

Daniel Behar, géographe : « Il faut en finir avec la politique de la ville »

Tribune

Daniel Behar, Géographe

Si elles visaient initialement à transformer les politiques publiques de droit commun autant qu'à « réparer », les actions de l'Etat en faveur des quartiers en difficulté sont cantonnées à ce deuxième volet et entravent la lutte contre les inégalités territoriales, estime le professeur d'urbanisme dans une tribune au « Monde ».

Publié aujourd'hui à 10h00 Temps de Lecture 3 min.

Les [mesures annoncées lors d'un comité interministériel des villes](#), qui s'est tenu le 27 octobre, suscitent les controverses attendues : constituent-elles une réponse à la hauteur des [émeutes de juin et juillet](#) ? L'accent mis sur le social vient-il équilibrer les décisions sécuritaires antérieures ou la priorité longtemps donnée à la rénovation du bâti dans le cadre de la politique de la ville ?

Etrangement, les termes de ce débat ignorent les intentions initiales des promoteurs de cette politique il y a tout juste quarante ans. Il faut relire le rapport fondateur de 1983, « Ensemble, refaire la ville », publié par Hubert Dubedout, l'emblématique maire de Grenoble durant les années 1970. Ce document n'insiste pas sur tel ou tel enjeu (le logement, l'éducation ou la rénovation urbaine par exemple) ou sur la mobilisation de moyens alloués. Il met en avant une politique de la méthode.

Inspiré par la culture de la deuxième gauche, Hubert Dubedout prônait ce qu'on nommerait aujourd'hui un changement de méthode de gouvernance. Il considérait que les défis consistaient notamment à « *agir sur les causes davantage que sur les effets* », « *à faire des habitants les acteurs du changement* » et « *à rompre avec les approches sectorielles ou catégorielles pour privilégier transversalité et globalité de l'action* ».

Ce faisant, la politique de la ville, à l'origine, reposait sur deux pieds : la « réparation » des quartiers en difficulté et la transformation des politiques publiques de droit commun – ces mesures concernant la santé, le développement économique, l'éducation et l'urbanisme, qui s'appliquent sans distinction sur l'ensemble d'un territoire. Ces deux approches doivent structurellement interagir.

D'un côté, la logique de réparation devait faire des quartiers d'habitat social un laboratoire pour interpellier et transformer le droit commun. Ce sont les quartiers « *où s'invente la ville de demain* », espérait-on. De l'autre, la transformation des politiques de droit commun devait constituer la condition impérative pour garantir la réparation et faire de ces quartiers « *des quartiers comme les autres* ».

« Plan Marshall »

Rapidement, la politique de la ville s'est éloignée de cet idéal pour être rabattue sur une seule logique, celle de la réparation. Ce fut le cas dès 1996 avec le pacte de relance pour la ville qui érigea les quartiers d'habitat social en « zones franches urbaines » et instaura ainsi une logique d'exception. Ce fut encore plus vrai en 2003 avec le plan Borloo, qui, avec la rénovation urbaine, prétendait résoudre – ou dissoudre ? – définitivement le problème.

Ainsi, progressivement, le pari de la transformation de l'action publique ordinaire disparaissait tandis que la logique de la réparation se limitait à la rénovation urbaine. Ni transformation ni réparation, la politique de la ville se marginalisait peu à peu et devenait une politique de substitution au droit commun. Pour les quartiers concernés, une nouvelle organisation politico-administrative spécifique se mettait en place avec ses professionnels, ses moyens, réduits, et sa clientèle dépendante, le milieu associatif.

En 2018, en rejetant le plan Borloo – c'est-à-dire un nouveau « plan Marshall » pour les banlieues –, le président de la République semblait rompre implicitement avec cette marginalisation de la politique de la ville pour se référer aux intentions initiales. La réparation de ces quartiers, quelle que soit l'ampleur des moyens consacrés, nécessite une transformation du droit commun pour être en mesure d'adapter en permanence les politiques publiques à des processus ségrégatifs ou discriminatoires en constant renouvellement.

Mort cérébrale

Il n'en a rien été. Signe des temps, cette politique ne dispose plus d'administration propre au niveau de l'Etat. Elle est gérée par une simple direction de l'Agence nationale de la cohésion des territoires dont la priorité politique est l'accompagnement des territoires ruraux et des villes moyennes. La politique de la ville est de fait déjà en état de mort cérébrale.

Pourtant, le diagnostic posé par Hubert Dubedout en 1983 est toujours valable. Les habitants des quartiers populaires sont loin d'être les acteurs du changement de leurs conditions de vie. On agit toujours davantage sur les effets des inégalités sociales et territoriales plutôt que sur leurs causes. Et le cloisonnement entre les politiques sociale, éducative, sanitaire ou d'habitat est plus que jamais à l'œuvre.

L'action publique dans son ensemble reste tout autant à transformer pour traiter la complexité des difficultés contemporaines. A cet égard, l'impuissance à résorber les inégalités territoriales peut être rapprochée de celle relative à la mise en ordre des politiques publiques pour enclencher effectivement la transition écologique.

Avec son lourd passif, la politique de la ville n'est à l'évidence plus capable de répondre à ce défi conjugué de la réparation et de la transformation. Pire, réifiée en nouvelle politique catégorielle de second rang, avec ses programmes spécifiques toujours plus nombreux (Entrepreneuriat Quartiers 2030, Cités éducatives, Quartiers résilients...), elle constitue un obstacle à la mobilisation du droit commun. Revenir aux intentions initiales consisterait alors à adopter une posture radicale : en finir clairement avec la politique de la ville. Une fois cet écran disparu, peut-être pourrait-on s'attaquer au réel défi pour ces quartiers : imaginer les conditions contemporaines d'une transformation d'ensemble de l'action publique.

Daniel Behar est géographe, professeur émérite à l'Ecole d'urbanisme de Paris