



Septembre/Décembre 1995

Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ?

L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale

DANIEL BEHAR

La conjonction entre la question urbaine et celle de la pauvreté n'est guère inédite. De tout temps, la ville a concentré les pauvres, a rendu plus visible la pauvreté. De tout temps, la tentation du déterminisme a guetté les observateurs, dénonçant la nocivité des densités urbaines, l'urbanisme pathogène. De tout temps, pour en finir avec la ségrégation sociale, l'utopie d'une répartition harmonieuse des groupes sociaux dans l'espace urbain a hanté les ingénieurs sociaux. Quelle est donc, en regard de cette permanence, la nouveauté qui pousse médias, pouvoirs publics et analystes à sonner l'alarme, à dénoncer l'apparition de " quartiers ghettos ", à mettre en cause la " ville à deux vitesses ", l'autre face de nos villes que constituerait la banlieue, au point de placer au coeur de l'action publique une inédite " Politique de la Ville " ?

EN FINIR AVEC LES POCHEs DE PAUVRETE ?

Pour les uns, la nouveauté tient à l'aggravation -et paradoxalement à la simplification- des inégalités sociales. Fruit de la crise économique, et des dysfonctionnements ou errements des politiques publiques de ces trente dernières années, la société française tend à passer d'un modèle pyramidal, hiérarchisé, aux stratifications multiples, à une organisation " sphérique ", opposant, dans une dualité simplifiée, la sphère des inclus à la poche des exclus. Les pauvres, pourrait-on dire, le sont toujours davantage, et sont de plus en plus relégués et concentrés au delà d'une frontière sociale et spatiale dont l'étanchéité va croissante.

LES ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE

68-69

La question urbaine peut ainsi être légitimement réduite à l'équation : grand ensemble d'habitat social = exclusion. La coïncidence durable de populations en difficulté (chômage, échec scolaire, délinquance...), d'un

mode de gestion vieillissant (le logement social) et d'une forme urbaine obsolète (tours et barres) semble autoriser à identifier d'un bloc le mal, l'architecture pathogène, et son remède, en finir avec les grands ensembles. Depuis les années quatre vingts, l'intervention des pouvoirs publics s'est ainsi focalisée sur cette idée simple et mobilisatrice : réduire l'enclave, faire des quartiers HLM des quartiers comme les autres, afin que recule le spectre du ghetto. Du temps, de l'argent et des compétences furent dépensés -et continuent à l'être- pour banaliser ces quartiers. Les résultats ne sont pas au rendez-vous ? C'est parce que, dit-on, les interventions publiques sont par trop désordonnées. Les difficultés économiques et sociales persistent ? La Politique de la Ville, dit-on, manque de moyens et d'ambition.

Quel que soit le point de vue politique ou intellectuel d'origine¹, on dénoncera alors le caractère vain et à courte vue des politiques sociales réparatrices des années 80, pour en appeler à une logique d'action structurelle, la mise en place d'un " Plan Marshall pour les banlieues ". Il faut mettre l'action publique à la hauteur de l'ampleur qu'a acquise le processus ségrégatif en produisant " l'enclavement " de certains quartiers de nos villes.

Pour en finir avec ces poches de pauvreté, cette ville à deux vitesses, le raisonnement est simple : il faut persister dans la volonté d'" en faire des quartiers comme les autres ", résorber la marge pour la réintégrer à la norme du fonctionnement urbain. Mais, parce qu'une intervention " douce ", compensatrice n'est plus à la hauteur du phénomène, cette logique fait évoluer sa stratégie d'action et fournit aujourd'hui une légitimité nouvelle à une notion jusqu'alors tabou, celle de discrimination positive. Pour rétablir l'égalité dans la ville, il faut opérer un détour inégalitaire et tendre vers la banalisation de ces quartiers (diversification de leurs fonctions, mixage de leurs populations), tout en tentant de réduire leurs handicaps par la mise en oeuvre de politiques spécifiques et adaptées (exonérations fiscales sur une base territoriale, création de " Maisons de justice ", de logements adaptés, restructurations urbanistiques, démolitions...).

En dépit de son caractère lisible et mobilisateur, cette logique politique de " réduction des écarts " butte sur deux obstacles majeurs.

Cette approche de la crise urbaine met en cause une pathologie isolant une catégorie urbaine, l'enclave, terme évocateur de la globalité des problèmes de ces quartiers : mise à l'écart physique et homogénéité, enfermement social de leurs habitants. Apparemment séduisant, le concept d'enclavement qui légitime cette ligne politique ne parvient ni à cerner son objet, ni à fonder une catégorie urbaine et sociale, et encore moins à décrire objectivement les situations qu'il désigne. En Île de France, la notion d'enclave prétend décrire la mise à distance de quartiers, comme le Val Fourré à Mantes la Jolie, des fractures " en abîme " comme en Seine Saint Denis, ou des situations de juxtaposition, voire d'enkystement au sein du tissu urbain, tels les Blagis dans les Hauts de Seine. Exemples et contre exemples foisonnent pour démontrer qu'il n'existe nulle corrélation d'évidence entre telle ou telle position géographique, telle ou telle forme urbaine et une perception d'enclavement. Le critère d'éloignement en regard d'une centralité communale elle-même incertaine, tel qu'il est considéré par exemple dans l'Atlas des quartiers difficiles d'Île de France n'a rien d'universel. Les auteurs de cet Atlas sont d'ailleurs les premiers à en convenir. Nul ne peut établir un déterminisme physique de l'enclave.

Si l'enclavement ne peut désigner un isolat physique, il ne correspond pas pour autant aux caractéristiques d'enfermement, d'homogénéité sociale qu'on lui accole. Cette homogénéité sociale serait-elle d'ordre ethnique, démographique, économique ? Tout observateur attentif conviendra que la validité de cette notion est toute relative ; elle tient à la distance et à l'échelle auxquelles on mesure le phénomène.

Faut-il alors voir l'enclave comme un enfermement, opposant des populations immobiles, reléguées dans des quartiers enclos, à des groupes sociaux mobiles, disposant de la diversité des territoires urbains ? Peut-on entériner cette vision duale ou ne constate-t-on pas davantage la multiplication de mobilités parallèles ? Les jeunes de ces quartiers ne sont-ils pas simultanément confrontés à une très forte relégation socio-économique et à une non moins grande mobilité socioculturelle ? N'est ce pas là d'ailleurs une des causes de leur révolte ? Ne faut-il pas à ce propos, et en dépit des apparences, rapprocher la tension permanente qui touche les quartiers difficiles, en aval de Paris sur la Vallée de la Seine, de Chanteloup à Mantes la Jolie en passant par les Mureaux, de leur inscription accéléérée dans la métropole francilienne ? N'y aurait-il pas " corrélation paradoxale ", dans leur révolte latente, entre le sentiment d'assignation à résidence des jeunes de ces quartiers et leur proximité quotidienne des zones les plus attractives de l'Île de France, des Hauts de Seine à la Défense ? A l'inverse, le calme relatif qui règne dans la ZUP de Montreuil n'est-il pas révélateur de l'enclavement généralisé, du décrochage qui guettent, non pas cette ZUP, mais l'ensemble de la ville en regard des dynamiques métropolitaines ?

L'enclavement n'est en fait ni identifiable, ni mesurable. Il correspond avant tout à une représentation sociale.

L'enclavement désigne un " ailleurs ", autant urbain que social, dont l'identité tient davantage à sa stigmatisation qu'à sa réalité tangible.

Certes, cette vision d'une cristallisation spatiale de l'altérité sociale est rassurante, au travers du frisson qu'elle procure et de la mise à distance qu'elle confirme, mais elle demeure inopérante. D'où l'incapacité récurrente des pouvoirs publics à délimiter cette marge urbaine que l'on va résorber. De quarante huit à mille cinq cent quartiers, la désignation est ainsi exponentielle, en dépit des efforts réitérés des pouvoirs publics pour justifier d'une " géographie prioritaire " de la Politique de la Ville dont l'extension n'invaliderait pas immédiatement la finalité.

Second obstacle d'importance, la discrimination positive, et l'intervention prioritaire qui autoriseraient la réduction des écarts entre la marge et la norme semblent dans les faits impossible à mettre en oeuvre.

En premier lieu, comme tout dispositif d'action publique sélectif, cette politique prioritaire tend, à mesure que son objet s'étend, à céder à la facilité de l'" écrémage ". Autrement dit, au sein de cette non-catégorie des quartiers en difficulté les politiques publiques opèrent de fait une sélection entre les quartiers " derniers de la classe " et ceux " en marge du système ", pour démontrer leur efficacité sur les premiers, au prix d'une sédimentation progressive de dispositifs de plus en plus prioritaires, en direction des seconds.

Plus grave, cette politique de réduction des écarts n'aurait de sens que si elle se fondait sur une frontière incontestable entre ses bénéficiaires et les autres. Or, dans une structure sociale et spatiale où chacun se sent fragile et vulnérable, cette frontière s'avère introuvable. Chaque tentative de délimitation -par exemple des zones d'exonération fiscale- produit immédiatement un ressentiment social bien légitime à la frange extérieure de la frontière, dans ces quartiers pavillonnaires périphériques où la vulnérabilité sociale, la crainte de l'abandon et du basculement sont les plus criantes.

Ainsi peut-on expliquer l'impuissance de politiques, qui en dépit de leur affichage volontariste s'en tiennent à des actions compensatrices, somme toute modestes.

VIVE LES QUARTIERS POPULAIRES ?

Mais, les politiques urbaines récentes ne ressortissent pas uniquement à cette grille d'analyse. Une autre lecture sociale et urbaine perdure et semble aujourd'hui prendre de l'importance.

Pour les tenants de cette deuxième analyse, la situation actuelle n'est pas réellement inédite. La nouveauté tient en fait à la visibilité désormais incontournable d'un phénomène permanent : l'irréductibilité, au travers des âges, d'identités populaires plurielles, aujourd'hui renforcées par des dimensions ethniques.

En dépit de l'effort de l'action publique -et paradoxalement de la critique marxiste- pour, dès l'émergence de la ville industrielle, nier les spécificités des cultures populaires et les réduire à la norme de la division sociale du travail, cette diversité des identités populaires, -non réductible au modèle ouvrieriste- perdure.

Expulsées des quartiers anciens et des faubourgs, intégrées dans la norme des HLM, ces identités populaires resurgissent avec d'autant plus de force qu'elles s'imbriquent avec des dimensions ethniques ou religieuses.

On le comprend, selon cette logique, l'enjeu ne consiste plus à réduire l'écart à la norme mais à prendre acte de la dissolution de cette dernière. Il ne s'agit plus, pourrait-on dire, d'éradiquer la pauvreté, mais de faire accéder les pauvres à la reconnaissance sociale.

Constatant le caractère structurel de la pauvreté, cette ligne de pensée cherche les voies d'une (re)constitution de mouvements sociaux fondés, non plus sur des " positions de classe ", mais sur des données culturelles, ethniques ou religieuses. Cette perspective souligne la dimension communautaire que doit revêtir toute politique d'intégration.

L'action publique doit se " mettre au service " de ces initiatives populaires. Dans le prolongement d'une certaine utopie tiers-mondiste des politiques de développement social de l'après 1981, l'action publique doit avant tout valoriser la créativité des habitants de ces territoires où " s'invente la ville ".

Cette orientation n'a rien de proclamatoire ; elle trouve son écho dans la modélisation d'expériences issues de ces quartiers, qu'il s'agisse des réseaux de santé communautaire, des régies de quartier, de la création de services de proximité, autant d'avant-goûts de nouveaux rapports au travail, d'un dépassement de la société salariale.

On le conçoit, l'appropriation de cette ligne de pensée par les pouvoirs publics n'est pas sans risque : l'action publique, cantonnée dans un rôle de " banquier bienveillant " des initiatives émanant des territoires identitaires que seraient les quartiers en difficulté, n'est guère éloignée du laisser faire, voire du renoncement.

Ainsi, le recours systématique des organismes de transports en commun aux agents d'ambiance " issus du milieu ", au prétexte de médiation sociale, peut-il -si on s'en contente- signifier une exonération des exigences de Service Public. Érigée localement, comme à Chanteloup, en principe d'action, au prix d'un habillage relevant du mythe sud américain du travail social communautaire, cette logique frôle " l'endogestion du ghetto ".

Qu'en serait-il de la cohésion urbaine et sociale si l'Etat Providence impuissant s'en remettait aux seules capacités d'initiative de la société civile ?

OU FAIRE FACE A LA " VILLE ECLATEE " ?

Peut-on en rester à cette alternative, dénonçant d'un côté, la crise urbaine et la cristallisation aggravée de poches de pauvreté et de relégation, exaltant, de l'autre côté, la permanence irréductible des quartiers populaires ? Ne faut-il pas voir en fait, au travers des phénomènes qui agitent les banlieues, l'épicentre -le point le plus sensible et le plus visible- d'un double processus de recomposition généralisée de la question urbaine et de la question sociale ?

Recomposition de la question sociale en premier lieu, qui reflète moins en vérité l'émergence d'une nouvelle catégorie sociale que constitueraient les exclus, que l'ampleur d'un processus qui affecte une frange de plus en plus large de la société française : celui de la " spirale de l'exclusion ", l'extension d'une vaste zone de vulnérabilité et de précarité sociale .

En ce sens, ce processus produit non pas une dualisation de la société française, l'aggravation d'une ligne de fracture franche entre exclus et inclus, mais l'accélération du mouvement d'atomisation sociale, l'émergence d'une " société d'archipel " .

De ce fait, on le devine, les banlieues ghettos tant dénoncées ne peuvent constituer la simple transcription spatiale d'un phénomène de dualisation sociale en réalité bien plus complexe et insaisissable.

Comment négliger par exemple que si les grands ensembles de banlieue rendent visibles bien plus qu'ailleurs les situations d'exclusion et de précarité sociale, ils n'en constituent qu'un précipité spatial largement minoritaire ? Il n'est qu'à observer -fait le plus souvent occulté- que 75 % des chômeurs de longue durée résident hors de ces " quartiers ghettos " ou que le parc de logements privés concentre deux fois plus de bénéficiaires du RMI que le patrimoine HLM, pour se convaincre qu'il n'y a pas homothétie entre les processus d'exclusion sociale et leur visibilité dans l'espace urbain. Et comment oublier à l'inverse que la corrélation la plus forte entre spécialisations sociale et spatiale est constatée à l'autre extrême de la hiérarchie sociale, là où les catégories les plus aisées privatisent de fait des portions de plus en plus larges de l'espace urbain ?

Le succès d'une lecture duale de l'espace urbain, d'une dénonciation des quartiers ghettos correspond avant tout au besoin de tout à chacun de se rassurer en mettant à distance l'exclusion sociale, en la plaçant dans l'au-delà d'une ligne de fracture mythique. Lecture à la fois alarmiste et rassurante de l'évolution des villes : les exclus se multiplient mais on peut les cerner -et sans doute au prix d'un effort accru les " traiter " - puisqu'ils se concentrent dans les quartiers d'exclusion.

Il ne s'agit pas ici de nier les difficultés qui affectent ces quartiers mais de souligner combien elles ne représentent que la face la plus visible d'un processus de plus grande ampleur : l'épuisement du modèle ségrégatif -reflet de la division sociale du travail- qui organisait nos villes depuis l'après guerre.

Assurément ségrégatif, le mode de répartition des groupes sociaux dans l'espace urbain était pourtant supportable parce qu'il reposait sur un double principe de fluidité et de lisibilité. Au travers de l'équation qui liait position géographique, position sociale et statut résidentiel, chacun pouvait à la fois " se situer " socialement et spatialement dans la ville et espérer gravir les marches de l'ascension sociale et urbaine. Or, parce que cette équation a aujourd'hui imploré -la position sociale ne détermine plus mécaniquement la position géographique et vice-versa (cf. l'éclatement des catégories socio-résidentielles telles que les HLM, les copropriétés ou le pavillonnaire)- la double caractéristique de lisibilité et de fluidité de la ségrégation sociale s'est largement estompée.

Ce processus est d'autant plus générateur de frustrations et de tensions sociales qu'il se double - paradoxalement- d'une plus grande visibilité de la ségrégation sociale. En effet, on est passé simultanément

d'une " ségrégation associée " où le territoire de proximité concentrait l'essentiel des pratiques sociales d'un groupe (habitat/travail/loisirs) à une " ségrégation dissociée " où chacun démultiplie les micro-territoires de ses pratiques sociales.

Autrement dit, la société d'archipel ne produit pas la juxtaposition indifférente des territoires sociaux mais leur imbrication de plus en plus complexe et donc une visibilité accrue des différences sociales qui n'est sans doute pas pour rien, à la fois dans l'émergence des " révoltes urbaines " et dans l'extension des sentiments de peur sociale et de compassion..

En effet, ce processus ne touche pas que la structuration résidentielle de nos villes, mais bien la répartition globale des hommes, des fonctions et des activités au sein de l'espace urbain. Avec le phénomène dit de " métropolisation " c'est bien un certain " ordre " dans l'organisation de l'espace urbain qui avait résisté, en dépit de l'explosion urbaine des années de croissance, qui semble disparaître aujourd'hui.

Marquées par un étalement discontinu de leurs territoires, les villes semblent ainsi rompre avec cet ordonnancement qui organisait et hiérarchisait densités, hommes et activités, de leurs centres vers leurs périphéries, dans une continuité qui, en dépit des stratifications, unifiait leurs territoires et liait quartiers riches et pauvres. Facilitant l'émergence de " centralités périphériques ", promouvant la mise en réseau de leurs élites et de leurs technopoles, au détriment de leur cohésion interne, les villes paraissent aujourd'hui confrontées à une spécialisation sociale et fonctionnelle exponentielle de leurs territoires et à une interdépendance toujours plus sélective et aléatoire de ces territoires morcelés. Assistons-nous alors au glissement insensible de nos villes " latines " denses et ordonnées, vers un modèle -anglo saxon ?- de " villes éclatées " aux frontières floues, à l'organisation à la fois plus imbriquée et morcelée ?

En ce sens, serait en cause moins l'aggravation des processus connus de ségrégation et de spécialisation sociales et fonctionnelles, que la dilution des liens organiques entre ces morceaux de ville. Dans ce nouveau paysage urbain, les difficultés des banlieues ghettos tant décriées, ne tiennent pas à l'accumulation en leur sein de pathologies ou de handicaps endogènes (obsolescence du bâti, sous équipement, ou concentration de cas sociaux) qu'il s'agirait de réduire ou de diluer. Elles ne constituent que le révélateur le plus visible de processus de recomposition plus globaux, complexes et souterrains qui affectent l'ensemble de la ville, et trouvent là - en raison de la fragilité de ces quartiers- un espace de " représentation ".

De ce point de vue, l'extension infinie de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville ne signifie pas une dérive incontrôlée de l'objet de ladite politique, mais davantage la démonstration même de la véritable nature de l'enjeu à traiter. Cette extension reflète la diffusion de ce processus de recomposition socio-spatiale, par delà la diversité des configurations territoriales. Sont non seulement touchées les grandes agglomérations où s'agrègent les populations fragilisées, mais aussi les bassins industriels en butte à une différenciation inédite de leur structure urbaine et même les villes petites et moyennes où la stigmatisation de micro " poches de pauvreté " masque l'émergence de phénomènes de valorisation/dévalorisation insoupçonnés. Comment croire dès lors qu'une même logique de " réduction des écarts " puisse traiter la diversité de ces situations aux symptômes apparemment similaires ?

REFONDER LA COHESION URBAINE

Cette recomposition en actes de l'organisation socio-spatiale de nos villes met en fait doublement à mal le modèle d'action publique qui structurait les politiques urbaines -de l'habitat à l'aménagement du territoire- depuis l'après guerre.

En premier lieu, c'est la perspective même qui fondait ces politiques qui semble aujourd'hui singulièrement hors de propos. Ces politiques convergeaient en effet pour promouvoir un modèle d'organisation territoriale " équilibré ". Ce terme exprimait une vision ordonnée de territoire -gigognes, à la fois équivalents et hiérarchisés. Du quartier à la métropole, du pays rural à la région, il s'agissait de produire des territoires à la fois " globaux ", disposant d'une pluralité de fonctions et d'une diversité sociale et pour autant, strictement hiérarchisés, selon leur rang. Peut-on véritablement -au delà d'une respectable nostalgie- aujourd'hui prétendre ramener notre organisation territoriale faite de spécialisations, d'interdépendances et d'imbrications à cet ordre disparu ?

Simultanément, l'action publique semble voir s'effondrer les principes qui régissaient son intervention. En effet, pour produire ce modèle territorial, les politiques publiques agissaient, " à la marge ", pour réguler des dynamiques imbriquant étroitement le social et l'économique.

La croissance urbaine assurait un mieux-être à l'ensemble des populations, tout en produisant des effets d'entraînement économique irriguant l'ensemble du territoire.

La puissance publique se devait alors simplement, d'un côté, d'accompagner ce processus (politique des métropoles d'équilibre...), de l'autre, de veiller à réduire le risque d'effets pervers, au travers d'un maillage exhaustif du territoire (SDAU /POS...).

De même, en matière de logement, " l'encastrement " du social et de l'économique était patent: la locomotive économique de la construction neuve profitait à l'ensemble des couches sociales, tandis que les aides sociales au logement participaient d'une dynamique " keynésienne " d'ensemble.

Or ce modèle d'imbrication socio-économique sur lequel reposait l'action publique territoriale ne fonctionne plus. La croissance des villes n'enraye pas les mécanismes d'exclusion dont sont victimes certains territoires. Pire, il semble même que le développement technopolitain accentue dans certains cas la fragmentation socio-spatiale, l'étirement du tissu social local et le risque de rupture. Les leviers classiques de l'intervention publique " aménageuse " -qu'il s'agisse des infrastructures routières ou des grands équipements par exemple - loin de restaurer l'équilibre d'antan paraissent de fait accélérer les processus de spécialisation territoriale.

Face à cette disjonction avérée entre les processus sociaux et économiques, les politiques publiques semblent s'en tenir à une volonté mécanique de réarticulation, en accentuant leurs efforts d'un côté sur l'induction économique, de l'autre sur la compensation sociale.

C'est ainsi qu'en matière de logement on tente de restaurer " l'effet de chaîne " disparu en investissant toujours davantage dans la construction neuve, tout en ciblant plus fortement l'effort social public sur les populations les plus défavorisées. Cela sans guère d'effet.

Les interventions sur les quartiers en crise fonctionnent sur le même principe. Si, à l'échelle de l'agglomération, il s'agit de concevoir " un projet urbain " garantissant la place de celle-ci dans la concurrence entre villes européennes, au niveau des quartiers, la Politique de la Ville doit, en restaurant le lien social, veiller à ce que nulle portion de territoire ne vienne entraver ou ne reste à l'écart de ce processus de développement.

Durant les années quatre-vingts, la Politique de la Ville n'a pas innové en la matière. Elle s'est inscrite en continuité de cette logique de l'intervention publique, opérant de fait une fuite en avant désespérée dans une action compensatrice auprès des territoires subissant les " dégâts du progrès ". L'objectif consistait à " raccrocher les wagons " ; un traitement urbain approprié devait permettre de dissoudre cette catégorie circonscrite des quartiers enclavés et par là à retrouver l'équilibre social. L'injonction d'un retour à la normalité constituait ainsi l'autre face de la désignation de l'enclavement comme pathologie spatiale distinctement identifiée et délimitée.

La Politique de la Ville s'est ainsi construite autour d'un consensus sur la finalité à poursuivre, doublé d'un dissensus sur la stratégie à mettre en oeuvre. On retrouve là la permanence de la tension entre les deux logiques originelles de la Politique de la Ville, celle de Banlieues 89 et celle du Développement Social des Quartiers (DSQ). La problématique spatiale de Banlieues 89 est claire : il faut " en finir avec les grands ensembles ". La spécificité, l'identité du quartier sont négligées ; la ville est privilégiée comme échelle de la cohérence urbaine. L'intervention au niveau du quartier vise, au travers du geste architectural, de l'instillation de l'urbanité, à en faire disparaître le stigmate, à transformer la banlieue en ville. Le raccrochage de la marge à la ville est un processus exogène, du ressort de la ville, dont le mot d'ordre doit être " vive la mixité urbaine ".

Schématiquement le DSQ constitue l'antithèse stratégique de Banlieues 89. Lorsque Banlieues 89 proclame qu'il faut " en finir avec les grands ensembles ", le DSQ met en valeur " ces quartiers où s'invente la ville ". Pour sortir le quartier de sa marginalité, il doit lui-même se valoriser. Le DSQ signifie d'abord une démarche endogène d'auto-développement. La cohérence de la ville passe par le respect de ses différences, le retour à la normale tient à la revalorisation de ses " quartiers populaires ".

Ainsi le fil directeur de la Politique de la Ville, centré sur une problématique de réduction de la marginalité urbaine est-il soumis à une double pression, au risque, d'un côté, d'une normalisation chirurgicale, de l'autre, d'un communautarisme social.

Mais, lorsque s'étend au sein des villes une vaste zone d'incertitude et de vulnérabilité, à la charnière entre l'accentuation de la stratification socio-spatiale et la cristallisation de l'exclusion, c'est la " normalité urbaine " elle-même qui disparaît. Avec l'effacement des repères et catégories qui structuraient la Ville, sont remis en cause, à la fois l'espoir d'un retour à la normalité et les deux stratégies qui le sous-tendaient. Est dépassée la stratégie qui, pour banaliser les quartiers, s'attachait pour l'essentiel à réduire la hiérarchie entre les quartiers déqualifiés. L'est tout autant, celle qui, nostalgique, imaginait au nom du respect des différences, rétablir l'identité populaire des quartiers en DSQ. Il ne s'agit plus ni de s'attacher à valoriser les différences, ni de s'épuiser à réduire les hiérarchies urbaines, lorsqu'elles ont, les unes et les autres imploré. Ni le rattrapage, ni le

raccrochage ne sont aujourd'hui de mise ; c'est bien à un dépassement simultané de ces deux stratégies qu'incite la situation présente.

Dans des villes dont les rapports sociaux internes se défont, dont les trames se déchirent et se fragmentent, quand l'exclusion sociale se diffuse sur l'ensemble des territoires, raisonner en termes de répartition équilibrée des fruits du progrès, de dosage social et économique entre les territoires, voire même de réduction des disparités, n'a plus grand sens. La logique structurelle de l'intervention publique de l'Etat Providence -que d'aucuns qualifieraient de " social démocrate "- s'épuise à mesure que se délite le modèle d'organisation spatiale qui liait dialectiquement croissance urbaine et différenciation sociale, tout en garantissant la cohésion de nos villes, quand bien même celle-ci s'incarnait dans les conflits sociaux ou les luttes urbaines.

N'est ce pas plutôt alors la perspective même de l'action publique qui doit être repensée ? Pour refonder la cohésion urbaine mise à mal par l'émergence de la ville éclatée, il ne peut s'agir ni d'en rester à l'espoir vain de réduction d'une " marge " d'autant moins marginale que son extension signifie l'implosion de la norme, ni d'accepter -au nom d'une résurgence d'un " socialisme utopique " d'inspiration communautariste - la disparition de cette norme.

L'enjeu consiste aujourd'hui, face à la nouvelle question sociale et urbaine, à refonder le contenu et la fonction du " modèle urbain " à même de guider l'action publique.

En termes fonctionnels, tout d'abord, la complexité des enjeux observés, l'incertitude face aux évolutions en cours, n'incitent plus à formaliser un modèle urbain " fini ", à en décrire la configuration, depuis l'objectif à atteindre -la mixité- jusqu'à sa traduction opérationnelle mécanique -des quotas de HLM par quartier-. Ne doit-on pas davantage attendre de l'énonciation de ce modèle une " fonction mobilisatrice ", une capacité à donner sens à l'action publique, à exprimer son intention transformatrice plutôt qu'à décrire un idéal à construire ?

Cette perspective passe sans doute par l'approfondissement de deux orientations majeures : la première a trait à la reconnaissance de cette nouvelle donne territoriale et en particulier, à la reconnaissance sociale et politique des banlieues, non pas telles qu'elles sont, mais pour ce qu'elles sont : les formes à la fois inédites et renouvelées de quartiers populaires, dont l'identité ne tient plus ni au travail salarié, ni au conflit des classes. Autrement dit, accepter de voir là, ni un précipité fantasmatique de l'exclusion sociale, ni le renouveau de quartiers ouvriers mythologiques, mais sans doute une expression " post-moderne " pourrait-on dire de la différenciation socio-spatiale.

Les interventions conduites depuis quelques temps, dans le cadre de la Politique de la Ville, autour des services publics, sont fortement interpellées par cette exigence de reconnaissance. Si elles persistent fréquemment à raisonner exclusivement en termes redistributifs, à poursuivre l'illusion d'un " seuil minimal " d'équipements et de services à atteindre, elles tendent parfois à donner figure concrète à cette volonté de reconnaissance : d'une part, au travers de leurs prestations, en acceptant leur adaptation et leur différenciation comme un fait durable ; d'autre part, au travers de leurs formes de dialogue avec les habitants, en reconnaissant leur légitimité, quelque soit leur statut, préalablement à toute exigence d'inscription dans des procédures, des formes d'organisation, des modes de négociation.

Mais cette orientation ne ferait que redoubler les processus de fragmentation spatiale si elle ne s'accompagnait d'une intervention simultanée sur l'accessibilité des différents territoires afin de " faire tenir ensemble " les morceaux de la ville.

Sans rechercher équilibre ou équivalence entre les quartiers des villes, entre celles-ci et les campagnes, l'enjeu consiste alors à fournir à chaque territoire les moyens de trouver sa place dans un système urbain interdépendant et spécialisé. Le désenclavement ne viserait plus alors à réduire l'écart entre des quartiers enclavés et le reste de la ville, mais à décroquer la ville dans son ensemble, à rétablir de la fluidité et de la porosité dans l'espace urbain. Cela signifie en premier lieu intervenir sur les principes et normes du fonctionnement urbain qui produisent de l'exclusion socio-spatiale : organisation des marchés de l'habitat, du travail, accessibilité des fonctions urbaines (formation, culture, loisirs...).

Ainsi en matière de transports en commun par exemple, il ne s'agirait pas tant de raisonner en termes de meilleure desserte de quartiers " enclavés " -au prix selon le cas, soit d'inefficacité, soit d'une translation spatiale de l'exclusion sociale- ni même de rechercher une adaptation à la marge des services -par exemple en utilisant des " grands frères " pour " rassurer " les voyageurs- ce qui, en fait, protège le service lui-même. L'objectif consisterait davantage à renégocier les principes organisateurs des réseaux de transports, pour les adapter à la recomposition d'ensemble de la ville (adoption d'une logique d'organisation en rocade pour le réseau, en fonction de l'émergence de centralités périphériques...).

Une perspective similaire s'esquisse autour de la question de la mobilité résidentielle. Qu'il s'agisse d'interventions en matière de localisation de la construction neuve, de régulation du marché de l'occasion, de politique des loyers ou d'attribution HLM, cette mobilité n'est pas invoquée ici au titre de sa capacité à rétablir le mythique et salvateur " effet de chaîne ", ni même comme une finalité moderniste. Mais elle apparaît comme l'expression concrète d'une double exigence : garantir le droit au choix résidentiel et " faire tenir ensemble " les territoires de la ville. Elle marque la volonté d'offrir à chacun les possibilités d'accès à des quartiers ouverts, diversifiés et évolutifs, de donner à chacun " les moyens de partir et l'envie de rester ".

Dans cette perspective, on comprend que la " pathologie " des quartiers considérés tient moins à leur mono-fonctionnalité ou à leur spécialisation sociale qu'à la rigidité de formes urbaines qui fait obstacle aux processus ordinaires d'appropriation sociale et d'évolution temporelle. En ce sens, l'intérêt des opérations de désenclavement, des " grands projets urbains ", ne réside pas dans les finalités qu'ils affichent : prétendre produire par une intervention sur les formes urbaines, la mixité sociale et la diversité fonctionnelle, et rétablir ainsi la normalité introuvable de " quartiers comme les autres ". Ces opérations prennent tout leur sens au travers de la démarche qu'elles engagent, du processus qu'elles amorcent d'inscription de ces quartiers dans la banalité de l'échange urbain et l'ordinaire de l'évolution de la ville sur elle-même.

Après bientôt quinze ans d'intervention publique réparatrice sur les banlieues, le défi est aujourd'hui majeur. Persiste-t-on, dans une vision classique des rapports entre le social et l'urbain, à rassurer l'opinion quant à la permanence - en dépit de la montée de l'exclusion - d'une normalité urbaine ? Ou a-t-on la lucidité et la volonté de se placer à hauteur de la nouvelle donne sociale et urbaine ?

Entre les tenants du rétablissement de la norme et les partisans de sa disparition, la voie est étroite ; elle exige pourtant d'avancer sur deux fronts : celui de la singularité et celui de l'universalité. Singularité au sens d'une capacité à prendre en compte et reconnaître la spécificité des nouvelles identités sociales et spatiales dans leurs rapports au corps social, à la ville. Universalité, au sens d'une exigence de refondation de l'urbanité -non plus au travers de l'octroi de droits minima pour des banlieues hors droit- mais via la réinvention de droits de plein exercice, accessibles à tous les citoyens.