le niveau des élèves a baissé, le séparatisme ne cesse de gagner du terrain, laissant même place dans certains quartiers à un « *sécessionnisme* » culturel, avec son lot de tensions et de revendications.

Que ce soit par son objectif de réduction des inégalités qui n'est pas atteint, ou par son incapacité à enrayer la lente dégradation des Z.U.S., la politique de la ville ne tient pas ses promesses. Pour autant il n'est pas simple de trancher. La politique de la ville n'est pas une catastrophe en soi. Alors oui ces dernières années ont été marqué par une dégradation de la situation mais si l'on prend en compte la mobilité résidentielle et l'arrivée de nouveaux immigrés[4] non qualifiés dans ces quartiers, l'échec est à relativiser.

1 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, pp. 55-56.
2 Mahrez Okba, « Habiter en Z.U.S. et être immigré : un double risque sur le marché du travail », *Dares*, novembre 2009.
3 Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Rapport annuel 2013, p. 56.
4 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, pp. 43-47.

Conclusion de la Section II

Le principal problème de la politique de la ville réside dans la démarche qui fut choisie pour la mettre en place : la discrimination positive. Les pouvoirs publics, en optant pour ce mode d'action, ont donné à la politique de la ville une tare dont elle ne se dépêtra sûrement jamais. La discrimination positive clive, sépare, elle crée des inégalités plus que ce qu'elle en corrige, malgré toute la bonne volonté que l'on peut y mettre. Les éléments de droit comparé confirment tour à tour cette analyse. Chaque pays qui l'a adoptée ne sait plus comment s'en défaire.

Tout n'est pas sombre pour autant, notamment en matière scolaire ou sociale. Mais ses réussites sont systématiquement gâchées par le nécessaire recommencement de l'entreprise. Nous avons rappelé la notion de « *sas* » démontrée par Christophe Guilluy : les banlieues des métropoles françaises servent de porte d'entrée de l'immigration. Et cette immigration, depuis la fin des années 1990, se maintient à des taux élevés y compris en période de crise économique. Notre pays a perdu la maîtrise de ses frontières.

Finalement, poser la question de la réussite, ou non, de la politique de la ville n'est pas la bonne façon d'aborder les problèmes de ségrégation urbaine. Oui c'est un échec, oui elle n'a jamais vraiment fonctionné, oui elle ne fonctionnera sûrement jamais. Mais la bonne question à poser est : à côté de quoi est-elle passée ? La politique de la ville est une action publique borgne, elle ne voit qu'une partie du problème. Elle ne voit, et considère, que les problèmes sociaux des métropoles.

Conclusion du Chapitre II

Avec ce chapitre nous avons démontré la concentration des moyens vers les métropoles ; doublée de la *potestas* confiée par les pouvoirs publics. Très logiquement, après le volet institutionnel, c'est le volet urbanistique qui subit un *aggiornamento* avec la politique de renouvellement urbain, mais surtout par la création de la politique de la ville et le nombre considérable de dispositifs qu'elle mît en place : des instruments sociaux, financiers ; davantage de services publics, davantage de fonctionnaires. Tout cela est venu en démonstration de notre argumentation principal : les pouvoirs publics ne jurent que par les métropoles.

Il ne faut pas pour autant se méprendre dans nos propos, cet attrait est cohérent, car depuis le début de la globalisation, et cela fut renforcé après le tournant de 1983, ces territoires sont les plus attractifs économiquement et également les plus compétitifs ; ce sont des lieux de décision, de concentration du pouvoir ; c'est là où il y a le plus d'emplois, de création d'entreprises, de prospérité. Sans doute aveuglés par la réussite insolente de ces territoires, qui contrastaient avec l'enlisement d'autres territoires, les pouvoirs publics sont devenus borgnes. Ils ont cessé de considérer la ségrégation urbaine hors de ces métropoles. Pourtant, la « *France périphérique* » existe bien.

Outre cet handicap principal, sans doute celui qui l'a perdra, la politique de la ville, telle qu'elle fût déployée, en comportait d'autres notamment la discrimination positive. Cette démarche choisie avait tout d'une bonne idée. Elle permettait de faire de la discrimination positive, mais sans le dire. Le critère choisi était géographique, et était censé ne pas viser des groupes d'individus en particulier. Cet astuce permettait également de contourner les obstacles juridiques qui se seraient présenté devant une discrimination positive classique. Sauf que les mêmes effets néfastes, que dans les pays où elle fût appliquée, firent leur apparition en France : piteux résultats, création d'inégalités, incompréhension de la majorité des gens face à cette démarche.

Si la politique de la ville volait de succès en succès, ces errements auraient été sans doute oubliés. Malheureusement, le chemin qu'elle prit fut celui des échecs successifs. On peine à trouver ce qui fonctionne vraiment ; les réussites sont provisoires. Cela nous renvoie à notre question première, celle de son coût. Son coût financier, à l'heure de la raréfaction de l'argent public, et son coût en matière de rupture d'égalité. Avec le principe d'égalité des territoires qu'elle a balayé, et avec l'inégalité avec la « *périphérie* » qu'elle a institué. Finalement, se pose la question très sérieuse de son coût pour l'intérêt général ?

TITRE II

LE DROIT DE L'URBANISME ET LE TRAITEMENT DE LA SÉGRÉGATION URBAINE : LA PÉRIPHÉRIE DÉLAISSÉE

« *L'ordre et l'ordre seul fait la liberté, le désordre fait la servitude* ». CHARLES PÉGUY

Nous avons présenté la face chatoyante de la France. Ces territoires qui ont réussi à tirer leur épingle du jeu, qui ont réussi économiquement, qui ont pu s'adapter à la globalisation. La France des métropoles, de la « *nouvelle donne* » urbanistique, de la politique de la ville. À côté de celle-ci, il y a la « *France périphérique* », selon l'expression du géographe Christophe Guilluy, qui désigne par elle le versant sombre du pays, les territoires oubliés par les pouvoirs publics. C'est la France des fermetures d'usines, des plans sociaux, et des nouveaux radicalismes ; la France qui ne vote pas ou qui vote souverainiste ; la France des grands espaces et majoritaire en terme d'habitants. La « *nouvelle donne* » urbanistique n'est pas responsable de cette situation. Les causes sont à rechercher pêle-mêle dans la globalisation, le virage néo-libéral de 1983, l'euro ; tout ce qui a renforcé le mécanisme de concurrence accrue des territoires, et qui conduit à une concentration excessive de l'activité économique dans les zones les plus productives. Ce mécanisme a été renforcé, il existait donc auparavant : la force de l'ordre urbanistique était qu'il en atténuer les effets négatifs, sur tout le territoire. Ce n'est pas du tout le but poursuivi par la « *nouvelle donne* » urbanistique, d'essence ultralibérale ; les pouvoirs publics ont favorisé les territoires qui, finalement, en avaient le moins besoin, livrant à eux mêmes les autres (Chapitre I).

Peu de personnes contestent le désarroi urbanistique actuel, l'échec de la « *nouvelle donne* ». En se concentrant uniquement sur les métropoles, elle a aggravé la fracture entre les territoires. Les circonstances ont fait qu'elle n'a pas pu produire les effets qui étaient escomptés. La mixité sociale n'est pas apparu, encore moins la mixité culturelle. Quant à la volonté de vivre-ensemble elle s'est transformée en illusion, en idéal inatteignable. Pourtant les moyens n'ont jamais fait défaut. Dès lors combien de temps encore l'opération de calfatage durera ? Pour certains juristes et urbanistes, les pouvoirs publics ont pris conscience de ces fractures françaises, ils ont tiré les leçons des erreurs passées, ils ont pris enfin la décision d'organiser la « *périphérie* ». Plusieurs éléments, de première

importance, semblent en effet indiquer cette inflexion : la création du C.G.E.T., l'insertion de villes du péri-urbain dans la nouvelle géographie prioritaire, etc. Des urbanistes fourmillent même d'idée pour organiser la « *ville diffuse* ». Si l'idée est séduisante et l'inflexion réelle, nous pensons qu'elle arrive bien trop tard ; le système qui a soutenu cette « *nouvelle donne* » est crépusculaire. La globalisation triomphante, l'ultra-libéralisme, la libre circulation des personnes et des marchandises, tout est à présent périmé. Pas dans la pratique mais dans la mystique : le peuple n'y croit plus. Et même dans la pratique, divers événements internationaux sont venus confirmer le délitement de cet ancien monde. Comme le dit Philippe de Villiers : le mur de Maastricht ne demande qu'à tomber. Dès lors, il y a peu de chances que cette « *nouvelle donne* » urbanistique se réforme de l'intérieur, il est fort probable que nous nous dirigions vers une recomposition politique de taille, qui à terme finira par entraîner une redéfinition de la ségrégation urbaine, et quand l'on sait son rapport à l'évolution du droit de l'urbanisme, celui-ci s'en trouvera changé, à n'en pas douter, une nouvelle fois (Chapitre II).

Chapitre I. La périphérie : des territoires en crise négligés

La dernière crise du capitalisme mondialisé, en 2008, a jeté une ombre sur le rêve de la globalisation heureuse. Une fois de plus, elle a été un retour brutal sur terre. Le meilleur des mondes, sans conflits, sans frontières, sans classes sociales, pouvait constituer un rêve atteignable dans les métropoles ; il était une illusion pour la « *France périphérique* ». La majeur partie du pays prenait en plein le contrecoups de cette crise, éléments désastreux qui venaient se greffer aux difficultés sociales existantes. Ces territoires étaient confrontés à cette double difficulté. Ils avaient été ceux qui souffraient le plus des conditions économiques (zones industrielles asséchées, zones d'emploi public), ils furent ceux pour qui la crise fut la plus difficile à supporter. Car pour y remédier, les pouvoirs publics ont décidé de réduire la voilure, l'argent public se faisait de plus en plus rare, ils augmentèrent, donc, les prélèvements tout en baissant les investissements. Cette politique d' « *austérité* » pénalisa en priorité ces territoires et ses habitants, les classes populaires de la « *France périphérique* » (Section I).

On ne peut pas aborder les problèmes de ces territoires qu'à travers le prisme de l'économie. Le versant politique est tout aussi important. Nous l'avons suffisamment répété, les pouvoirs publics ont organisé les métropoles, mais dans le même temps ils ont complètement délaissé la « *périphérie* ». Ces territoires sont en-dehors des citadelles métropolitaines, les pouvoirs publics ne les ont pas considéré. Ils les ont vu, essentiellement, comme des vieilles reliques amenées à disparaître. Dans une France devenue une économie de services, avec ses cadres et ses hipsters, ces territoires n'existaient pas. Politiquement également, la « *France périphérique* » fut la grande oubliée (Section II).

Section I : Des territoires en difficulté

Le recomposition des territoires a débuté, dans les années 1970 en France, sous l'effet du phénomène métropolitain. L'industrie s'est délocalisée dans la périphérie, avant de se délocaliser à l'étranger ; les grandes villes sont devenues des terres de service. Cette spécialisation progressive des territoires n'a eu de cesse de s'accentuer, et a conduit à la situation actuelle : les métropoles se portent bien tandis que la « *périphérie* » dévisse. Alors évidemment ce n'est pas toute la « *périphérie* » qui est en crise, et il s'en faut de beaucoup. À certains endroits, elle est même très

dynamique, que ce soit en terme d'emploi, de prospérité et même de démographie. Mais comme l'analyse très justement Christophe Guilluy les métropoles françaises demeurent les locomotives économiques du pays, notamment Paris, tandis que la « *périphérie* », qui contient la majorité des habitants, est le lieu de concentration des problèmes sociaux : licenciements, plans sociaux, chômage (§ I).

Pendant des dizaines d'années, les mécanismes de redistribution de notre pays ont permis d'atténuer les inégalités, de limiter les fractures, entre les territoires. La présence de fonctionnaires et de services publics maintenait, par divers mécanismes, un minimum d'activités économiques tout en évitant la constitution de trop grande poche de précarité. La crise de 2008 a aggravé la situation et mis en lumière les difficultés existantes. D'autant plus que les pouvoirs publics, contraints par un niveau de dette beaucoup trop haut, firent le choix de mener une politique d' « *austérité* », en restructurant les services publics et en baissant les dotations, notamment au département (§ II).

§ I : La recomposition des territoires

Depuis des temps immémoriaux la France possède des régions avec certaines spécialités économiques, mais aujourd'hui, à l'heure de la globalisation, et de la désindustrialisation qui l'a accompagnée, ces spécialités font parfois la faiblesse de ces territoires. À partir de telles constatations, il est tentant pour le chercheur de dresser une typologie de ces territoires dans lesquels peuvent se dessiner quatre France (A) ou bien deux (B).

A) Une spécialisation accrue des territoires

Pour paraphraser la célèbre formule de Balzac « *dans les grandes crises, les territoires se brisent ou se bronzent* ». La crise a traversé différemment les États, et à l'intérieur de ceux-ci, différemment les territoires. Mais avant de mettre la focale là-dessus, penchons nous sur l'impact de la crise, dont la nature est assez révélatrice des fractures sociales et territoriales dans notre pays. Ces éléments nous permettront de mettre en avant la raison pour laquelle la « *périphérie* » est autant concernée par cette crise.

Qui est le plus touché ? La première victime est incontestablement l'emploi masculin. En effet, les hommes qui occupaient 56 % des emplois salariés privés en 2007 ont subi 92 % des pertes d'emplois soit 350 000 emplois sur la période allant de décembre 2007 à décembre 2009, contre 30 000 emplois féminins. Comme souvent, cette crise a accéléré une tendance plus ancienne, qui dure environ depuis 1982 date à partir de laquelle les femmes ont bénéficié de 84 % des créations nettes d'emplois du pays. De plus, on constate clairement que ce sont les secteurs massivement masculins qui ont le plus souffert dans les décennies passées : ouvriers de l'industrie, agriculteurs, commerçants et artisans. Les nouveaux métiers qui sont venus compenser ces pertes, essentiellement dans le secteur des services, sont des emplois occupés majoritairement pas des femmes. On note même que depuis 1993, l'emploi des femmes n'a eu de cesse d'augmenter dans des secteurs chroniquement en déclin. En somme, les secteurs qui sont restés les plus rentables pendant la crise sont les services fortement féminisés dans le secteur sanitaire et social (94 % de femmes), la gestion immobilière (69 %), les activités administratives d'entreprise (87 %), le conseil de gestion (55 %), l'assurance (67 %) et les activités comptables (69 %).

Cette évolution est structurelle, mais s'est accélérée sous l'effet de la crise. Pour résumer, on pourrait dire que les secteurs sociaux et spatiaux les plus touchés étaient déjà les plus vulnérables : la crise rend les riches plus riches et les pauvres plus pauvres. Avec d'un côté les familles issues des classes populaires, « *monoactives* », qui perdent l'emploi du père et de l'autre des familles plus intermédiaires qui bénéficient d'un deuxième emploi pour la mère. L'écart se creuse inexorablement. Ce constat Christophe Guilluy l'a fait[1], et Laurent Davezies le partage : « *C'est toute une catégorie de* « petits Blancs » *qui voit sa situation absolue, mais aussi relative, se dégrader inéluctablement. En effet, les immigrés sont aujourd'hui sous-représentés dans la population ouvrière industrielle, s'étant portés vers des métiers d'ouvriers de service qui ont moins souffert de la crise : on le voit par exemple en Seine-Saint-Denis, qui a plutôt moins souffert de la crise que les autres départements. Il est du reste frappant de noter la forte analogie entre la géographie des territoires sinistrés*[2] *et celle, de plus en plus marquée, du vote Front national aux régionales de 2010, aux cantonales de 2011 et au premier tour des présidentielles de 2012*[3] [4] »[5].

1 Sur ce sujet voir : Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010.
2 Voir la carte dans l'ouvrage de Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 32.
3 La tendance est restée identique depuis, elle s'est même accélérée.
4 Voir la carte dans l'ouvrage de Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 38.
5 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 37-39.

Mais le pire sans doute, dans cette situation, est la négligence avec laquelle sont traitées ces classes populaires par les pouvoirs publics. L'emblématique manifestation de ce désintérêt est visible dans la stratégie électorale recommandée par la fondation Terra Nova en 2011 : délaisser la majorité des classes populaires et se concentrer sur la fraction immigrée[1]. L'influente fondation parle clairement, elle se moque de ces classes populaires qu'elle recommande d'abandonner définitivement. Seuls comptent les habitants des métropoles. Quant aux territoires de la « *périphérie* », que ces ménages les plus fragiles occupent, ils sont loin, très loin des élites politiques, et ils ne récoltent au final que le mépris des urbanistes et des intellectuels, ainsi que la haine des écologistes très prompts à juger leur « *empreinte environnementale* » excessive. Laurent Davezies renchérit : « *dans la France des années 2010, ils semble qu'ils aient tout faux. Cette stigmatisation qui ne dit pas son nom est une triste réponse à leur paupérisation, bien réelle, et à leur sentiment d'abandon. Les territoires qu'ils habitent, souvent des petits bassins démographiques, ne constituent pour aucun des grands partis politiques républicains des terres de mission où envoyer de jeunes politiciens ambitieux* »[2].

Ce tableau sombre ne l'est pas autant qu'il en a l'air. La France a une particularité par rapport à ses voisins puisque certains « *effets* » ont quand même pu amortir les conséquences de la crise. On constate qu'à son paroxysme le revenu disponible brut[3] a augmenté sur la même période 2008-2009 de 2,2 %. Une conjonction de mécanismes privés et publics ont permis cet effet d'amortisseur. Globalement, quand le revenu disponible brut a progressé de 2,2 %, le revenu du travail marchand a reculé de 0,1 %, le revenu du travail non marchand a progressé de 6 % et les prestations sociales de 10 %[4]. Ce sont ces mécanismes non marchands qui ont protégé le revenu des ménages et par là, la consommation et ses effets multiplicateurs d'emploi et de revenu. Le plus gros de cette consommation supplémentaire reste le fait des administrations publiques avec un ratio de un pour trois en leur faveur par rapport aux ménages.

1 Olivier Ferrand, Romain Prudent, Bruno Jeanbart, « Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ? », *Terra nova*, 10 mai 2011, adresse universelle : http://tnova.fr/rapports/gauche-quelle-majorite-electorale-pour-2012.

2 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 39-40.

3 Le revenu disponible brut est le revenu à la disposition des ménages pour consommer et épargner. Il comprend l'ensemble des revenus d'activité, des revenus du patrimoine et les prestations sociales, auxquels sont soustraits les impôts directs et les cotisations sociales. C'est une grandeur macro-économique.

4 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 39-40.

Mais là encore, les différents territoires ont été inégalement protégés par la consommation. L'effet de compensation a été présent mais il a moins joué à cause de la crise[1]. Ce cas de figure on le retrouva en analysant l'évolution du taux de chômage[2]. Finalement, les différents amortisseurs ont joué un rôle important dans l'atténuation de la crise de 2008-2009 en matière de revenu, d'emploi et de consommation. Les entreprises qui ont mieux maintenu l'emploi et les salaires ont limité la gravité de la récession, même si la France est à l'heure actuelle en train de rattraper son retard de restructuration. Laurent Davezies résume bien cette situation : « *Simultanément, plusieurs boucliers ont donc sinon protégé la France de la crise, du moins limité les dégâts bien plus efficacement que l'on a pu l'observer dans d'autres pays* […]. *Pourtant, ce bouclier a joué inégalement : alors que les territoires les plus dynamiques (dans l'ouest et le sud du pays) et les grandes métropoles ont subi un choc moins violent, ceux sont eux qui ont le plus bénéficié des effets d'amortisseur (emplois et revenus publics, progression des emplois privés du tertiaire supérieur ou du secteur domestique, montée de l'emploi féminin). En termes de territoire, de genre ou de catégorie sociale, le bouclier s'est appliqué de façon asymétrique* »[3].

La démonstration ne souffre d'aucune contestation, la France est meurtrie. Il faut à présent trouver ces fractures afin d'en dégager une typologie des territoires en se basant sur les enjeux auxquels ils sont confrontés. Laurent Davezies, économiste et spécialiste des questions d'aménagement, a produit un travail sérieux et très argumenté. Pour lui il y a quatre France. Deux critères sont retenus par l'auteur pour définir ces quatre France. Il y a d'une part, le niveau de dépendance du revenu disponible brut des ménages aux revenus non marchands (supérieur ou inférieur à 55 %) et, d'autre part, la dynamique de création nette d'emplois privés (supérieure ou inférieure à 2 %) entre 2000 et 2007. Comme l'auteur l'a précisé, il n'a pas voulu établir une typologie précise relative au contenu productif ou au potentiel de développement des territoires, mais plutôt une permettant de mettre en avant les enjeux et l'exposition aux risques de ces territoires[4]. Cela permet de dégager quatre grandes familles de territoires : « *marchands dynamiques* », « *non marchands dynamiques* », « *marchands en difficulté* » et « *non marchands en difficulté* »[5].

1 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 42.
2 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 46.
3 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 47.
4 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 71-72.
5 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 42.

Commençons par les territoires « *marchands en difficulté* ». Ce sont des territoires fortement ralentis, mais qui demeurent productifs. Certes, leur potentiel de production marchande subsiste, mais il est la plupart du temps concentré dans des secteurs en déclin chronique comme l'automobile, le textile, la mécanique ou encore la sidérurgie. Cela pourrait être Florange en Moselle. Depuis trente ans, ce sont les secteurs où les pertes d'emplois n'ont jamais été récupérées, même pendant les périodes de croissance économique. Qui plus est, ces zones d'emploi ne progressent que très légèrement dans les secteurs qui restent dynamiques en France (conseil en informatique, services supérieurs aux entreprises, centres d'appel, niches industrielles dans la chimie ou la fabrication de structures métalliques, etc.). Laurent Davezies précise les caractéristiques de ces territoires : « *Leur main-d'œuvre est moins qualifiée et plus ouvrière que dans les trois autres France (on y compte en moyenne 30 % d'ouvriers dans l'emploi, contre 23 % en France). Elles ont moins de retraités (qui les fuient quand ils ont les moyens) et elles ne bénéficient pas de revenus touristiques (elles comptent, en moyenne, deux fois moins de résidences secondaires que la moyenne nationale). Depuis vingt ans, le niveau de revenu de leurs habitants décroche légèrement par rapport à la moyenne nationale* »[1].

Deuxième type de territoire évoqué par Laurent Davezies : les territoires « *non marchands en difficulté* ». D'une certaine manière, ces territoires représentent l'avenir que l'on cherche à éviter pour les territoires « *marchands en difficulté* ». Ayant décliné très fortement, ils se retrouvent désormais dans une situation de dépendance vis-à-vis des revenus non marchands (60 % et même d'avantage si l'on comptabilise les prestations sociales et des pensions de retraite)[2]. Ce sont les territoires qui souffrent le plus et qui pourraient souffrir encore plus à l'avenir du fait des coupes budgétaires probables. C'est ce qu'on appelle la « *diagonale du vide* ». Les activités productives ont beaucoup diminué et continuent à décliner. Ces territoires ont subi le quart de la perte de ces emplois sur cette période. Pas de reconversion significative à l'horizon si bien que les principaux secteurs d'emploi sont désormais, outre l'emploi public, les activités médico-sociales et les services aux ménages.

Sur le même schéma que les zones en difficulté, il y a au sein des territoires « *dynamiques* » des zones « *marchandes* » et « *non marchandes* ». Laissons à Laurent Davezies le soin d'exposer ses constatations que l'on retrouvent dans son ouvrage *La crise qui vient* : « *Les zones d'emploi*

1 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 73.
2 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 74.

« marchandes dynamiques » *constituent le moteur de la croissance française. On trouve, dans cette* « France qui gagne »*, la plupart des métropoles (Paris, Lille, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Rennes, Grenoble), ainsi que de plus petites, très industrielles (Les Herbiers, Cholet, Colmar ou Vitré), et des zones touristiques (Maurienne, Briançon, Mont-Blanc).* […] *Ce sont les territoires qui ont réussi le virage de la grande restructuration du système productif dans les dernières décennies. Ils ont connu, eux aussi, une forte désindustrialisation (perte de 31 % de leurs emplois de fabrication entre 1982 et 2006, contre 30 % en moyenne nationale), mais ils ont réussi leur reconversion. C'est ce qui explique le faible impact qu'a eu la crise de 2008-2009 sur leur emploi : des quatre France, c'est celle qui a le moins souffert (recul de 1,5 % de l'emploi salarié privé), à la fois parce qu'elle avait moins d'emplois vulnérables et plus d'emplois* « pérennes » *dans les secteurs modernes, notamment celui des services supérieurs, de l'informatique et des industries dynamiques (aéronautique, construction de matériel ferroviaire, pharmacie, agroalimentaire). C'est cette France qui a le plus vivement redémarré à l'année 2010. C'est dans cette France enfin que le revenu par habitant est le plus élevé et la dépendance aux revenus publics, notamment aux prestations sociales et plus encore aux pensions de retraite, est la plus faible* »[1].

Les territoires « *non marchands dynamiques* » ne sont pas non plus négligeables. Ils correspondent, peu ou prou, à l'Ouest et au Sud du pays, notamment l'Aquitaine, le Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes et la Bretagne, exception faite des métropoles qui s'y trouvent. Nous avons démontré l'existence d'un effet amortisseur de la consommation dans la résistance à la crise en France ces dernières années et c'est dans ces territoires que cet effet fut le plus important. Laurent Davezies les décrit de la manière suivante : « *c'est dans ces territoires – de loin et depuis longtemps – que le développement a été le plus fort : d'abord sur le plan démographique, avec un solde migratoire très positif (+3,5 %) essentiellement imputable aux ménages actifs et seulement pour un quart aux retraités. C'est aussi, des quatre France, celle où l'emploi salarié privé a le plus progressé entre 2000 et 2007 (10,9 %, alors que les zones* « marchandes dynamiques » *ne progressaient que de 8,5 % et que les deux zones* « en difficulté » *reculaient de 1,7 %). La crise de 2008-2009 l'a certes davantage touchée que la France* « marchande dynamique »*, mais moins que la moyenne nationale : elle a été protégée par le fort effet d'amortisseur lié aux revenus non marchands (60 % du RDB), inélastiques à la conjoncture. En revanche, elle a subi des revers dans les secteurs dynamiques comme le BTP et le tourisme marchand (hôtellerie)* »[2].

1 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 75-76.

2 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 77.

Toutefois, le tableau n'est pas parfait. La structure économique de ces territoires les rend très vulnérables à un retournement de tendance en matière de dépenses publiques et sociales. Leur dynamisme a attiré des chômeurs d'autres zones. Autre élément qui les expose, leur population active demeure peu qualifiée et souvent modeste avec une part importante des ouvriers du pays, donc plus dépendante aux prestations sociales (il y a davantage de chômeurs, de titulaires du R.S.A., de retraités…). En d'autres termes, étant donné la conjoncture actuelle, ce qui leur a permis de mieux résister à la crise va devenir sa faiblesse. Les mécanismes protecteurs de naguère sont en train de devenir les facteurs de la crise à venir.

Cette typologie mise en avant par Laurent Davezies est à a fois très instructive et très utile. Mais nous estimons qu'elle est insuffisante pour appréhender complètement la « *France périphérique* ». Où situer la « *périphérie* » dans tout cela ? Quelles sont les caractéristiques de cette dernière ? Comment la classer ? Dans quelle France doit-on la situer ? Autant de questions auxquelles il n'est pas aisé de répondre. Globalement la « *France périphérique* » semble aujourd'hui en difficulté, mais comme dans toute typologie il existe certaines faiblesses, nous tenterons de la définir au mieux.

B) Des territoires accablés

Dans la typologie des quatre France proposée par Laurent Davezies dans son ouvrage *La crise qui vient- La nouvelle fracture territoriale*, la France périphérique – notion issue d'une autre typologie – répond au moins et sans l'ombre d'un doute aux zones en difficultés, qu'elles soient « *marchandes* » ou « *non marchandes* ». Pour mettre en avant cette réalité, le géographe Christophe Guilluy, dans son ouvrage *La France périphérique* utilise un indicateur des fragilités sociales élaboré avec un autre géographe Christophe Noyé. Cet indicateur a permis à l'auteur de révéler ce qu'il appelle la « *France périphérique* ». Pour construire cet indice, ils ont utilisé huit indicateurs sociaux en stock et en dynamique. Méthode simple mais pertinente qui consiste à comparer les taux des huit indicateurs avec la moyenne nationale. L'auteur utilise sept indicateurs « *en stock* » et un indicateur en « *dynamique* » : la part d'ouvriers dans la population active, la part d'employés et d'ouvriers dans la population active, le taux de contrats de travail à temps partiel, le taux d'emploi précaire, le taux de chômage, le taux de propriétaires occupants précaires et enfin le dynamique l'évolution de la part des ouvriers-employés entre 1999 et 2010[1].

1 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, septembre 2014, p. 29.

L'auteur explique dans son ouvrage la démarche scientifique utilisée pour arriver à ses résultats : « *Les communes ayant un taux supérieur à la moyenne nationale sont dotées d'un indice de 1 et ce séparément pour chaque critère. La somme des indicateurs obtenus pour chaque indicateur (0 ou 1) donne une note globale de fragilité qui varie de 0 pour les communes pour lesquelles tous les critères sont sous la moyenne nationale à 8 pour celles présentant des taux supérieurs pour l'ensemble des critères. Plus l'indice de fragilité est élevé, plus il reflète un cumul de difficultés sociales. À partir de l'indicateur de fragilité, on distingue les communes dont l'indice est supérieur ou égal à 3. Ces communes forment un ensemble de communes populaires et/ou fragiles. Une question s'est posée concernant les communes du périurbain des métropoles (25 plus grandes aires urbaines françaises). En effet, la typologie de l'Insee classe un très grand nombre de communes dans cette catégorie*[1]*, ce qui résulte des migrations alternantes et de l'attractivité exercée par les pôles d'emploi des métropoles sur ces espaces. Il a paru excessif de considérer ces communes comme véritablement intégrées à l'espace métropolitain, le parti pris d'en réintégrer une partie dans la* « France périphérique » *a donc été adopté. Ainsi, les communes du périurbain des métropoles ont été associées aux espaces périphériques dès lors que leur indicateur de fragilité est d'au moins de 3. Cela concerne un peu moins de 1700 communes dont près de 250 pour l'agglomération parisienne (principalement des communes de Seine-et-Marne et des départements limitrophes de la région). Sur les autres agglomérations, le nombre de communes ainsi reclassées est généralement inférieur à 50, sauf sur les aires urbaines très étendues que sont Bordeaux et Toulouse (un peu moins d'une centaine de communes)* »[2].

L'utilisation de cet indicateur des fragilités sociales conduit à un autre constat, ou plutôt une autre typologie que celle élaborée par Laurent Davezies dans *La crise qui vient*[3]. Certes d'aspect plus social, la typologie de Christophe Guilluy n'en demeure pas moins axée sur l'économie ou plutôt sur l'emploi. Laurent Davezies faisait de l'activité et de la croissance le point central de sa typologie, Christophe Guilluy parle d'emploi mais se pose les vraies questions à propos de ces emplois : Quel emploi ou quels emplois ? De quelle qualité ? Un emploi qui classe dans quelle catégorie sociale ? Second avantage, la typologie de Christophe Guilluy est encore plus *éclairante*, elle scinde le territoire en deux entre territoires intégrés et territoires populaires et/ou fragiles.

1 Cette typologie de l'INSEE fera l'objet d'une définition plus complète ultérieurement.
2 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, septembre 2014, pp. 28-30.
3 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 70-78.

Ce précieux outil change la donne, nous n'aboutissons plus du tout aux mêmes résultats. Pour Laurent Davezies, les zones dynamiques étaient majoritaires en part de population, ce n'est pas le cas avec Christophe Guilluy. Le calcul effectué par l'auteur l'amène à classer dans la catégorie « *Populaires / fragiles* » près de 70 % des communes françaises, communes qui regroupent plus de 64 % de la population. Une large majorité donc. Second constat, *« les communes les plus fragiles sont concentrées dans la France périphérique qui regroupe 98 % des communes classées* « populaire / fragile » *représentant 72 % des Français vivant dans les territoires fragiles* »[1]. C'est la meilleure réponse aux constats erronés de la politique de la ville, la pauvreté ne se concentre pas uniquement dans les banlieues des métropoles. Cette typologie fait apparaître une France périphérique à l'écart des grandes métropoles, celle des petites villes, des villes moyennes et des zones rurales, et où les D.O.M.-T.O.M. sont tout particulièrement concernés. Bref, la France des perdants de la globalisation. Pour autant, et à l'inverse de ce que la bien-pensance prétend en avançant des arguments aussi ridicules qu'inexacts[2], Christophe Guilluy ne nie pas les difficultés, bien réelles, des banlieues françaises. Finalement, il pose une question simple : y a t'il plus de jeunes sans perspectives à Florange ou à Saint-Denis ?

Nous avons exposé les différences entre la typologie de Laurent Davezies et celle de Christophe Guilluy, respectivement centrées sur le dynamisme des territoires analysés à l'aune de certains critères pertinents et sur les fragilités sociales, démontrées à l'aide de critères tout aussi pertinents. Est-ce que l'un de ces auteurs se tromperait ? Laurent Davezies constate que la France est très majoritairement « *dynamique* » avec 77 % de la population. Tout en reconnaissant, et ce à plusieurs reprises, que la France « *non marchande dynamique* » est très exposée aux aléas économiques et aux crises qui ne manqueront pas de survenir[3]. Il se trouve que c'est précisément cette France qui fournit le gros du contingent de la France « *dynamique* » avec 44 % de la population française totale. Finalement, nous aboutissons à des chiffres tout à fait similaires, puisque Christophe Guilluy obtient le chiffre de 64 % de la population, alors que Laurent Davezies arrive à 67 %. La classification n'est pas la même mais les chiffres sont identiques.

D'ailleurs, Christophe Guilluy constate le dynamisme de la France périphérique à plusieurs reprises. Il fonde son observation sur l'évolution de la population des villes-centres qui selon lui permet d'évaluer l'importance démographique de la « *ville dense* ». En réalité, l'étalement urbain

1 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, septembre 2014, p. 31.
2 Martin Vanier, « À quoi sert le discours de la fracture ? », *Urbanisme*, 2013, adresse universelle : http://www.urbanisme.fr/une-nouvelle-geographie-de-l-exclusion/debats-391/98.
3 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 76-78.

aidant, la population habitant dans les métropoles n'a cessé de régresser, ou s'est stabilisé. À l'heure actuelle, ces villes n'accueillent plus qu'un français sur quatre. De plus, même si on y ajoute les premières couronnes de leurs banlieues, la ville dense et centrale ne regroupe qu'une minorité de la population et les trente plus grandes agglomérations du pays pèsent « *seulement* » 35 % des Français[1].

Dès lors, où vit la majorité des Français ? Ces évaluations montrent qu'ils se trouvent aujourd'hui dans les territoires périurbains, ruraux et industriels et dans les petites ou moyennes communes à distance de la ville dense et des métropoles les plus actives. Pour faire le parallèle entre les deux typologies, on constate que Christophe Guilluy possède une position similaire à celle de Laurent Davezies sur le dynamisme de la périphérie : « *Depuis 1990, les espaces périurbains ont enregistré un taux de croissance en moyenne trois fois plus élevé que celui des centres urbains. Dans ces derniers, l'Insee estime que les trois quarts de la croissance de la population sont le fait des zones périurbaines, la ville dense ne participant qu'à hauteur de 25 % à cette augmentation. Si les chiffres les plus récents*[2] *montrent un ralentissement relatif de l'accroissement des couronnes périurbaines de Paris, Lyon, Marseille et Lille, celle-ci est compensée par la croissance démographique des espaces ruraux. La France périphérique continue en effet à attirer, notamment les départements ruraux. L'Insee précise ainsi qu'un certain nombre de départements – Landes, Vendée, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes et Lozère – ont enregistré de nombreuses arrivées depuis l'an 2000. On observe par ailleurs que les départements les plus urbanisés, comme l'Hérault ou la Haute-Garonne, accusent une perte d'attractivité au profit des départements ruraux voisins. Ce redéploiement vers les espaces ruraux n'entraîne pas mécaniquement une implantation dans la campagne profonde. Souvent – c'est le cas en Bretagne – ces installations ont lieu dans des petites villes de ces départements ruraux. La relation entre attractivité et caractère rural semble se renforcer depuis le début des années 2000, la France périphérique apparaissant de plus en plus comme le contre-modèle métropolitain* »[3].

Christophe Guilluy enfonce le clou en précisant à juste titre que le solde migratoire n'est pas le seul indicateur du dynamisme démographique de la périphérie. Il explique notamment qu'en matière de démographie, les résultats publiés en dehors de la communauté de spécialistes, souvent globaux, masquent une réalité bien présente. En effet, les banlieues possèdent un taux d'accroissement naturel à proprement parlé exceptionnel, mais les territoires périurbains et une

1 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 107.
2 I.N.S.E.E., Insee Première, *Évolution de la mobilité résidentielle entre 2004 et 2008*, juillet 2009.
3 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, pp. 107-108.

partie des espaces ruraux bénéficient d'un accroissement naturel très positif. Pour illustrer son propos, il fournit un exemple : « *La Mayenne enregistre le deuxième taux de fécondité le plus élevé de France (2,2 enfants par femme) derrière la Seine-Saint-Denis. Ce département est un des plus pauvres de France, composé majoritairement d'ouvriers et d'employés, est caractéristique d'une France périphérique et populaire qui ne se réduit pas à sa population âgée.* […] *Depuis le début des années 1990, cette dynamique est perceptible dans toutes les communes périurbaines et rurales situées dans les zones d'influence de Toulouse, Lyon, Rennes, Montpellier, Strasbourg, Grenoble, Bordeaux et Nice* »[1].

Mais nous l'avons démontré le dynamisme n'exclut pas les fragilités, et les questions sociales, comme celles de la place et de l'avenir des classes populaires à l'heure de la globalisation, sont loin d'avoir disparues. Si les thématiques sociétales semblent avoir remplacé la question sociale dans les métropoles, il n'y a bien que dans ces lieux que les choses se déroulent ainsi. En réalité la question sociale a été délocalisée des grandes villes aux zones périurbaines et rurales. C'est dans cette France périphérique que l'on retrouve la majorité des employés, des ouvriers, des agriculteurs et également l'essentiel des retraités modestes[2], souvent précaires, pour la plupart d'anciens ouvriers et employés[3].

C'est cette structure sociale que nous venons d'exposée qui rend la France périphérique plus vulnérable à la dégradation du marché de l'emploi. Chômage, développement du temps partiel subi, détériorations des conditions de travail, sont autant de phénomènes qui concernent d'abord les classes populaires. Christophe Guilluy fait remarquer dans son ouvrage Fractures françaises que : « *La géographie des plans sociaux est celle de la France périphérique, pas celle des métropoles. Ploufragan, Fontenay-le-Comte, Châtellerault, Saint-Savin, Saint-Claude, Malaucène, Baccarat, Sarreguemines, Lavelanet, Labège, Tonneins, Balagny, Nort-sur-Erdre, Clairoix… La longue liste des communes concernées par les plans sociaux sonne comme le tour d'une France rurale, industrielle, périurbaine, une France où les petites villes et les villes moyennes sont extrêmement nombreuses*[4]. *Les zones rurales connaissent une situation sociale d'autant plus critique que ces dernières années, elles ont subi conjointement des réductions d'emploi dans les secteurs de l'industrie et de l'agriculture.* […] *C'est dans ces espaces périurbains que se précarise une partie*

1 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, pp. 108-109.
2 Gaël Brustier, Jean-Philippe Huelin, *Recherche le peuple désespérément*, François Bourin Éditeur, octobre 2009, p. 55.
3 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 111.
4 Sur ce sujet, voir l'autre ouvrage de Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, septembre 2014, p. 56.

de la classe moyenne. Si elle se définit par une surreprésentation des catégories populaires, la sociologie de la France périphérique se construit aussi sur un sentiment de plus en plus marqué d'une relégation sociale et culturelle. L'ouvrier en milieu rural, l'employé du lotissement bas de gamme, le chômeur des régions industrielles, le petit paysan, partagent la même insécurité et la conviction que le processus de mondialisation n'a pas contribué à améliorer leur condition d'existence »[1].

Ces territoires vont mal : concentration de la pauvreté, fragilités accentuées, atteintes régulières à l'emploi. Le quotidien de la « *France périphérique* ». Les signes de cette agonie se multiplient mais ces territoires refusent de mourir : montée en flèche du vote front national, mouvements de protestations, les « *Bonnets rouges* », les nouvelles radicalités. À l'heure actuelle, ces mouvements ne semblent pas intéresser la classe politique et les médias, quand il ne sont pas directement conspués. Pourtant tout indique que cette situation, dans un futur proche, ne perdurera pas. La « *périphérie* » gronde de plus en plus fort, à raison, les problèmes s'aggravent. L'une des causes de cette aggravation est que les mécanismes qui naguère permettaient d'adoucir ces déséquilibres s'érodent.

§ II : L'AMENUISEMENT DU MÉCANISME DE COHÉSION TERRITORIALE

L'affaiblissement des territoires de la « *périphérie* » ne doit rien au hasard. Le marché libre, l'Europe, la globalisation, ce sont les noms des alibis des pouvoirs publics visant à masquer leur renoncement à défendre cette « *France périphérique* ». L'ouverture des frontières, et le choix de la monnaie unique, alors que nous ne sommes pas dans une zone monétaire optimale[2], conjuguée à l'absence, au sein de l'Union Européenne, d'un mécanisme de redistribution des richesses, à l'échelle du continent, ont détruit notre compétitivité industrielle. En deux décennies notre puissante industrie a été ravagée, laminée ; les plans sociaux se sont succédés. Évidemment ce sont les territoires où étaient implantés ces industries qui en ont subi les conséquences les plus lourdes. Pour autant, si cet état de l'économie explique le long enlisement dans la pauvreté et le chômage de ces territoires, il n'explique pas l'accélération soudaine depuis la crise de 2008.

1 Christophe GUILLUY, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 112.

2 L'illustration parfaite des défauts que peuvent engendrer un choc asymétrique dans une zone monétaire non optimale est l'Italie. Le pays lors de sa réunification tardive s'est retrouvé face à des déséquilibres majeurs. Le *Mezzogiorno* était plus peuplé mais sa belle industrie était moins compétitive qu'au Nord. Le Royaume des Deux-Siciles a progressivement était dépouillé, les industries sont parties ou ont fermées. Le film le Guépard aborde cette question du *Risorgimento*, et ses conséquences politiques et économiques.

Après tout, la globalisation fait sentir ses effets depuis quelques années, et la « *France périphérique* » a absorbé le choc jusque ici. La redistribution des budgets publics, fusionnés aux emplois public, formaient le matériel principal du bouclier qui protégeait ces territoires (A). Ce mécanisme était l'une des meilleures armes de lutte contre la ségrégation urbaine, puisqu'il ne prenait pas le problème à sa base, la commune, il le prenait globalement, à l'échelle du pays. Afin de conserver un certain équilibre entre les territoires.

La crise de 2008 servit de révélateur, ce système ne pouvait continuer tant il était coûteux. Le temps était aux économies, les pouvoirs publics épargnèrent soigneusement les budgets destinés aux quartiers de la « *nouvelle donne* » urbanistique, ils sabrèrent les autres, et forcément ceux destinés à la « *périphérie* ». Finalement ce bouclier naguère protecteur ne fit que s'amenuiser (B).

A) Un mécanisme efficace de cohésion territoriale[1]

Ce sujet n'est pas facile à étudier, comme le précise Laurent Davezies dans son ouvrage *La crise qui vient - La nouvelle fracture territoriale*, la partie non marchande des économies, c'est-à-dire celle qui est la plus contrôlée par les pouvoirs publics (57 % du P.I.B.), demeure à ce jour moins connue que la partie marchande. Il précise même : « *on sait beaucoup de choses sur les systèmes productifs privés, les entreprises, leur valeur ajoutée et leurs emplois, mais beaucoup moins sur le secteur public et social. Si les entreprises font l'objet d'une surveillance publique renforcée (par l'I.N.S.E.E., la Direction générale des impôts, la Sécurité sociale, l'U.N.E.D.I.C.), l'inverse n'est pas vrai. Ces dernières années, cependant, on note un début d'amélioration de l'information statistique fournie par l'INSEE sur la géographie des activités publiques* »[2].

Ce n'est pas tout, la dimension redistributive des budgets publics et sociaux, envers les différents territoires, est elle aussi très mal connue. La grande question est de savoir quels sont les territoires « *gagnants* » ou « *perdants* » au jeu de ces budgets. Sur cette question Laurent Davezies ironise : « *En fait, à la veille d'un bouleversement majeur des finances publiques, c'est-à-dire au moment de remettre en question le premier mécanisme de solidarité du pays, on ne sait toujours pas quelles étaient sa nature et son intensité par le passé !* »[3]. On remarque également que les enjeux les plus visibles, autour des questions de prélèvements et de dépenses publics et sociaux portent bien plus sur la part explicite des politiques territoriales, là où l'Action publique exprime une volonté

1 Nous reprenons ici les éléments de l'article de Laurent Davezies, « Les budgets publics et sociaux et l'aménagement du territoire », *Regards*, n° 41, janvier 2012

2 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 50-51.

3 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 51.

stratégique : politique de la ville, D.A.T.A.R., contrats territoriaux, grands chantiers, etc. Ce sont ces politiques qui focalisent analyses, discours et travaux de chercheurs.

L'administration n'a donc jamais produit de comptabilité, au moins au niveau régional, des prélèvements et des dépenses publics et sociaux sur le territoire. Même l'I.N.S.E.E. n'est toujours pas parvenu à produire des CR.A.P.U.C. (Comptes Régionalisés des Administrations Centrales) qui puissent compléter ses C.R.A.P.U.L. (pour les Administrations Locales). Du côté de travaux ponctuels d'études ou de recherches, on ne compte qu'un très faible nombre d'études, et toutes anciennes, portant sur la redistribution des revenus opérée par les budgets publics entre les ménages et entre les territoires. Laurent Davezies explique cela de la manière suivante : « *Cette pénurie d'analyses tient aux importantes difficultés conceptuelles et statistiques auxquelles on se heurte pour mener à bien ces calculs* »[1].

Pourtant cette redistribution des budgets publics et sociaux constitue le principal instrument de cohésion territoriale en France. Le budget de l'État et de la Sécurité sociale opèrent aujourd'hui, sans intention territoriale, des prélèvements en gros proportionnels au revenu des ménages et donc des territoires et distribuent des dépenses à peu près égales par habitant. Pour que le mécanisme fonctionne il manque un élément : le déplacement des populations sur le territoire. Tout cela combiné avec ce mécanisme qui permet de transférer des dizaines de milliards d'Euros des espaces « *prospères* » vers les espaces plus modestes et permet ainsi d'assurer une forme d'équilibre dans le développement territorial[2]. Malheureusement, nous ne disposons pas de chiffres récents qui puissent être mis au service d'une analyse actualisée. Les derniers calculs disponibles portent sur le milieu des années 1990 et ont été mis en œuvre à la demande de la Commission européenne dans le cadre de la préparation de son premier rapport sur la cohésion[3].

1 Laurent Davezies, « Les budgets publics et sociaux et l'aménagement du territoire », *Regards*, n° 41, janvier 2012, p. 152.

2 L'exemple le plus frappant fut celui que nous avons longuement développé : l'apogée de l'ordre urbanistique après la seconde guerre mondiale. Avec une redistribution intelligente de Paris vers la Province, non pas par un simple transfert d'argent mais par un transfert de pouvoirs, de compétences, de moyens, pour arriver à un développement.

3 Bernard-Henri Nicot, Fiona Wishlade, Laurent Davezies, Douglas Yuill, Sandra Taylor, Rémy Prud'homme, « Economic and Social Cohesion in the European Union : the Impact of Member State's Own Policies ». Regional Development Studies, n° 29. European Union, Brussels, 1998. Le chapitre de ce rapport portant sur les effets redistributifs interrégionaux des budgets publics dans sept grands pays européens a été publié en français par son auteur : Laurent Davezies, « Un essai de mesure de la contribution des budgets des pays membres à la cohésion européenne », *Économie et Prévision*, n° 138-139, avril-septembre 1999/2-3.

Quoi qu'il en soit, ces mécanismes rendent compte de la forte interdépendance économique des territoires français. Il n'y a là pourtant rien de spécifique à la France : dans tous les pays du monde, passé un niveau élémentaire de développement, les régions les plus riches et productives redistribuent d'importants montants de revenus vers les espaces moins développés de leurs pays par le jeu des prélèvements et des dépenses publics. Même si l'étonnant déficit de travaux sur la mesure de ces transferts opérés par les budgets publics rend difficile leur analyse, la simple prise en considération de l'écart entre les P.I.B. et les revenus disponibles bruts (R.D.B.) des ménages des régions françaises, sur l'année 2006, en suggère l'ampleur et le sens.

Pour illustrer notre propos, reprenons l'exemple de la région Île-de-France fourni par Laurent Davezies : « *En 2006, quand l'Île-de-France est à l'origine de 29 % de la valeur ajoutée créée dans ce pays (France métro.), elle ne dispose que de 22 % du revenu disponible brut des Français. Soit un écart de près de sept points de revenu national*[1]*. Si le revenu des franciliens était la contrepartie proportionnelle de leur contribution à la croissance, c'est de 74 milliards d'euros de plus dont ils bénéficieraient. Soit un ajout équivalent à la somme du RDB, par exemple, de l'Alsace et de la région Centre ! Pour se donner un ordre de grandeur, par rapport à ces 74 milliards de 2005, on peut indiquer que l'impôt sur le revenu a rapporté au total, en France, en 2006, 55 milliards d'euros, l'ensemble des dépenses d'enseignement et de recherche représentait, cette même année, 80 milliards, le service de la dette coûtait de l'ordre de 40 milliards d'euros...* »[2]. Attention cet exemple est à relativiser car il n'y a que l'Île-de-France qui soit « *perdante* » à ce jeu : son R.D.B. est inférieur de 29 % à celui qu'il serait s'il était proportionnel à sa contribution au P.I.B. Toutes les autres régions sont « *gagnantes* ». Plus ou moins : la moitié (onze anciennes régions) améliorent de plus de 10 % leur R.D.B., alors que les dix autres ont un « *bénéfice* » plus modeste.

D'une façon plus générale, il faut traiter avec prudence ce genre de chiffres. La plupart des transferts sous-jacents à ces chiffres ne sont pas le fait de transferts interpersonnels, des ménages les plus riches d'Île-de-France aux ménages plus modestes de la Province. Cet écart P.I.B.-revenu tient à des mécanismes redistributifs liés au budget de l'État et à celui de la Sécurité sociale, mais aussi à des transferts monétaires privés et non sociaux. Laurent Davezies nous fournit encore deux

1 Laurent Davezies précise en outre que ces données n'intègrent pas les dépenses de tourisme, qui sont le fait d'habitants résidant, avec leur revenu, de façon provisoire dans d'autres régions. Pour la seule Île-de-France, l'absence totale des franciliens dans l'année 2005 représente 1 million d'hommes-années, soit un transfert de revenu et de consommation de l'ordre de 25 milliards d'euros dont la plus grosse part bénéficie évidemment aux régions de Province.

2 Laurent Davezies, « Les budgets publics et sociaux et l'aménagement du territoire », *Regards*, n° 41, janvier 2012, p. 154.

exemples en la matière avec les retraites et les *navetteurs* : « *le fait que 400 000 retraités quittent librement l'Île-de-France entre 1990 et 2006 se traduit par une redistribution du revenu entre les régions, mais pas entre les ménages, les retraités partant avec* « leur » *argent dans la poche. Ce simple mécanisme, lié à des choix privés et individuels de localisation, est à l'origine d'une part significative de la distorsion géographique entre PIB et revenu. En 2006, l'Île-de-France compte 13,5 % des retraités et 17,5 % des montants de pensions versées en France, pour 22,5 % des actifs occupés et 29 % du PIB national. C'est une des raisons de la faiblesse de la part de l'Île-de-France dans l'ensemble* « salaires publics et prestations sociales ». *Si la région avait la même part des retraités français que sa part dans les actifs occupés (22,5 %), c'est de l'ordre de 43 milliards de revenu dont elle disposerait en plus* ». Même chose pour les navetteurs : « *une part importante des emplois (et de la valeur ajoutée générée) de la région Île-de-France est détenue par des actifs qui n'y résident pas et dont le revenu est comptabilisé et bénéficie à d'autres régions. En 2006, les actifs d'autres régions occupent 6 % des emplois franciliens (314 000 personnes) et 5,6 % des emplois de cadres (82 000 personnes). C'est donc, au moins 7, 6 % de la masse salariale de la région qui est transférée vers la Province, soit de l'ordre de 8 milliards d'euros. Par exemple, la région Picardie envoie quotidiennement 16 % de ses actifs travailler dans une autre région (et surtout en Île-de-France)* »[1]. On voit donc très bien qu'une part importante de la problématique du décalage régional P.I.B.-revenu se situerait nettement moins du côté des solidarités redistributives budgétaires et sociales que de celui des mobilités des agents. Pour autant, ces mobilités, qui viennent abonder les transferts pilotés par l'Action et la solidarité publique, contribuent à améliorer la cohésion du territoire national.

L'autre soupape, avec la redistribution des budgets publics et sociaux, est l'emploi public. Il forme ce que l'on appelle l'emploi non marchand, concept aux frontières floues comme le rappelait un rapport sur le sujet : « *l'exclusion des entreprises et des personnes physiques du champ des employeurs potentiels pourrait permettre de définir ce dernier comme celui des organismes ne poursuivant pas de but lucratif ou ne cherchant pas, en ayant recours au salariat, à satisfaire des besoins purement personnels. Mais dans cette hypothèse, l'absence des services de l'État dans ce champ ne se justifie guère* »[2]. Quoi qu'il en soit cette querelle n'est pas la nôtre, nous nous bornerons à rappeler quelques chiffres sur le sujet.

1 Laurent Davezies, « Les budgets publics et sociaux et l'aménagement du territoire », *Regards*, n° 41, janvier 2012, p. 156.

2 Yves Robineau, *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, La Documentation française, février 2002, p. 49.

Laurent Davezies le démontre : l'emploi non marchand a compensé les pertes d'emplois privés lors de la dernière grande crise économique. Il précise même : « *en termes de variation de l'emploi, les écarts sont encore plus spectaculaire, du fait du ralentissement de l'emploi privé dans les régions les plus pénalisées. Au niveau national, les gains nets d'emplois non marchands, entre 1998 et 2007, ont contribué pour 28 % à la création nette d'emplois totaux* »[1]. Mieux, dans certains territoires ils représentent plus de la moitié, comme pour le Limousin (58 %) ou la Champagne-Ardenne (66 %). Sans cet emploi public, le chômage se serait aggravé.

Pour prendre la mesure de l'efficacité de ce mécanisme, Laurent Davezies propose l'hypothèse d'une crise sans soupapes. Même si l'amortissement de la récession de 2008-2009 a été inégal, il est indéniable que l'augmentation des dépenses publiques et sociales aient limité la casse. En effet, malgré la récession économique le revenu disponible brut des ménages a progressé de 2,2 %[2] durant cette période. Cette progression fut toutefois très inégale. Nous savons que les revenus marchands (salaires et prestations) ont subi un coup alors que les revenus non marchands ont quant à eux progressé. Il est évident que dans le cas de figure où les revenus non marchands auraient été gelés au niveau de leur montant de 2007, la crise aurait eu des effets plus violents, voire ravageurs sur certains territoires, ce qui, au final, remet en cause l'équilibre intérieur du pays.

Sans la progression des revenus non marchands, la crise aurait été d'une toute autre ampleur car le revenu disponible brut des Français n'aurait même pas progressé, mais aurait plutôt subi une perte de 1,8 %, soit 22 milliards, ce qui, de surcroît, ne tient pas compte de la perte supplémentaire de revenu induite par l'absence des effets multiplicateurs de la consommation. Pour noircir un peu plus le tableau, ce verrouillage n'aurait que faiblement réduit le déficit annuel des comptes publics, de dix milliards par an. Laurent Davezies nous donne une description plus précise de ce scénario : « *le RDB total de l'Île-de-France n'aurait pratiquement pas évolué, avec un recul de 0,3 % seulement. Dans huit régions (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Basse-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes, Franche-Comté), ce recul aurait été compris entre 2,5 % et 3,3 %. Les moins touchées après l'Île-de-France, auraient été les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Aquitaine, Pays de la Loire (entre -1,7 % et -2 %). Par effet purement mécanique, ce sont les régions chroniquement pénalisées et les plus dépendantes des revenus non marchands qui souffrent le plus. Il apparaît aussi que l'Île-de-France occupe une place particulière, beaucoup moins*

1 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 66-67.

2 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 64.

vulnérable à une stagnation des revenus non marchands »[1]. Il ajoute à son étude, de manière encore plus précise, les observations qui suivent : « *Au niveau des territoires locaux, le choc a été encore plus asymétrique, épargnant les territoires les plus développés, industriels et* « métropolitains »*, et frappant de plein fouet les zones à la fois affaiblies depuis des décennies et les plus affectées par la crise de 2008-2009. Les territoires* « marchands » *de l'Ouest francilien (Pris, Hauts-de-Seine, Yvelines et Seine-Saint-Denis) et quelques zones productives de l'Ouest (Les Herbiers, Vitré), d'Alsace et de Rhône-Alpes s'en sortiraient le mieux. En revanche, c'est dans la plupart des zones d'emploi du Nord-Est et de la* « diagonale du vide » *que l'impact serait le plus fort, avec des chocs extrêmes dans les zones* « non marchandes » *de la Creuse, de la Corrèze et du Languedoc-Roussillon* »[2].

La conjugaison de la redistribution des budgets publics et sociaux avec l'emploi public a pendant longtemps maintenu à flot la « *France périphérique* ». Un mécanisme efficace puisque lors de la dernière grande crise économique il a fonctionné. Mais à cause de la crise de la dette publique survenue après 2008 il a commencé à s'éroder. Plus grave le phénomène semble inéluctable. Dès lors l'augmentation des dépenses publiques et sociales moindre atténue beaucoup moins fortement les disparités économiques entre les différents territoires de notre pays.

B) Un mécanisme menacé

Si la crise du déficit public semble avoir connu son moment paroxystique en 2012, celle de la dette publique ne manquera pas de ressurgir, au fur et à mesure que la charge et le service de la dette augmenteront. Il est inéluctable que la France, dans les années à venir, réduise sérieusement son déficit afin de diminuer sa dette. Toutefois, de la même façon que les prélèvements et les dépenses publics et sociaux ont un impact territorial, toute modification de la structure ou du montant du budget aurait logiquement des effets très contrastés sur nos territoires[3].

Suivons encore l'exemple proposé par Laurent Davezies, si le déséquilibre des fonds publics était réduit de 70 milliards[4] d'euros, soit par une réduction de la dépense publique et sociale, soit par

1 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 65.
2 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 65.
3 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 51.
4 Ce montant, choisi par Laurent Davezies à la fois dans son ouvrage et dans son article, n'a pas été choisi au hasard.

une augmentation des prélèvements, quel serait l'impact sur les revenus régionaux ? Pour répondre à cette question, il faut imaginer un impact proportionnel des réductions de dépenses aux revenus publics et sociaux dont bénéficient les régions et des augmentations de prélèvements proportionnels aux poids des revenus disponibles bruts des régions[1]. Même si les conventions adoptées pour ce calcul sont parfois simplistes (mais la réalité l'est souvent) et que les mesures prises combinent en réalité des réductions de dépenses et des augmentations de prélèvements, on voit se dessiner un dilemme territorial sérieux.

Étudions ces deux scénarios. Dans le cas d'une réduction de dépenses publiques de 70 milliards d'euros, la Province serait bien sûr la grande perdante dans ce jeu, l'Île-de-France beaucoup moins. Avec une réduction de 6 % du revenu disponible brut français, la Province enregistrerait un recul de 6,3 % (- 57 milliards) et l'Île-de-France de 5,2 % (- 13 milliards). Les grandes perdantes seraient le Limousin, le Languedoc-Roussillon et le Nord-Pas-de-Calais, avec de près de 7 % de recul. Après l'Île-de-France, les moins affectées seraient Rhône-Alpes et l'Alsace (- 5,7 % et - 5,8 %). En revanche, avec un scénario d'augmentation des impôts, le résultat est inverse. C'est l'Île-de-France qui devient la grande perdante : pour 6 % de réduction du revenu, au niveau national, l'Île-de-France recule de 8,2 % (- 21milliards) et la Province de seulement 5,4 % (- 49 milliards). Les plus épargnées sont les régions pauvres comme l'Auvergne, le Limousin, la Basse-Normandie ou Poitou-Charentes, avec un recul de moins de 5 %. Après l'Île-de-France, ce sont Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Alsace et Rhône-Alpes qui sont les plus affectées (un peu moins de 6 % de recul).

De quel côté le curseur de la réduction du déficit va-t-il se déplacer ? Entre les deux scénarios élémentaires, la majorité des régions aurait une préférence pour une augmentation des prélèvements. Il n'y a que trois régions pour lesquelles ce scénario est pire que celui de la réduction des dépenses : l'Île-de-France, l'Alsace et Rhône-Alpes (et encore, la différence de coût entre les deux scénarios est de 8 milliards d'euros, 3 % de son R.D.B., pour l'Île-de-France, en cas d'augmentation des impôts, et de seulement quelques dizaines de millions pour les deux autres régions). Provence-Alpes-Côte d'Azur a le même bilan pour les deux scénarios. En bref, Il n'y a que l'Île-de-France pour laquelle une augmentation des impôts serait nettement plus douloureuse qu'une réduction des dépenses.

En effet, il correspond peu ou prou au montant qui doit être économisé pour rendre le déficit public *supportable* par la faible croissance dans laquelle la France semble s'être durablement installée.

1 Laurent Davezies, « Les budgets publics et sociaux et l'aménagement du territoire », *Regards*, n° 41, janvier 2012, p. 158.

Si la décision devait être seulement guidée par l'intérêt général, c'est-à-dire dans le respect de la cohérence territoriale, les intérêts régionaux prévaudraient sur ceux de la seule Île-de-France. Elle est en effet exposée plus que les autres aux rigueurs de la mondialisation, elle est la locomotive de la croissance des secteurs productifs compétitifs du pays mais ne pèse que 19 % de la population française, elle est la seule qui bénéficierait, relativement, d'une réduction des dépenses publiques plutôt que d'une augmentation des prélèvements. La région Rhône-Alpes, l'Alsace et Provence-Alpes-Côte d'Azur étant neutres. À une échelle plus fine, la répartition de l'effort entre nos grandes villes ou métropoles et le reste du pays se jouera sur le même dilemme. On peut maintenant légitimement se poser la question de la raison pour laquelle les gouvernements successifs depuis la crise ont privilégié l'augmentation des prélèvements. Toutefois, comme on le constate depuis peu, nous sommes arrivés à la limite du supportable en matière d'augmentation des prélèvements[1]. Les dépenses devront diminuer, il n'y a plus le choix alors que le déficit public n'a que peu diminué en quatre ans. Les zones non marchandes vont souffrir.

La modification des prélèvements et de dépenses ont, intrinsèquement et respectivement, des avantages budgétaires et des inconvénients économiques et sociaux. Les choix qui seront opérés arbitreront entre ces avantages et ces inconvénients sans tenir grand compte de leur dimension régionale, même si cela peut se décliner dans les départements et les villes. Cela est d'autant plus vrai que ces mécanismes de répartition territoriale des budgets restent aujourd'hui largement ignorés. On peut se demander s'il ne faut pas le regretter et s'il ne faut pas souhaiter l'introduction de critères cohérents avec les stratégies macroéconomiques territorialisées de l'État dans les choix cruels qui seront à opérer dans les prochains mois, pour plus de transparence dans ces choix politiques majeurs.

Mais entre la croissance économique à court terme ou la cohésion des territoires, les pouvoirs publics semblent avoir tranché. Le mouvement est d'ailleurs déjà amorcé, l'emploi public perd de la vitesse, alors qu'il a eu un rôle majeur sur de nombreux territoires. Nous savons que l'emploi non marchand a limité les pertes d'emplois privés en 2008-2009. Ce que l'on sait en général moins, c'est que son rôle a été plus important encore durant la crise de 1992, celle de 2008-

1 Nous faisons référence ici à la courbe de Laffer qui est une modélisation économique développée par des économistes de l'offre, en particulier Arthur Laffer, fondée sur l'idée que la relation positive entre croissance du taux d'imposition et croissance des recettes de l'État (l'État étant défini au sens large, c'est-à-dire que le terme représente ici toutes les administrations publiques) s'inverse lorsque le taux d'imposition devient trop élevé. En d'autres termes lorsque les prélèvements obligatoires sont déjà élevés, une augmentation de l'impôt conduirait alors à une *baisse* des recettes de l'État, parce que les agents économiques surtaxés seraient incités à moins travailler (cela ne vaut plus la peine de travailler si la progression des gains issus du travail diminue pour une unité supplémentaire de travail effectué).

2009 étant intervenue alors que l'on constatait déjà un ralentissement de la création nette de ces emplois. Laurent Davezies affirmait que, pour certains territoires, la dynamique changerait radicalement en matière d'emploi si l'on choisissait de ralentir ou d'arrêter la progression des emplois publics. C'est exactement ce qu'il se passe depuis la crise, la réduction des emplois publics liée à une croissance atone donne une augmentation constante du chômage depuis huit ans.

L'évolution de l'emploi public a pourtant accompagné en France celle des autres emplois : entre 1998 et 2007, les emplois tertiaires non marchands ont progressé exactement au même rythme (11 %) que l'ensemble des autres emplois. Jolie symétrie au niveau national mais qui ne se retrouve pas dans tous les territoires. Sur cette même période 1998-2007, Laurent Davezies nous fournit quelques chiffres : « *Entre 1998 et 2007, l'emploi non marchand n'a pas progressé de 11 % partout, loin de là, mais seulement de 6 % en Île-de-France, en Lorraine et en Champagne-Ardenne, et de 15 % en Rhône-Alpes, 17 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur et de 19 % en Languedoc-Roussillon. Finalement, en 2007, année que l'on peut considérer comme un point haut de l'emploi public dans le pays, son poids dans l'emploi régional varie entre 24 % (Île-de-France) et 34 % (Limousin). Les régions les plus dépendantes de ce type d'emplois sont celles qui ont les plus de problèmes économiques et sociaux : Lorraine, Corse, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais (32 % chacune), Picardie, Auvergne et Franche-Comté (31 %). Inversement, les régions qui en sont le moins dépendantes, après l'Île-de-France, sont les plus développées : Rhône-Alpes (26 %), Pays de la Loire et Alsace (27 %)* »[1].

Lorsqu'il s'agit de variation de l'emploi l'étude de Laurent Davezies se fait encore plus riche d'enseignements : « *En termes de variation de l'emploi, les écarts sont encore plus spectaculaires, du fait du ralentissement de l'emploi privé dans les régions les plus pénalisées. Au niveau national, les gains nets d'emplois non marchands, entre 1998 et 2007, ont contribué pour 28 % à la création nette d'emplois totaux. Tout change quand on adopte un point de vue territorial : les chiffres sont alors de 52 % pour la Picardie, de 55 % pour la Franche-Comté, de 58 % pour le Limousin, de 66 % pour la Champagne-Ardenne. Autrement dit, sans ces créations nettes d'emplois publics, le nombre d'emplois total d'emplois se serait réduit dans ces régions. En revanche, dans cinq régions, la contribution des emplois non marchands a été plus modeste qu'en moyenne nationale, grâce à la dynamique des emplois privés : Bretagne (27 %), Midi-Pyrénées (25 %), Pays de la Loire (23 %), Corse (21 %), Île-de-France (14%). On peut se figurer l'ampleur du*

1 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 66.

changement, en termes de géographie régionale, que pourrait provoquer un arrêt de la progression des emplois publics »[1].

On remarque que, plus on affine le curseur, plus ces effets sont contrastés, notamment si l'on procède à l'analyse territoriale au niveau des départements ou des zones d'emploi. Par exemple, entre 1997 et 2008, dans 123 zones d'emploi qui représentent environ 13,5 millions d'habitants, le nombre de créations nettes d'emplois non marchands a été supérieur à celui des autres emplois. Et dans 56 d'entre elles, qui ont la particularité d'avoir été lourdement frappées par les restructurations industrielles, le nombre d'emplois privés a même diminué alors que l'emploi public continuait de progresser. De plus, pour aller encore plus loin, on constate que dans certaines zones d'emploi, le nombre d'emplois publics augmentait alors même que la population diminuait. D'une manière plus générale, cette période est marquée par une augmentation de l'emploi privé en adéquation avec la croissance de la population. Ce n'est pas le cas de l'emploi public[2].

Cette crise de la dette publique change considérablement la donne. Elle a projeté les territoires dans un nouvel univers. Un cycle s'achève : celui qui a vu croître parallèlement la globalisation et les mécanismes de redistribution par le biais des fonds publics. Ce modèle va laisser place à un autre beaucoup plus discriminant assis sur la capacité productive des territoires, un modèle concurrentiel. Mais comme dans l'économie privée, certains demeureront, croîtront même, tandis que d'autres mourront et tomberont dans l'oubli.

1 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, pp. 66-67.

2 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 67.

Conclusion de la Section I

La globalisation a précipité la recomposition des territoires. Dit d'une façon schématique, l'industrie a déserté le pays et a laissé place à une économie de services. Cette recomposition a eu un coût. Des pans entiers du territoire, naguère industriels ou agricoles, n'ont pas pu se reconvertir à l'économie tertiaire, et souffrent de cette situation. La constellation de petites et moyennes villes, confrontées à la concurrence des métropoles, est dans la même situation. Tout ce monde est en crise. C'est la France des plans sociaux et des difficultés économiques. Une France majoritaire démographiquement, mais une « *France périphérique* ».

Pendant des années, ces territoires ont pu être, très relativement, préservés des effets les plus délétères de cette recomposition, grâce notamment à des mécanismes protecteurs : les transferts sociaux ou économiques entre régions, la présence de services publics et d'emplois publics dans certains territoires en difficultés. Mais la dernière crise économique, de 2008, servit de révélateur. Elle permit une mise en lumière des difficultés rencontrées par ces territoires, et annonçait celles à venir. L'explosion des budgets contraignit les pouvoirs publics à faire des économies ; ils ne pouvaient plus avoir recours à la dette aussi massivement. La distribution de la manne de l'argent public se posait avec acuité, en orienter un peu vers la périphérie ou continuer à privilégier les banlieues des métropoles. Les pouvoirs publics tranchèrent pour le second choix. Logiquement, les territoires périphériques s'enfoncèrent dans la crise. Mais si l'heure est aux économies, en imposer se paie, politiquement, très cher.

Section II. La « *France périphérique* » inorganisée

Nous avons longuement parlé de la « *France périphérique* », il nous faut à présent approfondir ce concept. C'est une réalité à la fois économique, démographique, sociologique. C'est la France des invisibles ; de ceux dont on ne parle pas. Et si la « *France périphérique* » doit gronder fort pour qu'on l'entende, c'est en grande partie parce qu'elle est inorganisée. Les pouvoirs publics n'ont pas cherché une partition quelconque du pays, encore moins celle entre la « *périphérie* » et les métropoles. Mais ils ont laissé faire, donc ils ont renoncé. Ils se sont laissés embarqués par l'espoir que tout allait rentrer dans l'ordre, tout seul. Les métropoles devaient tirer économiquement le pays tout entier, s'étendre et grossir démographiquement. Ce modèle devait être dupliqué. C'est pour cela qu'ils ne l'ont pas seulement occultée la périphérie, ils ont fait en sorte qu'elle ne puisse pas s'organiser. Cela aussi bien avec des outils urbanistiques (§ I) qu'avec des outils institutionnels (§ II). Mais pour l'un comme pour l'autre cela n'a pas abouti à la solution recherchée.

§ I : Les freins urbanistiques

Toute cette partie de la France n'est pas en crise, mais c'est en tout cas là que la ségrégation y est la plus forte, là qu'il y a le plus de pauvreté, de précarité (A). Cette France là gêne. Elle est une tâche sur la copie parfaite des métropoles. Enfin presque parfaite. Les grandes villes, avec ses milliers de cadres et ses milliers d'immigrés ; terres de prospérité, d'ouverture à l'Autre, du « *vivre-ensemble* ». La réussite économique indéniable ne saurait faire oublier les dissensions bien réelles, qui souvent se rappellent à nous de manière tragique. Qui plus est cette économie est profondément inégalitaire : les riches sont de plus en plus riches, et les pauvres le demeurent. L'ascenseur social n'existe plus. Malgré ce tableau peu réjouissant, les pouvoirs publics se refusent à changer de stratégie, ils s'obstinent toujours à occulter la « *France périphérique* », et quand ils s'y intéressent, c'est à dose homéopathique. Ils se contentent de tenter de la rationaliser, avec notamment des outils comme l'urbanisme (B).

A) Le concept de « *France périphérique* »

Définir précisément la « *France périphérique* » est une gageure. Le concept étant assez récent, il ne faut pas compter sur une définition juridique qui fixerait le débat. La périphérie regroupe donc ces territoires, pas forcément en difficultés, mais en-dehors de la métropoles et de son réseau. C'est la France des invisibles et des oubliés, qui regroupe une large majorité d'habitants et la quasi-totalité des classes populaires ; on y trouve là les perdants de la globalisation.

Cette opposition entre positif et négatif est déterminante car c'est en ce point que les deux principales représentations de la périphérie diffèrent. La première est la plus « *officielle* », et correspond à un point de vue de mondialiste (libéral, inégalitaire), elle cherche à délimiter la périphérie en lui cherchant des caractères substantiels, en d'autres termes, elle tente de la catégoriser. C'est la définition fournit par l'I.N.S.E.E. Mais il faut savoir que la typologie de l'I.N.S.E.E. est en la matière très classique, son schéma fonctionnant par cercles concentriques allant du pôle urbain, aux couronnes périurbaines et espaces multipolarisés, pour élargir encore sur les territoires ruraux ou à dominante rurale.

À la lecture de ces éléments et pour mieux appréhender celle de périurbain, une autre définition s'impose : celle de pôle urbain[1]. Selon l'I.N.S.E.E., un pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain. On distingue également des moyens pôles- unités urbaines de 5 000 à 10 000 emplois et les petits pôles - unités urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois[2]. La notion d'unité urbaine, quant à elle, repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants[3]. Ces nomenclatures présentent certains avantages, notamment celui de la simplicité mais n'en demeurent pas moins arbitraires. Par exemple, en matière d'unité urbaine, ces seuils, 200 mètres pour la continuité du bâti et 2 000 habitants pour la population des zones bâties, résultent de recommandations adoptées au niveau international et non d'une analyse de la spécificité de notre territoire.

1 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 9.
2 Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.), Définitions, Méthodes et Qualités, Définition du Pôle urbain, adresse universelle : http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/pole-urbain.htm.
3 Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.), Définitions, Méthodes et Qualités, Définition de l'Unité urbaine, adresse universelle : http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/unite-urbaine.htm.

Toujours dans le pôle urbain, la commune la plus importante est dite ville-centre, alors que les autres communes sont dites de banlieue[1]. Et c'est autour de ces communes de banlieue que l'on retrouve enfin les communes périurbaines. L'I.N.S.E.E. utilise deux critères pour les définir : un critère dit de dépendance fonctionnelle et un critère paysager. S'agissant de l'aspect paysager, une commune ne pourra être classée comme périurbaine que si sa zone bâtie principale est séparée du pôle urbain dont elle dépend par une bande non bâtie d'une largeur supérieure à 200 mètres. On touche ici un point essentiel de la vie périurbaine : la volonté de ses habitants de s'éloigner de la banlieue[2]. Il y a effectivement une volonté non négligeable chez les périurbains de se mettre à l'abri de la ville, de s'extirper de sa masse. D'ailleurs, la présence d'espaces verts, d'espaces naturels ou d'espaces agricoles est régulièrement revendiqué pour se différencier des « *banlieusards* »[3].

Le second critère, celui de dépendance fonctionnelle est quant à lui défini de la manière suivante : au moins 40 % des actifs doivent occuper un emploi situé en dehors de la commune dans une ou plusieurs aires urbaines. Rappelons qu'une aire urbaine est constituée d'un pôle urbain entouré d'une couronne périurbaine dépendant de cette aire. Dans le cas où les communes de cette couronne dépendent de plusieurs aires urbaines, on dit qu'elles sont « *multipolarisées* ».

Cette définition du périurbain fournit par l'I.N.S.E.E. se révèle éminemment complexe car elle très mouvante, la simple intégration d'un nouveau pôle d'emplois dans un pôle urbain peut faire basculer des communes dans la couronne périurbaine de ce dernier. Qui plus est, ces critères sont assez discutables puisqu'avec cette méthode, on peut placer le curseur un peu où on le souhaite, et ce curseur a d'ailleurs déjà été déplacé. Par exemple, afin de mesurer l'influence des métropoles on a utilisé, jusqu'en 1990, la notion de zone de peuplement industriel et urbain (Z.P.I.U.). Mais les chiffres obtenus ne satisfaisaient pas les pouvoirs publics : selon ce décompte 78 % des communes et plus de 96 % de la population étaient sous cette influence, et logiquement seulement quatre pour cent de la population en zone rurale[4]. Devant ces chiffres incongrus, l'I.N.S.E.E. a revu sa méthode et fait regonfler la population rurale, elle a donc abandonné les Z.P.I.U. au profit des aires urbaines qui faisaient passer cette proportion de communes à 50 %[5].

1 Si une commune abrite plus de 50% de la population de l'unité urbaine, elle est seule ville-centre. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50% de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'agglomération multicommunale.

2 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 10.

3 Éric Charmes, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, L'Harmattan, 2005, p. 15.

4 Thomas Le Jeannic, « Le zonage en aires urbaines. Une nouvelle approche de la ville et de son espace périurbain » *Insee Méthode*, n° 69-70-71, p. 407-442.

5 On parle ici des communes de l'espace à dominante « *rurale* ».

Très clairement, nous nous trouvons ici en présence d'une typologie créée pour satisfaire une demande politique et non pour étudier une situation réelle. Cette volonté politique explique en grande partie pourquoi l'étude du phénomène périurbain en France utilise également des seuils différents des autres pays. C'est notamment le cas du seuil de dépendance fonctionnelle souvent autour de 15 à 20 % comme aux États-Unis[1]. Compte tenu de ces précisions, on peut s'interroger sur la pertinence de ce modèle car même avec des chiffres rééquilibrés on n'obtient jamais qu'une population rurale quasiment inexistante. Sans doctorat de mathématique mais avec ce qu'il faut de raison et de sens critique, on peut quand même affirmer que cela est faux. Si l'on considère juste l'hypothèse où l'urbain est partout, pourquoi ajouter un préfixe « *péri-* » pour certaines communes ? Cette question se fait d'autant plus pertinente quand on pense au fait que pour beaucoup d'habitants de ces communes la vie s'organise parfaitement en dehors du pôle urbain[2]. C'est là le *fond de l'affaire*, le problème de ce modèle car pour beaucoup de périurbains se rendre dans un centre urbain signifie plutôt se rendre dans une petite ville, elle-même périurbaine, que dans une ville-centre d'une métropole qu'ils fuient. Même s'il ne faut pas confondre l'expérience quotidienne des habitants et les logiques fonctionnelles, plus on étudie cette typologie du périurbain, plus on se rend compte qu'elle convient uniquement à la périphérie proche des métropoles, ce qui en fait un modèle incomplet. C'est pour cette raison que nous lui préférons le second modèle proposé par Christophe Guilluy.

Le géographe dans son ouvrage *Fractures françaises*, s'attelle lui aussi à contester les conclusions de l'I.N.S.E.E., notamment pour les cas de la démographie et du découpage entre communes urbaines, périurbaines, multi ou mono-polarisées, qui tient compte de l'éloignement rapport à la ville-centre et de la dépendance fonctionnelle d'une partie de la population. Pour l'auteur, ce découpage ne rend que partiellement compte de la réalité sociale et culturelle « *et ce d'autant plus que la limite de ces territoires ne cesse d'évoluer* »[3]. C'est pour cette raison que Christophe Guilluy fonde sa distinction sur une opposition : celle entre les métropoles mondialisées, qui regroupent les centres villes et leurs banlieues et la périphérie qui est composée à la fois des espaces périurbains, des espaces ruraux, des petites villes moyennes et industrielles, des villages de la campagne profonde[4].

1 Emmanuel Roux, Martin Vanier, *La Périurbanisation : problématiques et perspectives*, La documentation française, 2008, p. 66.
2 Yves Chalas, *L'invention de la ville*, Anthropos, 2000, p.52.
3 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 107.
4 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 105.

Si l'auteur les oppose, c'est que selon lui les métropoles constituent les principales bénéficiaires de la globalisation, contrairement à la « *périphérie* » qui en subit plutôt les effets : « *La métropolisation se caractérise par un double phénomène de gentrification et d'immigration, avec des territoires de plus en plus inégalitaires, où se concentrent soit des cadres supérieurs, dans le parc privé, soit des immigrés en situation de précarité, dans des logements sociaux. Le modèle économique qui marche, aujourd'hui, fait appel d'un côté à de la* « matière grise »*, de l'autre à des immigrés, qui occupent les emplois bas de gamme. Le reste de la population est mis à l'écart, dans les territoires les moins dynamiques* »[1]. C'est la confirmation de la démonstration effectuée dans son ouvrage intitulé *La France périphérique*, qui prouve que le contexte d'essor perpétuel des métropoles, qui tendent à ne communiquer qu'entre elles dans une dynamique de réseau, a opéré une spécialisation des territoires qui a relégué, en périphérie des espaces métropolitains, une partie importante de la population, surtout des classes populaires (ouvriers, des employés et des retraités)[2].

Dès lors comment interpréter les chiffres de l'I.N.S.E.E. sur la population urbaine à l'aune de cette relégation que nous venons d'évoquer ? Rappelons que selon la vénérable institution de la statistique 85 % de la population vit en aire urbaine. Environ 60 % de la population, soit 37,8 millions d'habitants, réside au sein même des pôles des grandes aires urbaines. Ces grands pôles constituent le cœur de l'urbain, avec plus de 800 habitants par km², soit huit fois plus que la moyenne nationale. L'I.N.S.E.E. lie donc densité et ville. Or du fait de la densification de certains territoires, on constate qu'une partie de la France pavillonnaire bascule statistiquement dans le « *pôle urbain et dense* ». Pourtant, l'habitat et le mode de vie de la population s'opposent totalement au modèle métropolitain et se rapprochent au contraire de la ville « *diffuse et périphérique* »[3]. De plus, si l'on analyse l'évolution de la population des villes-centres, qui sont l'archétype de la ville dense, on pourra facilement évaluer cette importance démographique. Le soucis c'est que cette analyse contredit les données de l'I.N.S.E.E. car, du fait de l'étalement urbain, la proportion de français vivant dans les villes-centres n'a eu de cesse de diminuer[4]. Aujourd'hui, elles n'accueillent qu'un français sur quatre et si on y ajoute les premières couronnes de banlieue, cette ville dense et centrale ne concerne qu'une minorité de la population.

Cet écart bien réel continue à se creuser, la France périphérique qui regroupe la majorité de

1 Christophe Guilluy, Entretien de Gérard Larcher avec Christophe Guilluy du 20 février 2015, *Rapport de Gérard Larcher, Président du Sénat au Président de la République*, 15 avril 2015, p. 23.
2 Gérard Larcher, *Rapport de Gérard Larcher, Président du Sénat au Président de la République*, 15 avril 2015, p. 22.
3 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 107.
4 Depuis les années 1970, les grandes villes françaises ont perdu des habitants : Paris (2 590 771 habitants en 1968, 2 229 621 à présent), Marseille (889 029 habitants en 1968, 855 393 à présent), Lyon (527 800 habitants en 1968, 500 175 à présent). Cette baisse significative est en fait plus importante quand l'on compare le nombre d'habitants en France en 1968 aux chiffres actuels. Le pays est passé de presque 50 millions d'habitants à 66 millions.

la population est, démographiquement, la plus dynamique : « *Depuis 1990, les espaces périurbains ont enregistré un taux de croissance en moyenne trois fois plus élevé que celui des centre urbains. Dans ces derniers, l'Insee estime que les trois-quarts de la croissance de la population sont le fait des zones périurbaines, la ville dense ne participant qu'à hauteur de 25 % à cette augmentation.* […] *La France périphérique continue en effet à attirer, notamment les départements ruraux. L'Insee précise ainsi qu'un certain nombre de départements – Landes, Vendée, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes et Lozère – ont enregistré de nombreuses arrivées depuis l'an 2000. On observe par ailleurs que les départements les plus urbanisés comme l'Hérault ou la Haute-Garonne, accusent une perte d'attractivité au profit des départements ruraux voisins* »[1]. En somme, la dynamique démographique est largement en faveur de la périphérie[2].

Dans un contexte où la concurrence des territoires se fait toujours plus vive, la volonté affichée des pouvoirs publics pour y répondre, est d'encadrer le développement des métropoles ayant un fort potentiel afin de les rendre toujours plus attractive. Certains responsables politiques le reconnaissent : « *Nos politiques publiques, comme nos lois, sont de plus en plus conçues pour les espaces métropolitains. La complexité et l'anonymat des relations entre les individus et les organisations dans les métropoles sont effet le lieu naturel de nouvelles régulations. Mais l'unicité de la nation ne signifie pas la déclinaison uniforme de la norme et de nos politiques sur tous les territoires, notamment en matière socio-économique, comme l'ont démontré l'imposant travail d'Eric Doligé[3], et le rapport de Claude Belot[4]* »[5]. Le problème est évident, l'attention excessive portée sur les métropoles et les moyens qui sont donnés ne sont plus tenables alors que la périphérie souffre à l'inverse d'un déficit d'attention mais surtout de moyens depuis 2008. Malgré cela les pouvoirs publics continuent d'ignorer la périphérie, toujours convaincus que la métropolisation de la France finira par être bénéfique pour tout le pays. Cette attitude explique pourquoi l'urbanisme est toujours contre la « *France périphérique* ».

1 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, pp. 107-108.
2 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, octobre 2010, p. 108.
3 Éric Doligé, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, La documentation Française, 2011.
4 Sénat, *Rapport d'information n° 317(2010-2011) de Claude Béloi,* « La maladie de la Norme », Rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, 16 février 2011.
5 Gérard Larcher, *Rapport de Gérard Larcher, Président du Sénat au Président de la République*, 15 avril 2015, p. 26.

B) L'URBANISME CONTRE LA « *FRANCE PÉRIPHÉRIQUE* »

Nous venons de le voir, les pouvoirs publics sont encore suffisamment sûrs de leur choix, ils croient encore à la pertinence de ce modèle économique malgré les échecs de plus en plus manifestes. Ils n'ont cure de l'adage de Cicéron : « *c'est le propre de l'homme de se tromper ; seul l'insensé persiste dans son erreur* ». Et pourtant une politique qui ostracise autant les classes populaires, autrement dit la majorité de la population, ne peut être qu'insensée. Pourtant, elle demeure. C'est bien là le comble de cette « *nouvelle donne* » qui lutte contre la ségrégation urbaine et a trouvé un moyen fort efficace pour cela : ne pas en tenir compte.

À ce titre on ne compte plus les freins urbanistiques pour ne pas considérer la France périphérique comme il se doit. Cette volonté s'exprime par le rejet forcené du périurbain. Pour Éric Charmes, qui l'explique dans son ouvrage *La ville émiettée*, il existe trois principaux facteurs à l'origine du ralentissement de la périurbanisation. Le premier est le défaut d'attractivité du périurbain, qui aurait perdu de son attrait après avoir été l'espace de résidence privilégié par les classes moyennes[1]. Un changement majeur serait rapidement apparu, avec un « *retour en ville* » des classes moyennes et qui constituerait la substance du phénomène de gentrification[2]. Ce phénomène s'expliquerait par l'attractivité du centre, qui offre plus d'opportunités économiques et de possibilités d'emplois[3]. Ce serait également dû au fait qu'en ville on peut jouir des avantages de l'urbanité et des stimulations propres au côtoiement d'un grand nombre d'individus et d'activités[4] et que ces avantages seraient perçus comme supérieurs aux aménités de l'habitat individuel et de la proximité de la nature.

Bien que séduisante cette position nous semble erronée. Comme nous l'avons démontré, la globalisation économique a engendré la métropolisation qui a causé la gentrification, soit « *l'embourgeoisement* » de la ville. Elle est un phénomène réel, calculable, mesurable. Par exemple, les cadres représentent à présent, environ, 15 % de la population active[5]. L'économiste Éric Maurin,

1 Éric CHARMES, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 38.
2 Catherine BIDOU (dir.), *Retours en ville. Des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Descartes et Cie.
3 Sandrine WENGLENSKI, « Catégorie sociale et accessibilité de l'emploi en Île-de-France », dans Marie-Flore MATTÉI, Denise PUMAIN, *Données urbaines*, n° 5, Anthropos, 2007, p. 174.
4 Jacques LÉVY, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Belin, coll. Mappemonde, 1999, p. 226.
5 Sur les chiffres liés à la gentrification : Martine BERGER, *Les périurbains de Paris. De la ville dense à la métropole éclatée ?*, C.N.R.S., coll. Espaces et Milieux, 2004 ; Edmond PRETECEILLE, « Les registres de l'inégalité : lieux de résidences et ségrégation sociale », *Cahiers français*, n° 314, La documentation française, 2003, pp. 64-70.

dans son ouvrage *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, met bien en avant les conséquences de la situation : « *au fil des recensements généraux de la population, la dérive est sans appel : au fur et à mesure qu'elles gagnent en importance, les classes supérieures repoussent les classes moyennes vers les périphéries, des communes et des quartiers entiers perdant peu à peu leur dernier semblant de mélange social* »[1]. À la lumière de ces éléments, une chose apparaît clairement : la métropolisation permet certains comportements dont la gentrification ; la périurbanisation apparaissant à rebours. En d'autres termes la gentrification alimente la périurbanisation et n'en constitue pas du tout un frein.

De plus, comme nous l'avons déjà évoqué, Christophe Guilluy a abouti à la conclusion suivante « *on évoque beaucoup la délocalisation des industries à l'étranger, mais il faut rappeler que le mouvement s'est longtemps résumé à un «* simple *» déplacement de la ville vers les espaces périurbains et ruraux où le foncier était attractif et accessible par un réseau routier de plus en plus dense. Ce déplacement industriel a entraîné un remplacement des grandes unités de production par de plus petits sites. L'ouvrier quitte ainsi les grandes villes et ses grandes usines pour intégrer des PME en zone rurale ou périurbaine* »[2]. Pour illustrer l'existence de ce phénomène l'auteur utilise également la cartographie. L'observation de ces cartes induit un constat simple : les grandes villes, et par extension les métropoles, ont de très loin la plus faible part d'actifs ouvriers et employés de l'ensemble du territoire[3]. De plus, cette carte sur la part des actifs ouvriers et employés ressemble à s'y méprendre à la carte « *la France des fragilités sociale*s ». Pour résumer, la périphérie est alimentée à la fois par les classes populaires et la classe moyenne. Nous sommes très loin d'un frein.

Éric Charmes poursuit avec ce qui constitue selon lui le deuxième frein à la périurbanisation : l'augmentation du coût de la mobilité. L'auteur argumente en évoquant deux phénomènes qui tombent sous le sens : l'élévation du prix du pétrole qui fait baisser le pouvoir d'achat des ménages dans ce domaine et l'extension spatiale des métropoles qui augmente le nombre de kilomètres à parcourir chaque jour par ceux qui décident de résider dans le périurbain[4].

Encore une fois, il nous semble que c'est présumer de l'importance de ce phénomène. Tout d'abord, les habitants de la périphérie sont loin de tous travailler dans les centres. Ensuite, les

1 Éric Maurin, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. La rubrique des idées, septembre 2006, p. 20.
2 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 38.
3 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, pp. 112 et 113.
4 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 40.

emplois dans la périphérie existent et des centralités secondaires et deviennent autant de relais pour l'extension du périurbain[1]. Enfin, des enquêtes récentes nous éclairent sur le poids éventuel que pourrait avoir la hausse des coûts de déplacement. Elles indiquent sans détour que l'abandon de leur logement ne sera que l'ultime levier actionné par les habitants de la périphérie pour faire face à cette augmentation[2]. Lorsque l'on sollicite les périurbains sur cette question de la réduction du coût de la mobilité, ils envisagent d'abord des économies de chauffage, de changer de véhicule, voire même de travail, mais pas de déménager. Et ceux qui se résolvent à partir ne quitteront pas nécessairement le périurbain, ils privilégieront l'emménagement dans un bourg proche, mieux desservi en transports en commun et offrant plus de services accessibles à pieds[3].

L'urbaniste Jean-Paul Lacaze, quant à lui, évoque les trois principales raisons pour lesquelles les français choisissent un logement : « *La contrainte financière est la plus forte, mais elle agit comme un butoir et non comme une optimisation budgétaire ; la quasi-totalité des acquéreurs empruntent la somme maximale que leur banquier accepte de leur prêter sous contrainte du taux d'effort formé par les annuités de remboursement. Le second facteur est le coup de cœur qui fait marquer une très forte préférence pour un logement parmi d'autres comparables aux yeux d'un expert, sans que les intéressés puissent apporter la moindre justification à cette préférence. Ils disent simplement «* Je me vois dans cet appart, mais pas dans les autres *». La parenté avec le comportement amoureux est évidente. Le dernier facteur est le plus important. À travers les suggestions de leurs amis et des professionnels qu'ils interrogent, les acquéreurs se laissent guider implicitement par la géographie sociale de la ville, c'est-à-dire par la manière dont les différentes catégories sociales se sont appropriées collectivement des quartiers et des catégories d'immeubles, puis développent des stratégies spécifiques pour* « y rester entre soi ». *Ces modalités de choix renforcent ainsi les caractéristiques des géographies sociales locales* »[4]. Le coût de la mobilité n'en fait pas partie.

Finalement il est fort peu probable que la hausse du coût de la mobilité constitue véritablement un frein à la périurbanisation. Tout au plus, nous pourrions reconnaître et encore par

1 Xavier Desjardins, Lucile Mettetal, *L'Habiter périurbain face à l'enjeu énergétique*, C.S.T.B., 2009, p. 52.

2 Patricia Lejoux, « La mise en place d'une taxe carbone ou de quotas d'émissions échangeables : quels changements de comportement de mobilité des ménages et quelle acceptabilité sociale de ces mesures ? », communication à la Journée d'étude Jeunes Chercheurs du GIS Socio-Economie de l'Habitat, Toulouse, 13 novembre 2009. Xavier Desjardins, Lucile Mettetal, *L'Habiter périurbain face à l'enjeu énergétique*, C.S.T.B., 2009, p. 102.

3 Annabelle Morel-Brochet, Benjamin Motte-Baumvol, « Les Périurbains : tactiques du quotidien, stratégies résidentielles et résistance des modes d'habiter », dans Marie-Hélène Massot (dir.), *Mobilités et modes de vie métropolitains : les intelligences du quotidien*, Editions L'Œil, 2010, pp. 93-112.

4 Jean-Paul Lacaze, « Dossier : Logement en France, une crise temporaire ou durable ? », *Population & Avenir*, n° 673, mars 2005, pp. 4-10.

pure spéculation, qu'elle aura à l'avenir d'autres conséquences. Trois phénomènes nous semblent beaucoup plus plausibles. Le premier serait une atténuation de la dynamique centrifuge chez les primo-accédants ; le deuxième, une déconcentration de l'emploi et enfin le troisième un renforcement du poids des centres secondaires[1].

Le dernier obstacle qui se dresserait devant la périurbanisation serait la montée des questions environnementales[2] et la diffusion de l'idée que l'urbanisation pavillonnaire peu dense serait l'une des principales sources de gaz à effet de serre[3]. Nous passerons sur l'aspect caricatural de telles affirmations et tenterons de fournir des arguments. Il existe encore maintenant un débat sur les bénéfices environnementaux que l'on peut attendre d'une maîtrise de l'étalement urbain et la mise en cause du périurbain pour sa contribution aux déplacements automobiles est loin de faire l'unanimité. Certains chercheurs sont d'ailleurs très critiques sur cette affirmation. C'est le cas de Jean-Pierre Orfeuil qui souligne que modifier la structure urbaine comme le souhaite la politique de lutte contre l'étalement urbain sera extrêmement complexe et coûteux et que cela n'affectera que les déplacements urbains quotidiens, alors qu'ils ne représentent que 60 % des distances parcourues. De plus, comme Hélène Nessi en fait la démonstration dans un article d'*Études foncières*, la prise en considération de la mobilité de week-end et des déplacements longue distance modifie sensiblement les résultats des études sur les avantages de la ville compacte.

Mais les contempteurs du périurbain n'en restent pas là non plus et mobilisent un autre argument de poids concernant le logement ou plus largement le bâtiment : à technique de construction équivalente, les constructions denses sont plus économes en énergie. Le problème, c'est qu'en l'état actuel des choses, les gisements d'économie d'énergie les plus importants se trouvent dans une meilleure isolation des bâtiments anciens, précisément ceux que l'on trouve dans les centres denses[4]. De plus, une maison individuelle offre de plus grandes possibilités d'adaptation et d'amélioration des qualités énergétiques. S'agissant de densité, les maisons mitoyennes permettent d'atteindre des densités significatives.

On peut retenir de ces débats que les partisans du périurbain ne sont pas sans arguments et que beaucoup de ceux-ci sont tout à fait valables. En elles-mêmes, les préoccupations

1 Xavier Desjardins, Lucile Mettetal, *L'Habiter périurbain face à l'enjeu énergétique*, C.S.T.B., 2009, p. 103.
2 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 43.
3 Jean-Pierre Traisnel, « Habitat et développement durable : bilan rétrospectif et prospectif », *Cahiers du CLIP*, n° 13, p. 7-72 ; Gérald Billard, Arnaud Brennetot, « Le Périurbain a-t-il mauvaise presse ? », *Articulo – Revue de sciences humaines*, n° 5, pp. 21-27.
4 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 43.

environnementales ne sont pas de nature à remettre en cause les extensions périurbaines. Pourtant, elles servent de socle à une politique de lutte contre l'étalement urbain : la politique de renouvellement urbain. Nous l'avons démontré précédemment, le renouvellement urbain prend les traits d'une véritable utopie niant littéralement une réalité factuelle qu'est le phénomène de métropolisation. Il deviendrait plus un « *point de ralliement* » de mouvements politiques qui ont une vision qui s'oppose à la périurbanisation. Le renouvellement urbain est la reconstruction de la ville sur la ville. Définition entendue mille fois, sans que l'on évoque toujours la situation intrinsèquement liée à cette réalité. Le renouvellement urbain est incontestablement coûteux. Le mettre en œuvre fait que, mécaniquement, les disponibilités foncières deviennent rares et morcelées ou difficiles à valoriser[1]. Vouloir reconstruire la ville sur la ville, signifie vouloir limiter l'extension de la ville, donc se priver du foncier disponible aux portes de la ville. Par ailleurs, les coûts de libération des terrains et de remembrement s'en ressentent et si l'on veut être exhaustif, il faudra souvent y ajouter des coûts de dépollution et le respect des impératifs de l'archéologie préventive. Tout cela fait fuir les classes populaires et les classes moyennes inférieures.

Le renouvellement urbain a pour objectif la lutte contre l'étalement urbain, au nom également de la protection de l'environnement. Mais à la lumière des éléments que nous avons déjà apportés, il est en réalité une tentative de politique de peuplement qui ne dit pas son nom. Les objectifs invoqués, fort louables au demeurant, masquent cette politique. On cherche à moraliser le débat, et le gage de la protection de l'environnement constitue un vernis séduisant. Mais le renouvellement urbain ne constitue en aucun cas un frein à la périurbanisation, il l'accentue malgré lui.

Toutefois, il est obligatoire de reconnaître que la périurbanisation, qui est liée à la métropolisation, est une réalité de l'évolution spatiale et sociale de notre territoire. Empêcher ce phénomène comme le droit de l'urbanisme le veut actuellement est très présomptueux. Croire que quelques lois et règlements en viendront à bout est la marque de l'arrogance.

§ II : Les freins institutionnels

Il n'est plus à démontrer que les pouvoirs publics ont délaissé les territoires périphériques. Mais ce choix n'était pas qu'une histoire d'omission, il y avait une réelle volonté de leur part de faire en sorte qu'ils ne s'organisent pas. Plus exactement, qu'ils disparaissent progressivement en se

1 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 186.

fondant dans le moule des métropoles mondialisées. C'est seulement quand l'on comprend les choses ainsi que l'on perçoit les freins institutionnels que les pouvoirs publics ont utilisés. S'ils n'ont jamais franchi le cap de la fusion autoritaire des communes, ils ont tout fait pour qu'elles se regroupent, et un bon regroupement passait évidemment par l'absorption d'une myriade de commune par une grande (A). Cela ne fut pas le seul biais utilisé, puisque le département était également concerné. Celui-ci est le représentant de la « *France périphérique* », il gère le social, et ces territoires en difficultés hors les banlieues des métropoles. Pour certains, il est donc un vestige du passé, et à ce titre est souvent attaqué (B).

A) Gouverner la « *ville périphérique* »

La « *France périphérique* » a des caractéristiques propres qu'il faut connaître et comprendre pour pouvoir la gouverner. En effet, elle est aujourd'hui composée d'une majorité d'habitants qui ont fui les grandes agglomérations pour diverses raisons. C'est donc en toute logique que la « *périphérie* » résiste à l'influence et à l'expansion conquérante de la métropole et cette résistance est essentielle dans la façon d'administrer la « *périphérie* ». Il existe une corrélation entre le développement de la métropolisation, l'évolution de l'organisation administrative française, et l'accroissement de l'intercommunalité. Nous savons également que ces réformes[1] ont été dans le sens d'une extension du pouvoir confié aux métropoles tandis que les communes de la « *périphérie* » ont été les oubliées de ces réformes. Malgré cela, les choses évoluent.

De très nombreux chercheurs ou politiques français se rejoignent dans leur critique du fractionnement administratif et proposent la mise en place d'un « *gouvernement métropolitain* »[2] digne de ce nom. L'argumentaire en faveur d'une telle idée s'appuie sur les avantages que l'on pourrait tirer d'une telle organisation administrative et politique. Comme la possibilité de faire des économies d'échelle, une planification et des projets métropolitains simplifiés, une vie politique plus animée, une plus grande solidarité entre les citadins et entre les communes autrefois séparées, la limitation des concurrences stériles entre les collectivités territoriales, une plus grande cohérence dans les politiques locales, etc. Il existe un quasi-consensus politique, médiatique et scientifique

1 Dans ces réformes ont retrouve entre autres : « Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République », *J.O.*, 8 février 1992, p. 2 064 ; « Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », *J.O.*, 13 juillet 1999, p. 10 361 ; « Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *J.O.*, 17 décembre 2010, p. 22 146 ; « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », *J.O.*, 28 janvier 2014, p. 1 562.

2 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 151.

pour faire de cette réforme un objectif essentiel[1]. Mais il n'existe que deux moyens pour atteindre cet objectif : une formule autoritaire avec la suppression de l'échelon communal, ou une formule douce avec le transfert progressif de compétences. C'est cette dernière solution, moins radicale et surtout beaucoup plus facile à porter politiquement, qui a été retenue par le législateur dans les diverses réformes.

Dans ce contexte particulier les arguments en faveur du fractionnement du tissu communal sont devenus quasiment inaudibles. Pourtant, ils existent bel et bien[2]. Les arguments en faveur de l'organisation poussée des métropoles proviennent des *libéraux*, ils pensent que doter les métropoles de telles institutions les rendront plus fortes, plus compétitives et plus à même de s'intégrer à l'économie globalisée. C'est vrai, mais c'est un modèle tout sauf français : libéral, inégalitaire, communautaire. Aux États-Unis la situation est tout autre, ces arguments côtoient ceux en faveur du fractionnement sans que l'on puisse dire si un courant domine l'autre[3]. Notre objectif ici n'est aucunement de présenter tous ces arguments, mais de démontrer qu'il existe, malgré le consensus affiché, une autre position que celle du « *tout métropole* », et qui plus est qu'elle n'est pas dénuée d'arguments pertinents. Par exemple la mise en place d'un « *gouvernement métropolitain* » implique de délimiter, au préalable, un territoire. Mais un territoire pertinent en matière de transports publics ne l'est pas nécessairement en matière d'assainissement. De plus, une métropole reste une entité dynamique et un périmètre « *juste* » a peu de chance de le rester. Ce sont ces réalités qui poussent certains auteurs américains, et les pouvoirs publics, à penser qu'il vaut mieux favoriser des associations ad hoc à partir d'un maillage fin de communes.

En France, la situation est différente. La finalité recherchée aux États-Unis est perçue chez nous comme une situation transitoire qui doit conduire à terme à une refondation des différends échelons administratifs qui déboucherait sur une organisation de la France autour de ces métropoles. Nous avons démontré que la création des métropoles[4] a pour ambition proclamée d'offrir une organisation politique et juridique à nos grandes villes, afin qu'elles puissent continuer à s'étendre, à former de grands pôles régionaux, dans un contexte de rivalités économiques toujours plus fortes

1 François Ascher, « La Fin des quartiers », dans Nicole Haumont (éd.), *L'Urbain dans tous ses états : Faire, vivre, dire la ville*, L'Harmattan, 1998, pp. 183-201 ; Jacques Lévy, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Belin, coll. Mappemonde, 1999, p. 55.

2 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 151.

3 Christian Lefèvre, « Le Gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992) », *Politiques et management public*, vol. 10, n° 4, décembre 1992, pp. 27-53 ; Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, P.U.F., 2008, p. 65.

4 Métropoles qui sont les formes d'intercommunalités les plus intégrées.

avec leurs homologues européens et mondiaux[1]. Les pouvoirs publics partent du principe que le régime communal traditionnel et la superposition de collectivités au niveau départemental et régional rendent impossible une politique commune sur une population concentrée. Le constat est juste mais partiel il existe un nombre important de communes parfaitement oubliées qui n'ont même pas les moyens d'exercer leurs compétences transférées au moment de la décentralisation, et sont subtilement sommées de s'arrimer à une métropole dont les préoccupations ne sont pas du tout les mêmes. C'est cette réalité oubliée qui pousse certaines communes de la périphérie à se réunir pour résister à cette pression douce mais puissante. En d'autres termes, ces communes souhaitent ardemment se séparer des métropoles ou agglomérations et retourne « *l'arme* » de l'intercommunalité contre ces créateurs.

Ce séparatisme[2] est le seul moyen de protéger leur spécificité, leur identité et associations diverses et variées sont les armes de cette résistance qui apparaissent comme responsables de la fracture territoriale dans notre pays mais dont les causes sont à chercher plus en amont. Mais il peut prendre plusieurs formes. Prennons l'exemple d'une séparation simple de l'agglomération voisine : la commune de Verquigneul (2000 habitants), dans le Pas-de-Calais, s'est séparée de la commune de Béthune (26 000 habitants). En 1990, dans un contexte de crise des bassins miniers, ces deux communes s'étaient associées. Mais en 2008 cette association a été remise en cause[3] et cela a abouti à une « *défusion* ». Parmi les nombreuses raisons invoquées, la plus importante était que les Verquigneulois voulaient se soustraire à la pression fiscale de Béthune. Se séparer de Béthune ne pouvait avoir de conséquences en matière d'accès aux services et aux équipements nécessaires à leur vie quotidienne, puisque la commune n'a pas bénéficié d'investissements qui l'auraient distinguée de ses voisines. Avec cette séparation ils se débarrassaient de l'impression désagréable de n'être que des « *vaches à lait* » au bénéfice exclusif de Béthune. L'autre argument invoqué et non des moindres est identitaire. La commune voulait maîtriser son urbanisme pour mieux défendre son cadre de vie, pour préserver l'identité de son village. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que la principale association créée pour défendre cette séparation fut nommée « *Préservons l'identité de notre village* ». La volonté de ne pas se faire « *bétonner* » le village, la volonté de ne pas recevoir les futurs logements sociaux de Béthune dont le maire s'affichait comme un bâtisseur, volonté parfaitement résumée par le témoignage d'un Verquigneulois « *Sans la défusion, on se serait fait*

1 Aurélien Hélias, « Métropoles : des territoires dédiés à la compétitivité », *Courrier des maires et des élus locaux,* n° 265, février 2013, pp. 16-17.

2 Jacques Donzelot, « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, n° 258, novembre 1999, pp. 87-114 ; Marie-Christine Jaillet, « Peut-on parler de sécession à propos des villes européennes ? », *Esprit*, n° 258, novembre 1999, pp. 145-167.

3 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 158.

bouffer ». Cette position de Verquigneul ne manqua pas de susciter l'ire des commentateurs arrogants n'y voyant là qu :« *un combat d'arrière-garde motivé par la défense d'intérêts de clocher totalement dépassés à une époque où la vie n'est plus communale mais métropolitaine* »[1].

Cet exemple présente un intérêt majeur car il illustre le point de vue de nombres d'habitants de ces communes périphériques, des attentes qui les travaillent. Ils sont sur un mode défensif, ils veulent férocement défendre leur indépendance, leur culture, leur identité. Ce résultat s'obtient de plus en plus en constituant des intercommunalités périurbaines[2] et en élaborant des SCoT périurbains[3]. Les dernières grandes lois sur l'intercommunalité ont prévu que les petites communes et moyennes communes puissent créer des communautés de communes. Mais, nous l'avons démontré, l'esprit de ces lois était ailleurs, il se focalisait sur les métropoles.

Concernant l'organisation de ces communes, les pouvoirs publics n'ont jamais proposé que des modes d'associations basiques, aucun effort particulier n'a été fait envers elles. La pratique a cependant fait évoluer les choses. En signe de *résistance* aux métropoles souhaitant les absorber, nombre de communes périurbaines ont choisi de se réunir dans des communautés de communes. Très souvent, cela s'est fait en deux temps. D'abord, les élus ont été réticents à intégrer leur communes dans la communauté d'agglomération, ou urbaine, voisine, ou ils se sont inquiétés de l'absence d'influence qu'ils auraient dans ces structures à cause du faible poids démographique de leur communes[4]. Partout le même argument fut martelé : « *si notre commune est incluse dans la communauté d'agglomération, nous risquons de nous voir imposer un développement urbain dont nous ne voulons pas* »[5]. D'autres peurs furent ressenties par les élus du périurbain, comme la peur de se retrouver avec des équipements dont la ville-centre ne voulait pas, comme une déchetterie, ou encore la peur, plus grande encore, de devoir construire des logements sociaux dont ils n'avaient pas besoin ou dont ils ne voulaient pas.

Cette approche est intéressante à plusieurs égards, mais notons d'emblée qu'au contraire de ce qui est souvent affirmé les élus des petites et moyennes villes ne sont pas foncièrement hostiles au regroupement de communes, ils le sont seulement à celui proposé par les pouvoirs publics. Ceci s'explique par plusieurs raisons. La première est qu'ils en avaient déjà une longue expérience avec

1 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 160.
2 Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, P.U.F., 2008.
3 Jean-Jacques Helluin, « Les effets de la règle des 15 kilomètres sur la maîtrise de l'étalement urbain », *Études foncières*, n° 120, mars-avril 2006, pp. 27-31.
4 Plan Urbanisme Construction Architecture (P.U.C.A.), *Les Petites Communes périurbaines face aux nouvelles formes de l'entre-soi*, Rapport pour le ministre de l'Équipement présenté par Éric Charmes, 2006.
5 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 162.

les syndicats intercommunaux. Et la seconde, parce qu'ils souscrivent pour la plupart à la critique du fractionnement communal. Pour nombre d'entre eux, l'intercommunalité va dans le bon sens. Mais pas avec la grosse agglomération voisine, plutôt avec les communes semblables pour former des intercommunalités à peu près à l'échelle des cantons. C'est frappant de constater le véritable rejet de l'agglomération et de la métropole. Très illustratif sur cette question, l'exemple de Lyon ou plutôt du Grand Lyon peut être cité. En effet, lorsque l'on s'attarde sur une carte du Grand Lyon et de sa proche périphérie, on constate la présence d'une myriade de communautés de communes qui entoure le Grand Lyon et que ces E.P.C.I. ont dans leur nom « *Lyon* » ou « *Lyonnais* ». Une telle observation peut paraître anodine, voire inutile si l'on ne garde pas en tête le rejet que les communes périphériques ressentent à l'endroit des métropoles. Dans le cas de Lyon, c'est encore plus marqué. Ils se disent du Lyonnais ou de Lyon mais refusent d'être arrimés à la métropole car ils n'ont pas les mêmes préoccupations, et sans parler de civilisation différente on peut constater des divergences en termes de mode de vie. À l'échelle des cantons, ces intercommunalités ont pour centre un bourg ou une petite ville[1] ; on comprend donc plus facilement qu'ils n'aient pas les mêmes priorités que l'agglomération de plus de 1,3 millions d'habitants que représente le Grand Lyon.

C'est bel et bien une fracture que l'on constate ici. Loin d'étendre la structure administrative des métropoles à la périphérie ou de manière plus restrictive, aux territoires périurbains, les lois de 1992 et 1999 sur l'intercommunalité ont permis aux communes de créer des communautés de communes qui encerclent les communautés d'agglomération ou urbaine et interdisent à moyen ou à long terme toute extension de ces dernières. Pour rester avec l'exemple de Lyon, dans les années 2000, le Grand Lyon n'est pas parvenu à intégrer plus de deux communes pour monter à 57 communes-membres alors que son aire urbaine comptait plus de 296 communes en 1999, chiffre qui est bien entendu largement dépassé aujourd'hui. Encore une fois, on voit bien comment le rejet de la métropole structure l'administration de la périphérie. Ce schéma se retrouve d'ailleurs dans la majorité des cas. Selon Philippe Estèbe, qui se fonde sur des chiffres de 2008, seulement 9 % des aires urbaines sont couvertes dans leur quasi-totalité par une intercommunalité unique.

Au-delà de ces problèmes de périmètre, la manière dont a été mise en œuvre l'intercommunalité dans la périphérie n'a pas plus été conforme aux souhaits du législateur[2]. L'État et les « *spécialistes* » voulaient, grâce à l'intercommunalité, diminuer les prérogatives des

1 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 164.
2 Rémy Le Saout, François Madoré (dir.), Les effets de l'intercommunalité, Presses universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 2004, p. 96.

communes et leur poids politique, surtout pour les plus petites. Or, le choix de l'association par les communautés de communes est précisément fait pour aller à l'encontre de ce souhait, car elles constituent la forme la moins intégrée d'intercommunalité et contribuent à renforcer ce que certains auteurs qualifient, dont Éric Charmes, de « *clubbisation* »[1]. Avec ce système, on a pu constater plusieurs formes d'organisation. Le plus souvent, les communautés se structurent autour d'une commune-centre et de communes-satellites plus petites. Dans ce schéma, il arrive souvent qu'il y ait une spécialisation fonctionnelle accrue des différentes communes qui composent la communauté[2]. Par exemple, la commune-centre aura vocation à renforcer sa centralité en accueillant sur son territoire l'ensemble des équipements communautaires, alors que les autres communes renforceront leur caractère résidentiel sans pour autant empêcher les habitants d'avoir accès aux services et équipements nécessaires au quotidien.

Autre conséquence de la création de ces communautés de communes, une certaine forme de spécialisation sociale des communes qui les composent, avec un regroupement par catégorie. En d'autres termes, on a pu constater le regroupement de communes plutôt aisées dans les premières couronnes périurbaines et des regroupements de communes plus populaires dans la périphérie plus lointain. Comme le rejet de l'agglomération, ces regroupements se sont fait par *affinités*. C'est d'ailleurs cela qui pousse certains auteurs à qualifier ces regroupements de « *clubs* » de communes.

B) Le rejet du département

Le département semble a plusieurs égards le représentant de cette France périphérique, c'est donc sans surprise qu'il est le mal-aimé de l'organisation administrative française. Pas par le peuple qui l'a toujours soutenu mais par les pouvoirs publics qui ne manquent jamais de rappeler sa vétusté. La métropolisation et les réformes qui en ont découlé ont privilégié les métropoles qui sont une réussite économique évidente. Mais le territoire national doit-il être géré comme une entreprise où les secteurs moins porteurs et moins rentables doivent être abandonnés ou détruits ? Aucune politique digne de ce nom peut se permettre cette impasse.

Le département a toujours été dans un étau, bloqué par les communes d'un côté et les régions de l'autre ; souvent présenté comme une institution archaïque, conservatrice, faiblement

1 Éric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, P.U.F., janvier 2011, 1ère édition, p. 165.
2 Christophe Gerrinha, Marianne Thébert, « La gestion des déplacements, outil d'affirmation des communes périurbaines. Une analyse des stratégies dans le bassin de Rennes », *Géocarrefour*, vol. 81, n° 4, pp. 299-309.

démocratique, voire même anti-urbaine[1]. Il est même devenu la cible privilégiée de nombreux rapports ayant à voir, de près ou de loin, avec l'organisation administrative de la France. Comme s'il était à lui seul responsable de tout ce qui ne fonctionnait pas. Néanmoins, cet échelon politique et administratif « *garde une place essentielle dans l'architecture territoriale des pouvoirs en France* »[2]. Tout au long du XXème siècle, il a survécu aux tentations réformatrices et s'est même renforcé au gré des réformes décentralisatrices[3]. Et aujourd'hui plus que jamais « *les départements n'ont pas dit leur dernier mot* »[4].

On dit souvent que depuis sa création à la Révolution le département n'a jamais fait l'unanimité. Mais l'on pourrait dire la même chose de toute l'organisation administrative et institutionnelle française. La département n'est déjà pas une idée de la Révolution, il lui préexistait ; l'idée de Sieyès validée par l'Assemblée constituante le 22 décembre 1789[5] était de généraliser le département à l'ensemble du territoire. Néanmoins, dès le début les critiques fusèrent. Il fut d'abord attaqué très logiquement pour son déficit de légitimité notamment par rapport à la commune et aux Provinces. On critiqua aussi sa prétendue artificialité à cause de son découpage géométrique[6]. Le temps balaya ces critiques et l'institution s'installa durablement dans le paysage institutionnel français. D'autres critiques, sans doute plus juste, l'accusèrent d'être en inadéquation avec les besoins et les exigences de l'État moderne. C'est sous la IIIème République que l'on retrouva fréquemment ces critiques alimentaient par le développement des idées régionalistes[7]. Pour autant ce genre de critiques ne souhaitaient pas forcément la disparition du département, mais plutôt sa mise en concurrence avec d'autres institutions : la « *province* » ou la « *région* »[8].

1 Jacques Attali, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation française, 2008.
2 Marie-Ange Grégory, « Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html.
3 Philippe Estèbe, « Le département insubmersible », *Informations sociales*, n° 121, 2005, pp. 66-75.
4 Éditorial, « Les départements n'ont pas dit leur dernier mot », *La Gazette des communes*, 17 septembre 2012, pp. 3-7.
5 « Loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives », Recueil Duvergier page 86.
6 Marie-Ange Grégory, « Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html.
7 Marie-Vic Ozouf-Marignier, *La Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Éditions de l'EHESS, 1989.
8 Marie-Ange Grégory, « Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html.

Dans un article fort bien rédigé, Marie-Ange Grégory explique le lien entre volonté de créer ou de renforcer des régions et la volonté de supprimer les départements : « *Aucune des propositions visant à créer des régions ne remet réellement en cause la commune, cellule de base. En revanche, les projets divergent sur le sort des autres strates administratives et politiques. Entre 1871 et 1940, sur l'ensemble des propositions de loi ayant trait à l'organisation territoriale, de nombreuses combinaisons se distinguent*[1]. *L'une d'entre elles supprime le département et l'arrondissement (proposition du député Abel Hovelacque du 29 mai 1890), une autre, le département et le canton (proposition du député Jean Hennessy du 29 avril 1915), une autre encore, le seul département (proposition du député Michel Walter du 1er juin 1934, qui ne concerne, cependant, que les deux départements alsaciens), etc. Certains parlementaires, à l'inverse, préservent tous les échelons et conçoivent les régions sous la forme de syndicats de départements (proposition du député Émile Cornudet du 25 mai 1895)* »[2].

Finalement il existe dans la majorité de ces critiques une volonté de se débarrasser des départements, cela continua et s'intensifia sous les IVème et Vème Républiques[3]. La dernière grosse attaque fut celle de janvier 2008, la dix-neuvième décision du rapport Attali suggérait de « *renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en dix ans l'échelon départemental* »[4]. Le rapport n'eut pas peur de reprendre les banalités sur le département en pérorant sur son archaïsme et son inefficacité. Soit ce qu'on lui reproche depuis 2 siècles.

Malgré les critiques sans cesse essuyées, et comme le rappelait Marie-Ange Grégory, le département s'est au contraire consolidé au fil du temps en glanant toujours plus de compétences : la loi du 10 août 1871[5] a posé les bases de l'administration départementale en créant une commission départementale, elle a également rendu les délibérations exécutoires sous certaines conditions et les séances publiques ; la loi du 29 juin 1899[6] a octroyé des largesses financières aux conseils généraux ; le décret-loi du 5 novembre 1926[7] a quant à lui diminué la tutelle et posé le principe des délibérations non soumises à approbation et, plus récemment, la loi de décentralisation

1 Michel Le Guénic, « Le canton dans les projets de régionalisation sous la Troisième République » dans Yann Lagadec, Jean Le Bihan, et Jean-François Tanguy, *Le canton, un territoire du quotidien ?*, Presses universitaires de Rennes, pp. 251-263.

2 Marie-Ange Grégory, « Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html.

3 Et *a fortiori* durant la parenthèse de Vichy, puisque le décret du 20 août 1940 interdit aux conseils généraux de se réunir, et la loi du 12 octobre 1940 les suspend et transfère leurs pouvoirs aux préfets.

4 Jacques Attali, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation française, 2008, p. 18..

5 « Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux », Bulletin LOIS 29 août 1871.

6 « Loi du 29 juin 1899 portant modification de l'article 61 de la loi du 10 août 1871 », *J.O.*, 11 juillet 1899.

7 « Décret-loi du 5 novembre 1926 de décentralisation et de déconcentration administrative », *J.O.*, 7 novembre 1926, p. 11 894.

du 2 mars 1982[1] a supprimé les contrôles a priori et fait du président du conseil général l'organe exécutif du département[2]. La grande force du département est d'avoir toujours su s'adapter en étendant ses missions dans des domaines variés, mais surtout en se spécialisant dans la politique d'action sociale, rôle récemment conforté par la loi du 13 août 2004[3] relative aux libertés et responsabilités locales (L.R.L.). Le « *département-providence* »[4] s'occupe particulièrement de l'aide sociale à l'enfance, de l'aide aux handicapés, de l'aide aux personnes âgées (A.P.A.) et de l'insertion sociale et professionnelle (R.M.I. (devenu R.S.A.), R.M.A.) ; autant de domaines d'intervention qui alourdissent son budget mais qui, en temps de crise comme à l'heure actuelle, semblent indispensables[5].

Finalement, après plus de deux siècles d'existence les départements sont devenus des espaces vécus porteurs de nouvelles identités territoriales : « *unité administrative de base des services de l'État, lieu politique de construction des réseaux de pouvoir et des réseaux partisans, ou encore intercesseur territorial entre villes et communes rurales, le département est un territoire de référence. Bicentenaire, le département est aussi un cadre d'appartenance et d'affiliation (département de résidence, de naissance, de ses années d'études, etc.). Les campagnes de contestation contre le système d'immatriculation des véhicules (S.I.V.) tant au niveau de la population que des conseils généraux en 2008 (notamment à travers le collectif* « Jamais sans mon département »*) symbolisent cet attachement à l'identité départementale. La codification numérique, introduite à partir de 1922 pour l'immatriculation des plaques de voitures et des cartes de Sécurité sociale, s'est affirmée au fil du temps comme un repère dans l'inconscient collectif* »[6].

Cette question de l'identité, quelques fois tournée en dérision est centrale. De nombreuses intercommunalités de la France périphérique se sont formées en opposition aux métropoles et souvent pour des raisons identitaires. La département est l'autre institution qui tient ce rôle de refuge protecteur. On retrouve la même résistance à la métropolisation, la même volonté de

1 « Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », *J.O.*, 3 mars 1982, p. 730.

2 Marie-Ange Grégory, « Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html.

3 « Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *J.O.*, 17 août 2004, p. 14 545.

4 Robert Lafore, « La décentralisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004, pp. 17-34.

5 Marie-Ange Grégory, « Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html.

6 Marie-Ange Grégory, « Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html.

préserver son identité. Cible des critiques comme l'étalement urbain, le département est lui encore attaqué à cause de son supposé archaïsme. Il ne subsisterait à l'heure actuelle que par : « *l'inertie des institutions et l'attachement des élus départementaux à leurs prérogatives. Les préoccupations politiciennes feraient le reste* »[1]. Le département semble au contraire en pleine vitalité et loin de son état crépusculaire annoncé partout, mais il a un défaut pour lui : être la mauvaise conscience de l'organisation territoriale telle qu'elle s'est faite depuis la « *nouvelle donne* » urbanistique.

Dès lors quel avenir se profile pour le département ? Pour comprendre au mieux la situation il faut voir comment les pouvoirs publics, dans leur projet de rendre les métropoles toujours plus chatoyantes, tentent de nier un phénomène qui pourtant s'impose de plus en plus : la radicalisation de la périphérie. Le cas de Lyon est particulièrement éclairant. La métropole de Lyon, le Grand Lyon, a été la première à devenir une collectivité territoriale quant au département du Rhône il fut le premier amputé de sa partie métropolitaine puisqu'au sein de son périmètre le Grand Lyon s'est substitué au département. Quel sens conserve ce dernier dans ce contexte ?

Tout d'abord, sur un plan strictement géographique, le Grand Lyon reste petit[2] : il comprend actuellement 59 communes. Mais pour l'I.N.S.E.E., l'aire urbaine de Lyon, c'est-à-dire l'ensemble métropolitain incluant le périurbain, couvre pas moins de 514 communes... Quand le département du Rhône regroupe en son sein 183 communes qui ne font pas partie du Grand Lyon. Qui plus est les frontières de ce grand Lyon semblent être définitives puisque son ancêtre à sa création, en 1969, comptait 55 communes. Il a donc gagné quatre communes en 47 ans, alors qu'en seulement dix années, de 1999 à 2010, l'aire urbaine de Lyon en a gagné 218[3].

Ce frein au développement des métropoles c'est un peu le revers de la médaille. Si dans l'esprit des pouvoirs publics il faut développer sans cesse les métropoles, ces territoires les plus compétitifs et les plus intégrés à la globalisation, la réalité s'impose à tous. Les classes populaires majoritaires ne l'entendent pas ainsi et s'organisent en-dehors de ce système métropolitain contraignant. Comme le remarquait Eric Charmes : « *l'extension du Grand Lyon ne se heurte pas seulement à des luttes de pouvoir entre élus locaux, à la crainte des habitants des municipalités riveraines de perdre le contrôle de leurs territoires ou à des batailles pour le contrôle des ressources fiscales locales* […] *l'extension du Grand Lyon se heurte* [...] *au fait que beaucoup des*

1 Éric Charmes, Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », Métropolitiques, 15 septembre 2014, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html.
2 Éric Charmes, Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », Métropolitiques, 15 septembre 2014, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html.
3 Éric Charmes, Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », Métropolitiques, 15 septembre 2014, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html.

communes qui l'entourent ont une identité et des projets qui leur sont propres. Le Grand Lyon incarne une centralité urbaine dont ces communes environnantes souhaitent le plus souvent rester à l'écart, notamment pour conserver leurs attributs campagnards ». Il poursuit : « *Autour de Lyon* [...] *on ne trouve plus systématiquement des banlieues pour lesquelles l'avenir est urbain mais des territoires qui accordent autant sinon plus d'importance à leur cadre de vie campagnard qu'aux ressources du grand centre urbain voisin. 85 % des communes périurbaines qui entourent Lyon comptent moins de 2 000 habitants et ressemblent à des villages ruraux. Ces communes sont hybrides, autant tournées vers les campagnes que vers le cœur de la métropole lyonnaise* »[1].

Il ne faut pas pour autant jeter ce système métropolitain qui fonctionne, comme le rappelait Christophe Guilly : « *la mondialisation, ça marche ! La preuve par les métropoles. Ces territoires mondialisés participent à l'essentiel de la création de richesse. On estime que près de deux-tiers du PIB est produit dans les grandes villes. Libre-échange, ouverture des frontières, mobilité des capitaux et des hommes, tous les ingrédients du modèle économique globalisé permettent à ces territoires de tirer l'économie française* »[2]. Incontestablement, les communautés urbaines et les métropoles (au sens légal du terme) ont permis certaines avancées pour rendre solidaires les villes-centres et leurs banlieues proches et ont contribué à la réussite économique de ces territoires.

Le problème rencontré par les métropoles aujourd'hui est qu'avec le développement incessant du périurbain elles n'arrivent plus à s'étendre. Ces territoires périurbains se structurent autour du département ou des intercommunalités et s'opposent aux grandes villes. Éric Charmes précise également : « *On a longtemps pensé que la périurbanisation était un phénomène transitoire et que ces territoires seraient à terme intégrés aux banlieues. Dans une telle perspective, l'horizon des communes périurbaines était de rejoindre une communauté urbaine. Les recherches récentes ont toutefois clairement montré que le périurbain n'était pas un espace en transition, en attente de devenir pleinement urbain, à la façon des banlieues, mais un espace doté de caractéristiques propres et pérennes, marqué par l'hybridation entre ville et campagne*[3]*. Les périurbains vivent dans l'orbite des centres urbains, mais ils ne revendiquent pas l'appartenance à ces centres. Au contraire, une telle appartenance menacerait les paysages campagnards de leurs communes d'une dissolution dans les nappes pavillonnaires des banlieues. Cette crainte donne une grande vigueur à l'opposition des périurbains et de leurs élus à l'intégration de leurs communes dans les*

1 Éric Charmes, Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », Métropolitiques, 15 septembre 2014, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html.
2 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 33
3 D.A.T.A.R., « Prospective périurbaine et autre fabrique de territoires », Territoires 2040, n° 2, La Documentation française, 2010.

communautés urbaines »[1]. L'urbaniste confirme ce que le géographe avait constaté : la séparation du peuple français, les « *fractures françaises* ».

Clairement les métropoles ne sont pas arrivées, et n'arriveront pas, à passer la défiance envers elle entretenue par les communes de la « *France périphérique* ». Ce grand rêve de nos pouvoirs publics d'extension du modèle métropolitain s'est dissipé. Dès lors que restent-ils à ces communes pour s'organiser, se gouverner ? Il y a bien sur les communautés de communes. Mais elles demeurent plutôt basiques et manquent de poids politique. Les fusions de communes sont irréalisables politiquement et les syndicats de commune souffrent également d'un déficit de poids politique. Restent les départements. En pleine période de « *nouvelle donne* » urbanistique, il est évident que les réformes proposées ne vont jamais dans un renforcement du département, on tente au contraire de la dépecer. En termes d'aménagement et d'urbanisme, l'administration déconcentrée de l'État s'est appuyée sur les régions[2]. Tandis que de l'autre côté le pouvoirs publics ont organisé au mieux les métropoles[3]. La dualité voulue ne laisse que peu de place aux départements. Le « *chef-de-filat* » dernièrement accordée à la Région en matière d'aménagement en témoigne.

Pendant ce temps, les départements restent les collectivités de l'action sociale : « *le mode d'élection des conseillers départementaux donne un poids plus important au territoire qu'à la démographie. La surreprésentation du rural qui en découle entretient le lien entre conseils généraux et monde rural. Ce lien est à tort régulièrement présenté comme un problème, mais il peut représenter un insigne avantage en matière de représentation de la périphérie, dans la mesure où neuf communes périurbaines sur dix sont rurales au sens que l'I.N.S.E.E. donne à cette notion, c'est-à-dire que leur espace bâti principal compte moins de 2 000 habitants* »[4]. Même si nous ne partageons pas complètement ce point de vue, la « *France périphérique* » est démographiquement majoritaire, le département est incontestablement le meilleur représentant de cette périphérie

Sans rien idéaliser, ni le département ni la région, mais surtout sans rien rejeter, Éric Charmes a imaginé un enchevêtrement : « *de même que les régions pourront travailler avec des métropoles représentant les cœurs des agglomérations, elles pourraient travailler avec des*

1 Éric Charmes, Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », Métropolitiques, 15 septembre 2014, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html.

2 Pierre Lascoumes, Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bourhis, Emmanuel Martinais, *Le Développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Presses universitaires de France, 2014.

3 « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », *J.O.*, 28 janvier 2014, p. 1562.

4 Éric Charmes, Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », Métropolitiques, 15 septembre 2014, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html.

départements représentant les territoires périurbains et ruraux. Elles pourraient notamment présider à l'articulation des initiatives des métropoles et des départements et arbitrer dans les inévitables confrontations et oppositions. Il ne faudrait pas, en effet, que les territoires périurbains se figurent être autonomes et oublient les métropoles dont ils dépendent. […] *Seulement, si elles ne dialoguent qu'avec des métropoles d'un côté et des communautés de communes de l'autre, leur appréhension du territoire risque d'être déséquilibrée en défaveur du périurbain et du rural. Des départements renouvelés et réorganisés pour devenir ici les représentants du périurbain, là les représentants des espaces hors de l'influence des métropoles, pourraient assurer cet équilibre en permettant à ces espaces de faire valoir leurs spécificités, leurs intérêts et leurs projets propres* »[1].

Finalement il ne manque plus que la décision des pouvoirs publics. Continuation ou inflexion ? Pour Éric Charmes : « *Il ne doit pas être négligé* [le périurbain] *car les territoires qui le composent sont porteurs d'enjeux politiques décisifs. Parce qu'ils couvrent de vastes superficies aux lisières des grandes villes, ils sont des lieux clefs pour leur aménagement. Parce que les populations qui y vivent sont au cœur de la recomposition sociale du pays, le périurbain met en question les politiques de solidarité territoriale. De toute façon, les électeurs qui y résident ne manqueront pas de se rappeler au souvenir de ceux qui les négligeront* »[2]. Le géographe Christophe Guilluy partage ce point de vue mais se montre plus sévère : « *dans la France périphérique où les catégories populaires se sentent délaissées, la présence d'institutions et de collectivités visibles assure encore une forme d'intégration. En toute* «cohérence»*, avec la disparition des départements, la France des invisibles accoucherait d'institutions invisibles! La boucle serait bouclée ! Derrière une réforme qui peut apparaître comme consensuelle, le projet est toujours le même : renforcer les grandes métropoles mondialisée, mais quid des autres territoires* »[3]. Il est évident que les institutions doivent s'adapter à l'époque, il existe des métropoles et une périphérie, mais pourquoi se focaliser sur les premières ? Que ce soit dans l'organisation administrative, politique ou économique, se concentrer uniquement sur les métropoles est prendre un risque politique à moyen terme. La ville est diffuse, il faut prendre en compte cela ne laissant pas la périphérie ou du moins le périurbain sur le carreau, il faut l'organiser.

1 Éric Charmes, Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », Métropolitiques, 15 septembre 2014, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html.

2 Éric Charmes, Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », Métropolitiques, 15 septembre 2014, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html.

3 Entretien de Christophe Guilluy réalisé par Alexandre Devecchio, « Cyniquement, nos dirigeants ont enterré les classes populaires », *Le Figaro*, 6 juin 2014, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2014/06/06/31001-20140606ARTFIG00247-christophe-guilluy-cyniquement-nos-dirigeants-ont-enterre-les-classes-populaires.php.

Conclusion de la Section II

La « *France périphérique* » n'a jamais été vraiment organisée. C'est normal puisqu'elle regroupe des territoires qui étaient à rebours de l'action de la « *nouvelle donne* » urbanistique. Pendant que l'une focalisait toutes les attentions, l'autre était laissée à son sort. Les pouvoirs publics restaient concentrés sur leur idée principale : l'organisation des métropoles. Logiquement, les politiques d'urbanisme n'ont jamais concernés cette « *périphérie* ».

Qui plus est, cette « *périphérie* » délaissée, touchée plus durement par les crises successives et de façon globale par la globalisation, s'est repliée sur les quelques moyens à sa disposition pour s'organiser. Par des rassemblements de communes différents de ceux des métropoles, et en se repliant sur le département, véritable assistante sociale de tout ce qui est en-dehors des métropoles. Autant de rappels des dysfonctionnement de notre pays, autant de mauvaise conscience pour les pouvoirs publics.

Conclusion du Chapitre I

Des territoires qui s'enfoncent dans la crise, des mécanismes de redistribution en passe d'être supprimé ; la globalisation, voulue par nos élites, est devenue un fardeau trop lourd à porter. En ne luttant pas contre ses effets les plus délétères, les pouvoirs publics ont laissé s'installer un déséquilibre, profond, entre les territoires. La globalisation, dernier avatar du capitalisme, est révolutionnaire, comme Marx l'avait indiqué. Il faut sans cesse s'adapter à elle et pour s'adapter, il faut sacrifier le modèle républicain français : indépendant, étatique, égalitaire. C'est la voie de la facilité poursuivie par une élite, qui a fini par conduire au délaissement de la « *France périphérique* », ces territoires qui ternissent la face chatoyante de la globalisation : les métropoles.

Cette métropolisation à outrance a montré ses limites, et a généré des résistances de plus en plus nombreuses. Que ce soit en matière d'économie, ou en termes identitaires, les impasses apparaissent. La « *périphérie* » n'a pas pu s'organiser convenablement, bien aidé en cela par les pouvoirs publics (comme en témoigne les intercommunalités de base et les attaques régulières contre le département) ; la réalité s'impose à tous. L'organisation de la France autour des métropoles a échoué. La prise en compte de cette « *périphérie* » va devenir, dans un futur proche, indispensable. Mais nous l'avons assez dit, comment s'organisera ce futur ? Quels choix les pouvoirs publics prendront-ils ? Remplaceront-ils la « *nouvelle donne* » par autre chose ? La maintiendront-ils contre vents et marées ?

CHAPITRE II. LA FIN DE LA « *NOUVELLE DONNE* » URBANISTIQUE ?

Les échecs de la « *nouvelle donne* » urbanistique interrogent. Elle qui a été le volet urbanistique du virage mondialiste pris, dans les années 1980, par les pouvoirs publics. Elle qui a redéfini la ségrégation urbaine, avant de remodeler le droit de l'urbanisme afin de l'adapter à cet objectif. Elle qui a imposé le triptyque : communautarisme, territorialisation, inflation. Elle qui en concentrant son action sur les métropoles, et les quartiers populaires de celles-ci, a aggravé la fracture avec la « *France périphérique* ». Elle qui en luttant contre la ségrégation urbaine a fabriqué un damier communautaire. L'entreprise a tourné au fiasco, de porteuse d'espoir, la « *nouvelle donne* » urbanistique s'est transformée en une opération de calfatage. Dans un contexte national toujours plus tendu, plus incertain, la question de l'avenir du droit de l'urbanisme s'impose.

Pour autant nous refusons de proposer ici un travail de prospective. Avant de voir les « *suites* », il faut s'accorder sur un constat. Nous ne proposons donc pas une analyse de ce qui pourrait advenir, mais de ce qui n'arrivera probablement pas. Il y a peu de doute que nous sommes spectateurs d'une fin de cycle. Dès lors, deux possibilités nous semblent émerger. Suite aux critiques, les pouvoirs publics peuvent faire évoluer la « *nouvelle donne* » urbanistique en prenant en compte la « *ville diffuse* ». Avec tout ce que cela implique de prise de conscience, de changement de mode d'action, de moyens à consacrer (Section I). Cette hypothèse semble être confirmée par la création du C.G.E.T., ou encore l'élargissement de la géographie prioritaire de la politique de la ville aux territoires périurbains et ruraux.

Cette hypothèse n'a pas notre préférence. La « *nouvelle donne* » urbanistique, par ses caractéristiques intrinsèques[1], ne peut pas accepter la « *ville diffuse* », ou alors au compte goutte. Il est fondamental de rappeler l'idéologie matrice de celle-ci : le mondialisme. Ce grand mouvement qui devait être le stade de la « *fin de l'Histoire* » ; ce grand mouvement qui devait abolir la lutte des classes ; ce grand mouvement qui a conduit à la dérégulation des économies nationales, l'abandon de la souveraineté, l'immigration incontrôlée. Les démocraties libérales ne devaient plus connaître de guerres, elles devaient être apaisées. La démocratie ne devait plus reposer que sur deux piliers : le Droit et le Marché. Fini l'État et son autorité, la Nation, la patrie. Les mensonges, ou les croyances, ont eu le temps d'arrivés à expiration, et tous les signes indiquent, selon le mot d'Alain

1 Le fameux triptyque que nous relevions plus haut.

Finkielkraut, que nous vivons plutôt « *la fin de la fin de l'Histoire* ». L'Histoire est tragique, les derniers attentats sont venus le rappeler à ceux qui voulaient l'oublier. Sans occulter le fait que la quasi totalité des auteurs de ces actes ont à peu près tous un lien avec les « *quartiers en difficulté* ». C'est la triste réalité qui se présente à nous : des quartiers visés par la « *nouvelle donne* » se sont transformés en « *Monlenbeek* ».

Pour rester cohérents avec notre démarche, nous devons passer par le crépuscule de ce système économique et politique. Nous reprochions aux pouvoirs publics d'avoir fabriquer la « *nouvelle donne* » sur de mauvais constats et de mauvaises solutions ; surtout d'avoir employé le droit de l'urbanisme, alors que celui-ci n'y pouvait pas grand chose. Ce n'est dès lors pas en changeant, encore, le droit de l'urbanisme qu'on parviendra à quelque chose. Constatons alors la fin prochaine de l'idéologie mondialiste, qui entraînera immanquablement avec elle la « *nouvelle donne* » urbanistique (Section II).

SECTION I. LA PRISE EN COMPTE DE LA « *VILLE DIFFUSE* »

L'étalement de la ville est toujours combattu par les pouvoirs publics. Pour autant cette dilatation a participé à l'élargissement de la « *France périphérique* ». Les pouvoirs publics, tout en maintenant les grands principes de la « *nouvelle donne* » urbanistique, ont tenté d'en infléchir certains aspects soit par certains mécanismes juridiques (P.L.U.M. ; P.L.U.I.D. ; P.L.U.D.H.), soit par des ajustements institutionnels (création du C.G.E.T.). Cette évolution juridique fut précédée d'un travail de recherche effectué par de nombreux urbanistes. Ces derniers ont perçu la nécessité de donner à la périphérie plus de considération. Certains choisirent cette voie pour tenter d'organiser au mieux ce qu'ils appelaient la « *ville diffuse* », cette ville post-industrielle qui n'a cessé de s'étendre (§ I). Ce concept s'appréhende facilement, pour autant il nous faut savoir ce que l'on peut en tirer réellement (§ II).

§ I : L'APPROCHE GÉNÉRALE DU CONCEPT

La « *ville diffuse* » : concept ? simple observation d'une réalité qui devait être qualifiée ? ou les deux ? Grand ennemi du renouvellement urbain et de ses défenseurs, elle n'en demeure pas moins parfaitement observable tous les jours dans les formes urbaines actuelles. Mais d'où vient-elle ? Si la qualification du type d'urbanisation actuelle sous le terme de « *ville diffuse* » est assez récente, le phénomène est quant à lui plus ancien, mais la doctrine n'était pas pour autant démunie dans ses constatations. Si identifier sa paternité se révélera fort utile pour mieux comprendre le concept (A), étudier ses caractéristiques le sera pour comprendre le phénomène (B).

A) L'ÉMERGENCE DE LA « *VILLE DIFFUSE* »

Ces vingt dernières années ont été en matière d'urbanisme et d'aménagement marquées par une préoccupation qui n'a cessé de gagner en importance : l'étalement urbain. Si ce phénomène remonte désormais à un nombre certain d'année, certains faits ne sont pleinement observables que depuis la période contemporaine :

- L'apparition de nouvelles centralités à la frange de la ville où des entreprises s'installent à proximité des aéroports et des échangeurs d'autoroutes qui sont de puissants nœuds de communication ;

- La place majeure de la mobilité individuelle et de la grande distribution: autrefois vus comme des activités annexes, les déplacements et le shopping deviennent centrales dans la vie quotidienne ;

- La morosité démographique des grandes villes et l'étalement de l'habitat périurbain, jusque dans les endroits les plus ruraux et montagnards, contribuant à brouiller de plus en plus l'identité propre des espaces ruraux[1].

1 Aldo ROSSI, *L'Architettura della città*, Torino, Città Studi Edizioni, réédition de 1995.

C'est à peu près le tableau généralement dressé au sujet de la périurbanisation, que ces auteurs cherchent à en faire un constat ou en à rechercher les causes. Chez les « *spécialistes* » de la matière on revendique souvent une objectivité qui n'est souvent que de parade, car au-delà des faits, les constats sont souvent accompagnés de sentiments de frustration et de résignation. Depuis les années 1960, les politiques d'aménagement du territoire ont privilégié les principes de l'économie du sol et de la concentration des activités dans des centres bien définis et délimités. La figure de la ville compacte, inspirée des représentations des villes du Moyen-Âge et portée en adoration depuis l'urbanisme postmoderne, servait alors d'image directrice idéale. Il est certain que lorsque l'on observe le paysage contemporain, où les espaces de transition prennent une place de plus en plus grande et où la campagne se distingue de moins en moins de la ville, c'est la démarche même de l'aménagement ou l'idée que l'on s'en faisait qui est vue comme fautive. La réalité est parfois cruelle mais cette conception de l'aménagement était censée empêcher une évolution qui a pourtant bien eu lieu.

Cette frustration des « *spécialistes* » est sans doute à l'origine de l'orientation actuelle de la doctrine sur la question. En effet, encore aujourd'hui, on s'interroge peu sur les mécanismes qui amènent à cette extension urbaine, que l'on s'évertue à appeler étalement urbain de façon volontairement péjoratif ; on s'interroge surtout sur les effets constatés de ce phénomène, donc on ne s'interroge pas vraiment. Mais certains auteurs ont poussé la réflexion plus loin et se sont intéressés aux phénomènes qui sont à l'origine de l'extension urbaine mais qui restent assez méconnus. Bernardo Secchi est l'un d'entre eux. Il remarque en premier lieu que ces phénomènes sont habituellement surdéterminés[1], autrement dit, ils ont plusieurs causes. Pour illustrer son propos, Bernardo Secchi prend comme exemple la première guerre mondiale, c'était un phénomène surdéterminé par plusieurs causes mais avec la difficulté de nommer la plus influente et la plus déterminante. C'est plus ou moins la même chose pour la « *ville diffuse* ». C'est pour cette raison qu'il s'est intéressé à ses causes méconnues[2].

1 Bernardo Secchi, Le « 5 à 7 » du 24 avril 2002, « *Comment agir sur la «* città diffusa *»* », Club Ville Aménagement, Verbatim de l'intervention, 24 avril 2002, adresse universelle : http://www.club-ville-amenagement.org/_upload/ressources/productions/5a7/2002/5a7_cva_cittadiffusa_verbatim.pdf.

2 La formule est en général attribuée à Francesco Indovina et Bernardo Secchi, professeurs à l'Institut universitaire d'architecture de Venise (I.U.A.V.), dans les années 1990 à partir d'une analyse de l'aire métropolitaine de Venise, cas paradigmatique d'étalement urbain. Toutefois, du propre aveu de Bernardo Secchi, elle n'est que de son confrère.

Premièrement l'émergence du sujet, ou de ce que l'on pourrait appeler l'approfondissement de l'individualisme. L'idée que « *moi je suis irréductible à toi* » et qu'on ne pourra jamais trouver quelque chose qui soit totalement égal dans deux individus devient perceptible au début du XXème siècle et prégnant après-guerre. L'auteur précise : « *si on observe ce qui est arrivé dans le domaine des arts au début du XXème siècle on* […] [a commencé] *à écrire la musique* « note par note ». *La société se constitue note par note, individu par individu, chacun avec son horizon imaginaire. Cette émergence d'un sujet irréductible est l'une des causes de la dispersion et de la fragmentation* ». Avant de mettre en garde : « *Bien entendu, il ne faut pas trop l'emphatiser. Chacun naît et grandit dans un milieu culturel avec un poids prégnant des médias. Mais l'observation de nos sociétés révèle que l'émergence de sujet connote le XXème siècle d'une manière très évidente et très forte et cela amène une partie de la population européenne à ne plus accepter la vie organisée des grandes agrégations typiques de la ville moderne, de la ville du XIXème. On veut sortir de la* « classe »*, du* « genre »*, de l'organisation* »[1].

Le second phénomène est ce qu'il a appelé la « *corporalité* » de la ville, et qu'il a décrit de la manière suivante : « *on est beaucoup plus attentif à nos corps aujourd'hui qu'auparavant. Nos corps étaient réprimés peut- être pendant le XIXème ; aujourd'hui, l'observation des pratiques sociales indique une attention extrême à la corporalité, au* « soi » *et donc au fait que l'espace urbain est un espace que pratiquent nos corps, susceptibles à la chaleur, au froid, à l'humide, au sec, à la lumière, à l'ombre et aux autres corps. Une attention donc beaucoup plus forte qu'auparavant, à l'aspect physique de la ville, à la manière dont la ville est constituée de matériaux, au sens large du terme, qui ont des conséquences importantes sur nos corps* »[2].

Troisième élément que l'auteur considère comme essentiel : l'émergence du quotidien. Il explique ainsi : « *La littérature des dernières décennies est envahie par le quotidien, par la description d'une série de pratiques minimales des gens de la ville. George Perec, François Maspéro, Annie Ernaux, toute une série d'écrivains, se sont occupés avec succès du quotidien et ce succès est fondé sur le fait qu'ils abordaient un problème au cœur de notre société. Donc une attention est portée plutôt à la manière dont les différentes pratiques des différents individus, très*

1 Bernardo Secchi, Le « 5 à 7 » du 24 avril 2002, « *Comment agir sur la* « città diffusa » », Club Ville Aménagement, Verbatim de l'intervention, 24 avril 2002, adresse universelle : http://www.club-ville-amenagement.org/_upload/ressources/productions/5a7/2002/5a7_cva_cittadiffusa_verbatim.pdf.

2 Bernardo Secchi, Le « 5 à 7 » du 24 avril 2002, « *Comment agir sur la* « città diffusa » », Club Ville Aménagement, Verbatim de l'intervention, 24 avril 2002, adresse universelle : http://www.club-ville-amenagement.org/_upload/ressources/productions/5a7/2002/5a7_cva_cittadiffusa_verbatim.pdf.

attentifs à leur corps, se déroulent dans l'espace urbain »[1]. Enfin, le quatrième et dernier phénomène : la démocratisation des valeurs et de l'espace. Il argumente de cette façon : « *Un économiste anglais, Roy Herod, d'une manière un peu cruelle, disait que les biens dont on dispose dans une société et dans une époque déterminée peuvent être divisés en deux catégories : les* « oligarchiques » *et les* « démocratiques ». *Les biens oligarchiques sont ceux qui ont une valeur justement parce que très peu peuvent les utiliser : la baie de Portofino – il y a plusieurs sites en France de beauté égale. Ce très beau lieu, si quelques centaines de touristes l'envahissaient tout d'un coup, verrait son ambiance tout à fait détruite et ce serait l'horreur. Ceci est indépendant de la valeur monétaire du lieu. Même si la baie est gratuite, sa valeur est nulle lorsqu'elle est envahie par des foules. Voilà une image très évidente d'un lieu oligarchique. Au contraire, les biens démocratiques, ma plume par exemple, ont une valeur qui ne change pas s'ils sont utilisés par une personne ou des milliers de personnes. Dans la ville contemporaine la destruction des valeurs oligarchiques a été continue et leur démocratisation continue. Si je pense à Venise, Rome ou Paris et d'autres villes françaises, on voit bien une utilisation de la ville et des espaces urbains toujours plus démocratiques et cela nous gêne. Je dois avouer être souvent gêné par les touristes qui m'empêchent de jouir de l'espace de Venise* »[2].

Voilà les quatre causes identifiées par l'urbaniste, mais il termine son intervention sur une série de mise en garde. Selon lui, ces quatre phénomènes ne doivent pas être surestimés car il faut bien se rappeler qu'ils sont doués d'une certaine ambiguïté. L'émergence du sujet doit nous faire réfléchir à la puissance des médias, la corporalité de la ville nous amène à réfléchir au virtuel et tout ce qui appartient au monde du virtuel, la démocratisation au fait que nos sociétés ne sont pas parfaitement démocratiques. En effet, encore aujourd'hui, nous continuons à produire des enclaves dans la société et dans la ville qui vont dans le sens contraire. Enfin, on entend souvent qu'on a de la dispersion dans le territoire, mais il ne faut pas non plus nier que nous avons aussi des phénomènes de concentration.

L'avantage des travaux de Bernardo Secchi est qu'ils éclairent sur les causes profondes de ce phénomène, les « *causes des causes* ». Mais qu'en est-il des causes plus directes ? La principale motivation des personnes choisissant ce mode d'habitat est d'échapper au coût élevé,

1 Bernardo Secchi, Le « 5 à 7 » du 24 avril 2002, « *Comment agir sur la* « città diffusa » », Club Ville Aménagement, Verbatim de l'intervention, 24 avril 2002, adresse universelle : http://www.club-ville-amenagement.org/_upload/ressources/productions/5a7/2002/5a7_cva_cittadiffusa_verbatim.pdf.

2 Bernardo Secchi, Le « 5 à 7 » du 24 avril 2002, « *Comment agir sur la* « città diffusa » », Club Ville Aménagement, Verbatim de l'intervention, 24 avril 2002, adresse universelle : http://www.club-ville-amenagement.org/_upload/ressources/productions/5a7/2002/5a7_cva_cittadiffusa_verbatim.pdf.

parfois prohibitif, du logement urbain[1], en raison essentiellement du phénomène métropolitain et de gentrification. Sortir de l'hyper-centre permet souvent, pour le prix d'un appartement en ville, l'achat d'une maison plus vaste avec jardin afin de retrouver un « *cadre de vie* ». Mais ce raisonnement est une hérésie économique puisque c'est aussi le meilleur moyen de s'éloigner des bases d'emplois, et plus globalement des secteurs les plus productifs. À cette tare s'ajoute les frais de transport forcément plus élevés (la voiture et son entretien). Tout cela démontre que bien souvent le choix de l'exil urbain est subi et non pleinement voulu : ils la quittent malgré le fait qu'ils n'en tirent pas nécessairement un avantage financier[2]. Souvent c'est afin de se « *protéger* » que les individus font ce choix. Il s'agit souvent des couches populaires ou de la classe moyenne qui préfèrent se retrouver « *entre eux* » loin des banlieues communautarisées des métropoles et des résidences huppées.

Cette extension urbaine n'est également pas étrangère au développement du parc automobile et des infrastructures routières, de zones d'activités commerciales et industrielles, qui nécessitent des surfaces importantes et qui sont rejetées des centres-villes à la fois à cause du coût de l'immobilier et du fait du rejet de certaines nuisances liées à ces activités[3]. Mais ce n'est pas la seule cause de cet exode urbain : raisons écologiques, recherche de « *mieux-être* ». Les causes de l'existence de la « *ville diffuse* » sont très diverses, relevant autant de la mutation de la société que des choix plus personnels des citoyens. Mais la principale semble être le fait d'un séparatisme social.

B) Les caractéristiques de la « *ville diffuse* »

Comme souvent en urbanisme, les concepts utilisés sont flous. La « *ville diffuse* » n'échappe pas à ce problème. Le concept est d'abord un terme, une expression, dont la paternité elle-même demeure assez floue. En général attribuée à Bernardo Secchi, pour qui elle est plutôt d'un de ses confrères professeurs à l'Institut universitaire d'architecture de Venise, Francesco Indovina ; il faut creuser plus loin. C'est l'urbaniste Giorgio Piccinatio qui, en 1990, crée l'expression de *città diffusa* pour désigner l'urbanisation totale mais éparpillée[4] d'une région qu'il oppose à la *città intensiva*. C'est en revanche bien Bernardo Secchi[5], qui lui fit traverser les Alpes. Il l'utilise depuis plusieurs années pour décrire les phénomènes contemporains d'urbanisation en Europe. En effet, la

1 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 176.
2 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 176.
3 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 177.
4 Chiara Barattucci, « France – Italie, du périurbain aux urbanisations dispersées », *Urbanisme*, n° 329, 2003, pp. 77-81.
5 Bernardo Secchi, *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Édition Parenthèses, 2006.

population n'y réside plus seulement dans les périmètres des agglomérations, elle loge et parfois travaille à plusieurs kilomètres des agglomérations. Cette diffusion des activités urbaines, liée à la banalisation de l'automobile, a produit la ville diffuse. Finalement la *città diffusa*, c'est la ville hors de la ville, c'est l'affirmation que la densité n'est pas nécessaire à une ville.

Nous pouvons relever que d'autres concepts ont été utilisés pour décrire cette évolution des villes. En Allemagne, Thomas Sieverts parle de « *Zwischenstadt* », littéralement de « *ville de l'entre-deux* », entre la ville et la campagne, entre la nature et la culture, entre le spontané et le planifié[1]. L'auteur évoque son ouvrage de la manière suivante : « *J'avais à l'époque donné au terme «* Zwischenstadt *» plusieurs dimensions, comme l'indique le sous-titre : une dimension spatiale au sens d'une interpénétration de l'espace bâti et du paysage ouvert, une dimension économique au sens de la coexistence d'une économie agissant localement et d'une économie opérant sur le plan mondial, et une dimension historique au sens où ce territoire urbain encore si jeune, qui existe seulement depuis quelques décennies et se trouve dans un état transitoire, évolue vers une nouvelle forme urbaine que nous ne pouvons pas encore connaître* ». Avant de préciser ses propos : « *Tout porte à croire qu'après la première révolution urbaine qui a transformé la ville agraire en ville industrielle sur la base énergétique du charbon (première modernité) et la seconde révolution urbaine qui a transformé la ville industrielle en ville des services et de la consommation sur la base du pétrole et du gaz (seconde modernité), nous ayons aujourd'hui atteint le seuil d'une troisième révolution conduisant à une troisième modernité qui se fonderait sur l'énergie solaire sous des formes variées, mais dont nous ne pouvons pas encore nous faire une idée très concrète* »[2].

Des auteurs français ont également tenté de donner une définition à ce phénomène d'expansion de la ville. Geneviève Dubois-Taine et Yves Chalas ont proposé le concept de « *ville émergente* ». Ils souhaitent de cette façon désigner les formes nouvelles d'organisation qui structurent l'espace urbain et les modes de vie dans les périphéries des villes. L'expression joue sur le double sens du mot « *émergence* » qui, dans le langage courant, désigne le fait que quelque chose apparaît, mais qui prend une signification plus précise dans le vocabulaire des systèmes complexes. Il s'agit de « *la production d'une structure, à un certain niveau d'observation, à partir des interactions qui interviennent à un niveau inférieur de manière imprévisible : les propriétés émergentes ne se déduisent pas de la somme des comportements individuels* »[3].

1 Thomas Sieverts, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, Editions Parenthèses, 2004.

2 Stéphane Bonzani, Stéphane Füzesséry, Thomas Sieverts, « Entre ville et campagne, l'avenir de nos métropoles », *Métropolitiques*, 2 mars 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Entre-ville-et-campagne-l-avenir.html.

3 Geneviève Dubois-Taine, Yves Chalas, *La ville émergente*, La tour d'Aigues, 1997. Avec des observations similaires,

Ces commentaires récents sur le concept de « *ville diffuse* » pourraient laisser sous-entendre que l'on étudie le phénomène que depuis un passé proche, alors que l'on trouve des études concomitantes au développement de ce phénomène. Dès les années 1960, Melvin Webber, dans son ouvrage en anglais traduit sous le titre *L'urbain sans lieu ni bornes*[1], a perçu la naissance de cette nouvelle forme de développement urbain qui inquiétait, ou, tout au moins, remettait en question l'image d'une ville comme espace clos ou fini. Son intuition était que les techniques de pointe de communication et de transport avaient affranchis les citadins des contraintes exercées par la distance géographique.

Avant cela les transports collectifs avaient permis la dilatation de l'urbain et la croissance accélérée de la population agglomérée[2], mais d'une façon bien différente comme le rappelait Lewis Mumford, « *les arrêts de chemin de fer* […] *limitaient efficacement le développement des agglomérations : comme les annonces prenaient soin de le préciser, les habitations devaient se trouver à quelques minutes de marche de la gare* »[3]. À l'inverse les techniques modernes de transport et de communication ont joué un rôle « *déspatialisant* »[4], c'est-à-dire qu'elles ont crée du vide entre les constructions. L'automobile, le téléphone puis Internet ont été les instruments symboliques de ce changement. Les modèles anciens de villes seraient devenus obsolètes et les villes seraient appelées à s'effacer dans la dispersion : « *la colle qui tenait ensemble l'établissement spatial est en train de se dissoudre et il se disperse sur des territoires toujours plus vastes* »[5].

Comment résumer simplement ces différentes théories ? Qu'est-ce qui caractérise simplement la « *ville diffuse* » ou quel que soit le nom qu'on lui donne ? Deux mots viennent à l'esprit et résument assez bien :

- L'étalement urbain, c'est-à-dire l'extension des surfaces urbanisées sous l'effet d'une baisse des densités urbaines[6] ;

---

voir également Denise Pumain, « Ville émergente », dans Denise Pumain, Thierry Paquot, Richard Kleinschenmager, *Dictionnaire, la ville et l'urbain*, Economica, Anthropos, 2006.

1 Melvin Webber, *L'urbain sans lieu ni bornes*, Éditions de l'Aube, coll. Monde en cours, mai 1998.

2 En 1826, l'agglomération urbaine de Paris compte 930 000 habitants répartis sur 105 km² ; en 1954, elle atteint 6,7 millions d'habitants et la superficie des communes urbaines couvre alors 2300 km². L'absence de transports collectifs aurait rendu presque impossible l'extension spatiale de la ville. Chiffres et conclusions de Pierre Merlin, *Les transports parisiens*, Masson, 1967.

3 Lewis Mumford, *La cité à travers l'histoire*, Seuil, 1964, p. 329.

4 Lewis Mumford, *La cité à travers l'histoire*, Seuil, 1964, p. 330.

5 Françoise Choay, préface à Melvin Webber, *L'urbain sans lieu ni bornes*, Éditions de l'Aube, coll. Monde en cours, mai 1998.

6 L'étalement urbain doit être entendu ici comme exempt de la connotation péjorative que revêt habituellement l'expression.

- La périurbanisation, c'est-à-dire l'éclatement de ces surfaces urbanisées au sein d'aires urbaines de plus en plus vastes fonctionnant principalement grâce à la banalisation de l'automobile.

On le comprend aisément, de par sa nature même la « *ville diffuse* » met à rude épreuve les tenants du renouvellement urbain. Elle le fait aussi par la remise en cause des catégories usuelles de l'étude de l'urbain, du rural et autres. Ville, campagne, urbain, rural, banlieue, tous ces mots font partie du vocabulaire courant de notre époque. Mais leur signification exacte pose problème ? Leur sens semble s'imposer à nous instinctivement, mais cela devient beaucoup plus complexe lorsqu'il s'agit de les définir précisément, ou tout du moins en termes scientifiques[1]. Que comprendre avec des expressions telles que « *ville à la campagne* », « *village urbain* » ou « *métropolisation rurale* » ?[2] Si l'on ajoute à cela l'émergence progressive d'espaces que l'on pourrait qualifier de transition, de banlieues de diverses générations, de villages soumis à la rurbanisation, de très vastes établissements touristiques de prestige, des villes petites et moyennes à l'intérieur de l'aire d'influence d'une métropole, etc. La confusion règne.

Reconnaissons que d'une manière générale, le vocabulaire géographique habituel est devenu désuet et de faible utilité pour décrire les différents types d'établissements humains de notre époque. Les difficultés traditionnelles de définition et de délimitation des catégories d'espaces géographiques prennent donc une toute autre dimension dans le contexte historique et géographique contemporain[3]. D'ailleurs, « *doit-on parler d'établissements au pluriel ou au singulier, dans la mesure où les terres habitées de plusieurs pays et régions sont de moins en moins constituées de noyaux sur un arrière-plan d'espaces naturels, ou de basse densité, et de plus en plus d'un tissu urbain complexe et relativement continu. En effet, les réseaux d'échanges et de communication actuels respectent peu les modes de fixation de l'habitat issus du passé et tendent à en créer de nouveaux* »[4]. Certains, pessimistes, parlent de la mort de la ville[5], d'autres, plus mesurés, de changements irréversibles qui l'affectent[6]. Toutefois, les formes spatiales qui nous ont été léguées

1 Odette Louiset, *Introduction à la ville*, Armand Colin, 2011, p. 18.
2 Martin Simard, « Urbain, rural et milieux transitionnels : les catégories géographiques de la ville diffuse », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 157, 2012, p. 110.
3 Bernard Debarbieux, « Le syndrome de Moctezuma ou réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale », p. 63. Dans Lilli Monteventi-Weber, Chantal Deschenaux, Michèle Tranda-Pittion (dir.), *Campagne-ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008.
4 Cynthia Ghorra-Gobin, *Villes et société urbaine aux États-Unis*, Armand Colin, 2003, p. 62.
5 Françoise Choay, « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », pp. 26-39. Dans *La ville, art et architecture en Europe, 1830-1993*, Éditions du Centre Georges Pompidou, coll. Centre Création, octobre 1993.
6 Michel Bassand, Cités, villes, métropoles : le changement irréversible de la ville, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2007.

exercent une certaine force d'inertie, laquelle contribue à nourrir nos illusions sur la nature des territoires[1].

De nos jours, en plus de la distinction franche entre l'urbain et le rural, la plupart des catégorisations nationales, et notamment la plus connue, celle de l'I.N.S.E.E., définissent des ensembles urbains de grande taille à partir des déplacements de travailleurs vers des noyaux urbains centraux. Sauf que les contours de ces bassins d'emplois évoluent en permanence, au fil de l'expansion de cette aire d'influence, rendant une évolution historique des territoire difficile à mettre en place[2]. Mais cela ne s'arrête évidemment pas là car, à l'extérieur de ces aires métropolitaines, les territoires ne sont pas pour autant identiques. Pour illustrer, prenons le concept canadien de zone d'influence métropolitaine (Z.I.M.) qui permet de vérifier le degré d'intégration à la ville d'espaces dont le paysage est plutôt de type rural[3]. Entre les noyaux urbains centraux et le rural profond ou authentique, différents milieux, que l'on peut qualifier de transitionnels, se déploient sous un mode plus ou moins concentrique, en fonction de la distance, des réseaux de transport et du relief.

On perçoit très vite la difficulté de se retrouver devant une myriade de territoires à l'intérieur d'une échelle graduée dont l'urbain et le rural ne sont que les deux extrêmes. Selon nous, cette catégorisation plus fine des territoires habités reflète bien les métamorphoses récentes qui ont gommé les oppositions traditionnelles. Les classements binaires de l'urbain et du rural ont été balayé par le développement de la « *ville diffuse* ». Cette évolution fait également ressortir l'importance grandissante de l'économie résidentielle[4] pour les collectivités traditionnellement rurales[5] ainsi que l'interdépendance des territoires[6]. Elle est par conséquent beaucoup plus pertinente.

1 Martin Simard, « Urbain, rural et milieux transitionnels : les catégories géographiques de la ville diffuse », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 157, 2012, p. 111.
2 Marianne Guérois, « Commune centre, agglomération, aire urbaine: quelle pertinence pour l'étude des villes ? », *Revue européenne de géographie*, nº 212, Adresse universelle : http://cybergeo.revues. org/3491.
3 Chuck McNiven, Henry Puderer, Daryl Janes, *Zones d'influence des régions métropolitaines de recensement et des agglomérations de recensement (ZIM) : une description de la méthodologie*, document nº 92F0138MIF, Statistique Canada, 2000.
4 Martin Simard, « Urbain, rural et milieux transitionnels : les catégories géographiques de la ville diffuse », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 157, 2012, p. 116.
5 Laurent Davezies, « L'économie locale résidentielle », *Géographie, économie, société*, vol. 11, nº 1, 2009, pp. 47-53.
6 Martin Vanier, Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité, Anthropos, 2008.

Les bouleversements spatiaux aux échelles urbaine et régionale sont fréquemment reliés à la métropolisation, celle-ci étant la forme spatiale résultant de la globalisation[1]. En parallèle aux changements hiérarchiques à l'intérieur des systèmes urbains, la métropolisation exprime la concentration des personnes et des capitaux ainsi que des lieux de pouvoir au sein des grandes agglomérations, d'une part, et la dispersion-disjonction des zones d'habitats, d'autre part[2]. Les nappes urbaines s'étalent et quadrillent les territoires qui deviennent particulièrement difficiles à lire, à décrire et à nommer[3]. L'évolution des modèles explicatifs de la ville illustre la structuration urbaine plus souple qui se met en place au cours du XXe siècle, de même que le changement d'échelle du phénomène urbain[4]. La fragmentation spatiale et la basse densité semblent être les maîtres mots de la ville « *métropolisée* »[5]. Si l'on devait donner une définition courte de la ville diffuse, nous pourrions citer Martin Simard : « *Une ville qui explose de son cadre et qui investit les territoires adjacents pour créer un ensemble socioéconomique multiforme à l'échelle parfois régionale.* »[6].

La « *ville diffuse* » est le nom donné à un phénomène puissant mais lent de recomposition des territoires qui a touché l'Europe entière et notamment la France. Il a plusieurs causes et provoque diverses conséquences mais comprendre les causes et identifier les caractères de la ville diffuse sont une chose, la prendre en compte pleinement en est une autre. Le développement de la ville diffuse a était nié, ou combattu (à travers la politique de renouvellement urbain) par les pouvoirs publics français. Mais il s'est imposé à eux. Dès lors l'enjeu est simple : peut-on donner à la ville diffuse la structure et l'organisation qui lui font actuellement défaut ? Peut-on encadrer la périurbanisation et la dispersion urbaine ?

1 Guy Di Méo, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'information géographique*, vol. 74, n° 3, 2010, p. 25.
2 Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, 2012, p. 66, 4e édition.
3 Bernard Debarbieux, Le syndrome de Moctezuma ou réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale, dans Lilli Monteventi-Weber, Chantal Deschenaux, Michèle Tranda-Pittion (dir.), *Campagne-ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008, p. 65.
4 Gilles Sénécal, « Métaphores et modèles en géographie urbaine : le continuum de l'école de Chicago à celle de Los Angeles », *Annales de géographie*, n° 657, p. 519.
5 Martin Simard, « Urbain, rural et milieux transitionnels : les catégories géographiques de la ville diffuse », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 157, 2012, p. 118.
6 Martin Simard, « Urbain, rural et milieux transitionnels : les catégories géographiques de la ville diffuse », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 157, 2012, p. 119.

§ II : La volonté d'organiser la « *ville diffuse* »

L'urbaniste Sylvain Pérignon a expliqué dans son ouvrage *Le nouvel ordre urbanistique* que « *le choix n'est pas entre le renouvellement urbain et l'étalement urbain mais entre péri-urbanisation dispersée ou péri-urbanisation organisée* »[1]. Cette phrase résume simplement ce que nous venons d'exposer : la « *ville diffuse* » est une réalité qu'il faut prendre en compte. Pour les partisans de son organisation, il ne fait nul doute qu'il faut commencer par arrêter de la « *criminaliser* », de la rendre responsable de tous les maux (A). Pour ensuite s'atteler à construire une véritable politique d'organisation de la « *ville diffuse* » (B).

A) La « *ville diffuse* » : une réalité à prendre en compte

Les nombreux rapports et études faits par des démographes, des urbanistes ou encore des géographes le confirment, la ville continue à se disperser, à s'étendre. Mais ce qui est intéressant c'est que de nombreuses études commencent à poser pertinemment la question de ce périurbain. On sort de la posture de dénonciation facile pour débattre d'un sujet de fond important car le périurbain n'a cessé de croître, et puisque les pouvoirs publics l'ont toujours combattu, l'accroissement s'est fait dans le désordre. Le géographe Martin Vanier le désigne même comme étant une « *sorte de* « sous-ville » *malencontreusement produite en périphérie par manque de vigilance collective* »[2]. Cette croissance constante et confuse rend même le nom de périurbanisation inadéquat puisqu'il ne comprend pas le développement le long des équipements, le développement résidentiel ou encore le rurbain.

Nous avons précédemment démontré que le phénomène était né de la conjonction de deux facteur, le transfert des industries des grandes villes vers les plus modestes et le développement de l'automobile ; pour autant ce qui l'avait entretenu à un tel niveau, et de façon constante, était la métropolisation induite par la globalisation. Sous-estimer l'impact qu'a eu cette dernière est une erreur tant elle a recomposée les territoires. C'est elle aussi qui a fait disparaître les classes populaires des grandes villes puis des radars des politiques. Ce phénomène sur le long terme explique en grande partie pourquoi l'étalement urbain est perçu de façon uniquement négative. Socialement et économiquement le « *périurbain* » est cette France périphérique, qui pour les

1 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 180.
2 Martin Vanier, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html.

pouvoirs publics est train de disparaître. Selon les classifications de l'I.N.S.E.E. toutes ces petites et moyennes villes s'approchent de plus en plus de l'orbite des métropoles et passent sous leur gravité. Il n'y a donc pas lieu de s'en occuper. Au mieux les habitants sont considérés par les pouvoirs publics comme des réfractaires à la mixité sociale, ce seraient des ménages plutôt aisés qui cherchent à se séparer mais qui par cette attitude causeraient des dégâts au « *vivre-ensemble* ».

Cette lutte de fond se drape des oripeaux de la préservation de l'environnement. Il faut combattre la périurbanisation car elle est « *consommatrice de ressources spatiales et vecteur de déplacements (le plus souvent, en employant des modes de transport individuels) polluants et énergivores* »[1]. Mais ce constat butte sur une réalité : la périurbanisation se poursuit. Obligeant le législateur à intervenir.

Un constat sévère mais juste s'impose : la loi S.R.U.[2] du 13 décembre 2000, en partie conçue pour contrer ce problème d'urbanisme et d'aménagement du territoire ainsi que pour en finir périurbanisation, n'a eu aucun impact durable sur quoi elle se prétendait d'agir. À l'inverse dans beaucoup de régions le processus s'est accentué[3]. À la suite de la loi S.R.U., lois Grenelle I[4], Grenelle II[5] ou encore dernièrement la loi A.L.U.R.[6] entraient dans ce même schéma de lutte contre l'étalement urbain.

Une série de mesures a été prise : « *mais* [ces] *mesures phare que sont la généralisation des SCoT d'ici 2017, ou l'affichage du principe de 1 500 kilomètres de nouvelles lignes de TCU (transports en commun urbains) dont l'État annonce qu'il financera jusqu'à 15 %, seront-elles suffisantes pour changer la donne ?* »[7]. Comme le rappelait un rapport de la D.A.T.A.R. : « *le problème posé par la périurbanisation n'est pas tant l'étalement urbain et le caractère insoutenable de la* « ville » *qu'il fait advenir ; c'est l'absence, ou la grande faiblesse, du projet*

1 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 21.

2 « Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19 777.

3 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 21.

4 « Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement », *J.O.*, 5 août 2009, p. 13 031.

5 « Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *J.O.*, 13 juillet 2010, p. 12 905.

6 « Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5 809.

7 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 22.

territorial qui la déploie et la gouverne ici et là, ou, dit autrement, la défaite du politique qu'elle sous-entend »[1].

Ce rapport de la D.A.T.A.R. se nomme : *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*. Comme nous le disions précédemment, il fait partie de cette nouvelle vague d'études qui se proposent de prendre en compte le périurbain pour essayer de l'organiser. Les auteurs proposent de passer d'une « *lutte contre* » aux « *politiques de* ». Sans passer sous silence les questions environnementales, sociales, et fiscales que pose la dispersion périphérique de la ville. Ils s'accordent avec nous pour considérer que les espaces périurbains : « *ne concentrent ni les désordres écologiques, ni les inégalités sociales, ni les injustices fiscales : ils en ont leur part, selon les formes qui sont les leurs, mais n'en ont pas le monopole* »[2]. Avant de rappeler non sans ironie : « *A-t-on tout dit lorsqu'on aura répété que la périurbanisation consomme l'espace agricole, dans un pays dont la S.A.U. (surface agricole utile) est globalement en faible recul sur les vingt dernières années ? Est-on certain que la dédensification urbaine est le cauchemar des sociétés qui doivent entrer dans un mode de développement économe de leurs ressources ? Tient-on là la bonne croisade aménagiste ?* »[3].

Les auteurs abordent la question du périurbain sans à priori négatif, pour eux il n'y a pas de politique d'aménagement intrinsèquement « *fautives* » ou « *vertueuses* ». Ces politiques doivent au contraire être interrogées selon des principes et des valeurs qui relèvent d'un projet politique : « *Les sociétés industrielles du XIXe et du XXe siècle ont souvent produit des idéologies antiurbaines, doublées d'idéalisation campagnarde, qui ont handicapé le projet politique de la cité, alors même que celle-ci croissait et se multipliait. Les sociétés de mobilité développent aujourd'hui le même travers à l'égard des espaces de mise à distance qu'elles génèrent* ». Avant de rappeler cette phrase de bon sens : « *ni la ville, ni sa forme périurbaine ne sont mauvaises en elles-mêmes : ce sont leurs qualités, ou leur absence de qualités, qui doivent faire débat, pas leur existence. C'est bien le projet qui les guide qu'il faut discuter, pas le fait social et spatial en lui-même* »[4].

1 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 22.

2 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 22.

3 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 22.

4 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 23.

La seconde raison avancée par les auteurs est que ce fait social et spatial est une réalité depuis plusieurs dizaines d'années à présent. C'est l'une des forces de ce rapport, partir des réalités notamment sociales et économiques. Beaucoup d'études et rapports ont longtemps négligés ces deux aspects pour se cantonner à une dénonciation d'un phénomène séparatiste de la part des élites et préjudiciable pour l'environnement. Pour les raisons que nous avons déjà développées. Et si on est en droit de le rejeter sous sa forme actuelle, la responsabilité échoit aux pouvoirs publics et non aux habitants qui bien souvent n'ont eu d'autres choix que de s'exiler des métropoles. Qui plus est, cette persistance du phénomène de périurbanisation a calmé l'arrogance de ceux qui s'imaginaient changer la société par décret.

Dès lors les auteurs posent la question de la crédibilité de l'argumentation développée par les tenants de la lutte contre le anti-périurbain, auprès de ceux qui, individus, ménages, institutions, entreprises, gouvernements locaux, en sont les acteurs quotidiens ? : « *Quelle efficacité espérer encore d'un ensemble de postures dont on sait toutes les contradictions : l'exploitant agricole générateur de droits à construire et de mitage résidentiel, et première victime foncière du phénomène qu'il alimente ; l'élu local désireux de structurer les services de centralité, et monnayant ce développement par l'aménagement d'espaces économiques qui la dispersent ; l'État naguère, le Département désormais, qui sonnent l'alerte à l'étalement urbain et en financent les indispensables réseaux, etc. La liste est encore longue des producteurs paradoxaux de périurbanité. Quarante ans de* « lutte contre » *– depuis les premiers S.D.A.U. (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) déjà soucieux de contenir la ville – ont fait leur preuve : il est temps d'engager une politique de la périurbanisation qui, sans être une politique qui favorise la dispersion urbaine, soit en capacité de donner du sens à cet urbain qui advient hors de la cité, dans des campagnes en profonde mutation* »[1].

Mais avant d'en arriver à cette transmutation de « *lutte contre* » à « *politique de* » il faut, pour les auteurs, au préalable admettre qu'il n'y a pas d'unité dans le périurbain mais une multitude de réalités, différentes selon les régions. Ensuite comprendre que ces territoires périurbains ne sont pas porteurs uniquement de contraintes, comme aucune forme urbaine d'ailleurs. Le périurbain possède un certain nombre de caractéristiques en lesquelles il est possible de voir des atouts. En parallèle du rapport de la D.A.T.A.R., le géographe Martin Vanier en a fait un récapitulatif dans un article : « *Parce qu'il fait la transition entre l'urbain très dense et le rural peu dense, il possède*

1 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 24.

encore des réserves foncières importantes. Ces réserves foncières peuvent être utilisées judicieusement, de façon non pas à amplifier le phénomène d'étalement urbain, mais à optimiser les territoires, puisqu'elles peuvent être support de nouvelles formes urbaines. Les espaces périurbains jouissent souvent d'une part non négligeable d'espaces naturels : ces lieux à préserver sont des lieux de récréation pour les citadins et les habitants du périurbain. Ils permettent le maintien d'une faune et d'une flore particulières, et permettent aussi de réguler et de maîtriser l'extension urbaine. Les espaces agricoles sont aussi souvent importants en territoires périurbains, et prennent une forme particulière : l'agriculture périurbaine. Celle-ci est porteuse d'enjeux forts à l'ère du développement durable, puisque plaçant les productions agricoles, les ressources alimentaires, à proximité des citadins. L'impact en termes de coûts d'importations (émissions de CO2, énergies fossiles…) est alors réduit, et les cycles courts de consommation connaissent aujourd'hui un engouement de plus en plus fort. Enfin, on ne peut pas nier certains aspects positifs en termes de qualité de vie de ces espaces périurbains. L'habitat pavillonnaire avec jardin individuel représente un idéal pour beaucoup, impossible à obtenir en centre-ville. La proximité d'espaces verts est appréciée, les nuisances des centres-villes dépassées. S'installer dans le périurbain, c'est pour beaucoup trouver des modes de vie porteurs d'une certaine qualité. [...] *Il ne s'agit pas d'aller systématiquement contre certaines caractéristiques du périurbain, comme le pavillonnaire, puisque beaucoup y aspirent. Il faut repenser le périurbain dans ce sens, préserver les atouts tout en les maîtrisant, en les repensant, mais non en les supprimant systématiquement* »[1].

Ce rapport de la D.A.T.A.R. est salutaire. Il contourne certains sujets, comme le séparatisme identitaire qui a eu lieu entre les différentes couches populaires, ou les questions économiques qui ont conduit à favoriser le périurbain. Mais il y a tout de même fort à parier que ce rapport inaugure une nouvelle période de réflexion sur un sujet aussi important que l'organisation du territoire, de tout le territoire. Il invite à ne plus considérer le périurbain comme hors-jeu dans le champ de la réflexion urbaine. Ce n'est pas un espace sans ressources, porteur de trop de contraintes pour qu'on tente d'y construire quelque chose d'intéressant. Les espaces périurbains peuvent alors être les terrains privilégiés d'innovations. Contrairement aux centres-villes où on ne jure que par le renouvellement urbain et la densification, le périurbain offre encore des espaces, des réserves foncières disponibles à valoriser, des composantes à mettre en cohérence. Ces territoires restent donc largement à réinventer, et peuvent constituer des terrains d'expérimentation pour les urbanistes, afin de donner du sens au périurbain[2]. Et pour cela, il existe plusieurs leviers d'action.

1 Martin Vanier, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html.

2 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques

B) La « *ville diffuse* » durable

Penser l'organisation du périurbain de demain c'est se lancer dans une grande entreprise de prospective où les nombreuses innovations peuvent être variées tant les territoires qui forment le périurbain, cette France périphérique, sont multiples. Plusieurs disciplines ont intégré dans leur champ d'étude ces territoires, que ce soit l'urbanisme, l'architecture ou bien la sociologie urbaine, et plusieurs auteurs les ont étudié comme Marc Wiel[1], Martin Vanier[2], David Mangin[3] ou encore Vincent Kaufmann[4]. Si tous ces auteurs ont des points de vue différents, on peut noter certains grands axes similaires ou du moins proches.

Tout d'abord il paraît indispensable que le périurbain trouve enfin une forme urbaine économe. Beaucoup d'auteurs relèvent que la véritable question posée par l'étalement urbain n'est pas la consommation des sols mais l'organisation de la forme périurbaine, et qu'une autre structuration de la périurbanisation est nécessaire afin de ne pas priver les ménages des maisons individuelles. Sans toutefois tomber dans le piège de l'accroissement délirant des ménages dépendants de l'automobile. Pour cela un gros travail de réflexion doit être engagé sur les moyens de faire corréler au mieux le développement du périurbain avec celui des transports et notamment des transports en commun. À l'heure actuelle ce dernier est sommé de s'adapter aux formes urbaines. Beaucoup de chercheurs prônent une réflexion inverse : il vaudrait mieux modifier la forme des villes afin qu'elles s'adaptent aux transports en commun[5]. N'oublions pas que la mobilité dépend des caractéristiques de la ville qui la supporte (dimensions, densités, répartitions des fonctions…) ; et qu'en ce sens, la planification urbaine en constitue un bon outil de gestion.

Pour réduire la dépendance automobile, il apparaît essentiel de penser les transports en commun comme des composantes pouvant produire des formes urbaines économes. Il faut qu'ils soient plus efficaces, repensés et adaptés à cette forme d'urbanisation, comme par exemple des « *trains express de banlieue* »[6]. Avec en corrélation un travail de densification le long des axes de

---

pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 24.

1 Marc Wiel, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Éditions Mardaga, coll. « Architecture + Recherches », 1999.

2 Martin Vanier, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html.

3 David Mangin, *La ville franchisée : forme et structures de la ville contemporaine*, Éditions « de la Villette », 2004.

4 Vincent Kaufmann, « La périurbanisation n'est pas fatale », *Urbanisme*, n° 324, mai-juin 2002, pp 56-61.

5 C.E.R.T.U., *La forme urbaine des villes : caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités*, collection du C.E.R.T.U., 2000.

6 Marc Wiel, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Éditions Mardaga, coll. «

transports en commun, et de manière plus continue pour éviter la dispersion. Sur ce sujet, relevons les propos du géographe Francis Beaucire lors du séminaire du C.E.R.T.U. sur la forme des villes, qui proposait de reconfigurer le bâti de la ville archipel en créant de la ville linéaire ou en chapelet de petits pôles desservis par les transports en commun : « *ce raisonnement vise à reconnaître la dynamique de la dédensification et l'attrait pour la vie à la campagne, tout en organisant du transfert modal tout le long de lignes de transport public structurantes selon deux moyens complémentaires : ramasser l'étalement le long des axes et rabattre la mobilité automobile sur ceux-ci* »[1]. Cette position pourrait se résumer de la manière suivante : il s'agit de laisser en l'état le système routier, de ne pas améliorer l'offre de transport en voiture et de nettement améliorer en parallèle l'offre de transport collectif[2]. Et enfin, développer l'urbanisation autour de ces dessertes.

Toujours pour organiser cette « *France périphérique* », une autre possibilité d'intervention serait d'instituer une aide foncière publique comme une composante de l'aide à la personne : « *La solution que nous proposons serait d'instituer une aide à l'acquisition foncière comme variante de l'aide à la personne, donc toujours destinée à l'accédant à la propriété ; pas tous les accédants, seulement ceux pouvant bénéficier des prêts à taux zéro ; pas pour toutes les localisations, mais à condition qu'un des conjoints travaille dans une agglomération assez grande et assez dynamique ; pas pour tous les terrains, seulement ceux dont le prix n'excède pas un certain montant et avec un prêt lui-même limité. La localisation des terrains ouvrant droit à ces prêts conjuguera des exigences de desserte en transport en commun et d'équipements. Si un petit écart de prix suffit à éloigner les ménages péri-urbains de leur emploi, une aide également modeste devrait provoquer le contraire. Le procédé proposé ne contraint pas les ménages, il élargit seulement leur choix de localisation, permettant à certain d'entre eux (discrimination positive) de se rapprocher de l'agglomération* »[3].

La D.A.T.A.R. a également proposé des pistes de réflexion allant dans le même sens : « *Une action qui favoriserait l'acquisition de logements* « vertueux » *nous paraît intéressante à explorer. Par exemple, l'aide directe ou indirecte à l'acquisition du logement (PTZ, prêts conventionnés, APL, réduction de TVA, etc.) pourrait être conditionnée et modulée par la densité de l'opération dans laquelle s'insérerait le logement (selon un seuil établi autour de 50 logements par hectare), l'accessibilité en TC (selon la règle des moins de 300 mètres) et/ou l'écoconstruction (de type*

Architecture + Recherches », 1999, p. 62.

1 Francis Beaucire, « La forme des villes et le développement durable », dans « La Forme des villes », Séminaire de prospective urbaine organisé par le CERTU, collection du CERTU, 2000,

2 Sylvain Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON et Defrénois EJA, 2004, p. 181.

3 Marc Wiel, *Ville et automobile*, Descartes et Cie, 2002, p. 117.

norme HQE). Aucune opération ne pourrait, dans cet esprit, recevoir d'aide publique, directe ou indirecte, si l'un de ces trois critères n'était pas respecté »[1].

Après la forme urbaine et les moyens d'ingénierie fiscale, un autre axe à prendre en compte est celui de la mixité. La mixité fonctionnelle essentiellement en introduisant des « *activités* » dans le projet périurbain, afin de rapprocher lieux de travail et lieux d'habitation. Mais aussi en permettant dans le même temps de décloisonner les centre-villes. Beaucoup déplorent le manque, ou le trop peu, d'espaces publics dans le périurbain. Ce défaut pourrait se transformer en opportunité puisque finalement ils restent à composer dans ces territoires, et la solution pourrait passer par les espaces verts. Ces espaces naturels regroupés en trames vertes et bleues, en infrastructures de natures ou espaces ouverts pourraient jouer le même rôle que celui des rues et des places dans les centres-villes : « *C'est à partir de l'appropriation de la nature* […] *que se construira l'espace public périurbain de demain* »[2]. L'action publique agricole n'est pas oubliée et est même au cœur des réflexions sur le projet périurbain puisqu'il s'agit de gérer la diversité des paysages agricoles et de restaurer ou maintenir la fonction productive.

Le dernier grand axe serait, selon certains auteurs, l'action des pouvoirs publics directement et son organisation. Une autre organisation semble en effet possible et même souhaitable afin de parvenir à une meilleure coopération. Pour Martin Vanier il manque de « *conférences interterritoriales* » qui iraient dans ce sens. Elles seraient destinées à « *organiser la coordination, la coopération et la cohérence de l'action entre toutes les formes d'institutions territoriales, au-delà des cadres publics existants (régions, départements, collectivités territoriales, EPCI, syndicats mixtes, etc.)* »[3], afin de créer et de soutenir le projet périurbain.

Enfin, plus qu'un axe proposé ou une piste de réflexion engagée, certains auteurs ont pensé un projet global. Prenant en considération certains des plus grands enjeux auxquels sont confrontées nos villes et nos modes de vie (gaspillages des énergies et des sols, pillage des ressources, croissance se heurtant aux limites de notre planète etc.), l'urbaniste Jean-Louis Maupu pointe du doigt ce qu'il considère comme la péremption de nos modèles de développement, et cherche à

1 Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *La prospective d'un Tiers-Espace, le périurbain*, DATAR, 2010, p. 29.

2 Martin Vanier, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html.

3 Martin Vanier, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html.

mettre en évidence la nécessité urgente d'en trouver de nouveaux. Selon lui la voiture particulière a façonné nos milieux et nos modes de vie, entraînant certaines nuisances et contribuant au mitage du territoire au détriment du développement des transports en commun. Les transports tentent alors de s'adapter à la ville, alors que l'inverse serait sans aucun doute plus efficace : l'auteur se pose donc une question simple « *quel serait donc un milieu adapté au transport en commun ?* ». Partant de cette interrogation, Jean-Louis Maupu a imaginé le modèle de la ville *creuse*[1].

Le modèle de la ville creuse est un modèle de ville durable. Il prend en compte différents principes de développement durable, et les intègre dans un mode de développement et d'urbanisation. Il s'agit surtout d'un modèle de planification qui s'efforce de prendre en compte un maximum d'aspects de l'aménagement (transports, urbanisation, densité, mixité etc.) pour tenter d'apporter une réponse concrète aux préoccupations environnementales et durables. Le modèle s'articule autour de trois grands principes dits « *complémentaires* », qui correspondent à trois échelles différentes.

Le premier principe, qui se situe à l'échelle de la planification, s'appuie sur une boucle de transports en commun, dont il est démontré qu'elle constitue la forme la plus efficace et la plus attractive de réseau. Cette boucle pourra se voir juxtaposer d'autres boucles incluant d'autres modes de transports (routiers, fret). Le deuxième principe, qui se situe à l'échelle de l'aménagement des espaces, établit le fait de densifier le long de la boucle, notamment autour des stations de transport en commun et des nœuds ; le but étant de créer une proximité de tous aux stations et nœuds, afin de rendre attractif ce type de déplacement. Le troisième principe enfin, se situe à l'échelle architecturale, et prône une certaine mixité fonctionnelle en mélangeant logements et activités, et en allant même jusqu'à les superposer. Il s'agit notamment de « *ne pas gaspiller l'espace* » au voisinage des stations, et donc de « *réduire les déplacements* »[2].

Finalement la ville creuse se construit autour d'une boucle régulière et forme la plus soutenable de réseau offrant à tous ses points la même accessibilité[3]. Grâce à la boucle, les problèmes de centres congestionnés, de pôle dominant et riche opposable aux extrémités enclavées ou délaissées sont résolus. Le système de boucles permet l'extension planifiée de la ville, par la

1 Jean-Louis Maupu, *La ville creuse pour un urbanisme durable : nouvel agencement des circulations et des lieux,* Éditions L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, septembre 2006.

2 Jean-Louis Maupu, *La ville creuse pour un urbanisme durable : nouvel agencement des circulations et des lieux*, Éditions L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, septembre 2006, p. 41.

3 Martin Vanier, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html.

juxtaposition d'anneaux prenant la forme de nids d'abeilles, « *où chaque nœud est une bifurcation simple, et chaque nouvelle maille préserve les précédentes* »[1].

Au voisinage de la boucle, le bâti serait dense et continu, et comprenant à la fois des habitations, des commerces, des lieux d'activités ou encore des lieux de récréation (salles de spectacles, salles de sports etc.). Les logements ne seraient pas uniquement des appartements puisqu'il devrait y avoir également des maisons de ville, le tout proche du bâti dense et d'une station de transport en commun. Le bâti serait traversé de chemins piétonniers et cyclables ; les modes doux auraient en effet une place importante : ils seraient conçu comme complémentaires aux transports en commun. Une voie pour les véhicules utilitaires, de service ou de transport de marchandises ainsi qu'aux voitures particulières est envisagée, éventuellement en souterrain pour protéger le reste du bâti de ses nuisances. Le centre de la boucle et sa périphérie extérieure seraient des espaces verts, lieux de jardins de production et d'agrément. On y trouverait « *des exploitations agricoles, maraîchères et horticoles* », « *des terrains de sports* », ou encore « *un parc arboré* »[2]. Enfin, ce creux vert serait traversé de chemins accessibles uniquement aux piétons, cyclistes ou véhicules de services et d'exploitation.

L'auteur a produite une étude sérieuse et a même chiffré sa « *ville creuse* ». Un anneau de 12 km de longueur bâtis et de 4 km de diamètre pourrait compter 60 000 habitants, soit 30 000 emplois et 25 000 ménages. La boucle serait donc de douze kilomètres de longueur ; l'auteur estime que vingt-quatre stations seraient nécessaires, avec dix à vingt petites rames. Concernant la forme du transport en commun, il préconise le métro léger, ou le tramway sur pneus, dont la vitesse commerciale serait de 24 km/h, avec un intervalle de six à trois minutes. Cela permettrait, pour 60 000 habitants, d'effectuer 60 000 à 120 000 voyages par jour, soit un à deux voyages par jour et par habitant.

Indéniablement ce mode de ville présente de nombreux avantages. Semblant être inspirée des anciennes cités-jardin la ville creuse propose tout de même une nouvelle forme urbaine, celle de l'anneau, qui semble être économe puisque prônant un long ruban urbanisé, à l'inverse d'une dispersion et d'un étalement de l'urbanisation dans l'espace. Avec ce modèle le mitage disparaît. L'organisation du territoire est réfléchie et pensée, de manière à l'optimiser afin éviter tout gaspillage des sols.

1 Jean-Louis Maupu, *La ville creuse pour un urbanisme durable : nouvel agencement des circulations et des lieux*, Éditions L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, septembre 2006, p. 63.

2 Jean-Louis Maupu, *La ville creuse pour un urbanisme durable : nouvel agencement des circulations et des lieux*, Éditions L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, septembre 2006, p. 64.

La cohérence urbanisme-transports en est un principe fondamental. La notion de « *corridors de transport* »[1], le long desquels il convient d'urbaniser prend tout son sens ici. Le système de transports en commun est donc parfaitement adapté au territoire, puisque pensé pour ce territoire, et on n'a a priori pas de crainte à avoir quant à son efficacité. Ce modèle laisse la part belle aux espaces naturels et agricoles, ancrés dans le cœur de la ville creuse, et proches des zones urbanisées. Les jardins qui s'étendent aux périphéries de l'urbanisation garantissent la qualité de vie recherchée par beaucoup. La forme pavillonnaire n'est pas exclue, mais elle est mieux organisée dans l'espace, ne s'accompagnant pas de son corollaire habituel, la voiture particulière. En ce sens, le modèle ne va pas à l'encontre des aspirations de beaucoup de ménages. Enfin, la ville creuse offre une mixité fonctionnelle et permet aux habitants de ne jamais être trop éloigné de leurs lieux d'activités. La ville creuse se veut alors autonome : son application en territoire périurbain permettrait de réduire sa dépendance à la ville-centre. Pour autant, elle n'est pas repliée sur elle-même, car des connexions entre divers anneaux permettraient des échanges entre les territoires, et un certain développement dont pourrait bénéficier le périurbain.

Le modèle proposé par Jean-Louis Maupu est réellement très intéressant et prometteur. Toutefois, on peut trouver certaines limites à son application : il reste, sous certains aspects, assez utopique, ce que l'auteur, lucide, reconnaît lui-même. La première difficulté qui peut apparaître est celle de l'existant : s'il convenait de devoir à tout prix appliquer ce modèle, il faudrait composer avec l'existant. Des formes urbaines existent déjà, des modes de vie se sont développés et des pratiques sont ancrées sur les territoires. Vouloir appliquer un modèle à une réalité, c'est forcément se heurter à des difficultés. L'idée d'une ville où les transports en commun seraient prédominants et où la voiture particulière verrait sa place réduite considérablement est certes prometteuse, mais elle se heurterait à deux difficultés majeures. Tout d'abord, celle d'un changement de mentalités de la part de habitants : l'auteur sous-estime peut-être l'attachement des automobilistes à leur voiture. De plus, l'auteur ne pose finalement pas de limites de taux de motorisation dans son modèle, ni de mesures dissuasives à l'égard de la voiture. On peut se demander si tout cela n'aboutirait pas qu'à une baisse négligeable de l'utilisation de la voiture. Quant à la densité et à la mixité prônées, on imagine facilement qu'elles ne peuvent être toujours évidentes à mettre en place. Des problèmes peuvent aussi se poser quant à la rigidité du modèle. Selon l'auteur, idéalement, la ville durable ne devrait dépasser les 300 000 habitants, le but étant de reporter la croissance sur une autre ville satellite lorsqu'on atteint ce chiffre. On est ici bien loin des problèmes soulevés par les très grandes

1 Jean-Louis Maupu, *La ville creuse pour un urbanisme durable : nouvel agencement des circulations et des lieux*, Éditions L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, septembre 2006, p. 63.

agglomérations, et qui pourtant appellent des solutions. Enfin, un point concret essentiel de mise en œuvre manque dans l'ouvrage, en ce qui concerne le financement d'un projet d'une telle ampleur.

Le financement, le nerf de la guerre, n'est jamais évoqué dans ces théories. Pourtant, il est tout à fait possible qu'il constitue l'obstacle principal à la mise en œuvre de ces projets. En effet, il semblerait que les pouvoirs publics aient manqué le coche car ils n'auront plus la même latitude pour faire de ces projets pour le périurbain une réalité. La crise est passée par là.

Ces pistes de réflexions proposées ou ce modèle que nous venons de présenter sont tous très intéressants mais semble négliger un facteur pourtant essentiel : les raisons du périurbain. La notion de France périphérique a permis de comprendre que derrière l'aspect disparate du périurbain se cache souvent une unité politique sur des sujets bien précis et notamment la question identitaire. C'est la plus grande faiblesse de ces modèles, comme elle fut celle de la « *nouvelle donne* » urbanistique.

Conclusion de la section I

La « *France périphérique* » est un concept permettant de regrouper toutes les composantes du périurbain. C'est un concept géographique, mais aussi sociologique. Sans doute de conception trop récente, il n'a pas encore pénétré le champs de la recherche urbanistique. On préfère encore parler de « *ville diffuse* », un concept qui a l'avantage de ne pas nier l'éclatement de la ville et l'exode urbain en cours depuis les années 1970. Le concept est très intéressant puisqu'il regroupe, lui aussi, tous les périurbains en terme de formes urbaines. Mais cela nous intéresse moins que la portée qu'a ce concept. Partant du constat que le périurbain est une réalité à prendre en compte, ses tenants se proposent, à la différence des pouvoirs publics et d'une partie de la recherche, de partir du réel pour organiser au mieux ce qui demeure pour l'instant confus. Cela a donné lieu à un travail de prospective instructif, afin de trouver la meilleure forme possible d'organisation. La D.A.T.A.R., mais aussi des urbanistes, ou des géographes, se sont mis à proposer des modèles de développement, avec leurs avantages et leurs faiblesses. Mais nous pensons que ces différentes projections ont peu de chance d'aboutir. Du moins pas sous la forme présentée, car elles ont devant elles un obstacle de taille : la « *nouvelle donne* » urbanistique.

La « *nouvelle donne* » a des défauts mais conserve sa cohérence et sa logique, et elle ne pourra jamais accepter l'étalement urbain ; elle n'acceptera jamais d'organiser réellement le périurbain parce qu'elle a délaissé la « *France périphérique* », quand elle ne lutte pas contre elle. La « *nouvelle donne* » est intrinsèquement libérale, communautariste, inégalitaire ; elle est le pendant urbanistique de la globalisation. C'est pour cela qu'elle s'est toujours concentrée sur les métropoles, avec ses incantations sur le vivre-ensemble et la mixité sociale, tout en délaissant la grande majorité des classes populaires. Plus sûrement, avant de constater une inflexion de la « *nouvelle donne* », on assistera à son dépérissement, et son remplacement. On ne peut pas composer indéfiniment sans la réalité. Et au moins deux éléments ont pris au cours de ces dernières années une ampleur telle que les pouvoirs publics ne pourront faire autrement que les prendre au compte. La question identitaire et la question économique finiront d'user la « *nouvelle donne* » urbanistique.

SECTION II. LE DÉPÉRISSEMENT DE LA « *NOUVELLE DONNE* » URBANISTIQUE

Pour cette partie de conclusion, nous avons été moins enclin à étudier les thèmes sur lesquels nous avions déjà écrits. À ce titre nous n'avons pas parlé du problème d'indépendance des législations, des lourdeurs du droit de l'urbanisme, de sa complexification kafkaïenne ; de ses objectifs non-atteints ; de ses échecs permanents. Nous avons préféré nous concentrer sur une ultime démonstration : le dépérissement de la « *nouvelle donne* » urbanistique par l'effondrement de l'idéologie qui l'a accouché. La « *nouvelle donne* » a échoué sur les questions d'immigration, de cohésion sociale, de vivre-ensemble. Pourquoi ? Parce que ces questions la dépassent, et pas plus qu'elle en est responsable, elle n'a pas été en mesure d'apporter des solutions satisfaisantes.

Que peut le droit de l'urbanisme à la résolution des conséquences négatives de la libre circulation des personnes ? de l'immigration ? de l'ouverture des frontières ? de la désindustrialisation ? Le problème est trop vaste et complexe pour pouvoir être résolu par, uniquement, quelques lois d'urbanismes et la politique de la ville.

C'est pour cela que nous ne tomberons pas dans le *piège* de la « *nouvelle donne* », qui a cru pouvoir changer la société à grands coups de règlements. L'histoire que l'on racontait, tramée dans le mensonge ou emprunt de naïveté, était que la période qu'elle ouvrait était celle de la fin des conflits de classe, et des conflits tout court. Il ne resterait à solder qu'un vieux passif avec les grands ensembles des grandes villes, que la politique de la ville et l'urbanisme de mixité réglerait.

Mais les faits sont têtus, et sont venus sans cesse contredire cette vision des choses. Les gens se sont séparés, le peuple français s'est séparé et ne donne aucun signe de « *vivre-ensemble* » ; des territoires se sont enfoncés dans la crise d'où ont surgit des radicalités : mouvements sociaux, vote F.N. Alors oui, le modèle métropolitain fonctionne... mais uniquement dans les métropoles. Le mensonge est arrivé à expiration, les illusions sont en train de s'envoler. On ne peut pas imaginer d'accommodements entre la « *nouvelle donne* » et l'organisation de la « *ville diffuse* ». La prise en compte de celle-ci nécessiterait des profonds changements qui ébranleraient sérieusement le faible échafaudage sur lequel est construit la « *nouvelle donne* ». Assurément, à terme, elle est condamnée par la question identitaire (§ I) et le prolongement de la crise économique (§ II).

§ I : L'usure par la question identitaire

Depuis plus de vingt ans, un puissant courant nationaliste a émergé en Europe, mais il n'est en aucun point semblable avec les nationalismes de jadis et naguère : conquérant, belliqueux, ou impérial. Ce nouveau nationalisme est, comme le dit Pierre-André Taguieff, de défense. Refus de la construction européenne telle qu'elle s'est faite, refus du néo-libéralisme forcené, refus du multiculturalisme, refus de l'immigration incontrôlée. Ce qui faisait le monde de ces quarante dernières années est rejeté en bloc par une frange toujours plus grande de la population (A).

Pour une partie des élites politiques et médiatiques la menace est sérieuse, ce nationalisme inquiète ; la question identitaire devenue le sujet principal de la vie politique n'est pas non plus pour les réjouir. Mais qu'entend-on par « *question identitaire* » ? Il s'agit surtout d'une longue et importante recomposition sociologique de la France, autour de thèmes bien précis (la nation, les nouvelle solidarités, etc.), annonçant une inéluctable recomposition politique. La fin de l'ancien système est proche, pour l'analyste politique Jérôme Sainte-Marie, les élections présidentielles de 2017 seront le terminus de l'opposition gauche-droite. Après cela, on retrouvera un clivage peuple-élite : « *Quant au clivage entre une gauche et une droite* [...] *il n'a rien d'inévitable* […] *ce clivage s'est à peu près maintenu tant que les principaux partis de gauche et de droite ont réussi à persuader les citoyens qu'ils étaient en conflit sur les principaux enjeux. Le problème aujourd'hui est que l'opinion française a de plus en plus le sentiment qu'ils sont d'accord sur l'essentiel, tout en se disputant sur l'accessoire. La succession rapide des alternances à la tête du pays a favorisé cette perception, car les différences entre les politiques publiques réellement menées ont semblé très proches, et leurs résultats décevants. A l'inverse, une troisième force, qui est tenue en lisière du pouvoir, propose une vision du monde et une politique alternatives. En s'emparant de sujets sur lesquels la gauche et la droite de gouvernement ne se dissocient plus guère, le Front national déstabilise l'ordre électoral ancien* »[1]. Pour autant ce clivage peuple-élite mérite d'être étudié afin de rendre de sa justesse à ce concept (B).

1 Entretien de Jérôme Sainte-Marie réalisé par Vincent Tremolet de Villers, « En 2017, le clivage droite-gauche laissera place au clivage peuple-élite », *Le Figaro*, 28 août 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/08/28/31001-20150828ARTFIG00215-jerome-sainte-marie-en-2017-le-clivage-droite-gauche-laissera-la-place-au-clivage-peuple-elite.php.

A) La renaissance du nationalisme

On le disait d'un autre temps, dépassé, et même proche de l'extinction à cause de la supériorité flagrante des idéologies supranationales ; ce grand marché continental qu'est l'Union européenne devait en faire un principe politique d'un autre temps. Rien pourtant ne s'est déroulé ainsi, le nationalisme a reparu, mais un nationalisme d'un genre nouveau. Ses avatars sont visibles aussi bien en France (Front National), qu'en Allemagne (Pegida), en Autriche (FPÖ), en Angleterre (UKIP) en Hongrie (Fidesz-MPSz). Et même d'une certaine façon aux États-Unis (Donald Trump). Cette résurgence est fort bien expliquée par les journalistes, politologues ou autres « *experts* » qui ne manquent jamais de pointer les « *problèmes économiques* » dus à la « *crise* ». Cette vision matérialiste des événements est pourtant régulièrement contredite. Les élections européennes de 2014 ont une nouvelle fois démontré que la variété des situations économiques n'a pas eu d'effet sur l'ampleur de ces nouveaux votes nationalistes.

Le philosophe Pierre-André Taguieff fournit des éléments d'analyse : « *La menace s'est progressivement redéfinie en termes culturels et/ou* « identitaires » *: la peur d 'une perte d'une dénaturation de l'identité historico-culturelle de la nation a pris la première place sur l'échelle des passions politiques, permettant d'expliquer le vote en faveur des partis dits* « populistes », « populaires de droite », « populistes d'extrême-droite » *ou de* « droite radicale », « néopopulistes de droite (ou « d'extrême droite »)*, ou* « nationaux-populistes ». *Il faut donc faire appel à des facteurs culturels ou identitaires pour expliquer la vague national-populiste en Europe* »[1].

En France, cette renaissance du nationalisme s'est traduite en politique d'une façon très étrange : petit à petit la référence gauche-droite a perdu sa place de référence. Comme le remarquait Christophe Guilluy : « *on assiste à la fin d'un monde politique ancien, celui des Trente Glorieuses, qui a longtemps fait prévaloir une classe moyenne majoritaire et intégrée. Les vaines tentatives de réactivation du clivage gauche-droite ou, pis encore, la volonté de* « rééduquer » *les masses, butent sur une réalité socio-culturelle incontournable : en milieu populaire, la référence gauche-droite n'est plus opérante depuis au moins deux décennies ; une tendance encore plus marquée chez les nouvelles générations* »[2]. C'est là l'un des paradoxes de ce mouvement, il embarque avec lui des jeunes, des femmes, des classes populaires pour former un ensemble assez hétéroclite. En face de lui le clivage gauche-droite ne doit sa survie qu'à notre démographie : la vieillissante vague du

1 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015, p. 70.
2 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 72.

baby-boom domine, vote beaucoup, et favorise les « *partis de gouvernement* »[1]. Cette situation ne saurait perdurer longtemps, ce type de bipartisme n'offre plus les contradictions nécessaires sur des questions aussi importantes que la globalisation, l'euro, le multiculturalisme ; excluant de fait une large partie de la population à commencer par la majorité des humbles. Le bipartisme meurt de ses consensus mous.

Il meurt et sera bientôt remplacé par un autre type de clivage. Dans cette grande transmutation en cours le vote dit « *populiste* », comme pour le Front national, préfigure seulement la recomposition politique à venir ; une recomposition qui tiendra compte des « *fractures françaises* » notamment entre les classes populaires et supérieures[2]. Parce qu'entre ces deux classes on ne peut pas vraiment parler de lutte, le financier américain Warren Buffet a eu un bon mot pour l'expliquer : « *il y a une lutte des classes, évidemment, mais c'est ma classe, la classe des riches qui mène la lutte. Et nous sommes en train de gagner* ». La bataille économique gagnée, les couches supérieures tentent d'imposer leur mode de vie aux plus humbles et c'est là que la « *fracture* » se creuse, une fracture culturelle. L'institut de sondage Ipsos rend compte annuellement, depuis 2013, de ces divergences qui ne cessent de s'accentuer. Christophe Guilluy livrait son analyse sur ces chiffres : « *Là où l'opinion des cadres s'améliore, celle des ouvriers se dégrade assez nettement. Pour 68 % (+ 7 points) des cadres, la mondialisation est une opportunité alors qu'elle est perçue comme une menace par 74 % (+ 4 points) des ouvriers. De même, pour près de trois cadres sur quatre (72 %, + 16), la France doit s'ouvrir d'avantage au monde d'aujourd'hui alors que 75 % (+ 13) des ouvriers pensent qu'elle doit s'en protéger* »[3]. Le géographe utilisait les chiffres de l'enquête de 2014[4], mais même pour celle de 2015[5], les constats sont identiques : 65 % des ouvriers adoptent une attitude défensive vis-à-vis de la mondialisation en pensant qu'elle est une menace pour la France, sentiment partagé par à peine 35 % des cadres[6].

---

1 Xavier de la Vega, « Classes populaires, moyennes, supérieures ; jeunes, vieux ; hommes, femmes : pour qui votent-ils ? », *Sciences humaines*, avril 2012, n° 236, p. 13.

2 Clivage plus pertinent que celui opposant le peuple aux élites comme l'explique très bien Christophe Guilluy : « *La fracture sociale et culturelle est souvent décrite comme la résultante d'une divorce entre* « les élites » *et* « le peuple ». *Cette opposition, classique, n'est évidemment pas contestable mais pose un double problème. D'une part, parce que la définition des* « élites » *et du* « peuple » *est si floue qu'elle permet de masquer les véritables oppositions sociales derrière un discours peu clivant (la critique des* « élites » *n'est pas véritablement subversive) et, pour finir, consensuel. D'autre part, parce que l'édifice ne repose pas seulement sur les* « élites », *mais aussi sur des couches supérieures qui bénéficient et par conséquent adhérent aux choix économiques et sociétaux des différents pouvoirs* ». Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, pp. 74-75.

3 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 75.

4 Ipsos, « Fractures françaises vague 2 : 2014 », *Sciences Po*, janvier 2014, adresse universelle : http://www.cevipof.com/fr/france-2013-les-nouvelles-fractures/fractures-francaises-2014-vague-2/.

5 Ipsos, « Fractures françaises vague 3 : 2015 », *Ipsos*, janvier 2015 : adresse universelle : http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2015-05-06-fractures-francaises-2015-point-sur-francais-et-leur-perception-societe.

6 Ipsos, « Fractures françaises vague 3 : 2015 », *Ipsos*, janvier 2015 : adresse universelle :

Sur des sujets de portée moins économique la même « *fracture* » est visible : pour 74 % des ouvriers « *aujourd'hui, on ne sent plus chez soi comme avant* » alors que seulement 38 % des cadres approuvent cette affirmation ; pour 74 % des ouvriers « *il y a trop d'étrangers en France* » tandis que 46 % seulement des cadres le pensent. Concernant le racisme anti-blanc, pour à peine 35 % des cadres c'est un phénomène répandu en France, alors que le taux grimpe à 66 % pour les ouvriers ; les proportions sont à peu près les mêmes à propos de la diffusion de l'antisémitisme. Même sur des sujets polémique que la peine de mort les différences sont nettes : 67 % des ouvriers souhaitent sont retour pour seulement 37 % des cadres[1].

La liste des divergences sur ces sujets est très longue, et parler de « *fractures* » est presque user d'euphémisme. La globalisation, l'Europe, l'euro, l'immigration, le multiculturalisme, autant de thèmes donnant lieu à des crispations et des tensions. Les positions semblent même irréconciliables : « *Comment envisager un terrain d'entente sur la question de la mondialisation et du libre-échange entre des catégories populaires qui supportent seules le poids du chômage, de la précarisation sociale et de la dégradation de l'emploi et celles qui, au contraire, ont trouvé leur place dans ce nouveau modèle ?* ». Le géographe poursuit : « *Comment en outre envisager un échange constructif sur les questions multiculturelles et identitaires entre des individus qui ont ou non les moyens de la frontière avec* « l'autre » *? Les couches supérieures, protégées de fait par un statut social, des revenus et/ou leurs choix résidentiels et scolaires sont-elles susceptibles d'entendre la complexité du rapport à* « l'autre » *?* »[2].

Mais ce séparatisme entre les différentes couches sociales et à l'intérieur même des couches populaires a entraîné une recomposition sociologique et politique qui effraie. Ce nationalisme défensif, dont s'est saisi une classe populaire qui refuse de mourir, est devenu une cible facile pour les médias, les experts politologues et autres brillants universitaires. Il est au mieux taxé de « *populiste* », sans que ceux qui emploient ce terme sachent réellement ce que c'est ; tandis que la dénonciation facile du « *retour du fascisme* » côtoie les formules creuses à propos du « *retour des années trente* ». Pierre-André Taguieff rappelait d'ailleurs avec ironie : « *Et les années 1930, de quoi furent-elles le retour ?* »[3].

---

http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2015-05-06-fractures-francaises-2015-point-sur-francais-et-leur-perception-societe.

1 Ipsos, « Fractures françaises vague 3 : 2015 », *Ipsos*, janvier 2015 : adresse universelle : http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2015-05-06-fractures-francaises-2015-point-sur-francais-et-leur-perception-societe.

2 Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014, p. 77.

3 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015, p. 181.

Plus que trouver de bons mots le philosophe pense et analyse, il a même livré une passionnante étude sur ce nouveau nationalisme[1]. Il est pour ainsi dire parti d'un constat évident mais qui mérite d'être rappelé : la mort du fascisme. Ce mouvement politique a pu se développer à la faveur de circonstances particulières réunies dans certains pays bien précis ; coïncidence que l'on ne retrouve évidemment pas à l'heure actuelle et dont il y a peu de chances qu'elles reparaissent. Pour reprendre le mot de Paul Valéry : « *l'Histoire est la science des choses qui ne se répètent point* ». Mais beaucoup d'historiens, d'universitaires ou de journalistes ne se satisfont pas de cette vérité et tentent régulièrement d'alerter l'opinion publique sur une délirante renaissance du fascisme « *sous une autre forme* ». Pourtant comme l'explique Pierre-André Taguieff : « *la permanence du* « fascisme » *sous ses habillages trompeurs relève du discours polémique et ne se fonde sur aucune étude consistante, qu'elle relève de l'histoire des idées politiques, de l'analyse des formations politiques ou de l'analyse empirique de l'opinion et des résultats électoraux. Dans l'annonce d'un* « retour du fascisme » *en Europe, on ne trouve qu'une mythologisation de phénomènes politiques émergents aussi mal décrits que mal compris* »[2].

Bien que dépourvue de base sérieuse, le discours sur le « *retour du fascisme* » n'en est pas moins précieux pour certaines personnes. La gauche[3], et notamment la gauche antifasciste, sait le remettre sur le devant de la scène quand il le faut. Il est vrai qu'elle a dans ce domaine une certaine expérience puisqu'elle utilise cette rhétorique depuis les années 1930 : « *La confusion avait été fortement entretenue par la propagande communiste orchestrée par le Komintern qui, jusqu'au printemps 1934, a imposé l'amalgame polémique* « social-fascisme » *: quiconque n'était pas communiste selon l'orthodoxie stalinienne était soi un fasciste avéré, soit un fasciste potentiel ou implicite* »[4]. C'est là un de ces paradoxe, ce discours antifasciste était moins à destination des « *fascistes* » qu'à ceux qui se situaient entre ces derniers et eux-mêmes. De la même façon cette rhétorique a été utilisé pour amalgamer le fascisme, ou le nazisme, avec n'importe quelle idéologie nationale, et si le fascisme en est bien une ce n'est pas la seule (songeons au bonapartisme, au républicanisme ou encore au gaullisme), cela en est seulement une forme extrême[5].

Cette confusion est souvent remise au goût du jour, adaptée aux circonstances de l'époque. La nôtre s'y prête à merveille, les succès électoraux du Front national ne cessent d'entraîner de vives réactions aussi variées que des « *appels à la vigilance* », des propositions à « *faire barrage* » ou

1 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015.
2 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015, p. 184.
3 Mais avec elle tout ce qui est sous sa domination intellectuelle : le centre et la droite.
4 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015, p. 184 ; voir également Jean-Pierre Le Goff, « Du gauchisme culturel et de ses avatars », *Le débat*, septembre-octobre 2013, p. 43.
5 Philippe Burrin, *La dérive fasciste. Doriot, Déat, Bergery*, Éditions du Seuil, coll. L'univers historique, 1986.

encore à « *contenir le fascisme* ». Pourtant quoi de plus éloigné que ce nationalisme défensif nouveau (anti-globalisation, anti-union européenne, etc.) avec le révolu fascisme volontiers impérialiste et expansionniste sur un mode vindicatif. Rajoutons même que les plus virulents nationalismes français défendus par Barrès ou Maurras n'entraient même pas dans la catégorie de fascistes, ils en étaient l'opposé. Finalement et comme le rappelait Tzvetan Todorov : « *le populisme actuel n'est pas une résurgence du fascisme, encore moins du nazisme* […] [le] *cycle mettant en lice totalitarismes et démocraties, est aujourd'hui terminé* »[1]. Si le contexte a changé la rhétorique antifasciste demeure car elle a toujours cette double fonction : prestigieuse et intimidante. Prestigieuse pour celui qui l'emploie et qui se place *de facto* dans le camp du bien ; intimidante pour celui qui en est la cible et que l'on envoie ainsi rôtir dans l'enfer du racisme. Ce mécanisme permet d'atteindre non la censure mais l'autocensure, ce qui a débouché sur le *politiquement correct* en politique, dans les médias ou dans les universités.

Le débat en France souffre pourtant de ce politiquement correct[2]. La question identitaire et la crise économique regorgent de sujets polémiques non traités et même pas pris en compte par les pouvoirs publics conduisant au désarroi actuel. La rhétorique antifasciste a produit tous ses effets et ne fonctionne plus (ou presque plus), il faut à présent penser les événements que nous avons sous les yeux, comprendre le présent dans ce qu'il a de permanent mais aussi dans ce qu'il a de neuf, pour ce qu'il est et non pour ce que l'on croit voir ou comprendre : « *C'est l'abus de l'esprit historique, aggravé par l'aveuglement idéologique, qui empêche de saisir la nouveauté de l'événement. Face à un présent qui nous choque, nous souffrons de trop de réminiscences pour pouvoir espérer le comprendre* »[3].

Pour appréhender au mieux ce nationalisme et le message dont il est porteur il faut l'étudier sérieusement. Le philosophe Pierre-André Taguieff s'est livré à cet exercice avec brio. Il part de la distinction commune entre le nationalisme ethnique et le nationalisme civique, il y aurait d'un côté: « *le* « bon » *nationalisme civique ou politique, fondé sur le primat de la volonté d'individus*

1 Tzvetan Todorov, *Les Ennemis intimes de la démocratie*, Le Livre de poche, coll. Biblio Essais, mars 2014, pp. 204-205.

2 La percée du « *populiste* » Donald Trump dans l'élection présidentielle américaine, comme disent avec arrogance les experts politologues et autres journalistes spécialisés, est avant tout le signe précurseur d'un changement de système. Une précision s'impose, autant on peut légitimement qualifier le personnage de démagogue, autant l'affubler du terme « *populiste* » alors même que ceux qui l'utilisent n'arrivent pas à en décrire la substance est risible. Surtout que cet artifice rhétorique permet de masquer, mais vainement, le grand débat idéologique qui a lieu en ce moment aux États-Unis. Après Richard Nixon il semblait avoir déserté le pays, mais voilà qu'il fait son grand retour. L'affrontement entre la classe populaire et la classe moyenne « *blanche* » qui ne veut pas mourir ou changer de mode de vie et rejette l'immigration massive des hispaniques ainsi que le « *sans-frontièrisme* » économique, et l'Amérique des minorités qu'elles soient « *noires* », hispaniques, féminines ou homosexuelles ; l'Amérique de l'*establishment*.

3 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015, p. 194.

qu'on suppose libres (des citoyens) dans une « société ouverte » *fondée sur un contrat social ; de l'autre, le* « mauvais » *nationalisme ethnique ou culturel, fondé sur une vision normative de la nation comme corps collectif (susceptible d'être assimilé à un* « organisme »*), exerçant sur ses membres de fortes contraintes* »[1]. Avec bien sur une hiérarchie de valeur plaçant le nationalisme civique au-dessus. Le philosophe désavoue cette typologie trop caricaturale à ses yeux. Si elle est n'est pas dénuée de fondements on rechercherait vainement un pays dans l'Histoire où le nationalisme civique s'est appliqué tel quel. Il note à ce titre très justement : « *On peut défendre la conception civique de la nation, fondée sur la citoyenneté, sans nier pour autant la dimension ethnique de la vie collective, qui se marque par la maîtrise d'une langue nationale et l'attachement à une culture nationale où, à côté des manières de vivre, la religion majoritaire joue un rôle, serait-ce indirectement à travers une tradition de laïcité (comme en France)* »[2]. Il peut y avoir des gens « *hors-sol* », des gens qui ne se sentent d'attaches nulle part ; des citoyens du monde. Mais ce qui est valable pour un individu ou une poignée d'individus ne peut pas l'être pour un peuple entier. Comme le notait Tzvetan Todorov : « *Dans leur immense majorité, les êtres humains ont besoin d'une identité collective, besoin de se sentir faire partie d'un groupe reconnaissable. Quelques individus parviennent à s'affranchir de ce besoin – mais un peuple ne peut se payer ce luxe : le sentiment d'appartenance confirme chacun dans son existence* »[3]. Pour Pierre-André Taguieff le nationalisme civique *pur* est donc une chimère mais ne doit pas pour autant être occulté. Prenons l'exemple du nationalisme défendu par le général de Gaulle[4], mais surtout par Charles Péguy avant lui. C'est un nationalisme civique replacé dans un contexte historique, culturel et qui formait un nationalisme *hybride*. Un nationalisme qui ne faisait pas table rase du passé et au contraire s'en inspirait mais pour autant un nationalisme qui n'excluait pas, ouvert et même universel.

Les temps difficiles de notre époque sont en grande partie dus, même si cela est très schématique, à l'effondrement d'une religion civique délirante, coupée des réalités (où l'on ressasse à longueur de loi le « *vivre-ensemble* », l'intégration pour tous, la solidarité envers tout le monde, la mixité sociale) qui a pourtant bouleversée la vie sociologique et politique française à partir des années 1960, et qui connut son apogée dans les années 1990 avec la ratification du traité de Maastricht[5]. C'est ce mythe qui est en train de disparaître : « *À l'âge de la globalisation et de la*

1 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015, p. 197.
2 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015, p. 202.
3 Tzvetan Todorov, *Les Ennemis intimes de la démocratie*, Le Livre de poche, coll. Biblio Essais, mars 2014, pp. 233-234
4 Charles Péguy avant lui avait déjà fait cette jonction entre les deux nationalismes. N'appelait-il pas la République « *notre royaume de France* ».
5 Peu après François Mitterrand avait même déclaré : « *le nationalisme c'est la guerre* ».

construction européenne, alors même que, dans le monde des élites intellectuelles et politiques, en particulier depuis le début des années 1990, on diagnostiquait avec soulagement son déclin [du nationalisme] *et qu'on annonçait triomphalement sa fin prochaine, il renaissait subrepticement.* […] *Les prophéties de la* « fin des territoires »*, de l'* « hybridation » *des identités collectives et de l'effacement des souverainetés ou des États-nations n'auront été que des illusions sonores, expressions des désirs de rêveurs utopistes, convaincus d'assister à la marche infaillible du genre humain vers une démocratie cosmopolite, par définition postnationale* ». Pierre-André Taguieff termine sa sentence avec brio : « *Ces prophéties ont échoué tout autant que celles des politologues et des islamologues pressés, qui, au cours de la même période, annonçaient comme une grande découverte, et une bonne nouvelle rassurante, l'* « échec »*, l'* « affaiblissement »*, le* « déclin » *inévitable ou la* « fin » *prochaine de l'* « islam politique »*, prenant eux aussi l'objet de leur désir pour la réalité mondiale* »[1]. L'échafaudage brinquebalant de cette religion « *droit-de-l'hommiste* » ne demandait qu'à s'effondrer. A chaque secousse importante le frêle édifice vacillait : que cette secousse porte le nom d'attentat, de flambée des actes antisémites, de crise économique, de crise monétaire. L'idée d'un monde uniquement régit par le Marché et le Droit se dissipa, la réalité se rappelait et ne cesserait plus de se rappeler aux élites françaises.

Quelle solution s'offre alors aux pouvoirs publics ? Dans des temps aussi confus, rien n'est jamais simple mais des solutions semblent aller de soi. Il faut cesser de rejeter hors du débat politique, médiatique ou universitaire toutes les revendications populaires sous prétextes qu'elles contreviendraient aux principes du *politiquement correct*. Rejet de la globalisation telle qu'elle est, de l'immigration incontrôlée, de la folie technocratique bruxelloise. Les gens ne croient plus aux fables sur le vivre-ensemble, ne sont pas dupes quand on leur parle de *« mixité sociale »* ; ils rejettent le « *bougisme* » moderne et ne veulent pas vivre dans un « *no man's land* ». Sans tomber dans une sacralisation du peuple, on doit néanmoins tenir compte de cette réalité exprimée. Sinon il n'y a plus de République qui vaille.

C'est seulement le retour d'un protectionnisme économique mais surtout culturel[2] qui est la base d'un remède au séparatisme entre les différentes couches sociales et à l'intérieur même des couches populaires. Cela implique également un gros travail pour sortir des postures faciles de dénonciation de périls racistes imaginaires : « *Il est frappant de constater que la nouvelle bourgeoisie, souvent de gauche, s'inscrit dans la droite ligne de la bourgeoisie traditionnelle qui ne pouvait percevoir les classes populaires que comme des classes dangereuses, incultes et infantiles*

1 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015, p. 210.
2 Pierre-André Taguieff, *La revanche du nationalisme*, P.U.F., mars 2015, p. 221.

qu'il fallait éduquer de toute urgence »[1]. Avant de rajouter : « *il est plus facile de résister à un péril fasciste qui n'existe pas que de s'interroger sur les effets réels de la mondialisation et du séparatisme au sein des milieux populaires* »[2]. Cette bourgeoisie qui est le fruit du curieux mariage entre Daniel Cohn-Bendit et Madame Verdurin.

Mais comme l'avait dit Marx on a l'idéologie de ses intérêts, la divergence profonde des intérêts des couches populaires de ceux des supérieures constitue à l'heure actuelle le plus puissant frein à toute réconciliation nationale. Maintenant il importe de savoir dans quel sens va aller l'Histoire, du côté de l'idéologie mondialiste défendue par une minorité ou de celui d'un nationalisme défensif porté par la majorité du peuple. Il est peu probable que cela se traduise par une quelconque « *révolution* », mais plutôt par l'abandon progressif par l'une ou l'autre partie de ce en quoi elle croit. Ce qui laisse présager le retour prochain de grandes querelles politiques. En attendant les manifestations de lassitude vis-à-vis du système politique en place sont de plus en plus visibles et bruyantes.

B) Les formes de ce nationalisme : les nouveaux radicalismes

Philippe de Villiers a posé un regard critique sur l'état actuel de notre pays et de sa politique : « *La France officielle* [...] *a vécu sur deux principes : un* « espace sans frontière »*, au nom de l'hubris européen ; et une* « société multiculturelle »*, au nom de l'idéologie mondialiste* »[3]. La poursuite de ces objectifs, par les pouvoirs publics, a mené à la ruine actuelle. Les peuples, les premiers concernés par ces changements, se sont rebellés et ont commencé à se défendre. Ce vaste et puissant mouvement est toujours traité avec arrogance par les élites politiques et médiatiques, qui ne voit en lui qu'une « vague populiste ». En réalité, il s'agit bien de la résurrection du nationalisme. Un nationalisme d'un genre nouveau, de sauvegarde, défensif. Celui-ci se nourrit de l'insatisfaction du besoin d'enracinement, « *le besoin le plus important et plus méconnu de l'âme humaine* » d'après Simone Weil. Elle rajoutait même : « *Chaque être humain a besoin d'avoir de multiples racines. Il a besoin de recevoir la presque totalité de sa vie morale, intellectuelle, spirituelle, par l'intermédiaire des milieux dont il fait naturellement partie* »[4].

1 Christophe Guilluy, *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, coll. Documents sc.hu., septembre 2014, p. 147.
2 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, 2010, p. 173.
3 Philippe de Villiers, « La barbarie va nous faire redécouvrir notre civilisation », *Le Figaro*, 20 novembre 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/11/20/31001-20151120ARTFIG00214-philippe-de-villiers-la-barbarie-va-nous-faire-redecouvrir-notre-civilisation.php.
4 Simone Weil, *L'enracinement*, Gallimard, coll. Folio Essais, mars 1990.

C'est le terrible constat que l'on peut faire sur l'état actuel de notre pays : la globalisation et son impératif d'ouverture des frontières a provoqué en réaction une forte angoisse dans le peuple. Et ce peuple s'affirme de plus en plus contre ses « *élites* », il leur fait savoir qu'il tient à son mode de vie et qu'il ne veut pas changer, et qu'il en est de même pour sa culture, sa civilisation. Il veut conserver sa singularité. Nous sommes face à un mécanisme de défense qu'avait déjà brillamment étudié le grand Claude Lévi-Strauss. Dans un discours prononcé à la tribune de l'U.N.E.S.C.O., en 1971, il commençait par ce constat de bon sens : « *La fusion progressive de populations jusqu'alors séparées par la distance géographique, ainsi que par des barrières linguistiques et culturelles, marquait la fin d'un monde qui fut celui des hommes pendant des centaines de millénaires, quand ils vivaient en petits groupes durablement séparés les uns des autres et qui évoluaient chacun de façon différente, tant sur le plan biologique que sur le plan culturel* ». Avant de mettre en garde contre l'universalisme facile, le sans-frontièrisme ou encore le multiculturalisme[1], autant de manifestations d'un mouvement « *qui entraîne l'humanité vers une civilisation mondiale, destructrice de ces vieux particularismes auxquels revient l'honneur d'avoir créé les valeurs esthétiques et spirituelles qui donnent son prix à la vie et que nous recueillons précieusement dans les bibliothèques et dans les musées parce que nous nous sentons de moins en moins certains d'être capables d'en produire d'aussi évidentes* ».

L'anthropologue finit par rappeler cette évidence : « *toute création véritable implique une certaine surdité à l'appel d'autres valeurs, pouvant aller jusqu'à leur refus, sinon même leur négation. Car on ne peut, à la fois, se fondre dans la jouissance de l'autre, s'identifier à lui, et se maintenir différent* »[2]. Nous trouvons des traces identiques de ces mises en garde contre l'universalisme facile dans son ouvrage *Le regard éloigné*. Il alertait contre une tendance récente mais marquée de confondre le racisme[3] avec des attitudes ethnocentriques, voire légèrement xénophobe, qui sont en réalité des mécanismes de défense tout à fait légitimes : *« On doit reconnaître que cette diversité* [des sociétés humaines] *résulte pour une grande part du désir de chaque culture de s'opposer à celles qui l'environnent, de se distinguer d'elles, en un mot d'être*

1 En France le multiculturalisme est rarement assumé comme tel. Pour les tenants de cette nouvelle religion civique délirante basée sur le droit-de-l'hommisme et le sans-frontièrisme, le multiculturalisme est une étape nécessaire afin d'intégrer des populations de manière suffisamment respectueuse de leurs « *racines* ». Pour ses tenants une fois ces populations intégrées on obtiendrait une *terra nullius* où l'antiracisme ferait office de religion officielle.

2 Claude Lévi-Strauss, « Race et culture », *U.N.E.S.C.O.*, 1971, adresse universelle : http://www.unesco.org/bpi/pdf/courier042008_levy_strauss_race_culture.pdf.

3 Pour Claude Lévi-Strauss le racisme est une forme injuste et injustifiable de rejet de l'autre. Parce qu'il se fonde non sur la culture mais sur la race, selon l'idéologie raciste une hiérarchie pourrait s'installer entre les hommes parce que certains groupes d'individus auraient des caractéristiques communes qu'ils se transmettraient par leur patrimoine génétique. Ce qui est à proprement parler faux. Claude Lévi-Strauss, « Race et culture », *U.N.E.S.C.O.*, 1971, adresse universelle : http://www.unesco.org/bpi/pdf/courier042008_levy_strauss_race_culture.pdf.

soi »[1]. La leçon de l'ethnologue est celle-ci : quelques individus peuvent se soustraire à cette réalité, mais pas un groupe entier, encore moins un peuple.

Replaçons cela dans le contexte sociologique français. Cette volonté de se préserver, ce mécanisme de défense, est perceptible dans *toutes* les couches françaises. Mais dans la façon dont il s'exerce il y a une inégalité majeure. D'un côté les couches supérieures, bien que tenantes du multiculturalisme, s'en protègent farouchement : dans le choix d'une école ou d'une résidence. Ce choix a un prix que les couches supérieures peuvent payer. Elles ont les moyens de créer une frontière avec l'Autre. À l'inverse des couches populaires comme l'analysait Christophe Guilluy : « *Ce sont* [...][elles] *qui prennent en charge concrètement la question du rapport à l'autre, elles n'ont besoin ni de leçon d'histoire et encore moins de leçon morale pour comprendre que la violence doit être évitée. Les catégories populaires, quelle que soit leur origine, savent que le rapport à l'autre est ambivalent : fraternel mais aussi conflictuel. Elles savent qu'on peut être raciste le matin et fraternel l'après-midi* »[2]. Le géographe précise : « *Cette volonté de créer une société multiculturelle dans laquelle* « l'homme nouveau » *ne reconnaîtrait aucune origine, est ressentie de façon spécialement blessante par des individus qui essaient de gérer au quotidien mille et une question ethno-culturelles en essayant de ne pas tomber dans la haine et la violence. En réalité, ce sont les classes populaires qui construisent, dans l'adversité, seules et sans mode d'emploi, cette société multiculturelle* »[3].

Pourtant pendant des années, les couches supérieures ont traité avec arrogance les couches populaires ; elles n'y voyaient qu'un ramassis de « *ploucs* », qui restaient dans ces archaïsmes, qui refusaient de souscrire à l'idée du néo-libéralisme « *horizon indépassable de notre temps* », qui refusaient de voir le « *sens de l'Histoire* ». Pour s'être mal comportés, on les a intimidé par une rhétorique antiraciste à la fois insultante et déstabilisatrice ; et quiconque avait l'outrecuidance de s'interroger sur ces questions identitaires était aussitôt envoyé rôtir dans l'enfer du racisme. Cette stratégie se poursuit toujours, la « *police de la pensée* » continue son œuvre ; mais son efficacité n'est clairement plus la même, elle s'est usée, érodée, abîmée. Cela ne fonctionne plus. Que l'on se rassure, ces manifestations de colère et de ras-le-bol sont toujours bien considérées comme « *transgressives* » et/ou « *populistes* », mais la majorité du peuple n'en a cure, dès qu'il peut mettre une claque aux couches supérieures il le fait.

1 Claude Lévi-Strauss, *Le regard éloigné*, PLON, mai 1983, p. 12.
2 Christophe Guilluy, *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, coll. Documents sc.hu., septembre 2014, pp. 77-78.
3 Christophe Guilluy, *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, coll. Documents sc.hu., septembre 2014, p. 78.

Deux exemples nous semblent emblématiques de ce conflit actuel : les manifestations des Bonnets rouges et la montée inexorable du vote Front national. Le mouvement des Bonnets rouges est apparu en Bretagne en 2013. Aux premières levées de bouclier contre l'écotaxe, les charges trop importantes et la réglementation administrative ont succédé les destructions des portiques écotaxes et des radars routiers. Puis le mouvement s'est encore amplifié : occupations de ponts, d'entreprises, grandes manifestations. Ce mouvement est intéressant à plusieurs égards. Tout d'abord par sa composition hétéroclite, la masse d'ouvriers et de paysans marchaient main dans la main avec des petits patrons et même des hommes politiques (l'un des porte-paroles du mouvement est Christian Troadec, un maire divers gauche de la petite commune de Carhaix-Plouguer). La seconde particularité de ce mouvement réside dans son origine géographique, les grandes manifestations[1] ont eu lieu à Quimper et à Carhaix, loin des grandes villes de la région : Nantes et Rennes. La nature assez inhabituelle de mouvement explique en grande partie la fébrilité du gouvernement, qui dans la précipitation a renoncé aux portiques écotaxes et a promis des « *allégements de charges* ». Quant aux syndicats ils sont restés étrangement muets ; tandis que les responsables politiques de gauche (Front de gauche et E.E.L.V.) les ont conspués. Pourtant, une fois de plus, les thèses de Christophe Guilluy se confirment : la « *France périphérique* » gronde[2].

Le second est plus important, plus massif, plus puissant. Il vient de plus loin également : c'est le vote F.N. Comme à son habitude, l'économiste Laurent Davezies a bien présenté la chose : « *De façon générale, ce sont les secteurs sociaux et spatiaux les plus vulnérables qui ont perdu le plus d'emplois, pour l'essentiel masculins, et ce sont au contraire les secteurs les plus protégés qui ont bénéficié de la* « compensation » *par les emplois féminins privés et publics. D'un côté, des familles modestes perdent l'emploi du père ; de l'autre, des familles socialement intermédiaires bénéficient d'un deuxième emploi pour la mère. Ce mécanisme creuse un large fossé entre la* « classe moyenne » *à deux emplois et les catégories monoactives au bas de l'échelle sociale* »[3]. Il poursuit son analyse : « *C'est toute une catégorie de* « petits blancs » *qui voit sa situation absolue, mais aussi relative, se dégrader inéluctablement. En effet, les immigrés sont aujourd'hui sous-représentés dans la population ouvrière industrielle, s'étant portés vers des métiers d'ouvriers de service qui ont moins souffert de la crise : on le voit par exemple en Seine-Saint-Denis, qui a plutôt moins souffert de la crise que les autres départements* »[4].

1 « Ecotaxe, emploi : de 15 à 30.000 manifestants samedi à Quimper », *Le Parisien*, 2 novembre 2013, adresse universelle : http://www.leparisien.fr/economie/emploi/en-direct-colere-bretonne-manifestation-sous-haute-tension-a-quimper-02-11-2013-3280321.

2 Christophe Guilluy, *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, coll. Documents sc.hu., septembre 2014, p. 51.

3 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 37.

4 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre

Pour le lecteur rien de neuf, de nouveau, d'inédit. Le F.N. a réussi à conserver le vote des couches populaires et de la petite classe moyenne dans ses bastions que sont le Nord, l'Est et le Sud-Est. Ces deux là ont des particularités propres : dans le Sud la question migratoire et le « *remplacement* » de population sont au cœur des préoccupations des électeurs frontistes ; au Nord et à l'Est, la précarisation croissante qui découle, en grande partie, de la désindustrialisation a permis au F.N. de se constituer des véritables places fortes autour des communes de Hénin-Beaumont, de Stiring-Wendel ou encore de Noailles. Mais le vote F.N. pose des problèmes aux couches supérieures et à nos élites politiques et médiatiques ; il constitue à l'heure actuelle la plus sérieuse menace de voir le pouvoir leur échapper. Surtout que la bataille avec ce parti coûte cher[1].

Cette conquête du F.N. est double. Elle est à la fois sociologique, comme analysé dans Alternatives Économiques : « *Marine Le Pen a* [...] *réussi à s'attirer la sympathie de nouvelles catégories d'électeurs. Elle a notamment percé chez les femmes qui occupent des emplois mal rémunérés, à temps partiel et précaires. Un phénomène assez nouveau, car jusqu'ici, le vote frontiste était essentiellement masculin. Même constat chez les jeunes : on observe désormais une légère surreprésentation du vote FN chez les 18-24 ans* »[2]. Mais également géographique, le vote F.N. ne cesse de s'étendre. Christophe Guilluy l'a constaté : « *La carte de la surreprésentation du vote frontiste par région permet d'identifier ce processus. Dans toutes les régions, le vote frontiste est surreprésenté autour des grandes métropoles d'abord dans les espaces du* « périurbain subi » *et s'étend en direction des petites villes et zones rurales. La dynamique est la même partout. Cette cartographie permet de repérer l'importance de ce vote dans les zones périphériques de régions en apparence hermétiques au discours frontiste. C'est le cas du Grand Ouest mais aussi de la région parisienne, notamment dans l'est de la Seine-et-Marne* »[3].

Les pouvoirs publics n'ont pas attendu que les événements leurs échappent définitivement avant de lancer une contre offensive : intégration de nouvelles communes rurales dans la politique de la ville, création d'un Commissariat à l'égalité des territoires, déploiement plus important de l'internet haut-débit dans les « *zones blanches* ». Mesures symboliques. Le séparatisme entre les différentes couches populaires fut la conséquence des « *lois du marché* » : désindustrialisation, immigration. Et c'est exactement les domaines où les pouvoirs publics se refusent d'intervenir. Cela revient à surélever des digues déjà sous l'eau.

2012, pp. 37-38.

1 Comme dernièrement avec le retrait des listes socialistes dans le Nord et en Paca aux régionales.

2 Laurent Jeanneau, « Pourquoi ils votent FN », *Alternatives économiques*, février 2014, adresse universelle : http://www.alternatives-economiques.fr/pourquoi-ils-votent-fn_fr_art_1281_66940.html.

3 Christophe Guilluy, *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, coll. Documents sc.hu., septembre 2014, p. 58.

Nous nous sommes volontairement éloignés de la « *nouvelle donne* » urbanistique afin de procéder à une analyse, brève, de notre époque et des forces et tensions qui la traverse. Face au naufrage de l'État, les populations se sont adaptées. Les couches populaires et la petite classe moyenne se sont regroupées par affinités culturelles et tonnent à présent contre ce système auquel elles se sont malgré tout adaptées mais qu'elles rejettent profondément de différentes façons.

Notre pressentiment est que les événements vont se bousculer et l'ancien monde, celui de la mondialisation heureuse et de la fin de l'Histoire, sera remplacé après avoir finit de péricliter. Face à cela, comment la « *nouvelle donne* » urbanistique, si étroitement lié à son époque, pourrait survivre ? Le *deus ex machina* de ce système à bout de souffle pourrait être un redressement économique spectaculaire permettant de gagner un peu de temps, mais le *« mal monétaire* », comme disait Jacques Bainville, est profond et durable.

§ II : L'usure par la question économique

La Floride ! son soleil, son ciel bleu, ses buildings construits au plus près des plages de sables blancs interminables, son océan à l'eau cristalline, ses uniques Everglades qui servent de refuge aux alligators. Et depuis 2007, sa crise financière. C'est du *Sunshine State*, comme l'appelle les américains, qu'est partie la dernière grande crise financière et économique qui se poursuit toujours en 2016. Les choses commencèrent réellement durant les années 2000, à ce moment là, les constructions immobilières dans la péninsule américaine se démultiplièrent à l'excès. Cette situation avait été rendue possible parce que le frein du crédit était relevé ; les ménages empruntaient sans presque aucune garantie sérieuse. Des lors, nombre d'entre eux se laissèrent griser par ce courant de liquidité, autant la classe moyenne qui y avait vu une opportunité d'investissement qu'une partie des classes populaires totalement insolvables. Tous ces ménages ont acheté, acheté et encore acheté. Pourquoi s'en seraient-ils privés ? L'argent coulait à flot. Mais ce grand n'importe quoi où la cupidité des uns se mêlait à la naïveté des autres a formé en réalité une « *bulle* », comme disent les économistes, qui ne tarda pas à exploser.

Ce système bancal ne pouvait perdurer qu'à deux conditions : que le taux directeur décidé par la F.E.D. reste stable et que le marché de l'immobilier suive une croissance continue et modérée. C'est ce qui ne se passa évidemment pas. Dès 2004, la F.E.D. commença a progressivement relever son taux directeur, ce qui entraîna mécaniquement une hausse des taux de crédit (ceux à taux variable cela va de soi). Cette hausse en entraîna une autre, celle des défauts de paiement. Pour se

rattraper, les établissements de crédits vendaient les biens saisis, mais très vite leur trop grand nombre eut pour effet d'impacter le marché immobilier. Celui-ci commença à sérieusement baisser, phénomène renforcé par la raréfaction des acheteurs consécutive à la hausse des taux d'intérêts. Finalement en quelques mois le simple incendie de Floride s'est transformé en brasier dans le pays entier.

Après avoir ravagé la Floride, le feu s'étendit à la finance. Assez logiquement parce que c'est la finance qui avait permis ces dérives. Plusieurs raisons expliquent ce passage du « *réel* » à la finance, mais la principale est sans aucun doute les effets de la *titirisation*. Certaines grandes banques américaines s'étaient spécialisées dans le marché fructueux des pots-pourris. C'est-à-dire qu'elles assemblaient des créances diverses, notamment dans le domaine immobilier, plus ou moins fiables, qu'elles revendaient ensuite à des fonds spécialisés qui eux-même les revendaient à des investisseurs. C'est cela la *titrisation*, un phénomène assez technique et suffisamment flou pour permettre beaucoup de dérives. C'est exactement ce qu'il se passa. Une obligation regroupant des créances à risque est plus rémunératrice mais aussi moins attrayante pour les investisseurs. La solution ? Demander aux agences de notation de considérer ces obligations comme des placements à risque limité en leur décernant la fameuse note *AAA*.

On comprend dès lors la panique soudaine qui frappa le monde fermé de la finance. Tout le monde avait menti à tout le monde, et tout le monde avait tenté d'arnaquer tout le monde, mais surtout tout le monde s'en était rendu compte. Pour les banques, les agences de notation, les organismes de crédit, on passa de « *tout est à celui qui le prend* » à « *celui qui tire le premier s'en sort* ». À ce jeu funeste, la renommée Goldman Sachs comprit en premier que pour se sauver il fallait qu'elle se débarrasse au plus vite de ses « *actifs pourris* », en les vendant à ses clients, tout en rachetant un maximum d'assurance contre les défauts, ce qu'elle fit. Quant aux autres banques, elles n'avaient plus que leurs yeux pour pleurer, certaines même, qui ne furent pas assez réactives, mal inspirées et clairement trop exposées, sombrèrent. C'est à Lehman Brothers qu'échut ce rôle ; l'institution de *Wall Street* déclina rapidement en 2007 jusqu'à faire faillite, entraînant avec elle de nombreuses banques plus modestes, le marché boursier américain puis européen[1].

Chargée de symbole, la faillite de la grande banque américaine laissait présager un tsunami financier mais la déferlante annoncée se transforma en coup de mer. Déjà, parce que les différents gouvernements concernés par cette crise firent le choix de recapitaliser des banques, d'en

1 Ce n'est qu'une présentation synthétique de la crise. Sur ce sujet : Conseil d'analyse économique, *La crise des subprimes*, La Documentation française, coll. Les rapports du Conseil d'analyse économique, septembre 2008.

nationaliser certaines, et de déverser d'importantes liquidités par l'intermédiaire des banques centrales. Bien souvent, ils optèrent pour ces trois solutions. Ce choix d'un interventionnisme étatique[1] permit de circonscrire les dégâts principaux aux États-Unis, et en Europe aux grandes banques et assurances.

Ensuite et comme l'analysait l'économiste Laurent Davezies, de par sa nature, cette crise financière et économique a eu un impact qu'on a su maîtriser en France. Entre 2007 et 2009, notre pays a connu une baisse du P.I.B. de « *seulement* » 2.5 % ; tandis qu'elle était de 4 % en Allemagne, de 6,3 % en Italie, de 11 % en Irlande et de 18 % en Estonie[2]. Cette impact modéré s'est fait ressentir également dans le domaine de l'emploi, les secteurs qui en perdaient, ont continué à le faire au même rythme ; le ralentissement économique s'est surtout fait remarquer dans les zones dynamiques avec peu de destructions d'emplois mais beaucoup de non création. Dans cette triste conjoncture notons que c'est principalement l'emploi masculin dans l'industrie du btp qui a été touché, les secteurs de services qui contiennent plus d'emplois féminins ont été relativement épargnés. Finalement, comme l'a résumé l'économiste : « *les boucliers contre la crise ont joué un rôle important, mais surtout au bénéfice des secteurs qui avaient été les moins frappés* »[3].

Les choses semblaient aller mieux, la crise avait été bien amortie par l'économie française, l'emploi se dégradait mais résistait, la croissance était au coin de la rue. En ce début d'année 2010, on pensait encore que cette crise n'en avait été qu'une parmi d'autres, parmi tant d'autres. Le cycle mauvais se terminait et devait laisser place à un cycle vertueux ; cette triste histoire devait s'arrêter là. Mais ceux qui pensaient que le plus dur était passé se trompaient ; on n'imaginait pas encore à quel point. Si la crise des « *subprimes* » s'était bel et bien achevée, les secousses qu'elle provoqua fissurèrent l'édifice de la zone Euro, qui était beaucoup plus fragile qu'on ne le pensait, et que ses concepteurs eux-mêmes l'avaient imaginé. Les murs porteurs en papier mâché tombèrent les uns après les autres, on entrait en cette fin d'année 2010 dans la crise des dettes souveraines.

1 Un interventionnisme de sauvetage puisque les gouvernements des pays touchés par la crise ce sont bien gardé de « *réglementer* » une finance en roue libre. De toute façon, pourquoi en seraient-il autrement puisque qu'à la fin les États paient.

2 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 19.

3 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, octobre 2012, p. 11.

Le second acte de cette tragédie ne respectait pas l'unité de lieu puisque l'action se déroula loin du continent américain mais au plus près de nous, en Grèce. Même s'il eut mieux valu qu'elle n'existe pas, la crise financière de 2007 n'avait pas impacté gravement l'emploi et la croissance notamment parce que les États concernés avaient fait le choix d'intervenir économiquement. Ce choix coûteux, qui est largement discutable sur la forme mais assez peu sur le fond, quoi qu'il en soit aggrava les déficits publics. C'est exactement la situation que connue la Grèce, si le pays avait perdu relativement peu de point de P.I.B. à cause de la crise financière, il en connu suffisamment pour se mettre en difficulté. La crise servit de révélateur. On s'aperçut assez vite que le gouvernement grec avait truqué les comptes depuis plusieurs années pour se conformer aux conditions d'entrée dans la zone euro. Pris la main dans le sac, le gouvernement grec tomba aux élections législatives. Fraîchement arrivés au pouvoir, les dirigeants socialistes grecs se sentirent contraints d'adopter différentes mesures de « *tenue budgétaire* ». Ce choc d'austérité produisit l'inverse de ce qui était recherché : appauvrissement du peuple, anesthésie de la croissance, érosion des rentrées budgétaires. La capacité du pays à se redresser dans ces conditions (monnaie trop forte, peu d'industrie) ne dupa personne, à commencer par le système financier. La dégradation des notes attribuées par les agences de notation ne tarda pas entraînant une flambée des taux d'intérêt mettant encore un peu plus en péril l'économie grecque. En quelques mois, prêter de l'argent à la Grèce passa du placement vertueux au pari hautement spéculatif. Incapable de trouver une médecine capable de redresser le pays, le gouvernement grec se résigna à appeler à la rescousse les deux alchimistes : le F.M.I. et l'U.E.

Dans un premier temps le gouvernement grec tenta de créer une sorte de concurrence entre les deux mastodontes pour obtenir une potion miracle à moindre frais. Pour des raisons politiques, c'est finalement l'Union Européenne qui prit les choses en main. Les gnomes de Bruxelles concoctèrent une potion libérale qu'ils connaissaient par cœur : libéralisation, dépeçage du secteur public, déréglementation, dérégulation, etc. Soit l'austérité pour tous et surtout pour les plus modestes[1].

Un bref retour dans le passé est nécessaire pour comprendre comment nous en sommes arrivés là. La Grèce a fait son entrée très tôt dans le marché commun (1981), grâce notamment à l'appui du président de la République française. L'Allemagne s'opposait à cette entrée, pour ne pas, disait-elle, avoir à traiter avec les pays du « *club med* ». L'accès au marché commun fut à court terme une bonne idée, mais les choses se sont dégradées avec l'élargissement de l'union douanière

1 Nous ne rejetons pas le principe d'un assainissement des comptes d'autant plus nécessaire dans un pays comme la Grèce qui souffre d'un manque d'industrie et d'une agriculture peu compétitive. En revanche la méthode employée n'était définitivement pas la bonne.

aux pays de l'Est et la création de la zone euro. Il faut rajouter à cela l'évolution que prit le commerce mondial à partir des années 1980, vers toujours plus de libéralisme, de dérégulation et de concurrence, suivi par le marché commun, devenu Union européenne, qui a été fatal à l'économie grecque. Sa modeste industrie a fondu et son agriculture n'a plus été suffisamment compétitive à cause essentiellement d'une monnaie trop forte pour elle et de la concurrence des pays de l'Est.

Mais la catastrophe, perceptible pour certains à cette époque, à été camouflée grâce aux crédits européens mais surtout grâce à l'accès à un marché de la dette intéressant, en pleine euphorie de création de l'euro. Ainsi le mirage a pu perdurer.

Dix ans après la création de la zone euro, il était clair pour tout le monde que la situation en Grèce était catastrophique. On aurait pu cependant l' « *effacer* » en créant des mécanismes de transferts financiers des pays en pleine bourre économique vers les pays en difficulté, notamment la Grèce, soit en créant des mécanismes de solidarité à l'échelle européenne. On ne vit aucun de ces mécanismes se mettre en place. Les tensions exacerbées ont au contraire démontré que l'Allemagne, la puissance économique de l'Europe, ne perdait jamais de vue son intérêt ; elle chercha même à provoquer un « *Grexit* ». C'est-à-dire une expulsion immédiate et du coup impréparée de la zone euro. Ce qui se donne pour l'élite française, et qui ne refuse jamais rien à l'Allemagne, s'est chargée de protéger le « *couple* »[1] franco-allemand en ne contrariant pas trop cette solution. Elle délivra un long plaidoyer pour obtenir de passer la camisole aux grecs plutôt que de les jeter précipitamment hors de la zone euro.

Cette crise grecque reste encore confuse parce qu'elle n'est clairement pas finie. Les potions concoctées par les gnomes bruxellois ne sont pas parvenues à redresser l'économie grecque. Celle-ci n'a même pas bénéficié d'une relance de la croissance au sein de la zone euro qui est restée, et reste, désespéramment faible. La dette grecque a atteint un tel niveau que le bon sens indique, ainsi que quelques « *prix Nobel* » d'économie, qu'elle ne pourra être soutenue. Finalement les solutions retenues à l'été 2015 par la « *Troïka* » n'ont pas scellé la fin du conflit mais ont seulement permis une trêve.

Tout cela permet d'y voir clair sur au moins deux points fondamentaux que sont la pertinence de la monnaie unique et le caractère oligarchique de l'Union européenne. Il ne fait plus aucun doute que la monnaie unique s'est révélée être un désastre. Ah ! les « *experts* », politiques, journalistes, universitaires, économistes nous avaient vendu un beau projet au moment de la

1 Nos élites politiques et médiatiques devraient se remémorer ce mot d'Oscar Wilde : « *être un couple, c'est ne faire qu'un. Oui, mais lequel ?* ».

ratification du traité de Maastricht. La futur zone euro devait apporter la croissance et des emplois à profusion ; avec elle, nous devions ravir la place de première économie du monde aux États-Unis. Ce n'était pas tout, cette monnaie unique devait être le meilleur des préambules au grand saut fédéral : plus de nations, plus de frontières, plus d'État, la fusion des peuples et des cultures dans un grand ensemble européen apolitique. Notre ancien président de la République Valéry Giscard d'Estaing nous assurait que grâce à la monnaie unique nous connaîtrons bientôt « *une croissance économique plus forte, donc un emploi amélioré* ». Pour Martine Aubry c'était « *plus d'emplois, plus de protection sociale et moins d'exclusion* » ; Michel Sapin reprenait en canon « *Le traité d'union européenne se traduira par plus de croissance, plus d'emplois, plus de solidarité* ». L'inénarrable Bernard Kouchner nous garantissait lui « *qu'avec Maastricht, on rira beaucoup plus* ». Enfin contre tous ceux qui refusaient de restituer leur catéchisme libéral, les partisans du non, l' « *architecte* » Jacques Delors préconisait cette solution juste et de bon sens « *ou vous changez d'attitude, ou vous abandonnez la politique* ». Tout ira pour le mieux dans le meilleur des mondes.

Vingt ans après, c'est la gueule de bois. Les naïfs chrétiens-sociaux qui œuvrèrent pour un dépassement des nations et une fusion des peuples européens ont un réveil difficile. La vérité est sous leur yeux : il n' y a pas de peuple européen ! En revanche les ablations importantes de souverainetés ont considérablement affaibli l'État et l'ont rendu amorphe face à l'oligarchie européenne[1] et surtout face au marché. C'est le destin sombre de cette Europe qui s'est réalisé, elle est devenue un grand marché continental de masse, sans âme, terriblement inégalitaire et méprisante envers les plus humbles. Situation qui ne satisfait pas tous les José Manuel Barroso, Herman Van Rompuy et Jean-Claude Juncker de Bruxelles, entourés de leurs commissaires au « *charisme de serpillière* » ils entreprirent d'opérer la jonction des deux grands marchés européen et américain. Le projet abouti de « *l'inspirateur* » Jean Monnet.

Mais revenons-en à la monnaie unique. Pour Philippe de Villiers : « *les voies d'eau se multiplient sur le Titanic des eurocrates* ». La formule sonne juste tant la zone euro semble en pleine décrépitude. Cette zone est l'ensemble politique qui a connu la plus faible croissance économique de ces dernières années[2]. Nous sommes en queue de peloton mondial ; mieux, ou pire encore, nous sommes derrière des pays européens en-dehors de la zone euro comme le Royaume-Uni. L'Euro devait nous protéger des crises économiques ? Il n'y a plus que ça. Tous les bienfaits

1 La commission européenne gère des sommes d'argent colossales et ne rend de compte à personne, si ce n'est à l'amicale de parlementaire qu'est le Parlement de Strasbourg qui elle-même ne rend de compte à personne.

2 Jacques Sapir, « L'Euro et la croissance », *RussEurope*, 12 mai 2013, adresse universelle : http://russeurope.hypotheses.org/1211.

ont été largement surestimés et les méfaits oubliés. Comme le résumait l'économiste Jacques Sapir : « *L'Euro fut ainsi vendu aux populations (et aux électeurs) sur la base de mensonges répétés, mensonges enrobés dans un discours se donnant pour scientifique, mais qui ne l'était nullement. A chaque fois que l'on examine en profondeur un argument dit* « scientifique » *avancé pour défendre l'Euro on constate que soit les bases théoriques sont inexistantes, soit les résultats ont été obtenus par des manipulations des bases de données, soit qu'une comparaison avec la réalité détruit le dit argument ; et parfois on assiste à ces trois effets réunis ! Ceci soulève un double problème de méthode. D'une part, on comprend bien qu'il y a eu manipulation, non pas tant des économistes concernés que des politiques qui se sont servis de leurs travaux. Ici, on voit que construit de cette manière, sur ce qu'il faut bien appeler un mensonge, l'Euro ne pouvait avoir de bases démocratiques. Ceci implique, d'autre part, une nécessaire méfiance envers des travaux économiques, mais qui ne doit pas tourner à la défiance. Qu'une monnaie unique puisse avoir des avantages potentiels est une évidence. Mais, ces avantages ne se concrétisent que si* certaines *conditions sont réunies et d'autre part ne sont pas nécessairement supérieurs aux désavantages, tout aussi évidents, qu'entraîne l'adoption de cette dite monnaie unique* »[1].

De tous les désavantages il y en a un qui domine. Comme l'a bien résumé Jean-Pierre Chevènement : « *Par un mécanisme bien connu, les zones les plus productives ont vu leur production croître tandis que les zones moins compétitives ont vu la leur décliner et se sont donc appauvries* »[2]. Pour bien appréhender ce mécanisme, il faut s'attarder brièvement sur les zones monétaires optimales. Au préalable, rappelons que ce sont des sujets très techniques qui concernent aussi bien la monnaie, l'économie, la finance. Et même s'il est difficile d'y voir clair sur tous ces sujets, une chose est certaine : les sciences économiques sont des sciences bien incertaines. La zone euro ne fait donc pas partie de ces zones monétaires optimales, notamment à cause d'une intégration fiscale inexistante et d'une trop faible mobilité des travailleurs en son sein. La réunion de ces conditions est pourtant, pour les économistes spécialistes de la question, indispensable avant de tenter l'aventure de la monnaie commune. Si ces principes ne sont pas respectés cela aboutit invariablement à une « *concentration de la compétitivité* » : les zones les plus compétitives le deviendront plus fortement tandis que celles qui le sont moins s'enfonceront dans la crise. C'est exactement ce qui s'est passé à l'échelle de la zone euro avec d'un côté une embellie allemande, qui concerne aussi ses satellites, et les désastres économiques dans le Sud de l'Europe.

1 Jacques Sapir, « L'Euro et le grand mensonge croissance », *RussEurope*, 24 février 2016, adresse universelle : http://russeurope.hypotheses.org/4744.

2 Entretien de Jean-Pierre Chevènement réalisé par Alexandre Devecchio, « Si la Grèce sortait de l'euro, elle pourrait se redresser », *Le Figaro*, 7 août 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/08/07/31001-20150807ARTFIG00326-jean-pierre-chevenement-si-la-grece-sortait-de-l-euro-elle-pourrait-se-redresser.php

Le « *prix Nobel* » d'économie américain Paul Krugman a expliqué ce mécanisme. Mais l'intérêt de sa démonstration réside surtout dans la preuve apportée du côté inextricable de cette crise. Il part intelligemment du cas espagnol. De façon très résumée, avec l'entrée dans l'Euro, le pays a eu accès à une dette bon marché. Cela a fini par provoquer un afflux massif de capitaux en Espagne. À ce moment là, le pays était tourné vers la construction immobilière : on a donc construit beaucoup. Cette embellie a logiquement provoqué une hausse significative des salaires, ce qui a fini par provoquer une dégradation de sa compétitivité. Quand la bulle immobilière a éclaté le pays s'est retrouvé dans l'embarras. L'Espagne n'était plus en mesure de dévaluer puisqu'elle ne battait plus monnaie. Pour l'économiste, il y a une solution : « *cela pourrait se faire à travers l'inflation au sein des économies du cœur de l'Europe. Supposons que la BCE applique une politique monétaire souple et que le gouvernement allemand se mette à pratiquer la relance budgétaire ; cela entraînerait le plein-emploi en Allemagne, alors que le chômage resterait élevé en Espagne. Les salaires espagnols n'augmenteraient que peu, voire pas du tout, et les salaires allemands augmenteraient beaucoup ; les coûts espagnols resteraient stables, tandis que ceux de l'Allemagne augmenteraient. Et le réajustement pour l'Espagne serait relativement aisé – pas aisé, relativement aisé* »[1].

Cette solution l'Allemagne s'y refuse. La B.C.E. la refuse également. Pas d'inflation, jamais ! Alors la zone euro se met elle-même ses boulets aux pieds et se condamne à des années de déflation et de stagnation. Cette intransigeance allemande révèle un des sous-problèmes de cette monnaie unique, elle n'a jamais gommé les rapports de force. Comme l'analysait brillamment Jean-Pierre Chevènement : « *C'est une vraie guerre économique que la Grèce, isolée, a dû soutenir contre l'Allemagne et ses satellites. A travers la Grèce, les* « institutions européennes » *ont voulu faire un exemple et donner par avance une leçon aux peuples éventuellement récalcitrants, et sans doute d'abord aux électeurs espagnols tentés de voter Podemos. Il fallait que la Grèce n'eût le choix qu'entre l'expulsion dans les ténèbres extérieures et une capitulation en rase campagne* ». L'Allemagne domine mais l'Allemagne se comporte mal. Elle refuse toute idée de solidarité européenne comme l'a démontrée la crise grecque. Elle s'en est au contraire servie pour envoyer un signal fort : ou vous tenez vos comptes ou vous sortez de la zone euro ! Ce message était à destination immédiate des espagnols et des italiens, mais il s'adressait également à la France. C'est le grand dessein de l'Allemagne que de nous enfermer dans une Europe étroite, ou à deux vitesses, où nous ne serions rien d'autre qu'une grande Bavière.

1 « Les attaques contre l'euro du prix Nobel d'économie Paul Krugman », *Challenges*, 27 septembre 2012, adresse universelle : http://www.challenges.fr/economie/20120926.CHA1242/les-attaques-contre-l-euro-du-prix-nobel-d-economie-paul-krugman.html.

Alors si l'on ne peut dévaluer, si l'on se refuse à créer de l'inflation, si l'on ne peut descendre des salaires déjà trop bas sans provoquer la colère du peuple, il reste les grandes illusions : « *il faut l'introduire* [la solidarité] *dans le système, et c'est l'objet précisément du Mécanisme européen de stabilité. Seulement* [...] *on ne peut rétablir en un an ou deux dix années de déséquilibre. Plus tard, on pourra mettre en commun, non pas la dette ancienne, mais la dette nouvelle, ce qui débouchera à terme sur un Trésor européen. Mais ce sont des mouvements dans la durée. Il faut enfin séparer clairement le fonctionnement de l'Europe à 27 de celui de la zone euro, et arrêter les divagations actuelles sur un fédéralisme général qui n'a aucune chance d'aboutir et ferait capoter le système. Nous avons seulement besoin d'une coordination macroéconomique, budgétaire et fiscale. Ce n'est pas rien, et il existe déjà une amorce de cela avec les Grandes Orientations des politiques économiques. Pour éviter les interférences, je suggère de faire fonctionner cette institution à Strasbourg. Bruxelles reste la capitale de l'Europe à 27. La zone euro, elle, doit partager son centre névralgique entre Francfort pour la monnaie et Strasbourg pour les réunions de politique économique* »[1]. Solution proposée par notre ancien Président de la République Valéry Giscard d'Estaing, position à laquelle s'est empressé de se rallier notre Président de la République actuel François Hollande, aussitôt rejoint par un autre ancien président de la République Nicolas Sarkozy. Mais comme le remarquait très justement Jean-Pierre Chevènement : « *la proposition de renforcer l'intégration de la zone euro va à l'encontre d'une gestion plus souple de l'organisation monétaire européenne, qui seule permettrait le respect de la souveraineté des peuples. François Hollande a proposé d'*« accélérer » *en dotant un gouvernement de la zone euro d'un* « budget spécifique » *et d'un Parlement pour en assurer le contrôle. François Hollande sait qu'un budget spécifique qui permettrait de* « réduire les disparités territoriales » *et de* « faire converger les économies européennes » *devrait atteindre un montant tel (8 % du PIB par an, selon Patrick Artus) qu'il est irréalisable* »[2].

Ces fausses solutions révèlent le second grand problème de cette zone euro et plus globalement de l'Union européenne : son caractère oligarchique. S'il transparaît réellement maintenant, il faut remonter au début de la construction européenne pour en comprendre la nature profondément anti-démocratique. C'est que depuis le début deux visions s'opposent : celle de De Gaulle pour une « *Europe des États* », confédérale et celle de Jean Monnet pour une Europe fédérale ou les États s'effaceraient et laisseraient place à la « *fusion des peuples* » et à un « *grand*

1 « Crise de l'euro : Valéry Giscard d'Estaing répond à Paul Krugman », *Challenges*, 27 septembre 2012, adresse universelle : http://www.challenges.fr/economie/20120926.CHA1241/crise-de-l-euro-valery-giscard-d-estaing-repond-a-paul-krugman.html

2 Jean-Pierre Chevènement, « La leçon grecque », *Marianne*, 22 août 2015, adresse universelle : http://www.marianne.net/lecon-grecque-100236398.html.

marché continental ». Soit la priorité accordée à la politique, soit à l'économie. Cette opposition idéologique fut à la base d'un des plus grand duel du XXe siècle. Jean Monnet, « *l'agent américain* », perdit tous ses duels directs face à De Gaulle. Il faut dire que les projets qu'ils défendaient n'ont jamais séduit qu'une tripotée de journalistes et d'hommes politiques, le peuple s'en est toujours défié. L'échec de la C.E.D. en 1954 lui servit néanmoins de leçon : pour la construction européenne il ne fallait plus agir ouvertement, parler clairement, tout devait se faire dans le feutré, tout devait avancer selon un système d'engrenage où chaque « *intégration* » appelait nécessairement la suivante.

Pour le malheur de la France c'est ce qu'il fit avec un certain talent. Il activa ses réseaux, développa ses amitiés politiques, anima des cercles de réflexion pour convaincre des journalistes et certains hommes politiques de la nécessité de construire cette Europe. Si ce discours était rejeté avec véhémence sous De Gaulle et Pompidou, il ne laissa pas insensible notre ancien Président de la République Valéry Giscard d'Estaing à qui il dit un jour en sortant de son bureau : « *vous avez retenu l'essentiel. La France est trop petite pour agir seule* ». Dès son arrivée au pouvoir, les idées de Jean Monnet commencèrent à se diffuser, avec le vote au suffrage universel direct au Parlement européen mais surtout avec la création du système monétaire en 1979 ; les bases sur lesquelles Jacques Delors, l'architecte, construira l'Euro avec François Mitterrand. En 1992, le mur de Maastricht était monté.

Comme l'a résumé avec brio Jean-Pierre Chevènement : « *L'Europe fonctionne par une suite de petits faits accomplis sur lesquels les citoyens ne peuvent plus revenir : on commence par le charbon et l'acier, puis par le marché commun, le droit communautaire, la réglementation de la concurrence, et enfin la monnaie unique pour arriver au* « grand saut fédéral ». *Les peuples européens sont amenés à se dépouiller peu à peu de leur souveraineté sans en avoir réellement conscience* [...] *Les dirigeants européens ont amené les peuples où ils ne voulaient pas aller sans leur poser franchement la question. A la fin, s'apercevant de la supercherie, ces derniers ont dit non, en France, mais aussi aux Pays-Bas, au Danemark ou en Irlande. Pourtant les dirigeants ont considéré que cela ne valait rien, au regard d'une orthodoxie européenne qu'ils considèrent au-dessus de toute démocratie* ». Avant de poursuivre : « *l'Europe s'est construite par effraction et l'essence du système européen est oligarchique. Le Conseil européen des chefs d'État est la seule institution légitime, mais ne se réunit que périodiquement et ne dispose pas d'outils pour traduire ses impulsions. La Commission européenne est composée de hauts fonctionnaires qui ne sont pas élus mais nommés de manière très opaque. Comme l'affirme la Cour constitutionnelle allemande de*

Karlsruhe, le Parlement européen n'est pas un parlement. Il ne peut pas l'être car il n'y a pas de peuple européen, mais une trentaine de peuples différents. Dès le départ, l'Europe repose sur un postulat non vérifié : on a voulu faire l'Europe contre les nations ; on pensait qu'elle pouvait s'y substituer. Or les nations sont le cadre d'expression de la démocratie »[1].

On pourrait se résigner, il y en a des motifs. Mais il y en a des plus nombreux de ne pas renoncer : « *À l'épreuve du Temps, il y a des murs qui tiennent et d'autres qui s'effondrent. Le Mur d'Hadrien est resté longtemps. Le Mur de Berlin s'est écroulé. Nous verrons bientôt tomber le Mur de Maastricht. Le mur du mensonge. Car le rêve de la fusion des nations – le rêve européen des élites postnationales – s'est évanoui dans le cœur des peuples. Il s'est désintégré parce qu'il était tramé dans un tissu de mensonges : la prospérité, la sécurité, la puissance, la protection. On n'a rien vu de tout cela. Et ce n'était pas cela que les élites globales recherchaient vraiment. Le rêve s'est brisé sur la réalité : le marasme, l'appauvrissement, la grande passoire et le pouvoir lointain, évanescent des nouveaux* « bolcheviques de marché » »[2].

Compte tenu des évolutions récentes du monde, des profonds changements politiques en cours, la nouvelle donne urbanistique ne semble pas en mesure d'échapper à son funeste destin. Le renouvellement des élites précédera une régénération de notre pays. Nous rejoignons Jacques Bainville dans sa confiance en la France éternelle : « *On peut remarquer que presque partout en Europe* […] *les gouvernements ont perdu pied. Le vieux monde est dans un état qui ressemble beaucoup au chaos. Extrême est la confusion des idées.* […] *sur les vastes destructions qu'une guerre immense et les révolutions qui l'ont suivie ont causées, personne ne peut dire ce qui s'élabore, ce qui est provisoire et ce qui est définitif. Seulement, quand on compare la France aux autres pays, quand on se représente les hauts et les bas de son histoire, on voit qu'elle n'est pas la plus mal partagée. Exposée aux tribulations, souvent menacée dans son être* [...] *elle n'est pas sujette à ces affaissements ou à ces longues éclipses dont tant d'autres nations offrent le modèle. Sa structure sociale reste solide et bien équilibrée. Les classes moyennes, sa grande force, s'y reconstituent toujours en peu de temps. Après toutes ses convulsions, parfois plus violentes qu'ailleurs, elle ne tarde pas à renaître à l'ordre et à l'autorité dont elle a le goût naturel et l'instinct…* »[3].

---

1 Entretien de Jean-Pierre Chevènement réalisé par Alexandre Devecchio, « Si la Grèce sortait de l'euro, elle pourrait se redresser », *Le Figaro*, 7 août 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/08/07/31001-20150807ARTFIG00326-jean-pierre-chevenement-si-la-grece-sortait-de-l-euro-elle-pourrait-se-redresser.php

2 Philippe de Villiers, *Le moment est venu de dire ce que j'ai vu,* Albin Michel, coll. Essais doc., septembre 2015, p. 342.

3 Jacques Bainville, *Histoire de France*, Nouvelle Librairie nationale, 1924, p. 733.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'ordre et le désordre. Cette simple phrase résume à elle seule l'évolution du droit de l'urbanisme de ces dernières années. Naguère ambitieux, quelques fois abscons, mais toujours clair sur ses objectifs, et efficace ; ce droit est devenu bavard, brouillon, incohérent. Critiqué autant par les praticiens que les théoriciens. Il n'est plus que l'ombre de son ombre. C'est cet avachissement sans fin que nous avons voulu comprendre. Pour satisfaire les exigences d'un travail sérieux et de qualité, il nous a fallu reprendre tout depuis le début, partir des origines de la matière, traverser les grandes lois d'urbanisme pour enfin arriver aux dernières évolutions. Ce travail nous a permis de formuler certaines conclusions. La première vient démentir une idée en vogue depuis les années 1990, et trop communément admise, selon laquelle le droit de l'urbanisme aurait produit de la ségrégation urbaine, notamment à travers la politique des grands ensembles des années 1950-1960. Sans l'accuser d'en avoir produit délibérément, il aurait fait de la ségrégation urbaine sans le savoir. Une étude attentive démontre le contraire, le moteur du droit de l'urbanisme a toujours été la lutte contre la ségrégation urbaine. Depuis la loi Cornudet, célèbre intervention législative visant à lutter contre la catastrophe des lotissements non encadrés, la question sociale a toujours été au centre de la discipline. Les principaux règlements et lois d'urbanisme, le décret de 1958, la L.O.F., la loi S.R.U., etc. qui suivirent furent pris pour satisfaire des considérations sociales. Finalement, jamais on ne trouve jamais de preuves qui corroboreraient cette accusation de production de la ségrégation urbaine par le droit de l'urbanisme.

Ce premier constat posé permet d'appréhender correctement le *fond de l'affaire* : la rupture qu'il y a eu dans le droit de l'urbanisme au début des années 1990 entre l'ordre urbanistique et ce que nous avons nommé la « *nouvelle donne* » urbanistique ; la rupture entre l'édifice lentement et patiemment construit depuis 1919 et les nouveaux modes d'actions testés dans les années 1970 puis consacrés des années plus tard avec la L.O.V ; la rupture dans le type de lutte contre la ségrégation urbaine, passé progressivement de lutte objective à lutte sectorielle. Schématiquement, cela signifie que les pouvoirs publics ont considéré que la lutte contre la ségrégation urbaine n'était pas globale et concernait avant tout certains secteurs, certains quartiers. Pour comprendre les sous-jacents de ce changement, l'exégèse juridique classique, même approfondie, ne suffit pas. Nous avons dû aborder les choses différemment, mener un travail de généalogiste, afin d'analyser au mieux les rapports de force qui ont traversé cette discipline.

Assez étrangement, l'origine de la « *nouvelle donne* » urbanistique se situe dans un événement que l'on ne rattache pas volontiers au droit de l'urbanisme : Mai 68. Ou plutôt son héritage, celui qui a été formalisé par les « *deconstructeurs* », qu'ils fussent philosophes, penseurs, sociologues. Tous ceux qui eurent une influence manifeste sur des gens qui s'occupaient de la ville : fonctionnaires, élus, sociologues, etc. Ces derniers ont déconstruit le droit de l'urbanisme, ils ont tenté de déceler ce qu'il y avait de mauvais en ce droit, les éléments qui conduisait à la production de ségrégation urbaine. Ce sont eux qui ont théorisé et répandu cette idée. Ce qui impliquait que l'État en était responsable, et qu'il fallait, dès lors, en repenser les modes d'actions.

C'est ainsi que l'on vit apparaître, dans les années 1970, les O.P.A.H., les H.V.S. et plus tard la C.N.D.S.Q. Les tenants de ces nouvelles opérations, à destination de quartiers ciblés, en vantaient les bienfaits : à l'écoute des besoins des populations, volonté de les faire participer, etc. De belles idées, de bonnes intentions, mais une réalité qui ne pardonnait pas qu'on la méprise. Personne n'était dupe, ces opérations étaient là avant tout pour traiter, autant que faire se peut, les problèmes d'intégration de populations fraîchement immigrées, mais sans le dire. Ce qui constituait déjà un handicap puisqu'on ne posait pas les bons diagnostics. En plus de cela, les tenants de ces opérations n'avaient pas vu que le monde avait changé : globalisation naissante, perte de souveraineté, immigration de peuplement, etc. Autant de bouleversements ignorés par ces opérations qui voulaient lutter avant tout contre l'exclusion. Alors les aides sociales, la réhabilitation de quartiers, la création d'équipements publics, tout cela était bel et bien. Sauf que le problème qui se posait était aussi et, avant tout, culturel, et les réponses uniquement « *économiques* ». Ces opérations sans âme furent sans surprise des échecs. Ce qui est surprenant c'est que ce mode d'action perdura. Pourquoi ?

Cette action politique a historiquement était portée par la mouvance des chrétiens-sociaux, des libertaires rejoints assez tôt par des alliés de poids : les libéraux. Ces derniers considéraient que l'État n'avait pas à investir massivement dans le logement et l'aménagement ; secteurs qu'il fallait laisser au secteur privé. Ils n'approuvaient pas la politique des grands ensembles. Trop dispendieuse. Le soucis c'est que jusqu'aux années 1980 elle était un succès. Les libertaires leur apportaient une solution : la lutte contre l'exclusion.

Eux-aussi rejetaient la politique des grands ensembles au motif qu'elle créerait de la ségrégation urbaine. Ils préconisaient une réorientation de la manne de l'argent publique, du secteur de la construction et de l'aménagement vers les « *quartiers stigmatisés*». Cette alliance libérale-libertaire devint très vite un mariage lors de la réforme du logement de 1977. Bien avant le tournant

libéral de 1983, le droit de l'urbanisme fut le théâtre d'une jonction entre deux forces qui s'appétaient à gouverner le pays pour au moins 40 ans.

Avec la réforme de 1977 les pouvoirs publics abandonnèrent *l'aide à la pierre*, jugée superflu et coûteuse, qu'ils remplacèrent par *l'aide à la personne*, qui s'avéra être largement inutile et extrêmement coûteuse. Schématiquement, l'État ne soutenait plus vraiment le secteur de la construction et se contentait de distribuer des aides aux locataires. L'on comprend mieux dès lors pourquoi cette action a perduré. Elle était le fruit de son époque : néo-libérale. À l'intervention étatique on privilégia l'assistanat. Mais le maintien de cette nouvelle donne urbanistique ne signait pas pour autant sa réussite. Ses défenseurs s'enivrèrent d'une mystique des moyens : plus n'est jamais assez. Toujours plus de règlements, de lois, de moyens financiers. La L.O.V., la loi S.R.U., la loi Borloo, les grandes réhabilitations, les milliards dépensés. Il y en avait jamais assez mais l'échec demeurait. Tandis que l'insécurité croissait : physique, culturelle, économique. Ces quartiers s'enlisaient et allaient constituer bientôt un terrain fertile pour de sanglants terroristes.

Une telle infortune aurait dû précipiter la chute de cette « *nouvelle donne* » urbanistique. De manière assez surprenante, elle s'est maintenue. Nous avons déjà, en partie, expliqué les raisons de ce maintien. Mais ce n'est pas suffisant. Il faut reprendre tous les éléments que nous avons traités pour comprendre les raisons profondes de ce maintien. Il faut commencer en considérant qu'il a été rendu possible parce que l'échec de la « *nouvelle donne* » urbanistique n'est pas si évident que cela, du moins il n'est pas là où on l'attend. Il faut se rappeler ensuite qu'à partir des années 1970 s'est ouverte, progressivement, une période de globalisation de l'économie, qui eut des répercussions sur la forme des villes ainsi que sur leur composition. Ce phénomène porte un nom, celui de métropolisation. Pour parler vite les grandes villes ont perdu des habitants, souvent des classes populaires, parties dans la périphérie pour retrouver un emploi industriel, puis plus tard pour fuir une ville devenue trop chère et trop multiculturelle. Mais si les grandes villes ont perdu des habitants, elles ont gagné en attractivité économique. Elles sont devenues les lieux où l'on créer de l'activité économique et de l'emploi, notamment et essentiellement dans le secteur tertiaire. Finalement la métropolisation a abouti à la création de métropoles tertiarisés, avec une forte proportion de cadres et de professions supérieures et en miroir déformant des quartiers populaires peuplés de gens issus d'une immigration récente, qui occupent surtout des emplois tertiaires déclassés (femmes de ménage, livreur de pizza, etc.). C'est sur cette réalité que s'est insérée avec succès la « *nouvelle donne* » urbanistique. Le système métropolitain fonctionne, il est une réussite économique indéniable. La « *nouvelle donne* » en orientant son action vers les quartiers populaires

des métropoles a renforcé ce système. Alors elle n'a pas réussi là ou ses défenseurs le voulait mais elle l'a fait là où ne l'attendait pas. Elle a permis d'acheter le paix sociale en arrosant d'argent public des centaines de quartiers.

Voilà les conclusions que nous avons pu tirer de notre étude. Les choses sont complexes, et rien indique que cela s'arrangera dans un avenir proche. C'est la conclusion ultime de nos travaux : la « *nouvelle donne* » fonctionne mais nous paraît à terme condamnée. Elle n'arrive pas à se défaire d'une tare qui la mine de l'intérieur : la permanence des flux migratoires. Nous l'avons vu elle permet d'acheter la paix sociale, mais à un coût toujours plus important parce que l'immigration se maintien à un niveau trop élevé. Le châtiment de Sisphye, devant sans cesse faire rouler au sommet de la colline un rocher qui redescend aussitôt, illustre parfaitement nos propos. Tout cette action publique est en permanence à recommencer. Elle s'installe dans la durée, et son coût important devient insupportable pour certains. La majorité des gens refuse que l'on continu d'assister ces quartiers. Comment justifier de donner encore et toujours pour la banlieue quand la majorité des classes populaires du pays, du paysan de l'Allier au chômeur de Florange, rencontre les mêmes difficultés économiques tout en bénéficiant d'aucune aide spécifique ?

Au début de nos travaux, nous mettions en avant l'incongruité que pouvait représenter la juxtaposition du droit de l'urbanisme et de la ségrégation urbaine. Ce droit a été et demeure à la confluence de quelque chose de beaucoup plus vaste. Il touche directement et concrètement les grands préoccupations modernes : l'immigration incontrôlée, la redistribution injuste de l'argent publique et au fond la question de l'identité. Nous l'avons vu également la situation actuelle est complexe, presque inextricable, dans un avenir proche les motifs de désespérance supplantent ceux d'espoir. Nous devrions assister au maintien de la réglementation actuelle, avec sûrement certains durcissements en matière législative, plutôt incantatoires, et avec dans le même temps une baisse discrète, mais réelle, des moyens financiers consacrés aux banlieues. Soit l'échec actuel en pire. Pourtant nous concluons sur ce mot d'Hölderlin : « *Là où croît le péril croît aussi ce qui sauve* ». Pas par optimisme béat, mais parce que des éléments sérieux viennent confirmer la thèse d'un retour de l'identité au sein du débat public. Avec ce que cela implique comme remise en cause en matière économique (critique du libre-échangisme), et politique (critique du multiculturalisme et de l'immigrationnisme festif). La remise en cause d'un système, qui dure depuis 40 ans, et dont les fondements remontent encore plus loin, ne se fait pas en un jour. Le droit de l'urbanisme, pour en conclure plus strictement sur notre sujet, devrait dans un avenir pas si lointain retrouver sa force première qui était de lutter contre la ségrégation, toute la ségrégation.

BIBLIOGRAPHIE

I – THÈSES, MÉMOIRES

BIAREZ, Sylvie, *Une politique d'urbanisme : les Z.U.P.*, Thèse, Centre de recherche de l'institut d'études politiques de Grenoble, 1972.

BOCCADORO Natalie, *Le droit au logement*, Thèse, Université Paris X-Nanterre, 2007.

BRUN Jacques, *La ségrégation sociale en milieu urbain. Recherches sur le concept et ses applications dans les études urbaines françaises*, Thèse, E.H.E.S.S., 1994.

DE BARROS Françoise, *Genèse de la politique de Développement social des quartiers : éléments de formalisation d'un problème des banlieues*, mémoire de DEA d'organisations et politiques publiques, Paris I-Panthéon-Sorbonne, 1993.

DESCHAMPS Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, Thèse, Lyon II-Henri Comte, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 203, 1997.

HOUARD Noémie, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Thèse, I.E.P. de Paris, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, 2009.

JOUBERT Sylvie, *Droit à la ville, droit de la ville*, Thèse, Paris II, 1997.

LEVRON Caroline, *La Loi SRU : une loi en péril ? Controverses et difficultés d'application*, mémoire de master 1, Université Paris X-Nanterre, 2007.

RIALS Stéphane, « Le juge administratif et la technique du standard ; essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité », *L.G.D.J.*, 1980.

TISSOT Sylvie, *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*, Thèse, Paris, E.H.E.S.S., 2002

VOIRON Roland, *Les Z.U.P.*, Thèse, Lyon, Berget-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1965.

II – RAPPORTS

ALPHANDÉRY Claude, *Habitation I, Rapports des commissions du sixième Plan*, La Documentation française, 1971.

AMBIAUD Éric, **BLANC** Michel, **SCHMITT** Bertrand, « Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle », *I.N.S.E.E. Première*, n° 954., 2004.

Ampe Francis, *Les agglomérations*, Rapport de la D.A.T.A.R., La Documentation française, 2001.

André Pierre, *Les troisièmes contrats de plan État-Régions (1994-1999) : une ambition inachevée*, Rapport d'information du Sénat, n° 446 (1999-2000), 2000.

Armand Anne, **Gille** Béatrice , *La Contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2006.

Attali Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation française, 2008.

Auzet Laurent, **Février** Magali, **Lapinte** Aude, « Niveaux de vie et pauvreté en France : les départements du Nord et du Sud sont les plus touchés par la pauvreté et les inégalités », *Insee.fr*, 2007, adresse universelle : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1162#sommaire.

Bahougne Thierry, Ancien directeur-général de l'E.P.A. Plaine du Var, Compte-rendu du préfigurateur, Opération d'Intérêt National « *Plaine du Var* », 2007

Barre Raymond, *Réforme du financement du logement*, La Documentation française, 1975

Baudry Patrick, **Choquet** Marie, **Debarbieux** Éric, **Pommereau** Xavier, **Blaya** Catherine, *Souffrances et violences à l'adolescence. Qu'en penser ? Que faire ? Rapport à Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville*, ESF Éditeur, 2000.

Bélot Claude, *La maladie de la Norme*, Rapport d'information n° 317(2010-2011), Rapport du Sénat, 2011.

Blazy Jean-Pierre, *Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Rapport de l'Assemblée Nationale, 2014.

Cabinet TEN, *Rapport intérimaire sur l'évaluation des contrats de ville*, 1992.

Carrère Gilbert, **Salmona** Gérard , *La formation des fonctionnaires et la politique de la ville*, rapport aux ministres d'État, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, ministre de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, 1991.

Centre d'analyse stratégique, *Note d'analyse, Le logement social pour qui ? Perspectives européennes, présentée par Noémie Houard*, n° 230, 2011.

C.E.S., « Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie », *J.O.*, Avis et rapports du C.E.S., n° 22, 1993.

Charmes Éric, Plan Urbanisme Construction Architecture (P.U.C.A.), *Les Petites Communes périurbaines face aux nouvelles formes de l'entre-soi*, Rapport pour le ministre de l'Équipement, 2006.

Chevalier Gérard, **Ravet** Hyacinthe, *La citoyenneté comme catégorie d'action politique. Analyse critique d'une rhétorique de l'évitement*, Action Concertée Initiative Ville, ministère de la Recherche, 2004.

C.N.D.S.Q., *Bilan et perspectives 1981-1984*, 1984.

Coleman James, **Campbell** Ernest, **Hobson** Carol, **McPartland** James, **Mood** Alexander, **Weinfeld** Frederic et **York** Robert, Equality of Educational Opportunity, *US Government Printing Office*, Washington, 1966.

Comité des régions : « La décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », *J.O. de l'Union Européenne*, 2013/C 139/08, 17 mai 2013.

Commissariat général du Plan, Groupe de travail sur l'impôt négatif, *L'impôt négatif dans le cadre des régimes fiscaux et sociaux français, rapport présenté par Christian Stoffaës*, 1975.

Commissariat Général du Plan, « Rapport sur les principales options qui commandent la préparation du VIème Plan », *J.O.*, 10 juillet 1970.

Commission Européenne, *Document de travail relatif à l'application des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général depuis 2005 et résultats de la consultation publique*, 2011.

Commissions du VIème Plan, « Rapports des commissions du VIème Plan (1971-1975) », *Habitation*, La Documentation française, 1971.

Conseil d'analyse économique, *La crise des subprimes*, La Documentation française, coll. Les rapports du Conseil d'analyse économique, 2008.

Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992.

Conseil général des Ponts et Chaussées, Rapport sur « le financement du logement social Annexe V », *Mon. T.P.*, cahier n° 2, 21 février 2003.

Conseil national des villes, *Rapport du comité d'évaluation de la politique de la ville. Premier essai de synthèse à partir des travaux territoriaux*, 1992.

Consigny Pierre, *Rapport du groupe des interventions publiques du VIème Plan*, La Documentation française, 1971.

Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Rapport public thématique, 2012.

D.A.T.A.R., « Prospective périurbaine et autre fabrique de territoires », *Territoires 2040*, n° 2, La Documentation française, 2010.

Delarue Jean-Marie, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros Alternatives, coll. Ten, 1991.

De Veyrinas Françoise, **Cardo** Pierre, **Delalande** Jean-Pierre, **Devedjian** Patrick , **Raoult** Éric , *Justice et ville*, Rapport remis au Garde des sceaux, 1993.

Dray Julien, *La violence des jeunes dans les banlieues*, Rapport de l'Assemblée Nationale, n° 2 832, 1992.

Dubedout Hubert, *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement des quartiers*, La Documentation française, 1983.

Geindre François, *L'attribution des logements sociaux*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, 1989.

Genestier Philippe, « Le quartier, ou la quête du territoire de l'agapè : enquête sur les lieux d'où souffle l'air du temps politico-scientifique » dans coll., Yves Chalas, Jean-Pierre Gaudin, Philippe Genestier, *Intégrer au quartier, intégrer par le quartier : l'échelle du développement social urbain en question*, Rapport du ministère du Logement, Plan Construction et Architecture, 1998.

Goulard François, **Pupponi** François, *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome II, 2010.

Grémion Catherine, *Décentralisation, an X*, rapport D.A.T.A.R., 1991.

Guigou Brigitte, **Delaporte** Carole, **Mangeney** Catherine, **Hervouët** Martin, IAU Île-de-France, Pour le compte du Comité d'évaluation et de suivi de l'A.N.R.U., *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine*, Tome 2, 2009, adresse universelle : http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/la-mixite-fonctionnelle-dans-les-quartiers-en-renovation-urbaine-1.html.

Insee, « Évolution de la mobilité résidentielle entre 2004 et 2008 », *Insee Première*, 2009.

Insee, *Insee Première*, note n° 1098, 2006.

Insee, *Insee Première*, note n° 1503, 2014.

Janvier Yves, *Économie résidentielle, cohésion sociale et dynamiques économiques*, Rapport de recherche pour le P.U.C.A. - Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 2006.

Kirszbaum Thomas, *Rénovation urbaine et équité sociale*, Étude réalisée pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et le Secrétariat général du Comité interministériel des villes, 2013.

Lapeyronnie Didier, « Ville, vie, vacances, bilan général », *Quartiers en vacances, des opérations prévention été à ville vie vacances 1982-2002*, Les éditions de la D.I.V., 2003.

Larcher Gérard, *Rapport de Gérard Larcher, Président du Sénat au Président de la République*, Rapport du Sénat, 2015.

Lévy François, *Bilan et perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers*, La Documentation française, 1989.

Lienemann Marie-Noëlle, « Rapport du Conseil économique, social et environnemental », *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (action de l'A.N.R.U.)*, Les éditions des Journaux Officiels, 2011.

Liensol Bruno, *Les zones d'éducation prioritaires : implantation et structure en 1989-1990*, Ministère de l'Éducation nationale, Note d'information 90-44, 1990.

Liensol Bruno, *Les zones prioritaires en 1982-1983 : éléments de description, Ministère de l'Éducation nationale*, Note d'information 85-44, 1985.

Malandain Guy, *Rapport n° 2060*, Rapport de l'Assemblée Nationale, 1991.

Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, *Pour un Plan national d'aménagement du territoire*, M.R.U., 1950.

Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, *Rapport annuel 2005*.

Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, *Rapport annuel 2013*.

Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, *Rapport annuel 2014*.

Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Stefan Lollivier, Christophe Soulez (dir.), *La criminalité en France*, Rapport annuel, 2014.

Pêcheur Bernard, *Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville*, Rapport de la D.G.A.F.P., 1991.

Popkin Susan, **Katz** Bruce, **Cunningham** Mary, **Brown** Karen, **Gustafson** Jeremy, **Turner** Margery, A Decade of HOPE VI : Research Findings and Policy Challenges, The Urban Institute, The Brookings Institution, mai 2004.

Rapport au président de la République du comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales, *Il est temps de décider*, La documentation française, 5 mars 2009.

Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement, présidée par Raymond Barre, La Documentation française, 1975.

Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, La documentation française, novembre 2005.

« Rapport sur les principales options qui commandent la préparation du VIe Plan », *J.O.*, 10 juillet 1970.

Rapport de la Commission d'enquête sur la délinquance des mineurs, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 12 février 2002, présenté par Jean-Claude Carle et Jean-Pierre Schosteck, Rapport du Sénat, 2002.

Stoléru Lionel, *L'Équilibre et la croissance économiques*, Dunod, 1978.

Tuot Thierry, *La grande Nation : pour une société inclusive – Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration*, 2013.

Van de Walle Isabelle, **Bouazza** Heykel, **Dujin** Anne, **Robin** Armelle, *État, collectivités territoriales et entreprises face à la mixité fonctionnelle : l'exemple de l'agglomération nantaise*, Recherche menée par le C.R.E.D.O.C. dans le cadre du programme « Renouveler l'urbain au nom de la mixité ? » pour le P.U.C.A. - Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, juillet 2007.

III – Manuels et ouvrages juridiques

Auby Jean-Bernard, *Droit de la ville : Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Lexis Nexis, coll. Litec Juris-classeur, 2013.

Auby Jean-Bernard, **Périnet-Marquet** Hugues, **Noguellou** Rozen, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, coll. Domat Droit Public/Privé, 10e édition, 2015.

Baudouï, Rémy, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, l'Harmattan, 2000.

Besson-Guillaumot Michèle, *Les lotissements*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1971.

Bluche Frédéric, *Manuel d'histoire politique de la France contemporaine*, Presses Universitaires de France, 2e édition.

Bordessoule André, **Guillemain** Pierre, *Les collectivités locales et les problèmes de l'urbanisme et du logement*, Sirey, 1956.

Bourgeois Catherine, *L'attribution des logements sociaux, Politique publique et jeux des acteurs locaux*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1996.

Calvès Gwénaële, *La Discrimination positive*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », 2ème édition, 2004.

Castel Robert, *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes ?*, Éditions du Seuil, coll. « La république des idées », 2007.

Chapus René, *Droit administratif général*, Monchrestien Domat droit public, tome 2, 9ème édition, 1996.

De Laubadère André, *Traité de droit administratif*, L.G.D.J., tome 2, 8e édition, 1986.

Demouveaux Jean-Pierre, **Lebreton** Jean-Pierre, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, Les éditions des Journaux Officiels, coll. Les grands textes de l'urbanisme, 2007.

Doligé Éric, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, La documentation Française, 2011.

Donzelot Jacques, **Estèbe** Philippe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994.

Driant Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, coll. Les études, 2009.

Droz Bernard, **Lever** Évelyne, *Histoire de la guerre d'Algérie 1954-1962*, Seuil, coll. Points Histoire, 1982.

Dupuy Sabine, **Giacobbe** Nora, *Le jardin secret des attributions*, Medina, 1988.

Eveno Bernard, **Nora** Simon, *L'amélioration de l'habitat ancien*, La Documentation française, 1976.

Expansion régionale et équipements collectifs, *Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n° hors-série, juillet 1962.

Faure Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 3e édition, 2014.

Gaudin Jean-Pierre, *L'avenir en plan – Technique et politique dans la prévision urbaine*, Seyssel, Champ Vallon, 1985.

Gohier, Jean, *L'évolution de l'urbanisme en France*, Centre de recherche et d'urbanisme, 1965.

Gremion Catherine, **Mouhanna** Christian, *Le sous-préfet à la ville*, L'Harmattan, 1995.

Guengant Alain, *Équité territoriale et inégalités, le rôle de la D.G.F. dans la réduction des inégalités financières entre les communes*, Litec, coll. G.R.A.L., série « Études et recherches économiques », n° 15, 1983.

Houard Noémie, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, 2009.

Jacquot Henri, **Priet** François, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, coll. Précis Dalloz, 6e édition, 2008.

Jamois Jean, *Les Z.U.P. (zones à urbaniser par priorité)*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1968.

Jégouzo Yves, *L'émergence d'une mission de service public local de l'habitat*, F.N.O.H.L.M., A.F.D.U., 1995.

Lacaze Jean-Paul, *L'aménagement du territoire*, Flammarion, 1995.

Lascoumes Pierre, **Bonnaud** Laure, **Le Bourhis** Jean-Pierre, **Martinais** Emmanuel, *Le Développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Presses universitaires de France, 2014.

Lefebvre Henri, *Le droit à la ville*, Economica, coll. Anthropologie, 3e édition, 2009.

Le Saout Rémy, Madoré François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 2004.

Levy François, *Bilan-perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers*, La Documentation française, 1998.

Maupu Jean-Louis, *La ville creuse pour un urbanisme durable : nouvel agencement des circulations et des lieux,* Éditions L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, septembre 2006.

Merlin Pierre, *L'aménagement du territoire*, Presses universitaires de France, 2002.

Merlin Pierre, *L'urbanisme*, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 10e édition, 2013.

Minvielle Géo, *La Pitoyable Réglementation des lotissements en France*, Librairie du Recueil Sirey, 1935.

Mordret Xavier, **Maresca** Bruno, *Commerces et zones urbaines sensibles. Politiques publiques et besoins des habitants*, Cahier de recherche du C.R.E.D.O.C. n° 260, 2009.

Morlet Olivier, *État des lieux de la préemption en DPU et en ZAD et propositions de réformes*, A.D.E.F., 2000.

Ozouf-Marignier Marie-Vic, *La Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Éditions de l'EHESS, 1989.

Pérignon Sylvain, *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du CRIDON, Répertoire Defrénois, 2004.

Piron Olivier, *Le renouvellement urbain : tentative d'approche systémique*, D.A.U.H., 2001.

Priet François, *La décentralisation de l'urbanisme (essai sur la réforme de 1983-1985)*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, coll. L.G.D.J., 1995.

Quilichini Paule, *Logement social et décentralisation*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Tome 213, 2001.

Randet Pierre, *L'aménagement du territoire, cinquante ans après*, document dactylographié, 1993.

Robineau Yves, *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, La Documentation française, 2002.

Sabbagh Daniel, *L'Égalité par le droit. Les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis*, Economica, 2003.

Savarit-Bourgeois Isabelle, *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, 2014.

Savy Robert, *Droit de l'urbanisme*, Presses universitaires de France, coll. Thémis, 1981.

Schnapper Dominique, *La démocratie providentielle, Essai sur l'égalité contemporaine*, Gallimard, coll. NRF Essais, 2002.

Tissot Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Éditions du Seuil, coll. Liber, 2007.

Tourette Florence, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino éditeur, 2005.

Zoller Élisabeth, *Grands arrêts de La Cour suprême des États-Unis*, PUF, coll. « Droit fondamental », 2000.

IV – Manuels et ouvrages non juridiques

Abdelal Rawi, *Capital Rules – The construction of global finance*, Harvard University Press, 2009.

Alphandéry Claude, *Pour une politique du logement*, Éditions du Seuil, 1965.

Amiot Michel, *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll. Recherches d'histoire et de sciences sociales, 1986.

Bacqué Marie-Hélène, Fol Sylvie, *Le devenir des banlieues rouges*, L'Harmattan, 1997.

Bainville Jacques, *Histoire de France*, Nouvelle Librairie nationale, 1924.

Bainville Jacques, *Les conséquences politiques de la paix*, Hærès, 1920.

Ballain René, **Maurel** Élisabeth, *Le logement très social*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube, 2002

Bardet Gaston, *L'urbanisme*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1988.

Bassand Michel, *Cités, villes, métropoles : le changement irréversible de la ville*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2007.

Baudrillard Jean, *Cool Memories*, Galilée, 1990.

Bauer, Alain, **Soullez** Christophe, *Violences et insécurités urbaines*, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?, 12e édition, 2012.

Benamou Georges-Marc, *Le dernier Mitterrand*, Plon, 2011.

Bénard Vincent, *Logement : crise publique, remèdes privés*, Romillat, novembre 2007.

Bénichou Régis, *Histoire de la mondialisation*, Éditions Jacques Marseille, 2003.

Benoît-Lévy Georges, *La cité-jardin*, H. Jouve, 1904.

Berger Martine, *Les périurbains de Paris. De la ville dense à la métropole éclatée ?*, C.N.R.S., coll. Espaces et Milieux, 2004.

Bidou Catherine (dir.), *Retours en ville. Des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Descartes et Cie, coll. Les urbanités, 2003.

Bloch Marc, *L'étrange défaite*, Gallimard, coll. Folio Histoire, 1990.

Bologne Jean-Claude, *Histoire de la coquetterie masculine*, Perrin, 2011.

Bonnemaison Gilbert, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, La Documentation française, 1982.

Boucher Manuel, *Les internés du ghetto. Ethnographie des confrontations violentes dans une cité impopulaire*, L'Harmattan, coll. Recherche et transformation sociale, 2010.

Bouclier Thierry, *L'Europe des régions contre la France : de la diversité à l'implosion*, Godefroy

de Bouillon, 1999.

Bouvet Laurent, *L'insécurité culturelle*, Fayard, coll. Essais, 2015.

Brenner Emmanuel (dir.), *Les territoires perdus de la République*, Fayard/Pluriel, 3ème édition, 2015.

Brustier Gaël, **Huelin** Jean-Philippe , *Recherche le peuple désespérément*, François Bourin Éditeur, 2009.

Burrin Philippe, *La dérive fasciste. Doriot, Déat, Bergery*, Éditions du Seuil, coll. L'univers historique, 1986.

Caprani Isabelle, *La construction urbaine des formes de représentation dans le contexte des relations interethniques. Les leçons d'un quartier du centre-ville de Nice*, Peter Lang, coll. Publications Universitaires Européennes, volume 421, 2008.

Cartier Marie, **Coutant** Isabelle, **Masclet** Olivier, **Siblot** Yasmine, *La France des « petits-moyens » : enquête sur la banlieue pavillonnaire*, La Découverte, coll. Texte à l'appui, 2008.

Casali Dimitri, *L'Altermanuel d'histoire de France*, Perrin, 2011.

Casali Dimitri, *L'histoire de France interdite*, J-C Lattès, coll. Essais et documents, 2012.

Cashin Sheryll, *The Failures of Integration, How Race and Class are Undermining the American Dream*, PublicAffairs, 2004.

Castells Manuel, *La société en réseaux – Tome 1 : L'ère de l'information*, Fayard, 1997.

Cerdà Ildefonso, *La théorie générale de l'urbanisation*, Éditions du Seuil, 1979.

C.E.R.T.U., *La forme urbaine des villes : caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités*, collection du C.E.R.T.U., 2000.

Chalas Yves*, L'invention de la ville*, Anthropos, 2000.

Chaline Claude, *Les politiques de la ville*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 7e édition, 2011.

Charmes Éric, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, L'Harmattan, 2005.

Charmes Éric, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses Universitaires de France, coll. La ville en débat, 2011.

Chevalier Gérard, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2005.

Chevalier Louis, *La formation de la population parisienne au XIXe siècle*, Presses Universitaires de France, 1950.

Chevènement Jean-Pierre, *La France est-elle finie ?*, Fayard, coll. Documents, 2011.

Choay Françoise, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Éditions du Seuil, 1965.

Chocron Daniel, *Histoire du socialisme*, Agora Éditions, coll. Articles sans c, 2012.

Clerc Paul, *Grands ensembles. Banlieues nouvelles. Enquête démographique psycho-sociologique*,

Presses Universitaires de France, 1967.

Cloward Richard A., Ohlin, Lloyd E., *Delinquency and Opportunity : A Theory of Delinquent Gangs, The Free Press,* Free Press, 1966.

Cluzet Alain, *Au bonheur des villes*, Éditions de l'Aube, 2002.

Considerant Victor, *Description du phalanstère*, Librairie Sociétaire, 1848.

Cornu Marcel, *La Conquête de Paris*, Mercure de France, 1972.

Crozier Michel, *La société bloquée*, Seuil, coll. Sociologie, 3e édition augmentée, 1999.

Davezies Laurent, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. La République des idées, 2012.

Delarue, Jean-Marie, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros Alternatives, 1991.

De Lauwe Chombart, *Paris et l'agglomération parisienne*, Presses Universitaires de France, 1952.

De Saint-Pierre Caroline, *La fabrication plurielle de la ville : décideurs et citadins à Cergy-Pontoise (1990-2000)*, Créaphis, 2002.

Desjardins Xavier, **Mettetal** Lucile, *L'Habiter périurbain face à l'enjeu énergétique*, C.S.T.B., 2009

De Tocqueville Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Tome II, Gallimard, coll. Folio Histoire, 1961.

De Villiers, Philippe, *Le moment est venu de dire ce que j'ai vu,* Albin Michel, coll. Essais doc., 2015.

Dollfus Olivier, *La mondialisation,* Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1997.

Donzelot Jacques, (dir.), *Face à l'exclusion*, Éditions Esprit, coll. Société, 1991.

Donzelot Jacques, *Quand la ville se défait : Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil, coll. La couleur des idées, 2006.

Donzelot Jacques, *Quand la ville se défait : Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Points, coll. Points Essais, 2008.

Doytcheva Milena, *Une discrimination positive à la française ?. Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, La Découverte, coll. Alternatives sociales, 2007.

Dreyfus Jacques, *La Ville disciplinaire*, Galilée, 1976.

Dubet François, *La Galère : jeunes en survie*, Fayard, coll. Essais, 1987.

Dubet François, **Lapeyronnie** Didier, *Les quartiers d'exil*, Seuil, coll. L'épreuve des faits, 1999.

Dubet François, **Touraine** Alain, **Wieviroka** Michel, *Le mouvement ouvrier*, Fayard, 1984.

Duval Julien, **Gaubert** Christophe, **Lebaron** Frédéric, **Marchetti** Dominique, **Pavis** Fabienne, *Le* « décembre » *des intellectuels français*, Raisons d'agir, 1997.

Engels Friedrich, *La question du logement*, Osez la République social, 2012.

Epstein Simon, *Un paradoxe français : Antiracistes dans la collaboration, antisémites dans la Résistance*, Albin Michel, coll. Bibliothèque histoire, 2008.

Estèbe Philippe, *Gouverner la ville mobile*, Presses Universitaires de France, 2008.

Finkielkraut Alain, *Philosophie et modernité*, Ecole polytechnique, coll. Humanités & sciences sociales, 2008

Fitoussi Jean-Paul, **Laurent** Éloi, **Maurice** Joël, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, La documentation Française, 2004.

Fourier Charles, *Des modifications à introduire dans l'architecture des villes*, À la librairie Phalanstérienne, 1849.

Fourquet François, *Les équipements du pouvoi*r, Union générale d'éditions, 1976.

Friedman Milton, *Capitalisme et liberté*, Robert Laffont, 1971.

Galland Olivier, *Les jeunes*, La découverte, coll. Repères, 7e édition, 2009.

Gaudin Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?, 1993.

Ghorra-Gobin Cynthia, *Villes et société urbaine aux États-Unis*, Armand Colin, 2003.

Girard Louis, *Napoléon III*, Librairie Arthème Fayard, 1986.

Glasman Dominique, *Des ZEP aux REP*, Éditions Sedrap, 2000.

Gravier Jean-François, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.

Guilluy Christophe, *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, 2010.

Guilluy Christophe, *La France périphérique*, Flammarion, 2014.

Guinchat Pierre, **Chaulet** Marie-Paule, **Gaillardot** Lisette, *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, 1981.

Hatzfeld Hélène, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Presses universitaires de Rennes, coll. Essais, 2005.

Haumont Nicole, *Revue française de sociologie*, 9-2, 1968.

Héran François, *Le Temps des immigrés*, coll. La République des idées, Le Seuil, 2007.

Houdeville, Louis, *Pour une civilisation de l'Habitat*, Éditions Économie et humanisme – Éditions ouvrières, 1969.

Howard Ebenezer, *Tomorrow : a peaceful path to real reform*, S. Sonnenschein, 1898.

Howarth David, *The French Road to European Monetary Union*, Palgrave, 2001

Ion Jacques, *Ségrégation spatiale*, Le Plan Construction, 1978.

Jazouli Adil, *La Nouvelle Génération de l'immigration maghrébine*, Éditions CIEM, 1982.

Jeudy Henri-Pierre, **Dulong** Renaud, **Ackermann** Werner, *Imaginaires de l'insécurité*, Meridiens-

Klincksieck, coll. Réponses Sociologiques, 1983.

Jobert Bruno, *Le social en plan*, Éditions de l'Atelier, coll. Politique sociale, février 1989.

Kaës René, *Vivre dans les grands ensembles*, Les Éditions ouvrières, 1963.

Kepel Gilles, *Les Banlieue de la République : Société, politique et religion à Clichy-sous-Bois et Montfermeil, Gallimard*, coll. Hors série Connaissance, 2012.

Kepel Gilles, *Les banlieues de l'Islam : naissance d'une religion en France*, Seuil, coll. Points actuels, 1991.

Keynes John Maynard, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, 1979.

Kirszbaum Thomas, *En finir avec les banlieues ? : Le désenchantement de la politique de la ville*, Nouvelles éditions de l'Aube, coll. Bibliothèque des territoires, 2015.

Kirszbaum Thomas, *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, La documentation française, 2008.

Kokoreff Michel, **Lapeyronnie** Didier, *Refaire la cité : L'avenir des banlieues*, Seuil, coll. La République des Idées, 2013.

Lapeyronnie Didier, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Robert Laffont, coll. Le monde comme il va, 2008.

Lebon André, *Immigration et 7e Plan: analyse économique (Migrations et sociétés)*, La Documentation française, 1977.

Le Breton Éric, *Pour une critique de la ville. La sociologie urbaine française (1950-1980)*, Presses universitaires de Rennes, coll. Le sens social, 2012.

Le Corbusier, *La Charte d'Athènes*, Éditions de Minuit, 1957.

Le Corbusier, *Manière de penser l'urbanisme*, Éditions de l'architecture d'aujourd'hui, 1946.

Le Corbusier, *Vers une architecture*, G. Crès et Cie, 1924.

Lévi-Strauss Claude, *Le regard éloigné*, Plon, mai 1983.

Lévy Jacques, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Belin, coll. Mappemonde, 1999.

Louiset Odette, *Introduction à la ville*, Armand Colin, 2011.

Maguet Annie, **Berthet** Jean-Marc, *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles : entre performance et justice sociale*, La Documentation Française, 1997.

Malik Serge, *Histoire secrète de SOS Racisme*, Albin Michel, 1990.

Mangin David, *La ville franchisée : forme et structures de la ville contemporaine*, Éditions « de la Villette », 2004.

Marchal Hervé, **Stébé** Jean-Marc, *La ville au risque du ghetto*, Tec & Doc Lavoisier, coll. Sciences du risque et du danger, 2010.

Massot Marie-Hélène (dir.), *Mobilités et modes de vie métropolitains : les intelligences du quotidien*, Editions L'Œil, 2010

Mathieu Gilbert, *Peut-on loger les français ?*, Éditions du Seuil, 1965.

Maurin Éric, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. La rubrique des idées, septembre 2006.

McNiven Chuck, **Puderer** Henry, **Janes** Daryl, *Zones d'influence des régions métropolitaines de recensement et des agglomérations de recensement (ZIM) : une description de la méthodologie*, document nº 92F0138MIF, Statistique Canada, 2000.

Menu Stéphane, *La politique de la ville entre ombres et lumières*, Territorial éditions, coll. Essais pour anticiper les évolutions, 2009.

Merlin Pierre, *Des grands ensembles aux cités*, Ellipses, coll. La France de demain, 2012.

Merlin Pierre, *Les grands ensembles, des discours utopiques aux «* quartiers sensibles *»*, La Documentation française, 2010.

Merlin Pierre, *Les transports parisiens*, Masson, 1967.

Michéa Jean-Claude, *L'empire du moindre mal : essais sur la civilisation libérale*, Climats, coll. Climats non fiction, 2007.

Michéa Jean-Claude, *Les mystères de la gauche : De l'idéal des Lumières au triomphe du capitalisme absolu*, Flammarion, coll. Champs Essai, 2014.

Monteventi-Weber Lilli, **Deschenaux** Chantal, **Tranda-Pittion** Michèle (dir.), *Campagne-ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008.

Mouhanna Christian, *Le sous-préfet à la ville*, Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995.

Mumford Lewis, *La cité à travers l'histoire*, Seuil, 1964.

Mumford Lewis, *The Marseille Folly*, 1964.

Nay Olivier, *Histoire des idées politiques*, Armand Colin, 2007.

Noiriel Gérard, *Le Creuset français : Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, Éditions du Seuil, 1988.

Oberti Marco, **Préteceille** Edmond, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, coll. Repères, 2016.

Obertone Laurent, *La France orange mécanique*, Ring, janvier 2013.

Orfield Myron, *American Metropolitics : The New Suburban Reality*, Brookings Institution Press, mars 2002.

Pascal Blaise, *Pensées*, Gallimard, coll. Folio classique, 1977.

Paugam Serge, *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté (1991)*, Presses

Universitaires de France, coll. Quadrige, 2000.

Perdrizet François, *Métiers de Service Public dans les quartiers sensibles*, L'Harmattan, 2012.

Peyrefitte, Alain, *C'était de Gaulle*, tome 2, Fayard, 1997.

Peyrefitte Alain, *Le Mal français*, Fayard, Édition revue et augmentée, Coll. Littérature générale, 1996.

Porter Roy, *London : A Social History*, Harvard University Press, 1998.

Proudhon, Pierre-Joseph, *Du principe de l'art et de sa destination sociale*, Garnier Frères, 1865.

Pumain Denise, *Données urbaines*, n° 5, Anthropos, 2007.

Revel Jean-François, *Ni Marx ni Jésus : De la seconde révolution américaine à la seconde révolution mondiale*, Robert Laffont, 2002.

Rivet Daniel, *Lyautey et l'institution du protectorat français au Maroc, 1912-1925*, l'Harmattan, 1995.

Roché Sébastien, *La Délinquance des jeunes : Les 13-19 ans racontent leurs délits*, Seuil, 2001.

Roman Joël, *Ville, exclusion et citoyenneté, Entretiens de la ville II*, 1993.

Rondin Jacques, *Le sacre des notables : la France en décentralisation*, Fayard, coll. L'espace du politique, 1985.

Rossi Aldo, *L'Architettura della città*, Torino, Città Studi Edizioni, réédition de 1995.

Roux Emmanuel, **Vanier** Martin, *La Périurbanisation : problématiques et perspectives*, La Documentation française, 2008.

Saint-Just, *Œuvres complètes*, Gallimard, coll. Folio histoire, 2004.

Sansal Boualem, *Le village de l'Allemand ou Le journal des frères Schiller*, Gallimard, coll. Folio, 2008.

Sassen Saskia, *La ville globale. New York, Londres, Tokyo*, Éditions Descartes & Cie, 1996.

Sassen Saskia, *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, 4e édition, 2012.

Schwartz Bertrand, *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, La Documentation française, 1981.

Secchi Bernardo, *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Édition Parenthèses, 2006.

Sieverts Thomas, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, Editions Parenthèses, 2004.

Sitte Camillo, *l'Art de bâtir les villes*, Librairie Renouard, 1902.

Sorel Malika, *Le puzzle de l'intégration*, Mille et une nuits, 2007.

Spanou Calliope, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1991.

Stébé Jean-Marc, **Marchal** Hervé, *Mythologie des cités-ghettos*, Le Cavalier bleu, coll. Myth'O, 2009.

Stoléru Lionel, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1974.

Schwartz Bertrand, *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, La Documentation française, 1981.

Szlakmann Charles, *La violence urbaine. À contre-courant des idées reçues*, Robert Laffont, coll. Réponses, 1992.

Taguieff Pierre-André, *La Force du préjugé*, Gallimard, coll. Tel, 1990.

Taguieff Pierre-André, *La revanche du nationalisme*, Presses Universitaires de France, 2015.

Tellier Thibault, *Le temps des HLM 1945-1975 : la saga urbaine des Trente Glorieuses*, Éditions Autrement, coll. Mémoires/Culture, 2008.

Thoenig Jean-Claude, *L'Ère des technocrates*, Éditions l'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1975.

Todd Emmanuel, *Le destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales*, Éditions du Seuil, coll. L'Histoire immédiate, 1994.

Todorov Tzvetan, *Les Ennemis intimes de la démocratie*, Le Livre de poche, coll. Biblio Essais, 2014.

Toubon Jean-Claude, **Tanter** Annick, *Opérations Habitat et Vie Sociale en région Île-de-France. Une tentative d'évaluation*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, 1980

Touraine Alain, *Le communisme utopique. Le mouvement de mai 68*, Seuil, coll. Points-Politique, 1972.

Tribalat Michèle, *Assimilation : la fin du modèle français*, L'artilleur, coll. Touc.Essais, 2013.

Tribalat Michèle, *Les yeux grands fermés,* Denoël, 2010.

Vanier Martin, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, 2008.

Vieillard-Baron Hervé, *Les banlieues*, Flammarion, coll. Dominos, 1997.

Wacquant Loïc, *Parias urbains. Ghetto, banlieues, État. Une sociologie comparée de la marginalité sociale*, La Découverte Poche, coll. Sciences humaines et sociales, 2009.

Webber Melvin, *L'urbain sans lieu ni bornes*, Éditions de l'Aube, coll. Monde en cours, 1998.

Weil Simone, *L'enracinement*, Gallimard, coll. Folio Essais, 1990.

Wiel Marc, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Éditions Mardaga, coll. « Architecture + Recherches », 1999.

Yonnet Paul, *Voyage au centre du malaise français. L'antiracisme et le roman national*, Gallimard, 1993.

Zamora Daniel, *Critiquer Foucault*, Aden Belgique, coll. La grande bibli, 2014.

Zemmour Éric, *Le suicide français*, Albin Michel, coll. Essais Doc, 2015.

Zittoun Philippe, *La politique du logement (1981-1995), Transformation d'une politique controversée*, L'Harmattan, 2001.

V – Articles

Abdelal Rawi, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance internationale », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, pp. 87-115.

Aït-Hamadouche Rabah, « La *beurgeoisie* d'origine algérienne, ou les débuts d'une intégration à marche forcée », *Hommes et migrations*, n° 1244, juillet-août 2003, pp. 47-53.

Antoine Aristide, « Les étapes de la Reconstruction », *Bulletin des ingénieurs et techniciens de la France combattante*, janvier 1943, p. 5 et s.

Ardant Philippe, « L'égalité des personnes en droit public ou à la poursuite de l'insaisissable égalité réelle », *La personne humaine sujet de droit : Quatrièmes journées René Savatier, Poitiers, 25 et 26 mars 1993*, P.U.F., 1994, pp. 136-143.

Arendt Hannah, « Le culpabilité organisée », *Penser l'événement*, 1989, pp. 21-34.

Artus Patrick, **Bozio** Antoine, **García-Peñalosa** Cécilia, « Fiscalité des revenus du capital », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 9, septembre 2013, adresse universelle : http://www.cae-eco.fr/Fiscalite-des-revenus-du-capital-235.html.

Ascher François, « La Fin des quartiers », dans Nicole Haumont (éd.), *L'Urbain dans tous ses états : Faire, vivre, dire la ville*, L'Harmattan, 1998, pp. 183-201.

Ascher François, « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », *Fabriquer la ville*, La Documentation française, 2001, pp. 21-32.

Aubelle Vincent, « L'étrange défaite de la politique, ou la métropole qui oublie la métropolisation », *Revue Lamy Collectivités Territoriales*, n° 100, 2014, pp. 61-65.

Auby Jean-Bernard, « La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 », *J.C.P.*, 1992, édition G, p. 3 546.

Auby Jean-Bernard, « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.*, 1995, pp. 37-45.

Ayoub Élian, « Le tableau d'avancement des fonctionnaires soumis au statut général », *A.J.D.A.*, 1969, p. 675 et s.

Baffert Philippe, **Phémolant** Brigitte, « Une nouvelle approche de l'aménagement et des questions urbaines », *B.J.D.U.*, n° 6/2000, numéro spécial loi SRU, pp. 374-378.

Barattucci Chiara, « France – Italie, du périurbain aux urbanisations dispersées », *Urbanisme*, n° 329, 2003, pp. 77-81.

Beauchard Jean, « La justice judiciaire de proximité », *Justices*, n° 2, 1995, pp. 35-46.

Beckouche Pierre, « Comprendre l'espace parisien », *Le débat*, n° 80, mai-août 1994, p. 109.

Behar Daniel, « Paris, Lyon, Marseille, la gouvernance métropolitaine dans tous ses états », *Urbanisme,* n° 388, 1er avril 2013, pp. 12-13.

Bénabou Roland, **Kramarz** Francis, **Prost** Corinne, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380, 2004, pp. 5-6.

Bénisti Alain, « Affirmation des métropoles : La loi du 27 janvier 2014 », *Les Informations Administratives et Juridiques,* n° 3, 2014, pp. 2-11.

Bersani Catherine, « Solidarité, priorité constante pour la politique des villes », *Ensembles*, n° 26, mars 1990, pp. 4-6.

Berthier Emmanuel, « Des systèmes spatiaux en perspective », *Territoires 2040, D.A.T.A.R.,* n° 3, La Documentation française, 2012, p. 52 et s.

Bertrand Georges, « Les P.O.S., outils de diversité de l'habitat ? », *Études foncières*, n° 59, juin 1993, pp. 7-12.

Billard Gérald, **Brennetot** Arnaud, « Le Périurbain a-t-il mauvaise presse ? », *Articulo – Revue de sciences humaines*, n° 5, 2009, pp. 21-27.

Billet Philippe, « Loi ALUR, préemptions et réserves foncières », *J.C.P.A*, n° 37, 15 septembre 2014, p. 2 261.

Billet Philippe, « Loi Duflot 2 : la relance du logement », *J.C.P.A*, n° 39-40, 23 septembre 2013, p. 2 278.

Bloch-Lainé François, « Quelques réflexions sur Sarcelles », *Cahiers du Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France*, pp. 12-23.

Bodinier David, « La disqualification sociale selon Serge Paugam », *Dialogues, propositions, histoires*, 2010, adresse universelle : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8314.html.

Bonneval Loïc, « Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, 12 octobre 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-controle-des-loyers-empeche-t.html.

Bonneville Marc, « Les ambiguïté du renouvellement urbain en France : effets d'annonce, continuité ou rupture ? », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 97, Renouvellements urbains, décembre 2004, pp. 5-13.

Bordron Bruno, « La dotation globale de fonctionnement », *A.J.D.A*., 1991, pp. 513-516.

Borricaud Jacques, « Espace urbain et prévention de la délinquance. Nouvelles perspectives françaises », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1990, pp. 622-629.

Bourdieu Pierre, **Christin** Rosine, « La construction du marché ; le champ administratif et la production de la « *politique du logement* » », Acte de la recherche en sciences sociales, n°s 81-82, mars 1990, pp. 65-85.

Bourgarel Alain, « Où en est l'éducation prioritaire ? », *Informations sociales*, n° 93, 2001, pp. 78-87.

Bourjaillat Vincent, « Réurbaniser les grands ensembles », *Études foncières*, n° 67, 1995, pp. 23-24.

Brett-Visset Flora, « Métropole du Grand-Paris : Décryptages », *Note Rapide,* n° 644, mars 2014, adresse universelle : https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1054/NR_644.pdf.

Brett-Visset Flora, « Paris, ville-monde : Quel horizon métropolitain ?, *Pouvoirs Locaux*, n° 97, 2014, pp. 29-92.

Brizard Agnès, « Comparaison des performances des élèves scolarisés en ZEP et hors ZEP », *Éducation et formations*, n° 41, 1995, pp. 39-42.

Brouant Jean-Philippe, « Loi SRU et habitat », *A.J.D.A.*, 2001, p. 56.

Calvès Gwénaële, « Pour une analyse (vraiment) critique et la discrimination positive », *Le Débat*, 2001, n° 117, pp. 171-179.

Castel Jean-Charles, « Ville dense, ville diffuse : Les deux faces de l'urbanisation », *Études foncières*, n° 147, septembre-octobre 2010, pp. 15-26.

Centre d'études des équipements résidentiels, « Les facteurs de développement de la vie sociale dans les nouveaux ensembles nouveaux d'habitation », *Information sociales*, n°s 1-2, 1960.

Centre d'études juridique d'urbanisme, « La réforme de l'urbanisme à l'épreuve des faits », *A.J.D.A.*, 1986, pp. 302-305.

C.E.R.C.R.I.D., « Pour une réflexion sur les mutations des formes du droit », *Procès*, n° 9, 1982, p. 5 et s.

C.E.R.F.I., « Les équipements du pouvoir », *Recherches*, n° 13, décembre 1973, p. 14 et s.

Chamboredon Jean-Claude, **Lemaire** Madeleine, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, XI, 1970, pp. 3-33.

Chapuis Robert, « La périurbanisation : une recomposition majeure du territoire français », *Pouvoirs locaux*, n° 85, juin 2010, p. 47.

Charles Hubert, « De l'urbanisme au renouvellement urbain, le droit des sols dans la tourmente », dans *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp. 65-69.

Charles Hubert, « La loi d'orientation pour la ville et le droit de l'urbanisme », *Administrer*, novembre 1991, pp. 3-9.

Charles Hubert, « Le nouveau droit de l'urbanisme », *R.D.I.*, n° spécial, 1984, pp. 41-45.

Charmes Éric, **Fitria** Arie, « Le département, futur représentant du périurbain ? », *Métropolitiques*, 15 septembre 2014, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html.

Charmes Éric, « L'explosion périurbaine », *Études foncières*, 2009, pp. 25-36.

Chauveau Gérard, « Les ZEP, effets pervers de l'action positive », *Plein droit*, n°41-42, avril 1999, pp. 56-59.

Chevalier Gérard, « De la ville en politique », *Droit et société*, n° 25, 1993, pp. 420-431.

Chevalier Gérard, « L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986 », *Déviance et société*, n° 3, 1988, pp. 231-243.

Chevalier Yves, « Les règles applicables en matière d'avancement et de promotion des fonctionnaires », *Cahiers de la fonction publique*, 2002, pp. 4-7.

Chevallier Jacques, « La résurgence du thème de la solidarité », *La solidarité : un sentiment républicain ?*, Jacques Chevallier (dir.), P.U.F., 1992.

Chevilley-Hiver Carole, « La mixité sociale dans les PLU », *A.J.D.A.*, 2013, p. 207.

Chlous-Ducharme Frédérique, **Gourvès** Marie, **Le Guirriec** Patrick, « Du lotissement au lotissement », *Les annales de la recherche urbaine*, septembre 2001, pp. 85-86.

Clanché François, **Fribourg** Anne-Marie, « Grandes évolutions du parc et des ménages », *Logement et habitat*, 1998, pp. 77-85.

Cordobes Stéphane, **Lajarge** Romain, **Vanier** Martin, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *Territoires 2040*, n° 2, 2010, pp. 21-32.

Costes Laurence, « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », *Espaces et sociétés,* n°s 140-141, 2010, pp. 177-191.

Dagnaud Monique, « Gouverner sous le feu des médias », *Le Débat*, n° 66, septembre-octobre 1991, pp. 44-59.

Danna Pierre-Paul, « Le contentieux des P.O.S., un juge entre le maire et le préfet », *Études foncières*, n° 39, 1988, pp. 22-24.

Davezies Laurent, « L'économie locale résidentielle », *Géographie, économie, société*, vol. 11, n° 1, 2009, pp. 47-53.

Davezies Laurent, « Un essai de mesure de la contribution des budgets des pays membres à la cohésion européenne », *Économie et Prévision*, n° 138-139, avril-septembre 1999, pp. 2-3.

Debarbieux Bernard, « Le syndrome de Moctezuma ou réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale », *Campagne-ville : le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, 2007, pp. 52-69.

Debouy Christian, « Concurrence entre les droits de préemption « *urbain* » et « *commercial* » », *A.J.C.T.*, n° 15, avril 2011, pp. 2-3.

Debroux Josette, « Stratégies résidentielles et position sociale : l'exemple des localisations périurbaines », *Espaces et sociétés*, vol. 1, n° 144, 2011, pp. 121-139.

Delarue, Jean-Marie, « Réflexions sur le droit à la ville », *Droit et ville*, n° 34, 1992, pp. 80-92.

De Laubadère André, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale, À propos des groupements de collectivités territoriales », *Mélanges Couzinet*, P.U. Toulouse, 1974, p. 411.

De la Vega, Xavier, « Classes populaires, moyennes, supérieures ; jeunes, vieux ; hommes, femmes : pour qui votent-ils ? », *Sciences humaines*, n° 236, avril 2012, pp. 13-18.

De Liège Marie-Pierre, « Réponses à la délinquance, modernisation de la justice », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1991, pp. 835-837.

Demailly Lise, **Verdière** Juliette, « Les limites de la coopération dans les partenariats en ZEP », *Ville École Intégration*, n° 117, juin 1999, pp. 28-44.

Denjean Jean-Marc, « Entre stratégies politiques et logiques économiques : quelles politiques d'attribution ? », *Les Cahiers de Profession Banlieue*, octobre 1998, p. 30.

De Robien Gilles, « Le rôle des services publics locaux en zone urbaine difficile : l'exemple d'Amiens », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, 1996, n° 48, pp. 78-81.

Descamps Henri, « Les résultats de la loi Sarraut pour l'aménagement des lotissements défectueux », *Urbanisme*, 1933, p. 367 et s.

Deschamps Emmanuelle, « L'obligation pour les communes de créer des logements sociaux », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, n°5, 2001, pp. 141-147.

Deschamps Emmanuelle, « Mixité sociale et texte normatifs : le droit de la mixité sociale », dans Marie-Christine Jaillet, Évelyne Perrin, François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, coll. Recherches, juin 2008, pp. 249-271.

Despax Michel, « La genèse d'un droit : le droit à la ville », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 18.

Devedjian Patrick, « Décentralisation : la tapisserie de Pénélope », *Commentaire*, vol. 29, n° 113, 2006, pp. 99-108.

Di Méo Guy, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'information géographique*, vol. 74, n° 3, 2010, pp. 22-26.

Donzelot Jacques, « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, n° 258, novembre 1999, pp. 87-114.

Dorne-Corraze Marine, **Daval** Claire, « Approche fonctionnelle et statut de la fonction publique territoriale », *Les Cahiers de la fonction publique*, 1996, n° 144, pp. 12-14.

Doytcheva Milena, « La discrimination positive ne peut pas tout régler », *Terra*, octobre 2007, adresse universelle : https://blogdeterra.wordpress.com/2007/10/10/la-discriminati on-positive-ne-peut-pas-tout-regler/.

Drago Guillaume, « La conciliation entre principes constitutionnels », *Recueil Dalloz*, 1991, pp. 265-269.

Driant Jean-Claude, « 1850-1995 – Les étapes de la politique du logement », *Union nationale des associations familiale*s, 9 juillet 2012, adresse universelle : http://www.unaf.fr/spip.php?article14718.

Duffe Pierre, « Le sous-préfet et le « développement social des quartiers » : un témoignage », *Administration*, n° 152, 1991, pp. 66-68.

Duprez Dominique, **Lamarche** Colette, « Les politiques locales d'ordre de la cité, de l'innovation à la gestion du quotidien », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 2, 1990, pp. 61-80.

Dutrieux Damien, « Les motifs et la motivation des décisions d'exercice du droit de préemption urbain », *J.C.P. Adm.*, 2011, p. 2 347.

Eisenmann Charles, « Les structures de l'administration », *Traité de Science administrative*, Mouton, 1966, pp. 298-299.

Eliasson Kurt, entretien réalisé par Florence Martin, « Suède : Le logement social sera géré d'après une logique commerciale », *Europolitiques*, n° 4328, 16 décembre 2011, pp. 22-24.

Epstein Renaud, « ANRU : Mission accomplie ? À quoi sert la rénovation urbaine ? », *La ville en débat*, P.U.F., 2012, pp. 41-55.

Epstein Renaud, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, 2008, pp. 136-139.

Estèbe Philippe, « Des équipements collectifs aux services publics. Puissance publique et sociabilité », *Projet*, n°243, 1995, pp. 59-68.

Estèbe Philippe, « Le département insubmersible », *Informations sociales*, n° 121, 2005, pp. 66-75.

Faberon Jean-Yves, « La crise des villes : Quelles réponses juridiques et politiques ? », *Droit et ville*, n° 34, 1992, pp. 176-179.

Faberon Jean-Yves, « Les principes de la loi d'orientation pour la ville (Titre 1er de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991) », *Rev. Adm.*, n° 264, novembre-décembre 1991, pp. 510-516.

Fatome Étienne, « L'influence de la crise sur le droit de l'urbanisme », *R.D.I.*, 2010, p. 8.

Figeat Dominique, « Bilan des opérations « Habitat et vie sociale » », *Correspondance municipale*,

n° 231, octobre 1982, pp. 12-18.

Firchow Thilo, « Institution judiciaire et développement social urbain », *Droit et société,*1995, n° 29, pp. 101-114.

Firchow Thilo, « La prévention de la délinquance juvénile en milieu urbain : justice et politique de la ville », *Droit et société*, 1992, n° 22, pp. 503-516.

Fitoussi Jean-Paul, « Compétitivité et cohésion sociale », *Lettre de l'OFCE*, 7 décembre 1994, pp-1-3.

Fouilland Brigitte, entretien réalisé par Martine Kis, « Comment l'Union Européenne influence-t-elle la décentralisation en France ? », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, octobre 2012, adresse universelle : http://www.courrierdesmaires.fr/5808/comment-lunion-europeenne-influence-t-elle-la-decentralisation-francaise/.

Foulquier Norbert, **Brouant** Jean-Philippe, « La mobilisation du foncier en faveur du logement », *A.J.D.A.*, n° 5, 2013, pp. 614-616.

Fourcaut Annie, « Les banlieues populaires ont aussi une histoire », *Revue projet*, juillet 2007, adresse universelle : http://www.revue-projet.com/articles/2007-4-les-banlieues-populaires-ont-aussi-une-histoire/#S1N4.

Fourcaut Annie, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, n° 17, mars 2006, pp. 7-25.

Gallez Caroline, **Maksim** Hanja-Niriana, « À quoi sert la planification urbaine ?. Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève», *Flux*, mars 2007, pp. 41-57.

Gans Herber J., « The Positive Functions of Poverty », *American Journal of Sociology*, vol. 78, septembre 1972, pp. 275-289.

Gauchet, Marcel, « Les mauvaises surprises d'une oubliée : la lutte des classes », *Le Débat*, n° 60, mai-août 1990, pp. 252-257.

Geiss Romain, **Kerrero** Christophe, **Robert** Béatrice, « L'égalité des chances », *Cahiers de l'éducation*, n° 56, 2006, p. 4 et s.

Genestier Philippe, « Pour une intégration communautaire », *Esprit*, n° 169, février 1991, pp. 48-59.

Ghorra-Gobin Cynthia, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni*, n° 73, 2010, pp. 23-34.

Gilbert Pierre, « « Ghetto », « relégation », « effets de quartier ». Critique d'une représentation des cités », *Métropolitiques*, février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Ghetto-relegation-effets-de.html#nh8.

Goldsmith Edward, « Pour un archaïsme anarchique », *Écologie urbaine*, 1979, pp. 77-82.

Goze Maurice, « L'articulation urbanisme décentralisé - politique sociale de l'habitat : la LOV », *Annuaire des collectivités locales*, GRAL, Litec, 1992, pp. 39-60.

Grégory Marie-Ange, « Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html.

Gremion Catherine, « Évaluation des politiques et efficacité de chaque échelon territorial », *Caisse des Dépôts et Consignations, Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ?*, La Documentation Française, 2001, pp. 15-29.

Gremion Catherine, « La gestion locale du logement social », *Projet*, janvier-février 1989, pp. 85 et s.

Grémion Catherine, « Le logement social », *Informations sociales*, 1992, n° 21, pp. 61-68.

Grémion Catherine, « Mixité sociale et habitat des familles immigrées: Perspective historique », *French Politics, Culture & Society*, vol. 22, n° 3, 2004, pp. 74-81.

Gerrinha Christophe, **Thébert** Marianne, « La gestion des déplacements, outil d'affirmation des communes périurbaines. Une analyse des stratégies dans le bassin de Rennes », *Géocarrefour*, vol. 81, n° 4, pp. 299-309.

Guérois Marianne, « Commune centre, agglomération, aire urbaine: quelle pertinence pour l'étude des villes ? », *Revue européenne de géographie*, n° 212, adresse universelle : http://cybergeo.revues. org/3491.

Guilluy Christophe, « Les élites sont obnubilées par les métropoles », *La Gazette des communes*, 9 janvier 2014, adresse universelle : http://www.lagazettedescommunes.com/213826/les-elites-sont-obnubilees-par-les-metropoles-christophe-guilluy-geographe/.

Hanley David, « French Political Parties, Globalization, and Europe », *Modern and Contemporary France*, 3 septembre 2001, pp. 302-309.

Hatzfeld Hélène, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, n° 3, 1986, pp. 374-375.

Haumont, Francis, « La servitude de logement social plus lourde que celle d'environnement ? », *A.J.D.A.*, 2006, p. 1129.

Hayward Jack, Klein Rudolf, « Grande-Bretagne : de la gestion publique à la gestion privée du déclin économique », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p. 93.

Hélias Aurélien, « Métropoles : des territoires dédiés à la compétitivité », *Courrier des maires et*

des élus locaux, n° 265, février 2013, pp. 16-17.

Helluin Jean-Jacques, « Les effets de la règle des 15 kilomètres sur la maîtrise de l'étalement urbain », *Études foncières*, n° 120, mars-avril 2006, pp. 27-31.

Hortus Christian, « L'urbanisme opérationnel à la croisée des chemins », *R.E.D.I.*, n° 70, 1977, pp. 11-19.

Houard Noémie, « Droit au logement *versus* mixité », *Urbanisme*, n° 380, septembre-octobre 2011, p. 57.

Houard Noémie, « Le logement des personnes « défavorisées », Une question sociale à l'épreuve du territoire : Le cas de la Seine-Saint-Denis », *Colloque Territoires, action sociale et emploi*, 23 juin 2006, pp. 3-14.

Houard Noémie, « Le logement social en Europe, la fin d'une époque ? », *Métropolitiques*, 9 avril 2012, pp. 2-6.

Jacquot Henri, « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », *Droit et ville*, n° 34, 1992, p. 96.

Jacquot Henri, « Développement social urbain et diversification de l'habitat », *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, n° spécial, pp. 131-138.

Jacquot Henri, « La loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, 1991, p. 892.

Jaillet Marie-Christine, « À propos de la mixité », *Les cahiers du DSU*, décembre 1998, pp. 38-43.

Jaillet Marie-Christine, « La mixité, retour sur une notion ambiguë », *Acte de la conférence-débat de Marie-Christine Jaillet du 11 juillet 2002*, O.R.I.V.-Alsace, juin 2004, pp. 2-10.

Jaillet Marie-Christine, « Peut-on parler de sécession à propos des villes européennes ? », *Esprit*, n° 258, novembre 1999, pp. 145-167.

Janicot Lætitia, « Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 612-616.

Jeammaud Antoine, « La règle de droit comme modèle », *Dalloz 1990*, chr., pp. 199-210.

Jégouzo Yves, « Droit de la ville et droit dans la ville », *R.F.A.S.*, juillet-septembre 2001, pp. 57-70.

Jégouzo Yves, « La décentralisation et la ville », *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, n° spécial, Décentralisation : bilan et perspectives, pp. 102-106.

Jégouzo Yves, « La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 », *R.F.A.P.*, n° 59, juillet-septembre 1991, pp. 475-479.

Jégouzo Yves, « La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville », *A.F.D.U.H.*, n°1, 1997, p. 5.

Jégouzo Yves, « La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'État », *A.J.D.A.*, 2009, p. 1 282.

Jégouzo Yves, « La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes », *R.F.A.P.*, 1991, pp. 322-326.

Jégouzo Yves, **Lebreton** Jean-Pierre, « Le droit de l'urbanisme au défi de l'accélération de la construction ? », *A.J.D.A.*, 2013, p. 2487

Jégouzo Yves, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, n° 4/2001, p. 233.

Jobert Bruno, **Damamme** Dominique, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, n° 1, 1995, p. 4 et s.

Jobert Bruno, **Théret** Bruno, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Bruno Jobert (dir.), Éditions l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, pp. 21-81.

Kaufmann Vincent, « La périurbanisation n'est pas fatale », *Urbanisme*, n° 324, mai-juin 2002, pp 56-61.

Kesler Jean-François« La répartition des fonctionnaires dans l'espace », *Rev. Adm.*, 1979, pp. 21-22.

Kherroubi Martine, **Rochex** Jean-Yves, « Les ZEP: vingt ans de politiques et de recherches », *Revue française de pédagogie*, n° 140, 2002, pp. 102-114.

Lacaze Jean-Paul, « Dossier : Logement en France, une crise temporaire ou durable ? », *Population & Avenir*, n° 673, mars 2005, pp. 4-10.

Lacoste Yves, « Un problème complexe et débattu : les grands ensembles », *Bulletin de l'Association des géographes français*, 318-319, novembre-décembre 1963, pp. 37-46.

Laé Jean-François, « Crise des banlieues : le béton n'est pas en cause », *Regards sur l'actualité*, n° 172, 1991, p. 29.

Lafore Robert, « La décentralisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du « *département providence* » », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004, pp. 17-34.

Lafore Robert, « La pauvreté saisie par le droit », dans Robert Castel, Jean-François Laé (dir.), *Le revenu minimum d'insertion : Une dette sociale*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1992, pp. 73-79.

Lamorlette, Bernard, Commentaire C.E., 25 mai 1992, « Monsieur David », *Études foncières*, n° 56, 1992, p. 40.

Lapeyronnie Didier, « Galère et prévention, les opérations été », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 27, 1985, pp. 85-96

Lazerges Christine, « La mise en œuvre par un conseil communal de prévention de la délinquance de l'idée de participation du public à la politique criminelle », *Revue de science criminelle et de*

droit pénal comparé, 1988, pp. 150-157.

Lazerges Christine, « La prévention réhabilité », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1990, pp. 178-186.

Lebreton Jean-Pierre, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *A.J.D.A.*, n° spécial, 20 mai 1993, pp. 21-22.

Le Clainche Michel, « Des services publics pour les quartiers », *Après-demain*, 1993, n° 358, pp. 18-21.

Le Clainche Michel, « La place des services publics dans la politique de la ville », *R.F.A.P.*, 1994, pp. 395-406.

Lecomte Patrick, Bernard Jean-Pierre, Blancherie Jean-Marc, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, n° 2, 1972, p. 296.

Lefèvre Christian, « Le Gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992) », *Politiques et management public*, vol. 10, n° 4, décembre 1992, pp. 27-53.

Le Gall Catherine, « La Commission européenne a une vision restrictive du logement social », Entretien avec Laurent Ghékière, directeur des affaires européennes de l'Union sociale pour l'Habitat, *La Gazette des communes*, 14 mai 2014, adresse universelle : http://www.lagazettedescommunes.com/234194/la-commission-europeenne-a-une-vision-restrictive-du-logement-social/#.

Le Goff Jean-Pierre, « Du gauchisme culturel et de ses avatars », *Le débat*, septembre-octobre 2013, pp. 35-47.

Legris François, « Les bidonvilles de Nanterre », *Dialogues, propositions, histoires*, 2005, adresse universelle : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6564.html.

Le Guénic Michel, « Le canton dans les projets de régionalisation sous la Troisième République » dans Yann Lagadec, Jean Le Bihan, et Jean-François Tanguy, *Le canton, un territoire du quotidien ?*, Presses universitaires de Rennes, pp. 251-263.

Le Jeannic Thomas, « Le zonage en aires urbaines. Une nouvelle approche de la ville et de son espace périurbain » *Insee Méthode*, n°s 69-70-71, p. 407-442.

Lelévrier Christine, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ?», *Espaces et sociétés*, 2010, pp. 140-141.

Lelévrier Christine, « Pratiques de logeurs ; de la mixité au processus de regroupements », dans Marie-Christine Jaillet, Évelyne Perrin, François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation*

urbaine et mixité, Actes du séminaire « *mixité* » de 2004, coll. recherches, PUCA, 2008, p. 235 et s.

Le Pourhiet Anne-Marie, « Pour une analyse critique de la discrimination positive », *Le Débat*, n°114, mars-avril 2001, p. 172.

Lévy François, *Bilan/Perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers*, La Documentation française, 1989, pp. 210-217.

Lévy-Vroelant Claire, « Le *welfare* vu du logement : logement social et État-providence en question », dans Noémie Houard (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, La Documentation française ; M.E.D.D.T.L.–Di.H.A.L., 2011, pp. 207-231.

Lherminier Céline, **Perrineau** Benoît, « Le nouveau régime juridique du PLUI issu de la loi ALUR », *J.C.P. A*, n° 21, 26 mai 2014, p. 2 163.

Lherminier Céline, **Perrineau** Benoît, « Loi ALUR : le PLUI, le nouvel outil de planification urbaine », *J.C.P. A*, n° 16, 22 avril 2014, p. 2 125.

Lienemann Marie-Noëlle, « La ségrégation urbaine », *Études foncières*, n° 56, septembre 1992, pp. 9-11.

Lochak Danièle, « Réflexions sur la notion de discrimination », *Droit social*, 1987, pp. 778-790.

Lorrain Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, n° 4, 1991, pp. 461-484.

Lowandoski Cédric, « Les serments de Bron », *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, pp. 192-196.

Maclouf Pierre, « Les programmes de développement social des quartiers dégradés dans le plan intérimaire », *Correspondance municipale*, n° 231, octobre 1982, pp. 24-32.

Madiot Yves, « Vers une « *territorialisation* » du droit », *R.F.D.A.*, 1995, p. 951.

Maguain Denis, « Discrimination positive: un bilan des expériences américaines et européennes », *Revue française d'économie*, n° 21-2, 2006, pp. 141-154.

Marcus Michel, « Une évolution marquante dans la prévention », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1989, pp. 176-181.

Marcus Michel, « Un outil de politique criminelle : les conseils communaux de prévention de la délinquance », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1984, pp. 47-54.

Martin Florence, « Le point de vue du secteur privé. Réserver le logement social aux plus défavorisés », *Europolitiques*, n° 4 328, 16 décembre 2011, pp. 23-28.

Masclet Olivier, « Du « *bastion* » au « *ghetto* », Le communisme municipal en butte à l'immigration », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, septembre 2005, pp. 16-34.

Masclet Olivier, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine/

Gennevilliers, 1950-1972 », *Genèses, Sciences sociales et histoire* , n° 45, juin 2001, pp. 171-187.

Maxwell Rahsaan, « Pour en finir avec un faux débat : les statistiques ethniques », *En Temps Réel*, Cahier n°40, septembre 2009, pp. 4-12.

McCarthy Patrick, « France Faces Reality : Rigueur and the Germans », dans Calleo David P., Morgenstern Claudia, *Recasting Europe's Economies, Lanham*, Washington Foundation for European Studies & University Press of America, 1990, p. 37 et s.

Mengin Christine, « La solution des grands ensembles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 64, octobre-décembre 1999, pp. 104-110.

Menu Stéphane, « Dynamique métropolitaine : « le train métropolitain est parti » », *Lettre Du Cadre,* n° 474, 2014, pp. 16-17.

Minvielle Géo, *Dalloz périodique*, IV, 1931, p. 306.

Moatti Sandra, « Le temps des Métropoles », *Alternatives Économiques,* n° 333, 2014, pp. 34-36 ;

Moderne Frank, **Douence** Jean-Claude, « La problématique générale des transferts de compétence », *Les Cahiers du CFPC*, juin 1985, n° 16, pp. 8-17.

Moisan Catherine, **Simon** Jacky, Les déterminants de la politique scolaire en zone d'éducation prioritaire, *La Documentation française*, septembre 1997.

Mongin Olivier, « Le contrat social menacé ! », *Esprit*, n° 182, juin 1992, pp. 6-9.

Moraly Yann, « Décloisonnement des services municipaux : formation au développement social urbain », *La Gazette des communes*, 20 mai 1991, pp. 26-29.

Morand-Deviller, Jacqueline, « L'apport de la loi d'orientation pour la ville », *A.J.D.A.*, juin 1992, pp. 410-413.

Morand-Deviller, Jacqueline, « Rapport de synthèse », *Droit et ville,* n° 35, 1993, pp. 168-179.

Morin Roger, « Faut-il encourager la métropolisation ? », *Lettre Du Cadre*, n° 476, 2014, pp. 74-75.

Mosca Sophie, « La Cour rebat les cartes pour les aides au logement social », *Europolitiques*, n° 4819, 28 février 2014, pp. 4-6.

Muzellec Raymond, « La péréquation financière entre les collectivités locales : perspectives et réalités », *R.F.D.A.*, 1995, pp. 923-935.

Nantillé Yves, « Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing », *La Nouvelle revue d'histoire*, n° 70, janvier-février 2014, pp. 31-34.

Némery Jean-Claude, « Les nouveaux instruments d'intervention en matière de développement et d'aménagement du territoire », *R.F.D.A.*, 1995, pp. 914-922.

Noblet Pascal, « Égalité et discrimination positive : le cas de la France et des États-Unis », *Revue française des affaires sociales*, octobre-décembre 1998, pp. 132-139.

Oeuvrard Françoise, « Les zones d'éducation prioritaire huit ans après leur création », *Regards sur*

l'actualité, 1990, n° 160, p. 51.

Okba Mahrez, « Habiter en Z.U.S. et être immigré : un double risque sur le marché du travail », *Dares*, novembre 2009, adresse universelle : http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2009-11-48-1.pdf.

Onfray Michel, « Nommer le mal », *Michel Onfray*, n° 119, avril 2015, adresse universelle : http://mo.michelonfray.fr/chroniques/la-chronique-mensuelle-de-michel-onfray-avril-2015-n-119/.

Ossel Freek, entretien réalisé par Florence Martin, « Pays-Bas : la décision de la CE fait obstacle à la mixité sociale », *Europolitiques*, n° 4328, 16 décembre 2011, pp. 20-23.

Pain Kathy, « Megacity Dynamics in Globalization », School of Real Estate & Planning, University of Reading, 30 juin 2014, adresse universelle : http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb435.html.

Pan Ké Shon Jean-Louis, « Mobilités internes différentielles en quartiers sensibles et ségrégation, Document de travail », *Catalogue 2015*, n° 137, juin 2006, pp. 12-24.

Patrick Simon, « La gestion politique des immigrés : la diversion par la réforme urbaine », *Sociétés contemporaines*, n°s 33-34, 1999, pp. 5-13.

Pelloux Robert, « Les nouveaux discours sur l'inégalité et le droit public français », *R.D.P.*, 1983, p. 909 et s.

Pérignon Sylvain, « Pour en finir avec les urbanistes », *B.J.D.U.*, n° 3, 2014, pp. 162-169.

Perinet-Marquet, Hugues, « Les orientations sociales de la loi d'orientation pour la ville », dans *Les orientations sociales du droit contemporain. Écrits en l'honneur de Jean Savatier*, 1992, pp. 383-394.

Perrin Bernard, « La nouvelle bonification indiciaire », *Les cahiers de la fonction publique*, 1995, n° 152, pp. 12-13.

Perrin Bernard, « Le protocole d'accord du 9 février 1990 : 7 ans de bonheur », *Les cahiers de la fonction publique*, 1995, n° 140, pp. 19-21.

Perrin Bernard, « Quatre ans pour achever la réforme de la grille », *Les cahiers de la fonction publique*, 1993, n° 109, pp. 8-10.

Perrin Jorrick, « La délinquance : observatoire méconnu des recompositions des relations villes-campagnes », *EchoGéo*, juin 2014, adresse universelle : https://echogeo.revues.org/13812.

Petitjean Sophie, « Logement social : un terme qui abrite de nombreuses spécificités », *Europolitiques*, n° 4 328, 16 décembre 2011, pp. 5-9.

Pinson Gilles, « Des systèmes spatiaux en prospective », *Territoires 2040,* n° 4, 2012, p. 39 et s.

Piron Olivier, « 1943-1993, un anniversaire oublié », *Études foncières*, n° 62, 1994, p. 35.

Piron Olivier, « Banaliser les grands ensembles », *Études foncières*, n° 45, 1989, pp. 39-45.

Piron Olivier, « Comment insérer chaque quartier dans la ville », *Études foncières*, n° 56, septembre 1992, pp. 6-8.

Piron Olivier, « Évolution des politiques urbaines : de la rénovation au renouvellement urbain », *Études Foncières*, n° 95, janvier-février 2002, p. 8.

Piron Olivier, « La L.O.V. : à la recherche d'une nouvelle cohésion sociale urbaine… », *Pouvoirs locaux*, n° 9, juin 1991, pp. 143-153.

Preteceille Edmond, « Les registres de l'inégalité : lieux de résidences et ségrégation sociale », *Cahiers français*, n° 314, 2003, pp. 64-70.

Pretot Xavier, « Libre administration des collectivités territoriales et politique d'aide sociale. Note sous Conseil Constitutionnel, 29 mai 1990 (Décision n° 90-274 DC relative à la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement) », *R.D.S.S.*, 1990, p. 719.

Ronaï Simon, « La crise des grands ensembles et les nouvelles politiques municipales », *Hérodote*, 4ème trimestre 1986, pp. 71-86.

Renard Vincent, « États-Unis : la ségrégation par le zonage », *Études foncières*, n° 33, décembre 1986, p. 4.

Rey Henri, **Roy** Jacques, « Quelques réflexions sur l'évolution électorale d'un département de la banlieue parisienne », *Hérodote*, Découverte, 4ème trimestre 1986, pp. 6-38.

Rosenberg Suzanne, **Carrel** Marion, « La mixité sociale : une arme du renouvellement urbain », *D.P.H.*, septembre 2008, adresse universelle : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7670.html.

Rotival Maurice, « Les grands ensembles », *L'architecture d'aujourd'hui*, n° 6, juin 1935, pp. 57-72.

Rouquette Rémi, « La loi d'orientation sur la ville », *L.P.A.*, n° 100, 21 août 1991, p. 5.

Rouquette Rémi, **Lipietz** Hélène, « Le droit au logement », *A.J.P.I.*, 1990, p. 770 et s.

Roy Olivier, « Ethnicité, bande et communautarisme », *Esprit*, n° 169, février 1991, pp. 37-47.

Sabbagh Daniel, « La tentation de l'opacité : le juge américain et *l'affirmative action* dans l'enseignement supérieur », *Pouvoirs*, n° 111, « Discriminations positives », Le Seuil, novembre 2004.

Sabbagh Daniel, « Vertus et limites de la discrimination positive indirecte dans l'enseignement supérieur : l'expérience du Texas et de la Californie », *Mouvements*, n°s 55-56, 2008, p. 103 ets.

Saint-Alary-Houin Corinne, « Approche conceptuelle du droit de préemption », *J.C.P. N*, 2011, p. 1 260.

Salon Serge, « Bilan d'application », *Les cahiers de la fonction publique*, n°109, 1993, pp. 6-8.

Salon Serge, **Savignac** Jean-Charles, « Les rémunérations et la grille », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 446-455.

Sapir Jacques, « L'Euro et la croissance », *RussEurope*, 12 mai 2013, adresse universelle : http://russeurope.hypotheses.org/1211.

Sassen Saskia, « Les villes dans une économie mondiale : le cas de New York », In *Villes en parallèle*, n°s 20-21, décembre 1994, pp. 55-77.

Sauvez Marc, « Pour une approche normative de la mixité sociale », *Études foncières*, n° 51, juin 1991, pp. 21-28.

Schrameck Olivier, « La mise en œuvre de la dotation de solidarité urbaine et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 100, 1992, pp. 10-12.

Selim Monique, « Rapports sociaux dans un quartier anciennement industriel. Un isolat social », *L'Homme*, XXII, 1982, pp. 77-86.

Sénécal Gilles, « Métaphores et modèles en géographie urbaine : le continuum de l'école de Chicago à celle de Los Angeles », *Annales de géographie*, n° 657, pp. 510-523.

Sestrier Jean-François, « La loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, *A.L.D.*, 1991, pp. 142-146.

Siblot Yasmine, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales,* 2005, n° 159, pp. 70-87.

Sieverts Thomas, « Entre ville et campagne, l'avenir de nos métropoles », *Métropolitiques*, 2 mars 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Entre-ville-et-campagne-l-avenir.html.

Simard Martin, « Urbain, rural et milieux transitionnels : les catégories géographiques de la ville diffuse », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 157, 2012, pp. 110-123.

Simon Patrick, « Banlieues, de la concentration au ghetto », *Esprit*, n° 182, juin 1992, pp. 58-64.

Sintomer Yves, **Bacqué** Marie-Hélène, « Les banlieues populaires entre intégration, affiliation et scission », dans Philippe Genestier (dir.) *La banlieue entre faits et représentation, objet de recherche et d'action publique*, La Documentation française, 2000, pp. 4-9.

Sionneau Alain, « Le contenu du projet de loi de rénovation urbaine », *Urbanisme*, hors-série n° 30, février 2003, pp. 11-19.

Slama Alain-Gérard, « Contre la discrimination positive. La liberté insupportable », *Pouvoirs*, n° 111, « Discrimination positive », novembre 2004, pp. 125-140.

Soubelet Pierre, « La nouvelle solidarité financière des communes », *Revue administrative*, 1991,

pp. 351-352

Spinetta Adrien, « Les grands ensembles pensés pour l'homme », *L'architecture aujourd'hui*, n° 46, février-mars 1953, p. 24.

Struillou Jean-François, « L'impact de la loi ALUR sur le régime du droit de préemption », *R.F.D.A.*, 2014, p. 76.

Sutter Jacques, « La culpabilité, un défi pour le devenir du fait religieux », dans Guy Michelat, Julien Potel, Jacques Sutter (dir.), *L'héritage chrétien en disgrâce*, Éditions l'Harmattan, coll. Religions et sciences humaines, 2003, pp. 52-69.

Tabard Nicole, « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire », *Économie et Statistique*, n° 270, octobre 1993, pp. 5- 22.

Taylor Peter, **Hoyler** Michael, **Sánchez-Moral** Simón, « European Cities in Globalization: A Comparative Analysis based on the Location Strategies of Advanced Producer Services », dans Juan Cuadrado-Roura, *Service Industries and Regions: Growth, Location and Regional Effects*, 2013, pp. 295-304.

Tellier Thibault, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, n° 4, janvier-avril 2008, pp. 5-15.

Tellier Thibault, « L'invention de la politique de la ville en France », *Chrétiens et sociétés*, n° 21, pp. 33-49.

Théret Bruno, « Néo-libéralisme, inégalités sociales et politiques fiscales de droite et de gauche dans la France des années 1980. Identités et différences, pratiques et doctrines », *R.F.S.P.*, vol. 41, 1992, pp. 352-369.

Thierry Xavier, « Les entrées d'étrangers en France de 1994 à 1999 », *Population*, n° 56, 2001, pp. 423-450.

Thierry Xavier, « Les entrées d'étrangers en France : évolutions statistiques et bilans de l'opération de régularisation exceptionnelle de 1997 », *Population*, n° 55, 2000, pp. 567-619.

Thierry Xavier, « L'évolution récente de l'immigration en France et éléments de comparaison avec le Royaume-Uni », *Population*, n° 59, 2004, pp. 725-764.

Tissot Sylvie, « Une « discrimination informelle » ? », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, septembre 2005, pp. 54-59.

Topalov Christian, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques*, 16 octobre 2013, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html.

Toubon Jean-Claude, « Du droit au logement à la recherche de la diversité », *Hommes et migrations*, n°s 1151-1152, février-mars 1992, pp. 79-86.

Toubon Jean-Claude, **Tanter** Annick, « Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville », *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, 2002, pp. 47-68.

Toubon Jean-Claude, **Tanter** Annick, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n°s 33-34, 1999, pp. 61-79.

Toubon Jean-Claude, **Tanter** Annick, *Stratégies de transformation sociale des secteurs défavorisés. L'utilisation locale de la procédure H.V.S.*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, décembre 1983, pp. 62-84.

Toubon Jean-Claude, **Tanter** Annick, « Vingt ans de politique française de logement social », *Regards sur l'actualité*, n° 214, pp. 30-50.

Touraine Alain, « Face à l'exclusion », *Esprit*, février 1991, pp. 7-13.

Tovar Élisabeth, « Comment mesure la ségrégation urbaine ? Une contribution économique », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 16 octobre 2011, adresse universelle : https://cybergeo.revues.org/24197#quotation.

Traisnel Jean-Pierre, « Habitat et développement durable : bilan rétrospectif et prospectif », *Cahiers du CLIP*, n° 13, pp. 7-72.

Trémeau Jérôme, « L'urbanisme au service du logement », *A.J.D.A.*, 2009, p. 1 291.

Tribalat Michèle, « De quoi parle-t-on ? », *La Lettre de la Fondation pour l'innovation politique*, n° 20, pp. 10-11.

Tribalat Michèle, « Une estimation des populations d'origine étrangère en France en 1999 », *Population*, n° 59, 2004, pp. 51-82.

Vanier Martin, « À quoi sert le discours de la fracture ? », *Urbanisme*, 2013, adresse universelle : http://www.urbanisme.fr/une-nouvelle-geographie-de-l-exclusion/debats-391/98.

Vanier Martin, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février 2011, adresse universelle : http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html.

Van Tuong Nguyen, « La dotation globale de fonctionnement et les « *communes pauvres* » », *Revue administrative*, 1991, pp. 58-61.

Vedel Georges, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », partie I, *Pouvoirs locaux*, n° 7, décembre 1990, p. 87.

Wenden Catherine, « Des facteurs de changement », *Territoires 2040*, La Documentation française, Datar – Revue d'études et de prospective, n° 5, p. 30.

Wolf Michael Allan, « Mixité des opérations : l'expérience américaine », *Études foncières*, n° 53, décembre 1991, p. 10.

Yahiaoui Saïd, « Le rôle des services publics locaux en zone urbaine difficile : l'exemple d'Amiens », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 48, 1996, pp. 82-87.

Zittoun Philippe, « Conflits autour de la démolition : la politique du logement en question », *Mouvements* 5, n° 35, 2004, pp. 87-95.

Zitouni Françoise, « La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : vers un nouvel ordre urbain », *R.D.I.*, 2010, p. 277.

Zitouni Françoise, « Servitudes de logement », dans *Écriture des PLU*, Thème 2 : PLU et logement, Fiche 4, G.R.I.D.A.U.H., pp. 1-5.

VI – Articles de presse

« Classement des villes par taux de criminalité », *Le Monde*, 21 septembre 2012, adresse universelle : http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20090831/1233615_29b3_tauxdecriminaliteparville.pdf.

« Crise de l'euro : Valéry Giscard d'Estaing répond à Paul Krugman », *Challenges*, 27 septembre 2012, adresse universelle : http://www.challenges.fr/economie/20120926.CHA1241/crise-de-l-euro-valery-giscard-d-estaing-repond-a-paul-krugman.html.

« Écotaxe, emploi : de 15 à 30.000 manifestants samedi à Quimper », *Le Parisien*, 2 novembre 2013, adresse universelle : http://www.leparisien.fr/economie/emploi/en-direct-colere-bretonne-manifestation-sous-haute-tension-a-quimper-02-11-2013-3280321.

« Hakim, diplômé de Science-Po promotion ZEP », *Le Figaro*, 30 septembre 2006.

« Il y a vingt ans, le Val-Fourré s'embrasait », *Le Parisien*, 9 juin 2011, adresse universelle : http://www.leparisien.fr/yvelines-78/il-y-a-vingt-ans-le-val-fourre-s-embrasait-09-06-2011-1486812.php#xtref=https%3A%2F%2Fwww.google.fr%2F.

« Maghrébins de France, comment vivent-ils ? », *Courrier de l'Atlas*, juin 2007.

« La surprise du chef en banlieue », *Le Canard enchaîné*, 27 mai 2009.

« Les attaques contre l'euro du prix Nobel d'économie Paul Krugman », *Challenges*, 27 septembre 2012, adresse universelle : http://www.challenges.fr/economie/20120926.CHA1242/les-attaques-contre-l-euro-du-prix-nobel-d-economie-paul-krugman.html.

« Traite négrière à Bordeaux : le CRAN a assigné en justice le baron Seillière », *Le Monde.fr*, 9 mai 2015, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/05/09/traite-negriere-a-bordeaux-le-cran-a-assigne-en-justice-le-baron-seilliere_4630609_3224.html.

Avenel Cyprien, « La politique de la ville en quête de réforme », *La Vie des idées*, 7 mai 2013, adresse universelle : http://www.laviedesidees.fr/La-Politique-de-la-Ville-en-quete.html.

Benard Vincent, « Immobilier : Comment la loi SRU vous pénalise tous », *Contrepoints*, 2 novembre 2014, adresse universelle : http://www.contrepoints.org/2013/11/02/144802-immobilier-comment-la-loi-sru-vous-penalise-tous-au-profit-dune-kleptocratie.

Bensaid Daniel, **Corcuff** Philippe, **Joshua** Samuel, « Consensus républicain contre République sociale », *Le Monde*, 11 septembre 1998.

Bensoussan Georges, entretien réalisé par Alexandre Devecchio, « Des territoires perdus de la République aux territoires perdus de la Nation », *Le Figaro*, 14 août 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2015/08/14/31003-20150814ARTFIG00245-des-territoires-perdus-de-la-republique-aux-territoires-perdus-de-la-nation-12.php.

Bernard Philippe, « Didier Acouetey, chasseur de têtes pour l'Afrique », *Le Monde*, 16 septembre 2005.

Bertrand Olivier, « Trente ans de violences urbaines », *Libération*, 27 octobre 2006, adresse universelle : http://www.liberation.fr/evenement/2006/10/27/trente-ans-de-violences-urbaines_55599.

Bonnemaison Gilbert, « Le traité de la délinquance », *Le Monde*, 22 avril 1986.

Chemin Ariane, « L'élite beure mène le débat sur les minorités… hors des partis », *Le Monde*, 20 février 2005.

Chemin Arlette, « Les actes « d'incivilité » des jeunes accroissent le sentiment d'insécurité », *Le Figaro*, 6 mai 2011.

Chevalier Gérard, « Le social réduit à l'urbain », *Le Monde*, 2 juillet 1993.

Chevènement Jean-Pierre, entretien réalisé par Eric Conan, « L'action de la gauche a participé au désarroi français », *Marianne*, 28 août 2014.

Chevènement Jean-Pierre, « La leçon grecque », *Marianne*, 22 août 2015, adresse universelle : http://www.marianne.net/lecon-grecque-100236398.html.

Chevènement Jean-Pierre, entretien réalisé par Alexandre Devecchio, « Si la Grèce sortait de l'euro, elle pourrait se redresser », *Le Figaro*, 7 août 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/08/07/31001-20150807ARTFIG00326-jean-pierre-chevenement-si-la-grece-sortait-de-l-euro-elle-pourrait-se-redresser.php

Debray Régis, **Gallo** Max, **Julliard** Jacques, **Kriegel** Blandine, **Ozouf** Mona, **Le Pors** Anicet, **Thibaud** Philippe, « Républicains n'ayons plus peur », *Le Monde*, 4 septembre 1998.

Devecchio Alexandre, « Politique de la ville : Tout ça… Pour ça ? » *Le Figaro*, 6 mars 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2015/03/06/31003-20150306ARTFIG00366-politique-de-la-ville-tout-ca8230-pour-ca.php.

De Villiers Philippe, « La barbarie va nous faire redécouvrir notre civilisation », *Le Figaro*, 20

novembre 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/11/20/31001-20151120ARTFIG00214-philippe-de-villiers-la-barbarie-va-nous-faire-redecouvrir-notre-civilisation.php.

Dossier de presse conjoint du ministère de l'Intérieur et du ministère de la justice, 15 novembre 2012, adresse universelle : http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2013/ZSP/Presse/Creation-de-49-nouvelles-Zones-de-Securite-Prioritaires-ZSP.

Dupuis Laurent, « La carte de France de la rénovation urbaine », *La Croix,* 11 décembre 2014 ; adresse universelle : http://www.la-croix.com/Actualite/France/En-dix-ans-46-5-milliards-d-euros-consacres-a-la-renovation-urbaine-2014-12-11-1251937.

Epstein Renaud, « Aborder le problème de la ségrégation à partir des quartiers populaires, c'est prendre le problème à l'envers », *Le Monde*, 24 janvier 2015, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/banlieues/article/2015/01/24/aborder-la-segregation-a-partir-des-quartiers-populaires-c-est-prendre-le-probleme-a-l-envers_4562696_1653530.html

Galaud Flore, « Fadela Amara donne 11/20 à son plan banlieue », *Le Figaro*, 21 janvier 2009, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/politique/2009/01/20/01002-20090120ARTFIG00526-fadela-amara-donne-a-son-plan-banlieue-.php.

Guichard Olivier, « Pas de ville sans cité », *Le Monde*, 12 mai 1973.

Inciyan Erich, « L'héritage légué par le « père » de la prévention est accepté par le gouvernement », *Le Figaro*, 19 juillet 1986.

Jeanneau Laurent, « Pourquoi ils votent FN », *Alternatives économiques*, février 2014, adresse universelle : www.alternatives-economiques.fr/pourquoiilsvotentfn_fr_art_1281_66940.html.

Lachèvre Cyrille, « Tensions à la tête des fédérations HLM », *Le Figaro*, 27 mai 2008.

Le Bris David, « Le contrôle des loyers de l'entre-deux-guerres », *Le Monde*, 19 février 2013.

Marchais Georges, « Georges Marchais répond au recteur de la mosquée de Paris », *L'Humanité*, 6 janvier 1981.

Nussbaum Ania, « Politique de la ville : quarante ans d'échec », *Le Monde*, 5 février 2015, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/02/05/politique-de-la-ville-quarante-ans-d-echecs_4569855_4355770.html#.

Ono-Dit-Biot Christophe, « Voyage en Beurgeoisie », *Le Point*, 22 décembre 2005.

Quinault-Maupoil Tristan, « *Contre la* « ghettoïsation »*, Manuel Valls veut initier une* « politique de peuplement » », *Le Figaro*, 22 janvier 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/01/22/25002-20150122ARTFIG00328-contre-la-ghettoisation-manuel-valls-veut-initier-une-politique-de-peuplement.php.

Raufer Xavier, « Politique de la ville » : plus d'argent public mais pas moins de délinquance ? », *Boulevard Voltaire*, 11 septembre 2014, adresse universelle : http://www.bvoltaire.fr/xavierraufer/quartiers-sensibles-ghettos-controle-aveux-officiels,177731.

Schnapper Dominique, « Idéal et limites de la mixité sociale. Les arguments du débat public », *Informations sociales*, n° 125, 2005, pp. 6-15.

Stoléru Lionel, « Le RMI a 20 ans, place au revenu de solidarité active », *Le Figaro*, 5 juin 2008, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/debats/2008/06/05/01005-20080605ARTFIG00744-le-rmi-a-ans-place-au-revenu-de-solidarite-active-.php.

Suply Laurent, « L'œil du web scrute la gare du Nord », *Le Figaro*, 20 novembre 2007, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/politique/2007/03/29/01002-20070329ARTWWW90429-sur_le_web_un_autre_regard_sur_la_gare_du_nord.php.

Taguieff Pierre-André, « L'immigrationnisme ou la dernière utopie des bien-pensants », *Le Figaro*, 9 mai 2006.

Tribalat Michèle, « Mixité sociale : la grande illusion des politiques de peuplement (et les réalités déplaisantes derrière "l'apartheid" dénoncé par Manuel Valls) », *Atlantico.fr*, 7 mars 2005, adresse universelle : http://www.atlantico.fr/decryptage/mixite-sociale-grande-illusion-politiques-peuplement-et-realites-deplaisantes-derriere-apartheid-denonce-manuel-valls-michele-2032387.html/page/0/2.

Vaslin Jacques-Marie, « Le plan Mauroy, ou la relance ratée de 1981 », *Le Monde Économie*, 18 février 2009.

Woitié Chloé, « Constat d'échec pour la politique de la ville », *Le Figaro*, 17 juillet 2012, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2012/07/17/01016-20120717ARTFIG00570-constat-d-echec-pour-la-politique-de-la-ville.php?pagination=2#nbcomments.

Wuilbercq Émeline, « Une utopie bien abîmée », *Le Monde*, 28 mars 2013, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/03/28/une-utopie-bien-abimee_3149872_3224.html.

Zappi Sylvia, « Trente ans d'échec de la politique de la ville », *Le Monde*, 24 janvier 2015, adresse universelle : http://www.lemonde.fr/banlieues/article/2015/01/24/trente-ans-d-echecs-de-la-politique-de-la-ville_4562783_1653530.html.

VII – Sources diverses

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *La mobilité résidentielle*

et sociale des ménages qui quittent les quartiers Politique de la Ville, Cahier n° 5, mai 2013, adresse universelle : http://www.urbalyon.org/AffichePDF/Observatoire_partenarial_de_la_Cohesion_sociale_et_territorialela_mobilite_residentielle_et_sociale_des_menages_qui_quittent_les_quartiers_Politique_de_la_Ville_-_Enquete_habitants-_cahier_n-_5-3765

Archives confédérales de la C.F.D.T., Union départementale du Rhône, « Réflexion sur une politique de logement HLM », 1971, 8 H 1445.

Beaucire Francis, « La forme des villes et le développement durable », dans « La Forme des villes », Séminaire de prospective urbaine organisé par le CERTU, collection du CERTU, 2000.

C.F.P.C., *Services municipaux et développement social des quartiers*, Séminaire 18 et 19 novembre 1986 à Lyon, éd. C.N.F.P.T., 1988.

Chaban-Delmas Jacques, « Discours à l'Assemblée nationale : la nouvelle société », *Assemblée nationale*, 16 septembre 1969, adresse universelle : http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/Chaban1969.asp.

Chevalier Gérard, Compte rendu d'une réunion de représentants de la C.N.D.S.Q. le 8 juillet 1982, ministère de la Justice, décembre 1982, non paginé.

Chronologie : histoire de l'immigration en date, *Vie publique*, 9 avril 2010, adresse universelle : http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/.

C.N.F.P.T., *Services des villes et développement social urbain*, Séminaire 15 et 16 novembre 1990 à Angers, éd. C.N.F.P.T., 1992.

C.N.V., *Mouvements collectifs et violence*, groupe de travail présidé par Pierre Cardo, D.I.V., 1991.

Darcos Xavier, Communiqué de presse, 2 décembre 2009, adresse universelle : http://www.anru.fr/index.php/fre/Espace-presse/Communiques-Dossiers-de-presse/Relatif-au-bilan-d-etape-du-Programme-National-de-la-Renovation-Urbaine.

D.A.T.A.R., *148 quartiers : Bilans des contrats de D.S.Q. du IXe Plan*, 2e trimestre, 1990.

Déclaration du Gouvernement, séance du 18 décembre 1990, *J.O. débats parlementaires*, 19 décembre 1990, p. 7 014.

De Gaulle Charles, *Discours de Bayeux*, 16 juin 1946, adresse universelle : http://www.charles-de-gaulle.org/pages/espace-pedagogique/le-point-sur/les-textes-a-connaitre/discours-de-bayeux-16-juin-1946.php.

Delarue Jean-Marie, « Intervention prononcée lors du colloque du 9 janvier 2006 La République au défi des banlieues », *Fondation Res Publica*, 10 janvier 2006, adresse universelle : http://www.fondation-res-publica.org/Intervention-de-Jean-Marie-Delarue_a109.html.

D.I.V., *Politique de la ville : les services au public dans les quartiers*, Actes du colloque du 29 juin 1995, Les éditions d'Ensembles, 1995.

Dossier de presse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement, *La nouvelle politique de la ville – Agir pour les habitants des quartiers populaires.*

Dossier ressources de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville d'Alsace, *La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux*, août 2009.

Ferrand Olivier, **Prudent** Romain, **Jeanbart** Bruno, « Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ? », *Terra nova*, 10 mai 2011, adresse universelle : http://tnova.fr/rapports/gauche-quelle-majorite-electorale-pour-2012.

Giscard d'Estaing Valéry, « Allocution de Monsieur Valéry Giscard d'Estaing, à l'ancien hôpital Saint-Jean d'Angers », *Vie publique*, 1er juillet 1976, adresse universelle : http://discours.vie-publique.fr/notices/767006200.html.

Guerrand Vincent, **Kettab** Djalil, **Roy** Agathe, *Livre blanc sur la mixité sociale*, David Alphand (dir.), mai 2011, p. 9.

Guilluy Christophe, Entretien de Gérard Larcher avec Christophe Guilluy du 20 février 2015, *Rapport de Gérard Larcher, Président du Sénat au Président de la République*, 15 avril 2015.

Ipsos, « Fractures françaises vague 2 : 2014 », *Sciences Po*, janvier 2014, adresse universelle : http://www.cevipof.com/fr/france-2013-les-nouvelles-fractures/fractures-francaises-2014-vague-2/.

Ipsos, « Fractures françaises vague 3 : 2015 », *Ipsos*, janvier 2015 : adresse universelle : http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2015-05-06-fractures-francaises-2015-point-sur-francais-et-leur-perception-societe.

Kepel Gilles, entretien réalisé par Denis Lafay, « Le salafisme dans les banlieues françaises ? Une réalité qui s'étend », *La Tribune*, 4 novembre 2013, adresse universelle : http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20131030trib000793284/gilles-kepel-le-salafisme-dans-les-banlieues-francaises-une-realite-qui-s-etend-.html.

Lang Jack, Déclaration de M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale, sur les zones d'éducation prioritaires et la discrimination positive, Colloque international de Paris, « La discrimination positive en France et dans le monde », 5 mars 2002, adresse universelle : http://discours.vie-publique.fr/notices/023001520.html.

Lejoux Patricia, « La mise en place d'une taxe carbone ou de quotas d'émissions échangeables : quels changements de comportement de mobilité des ménages et quelle acceptabilité sociale de ces mesures ? », communication à la Journée d'étude Jeunes Chercheurs du GIS Socio-Économie de l'Habitat, Toulouse, 13 novembre 2009.

Lettre de la Commission au gouvernement hollandais sur l'abus manifeste de qualification du SIEG de logement social, Direction générale de la concurrence, référence : 14 juillet 2005 0/55413, COMP H1FSP/ lc (2005), A/30854 D/1001.

Lettre de présentation de la circulaire du 21 mars 1973 *L'urbanisme, projet de loi foncière et problème actuels*, Ministère de l'Équipement et du Logement, 1974, non paginé.

Lévi-Strauss Claude, « Race et culture », *U.N.E.S.C.O.*, 1971, adresse universelle : http://www.unesco.org/bpi/pdf/courier042008_levy_strauss_race_culture.pdf.

Lutte Ouvrière, « Le remplacement des ouvriers par les exclus dans l'idéologie réformiste », *Lutte ouvrière*, 31 mars 2001, adresse universelle : http://www.lutte-ouvriere.org/documents/archives/la-revue-lutte-de-classe/serie-actuelle-1993/le-remplacement-des-ouvriers-par.

Marchais Georges, « Meeting de Georges Marchais à Montigny-lès-Cormeilles », *I.N.A.*, 20 février 1981, adresse universelle : http://www.ina.fr/video/CAA8100381301.

Mauroy Pierre, Publication posthume d'un entretien de 2002, *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n° 269, juin 2013.

Ministère de la Justice, Ministère délégué à la Ville, Convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires 2013-2015, 11 juillet 2013, non publiée.

Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative, *Vade-mecum ministériel sur le programme Éclair*, mai 2011.

Mitterrand François, « Discours de M. François Mitterrand, Président de la République, sur les principes d'action et les moyens à mettre en œuvre pour améliorer les banlieues les plus défavorisées et lutter contre l'exclusion sociale », *Vie Publique*, 4 décembre 1990, adresse universelle : http://discours.vie-publique.fr/notices/907025600.html.

Note de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, Mesure de la diversité et protection des données personnelles » : *C.N.I.L.*, 16 mai 2007, adresse universelle : http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/dossier/diversite/communicationVD15.052_vu_parADEBET.pdf.

Pompidou Georges, discours du 18 juin 1965 à l'Assemblée nationale.

Proposition pour l'habitat : livre blanc, *Supplément à la Revue H.L.M.*, n°244, 1975.

Sarkozy Nicolas, Discours consacré à la « Nouvelle politique pour les banlieues », 8 février 2008, adresse universelle : http://www.cnle.gouv.fr/Discours-de-Nicolas-Sarkozy-Une.html.

Secchi Bernardo, Le « 5 à 7 » du 24 avril 2002, « *Comment agir sur la «* città diffusa *»* », Club Ville Aménagement, Verbatim de l'intervention, 24 avril 2002, adresse universelle : http://www.club-ville-amenagement.org/_upload/ressources/productions/5a7/2002/5a7_cva_cittadiffusa_verbatim.pdf.

Séminaire gouvernemental, *Changer la ville*, Service du Premier ministre, 7 décembre 1990, non paginé.

Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale (S.C.H.F.P.N.), *La police face à la crise des banlieues*, suppl. à La tribune du commissaire de police, n° 52, mai 1991.

Taguieff Pierre-André, entretien réalisé par Matthieu Giroux, « Le soupçon et la dénonciation remplacent la volonté d'expliquer et de comprendre », *Philitt*, 25 mai 2015, adresse universelle : http://philitt.fr/2015/05/25/pierre-andre-taguieff-le-soupcon-et-la-denonciation-remplacent-la-volonte-dexpliquer-et-de-comprendre/.

Sainte-Marie Jérôme, entretien réalisé par Vincent Tremolet de Villers, « En 2017, le clivage droite-gauche laissera place au clivage peuple-élite », *Le Figaro*, 28 août 2015, adresse universelle : http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/08/28/31001-20150828ARTFIG00215-jerome-sainte-marie-en-2017-le-clivage-droite-gauche-laissera-la-place-au-clivage-peuple-elite.php.

Union nationale des fédérations d'organisme H.L.M., *Propositions pour l'habitat : livre blanc*, 1975.

Union sociale pour l'habitat, *Données statistiques*, Congrès de Bordeaux des 27, 28 et 29 septembre 2011.

Wuhl Simon, « Discrimination positive et principes de justice », site personnel de Simon Wuhl, mai 2004, adresse universelle : http://www.simonwuhl.org/11.html.

Index Alphabétique

A

A.N.A.H. : 306, 339, 446.
A.N.R.U. : 289, 370, 448, 453 sv, 459 sv, 483, 540 sv.
A.P.L : 185 sv, 339, 351, 353.
A.S.A : 493 sv, 499 sv.
A.V.A.P. : 306.
Action foncière : 278.
Action sociale : 19, 114, 141, 190, 204, 267, 339, 353, 504, 598 sv.
Administration du Plan : 131, 189, 231
Agglomération : 48, 54, sv, 75 sv, 82 sv, 96

sv, 105 sv, 120 sv, 132, 151 sv, 164 sv, 187, 196, 234 sv, 247, 262, 281 sv, 288, 310 sv, 371 sv, 376, 397 sv, 421 sv, 425, 428 sv, 435 sv, 440 sv, 454, 463, 487, 514, 535, 541, 548 sv, 563 sv, 590, 592 sv, 601, 612 sv, 623, 628.
Aide à la pierre : 182 sv, 189.
Aide au logement : 133, 174, 183, 186 sv.
Aménagement du territoire : 44, 66 sv, 69, 73 sv, 77, 107 sv, 148, 238 sv, 260 sv, 278, 281, 301, 420 sv, 424 sv, 432, 443, 450, 469, 493, 528, 608, 618.
Amendement : 225, 323, 402, 500.
Amortissement : 91, 572.
Ancienneté : 183, 493, 499 sv, 502.
Antiracisme : 20, 125, 228, 362 sv, 368.
Architecture : 6, 35, 47, 50, 64, 93, 98 sv, 106, 110, 138, 154, 158 sv, 210 sv, 215, 306, 388, 454, 596, 611, 622.
Assimilation : 32, 41, 137 sv, 146, 243, 353, 363, 386, 401, 474 sv, 478, 527.
Assistance : 19, 139 sv, 204, 213, 274, 419.
Attribution des logements : 14, 21, 246 sv, 252, 255 sv, 258 sv, 314, 342, 350, 354 sv.
- Charte 271
- Commission d'attribution 259
- Critères d'attribution 343
- Désignation 204 sv, 256 sv, 274, 446
- Plafonds de ressources 346, 355
- Règlement départemental 256, 354
- Transparence 248
Augmentation de traitement : 500.
Austérité : 47, 175, 647.

Autorisation préalable : 297.
Avancement : 56, 493 sv, 499 sv, 502 sv.

B

Banlieues 89 : 234, 269 sv.
Banlieues rouges : 130, 135, 137.
Barème : 98, 187, 493.
Bidonville : 37, 73, 80, 110 sv, 134, 169, 184 sv, 350.
Bilan social : 249.
Budgets publics et sociaux : 568 sv, 571, 573.
Bureaux :163, 244, 322, 512, 515.

C

C.N.D.S.Q. : 33, 117, 192 sv, 200 sv, 267 sv, 270, 275 sv, 381, 504.
C.N.P.D. : 200, 270, 360, 510.
C.O.S. : 451 sv.
C.U.C.S. : 292, 301, 304, 488 sv.
Cadre de vie : 19, 23, 50, 170, 194, 203, 205, 208, 268, 279, 292, 294, 434, 440, 447, 458, 508, 592, 600, 611.
Caisse des dépôts et consignations : 93, 446, 453.
Capitalisme :13 sv, 87 sv, 122 sv, 129, 363, 425, 555.
Centre de formation des personnels communaux : 504.
Centre national de la fonction publique territoriale : 505.
Charte d'Athènes : 202.
Chef de projet : 207.
Chômage : 19, 88, 129, 138, 141 sv, 146 sv, 175 sv, 179 sv, 193, 201 sv, 215, 221, 281, 298 sv, 353, 367, 371 sv, 402, 428, 448, 528, 537 sv, 548 sv, 556, 559, 562, 566 sv, 572, 576, 634, 651.
Chrétiens-sociaux : 30 sv, 121, 169, 177, 182 sv, 189, 199, 649.
Circulaire : 21, 103, 154 sv, 164 sv, 170, 178, 181, 188, 194 sv, 201, 208, 229, 237, 257, 260, 280 sv, 295, 299, 308 sv, 360, 414, 507 sv, 510.
Citoyenneté : 20, 32, 272 sv, 278, 288, 637.
Collectivités territoriales : 85, 92, 163, 193, 207, 237, 250, 257, 279, 303, 308, 411, 414 sv, 429, 435 sv, 440, 466, 486, 590, 624.
Comité : 437.
- Balladur 437, 439 sv
- C.I.L. 92, 247
- C.I.V 208, 281, 288 sv, 292, 511
Commandement : 234, 279, 392 sv, 409, 425.
Commerce : 94, 167 sv, 285, 297 sv, 302, 322, 333, 384, 393 sv, 420, 426, 506, 626, 648.
Commission : 60.
- Commission Barre 184 sv
- Commission d'attribution 259 sv
- De l'habitation du Commissariat général au Plan 100
- Départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages 60
- Des maires sur la sécurité 191
- Des offices publics 259
- Nationale sur la réforme du logement 183
Commission européenne : 291, 343 sv, 569,

653.
Communauté urbaine : 431 sv, 438, 600.
Communiste : 20, 40, 69, 88 sv, 116, 127 sv, 156, 191, 220, 226, 230, 341, 350 sv, 353 sv, 363, 635.
Compatibilité : 72, 95, 295, 315 sv.
Compétence communale : 412, 420 sv, 429.
Composition sociale : 209, 254, 318, 354, 602.
Concentration des logements : 22, 153, 158, 161, 208.
Concentration des personnes : 340, 616.
Concertation : 106.
- C.N.D.S.Q. 267
- H.V.S. 194, 196, 204
- P.O.P.S. 257 sv
Concertation dans l'aménagement : 106.
Concours financier de l'État : 308, 451.
Concurrence : 85 sv, 123, 175, 343 sv, 364, 393, 436, 443, 470, 490, 530, 553, 590, 648.
Concurrence des territoires : 442, 584.
Concurrence victimaire : 364.
Congé parental : 501.
Conseil Constitutionnel : 250, 332, 485, 519.
Conseil d'État : 179, 204, 388, 495.
Conseil municipal : 60, 68, 261, 335, 416, 418, 435

Conseil national des villes et du développement social urbain : 277.
Constructibilité limitée : 418.
Construction neuve : 307.
Contingent : 258.
- Communal 258
- Préfectoral 340, 350,355
- Service-ville 285
Contractualisation : 207, 347, 400.
Contrat(s) : 498.
- D'accompagnement pour l'emploi 290
- De projets État-Région 207
- De travail 178, 530
- Emploi-ville 284
- Particuliers de DSQ 201
- Social 273, 637
- Territoriaux 569
Contrats de ville : 235, 249, 270, 277 sv, 281 sv, 291 sv, 302, 311, 498, 515.
Contribution (s) : 91.
- Aux charges de la ville-centre 444, 450
- Du logement social 359
- Patronales 111
- Économique territoriale 435
Contrôle de légalité : 295, 317, 418.
Convention : 311.
- A.N.R.U. 454, 483
- A.S.A. 499
- D.S.Q. 277, 303
- De délégation des aides à la pierre 312
- P.L.H. 310 sv, 487
- Ville-habitat 277
- Z.E.P. 525
Conventions de rénovation urbaine : 380 sv, 453.
Copropriété : 92, 330, 337, 451, 536.
Crimes : 382 sv.
Crise des banlieues : 108, 132 sv, 138, 141, 143, 152, 188, 448, 511, 535.
Crise urbaine : 133, 280.

D

Décentralisation : 20, 72 sv, 160, 200 sv, 248, 279, 311, 347, 353, 407, 410 sv, 420 sv, 427 sv, 431 sv, 441 sv, 466, 592, 597.
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : 479.
Déconstructeurs : 121 sv, 125 sv, 172.

Déconstruction : 32 sv, 113, 115 sv, 125, 146 sv, 162, 199, 210 sv, 221, 246.
Délégation interministérielle à la ville : 270, 277, 280, 505.
Délinquance : 89, 135, 143 sv, 148, 161 sv, 200 sv, 206, 212, 242, 278, 281 sv, 360 sv, 376 sv, 380, 382 sv, 448, 510 sv.
Délits : 382 sv.
Démocratie : 87, 119 sv, 177, 220, 232, 417, 479, 532, 605, 636 sv, 653 sv.
Démolition-reconstruction : 174, 189, 447 sv, 541.
Densification : 57, 426, 450 sv, 583, 619 sv.
Département : 54, 60 sv, 81, 122, 162, 193, 249, 251, 255 sv, 297, 308, 312 sv, 354 sv, 380 sv, 416 sv, 422, 430, 437 sv, 453, 461, 496, 498, 507, 510 sv, 542, 565 sv, 575 sv, 584, 590, 592, 595 sv, 620, 624.
Dévaluation : 175, 218 sv.
Développement social des quartiers : 18, 21, 192, 200 sv, 204 sv, 207 sv, 277, 381, 504, 514.

Développement social urbain : 21, 271, 277, 505.
Diagnostic local de sécurité : 511.
Discrimination positive : 26, 300, 358, 459 sv, 468 sv, 482 sv, 487 sv, 491, 505, 510, 517 sv, 542, 547, 550 sv, 623.
Diversité de l'habitat : 320.
Diversité des fonctions urbaines : 297.
Dotation : 314.
- De développement urbain 385, 483
- De politique de la ville 483
- De solidarité communautaire 436, 483
- De solidarité et de cohésion sociale 314
- De solidarité urbaine 285, 385, 480 sv, 484
- Générale de décentralisation 418
- Globale d'équipement 435
- Globale de fonctionnement 208, 234, 422, 435, 481
Droit à la ville : 170, 189, 211 sv, 217, 235 sv, 242 sv, 252, 255, 263 sv, 280, 297, 306, 326.
Droit au logement : 211, 237, 239, 244 sv, 249 sv, 255, 263, 280, 310, 319, 329, 338 sv, 347 sv.
Droit de mutation : 503 sv.
Droit de préemption urbain : 311, 332 sv, 393, 420.
Droit de propriété : 58, 60, 62, 85, 90, 321, 329 sv, 334, 336 sv, 387.

E

E.P.A.R.E.C.A. : 302.
E.P.C.I. : 302, 311 sv, 417, 431 sv, 453, 484, 487, 594.
Échec scolaire : 201, 206, 242, 375, 492, 507, 547.
Échelon communal : 443, 511, 591.
Effets pervers : 81, 139, 399, 455.
Égalité des territoires : 423 sv, 552, 643.
Émeutes urbaines : 32, 200, 212, 234.
Enquête publique : 315.
Environnement : 125, 136, 142, 164, 193, 243, 284, 288, 298, 312, 330, 337, 362, 377 sv, 386 sv, 391 sv, 395 sv, 434, 438, 440, 450, 458, 492, 497, 506, 541, 558, 588 sv, 618 sv.
Espaces commerciaux : 285, 302 sv.
Espaces ségrégués : 406, 488.
Établissement public : 453.
- À caractère industriel et commercial 92, 453
- De coopération intercommunale417, 431, 454, 487
- De restructuration des espaces commerciaux 285, 302
Établissement public foncier : 487.
État planificateur : 118, 126.
États-Unis : 12, 54, 88, 155, 166, 213, 219, 225, 428, 473 sv, 518 sv, 524, 527 sv, 532 sv, 544, 582, 591, 632, 646, 649.
Étrangers : 11 sv, 120, 127, 130, 135, 148, 169, 179 sv, 189, 195, 243, 247, 270, 287, 399, 469, 539, 634, 692
Exclusion : 14, 19, 22, 32, 115 sv, 127, 131 sv, 138 sv, 143 sv, 148, 154, 163, 172, 197, 202 sv, 217, 221, 228 sv, 234 sv, 237 sv, 243, 245 sv, 257, 265 sv, 269 sv, 273 sv, 276, 278, 283, 286, 290, 299, 301 sv, 312, 346, 348, 355, 357, 360, 366, 448, 480, 540, 571, 649.
Exonérations fiscales : 299 sv, 489 sv.
Expropriation : 34, 56, 67, 72, 85, 101, 169, 302, 330 sv.

F

F.M.I. : 219, 225, 647.
Fiscalité : 312 sv, 428, 431 sv, 435.
Fonction publique : 272, 469, 491 sv, 499 sv, 503, 505.
Fonctionnaires : 89, 114, 126, 160, 170, 174, 177, 192, 204, 223, 272, 283, 285, 491 sv, 498 sv, 517, 552, 556, 653.
Fonctionnalisme : 22, 55, 99, 106, 149 sv, 158, 160, 163, 167, 206, 235, 241, 285, 293, 300, 304.
Fonds d'aménagement urbain : 193.
Fonds de commerce : 393, 420.
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France : 484.
Fonds social urbain : 208, 480.
France périphérique : 13, 26, 187, 394 sv, 407, 430, 436, 441, 461, 466, 488, 539, 552 sv, 555, 562 sv, 573 sv, 583 sv, 595 sv, 601 sv, 605 sv, 617, 622, 628, 642.

G

G.P.U. : 281.
G.P.V. : 281, 541.

Gauchisme culturel : 125, 135, 165, 169 sv, 198, 228, 240, 326, 361 sv, 368, 392.
Gentrification : 17, 394 sv, 455 sv, 462 sv, 583, 585 sv, 611.
Géographie prioritaire : 488 sv, 518.
Ghetto : 10 sv, 101, 113, 122, 139, 143, 152, 155, 166 sv, 170, 173, 189 sv, 203, 205, 213, 217, 234 sv, 238, 240, 243 sv, 247 sv, 251, 253, 255, 262 sv, 305, 308 sv, 318, 328, 339 sv, 356 sv, 369, 386, 459 sv, 462, 534 sv, 586.
Gigantisme : 106, 142, 167.
Globalisation : 20, 156, 201, 226, 232, 409, 425 sv, 436, 441, 443, 464, 552 sv, 555 sv, 564, 566, 568, 577 sv, 580, 583, 585, 599, 603 sv, 616 sv, 629, 633 sv, 636 sv, 640.
Grand Paris : 381, 439.
Grands ensembles : 13, 20 sv, 29, 36 sv, 40, 54, 79, 91 sv, 96 sv, 102 sv, 118 sv, 126 sv, 129, 133 sv, 138, 148, 150, 152, 154 sv, 158 sv, 161 sv, 164 sv, 169 sv, 172, 184, 187 sv, 191 sv, 196 sv, 199, 201 sv, 204 sv, 211 sv, 216, 234 sv, 240 sv, 298 sv, 303, 330 sv, 349, 351, 357, 400, 445, 461 sv, 499, 513, 540 sv.

H

H.B.M. : 54, 86, 91.
H.L.M. : 91 sv, 94, 110 sv, 134, 158, 161, 167 sv, 182 sv, 185, 190 sv, 195 sv, 199, 204 sv, 247, 257, 259 sv, 288 sv, 307, 312, 339, 346 sv, 349 sv, 386, 399 sv, 434, 454, 536, 540, 542
H.V.S : 33, 117, 126 sv, 170 sv, 182, 188 sv, sv, 196 sv, 201 sv, 204 sv, 207 sv, 222, 248, 267, 270, 275 sv, 354, 381, 480.
Habitat : 349.
- Ancien 349, 445
- Insalubre 112, 169 sv, 184, 195, 306, 352, 445
- Privé 303
Hausse des loyers : 93.
Hyper-mixité : 211, 216 sv, 230, 239 sv, 242, 244, 250, 253 sv, 264 sv, 293, 318, 325, 328 sv, 338, 340, 347 sv, 359.

I

Identitaire : 364, 366, 459, 519, 528, 592, 598, 604, 621, 628 sv, 634, 636, 641.
Identité : 20, 71, 139, 160, 209, 266, 273, 279, 290, 345, 363, 449, 522, 527, 533, 592 sv, 598 sv, 607, 632, 637 sv.
Immigration : 15 sv, 21 sv, 31 sv, 116, 129 sv, 138, 146 sv, 156, 168 sv, 174, 178 sv, 188 sv, 196 sv, 199 sv, 204 sv, 211 sv, 215, 218, 241, 243, 246 sv, 269 sv, 283 sv, 350, 352 sv, 358 sv, 365 sv, 372, 386, 390, 401 sv, 407, 444, 459, 462 sv, 480, 521 sv, 524, 526 sv, 529, 535 sv, 551, 583, 605, 630 sv, 634 sv, 643.
Immigration récente : 21, 130, 146, 215, 407, 444, 469, 480.
Immigrés : 16, 32 sv, 124, 127 sv, 134 sv, 137 sv, 147 sv, 156 sv, 162, 169 sv, 173, 177 sv, 183, 187 sv, 191, 195, 201, 204 sv, 229, 236, 240, 242 sv, 349 sv, 354, 357 sv, 365 sv, 372 sv, 376, 399, 408, 428, 457, 462, 522, 536 sv, 539, 550, 557, 579, 583, 642, 671, 675, 689.
Impôt sur le revenu : 570.
Indemnité de sujétions spéciales : 497
Indépendance des législations : 194, 305, 310, 395, 630.
Indice synthétique : 481 sv, 484 sv.
Inégalités sociales : 172, 484, 539, 619.
Infractions : 379, 381.
Insécurité : 14, 135, 148, 188, 200, 204, 233, 360 sv, 370, 376 sv, 386, 394 sv, 402, 444, 492, 511 sv, 520, 567.
Insertion professionnelle : 303.
Intercommunalité : 271, 312, 315, 415, 421, 429 sv, 437 sv, 440, 442 sv, 466 sv, 590, 592 sv, 597 sv, 600, 604.
Intérêt général : 65, 78, 98, 295, 332, 335, 345, 412, 485, 516, 519, 552, 575.
Intérêt national : 77, 250, 421, 437, 442.
Islam : 130, 366, 638.

J

Jeunes : 19 sv, 98, 103 sv, 113 sv, 118, 128 sv, 135, 139, 142 sv, 170, 176, 180 sv, 199 sv, 202, 204 sv, 209, 215, 229, 234, 284, 287, 290 sv, 349, 360, 371 sv, 375, 400, 428, 474, 491, 511, 515, 536 sv, 546, 548, 558, 564.
Justice : 108, 203, 274, 287, 292, 345, 347, 360, 365, 473, 510, 514 sv, 519, 525, 528, 530 sv, 619.

L

Limitation de la construction : 309.

Logement : 309.
- 1% logement 540, 542
- Aide personnalisée 185, 248, 339
- Article 55 de la loi S.R.U. 254, 313, 397
- Attribution de logements 312
- Crise du logement 29, 35, 37, 76 sv, 79 sv, 82, 86 sv, 94, 96, 100, 104, 109, 111, 156 sv, 160, 169, 172, 182 sv, 188, 210, 319
- D'utilité publique 341
- Des personnes et familles défavorisées 355
- Locatifs 91, 259, 289, 308, 314, 320, 322 sv, 335, 451, 487
- Neuf 399
- Offre de 254, 317 sv, 320
- Parc 84, 313 sv
- Prix des logements 399
- Programmes de 308, 316, 319 sv, 322, 451
- Relogement 134, 169, 256, 356
- Sociaux 13 sv, 21 sv, 75, 91 sv, 111, 153, 156, 163, 165, 169 sv, 184, 194, 217, 231, 234, 244 sv, 252 sv, 260, 262 sv, 288, 291, 297, 305, 307 sv, 313 sv, 320 sv, 323 sv, 326, 331 sv, 337, 339 sv, 343 sv, 350, 353, 355, 378, 383, 395, 397 sv, 420, 451 sv, 459, 481 sv, 535, 583, 592 sv
Loi A.L.U.R. : 254.
- Densification 452, 618
- Droit de préemption 452
- O.A.P. 298, 313, 322
- P.L.A.L.H.P.D. 255
- P.L.U.I.H. 313
- P.L.U.I.H.D. 313
- PLUi 212, 298, 318
- Quota de logements sociaux 332, 397, 399
- Quotas de logements sociaux 254
- Suppression du C.O.S. 452
Loi d'orientation foncière : 151.
Loi d'orientation pour la ville : 234.
- Abrogation des ZUP 300
- Article L. 110 294
- Attribution des logements sociaux 258, 260 sv
- Bâti existant 305
- Documents de planification 389
- Droit à la ville 235, 237, 239, 280
- Hyper-mixité 239, 244
- Indépendance des législations 245, 391
- Lutte contre la ségrégation urbaine 23, 25, 154, 162, 166, 200, 209, 213, 216 sv, 235, 237, 239, 244 sv, 255 sv, 258 sv, 265, 280, 288, 293 sv, 300 sv, 304 sv, 310, 313, 318, 324, 328, 331, 369, 389 sv, 394
- Mixité fonctionnelle 244
- Mixité sociale 216, 280, 318, 324, 394
- Nouvelle donne urbanistique 200, 213, 255, 300, 369, 389
- P.L.H. 310
- P.L.U.I.H. 313
- Politique de la ville 265, 293
- Quota de logements sociaux 288
- Réhabilitation des grands ensembles 162
- Retour de l'État 331
Loi S.R.U.
- Article 55 254, 313, 397, 487
- Article L. 121-1 295, 319, 395
- D.P.U. 335
- Droit de préemption 334, 336
- Indépendance des législations 390
- Lutte contre l'étalement urbain 618
- Mixité fonctionnelle 297
- Mixité sociale 319, 324, 328, 332, 394
- Nouvelle donne urbanistique 391
- P.L.U. 418, 420
- Quota de logements sociaux 288
- Renouvellement urbain 446
- SCoT 288, 296 sv, 311, 314 sv, 319, 324, 452, 593, 618
Lyon : 82, 107, 122, 127 sv, 132, 180, 192, 234, 316, 323, 435, 439 sv, 512, 565 sv, 594, 599 sv.

M

Mai 1968 : 13, 26, 30 sv, 36, 113 sv, 116 sv, 121 sv, 126, 169, 172 sv, 177, 188, 211.
Maîtrise d'ouvrage : 303.
Mal-logés : 355.
Marseille : 82, 97, 107, 192, 204, 415, 439, 512, 565.
Médiation : 136 sv, 515.
Métropole : 14, 26, 69, 74, 122, 136, 213, 216, 264, 312, 316, 394, 407 sv, 423 sv, 436 sv, 455 sv, 458 sv, 468, 480, 482 sv, 488, 513, 536 sv, 551 sv, 555 sv, 558 sv, 561, 563 sv, 575, 578 sv, 586, 590 sv, 598 sv, 611, 614, 618, 629 sv, 643.

Ministère de la Ville : 235.
Mixité de l'habitat : 24, 149, 152 sv, 235, 293, 305, 325, 348.
Mixité des fonctions urbaines : 152, 293.
Mixité ethnique : 243, 348 sv, 355 sv, 400 sv.
Mixité sociale : 23 sv, 26, 33, 128, 133, 155 sv, 161, 197, 215 sv, 239 sv, 243, 246, 250, 253 sv, 256, 258, 262, 264 sv, 280, 288, 290, 292 sv, 297 sv, 305, 318 sv, 328 sv, 333, 338 sv, 344 sv, 354 sv, 361, 369, 394, 396 sv, 404, 420, 458, 463, 541, 553, 618, 629, 637 sv.
Mobilité résidentielle : 534 sv, 550.
Modernisation : 68, 75, 100, 117, 124, 168, 179, 184, 414, 445, 447.
Mondialisation : 20, 220, 225, 536, 567, 575, 600, 633 sv, 639, 644.
Mondialisme : 215, 230, 425, 537, 605
Mono-fonctionnalisme : 22, 99, 106, 158, 167, 285, 293, 304.

N

N.B.I. : 493 sv.
Nationalisme : 286, 631 sv, 634 sv.
Nouvelle donne urbanistique : 23 sv, 26, 182, 206 sv, 211 sv, 234 sv, 239, 244, 251, 263 sv, 276, 298, 300, 305 sv, 309, 324, 326 sv, 348, 365, 368 sv, 374 sv, 378, 380 sv, 386 sv, 389, 391 sv, 394 sv, 399 sv, 402, 405, 429, 432, 436, 441, 455, 460, 462 sv, 468, 480, 506, 516, 553, 568, 585, 599, 601, 603 sv, 628 sv, 644, 654.

O

O.I.N. : 437, 442.
Office H.L.M. : 354.
- Compétence 434, 454, 542
- Critères d'attribution 355
- Financement 185
- Insécurité 386
- Mairies 354
- Mixité sociale 355
- O.P.A.C. 92, 259
- O.P.H.L.M. 92, 259
- Office départemental 68
- Opérations 193, 196
- Organismes privés 92, 247, 259
- S.A. d'H.L.M. 399 sv
- Union des H.L.M. 183, 190, 193, 195, 199
Ordre public : 21, 32, 235, 290.
Ordre urbanistique : 26, 29 sv, 32 sv, 50, 77, 106 sv, 111 sv, 115, 117, 122, 154, 157, 165, 172 sv, 199, 210 sv, 213, 239, 244, 266, 276, 280, 293, 327, 334, 348, 386 sv, 391 sv, 436, 553, 617

P

P.A.D.D. : 316, 322, 391.
P.A.Z. : 106, 244, 300.
P.L.H. : 188, 309 sv, 320, 324, 335, 487.
P.N.R.U. : 448, 453 sv, 459, 539 sv.
P.O.P.S. : 249, 256 sv, 314, 354 sv.
Participation du public : 272, 278, 400, 686.
Paupérisation : 143, 341, 344, 558.
Pauvreté : 13, 19, 63, 111, 113, 138 sv, 173, 186, 188, 201, 203, 208, 221, 231, 247 sv, 254, 292, 338, 348, 353, 366, 370 sv, 375, 386, 394, 399, 407 sv, 427, 460 sv, 467, 482, 488, 537, 564, 567, 579.
Péréquation : 422, 483 sv.
Périmètre : 71, 94, 301, 310, 315, 331, 335, 420, 449, 487, 489, 591, 594, 599, 612.

Périphérie : 46, 99, 110, 161, 192, 394, 396 sv, 426 sv, 439, 447, 450, 457, 462 sv, 488, 520, 555 sv, 565, 578, 582 sv, 586 sv, 592, 594 sv, 599, 601 sv, 606, 612, 617, 626 sv.
Périurbain : 330, 425, 428, 456, 463, 489, 563, 565 sv, 580 sv, 584 sv, 593 sv, 599 sv, 607, 617, 619 sv, 624, 627 sv, 643.
Périurbanisation : 17, 450, 457, 462, 464, 585 sv, 600, 608, 614, 616 sv, 622
Personnes défavorisées : 183, 246, 250, 252, 255, 262 sv, 306, 312 sv, 340, 342
Plafond 342.
- De ressources 346, 355
- De revenus 342
Plan : 25 sv, 30 sv, 36 sv, 42, 44 sv, 47 sv, 58 sv, 67 sv, 89 sv, 94 sv, 106 sv, 118 sv, 123 sv, 159 sv, 174 sv, 188 sv, 192, 199 sv, 207, 219 sv, , 255 sv, 260, 267 sv, 276 sv, 281 sv, 288 sv, 291 sv, 297 sv, 314 sv, 323 sv, 388 sv, 392 sv, 396, 418, 421 sv, 430, 446, 452 sv, 456, 490 sv, 501 sv, 509, 561, 565 sv, 624 sv.
Plan :

- IXe 207
- VIe 188 sv, 237
- VIIe 67, 179, 192
- Xe 207, 276
- XIe 277, 281 sv
Plan d'aménagement de zone : 106.
Plan de sauvegarde : 92.
Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 314
Planificateurs : 30, 36, 114, 118 sv, 123, 126 sv, 174, 179, 237, 239, 365.
Planification : 36, 38, 44, 47, 55, 67 sv, 74, 77, 83, 89, 96, 101, 118, 121, 123, 149 sv, 155, 157, 160, 172, 190, 203, 222, 239, 288, 293 sv, 319, 324, 389, 421 sv, 590, 622, 625.
Plans d'urbanisme : 151, 396.
Plans sociaux : 553, 556, 566, 578.
Police : 60, 108, 127, 211 sv, 234, 286, 290 sv, 327, 378 sv, 381, 383 sv, 388 sv, 503, 510 sv, 641.
Politique de la ville : 26, 128, 132, 171, 203, 213, 230 sv, 234, 238 sv, 242 sv, 260, 263, 265 sv, 269 sv, 284 sv, 298 sv, 304, 310, 315, 325 sv, 348 sv, 357, 359 sv, 368, 370 sv, 375 sv, 380 sv, 387, 400 sv, 446, 453, 468 sv, 472, 483, 488 sv, 495, 498, 504 sv, 508 sv, 514 sv, 534 sv, 537, 539 sv, 547 sv, 553, 564, 569.
Politique sociale urbaine : 171, 192, 200.
Pouvoir de désignation : 257 sv.
Préférence communale : 355.
Préfet : 257.
- A.N.R.U. 453
- Contrôle de légalité 295
- Décentralisation 413, 416, 418
- Délinquance 360
- Droit de préemption 333, 452
- Équipements publics 86
- H.V.S. 193
- Immigration 181
- Intercommunalité 421
- Logement social 92, 259, 307, 314, 332, 339, 350
- Lotissement 60, 64, 66, 68
- P.L.H. 309 sv, 312, 315, 317
- P.O.P.S. 249, 257 sv
- Projet régional d'urbanisme 72
- Projets régionaux d'urbanisme 71
- Z.U.P. 102
Prêt locatif aidé : 185.
Prévention de la délinquance : 200, 278, 360, 510, 513 sv.
Principe de subsidiarité : 345.
Processus ségrégatif : 11 sv, 28, 64, 164, 208 sv, 212, 404.
Progressiste : 19, 39 sv, 50 sv, 54 sv, 57, 77, 93, 95 sv, 109, 111, 133, 151, 165, 197 sv.
Propriété privée : 56, 67, 78, 85, 88, 330 sv, 337.

Q

Q.P.P.V. : 298, 301, 304, 339 sv, 380 sv, 489 sv
Quartier : 192
- Centre-ville 53, 97, 105, 191, 305, 330, 356, 458, 621, 624
- Défavorisés 130, 273
- Dégradé 192, 201, 203, 207
- Prioritaire 292
Quotas : 134, 170, 291, 310, 314, 324, 357 sv, 398 sv, 469, 527.

R

R.R.S. : 374, 509 sv.
Reconstruction de la ville sur la ville : 394 sv, 397, 450, 455, 589.
Regroupement familial : 128, 134 sv, 169, 178 sv, 187, 190, 193, 248, 352, 358.
Réhabilitation : 19, 126 sv, 162, 189 sv, 195, 209, 289, 298, 303, 336, 358, 386, 445 sv.
Renouvellement urbain : 26, 281, 288 sv, 292, 335, 411, 444 sv, 454 sv, 465 sv, 541, 589, 607, 616 sv, 621.
Rénovation urbaine : 151, 188 sv, 199, 260, 292, 303 sv, 340, 347, 370, 380 sv, 383, 385, 404, 445 sv, 453 sv, 459 sv, 483, 539 sv.
Réserves foncières : 332, 621.
Responsabilité du droit : 25, 151, 161 sv, 248.
Restauration : 306, 412, 420.
Revenu de solidarité active : 371.

S

S.C.I. : 93, 261.
S.E.M. : 102, 261.
S.H.O.N. : 399.
Salaires : 91, 114, 129, 156, 175, 218, 222, 282, 559, 571 sv, 651 sv.

Sécurité : 14, 32, 89, 99, 135, 148, 191, 204, 219, 226, 233, 250, 289 sv, 294, 330, 360 sv, 369 sv, 376 sv, 386, 394 sv, 402, 447, 492, 503 sv, 510 sv, 520, 550, 567 sv, 598, 654.
Service public : 203, 229, 250, 259, 342, 345, 506, 517.
Socialisation : 245, 327, 360
Société d'économie mixte : 101
Sociologie urbaine : 114 sv, 121, 126, 131 sv, 622
Sociologues : 17, 25, 30 sv, 98 sv, 109 sv, 113 sv, 118 sv, 121, 123, 125 sv, 131 sv, 136, 138, 145, 147 sv, 152, 165, 170, 172, 174, 194, 196, 199, 205, 211, 234, 241, 243, 248, 283, 359, 365, 368, 376.
Solidarité financière : 235, 280, 422, 482 sv.
Sous-préfets à la ville : 234 sv, 279, 507.
Souveraineté : 29, 225, 605, 638, 649, 652 sv.
Spatialisation : 157, 245, 247, 255 sv.
Standard juridique : 238.
Subvention : 63, 66, 91, 185, 218, 306 sv, 344, 385, 483, 542.
Surloyer : 248, 346.

T

Taux de rotation : 493.
Taxe foncière : 489.
Taxe professionnelle : 301, 304, 435, 484.
Territorialisation : 207, 347, 368, 400, 406 sv, 443, 464, 492, 510, 517, 605.
Tournant de 1983 : 182, 215, 220, 326, 362, 408, 552.
Tournant de la rigueur : 172, 220.
Traité de Maastricht : 233, 282, 284, 554, 637, 649, 653 sv.
Transports en commun : 16, 35, 281, 377, 587, 618, 622 sv, 625 sv.

U

Union européenne : 225, 343, 345, 632, 636, 648 sv, 652.
Urbanisme opérationnel : 149, 151, 157 sv, 388, 422.
Urbanisme ségrégatif : 95, 108, 115, 132, 148 sv, 155, 157 sv, 166, 172, 188, 196 sv, 205, 209, 235, 240 sv, 266, 293 sv, 328, 386, 462.
Urbanité : 273, 294, 447, 585, 620.

V

Vacance de logement : 130, 310, 341, 352.
Ville diffuse : 394 sv, 554, 605 sv, 611 sv, 622, 629.
Violence : 50, 127 sv, 133, 136, 143 sv, 147, 152, 155 sv, 287, 290 sv, 357, 361, 364, 368, 377, 379 sv, 383 sv, 501 sv, 509, 513, 522.

Z

Z.A.C. : 106, 108, 112, 158, 162 sv, 167 sv, 170, 244, 300, 388, 420.
Z.A.D. : 335 sv, 453.
Z.F.U. : 285, 289, 301, 303 sv, 309, 490 sv.
Z.P.P.A.U.P. : 306 sv.
Z.R.U. : 299, 301, 304, 488 sv.
Z.U.P : 36, 79, 98, 100 sv, 106 sv, 112, 121 sv, 136, 151, 158 sv, 172, 237, 244, 300, 394.
Zonage : 90, 95, 149 sv, 153, 298, 307, 320, 488, 510.
Zone euro : 646, 647.
Zones prioritaires : 546.
Zones urbaines sensibles : 142, 158, 301, 394, 396, 448, 459, 462, 488, 499.

Table des matières

Sommaire.....3

Principaux acronymes et abréviations.....6
Introduction générale.....10

PREMIÈRE PARTIE : LE MOTEUR INUSABLE DU DROIT DE L'URBANISME : LE TRAITEMENT DES PROCESSUS SÉGRÉGATIFS.....28

Titre I. De la mise en place d'un ordre urbanistique à sa déconstruction (1919-1989).....34
Chapitre I. La fondation et l'affermissement du droit de l'urbanisme (1919-1968).....37
Section I. La formation d'une discipline.....38
§ I : Les premières théories d'urbanisme au XXe siècle.....38
A) Les culturalistes et les progressistes.....39
B) Par delà culturalisme et progressisme.....42
§ II : L'émergence d'un droit au XXe siècle.....43
A) Les premiers grands urbanistes.....44
1) Le courant progressiste.....45
2) Le courant culturaliste.....51
B) Deux « outils » au cœur du droit de l'urbanisme : l'aménagement et la planification.....55
1) La planification.....55
a) Les premières interventions législatives.....55
b) Le gouvernement au secours des mal-lotis : la loi « *Sarraut* » de 1928 complétée par les lois de 1930 et 1931.....61
2) L'aménagement.....67
a) Antécédents et genèse de l'aménagement.....67
b) Le Plan Prost.....69
c) La période des décrets-lois.....71
d) L'affirmation de l'État : l'apogée de l'administration centrale.....73

Section II. L'affermissement du droit de l'urbanisme à travers la politique des grands ensembles.....79
§ I : La solution des grands ensembles contre la crise persistante du logement.....79
A) Une crise aux multiples facettes.....80
1) Un parc immobilier vétuste et inadapté.....80
2) Les faiblesses du droit de l'urbanisme.....83
3) L'impossibilité pour les communes de mener une politique d'urbanisme.....84

B) La renaissance de l'État.....87
1) Un contexte idéologique nouveau.....87
2) Les moyens juridiques et financiers d'une nouvelle politique.....90
3) Le choix naturel des grands ensembles.....93
4) Production et localisation des grands ensembles.....96
§ II : L'organisation juridique des grands ensembles : les Z.U.P.....98
A) L'organisation de la politique des grands ensembles.....100
B) Un outil facilitant la création de services publics.....102
C) Une réussite contrastée.....104

Chapitre II. De la déconstruction à la destruction du droit de l'urbanisme à travers la lutte contre le « *ghetto* » (1968-1989)....113

Section I. La déconstruction du droit de l'urbanisme 116
§ I : La sociologie s'empare de l'urbanisme....117
A) La découverte d'un droit de l'urbanisme « ségrégatif *»....117*
B) L'urbanisme ségrégatif démontré par les sociologues....132
1) Une nouvelle histoire des grands ensembles....133
2) La surenchère dans les diagnostics : la sociologie dans le *ghetto*....139
a) La disqualification sociale et le cumul de handicaps....139
b) Les jeunes dans le *ghetto*....143
c) La difficile intégration des enfants de l'immigration....146
§ II : La dénonciation d'un droit de l'urbanisme « *ségrégatif* »....148
A) La ségrégation dans la planification urbaine....149
1) Le fonctionnalisme....149
2) Les documents de planification urbaine....152
B) La ségrégation dans les opérations d'urbanisme....157
1) La ségrégation provoquée par les zones à urbaniser par priorité....158
2) La ségrégation provoquée par les zones d'aménagement concerté....163

Section II. La destruction de l'ordre urbanistique : de la réforme du logement aux politiques sociales urbaines....173
§ I : Le tumulte des années 1970....174
A) Du « libéralisme avancé *» à la fin des illusions....174*
B) Une réforme annonciatrice : la nouvelle politique du logement....182
§ II : Le droit de l'urbanisme découvre « *l'habitat* »....188
A) La politique sociale urbaine à destination des périphéries dégradées : les H.V.S. 192
B) La politique sociale urbaine à l'échelle des quartiers : la C.N.D.S.Q....200

Titre II. Le traitement des processus ségrégatifs : la « *nouvelle donne* » urbanistique et ses incohérences (1989-2015)....212

Chapitre I. L'instauration du concept de mixité dans le droit de l'urbanisme....215

Section I. L'émergence de l'hyper-mixité....216
§ I : Généalogie du concept....217
A) Du « tournant *» de 1983 à celui de 1988....217*
B) La formation du concept d'hyper-mixité....230
§ II : Les jalons posés dans le droit des logements sociaux....245
A) Une nouvelle rhétorique....246
B) La surabondance de moyens....255
Section II. L'insertion de l'hyper-mixité dans le droit de l'urbanisme....265
§ I : Dans la conception extensive du droit de l'urbanisme : l'invention « *politique de la ville* »....265
A) Une politique à forte connotation morale....266
B) Des premiers échecs au mysticisme....276
§ II : Dans la conception traditionnelle du droit de l'urbanisme : la recherche de mixité par l'habitat....293
A) La recherche de mixité des fonctions urbaines....293
1) Dans la planification urbaine....294

2) Dans les Quartiers prioritaires de la politique de la ville.....298
B) La recherche de mixité de l'habitat.....305
1) Les mesures incitatives.....305
2) Les mesures impératives.....309
3) La mixité sociale dans le droit de l'urbanisme.....318

Chapitre II. L'échec de la législation actuelle : le désarroi urbanistique.....328

Section I. L'hyper-mixité : un concept ambigu et antagonique.....329
§ I : Les points antagoniques.....329
A) L'impérieuse confrontation avec le droit de propriété.....330
B) La contradiction apparente avec le droit au logement.....338
§ II : L'hyper-mixité et le leurre de la recherche de mixité sociale.....348
A) La mixité sociale : faux-nez de la mixité ethnique.....349
B) Des non-dits assourdissants.....357

Section II. Une médecine au mieux inefficace, au pire nuisible.....369
§ I : Les bienfaits invisibles.....369
A) De piteux résultats.....370
B) L'impuissance face à l'insécurité.....376
§ II : Le caractère nuisible.....386
A) La perte de cohérence du droit de l'urbanisme.....387
B) Les effets pervers.....396

DEUXIÈME PARTIE : LE DROIT DE L'URBANISME ET LE TRAITEMENT DES FORMES DE LA SÉGRÉGATION URBAINE : LE CHOIX DE LA TERRITORIALISATION.....406

Titre I. Le traitement des formes de la ségrégation : la concentration des moyens vers les métropoles 409

Chapitre I. Le phénomène métropolitain : les adaptations institutionnelles et urbanistiques. 411

Section I. L'adaptation institutionnelle au phénomène métropolitain : la *potestas* donnée aux métropoles.....411
§ I : L'échec de la décentralisation de l'urbanisme.....412
A) L'inadéquation de la réforme : la compétence communale.....413
B) La réforme à rebours de la métropolisation.....423
§ II : La solution de l'intercommunalité : l'avènement de la métropole.....430
A) Les indispensables intercommunalités.....430
B) L'aboutissement : la métropole.....437

Section II. L'adaptation urbanistique au phénomène métropolitain : la politique de renouvellement urbain.....444
§ I : La renouvellement urbain : une politique et un concept.....445
A) Un concept indiscernable.....445
B) Les formes usuelles du renouvellement urbain.....449
§ II : Le renouvellement urbain : la persistance malgré les incohérences.....455
A) Le renouvellement urbain en dépit de la gentrification.....455
B) La rénovation urbaine en dépit de la métropolisation.....459

Chapitre II. Les métropoles : principales bénéficiaires de la politique de la ville.....468

Section I. La politique de la ville : la démarche de la discrimination positive.....469
§ I : La discrimination positive territoriale.....469
A) La justification de la discrimination positive.....470
B) La pléthore d'instruments financiers, fiscaux et sociaux.....480
1) Les instruments financiers : les dotations urbaines.....480
2) Les divers fonds.....484
3) Les instruments dérogatoires.....488
§ II : La discrimination positive dans les services publics et la fonction publique.....491
A) Les fonctionnaires favorisés.....492
1) Les avantages de rémunération.....493
a) L'avantage de rémunération simple : La « *nouvelle bonification indiciaire-ville* ».....494
b) L'avantage d'avancement et de rémunération : l'avantage spécifique d'ancienneté (A.S.A.).....499
2) Les avantages de mutation et de formation.....503
B) La surabondance de services publics.....506
1) L'Éducation nationale.....507
2) La police.....510
3) La justice.....514

Section II. La politique de la ville : une réussite contrastée.....518
§ I : La discrimination positive : une démarche contestable.....518
A) Les défauts intrinsèques de la discrimination positive.....519
B) Éléments de droit comparé.....526
§ II : Le bilan contrasté de la discrimination positive territoriale.....533
A) Les réussites.....534
B) Les échecs patents.....542

Titre II. Le droit de l'urbanisme et le traitement de la ségrégation urbaine : la périphérie délaissée 553

Chapitre I. La périphérie : des territoires en crise négligés.....555

Section I : Des territoires en difficulté.....555
§ I : La recomposition des territoires.....556
A) Une spécialisation accrue des territoires.....556
B) Des territoires accablés.....562
§ II : L'amenuisement du mécanisme de cohésion territoriale.....567
A) Un mécanisme efficace de cohésion territoriale1.....568
B) Un mécanisme menacé.....573

Section II. La « *France périphérique* » inorganisée.....579
§ I : Les freins urbanistiques.....579
A) Le concept de « France périphérique *».....580*
B) L'urbanisme contre la « France périphérique *».....585*
§ II : Les freins institutionnels.....589
A) Gouverner la « ville périphérique *».....590*
B) Le rejet du département.....595

Chapitre II. La fin de la « *nouvelle donne* » urbanistique ?.....605

Section I. La prise en compte de la « *ville diffuse* ».....606

§ I : L'approche générale du concept.....607
A) L'émergence de la « ville diffuse *».....607*
B) Les caractéristiques de la « ville diffuse *».....611*
§ II : La volonté d'organiser la « *ville diffuse* ».....617
A) La « ville diffuse *» : une réalité à prendre en compte.....617*
B) La « ville diffuse *» durable.....622*

Section II. Le dépérissement de la « *nouvelle donne* » urbanistique.....630
§ I : L'usure par la question identitaire.....631
A) La renaissance du nationalisme.....632
B) Les formes de ce nationalisme : les nouveaux radicalismes.....639
§ II : L'usure par la question économique.....644

Conclusion générale.....655

Bibliographie.....660

Index alphabétique.....702

Table des matières.....711