

Renaud Epstein

GILLES PINSON

À la suite de la mort du jeune Nahel Merzouk le 27 juin dernier¹, les banlieues françaises ont connu un nouvel épisode de révolte. Y a-t-il quelque chose de nouveau dans ces révoltes ou la reproduction de mécanismes déjà bien connus ?

Cette séquence d'émeutes peut à bien des égards apparaître comme la simple répétition d'autres épisodes, comme celui des émeutes de 2005. L'élément déclencheur est le même, à savoir la mort d'un jeune à la suite d'un contrôle ou d'une poursuite par la police. Les dynamiques d'extension à partir de Nanterre vers le reste de la France sont comparables. Du point de vue des réactions à chaud des pouvoirs publics, là aussi on voit un certain nombre de points communs. Notamment un déploiement massif des forces de l'ordre dans les quartiers populaires, qui est encore plus massif en 2023 qu'en 2005 ; des appels à une grande fermeté dans la réponse pénale, avec là aussi plus de fermeté en 2023 qu'en 2005.

De la même façon, quand on regarde ce que des sociologues avaient appelé « l'émeute de papier », c'est-à-dire les controverses qui se déploient parallèlement à l'embrasement des quartiers, les commentaires qu'on a pu entendre l'été dernier ne sont pas sans rappeler ceux de 2005. La perte d'autorité, le

1 | La mort de Nahel Merzouk, âgé de 17 ans, a été causée par le tir à bout portant d'un policier lors d'un contrôle routier, à Nanterre, dans les Hauts-de-Seine. Les faits ont donné lieu à des captations vidéo et audio largement diffusées dans les moments qui ont suivi le drame.

déficit d'intégration, le poids des discriminations, la ségrégation, la pauvreté, les violences policières, etc. : les clés d'explication mises en avant sont à peu près les mêmes. Bref, il y a plein de raisons de voir dans les révoltes de 2023 une simple répétition de 2005.

Cela étant dit, il me semble qu'il y a aussi des différences importantes. La première, c'est que ces émeutes interviennent après une série de mouvements sociaux populaires massifs qui se sont accompagnés de heurts

« Il faut rompre avec cette idée fausse selon laquelle on ferait trop pour les banlieues ! »

avec les forces de l'ordre. Je pense évidemment aux Gilets jaunes et aux manifestations contre la réforme des retraites qui ont eu un certain nombre de conséquences, notamment du point de vue des pratiques du maintien de l'ordre.

La deuxième différence à souligner, c'est qu'entre 2023 et 2005, l'espace public s'est profondément transformé sous l'effet des réseaux sociaux. La multiplication des vidéos des émeutes, qui ne sont plus seulement produites par des journalistes embarqués avec les forces de l'ordre pour être diffusées sur les chaînes de télévision, mais qui sont désormais produites par les habitants des quartiers et diffusées en temps réel sur TikTok et Instagram, ça change énormément les choses. Leurs auteurs

n'en ont sans doute pas conscience, mais ces vidéos facilitent grandement l'identification et la poursuite des émeutiers par la Police et la Justice. Ensuite et surtout, la mort de Nahel Merzouk a été captée par un témoin et a circulé sur les réseaux sociaux quasiment en direct. Il en avait été autrement pour Zyed Benna et Bouna Traoré en 2005. Les témoignages de leurs amis et des policiers impliqués se sont opposés quant aux circonstances de leur mort, et l'absence d'images de leur poursuite par la police a permis au ministre de l'Intérieur de relayer sans précaution le récit de l'accident fait par les agents, qui s'est avéré incomplet, pour ne pas dire plus.

Et du côté de la réponse politique ?

Là aussi, il y a des différences. En 2005, Jacques Chirac était sorti de son silence après trois semaines d'émeutes et avait eu des paroles qui n'étaient pas uniquement de rappel à l'ordre. Dénonçant le racisme et les discriminations, il avait su trouver des mots d'apaisement : « C'est dans les mots et les regards, avec le cœur et dans les faits, que se marque le respect auquel chacun a droit. Et je veux dire aux enfants des quartiers difficiles, quelles que soient leurs origines, qu'ils sont tous les filles et les fils de la République. ». Emmanuel Macron a privilégié une posture de fermeté intransigeante : « l'ordre, l'ordre, l'ordre ». Il a certes dit que l'acte du policier qui a tué Nahel Merzouk était inexcusable, tout en incriminant les



© Bénédicte Roscot.

réseaux sociaux, les familles. Il n'a en aucune manière interrogé les pratiques policières et l'incapacité de la République à tenir ses promesses dans les quartiers populaires.

De manière plus générale, quel rapport le pouvoir actuel entretient-il avec les « banlieues » ?

En 2017, l'élection d'Emmanuel Macron fait naître des espoirs au sein des « élites des quartiers ». Il faut rappeler qu'il avait tenu pendant la campagne des discours qu'on entendait rarement en France, très libéraux au sens du libéralisme politique, tant sur la laïcité que sur les discriminations ethno-raciales ou les violences policières. Mais très vite ça s'est retourné. Dès l'été qui suit l'élection présidentielle, le gouvernement en place prend une série de décisions très défavorables aux quartiers populaires : diminution des budgets de la Politique de la Ville, baisse de 5 € des APL compensée par une baisse équivalente des loyers HLM, réduction drastique des emplois aidés... Le divorce entre l'exécutif et les banlieues

Renaud Epstein est professeur de sociologie à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye et chercheur au CESDIP (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales). Depuis plus de vingt ans, il travaille sur la Politique de la Ville et notamment sur une de ses plus récentes inflexions : la rénovation urbaine. Pour *CaMBo*, il revient sur la dernière « crise » qui a secoué les banlieues françaises à la suite de la mort du jeune Nahel Merzouk. Ce nouvel épisode d'émeutes a bien des points communs avec les épisodes précédents. Toutefois, il présente des particularités notamment du point de vue des réactions politiques qu'il a suscitées. Parmi celles-ci, il y a l'idée de plus en plus répandue selon laquelle les banlieues françaises profiteraient de généreuses politiques de discrimination positive. Renaud Epstein s'inscrit en faux contre cette idée et plaide pour une refondation de la Politique de la Ville qui ne peut passer que par la reconnaissance de l'inégalité de traitement dont souffrent les quartiers populaires en France.

s'est confirmé un an plus tard, avec l'enterrement du rapport Borloo¹.

Et puis le premier quinquennat d'Emmanuel Macron est marqué par le mouvement des Gilets Jaunes qui suscite un véritable traumatisme au sommet de l'État. À partir de là, il y a eu un choix de l'exécutif de ne plus parler de la Politique de la Ville et des problèmes des quartiers populaires. On ne décide pas tant de ne plus agir, mais de ne plus en parler. Parce qu'il y a cette crainte qu'en parlant des quartiers populaires des grandes villes, on alimente le ressentiment de la France dite « périphérique ». Les thèses de Christophe

1 | En novembre 2017, Jean-Louis Borloo, ancien ministre de la Ville et « père » de la rénovation urbaine, est chargé par Emmanuel Macron d'une mission sur les quartiers prioritaires. Remis en avril 2018, le « rapport Borloo » comporte 19 propositions couvrant l'ensemble des champs de l'action publique, auxquelles le Président de la République opposera une fin de non-recevoir.

Guilluy² sur cette France des « petits blancs » périurbains et ruraux abandonnée au profit des métropoles et de leurs quartiers populaires ont eu beaucoup de succès et ont marqué de leur sceau le débat public dans cette décennie 2010. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la réaction politique aux émeutes de 2023.

On a un exécutif qui ne sait plus quoi dire ni quoi faire sur les banlieues et surtout qui veut en parler le moins possible. Je pense que c'est très directement lié à cette mise en concurrence des souffrances territoriales qui s'est installée dans le débat public et qui conduit à opposer les quartiers populaires des métropoles et cette France dite « périphérique ».

La Politique de la Ville est-elle devenue inefficace pour prévenir ce genre d'explosion de violence ?

La Politique de la Ville n'a jamais eu pour objectif de prévenir les émeutes et il me paraît donc peu pertinent de juger de son efficacité ou de son échec au prisme de ces dernières, qui jalonnent l'histoire de cette politique depuis le début des années 1980.

Certes, c'est en réaction aux « rodéos des Minguettes » à Vénissieux en banlieue lyonnaise en 1981 que le pouvoir socialiste fraîchement élu institue la Commission nationale pour le développement social des quartiers qui pose les bases de ce que l'on appellera par la suite la Politique de la Ville. C'est à la suite de nouvelles émeutes à Vaulx-en-Velin, dans le quartier du

2 | Christophe Guilluy est un essayiste français qui s'est fait connaître par un certain nombre d'ouvrages dans lesquels il théorise l'existence d'une « France périphérique » s'étendant des marges périurbaines des grandes villes aux espaces ruraux, en passant par les petites et moyennes villes. Cette France périphérique accueillerait selon lui l'essentiel des populations fragiles du pays en butte aux difficultés économiques induites par la globalisation et les politiques néolibérales. On lui reproche notamment d'opposer de manière un peu trop schématique cette fraction du pays, à une autre, celle des métropoles, mieux intégrée économiquement et qui aurait la faveur des politiques publiques.

Mas du Taureau, en 1990, que François Mitterrand fait son grand discours de Bron qui annonce la création d'un ministère de la Ville. On peut donc dire qu'historiquement, les émeutes ont été les forces motrices de la Politique de la Ville.

Pour 2005, c'est un peu différent car la Politique de la Ville venait de faire l'objet d'une grande réforme, avec le lancement du programme national de la rénovation urbaine (PNRU) en 2003¹¹. Les émeutes de 2005 n'ont donc pas été prolongées par une réforme de la Politique de la Ville mais par l'octroi de budgets supplémentaires pour amplifier le PNRU. Car Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et « père » du PNRU, est parvenu à convaincre que les quartiers qui étaient en rénovation urbaine avaient été moins émeutiers que les autres – ce qui, factuellement, n'est pas vrai – et que la solution, c'était donc d'injecter encore plus d'argent dans la démolition-reconstruction des grands ensembles. Ce rappel m'amène à souligner une autre différence par rapport à 2005 : dès la fin des émeutes de 2023, l'exécutif a annoncé qu'il n'y aurait pas de moyens supplémentaires pour la Politique de la Ville.

Et est-ce que la rénovation urbaine a eu un quelconque effet sur les émeutes ? Est-ce que là où il y a une rénovation réussie, il y a eu moins d'émeutes ?

C'est compliqué à dire mais au vu des cartes des émeutes publiées dans la presse, il ne semble pas évident d'établir un lien entre leur intensité et l'ampleur des investissements dans la rénovation urbaine, dans un sens ou dans l'autre. Votre question m'amène

cependant à préciser un point. Je vous ai dit plus tôt que la Politique de la Ville n'avait pas pour objectif d'éviter les émeutes. Je ne dirais pas la même chose de la rénovation urbaine, qui intégrait les préceptes de la « prévention situationnelle », c'est-à-dire de la prévention de la délinquance par l'aménagement urbain. Les projets financés par l'ANRU devaient s'appuyer sur des études de sécurité, auxquelles la police était associée, afin de produire des « espaces défendables ». Il s'agissait notamment de faciliter l'intervention des forces de l'ordre en aménageant systématiquement des voiries traversantes dans des quartiers où les voies de circulation ont été renvoyées en périphérie (ou aménagées sous terre dans le cas des quartiers construits sur des dalles), conformément aux principes de l'urbanisme fonctionnaliste. De fait, les grands ensembles sont des quartiers piétons, avec des dessertes internes constituées de rues en cul-de-sac qui posent problème pour l'intervention policière. En réintroduisant des voiries traversantes, la rénovation urbaine devait permettre l'intervention rapide de la police en cas d'épisodes émeutiers.

Dans la même perspective de production d'un « espace défendable », la rénovation urbaine a aussi organisé l'enfouissement systématique des containers poubelles pour qu'il y ait moins de matériaux disponibles pour faire des barricades ou mettre le feu. Les transformateurs électriques ont aussi été sécurisés pour éviter que les émeutiers ne coupent l'éclairage public et compliquent le travail de la police comme en 2005. Les toits terrasses ont souvent été rendus inaccessibles pour éviter qu'on puisse y monter pour lancer des projectiles sur les forces de l'ordre. Bref, dans la rénovation urbaine, il y avait toute une série de dispositifs visant à favoriser la reprise de contrôle du terrain par les policiers en cas d'émeute. Et cela n'a sans doute pas été sans effet ! Je suis frappé par une chose : alors que les émeutes de 2005

avaient duré trois semaines, celles de 2023 ont duré à peine une semaine.

On a beaucoup entendu dire après ces émeutes que la Politique de la Ville coûte cher, pour des résultats décevants. Partagez-vous ce point de vue ?

On est habitué à entendre le Rassemblement National dénoncer les supposés « milliards pour les banlieues ». Mais les déclarations de Sabrina Agresti-Roubache, à peine nommée secrétaire d'État à la Ville, annonçant que c'en était fini de la pluie d'argent public qui tombait sur les quartiers dits prioritaires m'ont sidéré, comme la plupart des observateurs de la Politique de la Ville d'ailleurs. Certes, il y a des crédits spécifiques qui sont dédiés aux banlieues, un peu plus d'un demi-milliard d'euros par an. Mais toutes les études dont on dispose, qu'elles soient produites par la Cour des comptes, par des missions parlementaires, par des chercheurs, etc. nous montrent que ces crédits dits spécifiques sont très loin de compenser l'inégale allocation des crédits dits de « droit commun », correspondant aux budgets ordinaires des autres politiques publiques, qui se joue au détriment de ces quartiers. L'exemple que je prends toujours, c'est celui de l'éducation prioritaire. On accorde des crédits supplémentaires aux établissements scolaires les plus défavorisés, en y affectant davantage de professeurs, ce qui permet de réduire la taille des classes. Malgré ces moyens supplémentaires, le « coût moyen » d'un élève dans ces quartiers prioritaires est largement inférieur à celui d'un élève hors quartier prioritaire. Pourquoi ? Pour une raison toute simple. Qui sont les enseignants en ZEP ? De jeunes professeurs, le plus souvent « Capésiens », voire maintenant des contractuels qui n'ont pas été formés aux métiers de l'enseignement. Qui sont les enseignants dans les établissements d'autres territoires ? Beaucoup plus souvent des agrégés et des enseignants chevronnés dont

11 | Ce programme prévoyait la démolition de près de 250 000 logements sociaux, la production d'une nouvelle offre équivalente et la réhabilitation de 400 000 logements avant 2013, dans plus de 500 grands ensembles d'habitat social. Le but est à la fois de promouvoir la mixité sociale, de mieux relier les grands ensembles au reste de la ville et d'atténuer la visibilité d'une architecture et d'un urbanisme de ZUP, considérés comme stigmatisant.

les rémunérations sont plus élevées. Au total, on a beau rajouter quelques crédits pour l'éducation prioritaire, si on calcule l'ensemble, on dépense plus pour les enfants des beaux quartiers que pour les enfants des quartiers populaires.

Ce qui est vrai pour l'éducation, l'est aussi pour la justice, pour le service public de l'emploi, etc. La Politique de la Ville est souvent présentée comme une politique de discrimination positive territoriale, mais la réalité est qu'on ne met pas plus d'argent public dans les quartiers qui cumulent toutes les difficultés sociales. Les discours sur les « milliards pour les banlieues » font oublier qu'on met des milliards pour le rural profond, pour les petites villes et villes moyennes, pour les métropoles... On met des milliards partout, mais on en met moins pour les banlieues en difficulté que pour d'autres territoires.

On entend souvent parler des banlieues ou des grands ensembles comme une sorte de catégorie homogène. N'y a-t-il pas une très grande diversité de situations parmi les quartiers populaires ?

C'est un aspect fondamental. L'État a construit des catégories administratives et statistiques – aujourd'hui, les « quartiers prioritaires de la Politique de la Ville » (QPV), hier les « zones urbaines sensibles » (ZUS) – qui regroupent dans un même ensemble des territoires dont les situations et les dynamiques sont hétérogènes. Ces quartiers ont certes des points communs – type d'habitat, niveau de concentration de population pauvre et précaire, etc. – mais ils sont également très divers. Dans la catégorie des QPV, on retrouve des quartiers immenses de plus de 20 000 habitants et des quartiers qui en comptent 20 fois moins ; des quartiers exclusivement composés d'habitat social et des quartiers avec des copropriétés. Certains sont situés dans de grandes métropoles dynamiques et d'autres dans des petites villes en déclin. Et sur le plan

géographique, on a des quartiers complètement enclavés et isolés et d'autres qui sont devenus assez centraux par la grâce de l'expansion urbaine. Il suffit de comparer par exemple le Grand Parc à Bordeaux, quartier désormais péri-central d'une métropole dynamique au quartier Coueyto à Mourenx, une sorte de petit Sarcelles perdu au milieu de la campagne béarnaise.

Et si j'insiste sur ces différences d'insertion urbaine, c'est que quand bien même on pourrait avoir les mêmes indicateurs de difficultés sociales, les mêmes concentrations de populations en situation de pauvreté et de précarité, quand bien même on pourrait avoir le même type d'urbanisme, la nature des ressources mobilisables dans l'environnement territorial n'est pas la même. Et ça change tout pour les habitants et pour les politiques publiques. Pour les habitants, l'accès à l'emploi, au logement, aux transports n'est pas le même selon que vous êtes dans une ZUP d'une grande métropole ou d'une petite ville en déclin. Pour les politiques publiques, pouvoir compter ou non sur l'ingénierie d'une grande métropole ou devoir se contenter des maigres ressources d'une communauté de communes, ça ne donne pas les mêmes projets. Il y a donc une très grande diversité de quartiers visés par la Politique de la Ville mais la construction de catégories administratives et statistiques génériques peut occulter cette diversité, ce qui n'aide pas à penser des stratégies territorialisées de développement social et urbain adaptées aux spécificités de chaque quartier. On a tendance à appliquer de façon indifférenciée les mêmes solutions à des quartiers pourtant si divers.

Quelles seraient selon vous les voies d'une refondation de la Politique de la Ville ?

Pour pouvoir envisager une refondation de la Politique de la Ville, il faut d'abord créer les conditions de possibilité politique de cette refondation. Cela suppose déjà de rompre avec ce

discours selon lequel on en ferait trop pour les banlieues. Et pour casser cette idée fautive, il faut d'abord améliorer la connaissance des moyens affectés aux différents territoires. À chaque ministre de la Ville qui me pose la question de ce qu'il faudrait faire, je fais la même réponse : commençons par géolocaliser les crédits de toutes les politiques de l'État, mais aussi des collectivités et de la Sécurité sociale. Une fois qu'on aura objectivé le fait que ces quartiers ne bénéficient pas d'une discrimination positive territoriale mais subissent une inégalité de traitement de la part des institutions publiques, ça ouvrira le champ des possibles.

Ensuite, que faire ? La diversité des quartiers dont on parlait plus tôt invite à la modestie : il n'y a pas « une » bonne mesure qui serait pertinente pour tous ces quartiers. La Politique de la Ville s'est longtemps fondée sur ce postulat qui invitait à la conception de stratégies territorialisées, indexées sur la nature des enjeux et les ressources disponibles dans chaque territoire. Revenir à ce principe de base est sans doute la condition pour que la Politique de la Ville sorte de l'ornière dans laquelle elle est coincée depuis une vingtaine d'années, avec notamment des projets de rénovation urbaine standardisés. Et si on veut faire ça, il est nécessaire de repenser les instruments au travers desquels cette politique se déploie. Peut-être faut-il envisager une relance d'un projet décentralisateur qui a quand même un peu disparu là aussi depuis une vingtaine d'années, mais il ne me semble pas que ce soit vraiment à l'ordre du jour.

Et puis une dernière chose : si l'on ne se donne pas les moyens de questionner les pratiques policières, de développer une politique de lutte contre les discriminations ethno-raciales dont on parle depuis plus de 20 ans, il est probable que l'on assiste, dans un futur plus ou moins lointain, à de nouvelles émeutes à la suite d'une intervention policière qui aura mal tourné. —