



ESPRIT

Novembre 1999

## *En finir avec la politique de la ville ?*

DANIEL BEHAR

**E**trange situation que celle de la politique de la ville. Il n'y a guère de politique davantage au cœur de l'actualité. Elle est observée, commentée en permanence. Son champ d'action, celui des quartiers " en difficulté " de nos banlieues, la conduit à traiter indifféremment tous les problèmes de société connus et à venir : terrorisme islamiste, vagabondage nocturne des mineurs, chômage des jeunes, suicides dans la police, violences à l'école... quelle actualité récente ne peut être l'occasion d'une mise à l'épreuve de son efficacité ? Parce que la plupart des aspects contemporains de la vie en société relèvent de son domaine, tous les acteurs sociaux, policiers, enseignants, magistrats, élus locaux, préfets ou parents d'élèves sont aptes à émettre une opinion à son égard. Tous leurs points de vue, dans leur diversité sont légitimes. Cette légitimité a priori des opinions sur la politique de la ville a une implication immédiate : l'agrégation de ces opinions, au travers d'un débat public, la construction d'avis collectifs sont pratiquement impossibles. N'émerge alors qu'une appréciation mitigée : " les résultats de cette politique sont décevants, mais qu'en aurait-il été sans elle ? ". Autrement dit, la politique de la ville présente ce paradoxe d'être probablement la politique publique la plus commentée, mais la moins débattue de ces quinze dernières années.

Puisque le jugement commun est globalement négatif -ou tout au moins sceptique- alors que le débat public n'a pas eu lieu, on est incité, malgré sa jeunesse, à changer constamment la logique de cette politique. En trois ans à peine, la boussole de la politique de la ville a perdu le Nord : tout a été dit, tout a été proposé pour lui donner un " second souffle ". C'est le précédent gouvernement qui décrète le premier plan de sauvetage : priorité à l'économique et pari libéral sur la vertu de l'exonération fiscale massive pour en faire une véritable politique d'exception réparatrice d'une pathologie urbaine précisément désignée (700 quartiers dits sensibles et 35 zones franches). C'est ensuite le rapport Sueur qui, dans un parfait mouvement de balancier, érige la politique de la ville en un levier de modernisation de la " gouvernance urbaine " à l'orée du XXIème siècle, autour de l'horizon radieux d'un pouvoir intercommunal d'agglomération et de conseils élus de quartiers. Et voici maintenant ce gouvernement qui en une savante synthèse conclue... par un retour à la case départ. Tout en faisant l'inventaire de ses multiples initiatives, tant pour traiter la question sociale (loi sur l'exclusion, emplois-jeunes...) que pour maîtriser les problèmes urbains (nouvelle politique de sécurité, relance des ZEP...), il assigne à la politique de la ville une prétention inchangée. Comme au début des années quatre-vingt-dix, la nouvelle politique de la ville aura " la tête dans l'agglomération et les pieds dans les quartiers " pour à coups de quelques milliards de financement d'exception à la fois réduire les dysfonctionnements urbains et sociaux et produire une action publique plus efficace, plus égalitaire et plus citoyenne.

De virage en virage, un seul résultat : la politique de la ville perd encore en lisibilité !

### ENTRE TRAITEMENT DE L'URGENCE ET TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Peut-on, en dépit de ce paradoxe et de ces virages successifs rendre cette politique discutable ? Sans doute ; il faut pour cela s'en tenir à ce qui, au-delà de ses errements, constitue son fondement originel, lui confère sa référence stratégique tout en la distinguant des politiques publiques habituelles : sa prétention sans cesse

renouvelée à constituer une politique temporaire, exceptionnelle, à même de lier de façon dialectique la réponse à l'urgence et la transformation de l'action publique.

Dès 1982, c'est là la volonté qui guide ses fondateurs autour de H. Dubedout, alors Maire de Grenoble. La politique de la ville ne prétend pas inventer de nouvelles actions d'urgence pour les quartiers ni changer les stratégies d'intervention publique, elle se limite à un nouveau mode de faire, au point que celui-ci sera érigé en modèle : " l'Etat animateur ". Ce sont les innovations méthodologiques suscitées par la politique de la ville (la démarche contractuelle, l'action globale de proximité et l'implication des habitants) qui donnent le sentiment à la fois de transformer le fonctionnement de l'action publique et de répondre à l'urgence apparue dans les quartiers d'habitat social. Contractualiser entre acteurs publics, agir transversalement entre administrations sectorielles, impliquer massivement les associations dans la gestion urbaine... la nouveauté de ces modes de faire est telle qu'on peut miser et sur leur impact immédiat et sur leur capacité de changement durable.

Mieux, ces innovations méthodologiques en faisant office de doctrine pour la politique de la ville, lui permettent d'éviter le débat stratégique latent entre les tenants de la " réparation " qui autour de Roland Castro et de Banlieues 89 insistent, dans la continuité idéologique de la première gauche, sur le traitement " par en haut " (instiller de l'urbanité dans les quartiers pour rétablir l'égalité républicaine) et les apôtres du mouvement " d'en bas " qui tentent de traduire en actes les convictions de la deuxième gauche en " faisant des habitants les acteurs du changement ".

On aurait pu croire au tournant des années quatre-vingt-dix, que la nouvelle vague d'émeutes dans les quartiers phares de cette politique -de Vaux en Velin à Mantes la Jolie- mettrait un terme à cette expérience et à la stratégie qui la sous-tendait. Il n'en a rien été. L'épreuve des faits désavoue la politique de la ville ; pour autant, sa stratégie ne semble pas disqualifiée. Entre 1990 et 1994, la politique de la ville bénéficie d'un double mouvement de redéploiement. D'un côté on renforce ses dispositifs et moyens pour la mettre à hauteur d'une urgence qu'elle n'a pu circonvenir jusqu'alors : on resserre sa géographie autour d'une quinzaine de quartiers érigés en Grands Projets Urbains d'intérêt national ; on nomme dans chaque département concerné un chef d'orchestre à même de mobiliser les moyens et les énergies en la personne du Sous-Préfet à la Ville. De l'autre côté, record absolu, 214 villes, c'est à dire la quasi-totalité des agglomérations françaises bénéficient de cette politique d'exception et la capacité de transformation durable de celle-ci est accrue -du moins l'espère-t-on- par le passage du quartier à la ville, la signature par l'Etat de contrats de ville.

Avec un mandat renouvelé, des moyens amplifiés la politique de la ville va-t-elle alors répondre à la double exigence qu'on lui réitère de réduction des situations de crise et de changement durable de l'action publique ? La réponse est négative, parce que dix ans après son émergence, l'épreuve des faits conduit à l'implosion de la dialectique originelle de la politique de la ville. A partir de 1994, la tension est trop forte. Les uns focalisent leur attention sur la persistance et l'aggravation des difficultés dans les quartiers ; la rhétorique de la fracture sociale -et son pendant urbain- est séduisante et mobilisatrice. Les autres prennent la mesure des mutations de grande ampleur qui affectent la société française : la lutte contre l'exclusion n'est plus réductible à l'action auprès des exclus. Si le discours demeure et continue à faire référence, les pratiques changent, le découplage entre urgence et transformation est avéré.

D'un côté, de Marseille à Mulhouse, en passant par Toulouse ou Pau, se développe et s'organise une politique, plus ou moins volontariste, de traitement de l'urgence. Sur le plan social, la politique de la ville prend alors la forme et la consistance d'une politique de la jeunesse, dont elle renouvelle le contenu, en ce que, s'appuyant sur le milieu associatif, elle encadre le traitement des problèmes des jeunes (l'échec scolaire, l'insertion professionnelle...) et celui des problèmes posés par les jeunes (les incivilités, les violences à l'école...). D'un point de vue urbain, on parie sur la mise en œuvre de projets lourds de restructuration urbaine pour raccrocher ces quartiers qui vont mal à des villes qui vont plus ou moins bien. La politique de la ville devient alors, avec des succès divers, une politique à côté des autres, inscrite dans l'action publique locale entre le développement économique et l'action sociale, avec pour particularité essentielle une approche ciblée sur les quartiers.

Simultanément, à Brest, Nantes ou Strasbourg, on insiste sur l'exigence de transformation des politiques de droit commun, en regard de l'extension de la vulnérabilité sociale. Comme dispositif spécifique, la politique de la ville s'efface, disparaît quasiment, mais son évocation est prétexte à la modernisation des administrations locales, à leur réorganisation au plus près du terrain, à leur coordination. Le contrat de ville, le chef de projet, tous les attributs habituels de la politique de la ville sont abandonnés ou marginalisés. En revanche, la collectivité locale va refondre son organigramme et créer une Direction de l'Action Territoriale, les services publics vont s'organiser en plates-formes déconcentrées...

La politique de la ville autorise donc chacun à établir son propre diagnostic, à construire sa propre stratégie, là au nom d'une spécificité locale, ailleurs au nom d'un particularisme sectoriel. On peut, avec indulgence, considérer que la politique de la ville est victime de son succès. Chaque ville est désormais convaincue que la

question des disparités sociales dans l'espace doit être inscrite à son agenda politique. Chaque ministère est persuadé de l'impératif d'une action territoriale et de la nécessité d'une prise en compte de la question sociale. Cette dilution de la politique de la ville tant dans les politiques locales que dans les politiques sectorielles de l'Etat, perceptible dès le milieu des années quatre-vingt-dix, aurait pu conduire à prendre acte de l'épuisement de ses vertus, aussi bien réparatrices que transformatrices. Ça n'a pas été le cas. En revanche ce constat d'éclatement de la politique de la ville a une conséquence inédite, le renoncement temporaire au parti pris de la dialectique urgence/transformation.

Le gouvernement Juppé choisit l'un des deux termes de cette dialectique. Avec le Pacte de Relance pour la Ville, la politique de la ville s'affiche exclusivement comme une politique d'exception, totalement dérogoire au droit commun, de rétablissement de la norme sociale, économique, urbaine, dans les quartiers en difficulté. Avec l'arme absolue de la dérogation fiscale, sous la conduite directe de l'Etat, la politique de la ville traite les problèmes du local, et s'interdit de peser sur les politiques publiques ordinaires. Ce resserrement stratégique - parce qu'il engendre un surplus localisé et conjoncturel de moyens sans interdire à chaque collectivité locale ou ministère de poursuivre en parallèle sa propre logique d'action - est accueilli dans un premier temps avec satisfaction par toutes les sensibilités politiques. Mais le changement gouvernemental cristallise rapidement la prise de conscience collective du risque induit par cette stratégie. En affichant exclusivement et outrancièrement l'exigence d'une " discrimination positive " localisée, le Pacte de Relance pour la Ville renforce la stigmatisation qu'il prétend combattre -pourquoi réserver les emplois-ville aux jeunes de certains quartiers ?- sans être à la hauteur des processus de fragilisation urbaine que chacun constate.

Le rapport SUEUR, commandé par le gouvernement Jospin, prend donc le contre pied de cette position centrée sur le traitement de l'urgence territoriale. Tout son propos consiste à mettre en avant les mécanismes structurels qui ont conduit à la crise urbaine actuelle : insuffisance de la redistribution fiscale, inadaptation des transports collectifs, processus de ségrégation sociale... La politique de la ville doit donc être avant tout un levier de modernisation de l'action publique afin qu'elle s'attaque dans la durée à ces grands enjeux : la réforme de la fiscalité locale, la mise en place d'un pouvoir d'agglomération " à la bonne échelle ", le rétablissement de la mixité sociale... Si l'Etat, au niveau national, entreprend ces réformes structurelles, la politique de la ville ne lui est plus nécessaire. Celle-ci devient alors une politique des villes, confiée à la sagesse des collectivités locales, seules à même de mettre en musique ces transformations d'ensemble. Entre ces deux pôles -la conduite de réformes structurelles par l'Etat et la décentralisation de la politique de la ville- la rhétorique de l'urgence et de la réparation disparaît (au point que le gouvernement Jospin ne comprend pas initialement de Ministère de la Ville)... pour réapparaître subitement : la présentation publique du rapport Sueur énonce l'exigence d'un effort financier supplémentaire en direction des banlieues à hauteur de 35 milliards de francs, sans lien aucun avec la logique du rapport.

Priorité à l'urgence d'abord, puis focalisation sur la transformation ; conforme à sa logique, le gouvernement Jospin rétablit l'équilibre et retourne à la case départ. Désormais, la politique de la ville avancera sur deux pieds et aura " l'ambition de peser sur les causes des processus de dévalorisation " (tout en étant) " également capable d'opérer rapidement et efficacement face à des urgences concrètes " (circulaire du 31/12/98 du Premier Ministre).

On ne peut qu'être frappé par le surplace stratégique ainsi énoncé. Certes, pendant plus de quinze ans, la politique de la ville a pu à elle seule prétendre à la fois porter témoignage d'une réalité occultée -la banlieue à l'abandon- et faire du traitement de l'urgence sociale sur ces quartiers, un laboratoire de modernisation de l'action publique. Pourtant, si cette prétention a longtemps fait sens, ce ne peut plus être le cas aujourd'hui. Nul n'ignore qu'en réalité la politique de la ville n'est guère intervenue sur les facteurs de fond et s'est mal occupée des quartiers " en crise ". Son bilan est en demi-teinte : certes de nombreuses initiatives ont surgi dans les quartiers, qu'il s'agisse des réseaux de santé, des régies de quartier ou des plates-formes de services publics ; pourtant la situation d'urgence s'est au mieux maintenue et, au pire, aggravée. L'opinion publique est aujourd'hui davantage convaincue de l'existence d'une fracture urbaine, qu'aux débuts de la politique de la ville. Les innovations méthodologiques qu'ont adoptées les services de l'Etat et les collectivités territoriales sont multiples (création de fonds pour l'initiative des habitants, globalisation de lignes budgétaires, nomination de " délégués de l'Etat " entre administrations départementales...), mais elles n'ont pas permis de placer l'enjeu de solidarité territoriale au centre de l'action publique. Celle-ci demeure tiraillée entre des modernisations managériales de portée universelle et des dispositifs de solidarité restant " spécifiques " : les ZEP pour l'éducation nationale, les contrats locaux de sécurité pour la police et la justice... C'est probablement ce bilan qui a suscité la seule inflexion stratégique réellement perceptible : la décentralisation quasi-totale de la politique de la ville. On imagine ainsi sans doute que la dialectique entre urgence et transformation sera d'autant plus efficace qu'elle est conduite au plus près des réalités.

Mais, cette continuité stratégique constitue une impasse en ce qu'elle repose sur une analyse invariante des enjeux sociaux et urbains contemporains et n'a pas pris la mesure des évolutions que la politique de la ville a mises en évidence.

## ***ENTRE QUESTION URBAINE ET QUESTION SOCIALE***

La dialectique de l'urgence et de la transformation est fondée sur un double postulat, celui de l'équivalence entre la question sociale et la question urbaine et celui de l'unité du problème de la ville. C'est parce que la question urbaine constitue un simple miroir de la question sociale -comme l'a toujours affirmé la sociologie urbaine-, ou mieux, parce qu'elle révèle un " déplacement de la question sociale " comme on le souligne depuis une dizaine d'années qu'il est possible et souhaitable d'agir localement face à des enjeux sociaux complexes, dans une logique à la fois réparatrice et transformatrice. C'est parce qu'il y a une seule pathologie sociale dans l'espace urbain -celle du décrochage des quartiers d'exclusion- que l'on peut concevoir une action publique globale qui à la fois traite cette pathologie en tant que telle et l'érige en levier de transformation.

L'action territoriale, sur la question urbaine aura des répercussions équivalentes sur la question sociale dans son ensemble ; tel est le premier postulat. Cette symétrie entre le social et l'urbain est opportune, car il apparaît plus aisé d'agir dans l'urgence et d'inciter à la transformation sur le registre territorial. En effet l'action territoriale permet d'un côté de mettre en œuvre une discrimination positive -réponse à l'urgence- délicate à assumer politiquement face à la question sociale. C'était là l'argument majeur du Pacte de Relance pour la Ville (Juppé) : En France, le détour inégalitaire pour rétablir l'égalité républicaine est légitime pour des quartiers ; il ne l'est pas pour des groupes sociaux, à la différence des Etats Unis. On peut donc distinguer des catégories de territoires prioritaires (les ZEP, les zones franches...) pour traiter les problèmes sociaux par une différenciation de l'action publique. Une telle différenciation apparaîtrait politiquement illégitime si elle s'attaquait de front aux situations sociales. Simultanément, l'approche territoriale de la question sociale -parce que l'on suppose qu'elle équivaut par essence à une approche globale et transversale- est mieux à même de transformer l'action publique, c'est à dire de poser les conditions d'une articulation entre développement et solidarité aujourd'hui introuvable globalement. Depuis l'embellie du début des années quatre vingt dix, chacun a pu constater que la croissance économique n'induit pas mécaniquement la dissolution de l'exclusion sociale. L'approche par le territoire n'est-elle pas à même d'amorcer cette spirale vertueuse entre développement et solidarité, que les politiques sectorielles ordinaires s'avèrent impuissantes à enclencher ? C'est là le sens de l'exigence réitérée de territorialisation de l'action publique que porte la politique de la ville : la décentralisation et l'approche territoriale constituent une solution à la crise d'efficacité de l'action publique et vont permettre de la moderniser. Que l'on considère le territoire comme un problème qu'il faut traiter dans l'urgence, ou comme une solution à même de constituer un levier du changement pour l'action publique, c'est bien son équivalence à la question sociale qui lui donne tout son sens.

Le postulat corollaire qui fonde la politique de la ville est celui de l'unité de la question urbaine. L'hypothèse est simple : les quartiers d'habitat social des banlieues présentent des situations diverses qui révèlent la plus ou moins grande intensité des problèmes qu'ils supportent, mais la nature de ces problèmes est identique. Ces quartiers constituent à la fois le concentré et l'épicentre de la crise urbaine. Concentré de cette crise, en un même moment et sur un même lieu, ils accumulent les handicaps sociaux, économiques et urbanistiques ; épicentre de la crise, ils révèlent les dysfonctionnements structurels qui affectent la ville. L'intervention sur ces quartiers est donc en capacité à la fois de répondre à l'urgence propre de leur situation et de peser sur les mécanismes d'ensemble du fonctionnement urbain.

Ce double postulat de l'équivalence entre question urbaine et question sociale et de l'unité du problème de la ville doit aujourd'hui être remis en question, à la lumière même des enseignements de la politique de la ville. En premier lieu, la question urbaine n'est pas une, les quartiers en difficulté ne sont pas tous révélateurs des mêmes enjeux. Ils agencent, de façon hétérogène, la question des inégalités socio-territoriales, celle de la concentration de la pauvreté et celle des pathologies urbaines. Seconde remise en cause, la question urbaine ne constitue pas seulement la trace au sol de la question sociale.

Considérons d'abord l'hétérogénéité de la question urbaine ; si dans les quartiers de la politique de la ville, les symptômes sont souvent similaires, les causes et la nature des processus en question diffèrent largement. Pendant quinze ans, la politique de la ville a confondu trois questions. Le premier phénomène est celui de l'amplification croissante de la spécialisation sociale des territoires. Mais cette montée des inégalités spatiales que l'on regarde toujours du côté des pauvres est en réalité le fait des riches. Ce sont les quartiers les plus huppés qui aujourd'hui s'éloignent le plus du reste de la ville et sont les plus homogènes. D'aucuns voient là les signes d'une " sécession urbaine ", contrepoint d'une relégation quasi-revendiquée des exclus. Cette représentation globale, séduisante, est illusoire. En réalité, la croissance des inégalités spatiales se distingue d'un second processus, celui de concentration de la pauvreté. Géographiquement, ce ne sont pas les communes où les inégalités sociales sont les plus importantes qui accumulent la pauvreté. Dans bon nombre d'agglomérations, on constate ainsi à la fois un accroissement des inégalités sociales dans l'espace et une stabilisation des situations de concentration de la pauvreté. Dans le temps, les périodes d'amplification -par le haut- des inégalités socio-spatiales ne sont pas celles de renforcement de la concentration de la pauvreté, et réciproquement. Enfin, la dernière question a trait aux problèmes qui ont d'abord une origine urbaine. Pour faire simple, il s'agit des situations où les logiques réparatrices de la politique de la ville (mixité sociale,

accessibilité des services et de l'emploi, redistribution fiscale...) ont déjà été mises en œuvre et où les problèmes urbains se multiplient néanmoins. Les villes nouvelles d'Ile-de-France offrent ainsi le visage d'une situation plutôt banale en termes de paupérisation, mais dont la réussite -c'est à dire l'affirmation de centralités nouvelles au sein de la métropole francilienne- a généré des problèmes inédits pour la gestion urbaine (incivilités, dégradation des espaces publics), identiques aux symptômes habituellement imputés aux situations d'échec urbain (les grands ensembles). Autrement dit, des symptômes similaires ne renvoient ni aux mêmes causes, ni aux mêmes traitements. Parce que tous les quartiers présentant aujourd'hui des dysfonctionnements urbains ne correspondent pas à des enjeux de même nature, ils ne peuvent pas tous simultanément relever d'un traitement d'urgence et constituer un levier de transformation.

Cette diversité structurelle des situations à traiter par la politique de la ville met en cause son second principe fondateur en soulignant l'épuisement d'une représentation symétrique du social et de l'urbain. Les difficultés urbaines ne constituent pas seulement la transposition mécanique des difficultés sociales (chômage des jeunes, précarité sociale...). Dans certains cas, ces difficultés sociales se traduisent dans l'espace par une diffusion de la fragilité sociale sur une grande part du tissu urbain, dans d'autres par des processus de relégation c'est à dire de décrochage de certains quartiers. Seules les dynamiques territoriales -du système économique local aux logiques de recrutement des établissements scolaires- sont à même d'expliquer ces recompositions territoriales de la question sociale. Ainsi, selon la configuration urbaine, les classes moyennes vont pouvoir satisfaire leurs aspirations à la distinction par l'éducation par le simple jeu de la dérogation scolaire, en se maintenant, voire en s'installant dans des quartiers " mixtes ". Dans d'autres cas, ils seront dans l'obligation de déménager et accentueront les processus de ségrégation sociale. Pour toutes ces raisons, on ne peut plus considérer la question urbaine comme le simple écran de projection du social. Il faut davantage aujourd'hui analyser la question territoriale comme la mise en scène théâtrale de la question sociale, avec tout ce que cela induit comme distance et réinterprétation.

La conception d'une politique de la ville à durée limitée, s'appuyant sur le local pour répondre à l'urgence et produire du changement durable était profondément indexée sur une représentation datée (les années quatre-vingt) des enjeux. La question urbaine constituait alors le reflet territorial d'une question sociale lourde mais simple : celle des laissés pour compte du progrès. Ce n'est pas le moindre des paradoxes de la politique de la ville que d'avoir, faute de la traiter, démontré l'obsolescence de cette représentation de la question urbaine. En retour, il faut bien en conclure à l'épuisement stratégique de la politique de la ville, mais aussi à l'exigence d'une nouvelle approche territoriale pour les politiques publiques.

## ***DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AUX POLITIQUES TERRITORIALES***

De renouvellement en renouvellement, depuis quinze ans, le dogme a la vie dure. Qu'on l'observe sur son versant de traitement de l'urgence ou sur celui de transformation de l'action publique, la politique de la ville revendique son statut d'exception, sa durée limitée. Elle disparaîtra lorsque les situations d'urgence seront jugulées et l'action publique, dans son ensemble modernisée, mise à hauteur de la nouvelle question sociale.

Il faut aujourd'hui renoncer à ce mythe d'une politique limitée dans le temps. Parce qu'elle n'est plus seulement confrontée à des situations de concentration absolue de la pauvreté mais à la multiplicité des dynamiques territoriales de dévalorisation sociale, la politique de la ville ne peut espérer ni réduire définitivement ces situations de fragilité territoriale, ni moderniser une fois pour toutes, l'action publique.

La fragilisation des villes nouvelles démontre qu'à l'évidence la politique de la ville n'est pas réservée à la réparation des erreurs urbanistiques des années soixante : dans une société où la croissance n'entraîne plus mécaniquement l'ensemble de la colonne sociale, le développement de certains territoires produit en permanence par contrecoup la dévalorisation d'autres territoires. Ainsi, le fantastique développement économique autour de Roissy, loin d'avoir entraîné la Seine-Saint-Denis dans son sillage, a accentué la fragmentation sociale du Nord de l'Ile de France et du Bassin Parisien. Sur un autre registre, les orientations gouvernementales récentes, renonçant au mythe de " l'immigration zéro " et prenant acte, avec la mondialisation des échanges, de la permanence des flux migratoires, ont des impacts territoriaux différenciés, qu'il va falloir gérer durablement. La concentration ethnique dans les interstices urbains des grandes métropoles françaises n'est pas un phénomène conjoncturel que l'on va pouvoir résorber à coups de traitement social et de réhabilitation urbaine, mais correspond à une fonction pérenne qui participe du rayonnement international de ces métropoles.

Ce changement de perspective de la politique de la ville, son inscription dans la durée, invitent à une relecture des objectifs qu'elle poursuit. En dépit des tentatives récurrentes pour les décliner en procédures administratives et dispositifs opérationnels, l'expérience montre que ces objectifs -la mixité sociale et urbaine, l'accessibilité aux services et droits...- ne peuvent être effectivement mesurés et atteints. On parvient d'autant moins à rétablir la mixité sociale sur les territoires de la politique de la ville qu'on est impuissant à en définir les critères. En réalité, ces objectifs trouvent leur efficacité non dans une application mécanique mais au travers de

l'interpellation collective qu'ils suggèrent, de leur capacité à mettre en débat, en situation, les valeurs de la cohésion sociale, de l'égalité des droits et des chances...

C'est bien alors la fonction même de la politique de la ville au sein des politiques publiques qui doit évoluer. Il s'agit moins de s'en tenir à la substance de ses objectifs et de ses interventions que de développer sa fonction " procédurale " de questionnement territorial. Mais il faut au préalable prendre acte de l'échec de la stratégie de la troisième voie que la politique de la ville a cherché à ouvrir entre l'assistance aux quartiers en difficulté et la transformation de la gestion urbaine ordinaire. En revendiquant cette orientation stratégique la politique de la ville a opéré une double confusion. Elle a confondu un objet -les quartiers d'habitat social périphériques- et une finalité -la solidarité territoriale. Autrement dit, elle a agrégé un diagnostic relatif à la concentration de la pauvreté et des objectifs relatifs à la réduction des inégalités. Cette assimilation était sans doute pertinente tant que l'on pouvait considérer que les inégalités, la pauvreté et les pathologies urbaines constituaient un seul et même phénomène. Ce n'est plus le cas. D'un point de vue territorial, inégalités sociales, concentration de la pauvreté et pathologies urbaines n'ont pas les mêmes ressorts et ne relèvent pas d'une même géographie. On comprend mieux dès lors que la politique de la ville n'ait ni résorbé les poches de pauvreté, ni réduit les écarts socio-territoriaux.

Parce que les effets pervers de cette confusion sont avérés, parce que l'hypothèse d'une troisième voie est désormais caduque, il faut maintenant distinguer au sein des politiques publiques agissant sur les territoires, deux modes d'intervention différenciés aux objets et finalités distincts, l'un concernant les quartiers en crise (la question de la pauvreté), l'autre concernant la solidarité urbaine (la question des inégalités). Le parallèle avec le champ social proprement dit est éclairant : l'Etat y conduit des (et non une) politiques publiques qui distinguent nettement d'un côté l'aide et l'action sociales -l'assistance et le secours vis à vis de catégories ciblées- et de l'autre la sécurité et la protection sociales -avec pour objet les mécanismes globaux de solidarité. Ces deux versants des politiques sociales se différencient par leurs objets, la nature de leurs interventions, leurs modes opératoires. C'est probablement aujourd'hui cette distinction qu'il faut mettre en place sur le registre territorial, en identifiant de façon plus précise une politique localisée et catégorielle de traitement d'urgence d'une part et une politique de solidarité entre territoires d'autre part.

La crainte d'une stigmatisation de certains quartiers ne doit pas empêcher de maintenir et de renforcer une politique spécifique de traitement des territoires en crise. Elle doit -pour être efficace- avoir un caractère d'exception marqué et ne pas concerner l'ensemble des agglomérations françaises comme l'actuelle politique de la ville. Cette politique doit avoir une fonction essentiellement curative. Pour ce faire, il faut effectivement revendiquer le principe de discrimination positive territoriale pour les grandes politiques sectorielles de l'Etat (éducation, logement, police). Il est aujourd'hui avéré que la résistance des poches de pauvreté territoriale tient moins aux défaillances des mécanismes de la fiscalité locale (beaucoup plus redistributeurs qu'on ne le dit en général) qu'aux disparités de traitement par les politiques de l'Etat à peine compensées à la marge par des dispositifs spécifiques (ZEP...). Si l'Etat doit faciliter l'action des collectivités locales sur ces quartiers, il faut en finir avec l'illusion contractuelle. En matière d'urgence, sociale comme territoriale, la fonction de chef d'orchestre de ces traitements réparateurs, circonscrits et circonstanciels revient aux villes et à elles seules. En revanche, pour manifester la priorité de l'action publique vis à vis de populations reléguées, de quartiers mis à l'écart, il faudrait la fonder sur un dispositif spécifique de démocratie locale. L'obtention de crédits prioritaires pourrait être conditionnée à la mise en place de " conseils de cité ", élus au suffrage universel et disposant d'un pouvoir d'orientation sur ces crédits. Il y va de la reconnaissance sociale et politique de ces " nouveaux quartiers populaires ".

Il ne faut pas se faire d'illusion. Cette politique d'urgence, même renforcée, n'éliminera pas le " mal des banlieues " ; elle le soignera tout en symbolisant la volonté politique de le guérir. Mais pour cela une politique globale de solidarité urbaine est nécessaire. Cette politique doit impliquer contractuellement l'Etat et l'ensemble des collectivités territoriales, Région, Département, Ville. De tels contrats pourraient jouer le rôle que, dans le domaine social, assure la sécurité sociale, c'est à dire la production des mécanismes de type assurantiels destinés à prévenir, à traiter et à réduire les facteurs de dissociation entre les différentes composantes du territoire urbain. Il s'agit alors de repérer ces facteurs producteurs d'exclusion ou de dissociation entre territoires et entre catégories sociales et d'introduire systématiquement des mécanismes de traitement : redéploiement de la desserte et de la tarification des transports en commun, mutualisation des aides au logement en vue d'induire des itinéraires résidentiels choisis, incitation à la diversification des parcours scolaires en intervenant sur les principes de sélection et d'orientation, répartition et coordination des services de sécurité en fonction des enjeux territoriaux, production de mécanismes de sécurité sur le marché du travail (groupement d'employeurs, nouvelles qualifications, etc.).

Lorsqu'elle émerge dans le débat public, la question territoriale est réduite à celle du mode d'administration des territoires. Depuis plus de trente ans, la volonté de réforme partage les Anciens et les Modernes, les tenants de

la commune et du département, ceux du pays, de l'agglomération et de la région, autour d'une seule question : Qui fait quoi ? A quelle échelle territoriale ?

La politique de la ville -en dépit de son impuissance à tenir l'objectif assigné de traitement de l'urgence et de transformation de l'action publique- a révélé l'obsolescence de cette approche. A son corps défendant, elle a mis à jour la nouveauté de la question territoriale, sa consistance propre en regard de la question sociale. Si par-là même elle suggère sa propre disparition, dans sa configuration actuelle, elle invite en retour à dépasser l'horizon exclusivement managérial de l'approche territoriale et à déplacer l'exigence de réforme vers l'enjeu de la territorialisation de l'action publique dans son ensemble. Il ne s'agit plus d'assimiler cette territorialisation soit à un détour temporaire, à la marge soit à la simple localisation de l'action publique au plus près du terrain. La territorialisation peut devenir un mode de conception et de reformulation de l'action publique, en situation. C'est là la condition première d'un traitement efficace d'une question sociale dont le caractère territorial est aujourd'hui prééminent.

*Cet article est issu des réflexions menées par l'auteur avec Philippe ESTEBE et Renaud EPSTEIN, au sein de la coopérative ACADIE, à partir de multiples évaluations de la politique de la ville, tant au niveau régional (Ile de France, Haute et Basse Normandie, Pays de Loire, Aquitaine, Lorraine...) que local (Brest, Rennes, Mulhouse, Strasbourg, Vierzon...).*