

Extrait de :

**L'ÉVALUATION
DE LA POLITIQUE
DE LA VILLE**



JUIN 2001 - N° 29-30

LA POLITIQUE DE LA VILLE : DE LA DISCRIMINATION POSITIVE A LA COHESION TERRITORIALE

Philippe ESTEBE

Après avoir connu diverses évolutions (certains diraient ces errements) doctrinales se trouvent confrontées depuis 4 ans à un phénomène radicalement nouveau. Il réside dans une prise de conscience de l'épuisement des logiques de raccrochage qui, jusqu'à présent ont présidé à la politique de la ville. La reprise de l'activité économique a mis en lumière ce paradoxe : la croissance n'embraye pas, ou embraye mal sur les quartiers et leurs habitants. Pire, le développement de l'activité productive s'accompagne, dans certains territoires, d'une concentration croissante des difficultés. En Seine Saint-Denis et dans le Val d'Oise par exemple, le spectaculaire essor du pôle de Roissy et de la Plaine Saint-Denis n'empêche pas la spécialisation sociale croissante des territoires interstitiels qui ne bénéficient en rien de la proximité géographique avec ces secteurs. Après avoir été perçu comme des victimes de la crise économique, les quartiers de la politique de la ville prennent l'allure d'oubliés de la croissance. Ceci conduit à s'interroger un peu partout sur le « fil rouge » de la politique de la ville : les logiques de valorisation des initiatives, d'accès au droit ou de mise à niveau individuelle et collective correspondent-elles vraiment aux enjeux ? N'y a-t-il pas erreur sur le diagnostic de départ ? Les stratégies de discrimination positive territoriale se trouvent mises en cause. L'objectif de « mise à niveau » paraît inaccessible. La valorisation des initiatives citoyennes semble hors de proportion par rapport au problème. Celui-ci tend à se focaliser de plus en plus sur l'enjeu de cohésion sociale et territoriale : comment produire et renforcer cette cohésion dans un paysage où les inégalités sociales et territoriales se sont durablement installées, où elles semblent même constitutives de la nouvelle croissance ?

La marginalisation des contrats de ville

Cette mise en cause radicale s'accompagne de deux processus d'évolution des politiques publiques qui contribuent à marginaliser les contrats de ville.

Le premier processus est la multiplication des dispositifs « globaux sectoriels » que chaque grande administration a peu à peu mis en place. Aux réseaux d'éducation prioritaire se sont ajoutés les contrats locaux d'éducation, les contrats locaux de sécurité, les programmes

locaux de l'habitat, les programmes d'accès à la prévention et aux soins, les différents dispositifs issus de la loi contre les exclusions, etc... Ces dispositifs sont sectoriels —ils relèvent chacun d'un secteur bien défini des politiques publiques (éducation, sécurité, habitat, santé...) mais aussi globaux en ce sens qu'ils mobilisent autour d'un thème un ensemble de protagonistes diversifiés, censés concourir à l'effectivité des droits dans le domaine considéré. Ils représentent à la fois un succès et un risque pour la politique de la ville. Un succès, dans la mesure où leur existence même est un effet, parfois direct, le plus souvent indirect, des expérimentations procédurales conduites avec les conventions de développement social urbain puis les contrats de ville, témoignant de la « conversion » progressive des administrations verticales à l'intérêt d'aborder les questions sociales dans leurs aspects territoriaux. Ces procédures représentent aussi un risque pour les contrats de ville, dans la mesure où elles viennent les « dépouiller » de son contenu et accentuent les coûts de coordination entre acteurs, et entre dispositifs sectoriels au sein d'un même territoire. Ces procédures, enfin, représentent une avancée notoire —notamment par l'affirmation de droits sociaux nouveaux par le souci de leur effectivité. Mais elles posent des problèmes à la politique de la ville dans la mesure où celle-ci risque de voir son monopole de l'expérimentation et de l'innovation largement entamé, perdant en proximité aux problèmes territoriaux ce qu'elle gagne en stabilité institutionnelle.

Le deuxième processus est la consolidation de l'agglomération, à la fois comme espace institutionnel et comme support de politiques publiques. La loi Chevènement n'a pas eu comme conséquence d'opérer, pour l'instant, de véritables regroupements territoriaux aux échelles souhaitées par le législateur. Elle n'en a pas moins connu un succès considérable, en contribuant à donner aux agglomérations —avec, évidemment, tout le flou qui entoure cette notion— une figure institutionnelle reconnue, dont les perspectives semblent plutôt favorables. Cette avancée, néanmoins, pose des problèmes à la politique de la ville. On a en effet déploré, au cours du XI^e Plan, les difficultés à « faire monter » la solidarité à l'échelle de l'agglomération : les diverses tentatives de contrats de ville intercommunaux ne se sont pas révélées particulièrement concluantes. La pratique semble plutôt favoriser une spécialisation, au sein desquelles les communes se réservent la dimension territoriale de la politique de la ville et les agglomérations interviennent en fonction de thématiques générales, comme l'insertion, la prévention de la délinquance ou le logement. Jusqu'à présent donc, les tentatives de structurer la politique de la ville à l'échelle des agglomérations ne se sont pas soldées par un changement d'échelle mais plutôt par la juxtaposition de deux politiques spécialisées, une politique territoriale conduite par les communes, des actions thématiques conduites par les autorités d'agglomération. Les premiers éléments dont on dispose sur la constitution des communautés d'agglomération semblent confirmer cette conclusion issue des contrats de ville du XI^e Plan. La construction des compétences communautaires sur la politique de la ville suit à peu près partout la même formule consistant à déléguer des thèmes d'action aux communautés d'agglomération et à réserver la stratégie territoriale aux communes. Cette tendance va se trouver sans doute aggravée par deux facteurs supplémentaires : la logique du bi conventionnement (territoriale et thématique) qui est désormais celle des contrats de ville et l'élaboration des

contrats d'agglomération, à partir de 2002-2003 dont il est précisé que les contrats de ville constitueront le volet social. La politique de la ville risque de se trouver prise dans une logique de clivages « en abîme » : le social par rapport aux enjeux de développement (ce qui n'est pas nouveau, mais risque d'être officialisé par le couple (?) contrat de ville et contrat d'agglomération) ; les actions thématiques par rapport aux actions territoriales ; l'échelle de l'agglomération par rapport à l'échelle communale, chacune tendant à une spécialisation croissante.

Perte du caractère expérimental et de l'image de creuset de l'innovation ; risque de se trouver « spécialisée » au sein d'un système d'échelles institutionnelles et contractuelles ; la période qui s'ouvre s'annonce mal pour la politique de la ville. Le scénario le plus probable —qui accentue les tendances déjà observables— est celui d'une politique destinée à entretenir des actions marginales dans des territoires marginaux, selon une logique de maintenance sociale

Les contrats de ville, instruments de la cohésion sociale et territoriale

On peut pourtant proposer une autre lecture, plus favorable, de la fonction de la politique de la ville au sein des politiques urbaines et sociales, à condition que l'on accepte de prendre au sérieux sa dimension territoriale et que l'on accepte de la considérer comme une politique de développement local urbain visant à la cohésion territoriale.

S'agissant de l'enjeu de cohésion territoriale, il faut désormais se poser la question de ce qui « fait » cohésion à l'échelle d'un territoire comme celui d'une agglomération. La cohésion repose évidemment sur une base redistributive dont l'État et les organismes de sécurité sociale assurent la part la plus considérable. Récemment, la loi Chevènement, en instaurant le principe de la taxe professionnelle unique à l'échelle des agglomérations a posé un principe de redistribution territoriale entre communes. La redistribution, cependant, n'est qu'un aspect de la cohésion —sa dimension compensatoire ; l'autre aspect, c'est la solidarité, c'est-à-dire les interdépendances concrètes entre territoires, entre groupes sociaux et entre individus. Autrement dit, ce que l'on a appelé le « lien social ». Il est évident, désormais, que cette interdépendance concrète ne passe plus par le système productif, au sens le plus strict : l'accroissement permanent de la productivité du travail, les mutations de son organisation et la transformation des emplois se révèlent hautement défavorable aux groupes sociaux les plus défavorisés. Ce qui repose l'interrogation « de base » : quelle est la place du peuple dans le régime capitaliste d'aujourd'hui ? S'agissant des quartiers de la politique de la ville, cette optique conduit à s'interroger sur la place et le rôle de ceux-ci et de leurs habitants dans les systèmes d'échanges, de marché, de production de la valeur que constituent les agglomérations. Jusqu'à présent, on s'est essentiellement penché sur la *cohésion interne* à ces quartier, par le biais, notamment, d'un recours considérable aux associations. Il devient désormais urgent de s'interroger sur la *cohésion externe* (si l'on nous

permet cet oxymore), c'est-à-dire l'ensemble des liens qui unissent le quartier à la ville ou l'isolent de celle-ci. Ceci conduit à s'interroger différemment sur le territoire et sur ses habitants et d'adopter une optique de développement local urbain.

Accroître la richesse du territoire

La question centrale du développeur local n'est pas tellement la cohésion interne du territoire. Certes, la force des liens sociaux peut constituer une base de départ ou un des leviers d'une démarche de développement local. Mais elle n'en constitue pas l'objectif. L'objectif véritable du développement local est d'accroître la richesse d'un territoire, autrement dit, de faire rentrer dans le territoire des revenus qui, en étant dépensés sur place, auront un effet bénéfique sur l'activité et l'emploi. L'objectif de la politique de la ville, dès lors que l'on prend au sérieux le problème de la cohésion territoriale, doit être celui-ci : comment accroître le flux de revenus dépensés sur le territoire ? Cela suppose :

- de comprendre les mécanismes de la formation du revenu dans les quartiers de la politique de la ville.
- de chercher les leviers qui permettent d'accroître ces sources de revenu.
- de donner l'occasion à ces revenus d'être dépensés sur place.
- de vérifier les effets d'entraînement de cette dépense de revenus en termes de création d'activité et d'emploi.

Ces quatre points forment un système. La politique des zones franches urbaines, qui s'est penchée sur cette question, n'a en rien permis d'accroître le revenu des habitants et n'a eu que peu de retombées locales hormis quelques emplois ; les politiques de mixité sociale tentent certes d'attirer des ménages plus aisés dans les quartiers de la politique de la ville mais ceux-ci, à l'évidence, dépensent leur revenu à l'extérieur du territoire ; les politiques d'insertion ne se préoccupent guère du revenu mais visent essentiellement l'activité — y compris, et surtout, mal rémunérée.

La recherche d'effet de système pour un développement local implique donc de s'interroger sur des mécanismes qui, jusqu'à présent, n'ont été que très peu approchés.

Par exemple, le travail féminin semble, du point de vue de l'accroissement des revenus et de leur impact local bien plus intéressant et productif que l'emploi des jeunes (même si celui-ci reste, évidemment, stratégique). En effet, l'emploi féminin constitue souvent un deuxième revenu dans un ménage, ce qui accroît d'autant l'aisance globale de la famille, et, contrairement au revenu des jeunes, « reste » dans le quartier.

L'attraction de revenus extérieurs constitue aussi un levier important : jusqu'à présent, les politiques de la ville ont tenté d'augmenter l'attractivité des quartiers en y implantant des équipements publics, ou en libérant des espaces pour des centres commerciaux périphériques. Il faut désormais se tourner vers des stratégies qui font venir des ménages extérieurs au quartier dépenser leurs revenus dans le quartier. Un des leviers pour atteindre

cet objectif peut être par exemple d'exploiter la position charnière de nombre de ces territoires, entre la ville centre et l'agglomération. Une politique urbaine de création de polarités secondaires, intermédiaires entre l'hyper centre et les premières couronnes, en prenant appui sur ces territoires denses et déjà bien équipés, est tout à fait envisageable ; en développant, par exemple, l'ensemble des services qui, souvent, font défaut dans le périurbain —loisirs, santé, remise en forme, services à la personne— et qui peuvent trouver une clientèle dans les flux de migrations alternantes qui traversent ces quartiers ou qui passent à proximité.

L'accroissement des revenus passe par enfin par l'appui aux stratégies de promotion sociale et résidentielle : non pas la recherche à tout prix de la mixité sociale, qui coûte cher et qui rapporte peu mais par exemple le développement de l'accession sociale à la propriété, dans les quartiers ou ailleurs —plutôt que de s'épuiser à imposer quelques HLM à des communes résidentielles qui n'en veulent pas ; non pas seulement des stratégies de discrimination positive dans les écoles publiques mais aussi l'inclusion des écoles privées dans la réflexion, celles-ci jouant un rôle on le sait central dans les stratégies de promotion sociale des familles défavorisées.

Faire du contrat de ville un projet stratégique de développement territorial

On le voit, le thème du développement local ouvre de nombreuses pistes pour la politique de la ville.

Vus sous cet angle, l'évolution actuelle des contrats de ville, cette réduction aux acquêts territoriaux qu'ils subissent, peut se révéler hautement favorable, sous trois conditions.

- La première est qu'il faut donner aux contrats de ville la fonction d'un projet stratégique. Un contrat de ville doit être l'occasion de produire une réflexion sur le devenir à dix ans des quartiers qu'il englobe, sous la même forme que les villes, les agglomérations ou les pays se dotent d'un projet stratégique. L'échelle, évidemment, est différente, encore que : qu'est-ce qui empêche d'envisager, au-delà des fonctions locales et urbaines du quartier, ses éventuelles fonctions régionales voire internationales ? On peut tout à fait imaginer que les responsables locaux de la politique de la ville se donnent d'ici à 2003 (date théorique d'évaluation à mi-course et d'entrée en vigueur des contrats d'agglomération) l'objectif de conduire une démarche de projet territorial, centrée sur cet enjeu du développement, avec l'ensemble des interlocuteurs concernés.
- Cet enjeu change évidemment la question de la participation des habitants. Celle-ci reste cantonnée, la plupart du temps, à l'échelle de la proximité et au champ du lien social. Ce faisant, on conforte les tendances naturelles au repli sur soi —qui ne sont pas propres aux quartiers de la politique de la ville puisqu'on les trouve, ô combien amplifiées, dans la plupart des territoires résidentiels de classes moyennes et supérieures. La participation des habitants ne peut, à l'évidence —on devrait désormais le savoir— emprunter en France les logiques communautaires en vigueur aux Etats Unis ou au Royaume Uni. Moins pour des raisons idéologiques que pour des raisons de structuration

du pouvoir politique, des formes de la démocratie et de l'architecture institutionnelle. Ne pouvant se conduire sur un mode communautaire, la participation doit donc trouver une légitimité dans le système politico-institutionnel existant. L'implication des habitants dans la prospective territoriale à *toutes les échelles* qui n'a guère été expérimentée constitue à cet égard un levier sans doute décisif. On peut par exemple imaginer qu'au lieu de consulter les habitants sur les nids de poule et la qualité de l'accueil au CCAS (ce qui est tout à fait important par ailleurs), les collectivités territoriales proposent aux futurs conseils de quartier cette fonction de prospective stratégique avec des échéances, des moyens, des ressources en expertise. Le chef ou le directeur de projet verrait ainsi son rôle passer de l'administration de programme à celui, originel et oublié, d'animateur de la démarche prospective dans le quartier, en déclinant, dans tous ses aspects, la question du développement : comment enrichir le quartier et ses habitants ?

- Cet enjeu, enfin, change la nature des partenaires de la politique de la ville. Certes, les pouvoirs publics et les institutions restent centrales : elles seules ont la possibilité et la légitimité de fonder et de conduire un projet à dix ans. Mais elles doivent aussi prendre en compte les développeurs d'activité. On n'entend pas seulement ici les investisseurs institutionnels à qui l'on demande, de temps en temps, de « faire un geste » pour les quartiers mais les banquiers, les commerçants, les professions libérales, les chaînes franchisées, bref, tous les acteurs de cette économie de services susceptible d'accroître l'attractivité d'un territoire à la fois pour ses habitants et, surtout, pour les consommateurs qui n'y résident pas.

Une fois épuisées les politiques de « raccrochage », il reste une évidence : la place du peuple dans un régime productif qui s'appuie, en quelque sorte, sur l'approfondissement des inégalités, réside dans sa capacité à s'inscrire dans des logiques de promotion sociale, économique et résidentielle. L'objectif de cohésion territoriale implique donc de trouver les leviers de ces promotions individuelles et collectives, de faire en quelque sorte alliance avec les groupes sociaux les moins favorisés pour retourner le fameux slogan de Guizot : « enrichissez vous ». ■