

Extrait de :



la politique de la ville

intégration, participation, territoires :
renouvellement des débats,
permanence des enjeux ?

La politique de la ville : une politique a-territoriale ?

Interview de Daniel BEHAR

FORS : En quoi peut-on dire que la politique de la ville a permis de reposer la question territoriale ?

D.B. Il me semble que la politique de la ville a été un levier pour faire émerger la question territoriale dans l'action publique ou, comme j'aurais plutôt tendance à le dire pour "localiser" la question sociale.

En quoi la politique de la ville a contribué à mettre sur l'agenda politique la question territoriale ? Elle l'a fait de trois manières :

- en faisant reconnaître le quartier,
- en faisant apparaître la problématique du "déplacement de la question sociale",
- en soulignant la singularité du local.

Donc premier point, elle a fait reconnaître le quartier comme un niveau pertinent pour l'action publique. Ce n'était pas vrai avant. Le quartier n'existait pas (ou plus, après la grande période des "équipements de quartier" durant les années soixante) du point de vue de l'action publique. L'aboutissement le plus tangible a été le Pacte de relance pour la ville, avec la notion de zones franches, le périmétrage des quartiers en difficulté etc., c'est-à-dire une reconnaissance quasiment institutionnelle dans les politiques publiques de l'échelon du quartier. Le signe le plus emblématique de cette reconnaissance, c'est le fait qu'aujourd'hui, le salaire des fonctionnaires soit construit en partie sur la base de cette dimension-là (la « nouvelle bonification indiciaire »).

On a là un effet assez puissant de reconnaissance politique de ce niveau géographique.

Le second point part du constat qu'il y a à la fois reconnaissance du quartier comme niveau pertinent pour l'action publique et en même temps questionnement permanent de

ce niveau géographique. Ceci renvoie à l'énoncé récurrent « du quartier à la ville » qui n'est pas nouveau, puisque l'appellation Contrat de ville date de 91/92, la notion même de politique de la ville de la fin des années 80 etc.

Derrière cette oscillation quartier/ville, on voit bien que le raisonnement problématique sous-jacent c'est, pour reprendre la formule de Donzelot, l'émergence de « la question urbaine comme déplacement de la question sociale ». C'est ce raisonnement problématique qui fonde la reconnaissance territoriale globale (quartier/ville) induite par la politique de la ville.

Cette formule sur le « déplacement de la question sociale » exprime le basculement du lieu où se fabriquent historiquement les rapports sociaux qui était depuis la révolution industrielle, en passant par les Trente Glorieuses, localisé dans l'entreprise, vers la ville et ses quartiers. S'appropriant ce diagnostic historico-politique, la politique de la ville justifie un glissement de l'action publique vers une approche territoriale.

Le troisième constat renvoie à cette formule souvent employée, « politique de la ville / politiques des villes », c'est-à-dire à la différenciation territoriale de la politique de la ville : on a affiché une politique de la ville de l'Etat au niveau national, et on a produit des politiques des villes, locales. Autrement dit, la politique de la ville a —et d'une certaine manière à son corps défendant— contribué à la reconnaissance par l'Etat de la singularité du local.

Voilà donc les trois éléments constitutifs de la question que vous posez, « en quoi la politique de la ville a mis sur l'agenda politique la question territoriale ? ». Il me semble que ce qui est discutable aujourd'hui ce sont ces trois éléments réunis, qui constituent à la fois les acquis de la politique de la ville et ce qui tendanciellement est remis en question et, par contrecoup, déstabilise cette politique.

FORS : Mais en quoi ces 3 constats sont aujourd'hui remis en question, et pourquoi ?

D.B. Commençons par le dernier point évoqué. On voit bien aujourd'hui que la différenciation de la politique de la ville suivant les situations locales est une différenciation davantage technico-politique que véritablement territoriale. Du moins c'est le bilan qu'on peut tirer des évaluations.

Aujourd'hui, on dispose d'un fonds de commerce commun national (c'est-à-dire moins des objectifs que des valeurs ou des intentions, la cohésion, la mixité, la lutte contre les exclusions, etc.) et d'une boîte à outils (des procédures et des actions, comme les régies de quartier, la gestion urbaine de proximité, les plates formes de service public)...

Or, avec cette même corbeille qu'offre le national au local, celui-ci fait des choses très différentes. On observe une différenciation des politiques locales de la ville qui est davantage le résultat d'une histoire politico-administrative locale que d'une correspondance claire et explicite à des différences d'enjeux territoriaux.

Pour donner un exemple, j'ai tendance à considérer, en simplifiant à l'extrême, que dans les années 90, il y a eu au moins deux grands schémas stratégiques de la politique de la ville, au niveau local :

- d'un côté un modèle, comme à Marseille, Toulouse, Pau, où la politique de la ville est plutôt utilisée dans une logique de traitement de l'urgence, de la réparation.
- de l'autre côté, un deuxième modèle, qui est plutôt celui de Strasbourg, Nantes, Brest, où la politique de la ville est davantage considérée comme la « politique des politiques » c'est-à-dire une politique de transformation des politiques ordinaires.

Ce sont deux idéaux types, qu'il faut évidemment combiner dans la réalité. Chacun est —pour une ville donnée— dominant, mais pas exclusif.

Il y a donc deux modèles extrêmement différents et, pour autant, je ne suis pas sûr que la situation de Strasbourg justifie du modèle strasbourgeois et que la situation de Marseille justifie du modèle marseillais.

Je ne suis pas sûr, en forçant le trait, qu'il n'aurait pas pu y avoir inversion.

Donc le premier constat fort, c'est qu'il y a ce que je pourrais appeler une diversification locale ou une localisation de la politique de la ville mais il n'y a pas territorialisation de la politique de la ville. Le paradoxe de la politique de la ville, c'est qu'il s'agit de la politique qui a introduit la question territoriale dans les politiques publiques mais qui est restée en même temps une politique a-territoriale. C'est une politique qui, jusqu'à maintenant, ne s'est pas territorialisée, c'est-à-dire qui n'a pas reformulé en situation une stratégie, n'a pas remis en forme localement la panoplie dont je parlais, les intentions, la boîte à outils etc., en fonction d'une analyse territoriale des enjeux de l'exclusion socio-spatiale. Donc, première conclusion, c'est une politique qui a introduit la question territoriale mais qui n'est pas territorialisée.

La seconde remise en cause a trait à cet énoncé problématique du « déplacement de la question sociale ».

Cette formulation, qui était nouvelle dans les années 80, apparaît après coup de plus en plus discutable et un peu dépassée. La notion de déplacement signifiait finalement qu'il y avait, comme le terme l'indique, une transposition : les enjeux sociaux tels qu'ils structurent la société dans son ensemble s'expriment, se visibilisent sur le territoire. On disait qu'il y avait déplacement des enjeux sociaux de l'entreprise à la ville, mais dans des termes comparables : ceux d'une dualisation (la fracture urbaine recouvre la fracture sociale).

On s'appuyait à la fois sur un énoncé nouveau, parce qu'il s'agissait d'un déplacement, et en continuité avec les représentations antérieures parce qu'il s'agissait des mêmes enjeux de dualisation. Ainsi, le territoire n'était qu'un support, un réceptacle puisque la question sociale ne se faisait que se déplacer. Ça supposait plus ou moins explicitement que la question urbaine qu'on avait à traiter était une, était unique, globalement partout la même : des quartiers qui vont mal dans des villes qui vont plus ou moins bien.

Ceci renforce aussi ce que je disais dans le premier point : il s'agit d'une vision complètement a-territoriale de la politique de la ville puisqu'on était capable, comme on l'a vu par exemple de manière caricaturale avec le Pacte de relance, de construire une hiérarchie et un catalogue des quartiers des plus délicats aux moins problématiques. C'est bien une construction a-territoriale, une politique localisée et pas territorialisée. A partir du moment où on fait une hiérarchie des ZUS et où il y a un hit parade, on ne territorialise pas : parce que le principe même de la territorialisation, c'est de regarder l'élément comme la partie d'un tout. C'est-à-dire de regarder un quartier dans son rapport dedans / dehors, ce qu'on ne fait pas avec une liste hiérarchisée des quartiers prioritaires.

A travers cette liste des quartiers en politique de la ville, le raisonnement est le suivant : les problèmes sont bien d'intensité variable mais la question urbaine est la même partout puisqu'elle résulte du déplacement de la question sociale, elle est unique, les problèmes sont de même nature et le territoire n'en serait que le déversoir.

Nous sommes amenés aujourd'hui à remettre en cause ces postulats. La question urbaine n'est pas unique. Il n'y a pas seulement une différence d'intensité des problèmes mais bien aussi une variété de nature des problèmes.

Les travaux que nous avons menés en Ile-de-France avec Laurent DAVEZIES¹ le montrent bien. Les inégalités socio-spatiales et la concentration spatiale de la pauvreté sont des phénomènes qui ne sont pas corrélés dans le temps et dans l'espace et ne sont pas de même nature. Vous pouvez avoir des agglomérations, des quartiers, où la pauvreté n'augmente pas mais où les inégalités augmentent. En termes de politique publique, on voit bien que la pathologie à traiter n'est pas de même nature ici que dans le cas inverse. Ce n'est plus seulement un problème d'intensité mais bien de nature des enjeux.

On voit bien ici l'éclatement de la question urbaine. Elle devient les questions urbaines.

Par ailleurs, le territoire n'est pas qu'un support, il reformule la question sociale. Evidemment les mécanismes socio-économiques globaux qui sont en cause quand il y a croissance ne sont pas les mêmes que lorsque qu'il y a crise, mais, en même temps, c'est bien sur un plan territorial que les choses se recomposent.

¹ Laboratoire CÉIL Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales – Université de Paris XII

Le territoire n'est pas neutre. Dire que la question urbaine constitue le déplacement de la question sociale est fondamentalement référé à une lecture territoriale des années 60/70 qui n'a pas pris toute la mesure, telle qu'on la prend aujourd'hui, des effets de la mobilité.

Or, je crois que la mobilité est le déterminant fondamental du changement de nature de la question territoriale.

Il y a 20 ans encore, pour les acteurs, les agents économiques (c'est-à-dire les entreprises et les ménages), le territoire était fondamentalement une contrainte. Il y avait un certain déterminisme territorial : pour les entreprises, il fallait aller là où il y avait de la ressource, pour les ménages il fallait être sous l'arrosoir, près d'une station de RER, d'un pôle de développement quelconque... Et du coup on avait des phénomènes en chaîne, valorisation entraînant valorisation : plus vous étiez proche d'une source de développement, plus vous aviez de faculté à en tirer parti.

Aujourd'hui, le territoire est moins une contrainte qu'une variable. On peut se déplacer, quand il y a un arrosoir quelque part, on peut aller dessous. Les phénomènes de valorisation / dévalorisation sont devenus hétérogènes. Être proche d'un pôle de développement ne garantit pas mécaniquement d'en bénéficier. Du coup paradoxalement, plus le territoire devient une variable avec laquelle les agents économiques peuvent agir, plus la question territoriale devient importante. Ce n'est plus un support neutre, le territoire reformule, recompose les processus socio-économiques qu'on analyse de manière générale. La singularité des situations territoriales est encore plus forte qu'avant.

Le territoire devient encore plus déterminant qu'avant, et pour les enjeux de la politique de la ville, c'est extrêmement sensible.

Prenons l'exemple de la question scolaire. Aujourd'hui, partout en France on dit que la compétitivité scolaire, la concurrence, le marché éducatif sont déterminants dans la ségrégation urbaine. Il faudrait agir sur l'école puisque l'école détermine, produit et renforce la ségrégation urbaine. On trouve maintenant cette idée dans tous les contrats de ville : « la ségrégation scolaire renforce la ségrégation urbaine ». Or c'est le type même de lecture a-territoriale. Je pense qu'aujourd'hui, ce n'est pas vrai. Le territoire fait implorer cet énoncé.

Il y a des endroits où la ségrégation scolaire renforce la ségrégation urbaine, mais au contraire des endroits où la ségrégation scolaire peut réduire la ségrégation urbaine. La complexité du rapport entre marché éducatif et marché résidentiel fait que le processus de choix de leur école par les ménages peut conduire à revaloriser certains quartiers. Par exemple, un quartier résidentiel attractif, parce que pas très coté donc bon marché, mais qui dispose à plus ou moins grande proximité d'un marché éducatif diversifié et accessible (proche par exemple d'une ligne de RER). Ainsi, à Bonneuil, dans le secteur nord-est du Val-de-Marne vous avez accès à une gamme d'offre scolaire allant du moyen au très bon de Saint-Maur. Ce secteur devient du coup attractif pour des classes moyennes supérieures, parce qu'elles bénéficient d'un bon rapport qualité / prix sur le logement et d'une offre scolaire extrêmement diversifiée. Il y a presque alors, j'exagère un peu le trait, un effet de

gentrification, de mixité sociale, de réduction de la ségrégation urbaine mais aussi de renforcement de la ségrégation scolaire. Il peut donc y avoir des corrélations inverses. Ce qui change, c'est bien que le territoire est devenu variable pour les ménages.

FORS : Comment concilier réponse à l'urgence, politique d'exception, politique réparatrice et transformation de l'action publique ?

D.B. Je pense qu'elles sont conciliables mais qu'il faut travailler en même temps sur les deux plans. Pour les concilier il faut d'abord les distinguer.

Le constat aujourd'hui, d'après mon analyse, c'est que ces deux logiques sont de plus en plus dissociées dans la réalité des pratiques locales, et notamment dans les procédures. La meilleure preuve est que les circulaires ministérielles passent leur temps à dire qu'il faut absolument les articuler. La circulaire fondatrice de la nouvelle politique de la ville² dit en gros que la nouvelle politique de la ville devra traiter les problèmes d'urgence, de réparation et en même temps avoir l'ambition de transformer radicalement les politiques publiques.

On retrouve cette dualité à tous les niveaux. Par exemple, le contrat de plan d'Ile-de-France affiche : la politique de la ville n'est pas une politique de plus, c'est la politique des politiques - ça c'est le volet transformation - et à côté on renforce les crédits spécifiques, chaque fois qu'il y a un peu de « cagnotte », on en met sur la politique de la ville. Ceci se traduit concrètement par des tensions entre crédits spécifiques et usage des crédits de droit commun et il y a derrière une tension très forte entre logique d'urgence ou de réparation et logique de transformation. Je pense qu'aujourd'hui cette tension s'aggrave, plus on dit qu'il faut faire une seule politique qui tienne les deux bouts et plus c'est le grand écart.

Très schématiquement, avec la nouvelle politique de la ville telle qu'elle fonctionne aujourd'hui il me semble qu'on tend vers :

- d'un côté un couple « contrat de ville - contrat d'agglomération » en pointillé, parce que les contrats d'agglomération commencent à peine à émerger, qui traite globalement de ces exigences de transformation d'action sur les mécanismes structurels, (ou en tout cas l'évoque même si cette question est difficile à traiter effectivement),
- de l'autre on a les GPV, ORU etc., ce qu'on appelle le renouvellement urbain, formule extrêmement ambiguë puisqu'on pourrait croire qu'il s'agit de la transformation alors que tel qu'ils sont pensés, il s'agit de l'urgence, de la réparation. C'est l'aboutissement même d'une logique de réparation puisque après le renouvellement urbain, le problème aura disparu. Il n'y aura plus besoin de développement social urbain, puisqu'on aura renouvelé la ville.

² Circulaire Jospin du 31 décembre 1998.

A travers toute cette tension, on est face à deux pôles de la politique de la ville qui sont en train de se cristalliser. Cela n'est pas nécessairement problématique.

Si on est d'accord avec le postulat que les mécanismes territoriaux sont de plus en plus complexes et que la question territoriale devient un enjeu beaucoup plus fort qu'on ne le pensait au début de la politique de la ville, alors je trouve tout à fait légitime qu'il y ait deux types de politiques territoriales traitant de la question sociale. Quand on fait le parallèle avec les politiques sociales dans leur ensemble, on voit bien là aussi qu'il y a deux grands pôles et personne n'a prétendu qu'il fallait les unifier même si elles méritent d'être mieux articulées, notamment sur un plan territorial : les politiques de protection sociale, l'aide sociale et les politiques d'action sociale. Elles forment un tout, mais pour cela, elles commencent par être clairement identifiées, c'est-à-dire qu'elles ont des finalités, des boîtes à outils, des acteurs qui ne sont pas les mêmes. La protection sociale c'est le paritarisme, les acteurs sociaux. L'action sociale c'est les Conseils généraux, c'est une autre sphère d'acteurs, une autre façon d'agir. L'une est universelle (les salariés), l'autre est catégorielle (les publics cibles), etc.

C'est bien ce qu'on retrouve avec la politique de la ville. Il y a d'un côté une politique de la ville universelle, qui travaille la dimension structurelle : ce sont les contrats de villes, contrats d'agglomération. De l'autre il y a une politique de la ville catégorielle, qui traite des catégories de territoires, ce sont les ORU, GPV, etc.

Les deux ont des acteurs différents. Du côté des GPV, on retrouve plutôt les aménageurs, les HLM, du côté des contrats de ville et contrats d'agglomération on a plutôt les acteurs qui s'occupent des stratégies territoriales sur les questions scolaires, les transports, etc.

Et ce découplage me paraît pertinent et légitime.

FORS : Les orientations telles qu'elles sont définies par la nouvelle politique de la ville peuvent-elles permettre d'envisager un renouvellement ?

D.B. Je ne sais pas en fait ce que sont ces nouvelles orientations. Si on reprend la circulaire du 31 décembre 98, on s'aperçoit que la nouvelle politique de la ville n'a de nouvelle que le nom.

Parce que d'un point de vue problématique, quand elle dit qu'il faut articuler l'urgence et la transformation, elle marque le retour à la case départ, à la politique de la ville des années 90.

En fait historiquement il n'y a eu que deux réelles « nouvelles politiques de la ville » :

- en 95-96 le dispositif du Pacte de relance, avec les zones franches. Il avait choisi un des deux termes, l'urgence, la réparation. Il était exclusif : comme il était totalement assis sur une logique dérogatoire - les exonérations fiscales -, il n'avait aucune

prétention à toucher le droit commun. Il était donc totalement dans le spécifique, ce qui était une rupture totale. De plus, la politique était nouvelle parce qu'elle prétendait agir sur l'économique. On passait du socio-culturel à l'urbain puis à l'économique.

- il y a eu un embryon d'une deuxième « nouvelle politique de la ville » autour du rapport Sueur, mais qui a été tuée dans l'œuf. Elle disait exactement le contraire : il ne faut pas de politique de la ville, il faut de grandes réformes sectorielles de l'Etat, c'est-à-dire une grande politique du logement, une grande politique de sécurité, de l'éducation, etc. Après, il n'y aura plus besoin de politique de la ville, nationale, de l'Etat, mais de politiques locales. Là, on était sur l'autre volet : puisque la politique de la ville a échoué à tenir les deux bouts, abandonnons cette idée qu'il faut une grande politique de la ville nationale et transformons les grandes politiques ordinaires, faisons des réformes fiscales, des réformes des transports en commun, des réformes du pouvoir d'agglomération...

Sauf que l'opinion publique a horreur du vide. Parce qu'il n'y avait plus de ministre de la ville on avait l'impression que rien n'était fait. A un problème doit correspondre un dispositif spécifique. Alors, on est revenu en arrière. La nouvelle politique de la ville, c'est le fruit de deux virages à 90° qui nous font revenir exactement au point de départ : l'idée qu'il puisse y avoir une politique qui tient à elle seule les deux logiques.

Qu'il faille les articuler est évident. Mais pour les articuler il faut commencer par les identifier, les dissocier, par les constituer en politique. Mon raisonnement est de dire qu'il faut en finir avec le mythe que la politique de la ville peut tout faire et peut traiter la question sociale territoriale comme une politique unique.

Ce raisonnement renvoie aussi au renversement d'un postulat fondamental : la politique de la ville serait une politique temporaire. Aujourd'hui encore avec ses deux volets, elle se présente comme temporaire. D'un côté elle est temporaire parce que c'est une politique de l'urgence et quand on aura réparé, on pourra s'arrêter ; de l'autre, elle est à durée limitée parce que c'est une politique de transformation des autres politiques de droit commun et quand on aura modernisé l'action publique, on pourra aussi en finir avec elle.

On voit bien que ces raisonnements ne tiennent plus. Les villes nouvelles en sont la preuve. Pourquoi les villes nouvelles sont en politique de la ville aujourd'hui ? C'est la critique radicale du rapport Sueur. Tous les objectifs du rapport Sueur sont déjà à l'œuvre dans les villes nouvelles : un pouvoir d'agglomération, une fiscalité d'agglomération, de l'accessibilité à l'emploi, etc. et pourtant il y a des politiques de la ville dans les villes nouvelles. Parce qu'il y a sans arrêt des mécanismes territoriaux de valorisation/dévalorisation socio-économique, la politique de la ville ne peut pas être temporaire, c'est une politique à durée indéterminée.

Aujourd'hui, au bout de vingt ans de politique de la ville on continue à faire comme s'il fallait en remettre un coup tous les cinq ans, en se disant chaque fois que celle-ci est la bonne, et que les autres s'étaient trompés avant nous. L'engouement actuel pour le « renouvellement urbain » comme traitement massif et définitif de la crise urbaine constitue le

dernier avatar de cet espoir récurrent. Moi, j'ai tendance à dire que personne ne s'est trompé. Finalement au bout de vingt ans, la politique de la ville arrive à maturité et ce faisant, elle implose. Et deux grands types de politiques territoriales de lutte contre l'exclusion sociale en émergent.

La politique de la ville passe à l'âge adulte, elle se banalise en implosant. C'est ce que j'ai appelé « en finir avec la politique de la ville ». Ce n'est pas la tuer, c'est la banaliser autour de deux sphères de politiques publiques territoriales inscrites dans la durée. ■

Propos recueillis
par Lucie Melas et
Anne Sauvayre.