

Les rendez-vous manqués de la ville et de la politique

Claude JACQUIER *

Après une période de valse-hésitation dans la mise en œuvre de la politique de la ville (quatre gouvernements se sont succédés pendant le 11^{ème} plan 1994-1999, 5 ou 6 sous trois premiers ministres dans l'actuel 12^{ème} 2000-2006), après une période de flou du gouvernement Jospin sur la conduite à tenir, commissions et groupes de travail ont fleuri aux niveaux national et local à la suite de la publication du rapport Sueur (février 1998) afin de construire de nouvelles orientations pour les futurs contrats de plan (2000-2006). Une fois ces contrats mis en place, suite à l'élection présidentielle de 2002, ils ont été quasiment oubliés et leurs crédits réduits au profit d'une stratégie de rénovation urbaine et de démolition des grands ensembles les plus dégradés. Les « évènements de l'automne 2005 embrasant les banlieues montrent, à nouveau que le temps est désormais compté aux artisans de cette politique de long terme pour établir de solides fondations à leurs actions car les débuts de la prochaine

période contractuelle risquent d'être fortement chahutés (élections municipales 2001, législatives et présidentielle en 2002).

Une vingtaine d'années après ses premiers pas, le temps est peut-être venu de donner de meilleures assises à cette politique en réfléchissant au cadre politico-institutionnel approprié et aux dispositifs d'intervention dont il faudrait doter les villes françaises pour leur permettre de mieux faire face au double défi d'une participation accrue à la compétition économique internationale et au maintien d'une cohésion sociale «sans cesse menacée». Par delà les thérapies et potions qui depuis des années ont été administrées à la ville et à ses «morceaux malades», par delà les moyens financiers à mobiliser, l'urgence devrait être à une réorganisation des systèmes urbains de gouvernement qui concernent les agglomérations et, peut-être, avant tout, en donnant une expression citoyenne aux «sans voix» afin de promouvoir un renouveau de la démocratie. La

question reste cependant de savoir si les impérieuses nécessités du moment sont en mesure d'imposer des décisions politiques de cette nature et de cette ampleur (1).

À l'origine, sous sa dénomination «développement social des quartiers - DSQ», la politique de la ville avait deux objectifs majeurs. Le premier consistait à initier et à mettre en œuvre des processus de requalification des territoires urbains, essentiellement les grands ensembles, en visant la diversification de leur peuplement et de leurs activités. Le second objectif implicite celui-là, mais non moins important, était de faire du processus de requalification des quartiers à la fois un révélateur des dysfonctionnements de la ville et un opérateur de transformation des systèmes de gouvernement urbain. L'objectif était de préparer le terrain à des réformes qui auraient pu, dès lors, s'imposer d'elles-mêmes, comme une évidence, aux divers corporatismes urbains.

Vingt ans après, le bilan de cette politique est pour le moins mitigé. Dans les deux registres précédents, la politique de la ville a certes eu des effets indéniables. De nombreux quartiers ont connu des transformations architectura-

Hors dossier

les et urbanistiques qui n'auraient sans doute jamais vu le jour sans les quelques moyens supplémentaires apportés par cette politique (de 3 milliards en 1990 à 11 milliards en 1997, 25 milliards pour 1999), ces changements s'accompagnant parfois d'une revalorisation de leur image dans la hiérarchie des formes urbaines et d'une réinsertion de leurs habitants dans la ville. Des transformations et, parfois, des mutations profondes sont aussi intervenues dans la manière de gouverner les villes, notamment dans la manière de coordonner l'intervention des différents acteurs sur les territoires urbains. La récolte n'a cependant pas été à la hauteur des espérances ne débouchant pas sur les réformes nécessaires, certaines recommandées pourtant dès 1982 par le rapport Dubedout.

Si cette politique a parfois dépassé le recensement des litanies traditionnelles (chômage, précarité, délinquance, échec scolaire) et la collection des médications sensées transformer ces zones d'habitation en quartiers comme les autres, elle a rarement permis d'accéder à une approche plus politique de la question urbaine. Ce relatif échec doit, en effet, être rapporté aux spécificités et aux anachronismes d'un système politico-institutionnel fran-

çais aggravés par les transformations socio-politiques et les logiques d'évitement qu'ont connues les villes françaises depuis plusieurs années : « périurbanisation » à l'américaine des classes moyennes, montée des corporatismes résidentiels du type Nimby (not in my backyard), faiblesses dans la mise en œuvre des réformes politico-administratives. Plus que jamais, l'efficacité de la politique de la ville réside non pas dans le raffinement sans fin des procédures ou dans l'empilement de dispositifs administratifs nouveaux, mais dans sa capacité à favoriser l'avènement du politique dans la ville. L'enjeu majeur est bien en effet de créer les conditions de vraies « disputes » et controverses entre tous les citoyens sur la manière de concevoir, d'organiser et de gouverner la ville, tout particulièrement en faisant accéder les urbains « sans voix », et surtout les « sauvageons » ou la « racaille » (2) des Ministres de l'Intérieur successifs à l'espace public de la négociation politique et de la décision.

La politique de la ville a certainement péché par son enfermement dans un traitement trop localisé des problèmes urbains (3). « localisme » renforcé par le

Pacte de relance de 1996, sa géographie prioritaire (Zones urbaines sensibles ZUS, Zones de redynamisation urbaine, ZRU, Zones franches urbaines ZFU) et ses dispositions fiscales ciblées ou la « rénovation urbaine » et les mesures de l'ANRU à partir de 2003 qui ont contribué à tirer un trait sur la logique des contrats de ville. La politique de la ville ne peut cependant être réduite à ce localisme. Une rapide énumération des dispositions arrêtées depuis 1990 montre effet une autre ambition qu'il s'agisse de l'esquisse de finances locales plus solidaires (DSU, dotation de solidarité urbaine), de la répartition du logement social (LOV, loi d'orientation pour la ville, PLH, plans locaux de l'habitat), de l'accès aux activités et à l'emploi, de la réalisation d'équipements à vocation d'agglomération dans les quartiers, des aménagements urbains, de la voirie et des transports essayant de mieux relier ces quartiers au reste de la ville (GPU, grands projets urbains), de la promotion d'une ville plus sûre avec les conseils de prévention de la délinquance et les plans locaux de sécurité, etc.

Il est vrai que les procédures et les outils étatiques disponibles sont foison, chaque ministre y allant de son initiative essentielle, à la belle

Hors dossier

saison de sa nomination. Les moyens financiers nationaux ou européens ne le sont pas moins, parfois augmentés, sachant que, par défaut de projets et complication bureaucratique aidant, au cours des plans successifs, ils n'ont jamais pu être utilisés en totalité (4). A l'évidence, il ne s'agit pas d'un manque d'Etat mais certainement d'un mal d'Etat qui ne se limite pas à une mécanique gouvernementale bancal. Le «malgoverno» réside bien plutôt dans les dysfonctionnements du gouvernement local dans ses relations à l'Etat central et au mauvais usage qui en résulte des procédures et des moyens qu'il engage.

En fait, l'obstacle essentiel a surtout résidé dans la faible capacité des pouvoirs locaux à affronter les corporatismes résidentiels locaux pour «vendre» cette exigence de solidarité auprès de l'électorat «qui compte», c'est-à-dire celui qui vote dans les métropoles urbaines. La reconnaissance de cette exigence a-t-elle d'ailleurs une chance d'advenir tant elle renvoie à la logique de la chose octroyée sans contrepartie, logique bien peu politique, convenons-en ? C'est peut-être bien la faiblesse essentielle de la politique de la ville que d'avoir été beaucoup trop «technicienne» (traitement des symptômes de

l'exclusion) et trop peu «politique» (maîtrise des mécanismes structurels de fragmentation des villes) sauf à supposer, ruse technocratique habituelle, qu'elle n'était pas destinée à quitter le registre de la pacification urbaine «cosmétique».

Cette indigence politique n'est d'ailleurs pas étonnante, ni récente (5). Peut-on, en effet, espérer mieux d'une politique de la ville si les premiers intéressés, à savoir les habitants concernés, comme «assignés à résidence», n'ont pas accès aux instances de délibération et de décision de la cité ? Telle est bien la situation qui prévaut en France avec la sous-représentation politique des populations urbaines, tout particulièrement des plus défavorisées d'entre elles, et parmi elles, les femmes qui y sont très largement majoritaires (la France est quasiment la dernière en Europe des 25 en ce domaine) : sous-représentation des «urbains» à l'Assemblée nationale et surtout au Sénat, sous-représentation des «urbains» dans les Conseils régionaux et dans les Conseils généraux pourtant engagés financièrement dans la politique de la ville, sous-représentation des habitants de ces quartiers-là dans les conseils municipaux, faiblesse des systèmes démocratiques infra-communautaires

(conseils de quartier), absence de droit de vote et d'éligibilité aux élections locales pour les résidents étrangers non communautaires de plus en plus présents dans ces territoires, augmentation des non inscriptions sur les listes électorales (6). Un quasi-suffrage censitaire s'est ainsi installé dans les villes. Par ailleurs, phénomène aggravant, nombre de membres de la haute ou de la moyenne administration d'Etat ou des collectivités territoriales qui y habitait et qui servait de relais entre ces quartiers et les instances politiques est allé «élire domicile» ailleurs, notamment dans le périurbain ! Est-il nécessaire d'ajouter aussi que les références de nombre d'élus urbains sont très souvent colorées d'une tradition rurale, pour ne pas dire anti-urbaine aboutissant au rejet de cette ville-là de leurs préoccupations politiques ? Parfois, élus d'une circonscription urbaine, ils n'y habitent pas ou plus, se comportant ainsi comme ces propriétaires latifundiaires absentéistes de certaines régions méditerranéennes.

Tout cela contribue fortement à ce que les représentations politiques traditionnelles y perdent en légitimité et que des expressions «atypiques» et parfois «archaïques» se manifestent ici et là hors du champ balisé par la routine

Hors dossier

politique (abstentionnisme électoral, revendications extrémistes, manifestations intégristes, dérives mafieuses, dégradations, délinquances, révoltes et pillages proches d'ailleurs des « émotions » moyenâgeuses, comportements régressifs en tout genre), toutes expressions qui peuvent être considérées comme la contrepartie d'une gestion par trop en faveur des privilèges corporatistes résidentiels. A l'heure des « émotions » urbaines et des « sauvages-racailles », nous redécouvrons tardivement la proposition de Hobbes selon laquelle les individus, pour sortir de la guerre de tous contre tous, ont conclu un pacte définissant un espace à l'intérieur duquel ils renoncent à exercer leur violence et reçoivent du pouvoir politique, en échange de cette renonciation, la sécurité aux frontières extérieures. Mais qu'en est-il de cette conception du politique lorsque les frontières passant à l'intérieur de la ville deviennent des fractures spatiales et sociales ?

Par ailleurs, la plupart de ce que l'on appelle « les événements » (curieuse dénomination qui renvoie à d'autres épisodes historiques) ne se produisent pas dans les régions en récession, mais bien dans les villes prospères bien placées sur le marché mondial, là où la richesse ostensi-

ble rend la misère plus insupportable. Cette violence apparaît là où la différence de potentiel est la plus forte, c'est-à-dire là où la ville qui perd côtoie de très près la ville qui gagne (7). Parfois, mais de plus en plus, ces émotions se colorent de références au passé et aux violences de la colonisation, aux guerres de libération, aux rancœurs mal assumées de part et d'autre. Par exemple, le rapport amour-haine qui caractérise les relations entre l'Algérie et la France est en l'absence de toute approche réconciliatrice du type Afrique du Sud, un puissant ferment de cette violence sans perspective. Cette violence s'apparente à l'émeute des temps jadis, rien ne laisse supposer que le feu couve, l'explosion est radicale, de peu de durée (quelques jours) et puis tout rentre apparemment dans l'ordre, hormis les stigmates laissés par l'échauffourée. Peu de perspectives sociales immédiates, peu de perspectives politiques, sinon une visibilité et une médiatisation qui peuvent générer des inflexions dans les politiques conduites, quelques moyens supplémentaires et souvent un regain des discours, des débats, des colloques, des articles de presse et de recherche (8).

Cette sous-représentation politique des urbains de ces quartiers renforce l'anachro-

nisme de l'organisation des pouvoirs politiques dans les villes et contribue largement à la fragmentation urbaine. Ainsi, la réforme visant l'organisation des pouvoirs politiques d'agglomération qui se fait toujours attendre malgré la volonté affichée des ministres successifs. La fragmentation sociale des communes et des régions urbaines se renforçant, les villes « balkanisées » sont de moins en moins à même de faire jouer les mécanismes de solidarité, y compris dans certains domaines où ils avaient pu s'établir dans le passé (cf. les difficultés d'application de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain –SRU- notamment le seuil de 20% de logements sociaux, certaines communes préférant payer la taxe plutôt que de construire).

Anachronisme aussi, celui du système de financement des collectivités locales, les villes-centres et certaines communes de première couronne continuant de perdre leur potentiel fiscal au profit de la périphérie lointaine avec pour conséquences une augmentation de leurs charges et une accentuation de l'effort financier demandé aux populations captives. Tout cela provoque un accroissement des inégalités fiscales, les populations les plus durement frappées par la fiscalité locale résidant

Hors dossier

souvent dans les territoires précisément visés par la politique de la ville. Là encore, l'application de la réforme de la fiscalité locale votée en 1990 a été constamment repoussée par les gouvernements successifs.

Anachronisme encore dans le système de gestion de l'habitat social qui n'a pas su se réformer à temps et dont le patrimoine aurait pu être administré autrement pour permettre une diversification de l'offre. Le secteur HLM et son financeur la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pèsent lourd dans la politique de la ville. En décembre 1998, l'encours de la CDC auprès des organismes d'habitat social s'élevait à 500 milliards de francs. N'a-t-on pas dit que le soutien continu apporté par l'Etat à la politique de la ville répondait plus au risque pesant sur le système de l'épargne populaire qui alimente la CDC du fait de la fragilisation financière des organismes HLM qu'aux difficultés rencontrées par les locataires ? Tout cela constitue certes un argument de poids pour que l'engagement de l'Etat dans la politique de la ville s'inscrive dans la durée (assurer l'équilibre financier des organismes HLM) mais avec pour contrepartie une certaine inertie des institutions gestionnaires aux nouveaux enjeux urbains.

Anachronisme toujours d'une politique de la ville encore trop centralisée malgré sa déconcentration au niveau des préfectures de région et de département. Comme le préconisait en son temps le rapport Dubedout, cette politique aurait dû faire l'objet d'une rapide décentralisation au niveau de régions aux compétences renforcées par une réduction des niveaux administratifs (alignement sur le modèle européen en ce qui concerne les échelons des collectivités territoriales et aussi en supprimant l'Etat déconcentré qui ne fait qu'alourdir les procédures bureaucratiques) et capables de négocier de réels contrats de développement solidaire avec les nouveaux pouvoirs d'agglomération.

Anachronisme enfin de la non séparation des pouvoirs dans les collectivités locales ce qui interdit tout contrôle démocratique de l'action publique et d'un système de cumul des mandats électifs locaux et nationaux qui transforme souvent la représentation nationale en un syndicat de défense des corporatismes sectoriels et territoriaux, cela en contradiction avec les principes fondateurs de la République et avec le modèle européen.

S'il en était encore besoin, un des apports de la

politique de la ville a été de révéler les obstacles liés à ces divers anachronismes et d'identifier les limites au-delà desquelles le système politico-administratif ne peut plus simplement s'adapter à la marge. Il semble désormais que ces limites soient atteintes, le système de gouvernement des villes ayant épuisé toutes ses possibilités internes d'adaptation, est désormais confronté à la nécessité d'une mutation profonde au risque d'une accentuation radicale de la fragmentation sociale des territoires urbains (les phénomènes de délinquance en étant un des symptômes) et d'une dérive irréversible de la démocratie.

Un système ne se réforme jamais de lui-même tant qu'il n'a pas épuisé toutes ses possibilités d'ajustements internes. La politique de la ville a permis de révéler ces divers anachronismes et d'identifier les limites au-delà desquelles l'adaptation à la marge du système politico-administratif n'est plus possible. Mais, en ayant épuisé toutes ses possibilités internes d'adaptation, et consacrant une énergie croissante à sa simple maintenance, le système de gouvernement des villes est confronté à la nécessité d'une mutation profonde au risque d'une accentuation de la fragmentation sociale des territoires urbains et d'une dérive irréversible du système dé-

Hors dossier

mocratique. Compte tenu de tous ces anachronismes et des imbrications d'intérêts qui les pérennisent (imbrication des mandats, des fonctions et des compétences), il est cependant illusoire d'espérer une mutation tranquille de ce système de gouvernement ce qui expliquerait assez bien la valse hésitation de la dernière décennie. Une certitude : le risque croissant d'implosion ou d'explosion que représente toute cette énergie accumulée pour obtenir ce statu quo.

A cette exigence interne de mutation s'ajoutent des nécessités externes qu'impose le fonctionnement des sociétés occidentales et notamment, le fait pour les villes européennes d'avoir à gérer de plus en plus, à leur niveau, la contradiction entre les contraintes de la compétition économique mondiale et les impératifs de cohésion sociale et environnementale. C'est ce qu'ont bien compris nombre de pays européens en accélérant la transformation de leur organisation politico-administrative (y compris des pays très centralisés comme le Royaume-Uni avec la régionalisation des politiques de développement urbain et les initiatives référendaires en Ecosse et au Pays de Galles). Dire que la France n'a guère innové en ce domaine est un

euphémisme. L'Etat central apparaissant toujours dans un rôle, réel ou virtuel, de grand ordonnateur du changement social que, d'ailleurs ne lui contestent guère et que, parfois, sollicitent les acteurs et pouvoirs locaux.

Se peut-il que ces deux nécessités, interne et externe, poussent à nouveau les feux des réformes indispensables et ouvrent de nouveaux temps pour la ville en politique. Bref, si rendez-vous manqué il y a eu, c'est celui de la ville et de la politique, et plus précisément avec une réelle décentralisation. Les villes, et donc les collectivités locales urbaines, n'ont pas encore su s'autonomiser et s'autoriser à gouverner autrement leurs affaires, notamment en gérant à leur échelle, la contradiction entre les contraintes de la compétition économique mondiale (économiquement viable), les impératifs de cohésion sociale (socialement juste) et les exigences environnementales (écologiquement durable). L'Etat pourrait sans doute mieux aider à ce que ce rendez-vous ait lieu, mais il est illusoire pour les collectivités locales d'attendre indéfiniment... Godot. Elles doivent d'urgence prendre des initiatives et innover. ■

** Directeur de recherche au CNRS, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble*

(1) Tous ces aspects figuraient déjà dans le rapport Dubedout « Ensemble, refaire la ville » et peut-être faudrait-il qu'on y revienne. Ainsi que nous le rappelle fort justement Machiavel dans le troisième livre « Sur la première décennie de Tite-Live. Troisième livre » (Œuvres complètes, La Pléiade, NRF, 1952, pp. 607-611) « Veut-on qu'une religion ou une république vive longtemps, il faut les ramener souvent à leur principe ». En observateur avisé, Machiavel savait aussi que ce retour aux principes ne pouvait se décréter ajoutant que « Les hommes ne renoncent aux commodités de la vie que contraints par la nécessité ». Histoires florentines. - Œuvres complètes, La Pléiade p.1001

(2) A quand s'en prendra-t-on à « la vile multitude » comme Adolphe Thiers, à « celle qui a perdu toutes les Républiques » ? A cette « canaille », dénomination versaillaise qui rassemblait une grande diversité de gens, dont les intellectuels, et dont un chant sonnait comme un rassemblement : « C'est la canaille, et bien j'en suis ! ».

(3) Une logique qui saisit généralement les gouvernements de droite, la gauche recherchant une approche territoriale plus large à caractère sociétal.

(4) Cette politique de la ville serait un gouffre financier entend-on dire ! En cumulé depuis 1982 (lancement de la politique DSQ), ses crédits spécifiques n'ont pas atteint le total de 150 milliards de F. Ce montant est à mettre en regard des encours annuels des organismes HLM auprès de la Caisse des Dépôts (45 milliards de F), somme en grande partie remboursée par les locataires des quartiers de la politique de la ville et, bien sûr, en regard des 150 milliards mis à la charge du contribuable pour combler le trou du Crédit Lyonnais. Où l'on voit en quelque sorte que la communauté des actionnaires est mieux reconnue, dans notre République, que la communauté des citoyens de ces quartiers.

(5) Dubedout « La commission nationale ne saurait se substituer à des volontés locales défaillantes. Aucune action ne sera entreprise sans un engagement des responsables politiques locaux ».

(6) La loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 (parue au J.O. du 26 mai 1998) en application de la directive du conseil européen du 19 décembre 1994 accorde aux ressortissants étrangers de l'Union européenne le droit d'être électeurs et d'être éligibles aux élections municipales. Mais qu'en sera-t-il des autres étrangers, présents depuis longtemps en France et qui ont souvent noué avec elle des liens de sang.

(7) La plupart des émeutes urbaines de ces dernières années se sont produites dans des agglomérations prospères (en France dans la région parisienne et la région lyonnaise, en Belgique, à Bruxelles, en Hollande à Amsterdam, en Angleterre dans la région de Londres, aux Etats-Unis à Los Angeles, ...). Les villes des régions en récession ont rarement connu de telles explosions sociales.

(8) Faire parler de soi dans une société médiatisée passe par le spectaculaire. Comme les autres acteurs de la société, les jeunes des banlieues l'ont parfaitement compris.