



Juin/Septembre 1999

Les enjeux territoriaux de la politique de la Ville en Ile de France

DANIEL BEHAR

En constatant le fort décalage existant entre les principes généraux de la Politique de la Ville et les résultats de leur mise en oeuvre en Ile de France, l'Instance Régionale d'évaluation de la Politique de la Ville pour le XIème Plan a, d'une part esquissé une reformulation du diagnostic de l'exclusion en Ile de France, d'autre part, proposé une lecture des enjeux territoriaux auxquels devrait s'attacher aujourd'hui la Politique de la Ville.

REPENSER LE DIAGNOSTIC DE L'EXCLUSION EN ILE DE FRANCE

Le diagnostic habituel que porte la Politique de la Ville apparaît inadapté à l'Ile de France. En prétendant au niveau du quartier, traiter " des territoires qui vont mal " dans une " ville qui va bien ", la Politique de la Ville s'est trouvée en porte à faux, en Ile de France.

Une agglomération régionale

En premier lieu, la Politique de la Ville a raisonné à l'échelle locale -entre le quartier et l'intercommunalité- sans conception régionale de son intervention. Or la question de l'exclusion se pose de manière globale en Ile de France car elle est liée à l'unité de l'agglomération francilienne. Cas unique en France, le territoire régional est aussi celui d'une seule agglomération urbaine.

En Ile de France, l'espace urbanisé est régi par des mécanismes communs, même s'ils s'expriment avec des intensités différentes et entraînent des conséquences diverses selon la géographie, l'histoire, la composition sociale et le positionnement économique des territoires intra-régionaux. De Mantes-la-Jolie à Meaux, de Persan à Etampes, les territoires de la Politique de la Ville sont ainsi insérés dans un tissu urbain unique, celui de l'agglomération francilienne. Si les formes territoriales de l'exclusion sont multiples en Ile de France, elles ne constituent qu'une seule question, au sens où les mécanismes qui en sont à l'origine apparaissent globaux, ne prennent sens qu'à l'échelle régionale.

Second facteur déterminant de cette unité de la question de l'exclusion en Ile de France : son inscription dans

un ensemble plus vaste de spécialisations territoriales (sociales, fonctionnelles...) dont la lisibilité n'apparaît qu'à l'échelle régionale. Certes, toute agglomération est une mosaïque de territoires différenciés. Mais les processus de métropolisation qui affectent l'Ile de France en changeant la nature. L'explosion des mobilités, des déplacements intra-urbains, la recomposition des rapports centre/périphérie et l'émergence de " centralités périphériques "..., tous ces phénomènes tendent à complexifier la mosaïque francilienne, à multiplier les interdépendances entre les différents éléments du puzzle.

Autrement dit, l'unité de la question de l'exclusion en Ile de France résulte tout à la fois de l'interdépendance croissante entre les territoires franciliens (mobilité des jeunes entre les quartiers, effets en chaîne des politiques d'attribution HLM...) et de l'imbrication territoriale toujours plus complexe des différences sociales (contiguïté des quartiers " difficiles " et des zones pavillonnaires fragiles, cristallisation des tensions sociales autour des centres commerciaux, des pôles de transports...).

Une exclusion relative

Second décalage, la Politique de la Ville a jusqu'à présent prétendu identifier et hiérarchiser les " territoires de l'exclusion " en fonction de l'intensité de leurs difficultés internes. Or, la question de l'exclusion se pose de manière paradoxale dans notre région. Parce que l'agglomération francilienne et ses habitants sont " riches " (niveaux de revenus, taux de chômage...), les quartiers labellisés " Politique de la Ville " suivent la tendance régionale. En valeur absolue, leurs indicateurs socio-économiques ne sont pas totalement " au rouge " ; rapportée au plan national, leur situation n'est pas la plus aiguë (l'illustration la plus frappante en est fournie par la sélection nationale des Zones Franches Urbaines dont une première approche, fondée sur une appréciation nationale de la gravité de l'exclusion... excluait la plus grande partie des quartiers de l'Ile de France). De l'autre côté, la région Ile de France est pourtant considérée comme l'une des régions les plus touchées par l'exclusion, celle où sa visibilité est la plus grande, à la fois en raison du nombre de quartiers en difficulté et de la massivité de chacun d'eux.

Ce paradoxe souligne comment, dans une région métropolisée comme l'Ile de France, l'exclusion n'est pas un phénomène absolu, mais bien un processus relatif. On n'y rencontre pratiquement pas de quartiers d'exclusion absolue, entièrement déliés du reste de l'agglomération, mais des quartiers en situation de plus ou moins grande distance vis à vis de leur environnement. Autrement dit, identifier les territoires de l'exclusion en Ile de France ne peut consister à produire une liste hiérarchisée de quartiers classés selon le degré de concentration de leurs handicaps internes (physiques ou sociaux). L'exclusion territoriale tient moins à l'ampleur " objective " des difficultés du quartier qu'à l'importance du contraste qui le distingue de son environnement.

C'est là le troisième facteur d'unité de la question de l'exclusion en Ile de France : on doit l'aborder en analysant le risque de " décrochage ", c'est à dire le différentiel d'évolution des territoires sensibles vis à vis de leur environnement. L'agglomération est en effet " travaillée " par des mécanismes produisant des " décrochages " territoriaux, du point de vue des mobilités, de la localisation d'activités, de la recomposition des rapports centre/périphérie, des stratégies foncières et immobilières... Dans le contexte de métropolisation, les territoires " décrochés " ne sont pas seulement ceux où les difficultés se concentrent, où les statistiques affichent des niveaux préoccupants, mais aussi ceux où les difficultés se diffusent -ce que les statistiques mesurent plus difficilement- et ceux qui ne parviennent pas à s'arrimer à la dynamique de croissance de leur territoire de référence.

REPONDRE A DES ENJEUX TERRITORIAUX REGIONAUX

D'ordinaire, on invoque la diversité des situations afin de souligner l'irréductible singularité de chaque quartier considéré. L'exclusion définie comme une notion relative, fonction du différentiel d'évolution entre un quartier et son environnement, incite à analyser différemment la diversité des situations franciliennes, d'un point de vue régional. Cette diversité se lit moins dans la singularité de chaque quartier ou dans la distinction petite et grande couronnes, qu'à travers des processus de niveau régional qui organisent un même type de relations entre certains territoires en difficulté et leur environnement.

La mise à jour de ces processus -ou " mécanismes générateurs de l'exclusion " - permet de rendre compte du caractère relatif de l'exclusion. Un tel diagnostic -organisé autour des différents enjeux territoriaux liés à l'exclusion sociale en Ile de France- constitue le préalable pour l'élaboration d'une véritable Politique Régionale de la Ville.

Selon chacun des cinq grands types d'enjeux territoriaux identifiés régionalement, il sera possible de décliner un mode spécifique d'intervention de l'Etat, de contractualisation avec les collectivités locales, et une conception adaptée des différentes politiques sectorielles (logement, éducation...).

La crise continue de la " banlieue ouvrière "

A l'insertion du Val d'Oise, des Hauts de Seine et de la Seine Saint Denis, le renouvellement de la question sociale donne un caractère massif aux problèmes de la banlieue historique. La géographie prioritaire au niveau des quartiers est inapte à répondre à ce processus d'envergure régionale.

Il s'agit donc de mettre en place une discrimination positive territoriale massive et durable pour ces territoires. Il faut aussi renforcer l'adaptation des politiques publiques à la spécificité de ces territoires et de leurs populations pour amorcer et reconnaître leur place dans le fonctionnement de la métropole francilienne.

Les poches de pauvreté de l'Ouest de la métropole

A l'Ouest de l'Ile de France, les contrastes sont exacerbés entre des quartiers d'habitat social frappés par un chômage massif et un environnement riche et performant. Du fait de leur enclavement, ces territoires pauvres ont une forte visibilité.

Il s'agit là de susciter des liens d'interdépendance, de rechercher l'entraînement des " locomotives " régionales vis à vis des sites en difficulté, d'accroître la mobilité (professionnelle, résidentielle...) des populations défavorisées afin qu'elles accèdent aux pôles de richesse de ce secteur. Enfin, pour ces situations, la solidarité territoriale doit jouer à trois niveaux au moins : au sein des communes abritant des quartiers pauvres, entre les villes socialement favorisées et les villes pauvres, à l'échelle départementale enfin.

Les territoires en difficulté hors d'échelle locale

La situation de certains grands ensembles résulte de processus nationaux et régionaux d'aménagement, difficilement maîtrisables à l'échelle locale. Dans ces cas de relégation les plus flagrants, une focalisation régionale de la discrimination territoriale s'impose, afin de traiter à la bonne échelle avec les opérateurs régionaux (bailleurs, transporteurs...) ces situations " hors d'échelle ".

Les centralités populaires

La fonction capitale de la métropole francilienne induit l'accueil -dans les centres anciens de Paris ou la première couronne- de populations précaires souvent d'origine étrangère.

Il faut à la fois enrayer les processus de dégradation de ces espaces de centralité populaire et prendre acte de la fonction qu'ils jouent pour l'agglomération capitale. Cela passe par une stratégie d'adaptation des services publics, de soutien à la vie communautaire...

La diffusion spatiale de l'exclusion ordinaire

Les évolutions socio-économiques contemporaines fragilisent fortement certains territoires, tels les villes nouvelles, en dépit de leur faible contraste vis à vis de leur environnement.

Il est là moins nécessaire de " réparer ", de remettre à niveau, dans une logique d'exceptionnalité, que d'inciter à l'évolution permanente des conditions de la gestion urbaine, à mesure des transformations sociales.

En adaptant ainsi la Politique de la Ville au contexte métropolitain de l'Ile de France, il s'agit au travers de sa propre territorialisation, de la mettre à hauteur de son ambition fondatrice : constituer un levier pour la territorialisation des politiques publiques.