

Thomas Kirszbaum

DISCOURS ET PRATIQUES DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS

LA PÉRIODE DES GRANDS PROJETS DE VILLE¹

À la fin des années 1990, responsables publics et experts de l'urbain sont saisis d'une inquiétude que condense l'image de « la ville éclatée » (May *et al.*, 1998). La litanie des qualificatifs désormais accolés à la ville – balkanisée, fracturée, en archipel... – sonne comme un avertissement à la République. Ses fondations seraient minées par la dissolution des interdépendances sociales et territoriales, lisible dans le repli des riches et des pauvres sur leurs territoires respectifs. Des voix s'élèvent pour réclamer un sursaut républicain qui redonne à l'État sa fonction de « garant de la cohésion sociale et territoriale » (Delevoe, 1997) et inciter la puissance publique à renforcer sa capacité d'organiser « la ville de demain » (Sueur, 1998). Après quelques flottements, le gouvernement Jospin nomme un ministre délégué à la Ville, Claude Bartolone. À ce dernier et ses conseillers, les élus des villes vont tenir en substance ce langage : « La République est en jeu dans les quartiers sensibles. Il est de la responsabilité de l'État d'intervenir, non seulement parce que ses services sont en première ligne, mais au nom de la préservation du modèle républicain. Nous élus, ne pouvons faire face avec nos moyens propres. Un effort exceptionnel doit nous aider à affronter un enjeu qui dépasse nos villes pour intéresser la nation tout entière ».

L'annonce de cinquante Grands projets de ville (GPV), en 1999, pièce centrale d'un « programme national de renouvellement urbain », a été la principale réponse de l'État. Dotés d'une enveloppe conséquente de crédits d'État (15 millions d'euros, en moyenne par GPV, sur six ans)², ils promettaient de « changer de braquet » dans le traitement des quartiers réputés les plus « lourds », ce que les Contrats de ville, au nombre de 247 ne pouvaient faire avec leurs moyens propres. L'idée n'était pas nouvelle. Des Grands projets urbains (GPU) avaient été expérimentés à partir de 1994 sur une douzaine de sites. Mais selon le bilan des pouvoirs publics, ces GPU avaient failli sur deux points essentiels : très centrés sur le traitement urbanistique des quartiers, ils avaient négligé les dimensions sociale et économique de leur revitalisation ; la place de ces quartiers dans les dynamiques

d'agglomération n'avait pas été suffisamment réfléchie, notamment parce que les élus locaux ne s'étaient pas assez impliqués dans une démarche qui restait largement pilotée par l'État central³. Plus proche en cela des



Des enfants jouent au football sur une pelouse où les buts sont formés avec des caddies du centre commercial voisin.

stratégies « intégrées » de renouvellement urbain à l'œuvre dans divers pays européens, la démarche des Grands projets de ville se voulait résolument globale (urbaine, sociale et économique), intéressant à la fois l'échelle des quartiers et celle du temps long de la production des villes (Cavallier, 1999). À ce titre, elle se distingue du « Programme national de rénovation urbaine » (PNRU), engagé par Jean-Louis Borloo, lequel marque le retour d'une approche focalisée sur le

1. Cet article s'appuie sur des matériaux rassemblés à l'occasion d'une recherche comparative sur les Grands projets de ville (GPV) et la politique américaine des *Empowerment Zones*. Côté français, l'enquête a porté sur les GPV de Grigny/Viry-Châtillon et Marseille (Kirszbaum, 2002).

2. Trente Opérations de renouvellement urbain (ORU) étaient également annoncées, avec des financements nettement moins importants ; 40 nouvelles ORU ont été engagées deux ans plus tard.

3. Délégation interministérielle à la ville : *Les Grands projets urbains dans la politique de la ville*. Bilan-évaluation, janvier 1998.

seul traitement urbain des quartiers et conduite à cette seule échelle. Le discours de justification du PNRU concerne les seuls quartiers à normaliser, alors que le discours sur le renouvellement urbain dans les Grands projets de ville se présentait comme un discours sur la ville. La dénonciation du « ghetto » permet néanmoins d'établir une filiation idéologique entre ces deux politiques, qui s'accordent sur le diagnostic (l'échec de l'intégration des immigrés dont témoignent leurs regroupements résidentiels) et ne diffèrent que partiellement (à propos de l'approche globale et de l'échelle de traitement) quant aux solutions.

La ville comme métonymie de l'intégration des immigrés

Ni le renouvellement urbain, ni la rénovation urbaine ne s'affirment directement comme des volets substantiels de la politique d'intégration des populations immigrées ou d'origine immigrée, tout en l'étant dans la mesure où ils s'adressent en priorité aux quartiers où sont concentrées ces populations. S'il évoquait incidemment la nécessité d'une « réflexion poussée sur l'intégration des populations issues de l'immigration », le discours officiel sur les GPV ne faisait pas des minorités ethniques la cible explicite du programme, sinon à travers la dénonciation du « ghetto » : « Lorsqu'un quartier devient un ghetto, il faut réagir puissamment », déclarait le ministre, lors de la présentation du programme GPV aux acteurs locaux⁴. Depuis la Loi d'orientation pour la ville (1991), le ghetto est un terme codé qu'utilisent les responsables publics pour désigner les regroupements résidentiels d'immigrés (ou supposés tels) et signifier l'échec de leur intégration. Qu'est-ce qu'un ghetto, selon la vulgate, sinon l'inverse même de l'intégration républicaine, c'est-à-dire une situation urbaine marquée par des relations exclusives de l'individu avec son groupe d'appartenance, par sa soumission aux règles particulières de ce groupe et, finalement, par un défaut d'allégeance à la communauté nationale ? Le quartier « ghetto » est une métonymie de la « communauté », au sens que lui donne le discours républicain, celui d'une organisation faisant obstacle à l'émancipation sociale des individus. Inversement, la ville renouvelée est une métonymie de la « société ». Cette « ville capable de faire société » (CNV, 2001) multiplie les occasions de contacts entre ses habitants, fait prévaloir une norme commune de civilité et de légalité et enracine le sentiment d'appartenance de chacun à cette communauté transcendante qu'est la nation. Il n'est donc pas besoin d'un discours explicite sur l'intégration des populations immigrées dans le renouvellement urbain, car s'intégrer à la ville, c'est sortir de sa communauté particulière pour s'intégrer à la société.

Le renouvellement urbain est d'abord un discours sur une ville qui doit refaçonner des liens d'interdé-

pendance entre les territoires et les habitants qui la composent. Il s'agit de réinstaurer des « échanges entre les quartiers et l'agglomération »⁵ et de « donner (aux habitants) la force de sortir de leurs quartiers et de se frotter à la culture et au mode de vie de toute la ville », pour « encourager les échanges de tous vers les quartiers de tous »⁶. Cette conception de la ville rappelle la vision durkheimienne de l'intégration comme produit de l'interdépendance – ou solidarité organique – des parties dans un tout – la société – garant de leur cohésion (Durkheim, 1893)⁷. Or, la lecture républicaine de Durkheim voit dans l'extension de la solidarité organique un principe d'affaiblissement des liens ethniques (Durkheim se réfère en fait à l'hérédité) au même titre que de toutes les « solidarités par similitudes » (cf. notamment Schnapper, 1998).

À l'instar de cette sociologie fondatrice de la pensée républicaine de l'intégration, on trouve dans le discours national sur le renouvellement urbain et les GPV une même hantise de l'anomie, qui prend ici la forme du conflit urbain : il faut « éviter que la balkanisation du tissu urbain ne consacre l'existence de groupes plus ou moins antagonistes qui, au mieux, s'ignorent mais finissent par se redouter, puis se combattre », lit-on dans le rapport Cavallier ; la ville « court des risques importants de ruptures de toutes natures et d'oppositions fortes entre ses populations », renchérit le Conseil national des villes dans une première évaluation des GPV (CNV, 2001). Le renouvellement urbain et les GPV dessinent *a contrario* l'horizon d'une « ville réconciliée »⁸, où l'on pourra « mieux vivre ensemble »⁹. Mais apprendre à vivre ensemble, c'est aussi « respecter les règles de la vie en société »¹⁰. Comme le précise un responsable national, « l'enjeu des GPV était clairement celui de la maîtrise de l'espace du quartier et du rétablissement de la règle par l'urbain. La société se donne des règles qui doivent jouer pour ces territoires, de l'immeuble à l'espace public ».

L'ambition ultime des Grands projets de ville est la réintégration des quartiers dans la communauté nationale. « Chacun, quels que soient ses origines, son lieu de résidence et son statut social doit se sentir apparte-

4. Rencontres nationales du renouvellement urbain et des Grands projets de ville, Vaulx-en-Velin, 10 décembre 1999.

5. Cahier des charges national des GPV.

6. Claude Bartolone, Vaulx-en-Velin, 10 décembre 1999.

7. Le surgissement d'une « nouvelle question urbaine » a ainsi été analysé comme un symptôme de l'affaiblissement du principe de solidarité organique cher à Durkheim (Donzelot J., Jaillet M.-C., 1997).

8. Selon l'expression de P. Vignaud (1999) à qui le ministre de la Ville a commandité une réflexion sur le renouvellement urbain.

9. Les rencontres nationales des GPV (Vaulx-en-Velin, 10 décembre 1999) étaient organisées sous ce thème : « Renouveler nos villes pour mieux vivre ensemble ».

10. Délégation interministérielle à la ville, *Les Grands Projets de Ville*, décembre 1999.



Vêtue d'un boubou, la responsable du service des étrangers au commissariat de Juvisy arrive avec son mari au centre culturel Sidney Bechet, le 20 juillet 2002, pour assister sur l'invitation des organisateurs à un concert de musique malienne.

nir à la même communauté de vie et de destin », affirmait la « nouvelle ambition pour les villes »¹¹. Autrement dit, les habitants ne devraient plus s'identifier à une communauté particulière, mais à la ville envisagée comme une communauté transcendante, c'est-à-dire comme l'expression même de la République, dès lors que celle-ci aura su combattre les effets dissolvants de la ville éclatée. « Le renouvellement urbain doit renforcer la République, pour que chacun se sente concerné par les trois mots de la devise inscrite au fronton des mairies », proclamait le ministre¹². L'intégration sera donc parachevée quand les habitants se reconnaîtront dans les valeurs de la communauté nationale, conformément à la tradition française de « nation civique » qui, par opposition aux « nations ethniques », est un « plébiscite de tous les jours », selon le mot fameux de Renan.

De l'implicite à l'explicite : propos d'acteurs locaux

Les conventions de GPV, signées localement entre l'État et les collectivités, ne sont pas plus explicites que le discours national. On y observe le même déplacement d'un discours sur l'intégration des « immigrés » vers un discours sur la ville. Lorsque l'anonymat leur est garanti, les acteurs locaux que nous avons interrogés à Marseille et Grigny/Viry-Châtillon rétablissent la liaison entre le thème officiel (la ville) et l'enjeu implicite (lutter contre le ghetto). Ils évoquent ainsi sans détour la dialectique négative de l'espace et de l'intégration, imputable aux regroupements résidentiels : « Intellectuellement, cela pose un problème d'avoir un lieu composé à 99 % par une communauté, dit un responsable de l'État. Il me semble que c'est de l'anti-

intégration » ; « nous n'avons pas cinquante scénarios, dit un technicien, soit nous allons vers la situation américaine et chacun se retrouve dans sa communauté, soit nous tentons de créer de la mixité pour éviter des situations mono-communautaires ».

Les acteurs locaux s'accordent pourtant à reconnaître l'extrême diversité des nationalités et des origines présentes dans les quartiers concernés par les GPV. Il est rarement question de lieux dominés par un seul groupe ethnique, sauf à l'échelle fine des cages d'escaliers. Mais le danger de « dérive communautaire », pour reprendre une expression qui fait florès localement, commencerait à poindre quelle que soit l'ampleur du regroupement. Outre le préjudice pour les intéressés (« ils se condamnent eux-mêmes », dit un élu), le danger majeur serait celui du conflit de cohabitation avec les autres. Conflit avec ceux qui vivent dans le quartier et qui « ont du mal avec la religion des autres » (un technicien municipal), qui ne supportent pas « la cuisine et les odeurs » (un logeur) ou « le marché sur lequel on ne trouve plus une côte de porc » (un élu). Mais aussi, et peut-être surtout, conflit avec ceux qui résident aux franges du quartier : « Les regroupements d'immigrés sont gênants pour les Français de souche qui ont du mal avec la culture de l'autre et qui vivent dans les quartiers environnants, là où le Front national fait ses meilleurs scores. Le ghetto est d'abord un problème d'image pour la société et la concentration de ce type de populations ne cadre pas avec la norme sociale, avec l'imaginaire des gens de l'extérieur », explique un technicien municipal.

11. Conseil interministériel des villes, relevé de décisions, 1998.

12. Vaulx-en-Velin, 10 décembre 1999.

Le renouvellement urbain semble dessiner pour ces quartiers un horizon où les minorités ne seraient jamais majoritaires sur un espace donné. « Le but est que ce territoire ressemble aux autres territoires et que les gens de ce territoire ressemblent aux gens des autres territoires », affirme un autre technicien municipal. Il faudrait pour cela que le quartier reflète la diversité statistique des composantes de la société nationale ou locale, comme le précise ce responsable municipal : « Des quartiers normalisés sont des quartiers où se rencontrent les mêmes situations que dans une société moyenne, où l'on retrouve des retraités, des jeunes, des salariés, des chômeurs, etc. Le mélange ethnique fait partie des critères de normalité si l'on veut qu'ils soient à l'image de la société ».

Certains de nos interlocuteurs font, à titre personnel, l'éloge des solidarités ethniques dans les quartiers, comme en témoignent ces propos : « on voit dans les repas interculturels la volonté d'échanger avec les autres » (un travailleur social), « la diversité ethnique est une richesse » (un responsable associatif), « la diversité ethnique est le laboratoire de la ville » (un technicien de la politique de la ville), etc. Mais ces zélateurs des « quartiers populaires » (euphémisme courant dans la politique de la ville pour désigner des quartiers ethniques) ne sont pas en phase avec la philosophie domi-



Des policiers (dont l'un est équipé d'un flash-ball, à gauche) patrouillent dans la cité de la Grande-Borne à Grigny, sous le regard des jeunes.

nante des Grands projets de ville, celle que défendent notamment les élus et les techniciens municipaux¹³. Cette philosophie n'est en rien hostile aux relations interculturelles pourvu qu'elles se nouent à l'échelle de la ville et non du quartier. « Quand nous parlons d'intégration républicaine, cela traduit la volonté que les gens s'approprient la ville à tous les niveaux », dit un élu. Cette « appropriation », qui est aussi celle de la ville – c'est-à-dire de la société – sur les populations concernées, passe dans les GPV par la conjonction de deux stratégies centrales, l'une tournée vers la mixité dans l'espace résidentiel, l'autre vers la mixité dans les espaces publics. Leur but commun est de rétablir une dialectique vertueuse de l'espace et de l'intégration.

La dissolution des regroupements résidentiels et ses impasses pratiques

Le premier objectif des Grands projets de ville est de mettre fin à la spécialisation sociale – et implicitement ethnique – des quartiers, par la dédensification du logement social. Dans la panoplie des instruments recommandés par l'État (démolitions, réhabilitations, remodelage, constructions nouvelles, diversification des types de logements...), les démolitions sont la voie royale, les GPV et les ORU étant les secteurs privilégiés d'un programme national de démolitions engagé à la fin des années 90 et amplifié depuis lors. Mais les logements sociaux démolis ne devaient pas être reconstruits aux mêmes endroits, ou alors sur d'autres segments du marché (locatif intermédiaire, accession à la propriété...), « afin d'éviter de reconstituer des ghettos », selon l'expression du ministre de l'époque¹⁴. Les GPV devaient par conséquent faire jouer les solidarités politiques entre villes, à l'échelle des agglomérations¹⁵. Agir à cette échelle faciliterait aussi la maîtrise du peuplement pour freiner l'afflux de « populations fragiles » (l'expression est celle du cahier des charges national des GPV) dans les quartiers d'habitat social. Restait la question névralgique du relogement des habitants dont l'habitat serait détruit ou transformé. Le discours national les assurait du droit à demeurer sur place s'ils le souhaitaient. Le renouvellement urbain ne devait pas aboutir à expulser les populations résidentes, à la manière des opérations de rénovation urbaine pratiquées dans les années soixante. Il ne s'agissait pas d'organiser une translation autoritaire des habitants vers d'autres quartiers, mais de freiner en amont l'arrivée de populations non désirées et de faciliter en aval les parcours résidentiels grâce au « rééquilibrage » du parc social à l'échelle des agglomérations. La méthode se voulait respectueuse des désirs individuels, mais l'objectif implicite demeurait la dissolution des regroupements résidentiels, sans que soit résolue la contradiction potentielle entre le désir des gens de se regrouper et celui de la société de les disperser.

Le message national a été largement entendu par les professionnels et les élus locaux concernant les opérations de démolition et de diversification de la typologie des logements à entreprendre dans les quartiers, même si, pour l'heure, ces opérations n'ont qu'une

13. Sur cette ligne de partage des acteurs de la politique de la ville entre éloge des quartiers populaires et dénonciation du ghetto, cf. Daniel Béhar (1995) ; sur le niveau d'adhésion au mot d'ordre de la mixité selon la position dans le système d'acteurs local, cf. T. Kirsbaum (1999).

14. Claude Bartolone, 14 décembre 2000.

15. C'est une différence majeure, avec le programme de rénovation urbaine engagé par l'actuel gouvernement.



Une famille de Grigny La Grande Borne pose avec ses amis pour l'enquête photographique de la CDC sur les sites en renouvellement urbain.

ampleur limitée à Grigny/Viry-Châtillon et Marseille. Dans le premier cas, la valeur urbaine du quartier de la Grande Borne, créé par l'architecte Émile Aillaud, a joué contre une restructuration poussée de l'habitat. Le projet urbain prévoit « seulement » 250 à 300 démolitions pour un quartier qui compte près de 3 700 logements et il n'est pas prévu de modifier le statut social du parc de logements. Comme à Marseille, la raison souvent invoquée est l'emprise de la municipalité communiste de Grigny sur ce quartier d'habitat social. Certains doutent de sa volonté sincère d'en modifier substantiellement les équilibres actuels. Mais l'objectif officiel demeure l'attraction d'une population nouvelle. Et comme le changement de statut du parc n'est pas un levier d'attractivité suffisant, le GPV se propose d'agir globalement sur la qualité urbaine du site en travaillant sur les cheminements, les équipements et les services de proximité, la résidentialisation, les espaces verts... Le texte de la convention de GPV renseigne sur l'ordre des priorités locales : « Améliorer la qualité urbaine pour : d'une part redonner une attractivité aux principaux quartiers et leur rendre une place (conforme aux finalités relatives à la mixité sociale) dans l'offre résidentielle du centre et nord de l'Essonne ; d'autre part améliorer les conditions de vie sociale des habitants ».

Le projet urbain concerne également la gigantesque copropriété de Grigny II (4 900 logements), dont une fraction est la proie de marchands de sommeil. Un temps envisagée, sa démolition partielle a été abandonnée en raison de son coût prohibitif, au profit d'un outil de portage immobilier visant à restructurer et requalifier 450 petits logements actuellement sur-occupés par une population qui arrive sur le site par des filières ethniques. L'idée est d'augmenter les prix de cession et de revendre ces logements à une clientèle solvable.

La réussite de ces stratégies suppose de maîtriser les flux résidentiels entre le territoire du GPV de Grigny/Viry-Châtillon et son environnement. L'objectif affiché est de travailler sur un « stock constant » de population, ce qui suppose de rompre avec la pratique des acteurs départementaux qui s'étaient entendus, jusque-là, pour loger un grand nombre de ménages « indésirables » de l'Essonne à la Grande Borne. Sous la pression des deux municipalités, le préfet a imposé une nouvelle orientation à ses services, désormais liés par une convention « habitat et peuplement » conçue pour « alléger la charge sociale du territoire ». L'accueil de nouveaux entrants à bas revenus n'est pas exclu, mais subordonné à un accompagnement social serré. En sens inverse, le GPV voudrait organiser le relogement, vers d'autres communes, des ménages précaires arrivant dans la copropriété de Grigny II et qui ont tendance à se reporter, dans un second temps, sur le parc social de la Grande Borne. Mais aucun dispositif opérationnel n'a vu le jour pour organiser de tels parcours résidentiels. En amont comme en aval, les acteurs du logement ne parviennent pas à honorer leurs engagements, n'ayant souvent d'autre site que celui de la Grande Borne à proposer aux mal-logés du département.

L'objectif officiel du GPV de Marseille est le rééquilibrage de l'offre locative sociale entre le nord et le sud de la ville, à la faveur de démolitions conduites dans les quartiers nord. Cet objectif, imposé par la Délégation interministérielle à la ville, ne paraît pas crédible à la plupart des acteurs locaux, persuadés que les habitants des quartiers nord souhaitent y rester, et conscients que les élus des quartiers sud ne les accueilleront pas les bras ouverts. « À quoi bon se bagarrer pour implanter dans les quartiers sud des logements sociaux qui

À Grigny La Grande Borne,
tout est prêt pour accueillir
les visiteurs.



S. Lacombe/Caisse des dépôts et consignations

profiteront surtout à des cadres moyens », s'interroge un acteur du logement. Pragmatique, l'équipe du GPV a réduit son ambition en projetant la reconstruction dans les 2^e et 3^e arrondissements du parc démolit dans les 15 et 16^e, soit un rééquilibrage interne au territoire couvert par le GPV. Rien ne garantit cependant que les élus (de gauche) des deux arrondissements centraux accueilleront plus favorablement ces nouveaux logements sociaux que ceux des quartiers sud (de droite). Le faible contrôle politique sur les pratiques d'attribution des bailleurs rendrait de toute façon difficile de prévenir la reconstitution des regroupements que l'on cherche à dissoudre. Ces divers obstacles se conjuguent pour renforcer le *statu quo* résidentiel. Sauf à envisager une densification des quartiers d'habitat social, contraire à l'objectif affiché, la mixité ne se fera pas dans les cités d'habitat social, mais à une échelle plus large, en urbanisant par exemple les vastes réserves foncières du territoire couvert par le GPV qui pourraient accueillir les salariés d'entreprises installées sur le secteur voisin de l'opération Euroméditerranée. L'habitat ancien, encore présent dans les « noyaux villa-geois » situés à proximité des cités d'habitat social, offre aussi des potentialités pour l'accession à la propriété, qui conforterait un mouvement de gentrification déjà amorcé dans ces quartiers ayant conservé leur pittoresque. La composition sociale et ethnique semble donc pouvoir évoluer à l'échelle du GPV, mais au prix d'une hétérogénéité accrue des micro-territoires qu'il englobe, et sans effet sur le peuplement des cités HLM.

La perspective d'une mixité résidentielle à l'échelle de l'agglomération est encore plus incertaine. Le GPV de Marseille annonçait que le Programme local de l'habitat (PLH) communal serait révisé par un PLH intercommunal élaboré dans le cadre de la nouvelle Communauté urbaine. Ce PLH intercommunal devait fixer

des objectifs quantitatifs d'accueil en référence à la loi Solidarité renouvellement urbains (SRU). Mais les petites villes périphériques qui n'ont souvent aucun logement social sur leur territoire, craignent par-dessus tout « l'envoi » de Marseillais des quartiers nord. Alors même que les textes donnent compétence à la Communauté urbaine en matière de politique de la ville et d'habitat, il a été décidé que le PLH intercommunal exclurait le secteur HLM de son champ d'intervention !

Ce premier ensemble de réponses à l'enjeu de l'intégration des minorités ethniques se préoccupe de leur distribution harmonieuse à toutes les échelles résidentielles. Cette formule d'intégration *dans* la ville, par la dissolution des regroupements résidentiels, se heurte à des contraintes politiques (instrumentation clientéliste du logement social, refus d'accueil des secteurs « protégés »), gestionnaires (les pratiques d'attribution des bailleurs) et au désir des gens eux-mêmes. Dans les deux villes, la réalisation de l'objectif de mixité résidentielle se limite, en pratique, à un meilleur dosage des entrants ou des ménages relogés, selon leurs origines ethniques, « avant l'arrivée de Français de souche qui prendra des années », dit un acteur du logement. « En termes de relogement, poursuit-il, vous ne mettez pas une famille turque à côté d'une famille kurde. Pour le reste, l'appréciation se fait en fonction des risques de trouble ». « Inévitablement, on doit prendre en compte la variable ethnique et nationalitaire dans l'équilibre social, ajoute un autre. Il y a des populations qui ne se supportent pas. Le principe est une ethnique, un logement ». Une autre manière de maîtriser les équilibres internes du quartier consiste à transformer la taille des logements à l'occasion d'opérations de restructurations : « On fait de la mixité des générations pour éviter de n'avoir que des familles nombreuses, explique un responsable

municipal. Il est plus difficile de dire que l'on fait de la mixité entre les ethnies ».

Le partage des espaces publics, antidote au repli communautaire

Les Grands projets de ville déploient une seconde ligne stratégique qui vise cette fois l'intégration *par* la ville. L'objectif demeure la relation à l'autre, non plus dans l'espace confiné du logement et de ses ramifications immédiates, mais par la ville comprise comme un espace commun, que les GPV doivent contribuer à faire advenir grâce à l'ouverture réciproque des quartiers et de la ville.

Le constat de départ est l'enfermement dans le quartier qui limite les occasions de contacts avec d'autres que les proches : « Ces habitants voient toujours les mêmes gens, observe un technicien de l'urbain. Dans un quartier normal, on ne voit pas toujours ses voisins ». La clôture physique et la compacité des quartiers rejaillirait sur « le mental des populations » (un responsable de l'État), en générant une identification excessive au quartier vécu comme « un cocon » (un responsable municipal). Un enjeu majeur des projets urbains consiste donc à substituer l'appartenance à la ville à l'identification au quartier. Celui de la Grande Borne à Grigny se propose de rompre le caractère monolithique du site pour y créer des sous-quartiers, « afin que les gens cessent de dire j'habite la Grande Borne » (un élu). Le projet urbain comporte ainsi un chapitre intitulé « Vivre dans les Grandes Bornes ».

Mais l'ambition ne se limite pas à la requalification du quartier. Il s'agit également d'effacer la rupture physique et symbolique avec son environnement en « noyant le quartier dans le tissu urbain pour que l'on ne se rende même plus compte que l'on se trouve à la Grande Borne », précise un technicien du GPV. L'intervention urbaine porte donc au moins autant sur le tissu environnant que sur le quartier lui-même. Cette option est plus systématique encore à Marseille, où l'équipe du GPV a convaincu les décideurs de centrer principalement l'intervention urbaine sur les « noyaux villageois ». L'idée étant de « renforcer le sentiment d'appartenance » des habitants des cités d'habitat social à ces futurs pôles de centralités. Un axe fort du projet marseillais porte sur les déplacements urbains et notamment les liaisons entre ces noyaux villageois et le reste de l'agglomération. Le but est de « rendre la ville accessible pour tous et à toutes les échelles – quartier, ville entière – dans toutes ses dimensions – administrations, services privés, activités ludiques et culturelles... On aura fait la ville quand on aura créé ce frottement quotidien des uns et des autres, quand chacun fera partie d'un ensemble où tout le monde accède librement, quel que soit le motif de sa venue », explique un responsable du GPV.

Les transports présentent cet avantage qu'ils ouvrent la ville au quartier autant que le quartier sur la ville. Le

but n'est pas seulement de faciliter la mobilité des habitants des « cités », mais d'inciter d'autres citoyens à se rendre dans leurs quartiers. Encore faut-il qu'ils aient quelque chose à y faire. D'où l'intérêt d'implanter des équipements et des services attractifs à l'échelle de l'agglomération qui, en s'articulant aux projets de transports, permettront à d'autres citoyens « de venir les fréquenter et de se mélanger avec les habitants », (un technicien municipal). Le noyau villageois de Saint-Antoine, situé à proximité de la cité du Plan d'Aou, devrait par exemple accueillir un pôle d'échange à l'emplacement d'une gare désaffectée qui sera réouverte sur la ligne Aix-Marseille. Ce pôle d'échange sera multifonctionnel grâce à l'ouverture de commerces et, sur-



J. Robine/AFP
Une femme en robe de mariée traverse la cité de la Grande Borne à Grigny pour se rendre à son mariage. Une mise en scène des jeunes de l'atelier photo organisé par l'AFP.

tout, d'une bibliothèque-médiathèque ouverte aux citoyens de tous horizons, alors que certains défendaient au départ l'idée d'un lieu destiné à la population voisine, dont ils demandaient que soient reconnues les pratiques culturelles ethniques. D'autres projets vont dans le même sens, comme la création d'une trame verte ou d'un équipement récréatif « glisse et glace ».

Pour attirer des gens de l'extérieur, c'est le regard porté sur les quartiers qu'il faut changer, en les rassurant sur le fait que les règles communes d'usage de la ville s'y appliquent bien. Les métaphores les plus courantes pour décrire le but à atteindre sont « l'aération » et la « lisibilité » de ces ensembles fermés sur eux-mêmes et dont l'usage mal défini contribue « à laisser des espaces de non-droit où l'on peut faire ce que l'on veut », comme le dit la plaquette de présentation du projet urbain du Plan d'Aou à Marseille. L'un des axes forts de ce projet est la création d'une rue nouvelle, pensée comme l'épine dorsale du quartier rénové. « Sur un plateau fabriqué comme une forteresse, créons une vraie rue comme dans tous les quartiers de Marseille, un axe sociable, où les gens se croisent et se retrouvent. Cette rue nouvelle doit avoir un impact sur les gens, leur permettre de vivre comme tout citoyen urbain », affirme la plaquette. Le projet pour la Grande Borne ne promet pas autre chose, qui prévoit

deux traversées majeures pour « entrer, sortir et traverser les Grandes Bornes ». « Une rue dans la ville, c'est une sécurité passive, explique un responsable municipal. Il faut pouvoir traverser le quartier pour voir les gens et en avoir moins peur ».

Les limites d'une citoyenneté urbaine

Apprentissage de la relation à l'autre, respect des règles et sentiment d'appartenance : les Grands projets de ville s'affirment comme les leviers d'un accès des habitants à la citoyenneté qui, dans la tradition républicaine, marque l'aboutissement du processus d'intégration. L'agrégation spatiale des minorités ethniques est en effet jugée incompatible avec une pleine citoyenneté : « Il faut tout faire pour éviter la constitution de ghettos où les habitants ne bénéficieraient plus d'une citoyenneté réelle »¹⁶. L'intégration dans et par la ville crée-t-elle les conditions d'une citoyenneté « réelle » ? On peut en douter tant les dimensions constitutives de la citoyenneté – la participation aux processus de décision politique et l'acquisition d'un statut socio-économique – paraissent négligées dans les Grands projets de ville, au profit d'une citoyenneté urbaine.

L'espace public y est surtout compris comme celui de la relation à autrui dans l'espace physique de la ville, et non comme celui de la participation à la délibération politique. Selon le cahier des charges national des GPV, la participation des habitants devait permettre « de conforter le sentiment d'appartenance à la collectivité, condition nécessaire à la citoyenneté, et d'adapter les logiques, les fonctionnements et les organisations des institutions publiques ». Les expériences de Grigny et de Marseille montrent que les projets urbains ne sont en réalité amendables qu'à la marge par les habitants, une fois que l'essentiel de leur contenu a été décidé par les institutions. Quant aux dimensions socio-économiques de ces projets, la conception de la citoyenneté qui prévaut est celle de droits octroyés d'en haut par la « mobilisation du droit commun ». Les habitants sont ainsi entièrement tributaires des bonnes volontés institutionnelles.

Derrière le mot d'ordre de mobilisation du droit commun, l'ambition des Grands projets de ville était de stabiliser le mouvement de balancier entre l'urbain et le social qui a scandé, depuis ses origines, l'histoire de la politique de la ville. La dissociation de l'urbain et du social dans les GPV pouvait être admise, mais seulement entre le temps long de la restructuration urbaine et le temps plus urgent des changements socio-économiques. Marseille et Grigny incarnent deux modalités *a priori* opposées de cette articulation. La convention de GPV de Marseille développe avec force détails l'ensemble des thématiques sociales du Contrat de ville, mais l'intention de les agréger à la démarche du Grand projet de ville est restée lettre morte en raison de la séparation persistante des procédures. Cette donnée se

vérifie dans de nombreux GPV¹⁷. Dans le Contrat de ville, le social se réduit d'ailleurs et pour l'essentiel au subventionnement d'associations à forte orientation socio-culturelle. Le cas de Grigny peut sembler singulier car le grand projet se structure autour de trois enjeux dits « cœur de cible » que sont l'amélioration de la réussite scolaire, le renforcement de la protection du petit enfant et de l'enfant et la réduction du chômage. Mais cet accent social ne se reflète pas dans les programmations financières et sa concrétisation par des services nouveaux aux personnes est encore loin d'être avérée. Enfin, à Grigny comme à Marseille, ni le développement économique, ni l'accès à l'emploi marchand n'ont la primauté dans l'agencement des priorités locales. Le développement économique participe de l'objectif de mixité fonctionnelle, sans que les emplois créés soient davantage destinés aux habitants des quartiers qu'à d'autres habitants de la ville. L'accès à l'emploi consiste pour l'essentiel dans le développement d'activités d'utilité sociale (même si Grigny fait ici exception), dont la capacité à fournir un statut économique aux habitants est sujet à caution¹⁸.

La mixité, qui tient lieu de stratégie centrale des GPV, est donc envisagée comme le point de départ de la mobilité socio-professionnelle et non comme son point d'arrivée. Cette mixité est censée « tirer tout le monde vers le haut », selon une formule souvent entendue localement. Par quels mécanismes exacts ? Faute de réalisations, l'évaluation des effets intégrateurs de la mixité résidentielle relève de la pétition de principe. Les acteurs locaux les plus convaincus citent pêle-mêle les vertus éducatives de la cohabitation avec des familles mieux intégrées, les bénéfices d'une mixité scolaire retrouvée, les réseaux d'amitié et d'entraide qui se noueront, une offre de services renouvelée grâce à la présence de clients solvables, etc. Quant aux stratégies visant le partage des espaces publics urbains, elles facilitent certes une mobilité dans la ville, mais une mobilité sans finalité faute d'être reliées à un projet consistant d'intégration socio-économique des habitants. Le discours sur « le sentiment d'appartenance à la communauté nationale » perd ainsi de sa crédibilité, car on sort de sa communauté d'origine si l'on en perçoit les avantages. Or, les interventions urbaines soulèvent partout la même interrogation : sont-elles conçues pour les habitants d'aujourd'hui ou ceux de demain ? Le bilan officiel des GPU s'inquiétait d'un possible « conflit entre ces deux temporalités, tant il peut apparaître, dans une perspective souvent affichée de recherche de mixité à terme, qu'on ne travaille pas pour les mêmes habitants »¹⁹.

16. Claude Bartolone, ministre de la ville, 14 décembre 2000.

17. Cf. l'évaluation du CNV précitée.

18. Sur tous ces points, nous renvoyons à notre recherche précitée.

19. Cf. le document précité.

Depuis que s'est estompée la figure du travailleur immigré, la politique française d'intégration éprouve une difficulté récurrente à spécifier sa cible. Le modèle républicain interdisant d'instituer un traitement spécifique des populations à partir d'une catégorisation fondée sur l'ethnicité, cette politique a trouvé dans l'approche territoriale de la politique de la ville son instrument idoine. Dans la période récente, la politique d'intégration s'efforce de dissocier l'approche par les publics (avec un recentrage sur les primo-arrivants dans le cadre du « contrat d'accueil et d'intégration ») et l'approche par le territoire dans le cadre d'une politique de la ville dont le volet urbain est désormais prépondérant. Cette montée en puissance de l'urbain, dont témoigne l'ambitieux programme de rénovation urbaine de Jean-Louis Borloo, signe en réalité l'échec des autres répertoires d'action de la politique de la ville – le développe-

ment social endogène des quartiers et l'adaptation territoriale des services publics – sur lesquels reposait l'essentiel de la politique française d'intégration. Le consensus entre la droite et la gauche sur l'intégration par l'urbain est d'abord un consensus tacite sur l'échec de ces stratégies qui auraient redoublé « l'enfermement » des minorités ethniques dans leurs quartiers, par un excès de liens de proximité, sans s'attaquer aux causes « structurelles » du ghetto. Le traitement urbain se présente comme une solution radicale, au sens propre, en traitant le problème de l'intégration par sa « racine » supposée : les regroupements résidentiels. Mais si « ghettoïsation » il y a, n'est-elle pas d'abord un symptôme, celui d'un déficit d'intégration politique, sociale et économique des minorités ethniques ?

Thomas Kirszbaum

RÉFÉRENCES

Béhar D., (1995), « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, pp. 6-14.

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

Conseil national des villes, (2001), *Grands Projets de Ville : premiers éléments d'évaluation*, Groupe de travail « Quelle ville voulons-nous ? ».

Delevoye J.-P. (dir.), (1997), *Cohésion sociale et territoires*, Paris, La documentation française.

Donzelot J., Jaillet M.-C., (1997), *Les zones urbaines défavorisées*, Synthèse de l'étude pilote, CDSM, Plan Urbain.

Durkheim E., (1893), *De la division du travail social*, Paris, PUF (4^e édition, 1996).

Kirszbaum T., (1999), « Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, pp. 87-110.

Kirszbaum T., (2002), *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment zones*, CEDOV, PUCA/FASILD.

May N. et al. (dir.), (1998), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Schnapper D., (1998), *La relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard.

Sueur J.-P., (1998), *Demain la ville*, Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

Vignaud P., (1999), *Pour le renouvellement urbain*, Rapport au ministre de la Ville.

Thomas Kirszbaum est sociologue, enseignant-chercheur à l'Université d'Évry. Ses travaux portent principalement, depuis plusieurs années, sur la discrimination positive territoriale, étudiée dans le cadre d'une comparaison du développement communautaire américain et de la politique de la ville française. Les photographies de **Joël Robine** ont été réalisées au cours d'une initiation des jeunes du quartier à la fabrication des images. Les photographies de **Stéphanie Lacombe** ont été réalisées dans le cadre d'un partenariat entre la Caisse des dépôts et consignations, Direction du renouvellement urbain, et l'École nationale supérieure des arts décoratifs.

< tkirszbaum@yahoo.fr >