

LARES

DECENTRALISATION ET  
MUTATIONS DES POLITIQUES  
D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
ETAT DES LIEUX ET PROSPECTIVE

RAPPORT FINAL

Décembre 2003



Recherche réalisée pour le Ministère de l'Équipement  
des Transports et du Logement (DRAST)

# LARES

3, Allée Adolphe Bobierre

35000 Rennes

☎ : 02 23 46 14 70

📠 : 02 23 46 14 75

✉ : Lares@uhb.fr

Ce document constitue le rapport final de l'étude commandée à l'Association Rennaise d'Etudes Sociologiques (ARES) par le Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement (DRAST)  
Lettre de commande n° 03 PVS 01

## SOMMAIRE

Introduction.....	3
Première partie : Les instruments de l'aménagement entre permanence et renouvellement 6	
1 - L'Etat et les métamorphoses de l'action publique territoriale.....	7
Un nouveau référentiel pour les politiques d'aménagement .....	8
Le modèle républicain de l'administration territoriale .....	9
La décentralisation et l'évolution des institutions .....	12
La crise de l'Etat aménageur .....	15
Un Etat animateur ou un Etat creux ?.....	18
Les discriminations positives comme instrument de l'aménagement .....	23
Géographie volontaire et discrimination positive.....	24
2 – La territorialisation de l'action publique et l'évolution des instruments de l'aménagement .....	27
« Transversaliser » l'action publique ? .....	28
La démocratie participative à l'épreuve de la gestion locale.....	29
La territorialisation de l'action publique, entre l'Etat et le local .....	30
L'Administration territoriale à l'épreuve du management public local.....	35
Les trois ruptures du pouvoir périphérique.....	36
La coordination des politiques locales.....	39
3 - La gouvernance urbaine et les instruments de l'aménagement .....	42
Les transformations du pouvoir local .....	44
Gouvernance urbaine et débat public .....	47
Les instruments de l'aménagement, entre le public et le privé.....	48
Les nouveaux visages de la gestion publique locale.....	50
La gouvernance urbaine, divergences et convergences européennes .....	51
Entre Europe, Etat et région.....	52
Présences et influences des grands groupes de services urbains .....	58
Echec et réussites des métropoles européennes.....	62
Deuxième partie : Décentralisation, inégalités sociales et inégalités spatiales..... 66	
1 - La décentralisation et les politiques de solidarité.....	69
La république et la solidarité .....	70
La territorialisation de la solidarité.....	72
Justice sociale et justice territoriale .....	75
La gestion urbaine et la solidarité sociale.....	79
Une politique à l'échelle des quartiers.....	82
La lutte contre la concentration géographique de la pauvreté .....	83
La refondation de la solidarité urbaine .....	86
2 - Les instruments de l'aménagement et la politique de la ville.....	91
Eloge de la proximité.....	91

Proximité spatiale, distance sociale .....	93
Les effets pervers de la proximité.....	95
L'aménagement et la question sociale .....	97
Les mécanismes de la relégation .....	102
L'Etat local et les politiques de prévention .....	105
Surveiller ou punir ? .....	108
3 – Les territoires de l'exclusion sociale .....	111
Un diagnostic sur les quartiers en crise .....	111
L'émergence de l'Etat animateur.....	113
Le territoire comme problème .....	115
Le territoire comme solution .....	117
Les enjeux de la territorialisation des politiques de lutte contre l'exclusion.....	117
Peut-on évaluer la politique de la ville ? .....	119
Une géographie prioritaire, des discriminations positives.....	123
4 - Des inégalités sociales aux disparités territoriales : l'exemple de l'Ile de France .....	125
L'opposition centre-périphérie .....	125
Le nouveau polycentrisme des inégalités spatiales.....	127
Les dysfonctionnements de l'intercommunalité .....	130
Vers une gouvernance régionale ?.....	131
L'exigence de la territorialisation de l'Etat .....	134
Bibliographie .....	136

## INTRODUCTION

La poursuite de la décentralisation devrait avoir un impact important sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement. Cette affirmation semble aller de soi et on attend, en effet, dans les prochaines années, de nouveaux transferts de responsabilités au profit des collectivités locales qui entraîneront vraisemblablement des mutations de l'action publique territoriale. La présente étude essaye de faire le point sur les changements qui pourraient intervenir, dans un avenir proche, dans la conception et l'exécution des politiques d'aménagement du territoire. Pour ce faire, deux champs d'observation sont étudiés. Dans un premier temps, on se penche sur les mutations attendues des instruments de l'aménagement en accordant une place importante au processus de territorialisation de l'action publique. Puis, on interroge les trajectoires futures des politiques d'aménagement à travers l'enjeu de la dynamique des inégalités sociales et des inégalités spatiales.

### **1 – Les instruments de l'aménagement entre permanence et renouvellement**

Il serait trompeur de voir dans les instruments de l'aménagement de simples outils qui visent à remédier à des dysfonctionnements ou à rétablir des équilibres qui ont été perturbés. Au contraire, les instruments de l'aménagement sont des parties intégrantes de politiques publiques globales qui reposent sur des doctrines et des raisonnements, qui adhèrent à des « visions du monde » expliquant des enchaînements de faits sociaux avec des relations de cause à effet.

Ce schéma d'analyse est appliqué pour élucider les évolutions récentes des politiques d'aménagement du territoire qui se sont accomplies en France. Ces évolutions renvoient aux mutations qui sont intervenues dans les rapports entre l'Etat et les territoires. Depuis environ vingt ans on parle de la crise de l'Etat aménageur. Cela concerne tout à la fois le malaise qui marque l'action de l'Etat comme responsable de l'aménagement du territoire national et celui des interventions au niveau de l'aménagement local et urbain. A cette échelle, le rôle de l'Etat est remis en cause à la fois comme prescripteur et comme partenaire. Ces difficultés sont résumées à travers une expression qui illustre bien les hésitations et les difficultés de positionnement de l'Etat dans un contexte où sa légitimité est contestée et qui conduit à se

demander si l'Etat est devenu « animateur » ou s'il est devenu « creux », ce dernier vocable exprimant l'impuissance de son action.

Un sursaut ou « une sortie par le haut » du rôle de l'Etat pourrait provenir d'un phénomène que l'on a analysé sous l'angle de la territorialisation des politiques publiques. Dans cette perspective, les instruments de l'aménagement devraient connaître sinon une mutation radicale, du moins un renouvellement qui permettraient, en particulier aux services déconcentrés de l'Etat d'acquiescer un meilleur positionnement. Cette voie semble à priori souhaitable mais elle est escarpée et semée d'embûches. Le premier blocage provient des difficultés à réformer le fonctionnement des services territoriaux de l'Etat et à améliorer l'efficacité de leurs relations avec les administrations centrales. Le second écueil résulte de la double administration locale qui obscurcit la visibilité de l'action publique, dilue les responsabilités et rend compliquée la coordination des politiques locales.

Les instruments de l'aménagement urbain sont de plus en plus analysés à travers le prisme d'un nouveau « paradigme » connu sous l'appellation de gouvernance urbaine. Ce thème est maintenant familier et il a donné lieu à des travaux empiriques et à des formalisations théoriques. A ce titre, il est intéressant de voir de quelle manière il a conduit à des nouvelles interprétations des tendances et enjeux de la gestion publique locale. En France, comme à l'étranger, après une fascination qui n'a été finalement que de courte durée, les approches en termes de management public local ont été sinon abandonnées, du moins abondamment critiquées. De manière assez convergente, on est arrivé à cette conclusion que le gouvernement local ne pouvait être « qu'imparfait », s'exerçant sur des périmètres « fonctionnels » non optimaux et rencontrant de sérieuses difficultés de légitimité. Ce constat n'interdit pas du tout de constater des progrès et certaines réussites dans la conduite de politiques d'aménagement ce qui est le cas pour un certain nombre de villes européennes (Stuttgart, Turin, Nantes).

## **2 – Décentralisation, inégalités sociales et inégalités spatiales**

Le sujet des inégalités sociales et spatiales est sensible et c'est un terrain sur lequel les controverses prospèrent. Les désaccords portent sur de nombreux enjeux qui vont de la mesure des inégalités à leur acceptation ou non au regard de positions philosophiques ou idéologiques ou d'interprétations singulières de la notion d'équité.

En France, cette notion d'inégalité doit être resituée dans le cadre d'une approche particulière de la notion de territoire et de la notion solidarité sociale. Cette approche accorde un rôle primordial aux valeurs républicaines, ce qui a des conséquences pratiques et politiques non négligeables.

La première de ces conséquences trouve à se manifester de manière très visible s'agissant de la politique de la ville. A la différence d'autres pays, la France a pratiqué une politique massivement territorialisée de lutte contre les inégalités sociales. L'instrument principal de cette action et de cette vision s'incarne dans les diverses manipulations des discriminations positives. Cet outil constitue un des fondements de la politique de lutte contre les inégalités sociales et spatiales en France et il a soulevé de multiples polémiques quant à son efficacité.

A côté des discriminations positives, d'autres « présumés » que certains jugent erronés sont aussi au fondement des politiques de lutte contre l'exclusion. En particulier, la proximité semble être une des voies qui permettrait aux acteurs de se mobiliser et d'entreprendre des actions collectives afin de lutter contre les effets destructeurs de la relégation.

Cette hypothèse, pour des spécialistes qui ont évalué la politique de la ville, ne semble pas fondée. Pour eux, au contraire, privilégier la proximité comme ligne directrice des actions à mettre en œuvre aboutit à des effets pervers d'enfermement des quartiers sur eux-mêmes.

La politique de la ville constitue un « laboratoire d'innovation » pour l'action publique territoriale. De fait, elle oblige à avoir une conception plus globale des interventions publiques, elle suppose de territorialiser l'action publique et de privilégier l'interministérialité. Si cela semble admis, il est plus difficile de mettre en pratique ces intentions et ces schémas dans la réalité. En effet, l'administration publique locale a des modes de fonctionnement qui restent encore très « verticaux » et les initiatives de « transversalisation » se heurtent à des intérêts, à des pouvoirs et à des réflexes corporatistes. Malgré ces blocages on ne peut

pas contester ce fait que les actions en faveur des publics défavorisés dans les quartiers dégradés ont réussi à décroquer les raisonnements et les modes de faire.

Enfin un bon terrain d'observation des inégalités sociales et spatiales est offert par le cas de l'Ile de France. Cette région enregistre des disparités intercommunales de revenu par habitant de très grande ampleur. De même, les inégalités de ressources fiscales entre les communes sont importantes. Ces inégalités sont redoublées par des inégalités sociales qui, toutefois, n'épousent pas le même profil géographique. On peut trouver des causes multiples à ces phénomènes et cette géographie des inégalités n'obéit pas à des déterminismes simples du genre centre-périphérie. Les politiques menées par l'Etat et par les collectivités locales doivent être attentives à ces dynamiques des inégalités sociales et spatiales, et cela renforce l'idée qu'une approche territoriale des enjeux de redistribution des revenus et de péréquation des ressources fiscales doit être mise sur l'agenda des autorités publiques.

**PREMIERE PARTIE : LES INSTRUMENTS DE  
L'AMENAGEMENT ENTRE PERMANENCE ET  
RENOUVELLEMENT**

## *1 - L'Etat et les métamorphoses de l'action publique territoriale*

Les politiques territoriales ont enregistré des changements importants ces dernières années. Tous les niveaux de responsabilité publique ont dû faire face à ces mutations, de l'Europe aux communes en passant par l'Etat et les régions. Cela a eu des répercussions sur les modalités de mise œuvre des actions d'aménagement. De facto, les instruments de l'urbanisme et de l'aménagement, à toutes les échelles, ont subi des évolutions. Mais ces mutations ont affecté « la boîte à outil » de l'aménagement de façon différenciée. En effet, les divers instruments des politiques territoriale ne se sont modifié ni au même rythme ni avec la même ampleur. En France, le niveau national est tout particulièrement concerné car plusieurs lois votées récemment ont « mis en mouvement » les règles du jeu de l'aménagement.

De fait, l'effervescence qui s'est développée dans le domaine législatif et réglementaire ces quatre dernières années, témoigne de l'existence de volontés publiques qui visent à remédier aux principaux dysfonctionnements qui entravent la bonne marche des politiques d'aménagement. Tout converge en effet pour donner à voir une nouvelle architecture de l'aménagement du territoire en France, fermement articulée sur de nouveaux instruments de l'aménagement : des schémas nationaux de services publics, des procédures contractuelles liant l'État aux collectivités territoriales et des dispositions légales visant à mieux organiser le gouvernement des agglomérations. L'État aurait donc, à nouveau, un projet pour le territoire.

Mais de quelle nature, exactement, est ce projet ? A quelles échelles opère-t-il ? Et, au total, s'agit-il d'un projet pour le territoire ? Ne faut-il pas plutôt y voir la continuation du processus de fragmentation de l'action publique dont la décentralisation constitue une étape plutôt qu'un point d'arrêt ?

La réponse à ces questions conduit à une interrogation plus large : qu'est-ce que l'aménagement du territoire ? Quelle est la nature de ses instruments ? S'agit-il d'une prérogative nationale, une obligation pesant sur les gouvernements successifs consistant à énoncer une représentation du territoire national à toutes ses échelles de nature à orienter son action et à donner du sens à l'activité des différents organes politiques et administratifs qui quadrillent le terrain ? Ou bien s'agit-il d'un exercice daté, clairement limité à une période de l'histoire politique et administrative récente, dont l'actuel (et éternel) retour ne serait qu'une commémoration sans substance ?

Il importe de noter que l'État ne peut pas avoir de projet pour le territoire, dès lors que le territoire national ne constitue plus un espace pertinent de nature à rendre compte des

différents phénomènes spatiaux (concentration et étalement urbain, internationalisation de certaines fonctions des villes et des campagnes, ruptures internes entre zones favorisées et zones défavorisées...). Privé de représentation, l'espace national ne sert plus de référent à un projet national d'aménagement du territoire. Dès lors, l'inflation procédurale et la délégation du projet aux différents niveaux de collectivités territoriales constituent la réponse pragmatique à cette « crise de la représentation ». La question reste à savoir si ce compromis territorial est le seul envisageable.

### **Un nouveau référentiel pour les politiques d'aménagement**

On peut douter qu'il existe un seul modèle en matière d'action territoriale. Il faut plutôt parler d'une superposition problématique de modèles, l'un hérité et l'autre éphémère, chacun ayant à sa manière modelé les relations entre le « centre » et la « périphérie ».

Le premier modèle, le plus ancien, est celui que Pierre Grémion a qualifié de jacobinisme apprivoisé. Il est suffisamment connu pour qu'on ne s'y attarde pas mais on se bornera à en rappeler les principaux traits :

Le pouvoir local est, en France, résiduel : il est situé dans une relation de dépendance et de subordination vis-à-vis du pouvoir central qui « se réserve la maîtrise du champ politique au nom de l'intérêt général ».

Le territoire est quadrillé par les services extérieurs de l'Etat (désormais déconcentrés), sous l'égide d'un personnage-institution, le Préfet, dont on ne retrouve l'équivalent que dans les pays qui ont subi la domination napoléonienne (Espagne et Italie) et en Grèce et en Turquie .

Ce système est cependant « apprivoisé » par le principe de régulation croisée qui entraîne une complicité objective entre notables et représentants locaux du pouvoir central, les uns résistant aux injonctions du centre, les autres plaidant la cause du local auprès de celui-ci.

Ce modèle classique entraîne paradoxalement une considérable prégnance du territoire et des questions locales dans la vie politique nationale. Rares en effet sont les pays comparables qui ont réalisé une telle interpénétration du local et du central, tant par le mode de recrutement des élites politiques, par le maillage du territoire par les services de l'État central que par la multiplicité des liens qui unissent « bureaucrates et notables ». On pourrait dire que le local (ou le territoire) occupe une place d'autant plus centrale dans le système politique républicain que cette place est tenue secrète, occultée parce que juridiquement résiduelle . Au centre de ce système réside le Préfet qui constitue une institution ambiguë mais nécessaire car la double

nature de celui-ci -représentant du pouvoir central et intercesseur des notables auprès de celui-ci constitue bien évidemment un élément déterminant de régulation.

Ce modèle historique, cependant, est bien plus un modèle d'équilibre et d'assimilation politique qu'un modèle d'action publique. En effet, jusqu'à une date assez tardive, le territoire ne constitue pas, à proprement parler un objet pour l'action publique. Il s'agit d'espaces locaux à contrôler, de circonscriptions électorales à conquérir ou de terroirs à intégrer au sein de la communauté nationale, mais à son endroit, les agents de l'État ne sont pas porteurs de projet pour le ou les territoire(s). Lorsque Eugen Weber part à la recherche des facteurs qui expliquent le changement des peasants into frenchmen, il cite, bien sûr, le réseau routier (notamment secondaire) qui distingue encore la France de certains de ses voisins, mais la plupart des facteurs sont d'ordre national et immatériel : la politique, les migrations, le service militaire et l'école. La préoccupation de l'action publique pour le territoire émerge dans l'entre deux guerres, prend forme sous la IV<sup>ème</sup> République et atteint son apogée durant les 10 premières années de la Ve. Le territoire devient alors un objet pour l'État central.

### **Le modèle républicain de l'administration territoriale**

On peut en partie expliquer ce changement de statut du territoire dans le référentiel d'action publique par la fusion, si caractéristique des débuts de la V<sup>ème</sup> République, entre la haute administration et le personnel politique. Tout se passe comme si on assistait à la revanche historique de l'administration, compétente et moderniste, sur un personnel politique traditionnellement considéré comme provincial et clientéliste, revanche que ni la troisième République finissante et technocratique, ni le régime de Vichy pour cause de discrédit trop rapide n'avaient pu apporter mais que le Gaullisme désormais offrait voire légitimait. Avec le Général De Gaulle, les « jeunes cyclistes » se trouvent enfin aux commandes.

Ce nouveau modèle d'action publique territoriale repose sur trois pieds.

- Un enjeu de modernisation du territoire, dont les clés sont détenues par le centre, selon un véritable projet territorial qui trouve des traductions financières, administratives et législatives à toutes les échelles.
- Une volonté de relégation des élus et des notables traditionnels, au profit des « forces vives » -parmi lesquelles les professions non salariées (agricoles, libérales, indépendantes) jouent un rôle important voire décisif .
- Une relative méfiance par rapport au quadrillage classique du territoire et, en particulier, vis-à-vis de l'institution préfectorale, considérée comme peu fiable car trop proche

des notables. Cette méfiance peut s'étendre d'ailleurs aux administrations centrales traditionnelles : les technocrates (et le Général ?) tiennent dans une même suspicion notables territoriaux et appareil d'État .

Sans refaire des analyses qui ont déjà été conduites, il faut ici souligner la cohérence profonde du modèle d'action publique territorial élaboré au cours des 10 premières années de la Vème République.

Il est d'abord adossé à un *projet pour le territoire* dont la cohérence, pour apparaître a posteriori, n'en est pas moins forte. Ce projet tient du taylorisme et du fordisme puisque, aussi bien, il ne s'agit rien moins que d'élaborer une division spatiale du travail à l'échelle du territoire national, en instituant un système hiérarchique de spécialisations et de complémentarités, calqué sur la taille des unités urbaines. L'objectif, toujours affiché, de contrebalancer l'influence de Paris sur le territoire, n'est en somme que la figure de proue d'un ensemble bien plus complexe, une véritable pyramide urbaine dont chaque degré doit produire un effet d'entraînement sur le degré inférieur, lui-même jouant un rôle de rééquilibrage. Ainsi, au centre, demeure Paris et la région parisienne organisée, avec les villes nouvelles, dans une perspective multipolaire .

Le schéma directeur de la région parisienne élaboré sous l'autorité de Paul Delouvrier affiche son ambition de faire de Paris une ville internationale et un centre financier d'ampleur mondiale. La décentralisation des activités industrielles apparaît plus comme un « dégraissage » de la région parisienne que comme la volonté d'en diminuer le rayonnement. Le rang immédiatement inférieur se matérialise par la création des OREAM (organisme régional d'études des aires métropolitaines) dont l'objet est de faire apparaître des ensembles urbains de taille européenne en prenant appui sur des villes parfois concurrentes (Lyon-Saint Étienne-Grenoble ou Metz-Nancy). Les plus grandes agglomérations sont censées se grouper en communautés urbaines. Enfin, la politique dite des « métropoles d'équilibre » doit créer un ensemble de villes de taille régionale, censées entraîner l'ensemble de leur territoire .

Ce projet de division spatiale du travail s'accompagne d'un projet politique territorial, lui aussi plutôt cohérent, puisqu'il vise à diffuser largement la notion d'administration de mission et de développer l'administration consultative en diminuant à la fois le pouvoir des notables et celui des administrations classiques. S'agissant du pouvoir des notables, les injonctions au regroupement communal -l'exemple le plus abouti est celui des communautés urbaines (1967) - visent à la fois à enjoindre à des regroupements de façon que l'autorité locale se trouve « à l'échelle » des problèmes urbains (mais aussi de l'enjeu que le schéma national assigne à l'unité urbaine concernée), tout en affaiblissant le rôle des représentants élus, par un habile retournement de la formule classique de l'élection au second degré. S'agissant de l'administration classique, la création des Préfets de région, assistés d'une mission régionale,

présidant la conférence administrative régionale et flanqués d'un comité de développement économique régional (1964) introduit un échelon supplémentaire, bien moins liés aux notables traditionnels que celui des Préfets de département. Les « missions » prolifèrent : DATAR, bien sûr, mais aussi le district de Paris (cohabitation qui ne va pas sans quelques grincements de dents entre les deux grands commis Paul Delouvrier et Olivier Guichard), les missions régionales, les missions pour l'aménagement du Languedoc-Roussillon ou de l'Aquitaine, etc. Enfin, les techniques d'administration consultative se diffusent à partir de l'exemple des commissions du Plan, dans les CODER notamment où l'on espère voir les notables traditionnels perdre de l'influence dans le dialogue avec l'administration au profit des « forces vives » .

Ce projet économique, territorial, politique et administratif se trouve en outre doté d'instruments juridiques, eux aussi organisés en pyramide, qui encadrent les techniques d'urbanismes encore en vigueur. La loi d'orientation foncière de 1967 organise une hiérarchie de documents et de procédures de planification : urbanisme planificateur (schéma directeurs d'aménagement et d'urbanisme) à l'échelle des agglomérations, étudiés par une commission locale, soumis à la délibération des conseils municipaux et arrêté par le Préfet ; urbanisme réglementaire (plans d'occupation des sols) qui, pour chaque commune, règle de manière contraignante l'usage des sols ; urbanisme opérationnel enfin (les zones d'aménagement concerté se substituent aux ZUP).

Le projet territorial gaullien se décline à toutes les échelles et sur tous les modes de l'action publique. Il s'oppose au modèle classique, bureaucratique-notabiliaire, de l'administration territoriale : le territoire devient un objet de l'action publique et celle-ci se déploie de façon bien plus centralisée que naguère, à la fois par le jeu des organismes de mission, par la marginalisation des notables traditionnels et, pour partie, de l'administration territoriale classique. La Cinquième République qui a repris et mené à leur terme les traditions centralisatrices françaises , alors que la Troisième fonctionnait plutôt selon un principe d'équilibre et d'interdépendance entre le « local » et le « central » .

Du point de vue de l'action publique, la centralisation est donc une donnée récente dans l'administration française -ce qui n'est pas le cas de la centralisation politique, bien plus ancienne évidemment. Cette centralisation -entendue donc ici comme l'objectivation du territoire par le pouvoir central -dure, qui plus est, très peu de temps. Tous les analystes de la période gaullienne soulignent à quel point celle-ci fut productive en même temps que fragile et éphémère. Pierre Grémion a notamment montré combien ces desseins d'aménagement et d'administration du territoire se sont heurtés à la résistance de la France des notables mais aussi à celle de l'administration des profondeurs. La réforme régionale, notamment, échoue assez systématiquement dans les départements qui n'ont pas, à leur tête, un Préfet de région.

Elle provoque surtout une levée de bouclier des notables et des élus que rallie aussi bien la gauche que la droite (y compris les gaullistes « parachutés»). Pour les notables de la Haute-Garonne, pour ne citer qu'un exemple, la région concrétise « un travail d'érosion, d'effilochage pratiqué par le gouvernement à l'égard des assemblées départementales. La création des circonscriptions d'action régionale est une de ces manifestations de la volonté du pouvoir de diminuer nos prérogatives. Le gouvernement préfère travailler avec des gens qu'il a nommés plutôt qu'avec des gens qui tiennent leur mandat du suffrage universel. ». La victoire du non au référendum de 1969 sanctionne cet exercice qui montre à la fois les forces et la très grande faiblesse territoriale de l'administration moderniste.

### **La décentralisation et l'évolution des institutions**

On peut très sommairement reconstituer le fil des événements qui a conduit, dans les années 1970 et 1980, à une double invalidation : celle du modèle classique d'une administration territoriale « politique » et celle du modèle moderne d'une action publique territoriale. Il suffit de signaler que la décentralisation, dans cette perspective, ne constitue pas une révolution mais bien plutôt la sanction d'un processus de longue durée, qui plonge ses racines dans l'organisation traditionnelle des pouvoirs et qui s'est trouvée revivifiée, à la fois par l'échec du projet gaullien et la transformation des élites locales avec l'apparition du personnage « perturbateur » du modèle classique. Le député-maire de grande ville n'a plus besoin du Préfet -même s'il a toujours besoin des services de l'État. La « politisation » du pouvoir local -ou plutôt sa nationalisation s'ajoute enfin à l'entrée, à partir du début des années soixante-dix, des interventions territoriales de l'État central dans une phase de rendements décroissants -en particulier, le rétrécissement progressif du projet territorial de l'État aux territoires en crise et aux quartiers en difficulté.

Les années 1980 voient donc se constituer un nouveau modèle d'action publique territoriale qui tend à constituer un lieu commun des politiques publiques. Celui-ci referme la parenthèse gaullienne sans entraîner, pour autant, de retour à l'ancienne formule du jacobinisme apprivoisé, même si, selon la formule de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, le « cercle des notables s'est élargi » .

Par rapport au jacobinisme apprivoisé, ce nouveau modèle apporte une évolution considérable, dans la mesure où il repose désormais sur ceci que les pouvoirs locaux sont investis (et ont acquis) une capacité autonome d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques. Bien que la loi de décentralisation ait prévu des transferts de blocs de compétences précis à chaque niveau de collectivité territoriale, celles-ci ont imposé une pratique inspirée du principe de compétence territoriale générale : « quelle que soit sa compétence réglementaire,

une collectivité territoriale se saisira d'un problème à partir du moment où il émerge sur son agenda politique.

Par rapport au schéma gaullien, l'actuel modèle opère une inversion sur deux points essentiels. Le premier concerne le statut du territoire : il ne s'agit plus de le faire accéder à la modernité par le haut, par l'insertion dans un schéma national d'aménagement du territoire organisant la division spatiale du travail ; il devient au contraire l'opérateur de la modernisation : la territorialisation devient le mot clé des politiques publiques, le remède aux principaux maux qui accablent l'administration -sectorisation, absence de prise sur le réel, inefficacité. Le deuxième point concerne le statut des administrations territoriales : les années 1980 consacrent la fin des modernes, avec l'assouplissement des missions régionales (SGAR) dont les fonctions de négociation des contrats de Plan et de distribution des crédits européens ne parviennent pas à en faire autre chose que des boîtes aux lettres et consacrent une relative requalification des administrations départementales d'État. Mais celles-ci sont, de plus en plus en plus, en position de prestataires de services face aux collectivités territoriales qui apparaissent comme les véritables coordonnatrices des politiques publiques, bien plus que le Préfet et ceci, malgré les injonctions centrales répétées. Les projets de modernisation de l'administration territoriale de l'État se réduisent de plus en plus à des refontes d'organigrammes au motif de la recherche d'une plus grande proximité à l'utilisateur et d'une meilleure efficacité directe des prestations.

Ce modèle contemporain se trouve évidemment renforcé par les progrès de l'intégration européenne qui joue la carte du développement territorial et promeut la logique de subsidiarité. Il semble de plus intégré par les élites politiques et administratives. La DATAR devient le thuriféraire des initiatives et des projets territoriaux. Le local s'identifie progressivement au projet d'aménagement du territoire.

Depuis le milieu des années 1990, cependant, un certain renouveau de l'exercice d'aménagement du territoire est perceptible, au moins dans les propos publics et dans les publications savantes, plus ou moins orchestrées par la Délégation à l'aménagement du territoire. De la loi Pasqua à la loi Voynet, les gouvernements successifs affichent la volonté de construire un projet national pour les territoires. La fin des années 1990 semble constituer une manière d'aboutissement de ce processus de reconstruction du territoire comme objet de l'action publique nationale, puisque, dans un certain désordre, des orientations et des dispositifs paraissent dessiner une architecture nouvelle qui tout en empruntant aux techniques gaulliennes semble prendre acte de la nouvelle donne territoriale. L'exercice d'aménagement du territoire tourne désormais autour de deux questions principales : celle de la compétitivité et celle de la solidarité. Divers travaux tendent à démontrer la faiblesse de l'armature urbaine française au regard des densités de la dorsale européenne. Les formes d'occupation du

territoire en France conduisent à ce paradoxe d'un étalement urbain continu, s'accompagnant d'un rétrécissement de l'espace habité . La France utilise mal sa principale richesse -son espace : en une centaine d'années, les zones d'habitat se sont réduites et regroupées le long des axes de communication, des fleuves, des côtes et des frontières. Le thème de l'engorgement urbain parallèle à la désertification de l'espace rural non inclus dans l'orbite des villes, devient récurrent dans les écrits des aménageurs. Pour autant, cet engorgement urbain est lui-même, semble-t-il, « vicieux » puisqu'il ne permet pas l'émergence d'une armature urbaine française comparable à celle qui structure l'Europe de Londres à Milan.

Ainsi, par rapport à l'opposition classique de Paris au désert français, la thématique de l'aménagement du territoire s'est enrichie dans les années 1990 d'une multiplicité de fractures. À l'opposition Paris-province, toujours vivace, se superpose le clivage villes-campagne, réactivé par le double mouvement d'étalement urbain et de désertification rurale. Le propos des aménageurs atteint au paradoxe puisque, tout en dénonçant la faiblesse de l'armature urbaine française -hors Paris-, ceux-ci déplorent en même temps son cannibalisme et ses conséquences néfastes -comme celles qui entraînent l'apparition de poches de pauvreté ou de quartiers sensibles dans les villes. Au-delà de ce clivage « central », la représentation du territoire national se structure désormais selon un schéma de fractures emboîtées, opposant d'abord la France à l'Europe par les densités et la force du maillage urbain ; Paris à la France ensuite, celle-ci dominant encore celle-là du haut de sa stature internationale ; les villes aux campagnes, ces dernières ne constituant plus que le réservoir foncier pour des urbains qui sont de moins en moins citoyens ; les villes qui gagnent aux villes qui perdent —les premières trouvent des créneaux d'activité les situant dans la compétition internationale tandis que les dernières n'en finissent pas de solder les comptes d'un passé industriel défunt ; les centres anciens à la périphérie des villes, l'expansion de celle-ci réduisant ceux-là à une fonction muséale ou d'accueil des étudiants ; les quartiers riches aux quartiers pauvres enfin, entre lesquels divers travaux montrent l'accroissement de l'écart relatif . Tout se passe comme si, à l'antique fracture Paris-province s'était substituée une fragmentation généralisée du territoire dont les diverses parties se désolidariseraient progressivement, selon une logique de sécession. Si l'on en croit cet ensemble de représentations, le territoire « ne fait plus société » .

Cette géographie de la fragmentation, nationale pour l'essentiel, ne correspond pas à celle du développement qui, elle, est européenne voire mondiale : « à l'échelle européenne, la France participe de plusieurs grandes régions physiques, économiques et culturelles : bassin rhénan, Europe du nord-ouest, bassin méditerranéen, région alpine, façade atlantique... Notre politique d'aménagement du territoire doit s'appuyer sur cette diversité et en faire un atout majeur pour assurer un développement équilibré » . Dans la doctrine territoriale contemporaine, la compétition est européenne, la fragmentation est nationale ; le développement se situe à l'échelle transnationale ; la solidarité est intra-nationale.

L'opposition des échelles et des champs d'activité que l'on avait déjà repérée s'agissant des villes elles-mêmes gagne désormais l'exercice d'aménagement du territoire dans son ensemble. Le territoire national reste pertinent pour réparer les multiples fractures ; il ne l'est plus dès lors qu'il s'agit de situer les espaces français et, notamment les villes, dans la compétition internationale.

L'aménagement du territoire fait donc face à un ensemble d'apories. Dans le registre de la solidarité, l'aménagement du territoire ne peut pas tirer toutes les conséquences des multiples fractures qu'il constate sans compromettre les avantages compétitifs des territoires qui « gagnent » ; dans celui du développement, l'espace national est lui aussi soumis à un système de fragmentation, du fait de cohérences économiques et culturelles qui opèrent à l'échelle européenne. L'hexagone n'est plus qu'une abstraction politique arbitraire. Tout se passe comme si les diverses interdépendances —entre la solidarité et le développement— devenaient désormais impensables. Ou, plutôt, que l'échelle nationale ne permettait pas d'opérer une synthèse entre ces deux enjeux, comme si elle n'était plus pertinente pour faire le lien entre le local et le global.

### **La crise de l'Etat aménageur**

Faute d'une conception de l'articulation des échelles, l'État aménageur est donc conduit à mettre en œuvre des politiques ambivalentes, navigant à l'estime dans le jeu de contradiction entre développement et solidarité. Peut-on mieux répartir les activités et les hommes pour équilibrer le territoire ?

À l'évidence, non, car -outre que l'État n'a plus les moyens d'interventions lourdes et générales -toute répartition, dans un jeu à somme nulle, visant à la solidarité risque de compromettre des positions internationales déjà fragiles -celle de Paris ou celle de Lyon par exemple. Peut-on conduire une politique de discrimination positive en faveur des zones rurales ou des quartiers en difficulté ?

Jusqu'à un certain point seulement car une politique de ce type sera nécessairement ambitieuse et nécessairement décevante , pour les raisons mêmes qui ont conduit à sa mise en œuvre. Peut-on limiter la course à la productivité agricole de façon à favoriser le développement d'exploitations à taille humaine, respectueuses du paysage tout en freinant la désertification rurale ?

Peut-être, à condition de ne pas grever la compétitivité française en ce domaine, farouchement défendue par la profession. Peut-on procéder à une répartition équitable des services publics ? Difficilement et en fonction du degré d'exposition de ces services à la concurrence

internationale et leurs impératifs internes de rentabilité ; d'autant que cette répartition équitable est toujours liée à des enjeux symboliques plus qu'à la qualité du service proprement dit. Peut-on maîtriser l'étalement urbain ?

Sans doute, à condition de remettre en cause des politiques publiques aussi structurantes que l'accès à la propriété -destinée à favoriser la construction neuve- et la réalisation d'infrastructures routières -appui nécessaire au maintien de l'industrie automobile. Etc.

Le schéma de la fragmentation conduit ainsi à un conflit permanent entre politiques inductives et politiques compensatoires, entre développement et solidarité et entraîne un rétrécissement du projet territorial de l'État à une défense infinie, sur des lignes toujours plus fragiles, des précaires équilibres qui subsistent encore malgré les fractures. L'aménagement du territoire devient comme une figure projetée de l'ensemble des « blocages » ou des contradictions qui constituent autant d'éléments structurants d'une société contemporaine.

Malgré ces représentations contradictoires, à la fin des années 1990, une nouvelle architecture de l'action publique se constitue qui, à l'instar du modernisme gaullien, repose sur trois pieds : des schémas nationaux de services publics, un ensemble de dispositions contractuelles que l'État propose aux villes, une nouvelle organisation institutionnelle de l'administration territoriale. Peut-on pour autant parler d'aménagement du territoire ?

Pour qu'une telle expression puisse avoir cours, il faudrait que l'ensemble de l'édifice repose sur une représentation et un projet à l'échelle de l'ensemble du territoire. Or, rien de tel. Les gouvernants et les législateurs de la fin des années 1990 ne sont pas en peine de représentation, ils font plutôt face à un trop-plein. Le schéma classique de l'armature urbaine, projection spatiale de la division du travail s'est considérablement compliqué et obscurci.

Il n'est plus possible, désormais, d'assigner sa place à un territoire en fonction du nombre d'habitants et de la nature de ses fonctions productives. L'espace français ne fonctionne plus comme une gigantesque usine fordiste où chacun à sa place contribuerait à la grande œuvre nationale (voire européenne) dont seul l'État par sa hauteur de vue serait en mesure de tracer la cohérence et de donner le sens. Ce schéma de cohérence nationale n'est plus opératoire. La nature centralisée ou décentralisée de l'exercice n'entre guère en ligne de compte : les collectivités territoriales ont, à leur échelle, le même problème de cohérence qui renvoie, en dernière analyse, à la substance de l'action publique.

L'aménagement du territoire n'est plus un exercice de projection - hormis le cas, très particulier et de plus en plus rare, des « grands chantiers » dont on voit bien combien, même à l'échelle européenne, ils peinent à se concrétiser. L'aménagement du territoire ne constitue

donc pas une prérogative gouvernementale éternelle, dont la légitimité serait établie une fois pour toutes. Il faut le considérer comme un exercice historiquement daté, correspondant à une conjoncture économique et politique précise, dans laquelle un espace légitime et un espace pertinent .ont coïncidé à la faveur d'un dosage exceptionnel de circonstances et de volonté.

Le projet territorial devient dès lors le mot-clé des politiques nationales d'aménagement. Ce qui, au début des années 1980, était revendiqué comme une réaction contre le gigantisme et l'aveuglement de l'État central devient désormais le credo de celui-ci : « Je préconise ainsi que soit engagée sur l'ensemble du pays (métropole et outremer ) la mise en oeuvre de « territoires de projets » dont le périmètre et le contenu seront définis par les partenaires eux-mêmes, avant d'être cofinancés par l'Etat, les Régions et les intéressés eux-mêmes. (...) En proposant de mettre en oeuvre la formule : « un territoire, un projet, un contrat », qui permettrait à chacun d'être « acteur sur son territoire vécu » (...) j'ai le sentiment que nous pourrions susciter le dynamisme et cette confiance dont les Français manquent encore trop souvent parce qu'ils estiment n'être pas assez écoutés . J'ajoute que les jeunes pourraient y trouver matière à expression de leurs talents et de leur énergie. »

La multiplication des procédures contractuelles apparaît donc comme une réponse rationnelle à l'impossibilité d'aménager le territoire. Celles-ci présentent en effet de nombreux avantages. Elles fournissent aux gouvernements le moyen de se décharger de l'obligation d'énonciation : la décision peut se résoudre dans la production d'une boîte à outils diversifiés, destinés aux collectivités locales, désormais productrices de politiques publiques. Les procédures contractuelles opèrent par contournement des grands appareils de l'État qui interviennent de façon aveugle sur le territoire : elles évitent de poser la question de leur efficacité —en ne parlant que de leur localisation— tout en en confiant, de fait, la responsabilité aux collectivités territoriales . Un troisième avantage réside dans la demande permanente des élus : ceux-ci, tout en déplorant les charges transférées par l'État, sont demandeurs d'une délégation de responsabilités toujours plus étendue, selon un principe de division des tâches où l'État assure une répartition équitable des moyens (fiscaux, financiers et humains) en laissant aux collectivités locales le soin de l'énonciation politique . Un quatrième avantage réside dans la question démocratique : celle-ci apparaît, à tort ou à raison, mieux informée lorsqu'elle est située à l'échelon local.

En bref, la solution contractuelle constitue une réponse pragmatique à deux questions qui prises ensemble paraissent insolubles : la compétitivité des territoires et la solidarité. La procédure devient le projet et, ce faisant, opère un contournement systématique des difficultés que fait naître une représentation par trop holiste du rapport entre politique et territoire. À territoire fragmenté, action publique fragmentée.

Le message porté par l'État au sein de ces procédures contractuelles est par ailleurs extrêmement général : il consiste essentiellement dans la répétition d'une série de mythes mobilisateurs dont la valeur performative reste très douteuse. Les textes récents fourmillent en effet de références au « développement durable », à la « solidarité », à la « mixité urbaine » ou à la « maîtrise de l'étalement urbain ». Ces thèmes pourraient cependant constituer des bases de négociation, pour l'élaboration de projets contractuels, entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales. Dans les faits, leur opérationnalité semble faible, d'autant qu'ils exigent des services déconcentrés de l'État un exercice doublement impossible : concurrencer les collectivités locales sur le terrain de l'énonciation politique d'une part, critiquer l'application aveugle des politiques nationales sectorielles d'autre part. L'énonciation, par les services déconcentrés de l'État, d'un « projet territorial » apparaît toujours plus hypothétique, dans la mesure où ceux-ci se trouvent pris entre les deux feux du local et du national. Les mythes mobilisateurs ne peuvent pas tenir lieu de projet, à peine constituent-ils un horizon dont la présence peut servir à rassurer les agents de l'État quant à leur légitimité.

### **Un Etat animateur ou un Etat creux ?**

Le début des années 1990 avait pu laisser paraître la figure d'un État « animateur ». Cette conception, fondée sur la politique de la ville, semblait pouvoir s'étendre à l'ensemble de l'action publique : l'État -entendu ici au sens de gouvernement et d'appareil administratif territorial- devenait le mobilisateur des énergies de toutes sortes -dont celle des collectivités locales— au nom de la solidarité. La mobilisation autour de la solidarité devait se jouer à toutes les échelles, en cascade ou en abîme : au plan national, l'action de l'État parvenait à opérer une synthèse entre l'administration consultative et l'administration de mission ; à l'échelle des agglomérations, la relation contractuelle entre l'État et les collectivités locales constituait le pivot autour duquel devait se greffer le tissu local d'acteurs concernés par la question de la solidarité ; dans les quartiers, l'action collective devenait la règle, autour de la figure du chef de projet. Cette conception avait le défaut de faire abstraction de toute condition territoriale pour élaborer un modèle général. Elle a buté sur le volontarisme des administrations d'Etat qui l'ont interprété dans un sens durkheimien. L'État, dans leur esprit, devait continuer d'être l'instance « donatrice de sens », inlassable interpellatrice des acteurs locaux au nom de la « solidarité ».

Or cette conception de l'État animateur s'est en quelque sorte effondrée sur elle-même, par incapacité politique de la puissance publique de se mettre à hauteur des exigences d'une telle posture. On l'a vu à propos de la politique de la ville où les services locaux de l'État se sont trouvés face à une double impossibilité. L'impossibilité de l'énonciation politique au sein d'une agglomération donnée, comme si le monopole sur ce champ appartenait désormais

clairement aux élus locaux ; l'impossibilité de coordonner et de faire converger les différentes politiques sectorielles au service d'un même projet. Les diverses tentatives dans ces deux directions ont abouti, en général, à rétablir le statut quo ante, laissant aux élus le soin de la conduite politique des opérations et aux différents services de l'État leur autonomie de négociation sectorielle avec les collectivités territoriales.

L'empilement des procédures (contrat de ville , contrats d'agglomération et autres contrats de pays), liée à l'incapacité politique de l'État dans la gestion publique territoriale, conduit donc à une délégation toujours plus grande des responsabilités d'aménagement du territoire aux collectivités locales. Il n'y a donc plus de projet que local, porté par une commune, une agglomération, un pays ou une région. Dans le même temps, cependant, l'organisation politique et administrative du territoire français se trouve sans cesse désignée du doigt comme archaïque, injuste, à la fois productrice d'inégalités et de gaspillages tout en étant incapable de faire franchir aux villes notamment le seuil de la « taille européenne ». Ce local salvateur est toujours considéré comme le royaume du morcellement institutionnel, de l'égoïsme notabiliaire et de l'injustice fiscale . Il convient donc de le mettre à hauteur des réalités économiques et sociales, de mettre le droit en accord avec le fait, ceci afin, non seulement, de rendre les grandes villes gouvernables mais surtout d'en faire les actrices présentables d'une politique d'aménagement du territoire qui n'a plus que le local et la procédure comme projet.

Diverses propositions se sont succédées pour améliorer la décentralisation et en simplifier les détours . La dernière en date, proposée par le Ministre de l'Intérieur vise à créer une nouvelle formule, celle des communautés d'agglomérations, dotées de compétences élargies par rapport aux dispositions antérieures et imposant dans son périmètre une taxe professionnelle unique à l'ensemble des communes membres. Le gouvernement propose des carottes financières substantielles afin d'inciter les communes à adhérer à cette formule qui concerne les agglomérations de plus de 50 000 habitants. Sans porter un jugement prématuré sur la viabilité et la pertinence d'une telle formule, il faut souligner combien celle-ci se situe dans la logique de contournement qui sous-tend l'ensemble du dispositif national d'aménagement du territoire : l'absence de représentation et l'incapacité dans laquelle se trouve l'appareil administratif d'agir sur lui-même conduit nécessairement à la dévolution au local de la responsabilité politique du projet territorial ; mais ce local doit être à la hauteur des enjeux contemporains si l'on veut que la politique contractuelle ait un minimum de consistance ; il faut donc amener les collectivités locales à se regrouper afin d'obtenir des interlocuteurs dignes de la confiance qui leur est accordée. Le territoire légitime doit recouvrir le territoire pertinent .

L'équilibre qui s'installe à la fin des années 1990 paraît satisfaisant de tous points de vue. Pour les pouvoirs publics nationaux, il permet d'afficher une ambition et un projet qui le situe à hauteur des meilleurs moments de la V<sup>o</sup> République ; pour les collectivités locales (et,

notamment, les grandes villes), il constitue le blanc-seing par lequel elle peuvent exercer leurs prérogatives, leur capacité politique et leur dynamisme en toute liberté. Cet équilibre a le mérite de ne pas attaquer de front les différentes politiques sectorielles nationales ; il laisse à l'abri les grands appareils administratifs et corporatistes hérités de l'État providence. On peut le considérer comme un gigantesque arrangement qui permet, notamment, de gagner du temps pour permettre la lente mutation de l'appareil d'État, hors des feux de l'actualité. Le compromis territorial qui confie au local le soin de l'énonciation des projets est donc d'une grande utilité.

Il laisse cependant de côté certaines questions qui risquent tôt ou tard de refaire surface. La première est celle des liens entre les différents phénomènes spatiaux. Est-on certain que la réflexion sur les conséquences sociales et spatiales du développement économique est allée jusqu'à son terme ? Peut-on se contenter d'un constat de disjonction aussi bien des phénomènes que des échelles auxquelles ils se produisent ? Peut-on se contenter de juxtaposer des politiques publiques destinées à stimuler les meilleurs et des opérations à vocation compensatoires pour les territoires qui n'ont pas la chance de participer du développement économique ? Les travaux d'évaluation de la politique de la ville conduits en Île-de-France montrent que l'apparition des « quartiers » de la géographie prioritaire n'est pas le fruit du hasard mais relève de mécanismes régionaux de structuration de l'espace. Cette évaluation souligne combien les politiques de compensation, déconnectées de l'analyse des interdépendances entre le développement de la région et la mise à l'écart de certains de ses territoires, n'aboutissent qu'à la consolidation de statuts d'exception durables dont rien ne dit qu'ils ne sont pas pire que la situation antérieure . Cette lecture des interdépendances entre développement et solidarité pourrait se faire à l'échelle régionale, pour autant que les services de l'État s'en donnent les moyens.

La deuxième question ouverte est celle des mythes mobilisateurs : le développement durable, la mise en œuvre de la solidarité territoriale ou encore la maîtrise de l'étalement urbain constituent des entrées pertinentes pour autant que l'on s'en serve comme outil d'analyse des dynamiques territoriales plutôt que comme autant de justifications, accusatoires qui plus est à l'endroit des collectivités territoriales. Cela suppose, comme le suggérait un responsable municipal en Seine-Saint Denis, que les services de l'État donnent sens à ces mythes en acquérant « une intelligence territoriale » de nature à ouvrir un dialogue avec les autorités locales. La lecture dynamique des interdépendances selon cette grille -qui, pour être fondée sur des mythes, n'en a pas moins sa légitimité- peut contribuer à redonner du sens à l'intervention de l'État, pour autant qu'il sache faire évoluer ses politiques sectorielles.

D'autant que -troisième interrogation- chacun sent bien combien il peut être illusoire de faire reposer l'ensemble de l'édifice sur une réforme de la carte communale et de l'administration

territoriale. L'exemple francilien montre, ici encore, combien, la déconnection entre l'espace légitime et l'espace pertinent ne saurait être comblée par une extension de l'intercommunalité, fut-elle moderne et solidaire. Il ne paraît pas possible, ni même souhaitable, de redessiner la carte administrative jusqu'à ce qu'elle englobe de façon cohérente la totalité des phénomènes spatiaux. L'arbitraire politique doit être assumé sous peine de disparaître dans des entités « gargantuesques », parfaitement technocratiques. L'organisation territoriale britannique, dont on vante souvent la simplicité et la rationalité, ne semble avoir évité ni les ghettos, ni les secteurs protégés habités par les classes dominantes ; il n'est pas certain par ailleurs qu'elle soit plus favorable à la démocratie locale que le système français. Le système de coopération intercommunale volontaire, souvent dénoncé comme un ensemble de niches à notables, ne paraît pas avoir démerité dans sa capacité à conduire des actions de développement et d'aménagement du territoire, si on le compare aux pays voisins. Il n'est d'ailleurs pas aussi fiscalement injuste qu'on le dit, car en France comme dans tous les pays développés, la notion de fiscalité locale n'a pas grande signification, tant elle est incluse dans un réseau complexe de transferts nationaux. Il n'est même pas certain que la plupart des maires des grandes villes souhaite l'établissement d'autorités d'agglomération élues au suffrage universel. Des agglomérations comme Toulouse ou Nantes ne disposent pas d'intercommunalités fortes — la première est divisée en différents blocs intercommunaux, la seconde dispose seulement d'un district récent ; elles parviennent néanmoins à fonctionner de manière bien plus satisfaisante que certaines agglomérations dotées de communautés urbaines. La plupart des responsables politiques locaux sont bien plus demandeurs d'orientations précises émanant de l'État que de réforme institutionnelles.

Ces trois lignes d'interrogations - la mise en lumière des interdépendances entre territoires et phénomènes, l'usage des mythes mobilisateurs comme grille de lecture des phénomènes spatiaux et la reconnaissance d'un degré d'arbitraire nécessaire pour que la démocratie et la politique locales puissent fonctionner- dessinent les contours d'une posture territoriale possible pour l'État. Cette posture n'est pas vraiment celle de l'État animateur, en ceci qu'il ne revient pas à la puissance publique d'apporter systématiquement le sens caché ni même d'être à l'origine de toutes les mobilisations locales mais elle ne consiste pas non plus dans une délégation systématique des prérogatives politiques aux autorités locales. L'élaboration d'analyses territoriales mettant en lumière les liens entre développement et solidarité d'une part, entre les différentes échelles d'interprétation d'autre part constitue à l'évidence un créneau qui reste à occuper.

Ces quelques réflexions sur la relation entre échelles et projets dans le champ de l'aménagement du territoire permettent d'éclairer la notion d'État creux. Un État s'évide non pas simplement à cause des concurrences qu'il subit, par le haut (L'Europe) et par le bas (les collectivités locales) mais parce qu'il n'est plus soutenu par une idéologie qui en justifie

l'existence —et parce que l'adhésion à cette idéologie s'est épuisée. La construction d'une représentation du territoire national participe de cet édifice idéologique. Le déficit de représentation du territoire n'est qu'un des aspect de l'épuisement de l'idéologie étatique nationale. En ce sens, la crise de l'action publique est bien une crise de la représentation, non pas dans l'acception classique de la théorie des régimes représentatifs, mais dans celle de la construction collective d'un système de justification —d'un référentiel, diraient Jobert et Muller. La représentation territoriale des années 1960 avait une triple fonction : elle fondait la justification du pouvoir central, elle donnait un sens à l'action publique, elle situait l'individu et son environnement immédiat dans le monde. L'Europe des nations constituait l'horizon accepté d'une expansion cohérente et intégratrice. Nous sommes désormais au pied du mur : l'Europe est construite (à peu de choses près) et la « belle totalité » gaullienne s'est perdue. Nous flottons au-dessus des ruines de la modernité dans un scaphandre idéologique confectionné à l'époque giscardienne —qui correspond, à peu de choses près, à la période de formation des élites actuelles. Cet appareillage mêle le volontarisme démocratique d'un Proudhon (libertés locales, identités territoriales, participation, écoute, projet, initiatives, etc.) au cynisme d'un Guizot (l'encouragement à l'enrichissement compensé par des opérations de bienfaisance), tout en pratiquant volontiers—notamment au sein de l'administration centrale de l'État— la nostalgie de la belle époque du Général où « gouverner » avait un sens. On voit combien, dans ce contexte, les appels au sursaut républicain, au nom de la Nation et en celui de l'intégrité de son territoire, au-delà de leur caractère régressif, participent de cet équipement de plongée. Ils perpétuent le simulacre d'une décision publique réduite aux acquêts et limitée aux frontières mais demeurent incapables de produire l'intercession entre le local et le global qui permettrait aux citoyens de se situer.

Or, si l'on veut traiter le dilemme actuel entre solidarité et développement, la production de compromis entre ces deux registres de l'action publique devient nécessaire. Certes, l'État à lui seul n'est plus en mesure d'indiquer le contenu positif des compromis, comme à l'époque où le gouvernement entendait transformer le territoire en une vaste manufacture. Il est en revanche la seule instance susceptible d'inviter les différents acteurs à opérer, à leur échelle, des compromis de ce type. D'où ceci qu'une nouvelle posture d'un État —qui ne serait plus « aménageur »— pourrait reposer sur trois piliers interdépendants : l'énonciation de mythes mobilisateurs qui fonctionnent comme autant de questions adressés aux opérateurs territoriaux (la mixité, l'étalement urbain, la solidarité, etc...); l'intercession territoriale qui met en perspective les échelles les unes par rapport aux autres et qui tente de tenir la continuité entre développement et solidarité ; l'invitation permanente des opérateurs territoriaux, aux différentes échelles, à formuler les compromis raisonnables entre ces deux enjeux. Pris isolément, ces trois piliers ne sont guère solides. Ensemble, ils peuvent caractériser le rôle d'un État contemporain, en situation de codéfinir l'intérêt général comme un construit

collectif. Ceci permettrait peut-être de sortir par le haut de l'oscillation entre la nostalgie de la modernité et l'abandon post-moderne à la fragmentation des échelles et des projets.

### **Les discriminations positives comme instrument de l'aménagement**

A nouveau mises sur le devant de la scène, les politiques territoriales de l'Etat semblent fondées sur des bases solides : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, 1995), les nouvelles dispositions en faveur du logement (1996) et le pacte de relance pour la ville (PDR, 1996) affichent des objectifs cohérents et proposent des modes d'action lisibles et apparemment efficaces. Après les difficultés consécutives à la décentralisation, assisterait-on à un renouveau des politiques territoriales, remettant en vigueur une pratique oubliée depuis la fin des années soixante-dix ?

Cet arsenal législatif présente trois points communs : une géographie volontaire du territoire, visant à une plus grande rationalité, un mode d'action fondé sur la notion de « discrimination positive » territoriale, destiné à focaliser l'action publique sur les secteurs les plus en difficulté, et une transformation des relations entre l'Etat local et ses partenaires territoriaux. Cependant, derrière la cohérence apparente de l'édifice, se profile un ensemble de contradictions.

La nouvelle géographie du territoire est largement issue de la LOADT. Elle renoue avec les principes historiques, pyramidaux, de l'armature urbaine du territoire. Le ministre de l'Aménagement du territoire, de l'intégration et de la Ville Jean-Claude Gaudin l'a ainsi résumée : « Quatre cents pays, une centaine d'agglomérations constituées en communautés de ville, une dizaine d'aires métropolitaines ». Le pays constitue la principale innovation de cette géographie volontaire. Il se présente comme une combinaison harmonieuse d'objectivité (agrégation de bassins de vie, de bassins d'emploi et de bassins d'habitat) et de volontarisme (sentiment d'une identité commune, volonté d'élaboration d'un « projet de développement » porté par les élus et les forces vives du territoire). Le « pays » est, en ce sens, plus un territoire qu'un périmètre : il est censé « pousser par son centre et non par ses limites ». Il ne donne d'ailleurs lieu à aucune reconnaissance officielle. Il représente la suprématie reconnue du territoire réel - correspondant à la « vie des gens » sur les circonscriptions légales - absurdes et arbitraires, mais intouchables. La principale nouveauté de la notion de « pays » réside dans son caractère extensible : elle peut aussi bien désigner quatre cantons de la Haute Garonne et de l'Aude, à cheval sur deux régions, qu'un vaste ensemble comme le Pays basque, couvrant la moitié des Pyrénées-Atlantiques et englobant une zone urbanisée de près de 150 000 habitants. Le contenu du projet de pays peut aller de l'établissement de services de base en milieu rural à l'élaboration d'un ambitieux schéma d'aménagement et de développement, en

passant par la valorisation touristique et environnementale d'un terroir historique mis en pièces par l'utopie géométrique à la française.

Cette critique de l'esprit de la circonscription, ainsi affichée en termes d'intentions, s'efface cependant du côté des secteurs désignés comme en déclin, où apparaissent les premières concrétisations de cette nouvelle politique. Le PDR, reprenant certaines dispositions de la LOADT, trace les périmètres de la crise urbaine : 700 zones urbaines sensibles (ZUS), 350 zones de redynamisation urbaine (ZRU), 38 zones franches urbaines (ZFU), qui trouvent leur écho dans la promesse de quelques centaines de zones de revitalisation rurale. Tout oppose la géographie dure du PDR à la géographie souple des pays. Tout d'abord, il n'est plus question d'association volontaire. Les ZUS, ZRU et ZFU sont désignées sur la base de mesures statistiques, prenant en compte la proportion d'étrangers, de « moins de 25 ans », de chômeurs de longue durée et de « sans diplôme » dans la population totale. Ensuite, ces zones ne présentent plus le caractère transgressif et identitaire des pays: il s'agit de périmètres strictement tracés qui font l'objet de négociations entre maires et préfets, entre la délégation interministérielle à la Ville et le ministère des Finances. Enfin, loin du projet de mobilisation de développement local, les zones urbaines en difficulté font l'objet de mesures très spécifiques et précises destinées à les « remettre à niveau » (dérogations fiscales, déplafonnement HLM, surveillance pénale renforcée, emplois spécifiques).

On perçoit ainsi un double dessein, en partie contradictoire : la géographie du développement se constitue de bas (le pays) en haut (la nation) par association autour d'un projet, tandis que la géographie de la solidarité se décide de haut en bas, selon un principe de zonage strict, par agrégation de déficits sociaux et économiques.

### **Géographie volontaire et discrimination positive**

Le principe de discrimination positive temporaire est commun à ces trois politiques publiques. En effet, différents types de zonage -ceux du PDR, ceux de la LOADT, ceux qui procèdent de la mise en oeuvre des fonds structurels européens sur le territoire français- ont pour but de faire porter l'effort public en priorité sur les secteurs et les populations les plus en difficulté. Ainsi les différentes propositions du PDR visent-elles à inscrire dans un statut dérogatoire exorbitant du droit commun, les quartiers les plus éloignés de la moyenne des agglomérations.

Cette discrimination positive est temporaire : elle se propose, grâce à un effort exceptionnel et limité dans le temps, de résorber le « stock » de difficultés sociales. Ainsi le PDR stipule-t-il qu'au bout de cinq ans les avantages fiscaux consentis aux entreprises installées dans les ZRU et les ZFU ne seront pas reconduits ; les différentes mesures prises par le ministre du Logement Pierre-André Périssol (prêt à taux zéro, renforcement du principe du surloyer dans

les HLM) visent, quant à elles, à rétablir l'effet de chaîne résidentielle qui, accompagné par l'effort particulier de la puissance publique en faveur des plus démunis, devrait réduire le phénomène des mal-logés en les intégrant dans le logement social.

Cette volonté de résorption de « stocks » de difficultés peut parfois avoir des effets paradoxaux. Ainsi, discrimination positive par public ciblé et discrimination positive par territoire peuvent entrer en conflit : les dispositions en faveur du logement des plus démunis ne s'appliquent pas dans la géographie du PDR. En effet, le PDR visant à résorber des poches de pauvreté, il lui faut faire venir des populations mieux placées socialement - les fameuses « classes moyennes » : le surloyer n'est donc appliqué ni dans les ZRU, ni dans les ZFU.

Pour mettre en oeuvre cette discrimination positive territoriale ou par public cible, le gouvernement a choisi d'utiliser une combinaison d'interventionnisme et de libéralisme. Lorsqu'il s'agit de remettre des territoires ou des publics à niveau, les nouvelles dispositions tablent de plus en plus sur le « libre jeu » du marché. Les ZRU et les ZFU ouvrent à l'entreprise de nouveaux espaces à conquérir, espérant que son dynamisme réussira là où plus d'une décennie d'intervention publique semble avoir échoué. Les différents plans du ministre du Logement misent davantage sur une relance du marché de l'accession à la propriété que sur la construction HLM pour rétablir l'effet de chaîne résidentiel.

La dérogation constitue le ressort principal pour libérer les forces du marché, l'exonération fiscale étant apparemment devenue l'arme favorite du gouvernement : exemption de taxe professionnelle, d'impôt sur les sociétés et de charges sociales pour tout emploi créé dans les ZFU et, pour partie, dans les ZRU, à la condition que 20 % des emplois bénéficient aux habitants de ces zones ; remplacement des subventions publiques au logement (prêts locatifs aidés - PLA, primes à l'amélioration des logements à usage locatif - PALU LOS) par des réductions de taux de TVA accordées aux bailleurs sociaux, substitution au financement de l'accession à la propriété sur le budget de l'État (prêts aidés pour l'accession à la propriété - PAP) du prêt à taux zéro financé par ponction sur les entreprises (1 % logement).

Ainsi surgit un second paradoxe : l'affirmation d'un principe de discrimination territoriale positive se traduit par des mesures d'exonération fiscale qui organisent le retrait de l'action publique. La forme supérieure de l'intervention de l'Etat serait ainsi... de se retirer.

Ces nouvelles politiques territoriales se caractérisent donc par l'articulation problématique de contrastes imbriqués : contraste entre une géographie du projet et une géographie du handicap, contraste entre appel au marché et resserrement des interventions publiques sur les cas les plus difficiles, contraste entre l'affichage d'une action publique renforcée (discrimination positive) et sa rétraction de fait (dérogation).

On ne peut préjuger de l'efficacité de ce mode d'action -autant en matière de développement local que de résorption des handicaps sociaux et spatiaux. On peut, en revanche, esquisser combien il diffère de celui qui s'est progressivement mis en place avec les contrats de ville et la loi d'orientation pour la ville (LOV en 1991). Ce dernier cherchait à construire des solidarités territoriales entre communes riches et communes pauvres (contrats de ville, programmes locaux de l'habitat) ; le nouveau mode d'action territorialisée trace les périmètres de l'exclusion et ne les considère que pour les mettre au niveau d'une hypothétique moyenne urbaine.

L'ancien mode cherchait à interroger les mécanismes urbains (institutionnels et économiques) producteurs de risque social, afin de faire évoluer le droit commun et de peser, autant que possible, sur le marché local du travail ; le nouveau mode suspend le droit commun pour laisser faire le mécanisme naturel du marché.

L'ancien mode fondait l'action publique sur un principe de face-à face, d'interpellation réciproque (la formule est de Jacques Donzelot) entre l'État et les collectivités locales. Le nouveau mode, en matière d'aménagement du territoire, de politique de la ville et du logement, organise au contraire le retrait de l'Etat local : défiscalisation, suppression des subventions au logement. Il revient à l'Etat local d'être le plus discret possible. Il peut se réduire à un Etat prestataire (des usagers, des projets locaux, des acteurs économiques) et gendarme (veillant à la stricte application des mesures nationales et, surtout, de la loi pénale dans les secteurs ouverts aux entreprises).

Le paradoxe est, ici, d'ordre politique : comment concilier l'objectif général de cohésion sociale et territoriale en distinguant les zones de déshérence des acteurs en développement ? Peut-on sérieusement envisager d'appliquer à des quartiers des recettes qui ont (parfois) réussi à l'échelle, autrement plus pertinente, de bassins industriels en crise sans s'interroger sur le fonctionnement des agglomérations, pour partie à l'origine de ses quartiers ? Peut-on se contenter de réduire l'intervention de l'État à l'urgence des mal-logés sans s'interroger sur les mécanismes locaux du marché du logement, producteurs de sans-logis ? En recentrant -que ce soit sur un mode actif (le logement) ou passif (les quartiers)- ses politiques territoriales sur les secteurs les plus en difficulté, le gouvernement affiche des intentions généreuses. Il s'interdit cependant, dans le même temps, de contribuer à traiter les facteurs qui produisent ces situations d'urgence.

Quelle que soit l'efficacité hypothétique des nouvelles conceptions de l'action territoriale de l'Etat (développement des zones défavorisées, résorption du « stock » des mal-logés), elles rompent avec l'évolution du gouvernement territorial amorcée depuis la décentralisation. Ce recentrage de l'action publique sur les plus démunis, les territoires en crise, annonce

vraisemblablement une dualisation de type libéral, à la française : une gestion centralisée et normative de l'appel au marché.

Au-delà, c'est toute une conception du politique à l'échelon local qui peut s'en trouver bouleversée : si l'une des prérogatives de la puissance publique -la cohésion sociale et la solidarité nationale- éclate entre libéralisme économique et assistance, la place locale du politique peut devenir résiduelle, voire dérisoire dans les territoires dépourvus de grands élus cumulant les mandats électifs.

## *2 – La territorialisation de l'action publique et l'évolution des instruments de l'aménagement*

L'approche territoriale apparaît aujourd'hui comme une réponse à de multiples exigences. Elle constituerait la condition de la modernisation et de la performance des institutions publiques, qu'il s'agisse de l'ANPE, de la Poste, des Caisses d'Allocations Familiales ou de la RATP ; elle permettrait de garantir aux politiques de l'Etat (le logement, la sécurité, l'éducation...) leur pleine efficacité ; enfin elle participerait de la légitimation des collectivités territoriales elles mêmes, qui de Nantes à Strasbourg en passant par Brest et Orléans, s'engagent dans des processus dits de « territorialisation » .

Ce mouvement d'ensemble se revendique de deux lignes de transformation. En premier lieu, la territorialisation oppose le proche au lointain, exprime une exigence de proximité de l'action. En se rapprochant du local, on réenracine l'action publique tout en affirmant la reconnaissance du « mouvement d'en bas ».

Second basculement, celui qui avec la territorialisation rend caduque l'approche verticale, sectorielle, au profit d'une transversalité de l'action. C'est à la condition d'une approche globale, décloisonnée que correspond la territorialisation.

L'approche territoriale serait ainsi parée de la double vertu de la proximité et de la transversalité. Cette double assertion qui assimile la démarche territoriale à la question du local et à la recherche de transversalité relève de l'évidence. Elle mérite pourtant d'être questionnée. Deux hypothèses sont à considérer. Ne faut-il pas davantage distinguer l'approche locale de l'approche territoriale et interpréter cette dernière comme la mise en oeuvre d'une nouvelle interface entre le local et le global ?

De même, ne s'agit-il pas de mettre en doute la « transversalité » de l'approche territoriale pour voir en celle-ci davantage la condition d'émergence d'une nouvelle catégorisation pour l'action ?

### **« Transversaliser » l'action publique ?**

Quels que soient les domaines considérés, le processus est en général identique. On assimile l'approche territoriale à une approche au plus près du terrain, au plus près du local.

Pour les institutions ou entreprises publiques, il s'agit de passer d'une organisation centralisée et hiérarchique à une déconcentration au plus près des réalités. Pour les politiques publiques l'enjeu consiste à substituer —ou à tout le moins à compléter— le mouvement d'en haut par le mouvement d'en bas. C'est là le sens des contrats locaux de sécurité, des contrats éducatifs locaux ou de la reconnaissance des pays. D'une certaine manière, la territorialisation pourrait constituer un parachèvement de la décentralisation.

Cette vision est pourtant discutable. Peut-on d'abord considérer l'injonction à agir au plus près comme un objectif finalisable ? En réalité, le mouvement de rapprochement n'a pas de fin ; il relève de la fuite en avant. On n'est jamais assez près du terrain. Il n'est qu'à observer les heurs et déboires de la politique de la ville depuis 15 ans. Elle est apparue à ses débuts comme la politique de proximité par excellence, au travers de son dispositif d'intervention sur les quartiers notamment (Chef de projet, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale...). Peu à peu, parce qu'une certaine distance vis à vis du terrain se serait à nouveau instaurée, il lui a fallu susciter des structures associatives de relais (régies de quartier, associations d'aide aux devoirs...). Aujourd'hui, celles-là mêmes paraissent mises en cause du point de vue de leurs rapports au terrain et on leur substitue progressivement des prises de terre individualisées (parents relais, femmes relais, agents de médiation...). Jamais réalisée, l'exigence de proximité constitue une mise en abîme de l'action publique.

Seconde interrogation, l'injonction à agir au plus près constitue-t-elle un objectif pertinent pour l'action publique ? Loin d'être une condition de sa légitimité, ne présente-t-elle pas un risque de dilution de cette dernière ? La mission du service public est double; il s'agit de rendre service, tout en incarnant la puissance publique. L'immersion totale du service public, de ses agents au plus près, dans la société (cf. certaines pratiques aventureuses d'îlotage) ne va-t-elle pas alors à l'encontre de cette fonction d'incarnation de la puissance publique ? Plus que se fondre dans le local, le service public doit assurer la tension entre une exigence de proximité de la prestation et un impératif de mise à distance de sa fonction de représentation symbolique de la puissance publique.

Dernière interrogation, l'injonction à agir au plus près exprime-t-elle un objectif politique ? Assimiler territoire et local, processus de territorialisation et processus de rapprochement ne conduit-il pas à une impasse politique ? En effet, si l'on raisonne en ces termes, le projet politique de la territorialisation consiste à prendre acte de la singularité du local, à s'adapter au mieux à chaque situation. Comment alors l'addition des spécificités locales peut-elle donner un sens commun à ce processus, à l'action publique ? Si l'on considère qu'une des fonctions majeures de l'action publique consiste à donner du sens au fonctionnement de la société, la territorialisation —considérée comme une simple adaptation aux singularités locales— exprime en quelque sorte une négation de cette dimension constitutive de l'action publique.

De là découle le renversement d'hypothèse ici proposé. Il ne s'agirait plus d'assimiler approche territoriale et processus de réenracinement, territoire et local, mais d'appréhender l'approche territoriale comme une nouvelle forme de régulation entre le local et le global.

### **La démocratie participative à l'épreuve de la gestion locale**

Considérons une première mise à l'épreuve de ce retournement problématique : la question de la démocratie locale. Là encore, l'acception commune de l'approche territoriale tend à faire de celle-ci un facteur de rapprochement de l'action publique et du citoyen, en quelque sorte l'étape ultime de la décentralisation. Autour de l'approche territoriale, se nouerait principalement un enjeu d'approfondissement de la démocratie participative (la consultation), comme complément de proximité de la démocratie représentative (la décision).

Cette distinction proche/lointain au sein des processus démocratiques est discutable. Elle instaure un grand écart entre une nécessaire capacité décisionnelle qui exigerait de prendre en compte des ensembles territoriaux toujours plus vastes (l'agglomération) et un impératif de consultation qui ne pourrait s'inscrire que sur des territoires toujours plus réduits (le quartier). Autrement dit, c'est bien à un écartèlement entre consultation et décision démocratiques qu'incite l'assimilation de l'approche territoriale à la démocratie de proximité.

Pourtant, les processus de territorialisation sont à même de contribuer à combiner décision et consultation, davantage qu'à les distinguer. Face à l'implosion ou à la perte progressive de légitimité des corps intermédiaires qui jusqu'alors organisaient l'articulation entre consultation et décision (les partis, les syndicats...), l'approche territoriale peut s'avérer fort utile. Par sa capacité à mettre en relation le proche et le lointain, l'approche territoriale peut susciter l'émergence de dispositifs contribuant à « situer le citoyen », entre le local et le global.

En rompant avec cette identification du territoire ou local, ou de la territorialisation à l'enracinement dans les identités locales et la démocratie de proximité, l'enjeu consiste en la création de « corps intermédiaires territoriaux », de configurations productrices de nouvelles références collectives.

De tels dispositifs émergent aujourd'hui un peu partout en France : Conseil de Développement du Pays Basque, Comité de Développement du Val de Marne, Assises du Pays Minier (Nord Pas de Calais...), en dépit de la banalité de leurs intitulés, ces structures renouvellent radicalement le sens de l'approche territoriale. Par leur composition et leur mode d'intervention, elles conjuguent en permanence consultation et décision, mobilisation des forces vives et implication des décideurs politiques. Leur objet territorial constitue moins leur raison sociale identitaire qu'un prisme pour faire interagir le proche et le lointain : de la vallée de la Bièvre à la métropole francilienne pour le Val de Marne, des rives de l'Adour à l'eurocité basque pour le Pays Basque.

### **La territorialisation de l'action publique, entre l'Etat et le local**

La question institutionnelle constitue un autre registre privilégié de mise à l'épreuve de ce retournement problématique relatif à l'approche territoriale.

En assimilant territoire et local, on s'inscrit habituellement dans un processus de spécialisation des rôles institutionnels et des niveaux d'intervention. Sous couvert de territorialisation de l'action publique, ce mouvement est aujourd'hui largement engagé. Spécialisation des rôles, cela signifie en premier lieu, un recentrage de l'action de l'Etat sur ses métiers de base, la conception de grandes politiques sectorielles (logement, santé, éducation, sécurité). Par contre coup, on renvoie aux collectivités territoriales la responsabilité de la gestion territoriale proprement dite, c'est à dire de l'intégration locale et de la mise en oeuvre effective des politiques sectorielles conçues par l'Etat. A cet égard, la future loi relative à l'aménagement du territoire est explicite : l'Etat déploie des « schémas de services sectoriels qu'il met à disposition des « projets de territoires » des collectivités éponymes. Derrière le vocable de territorialisation, le mouvement pour l'Etat est paradoxal ; il se retire du territoire.

La spécialisation des niveaux d'intervention signifie quant à elle que ce processus de localisation des politiques publiques doit identifier un niveau géographique pertinent de mise en cohérence et de convergence contractuelle entre dessaisissement de l'Etat et affirmation des collectivités locales. Ce niveau pertinent est désigné à l'unanimité : l'agglomération.

La logique du processus est indéniable : puisque territoire et local sont synonymes, la territorialisation des politiques sectorielles de l'Etat signifie la dévolution de leur mise en oeuvre aux collectivités locales, au niveau local le plus pertinent, l'agglomération.

Ce scénario séduisant est discutable.

D'abord, comment peut-on définir aujourd'hui les « métiers de base » de l'Etat, les politiques sectorielles dont il reste maître de la conception ? S'agit-il de celles correspondant à ses fonctions régaliennes (la sécurité, la justice), ou de celles relevant de ses missions acquises comme Etat Providence (santé, logement, éducation)? En raison de « l'implosion » territoriale dans le contexte du processus européen, de la mondialisation, la fonction d'intégration territoriale n'est-elle pas aussi au coeur de ses missions prioritaires ?

En second lieu, comment peut-on aujourd'hui distinguer les fonctions selon les niveaux territoriaux ? Sans même évoquer la vanité de la répartition des blocs de compétences lors de la décentralisation, on constate aujourd'hui la difficulté à identifier par niveaux territoriaux les futurs contrats de Plan Etat / Région, contrats d'agglomération et contrats de ville. Développement, solidarité, infrastructures, équipements..., finalités et objets transgressent allègrement les niveaux géographiques auxquels on les assigne.

Et cela rend par contre coup immédiatement illusoire, l'espoir d'une synthèse au niveau de l'agglomération. Là encore, ces quelques constats rapidement rappelés tendent à souligner que l'identification de l'approche territoriale à la gestion locale conduit à un processus en apparence raisonnable, mais illusoire.

Considérer l'approche territoriale comme un processus de mise en tension entre le local et le global invite à prendre le contre pied de ce raisonnement. Il faut en effet alors admettre qu'une mise en cohérence des territoires politiques, administratifs et socio-économiques au niveau de l'agglomération est une vue de l'esprit. Il s'agit davantage de prendre acte du caractère arbitraire du territoire politique et de susciter à partir de ce dernier la multiplicité des regroupements, des combinaisons territoriales pertinentes.

Dans cette perspective, entre la nostalgie d'un Etat « instituteur du territoire » et l'acceptation d'un « Etat creux », évidé par le haut (l'Europe) et par le bas (le local), il y a alors place pour l'affirmation d'un Etat « intégrateur territorial ».

La fonction d'un Etat en charge de cette mission consiste à garantir à chacun la capacité simultanée à affirmer son identité locale et à se situer en regard des enjeux nationaux et européens. Cela exige qu'un tel Etat soit à la fois présent aux niveaux européen et local, qu'il soit en mesure de « faire bouger le curseur » de l'un vers l'autre. On a souvent jusqu'à présent

filer la métaphore de l'Etat « maître des horloges », garant de la longue durée, ne faut-il pas aujourd'hui mettre l'accent sur un Etat compositeur des échelles territoriales ?

Le postulat fait consensus : l'approche territoriale permet d'embrasser la réalité dans sa globalité. Quels que soient les domaines, elle produirait ainsi un changement de mode d'appréhension du réel en suscitant le basculement de catégories « verticales », fragmentées, vers des catégories horizontales donc globales. Parce qu'elle se réclame de l'approche territoriale, la politique de la ville constitue par essence une politique sociale « transversale » ; tout projet de territoire est par définition un projet global... Pour les institutions et entreprises, le ressort de la territorialisation tient alors à sa capacité escomptée à unifier l'organisation tout en globalisant la prestation assurée. Pour les politiques publiques, l'objectif a trait au décloisonnement et à l'interministérialité attendus.

Peut-on considérer ces effets comme acquis ? Rien n'est moins sûr.

Il n'échappe à personne qu'une approche horizontale, au niveau local, n'exclue en rien le morcellement de l'action. Le procès permanent fait à la décentralisation en raison de sa capacité à réactiver les égoïsmes locaux, à produire de nouvelles féodalités, le rappelle chaque jour. Plus généralement, chacun sait bien ce que signifie une approche transversale : avant tout la régulation des zones de frottement entre approches verticales, l'interministérialité entre insertion et environnement réduite aux « emplois verts » !

En réalité, la transversalité d'une approche horizontale, au niveau des territoires est une illusion. Toute action est fonction des catégories qu'elle utilise afin de définir et appréhender les objets sur lesquels elle agit. Or, en la matière, les catégories

« verticales », habituelles, employées par l'action publique et les catégories horizontales, au niveau des territoires sont du même ordre, construites selon les mêmes principes : on utilise une critériologie qui permet de regrouper des individus présentant des caractères semblables et on définit des seuils à même de délimiter la catégorie en question vis à vis de l'extérieur. Ce mode de construction des catégories de l'action qui se déploie en matière d'action sociale, de politique du logement, d'éducation...est strictement identique à celui mobilisé plus récemment pour produire les catégories de territoires.

Les politiques européennes et leurs objectifs structurels ont fabriqué de la sorte leurs territoires d'intervention et la politique de la ville a identifié ses zones franches, zones de redynamisation urbaine... en construisant un « indice synthétique d'exclusion » permettant de regrouper les territoires aux handicaps similaires, de les classer hiérarchiquement et de les périmétrer. Au nom d'une approche dite transversale, on opère en fait une construction a-

territoriale des territoires. En effet, approches verticale et horizontale ont alors en commun de s'appuyer sur des catégories d'état, descriptives de l'état de l'objet qu'elles prétendent traiter.

Pourtant, parce qu'elle met en tension le proche et le lointain, l'approche territoriale a la capacité de dépasser ces catégories d'état au profit de catégories de processus. C'est bien la spécificité de l'approche territoriale : non pas globaliser l'action, en complétant les logiques verticales d'une dimension transversale, mais refonder l'action en appuyant son approche du réel sur une catégorisation des processus qui le déterminent.

Ainsi, pour prolonger l'illustration relative à la politique de la ville, celle-ci construit son intervention sur une catégorisation a-territoriale de l'état des quartiers dits en difficultés. Cette catégorisation basée sur le degré de handicaps sociaux fait à ce point abstraction des dynamiques territoriales qu'une première liste des quartiers concernés ignore l'Ile de France ! D'un point de vue national, le degré de concentration de handicaps y est insuffisant pour justifier d'une intervention territoriale, dans la métropole pourtant emblématique du « problème des banlieues ». Une catégorisation basée sur les processus de l'exclusion socio-spatiale prend le contre-pied de cette approche ; elle met l'accent sur l'ampleur des contrastes territoriaux en Ile de France et construit son intervention selon une différenciation de ces contrastes : les poches de pauvreté enkystées dans l'Ouest de l'Ile de France, la massivité des processus de dualisation du croissant Nord Est, la précarité diffuse des villes nouvelles...

Ce renversement de perspective incite à requestionner les problématiques du développement territorial. Celles-ci reposent le plus souvent sur une analyse de l'état du territoire en question : il s'agit alors de valoriser les potentialités qu'il présente afin de mieux le positionner au sein de la compétition interterritoriale. On met en oeuvre une lecture « bilantielle » de ce territoire qui, en mesurant ses forces et faiblesses, permet de le comparer aux territoires voisins ou semblables. Le projet de développement consiste alors à compenser ces faiblesses et à optimiser ces atouts.

Cette vision ordinaire du développement territorial est contestable. Tout en se réclamant de la transversalité de l'approche territoriale, sa structure en atouts et faiblesses conforte les cloisonnements de l'action : compenser les faiblesses en matière d'habitat pour valoriser les atouts en matière d'environnement. Elle induit en outre une définition a-territoriale de la performance du territoire.

Appliquée au cas du Val de Marne, une telle approche conduit à mettre en avant le potentiel de ses filières logistique et agro-alimentaire, et à montrer du doigt son déficit en emplois stratégiques ; tout cela au travers d'une comparaison à peine voilée avec le « modèle » des Hauts de Seine.

Cette lecture qui décrit certes l'état du Val de Marne est impuissante à analyser les mécanismes territoriaux qui fondent sa situation actuelle et déterminent une stratégie de développement. A l'inverse, un examen de ces processus soulignera le glissement vers l'aval de l'ensemble de ses filières d'activités vers une fonction intra-urbaine : l'agro-alimentaire de conditionnement et distribution, la logistique de services aux entreprises... De même, on insistera alors sur le passage progressif d'une fonction d'arrière cour de Paris à celle de charnière au sein de la métropole francilienne. Une telle lecture détermine par contre coup moins une stratégie de compétition que d'intégration territoriale, c'est à dire d'optimisation de sa place spécifique au sein du système métropolitain.

Quel sens faut-il donner au processus de territorialisation ? S'agit-il de rapprocher et de coordonner l'action publique, d'agir localement et transversalement ? Ou évoque-t-on ainsi la nécessaire mise en tension entre le global et le local, l'exigence de fondation de l'action sur des catégories de processus ?

Au travers de cette interrogation, c'est en réalité le statut donné à la question territoriale au sein de l'action publique qui est en jeu. Les années 80 ont vu le territoire considéré comme un enjeu résiduel pour l'action publique. Des démarches de reconversion économique à celles du développement social des quartiers, il s'agissait d'abord de garantir le traitement « réparateur » des territoires en crise. Le Pacte de relance pour la ville, légitimant le principe de discrimination positive territoriale a constitué l'apothéose de cette vision du territoire comme problème pour l'action publique.

Aujourd'hui, l'approche semble inverse. Le territoire apparaît comme solution pour l'action publique voire comme le prétexte à sa « dissolution ». Le territoire n'est plus porteur de problèmes mais de potentialités. L'action publique va par conséquent trouver là, en se mettant au service du local, au niveau des territoires la solution à ses « états d'âme », que ceux-ci soient énoncés en termes de légitimité ou d'efficacité. L'Etat se positionne en facilitateur de l'action des forces vives territoriales (collectivités locales, associations...), en Providence des territoires. En cela, le débat relatif à la signification donnée au processus de territorialisation est aujourd'hui majeur : sous couvert de révérence envers les singularités du local et l'expression légitime du mouvement d'en bas, s'agit-il en réalité d'un processus de défausse de l'action publique, la marque implicite de son impuissance ? Ou doit-on considérer ce processus de territorialisation comme un levier de la transformation de la conception même de l'action publique ?

## L'Administration territoriale à l'épreuve du management public local

L'institution préfectorale apparaît comme l'un des derniers pôles de continuité et de stabilité, solidement appuyée sur les deux piliers que sont ses missions de maintien de l'ordre public et de recherche de l'intérêt général. Le découplage de ces deux missions, consécutif au passage des préfets d'une logique verticale d'arrangement entre centre et périphérie à une logique horizontale d'ajustement entre politiques et acteurs locaux, conduit à relativiser cette apparente permanence qui occulte non seulement les évolutions de la fonction préfectorale, mais aussi probablement l'incapacité structurelle de l'Etat central à s'incarner localement.

Dans la tradition jacobine, la combinaison de ces deux finalités (maintien de l'ordre public et recherche de l'intérêt général) s'opérait de manière naturelle : le pouvoir était l'apanage de l'Etat central, qui se réservait —au nom de l'intérêt général— la capacité de conception des politiques. Le pouvoir local demeurait donc résiduel, les services extérieurs de l'Etat qui quadrillaient le territoire sous l'égide des préfets s'inscrivant dans une relation de dépendance vis-à-vis du centre. Le lien entre les deux missions tenait alors à ce que le Préfet, en maintenant l'ordre public, s'assurait que les conditions étaient réunies pour que la volonté du peuple puisse se réaliser.

Cette représentation de la fonction préfectorale, et plus largement des rapports centre / périphérie n'a cependant qu'un rapport très éloigné avec la réalité du fonctionnement politico-administratif, comme le révélaient déjà les travaux de science politique et de sociologie administrative quinze ans avant les lois de décentralisation.

Dans un article célèbre publié en 1966, Jean Pierre Worms soulignait l'émergence, derrière les relations entre « le préfet et ses notables », d'un pouvoir politique effectif à l'échelon départemental. Dix ans plus tard, Pierre Grémion confirmait que la domination du pouvoir central sur les collectivités locales n'était ni totale ni unilatérale, laissant place à un « pouvoir périphérique » au sein duquel le préfet jouait un rôle central. Les relations fréquentes qui se nouaient entre le représentant du pouvoir central et les notables locaux (dont, en premier lieu, les élus) débouchaient sur des jeux d'influence réciproques : d'un côté, les notables obtenaient du préfet des privilèges administratifs ; de l'autre, ils apportaient à son action dans le département une légitimité politique. Préfets et notables étaient donc unis par une complicité objective pour préserver l'autonomie du « pouvoir périphérique » : pendant que les notables résistaient aux injonctions de Paris, les préfets plaidaient en sa direction la cause du local. Dans ce système complexe, le préfet était donc à la fois le représentant du pouvoir central et l'intercesseur des notables auprès de celui-ci, un porteur de l'intérêt général (dont la substance était déterminée par le centre) qui cherchait à faire prendre en compte des intérêts particuliers (i.e. locaux). A défaut de permettre une représentation locale fidèle de l'Etat central, ce positionnement ambigu du préfet constituait une garantie de régulation du système.

## Les trois ruptures du pouvoir périphérique

Le concept de « pouvoir périphérique » et l'analyse systémique qui le sous-tend construisent un modèle explicatif global qui aura rendu compréhensible l'administration française pendant près d'un quart de siècle. L'épuisement de ce modèle est désormais patent —comme le reconnaissent les auteurs qui ont contribué à son élaboration dans le cadre du Centre de Sociologie des Organisations de Michel Crozier—, sous l'effet des mutations sociales et des changements dans la donne institutionnelle. Trois registres principaux de mutation méritent d'être soulignés, en ce qu'ils ont conduit à la fin du couplage antérieur entre maintien de l'ordre et recherche de l'intérêt général.

Le premier, le plus évident, réside dans l'autonomie croissante des collectivités locales et, corrélativement, des élus locaux. Comme le soulignait déjà Pierre Grémion avant la décentralisation, le « pouvoir périphérique » trouvait une première limite dans le cumul des mandats nationaux et locaux, qui permettait aux élus locaux non seulement se passer du préfet pour défendre directement les intérêts de leur territoire électif auprès des ministères parisiens, mais les imposait en outre comme de véritables partenaires de la puissance publique, intervenant bien en amont dans le processus de décision, qu'il soit réglementaire ou législatif. Les lois de décentralisation n'ont fait que renforcer cette situation, l'autonomie des collectivités locales faisant des élus des partenaires que l'Etat ne peut ignorer. Quelle que soit l'échelle territoriale considérée, les représentants de l'Etat se trouvent face à des élus qu'ils doivent non seulement informer mais dont ils doivent aussi écouter et intégrer les avis et positions, à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs politiques. Avec ce risque d'une confusion de légitimité qui ferait paraître les préfets comme les maîtres d'œuvre des décisions prises par les élus locaux et donc les promoteurs d'intérêts particuliers au détriment des intérêts collectifs portés par l'Etat.

Le deuxième —corollaire du premier— est que l'État n'agit plus seul, en termes financiers notamment. Les financements croisés sont devenus la règle, tant pour les projets initiés par les collectivités locales et soutenus par l'Etat, que pour les politiques des ministères. De l'Education Nationale dont les équipements relèvent des compétences régionales et départementales à la création de Maisons de la Justice qui, bien que constituant une politique prioritaire de la Chancellerie, s'appuie largement sur des financements communaux ou régionaux dans le cadre des procédures de la politique de la ville, il n'est plus de politique de l'Etat aussi « régaliennne » qu'il paraisse qui ne passe désormais par des systèmes plus ou moins complexes de cofinancement, faisant intervenir les régions, les départements, les regroupements de collectivités locales et les communes.

Ces cofinancements obligés ont plusieurs conséquences pour la fonction préfectorale. Tout d'abord, les grands projets de l'Etat (infrastructures, grands équipements) pouvaient naguère

s'élaborer en fonction d'une représentation centrale de l'intérêt général, dans des bureaux parisiens protégés des demandes, pressions et protestations locales ; le préfet assurait l'interface de ces demandes, garantissant le maintien de l'ordre public en obtenant des administrations centrales des inflexions à la marge des projets, ou des compensations pour certaines collectivités. Le recours systématique aux cofinancements change la donne en obligeant l'Etat à prendre en compte les demandes locales à toutes les phases de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces projets. Ensuite, la multiplication des projets émanant des collectivités locales génère une inflation des demandes de subvention ou de participation en direction de l'Etat, auxquelles il n'est pas en mesure de répondre totalement. Le rôle du préfet ne se limite donc plus aux seuls arrangements avec les élus locaux pour infléchir des décisions prises par ailleurs. Il doit au contraire arbitrer entre des projets locaux en concurrence pour l'accès aux ressources de l'Etat, et donc entre les différents services déconcentrés qui relaient les demandes des collectivités. La fongibilité croissante des lignes budgétaires ne fait que renforcer cette exigence d'arbitrage, comme l'illustre le propos d'un secrétaire général de préfecture : « Je dispose d'un million de francs pour la programmation annuelle du contrat de ville, libre d'affectation. Si je veux financer tous les projets présentés par la municipalité qui sont jugés prioritaires par la DDASS, cela me coûte 600 000 F. Plus 400 000 F pour ceux soutenus par la DDJS, 900 000 F pour la DDTEFP, 100 000 F pour la DDPJJ, etc. Quand je fais la somme, j'arrive presque à 3 millions. Il faut bien faire un choix entre tous ces projets que mes services considèrent tous prioritaires ». La mission du préfet de recherche de l'intérêt général qui s'organisait suivant une logique verticale (dans l'adaptation locale des décisions centrales) devient donc horizontale et transversale, dans l'arbitrage entre collectivités et entre services déconcentrés.

Le dernier registre de mutation —qui est sans doute le principal— tient au changement de nature des questions traitées par l'État et ses services. Au cours des « trente glorieuses », la conception des politiques publiques s'opérait sur un mode sectoriel, en réponse à des demandes et pressions de différents groupes d'intérêts en concurrence pour l'accès aux ressources collectives (ou, pour le dire autrement, en concurrence pour la définition de l'intérêt général). Ces demandes se dirigeant exclusivement vers l'Etat central, ce dernier se trouvait en position de jouer un rôle d'arbitre au nom de l'intérêt général. La fragmentation des problèmes sociaux et économiques d'une part, la croissance du nombre d'intervenants contribuant à la définition desdits problèmes d'autre part ont conduit à l'effondrement de ce système. La politique agricole en fournit un exemple : la politique modernisatrice et productiviste des décennies passées a été coproduite dans le cadre d'une négociation directe entre le ministère et une organisation corporatiste disposant d'un monopole de représentation des intérêts des agriculteurs. La montée des contestations de cette politique et de ses conséquences a obligé l'Etat à rechercher un nouvel équilibre entre les intérêts des agriculteurs (qui tendent eux mêmes à se fragmenter), les enjeux environnementaux et

d'aménagement du territoire. Face à la complexité et à la fragmentation des intérêts en jeu, l'obtention d'un équilibre unique au niveau national —correspondant à une lecture partagée de la place de l'agriculture dans la société— devient impossible et conduit l'Etat à renvoyer à ses échelons déconcentrés la charge de la production de tels ajustements, dans le cadre des Contrats Territoriaux d'Exploitation. La politique de la ville fournit un autre exemple de cette mutation : les mécanismes producteurs de l'exclusion dans les quartiers d'une ville en développement comme Rennes n'ayant pas grand chose à voir avec ceux des villes en reconversion industrielle de Lorraine, la résolution de leurs difficultés passe par des interventions transversales dont la définition ne peut être opérée que localement.

Les manifestations comme les formulations des problèmes économiques et sociaux prenant de plus en plus ancrage dans le local, dans les territoires, la fonction régulatrice et arbitrale de l'État qui relevait exclusivement du pouvoir central se trouve très largement démultipliée aux différentes échelles territoriales, région, département, commune, voire quartier, agglomération ou pays. A chacune de ces échelles, un représentant du corps préfectoral (préfet de Région, de département, sous-préfet d'arrondissement ou sous-préfet « ville ») se trouve en situation de devoir sinon arbitrer, tout du moins ajuster des demandes et intérêts divergents.

Ces trois registres d'évolution convergent pour produire une nouvelle combinaison des deux fondements de la mission préfectorale. La recherche de l'intérêt général ne passe plus exclusivement par le maintien de l'ordre public, mais constitue une mission propre du Préfet, qui doit continuellement trouver un ajustement acceptable des intérêts particuliers faute de quoi, comme l'illustre parfaitement l'exemple de la politique de la ville, c'est l'ordre public qui se trouve menacé. Mais la disparition de la combinaison traditionnelle entre les deux missions préfectorales ne débouche pas sur leur indépendance. Plus sûrement, on assiste à l'émergence d'un nouveau couplage dans lequel l'ordre public n'est plus la condition de l'intérêt général ; à l'inverse, c'est la capacité à construire un « intérêt général local » qui conditionne le maintien de l'ordre public.

L'inversion du rapport entre ordre public et intérêt général révèle une redéfinition de la notion même d'intérêt général, qui s'opère dans un sens pluraliste et procédural. Avec la décentralisation, les collectivités locales ne sont plus des victimes ou des défenseurs d'intérêts particuliers face à un Etat central qui détient le monopole de la définition de l'intérêt général ; elles sont désormais reconnues comme productrices de politiques publiques, c'est-à-dire comme portant des représentations légitimes qui ne peuvent être exclues du processus de formulation d'un intérêt général local oligopolistique. Le substitution d'une représentation procédurale de l'intérêt général à la représentation substantialiste antérieure transforme profondément la fonction préfectorale, qui passe du registre de l'arrangement (vertical entre centre et périphérie) à celui de l'ajustement (horizontal, entre différents intérêts et intervenants

locaux). Autrement dit, il s'agit désormais pour le préfet de s'assurer —a minima— qu'il n'y ait pas de contradictions entre les différentes politiques portées par les services déconcentrés de l'Etat d'une part, entre ces politiques et celles des autres intervenants (soit principalement, mais non exclusivement, les collectivités locales) d'autre part.

Un tel changement n'est pas sans conséquence sur le second volet de la mission préfectorale, le maintien de l'ordre public, qui connaît une redéfinition corollaire. Pour éviter les protestations d'intérêts particuliers qui s'estiment lésés par les décisions publiques, le préfet ne peut plus se contenter d'une fonction aval d'adaptation locale des décisions nationales ; il doit rechercher la non-contradiction entre un maximum de politiques, afin de maintenir en continu un équilibre local dont le désajustement pourrait, là encore, mettre en cause l'ordre public.

### **La coordination des politiques locales**

Cette nouvelle fonction d'ajustement horizontal correspond directement à une demande des intervenants locaux, comme l'illustre la préparation des contrats d'agglomération qui voit les maires se retourner vers les préfectures, lieux « neutres » —ou tout du moins relativement extérieurs aux jeux politiques locaux— dans lesquels peuvent s'établir des compromis acceptables par tous. Mais la reconnaissance, par les élus, d'une certaine légitimité des préfets dans cette fonction d'ajustement horizontal est-elle suffisante pour qu'ils soient en mesure de l'assurer ? A cette question, les chercheurs apportent des réponses variables, correspondant à des approches hétérogènes des politiques locales. Parmi les cadre d'analyse qui ont été récemment constitués en réponse à l'épuisement du modèle explicatif global que constituait le « pouvoir périphérique », trois approches peuvent être isolées, suivant la typologie proposée par Olivier Borraz : en termes d'institutionnalisation de l'action collective, de contractualisation et de gouvernance.

Pour les tenants de l'institutionnalisation de l'action collective , le préfet ne maîtrise que faiblement le processus d'ajustement des positions locales. Son action se limite en effet à l'instauration de scènes locales permettant la rencontre entre des acteurs portant des « problèmes » et des acteurs portant des « solutions », afin de déboucher sur une création institutionnelle (i.e. une politique, un projet ou une action). Cette approche conduit à apparenter le rôle du préfet dans le processus de fabrication de l'intérêt général local à celui qui était traditionnellement joué par sa femme dans un dîner de notables : il lance les invitations, organise le plan de table et peut proposer des sujets de conversation, mais ce sont les invités qui font la discussion. Rien ne garantit donc que les « créations institutionnelles »

issues des rencontres organisées par le préfet correspondent effectivement aux orientations affichées par l'Etat central.

Le constat d'une généralisation des procédures contractuelles dans l'élaboration des politiques publiques locales fonde le second courant d'analyse. Pour les tenants de la contractualisation, le rôle du préfet ne se limite pas à l'organisation de rencontres entre acteurs. Il est en effet partie prenante de la négociation, à la fois comme porteur d'une position... et comme arbitre. Fixant les règles du jeu, il a un rôle actif —voire contraignant— dans la recherche d'un alignement des positions. Ce rôle arbitral permet au préfet de peser dans le processus partenarial d'élaboration d'un intérêt général local, même si ses marges de manœuvre restent bornées par la possibilité qu'ont les participants de sortir à tout moment du jeu de la négociation. La dernière approche (la gouvernance urbaine) tente de redéfinir l'agencement des acteurs et actions dans un contexte de globalisation économique, d'intégration européenne et de perte de centralité de l'Etat en matière de pilotage de l'action publique. Face à la disparition des repères traditionnels, et notamment des frontières entre Etat, marché et société civile, certains territoires —et tout particulièrement les grandes villes— s'imposeraient comme les niveaux de structuration de l'action collective (i.e. de mobilisation et d'alignement des positions d'acteurs, groupes et institutions divers). Dans ce schéma, le préfet n'est plus qu'un acteur parmi d'autres, qui s'aligne sur une position élaborée par une coalition politique dont il peut faire partie mais qu'il ne pilote qu'exceptionnellement.

Le consensus est donc loin d'être établi entre chercheurs quant à la place du préfet dans les processus d'ajustement entre positions et politiques. Les analystes se retrouvent cependant pour souligner, en creux, l'absence de point de vue propre à l'Etat dans ce processus. Faute d'une telle position, le rôle clé du préfet dans l'organisation du débat entre positions ne lui confère pas de capacité spécifique d'orientation stratégique dudit débat, afin que l'ajustement final soit acceptable en regard des priorités de l'Etat.

L'incapacité du préfet à peser sur le contenu politique des ajustements locaux pour y intégrer une position qui serait celle de l'Etat central n'a rien de surprenant. Pour qu'il puisse afficher le point de vue de l'Etat en contrepoint des positions des acteurs locaux, encore faudrait-il que le préfet soit en capacité d'énoncer ce point de vue et de le faire partager à ses services déconcentrés. Jusqu'à présent, les préfets s'y sont employés sur un registre purement managérial, en s'appuyant sur les pouvoirs que leur accorde la loi sur l'administration territoriale de la République (qui stipule qu'ils disposent d'un pouvoir renforcé sur les services déconcentrés). C'est ainsi qu'on a vu se multiplier les pôles de compétences, groupes projets et autres missions interservices animés par les préfetures, qui devaient permettre le rapprochement des services autour d'une position « Etat » commune. Ces formules managériales ont cependant vite trouvé leurs limites dans la réalité du pouvoir du préfet sur

les services déconcentrés : il n'a aucune autorité sur la Justice en vertu de la séparation des pouvoirs, la Police conserve une autonomie quasi-absolue dans la définition de ses tâches et l'Education Nationale se trouve dans une situation à bien des égards comparable. Au delà de ces services —qui constituent le gros des troupes de l'Etat local— l'ensemble des directions départementales ont su construire des formes de protection vis-à-vis de la tutelle préfectorale : mise en avant de leur manque de moyens, de leurs contraintes internes, des priorités de leur ministre ... Finalement, cette tutelle ne semble acceptée par les services que si elle demeure exceptionnelle, s'exprimant dans des situations de crise ou par des arbitrages aval dans les cas de désaccords entre services dans la gestion d'un dossier. La capacité du préfet à énoncer en amont une orientation collective qui serait celle de l'Etat et dépasserait la seule accumulation des priorités sectorielles des services apparaît par contre singulièrement limitée, quels que soient ses talents de manager.

Partant de ce constat, certains ont appelé de leurs vœux une transformation de la fonction préfectorale, et notamment de la nature de ses relations avec les services déconcentrés. Le registre traditionnel du commandement avait un sens lorsque le rôle du préfet se limitait au maintien de l'ordre public et à l'obtention d'arrangements ; il devient inopérant lorsque le préfet doit chercher à organiser à ajuster localement de multiples politiques, dont celles menées par ses services, dans un sens qui corresponde aux grandes orientations politiques nationales. L'expérience des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville a pu un temps faire croire que cette transformation était en cours : les treize sous-préfets « ville » nommés en 1992 dans les départements les plus urbanisés apparaissaient à l'époque comme les prototypes d'un nouvel « Etat animateur » devant, au nom d'une lecture des dynamiques territoriales à l'origine de l'exclusion dans les quartiers, animer un débat permanent permettant l'ajustement d'intérêts divergents : ajustement entre secteurs de l'Etat (représentés par les différentes directions départementales) autour d'une position et d'une stratégie commune tout d'abord, entre Etat et collectivités locales ensuite, entre communes d'une même agglomération enfin.

Cette expérience a vite montré ses limites, qui sont celles de toute approche managériale non indexée sur une analyse territoriale des enjeux. Ne disposant pas d'une telle analyse intégrant les différentes échelles (du positionnement de l'agglomération dans un système de spécialisations et d'interdépendances régionales à la place du quartier dans la ville), les sous-préfets « ville » se sont vus rabattus vers un rôle de chef de projet de quartier, coordonnant les seules politiques sectorielles de l'Etat directement issues de la politique de la ville et destinées aux seuls quartiers de la géographie prioritaire, et négociant avec les villes autour de la seule question de l'utilisation d'une maigre enveloppe de crédits spécifiques. Ceux qui, parmi les sous-préfets « ville », ont cherché à sortir de ce rôle pour organiser plus globalement la coordination des services déconcentrés se sont trouvés confrontés des oppositions dont ils ne

sont pas sortis indemnes, qu'il s'agisse de celles d'administrations puissantes comme la Police, la Justice ou l'Education Nationale, ou de celles des sous-préfets d'arrondissement qui craignaient de se voir concurrencés sur le terrain des relations avec les élus.

Cet échec peut être vu comme un nouveau signe —après ceux apportés par les analyses du « pouvoir périphérique »— de l'incapacité structurelle des membres du corps préfectoral à incarner l'Etat central dans le local, autrement que sur les seules compétences « régaliennes » et exceptionnelles du maintien de l'ordre public, en y portant un message spécifique, qui aurait trait à une représentation globale de l'intérêt général, dépassant de la seule agrégation d'intérêts généraux locaux. Plus positivement, on peut considérer que l'Etat dispose d'un atout majeur, bien qu'encore faiblement exploité, autour duquel il pourrait requalifier son positionnement sur les scènes horizontales d'ajustement : sa position verticale, c'est-à-dire sa capacité à produire une lecture des enjeux intégrant les différentes échelles territoriales, du national au local. Face à l'implosion des interdépendances traditionnelles entre territoires , l'Etat est en effet le seul acteur présent à toutes les échelles et donc le seul à pouvoir construire une lecture intégrant des phénomènes se jouant entre ces échelles.

S'il parvenait à élaborer une telle lecture territoriale des enjeux et à prendre appui sur cette lecture pour reformuler en situation les grands mythes mobilisateurs autour desquels s'expriment les orientations politiques nationales (développement durable, mixité urbaine, solidarité...), le préfet disposerait d'une autre « épaisseur » verticale que celle qui est actuellement la sienne. Il serait alors susceptible de peser sur le contenu du jeu d'ajustement horizontal, tant vis-à-vis des services déconcentrés que des collectivités locales. C'est là tout l'enjeu de la démarche de « projet territorial de l'Etat » initiée par comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999. Il reste à espérer que les préfets sauront saisir l'occasion de se repositionner qui leur est ainsi offerte, en ne rabattant pas le « projet territorial » vers un nouvel exercice managérial dont l'impact ne pourrait qu'être limité.

### *3 - La gouvernance urbaine et les instruments de l'aménagement*

Face à la montée d'une action publique nouvelle, négociée et cofinancée par une pluralité d'acteurs et obéissant de plus en plus à l'injonction du partenariat public-privé, le système d'action local change et évolue. Cela crée de nouveaux contextes d'action qui s'adaptent à la diversité des situations territoriales. Cette flexibilité a été analysée et interprétée grâce au concept de gouvernance. En fait, l'hypothèse sous-jacente à l'idée de gouvernance est l'existence d'une crise de la gouvernabilité des sociétés. Les gouvernements institués, ceux des Etats comme ceux des communes, auraient perdu leur capacité d'action du fait des

mutations en cours dans la société. La mondialisation des marchés et de la production, la globalisation financière, la puissance accrue d'entreprises devenues transnationales ont en effet des répercussions que ne parviennent plus à gérer les pouvoirs publics. Ainsi, la mondialisation des échanges s'accompagne d'un creusement des écarts entre population riche et population pauvre que ce soit à l'échelle internationale ou nationale. Les Etats-nations semblent impuissants à maîtriser ces tendances, à freiner ces évolutions qui débouchent sur un chômage accru dans les pays occidentaux et sur l'apparition de situations de grande pauvreté. Les Etats ne parviennent plus, à l'intérieur de leur frontière, à assurer une redistribution des richesses susceptibles de réduire ces inégalités et à assurer la cohésion sociale.

La gouvernabilité des Etats est mise à mal par un processus de fragmentation qui touche à la fois l'espace, les groupes sociaux et les activités et se rencontre à toutes les échelles spatiales, de la ville au pays. Il se manifeste, sur le plan spatial, par des déséquilibres territoriaux tels que la concentration des populations dans les zones urbaines ou encore l'étalement et le mitage de la ville. Sur le plan social, il se traduit par la multiplication des catégories de population ; la société agrège désormais des populations très différentes aux intérêts de plus en plus diversifiés et donc aux exigences variées et contradictoires.

Le processus d'éclatement touche enfin les acteurs de la société ; on assiste en effet à une multiplication des organismes, des réseaux, des agences, des institutions qui interviennent sur un territoire et à l'accroissement du nombre des sous-systèmes. De plus en plus de décideurs aux intérêts et aux systèmes de valeur divergents voire opposés entrent en jeu. Cette superposition d'acteurs conduit à un émiettement du pouvoir sur un plan horizontal mais aussi sur un plan vertical puisqu'interviennent sur un même territoire des autorités politiques de différents niveaux administratifs. Ce processus de fragmentation fait du système territorial une organisation de plus en plus complexe donc de plus en plus difficile à gérer.

A la complexité des sociétés s'ajoute le problème de l'incertitude qui caractérise l'avenir. Il devient de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de prendre des décisions dans un univers non stabilisé où il est malaisé de prévoir les conséquences d'une action, d'anticiper les évolutions futures. Il s'agit de parvenir à garder un cap malgré un contexte mouvant ce qui implique de posséder de fortes capacités d'adaptation et de s'engager dans des actions qui ne créent pas d'irréversibilités.

Ce que l'on peut qualifier de « crise du politique » se double d'une crise de la citoyenneté. Les populations ont pris conscience des limites des institutions politiques et de l'impuissance des responsables politiques. Les discours politiques apparaissent comme peu convaincants et les politiques publiques sont souvent jugées inopérantes face aux grands problèmes contemporains. Les citoyens se sentent également peu écoutés et peu associés aux décisions qui les concernent. Le pouvoir politique est accusé d'être déconnecté de la société civile. La

globalisation a, d'autre part, tendance à bouleverser les repères des citoyens, à modifier les cadres d'appartenance dans lesquels se sont organisées les sociétés européennes. Les citoyens manifestent donc une certaine inquiétude vis-à-vis d'un passé perdu et d'un futur inconnu, porteur d'insécurité.

La mondialisation des échanges, la complexité accrue des sociétés liée à leur fragmentation, l'imprévisibilité de l'avenir, la déconnexion entre autorités politiques et citoyens expliqueraient la défaillance des modèles traditionnels d'action publique. Les pouvoirs publics seraient dans l'obligation d'adapter leur mode d'action publique afin de répondre aux défis qui ont pour nom chômage, fracture sociale, peur de l'avenir et désappartenances sociales. L'importance de ces enjeux au niveau local et plus particulièrement au niveau urbain explique l'intérêt que suscite la notion de gouvernance urbaine et donc le nombre importants de travaux qui ont été développés dans ce sens.

### **Les transformations du pouvoir local**

La crise de la gouvernabilité qui touche les autorités politiques a eu un grand retentissement au niveau du pouvoir local car celui-ci connaît depuis plus de 15 ans des évolutions institutionnelles importantes dans l'Europe tout entière. Les réformes de décentralisation qui ont permis une relative émancipation des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat d'un côté et l'évolution de l'économie mondiale et la constitution de l'Union européenne qui ont affaibli le pouvoir des Etats de l'autre ont fait naître une mobilisation politique et sociale territorialisée. Les autorités locales en général et les villes et les métropoles en particulier ont vu croître, de ce fait, leur pouvoir et leur puissance politique et économique.

Cette montée des pouvoirs locaux urbains et l'importance de leur rôle ont été reconnues à la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement mais surtout à Istanbul, au cours de la Conférence sur les établissements humains. Les villes sont devenues le lieu de concentration de la population qui y vit à plus de 80% (pour les pays développés) et des richesses puisqu'elles sont le lieu principal de l'activité économique ; elles sont désormais le moteur du développement économique des pays. Par ailleurs, la concentration urbaine et la métropolisation affectent les écosystèmes naturels et constituent une menace pour l'environnement à l'échelle mondiale ; l'avenir écologique de la planète se joue dorénavant en grande partie dans les villes. Enfin, le phénomène de fragmentation sociale, le développement de l'exclusion, de la marginalisation se manifestent de façon prégnante dans les villes.

Les enjeux essentiels attachés à l'urbain expliquent l'importance qu'ont pris les réformes de décentralisation pour les grandes villes et les agglomérations. Celles-ci sont sans conteste les grands bénéficiaires de ces réformes. Selon Patrick Le Galès la décentralisation a consacré la

différence entre le gouvernement urbain et le gouvernement rural. L'étude du gouvernement des villes suscite donc un intérêt plus grand parce que ses transformations s'écartent du modèle général de système local et que les enjeux liés à la ville sont forts. Ceci explique pourquoi la problématique de la gouvernance urbaine a fait une percée plus forte dans les travaux que la gouvernance locale. Les villes sont devenues le lieu privilégié de l'innovation sociale et politique, notamment dans le domaine de la gestion des affaires publiques, en réponse à la crise de la gouvernabilité qui touche également le pouvoir local.

La notion de gouvernance urbaine permet, à tout un courant de pensée, d'analyser l'organisation et la formation d'un acteur « ville ». Les mouvements de décentralisation et de mondialisation ont en effet conduit à transformer certaines villes et même certaines régions en acteurs politiques et sociaux à part entière. La notion de gouvernance permet de rendre compte de ce renforcement de l'organisation politique et sociale des villes. Elle permet d'analyser les transformations du pouvoir local, l'organisation des intérêts et des élites, les mécanismes de création d'identité collective, les formes d'action publique moderniste qui se développent en réponse aux défis qu'ont à relever les autorités politiques locales.

Tel qu'il est conçu par ce courant de pensée, le principe de gouvernance permet d'étudier les efforts qui sont faits pour tenter de contrer le mouvement d'éclatement à travers l'intégration des groupes sociaux et des acteurs publics et privés, la coordination des différents acteurs entre eux et l'implication des citoyens. Au processus d'éclatement, de fragmentation répond un processus de recomposition, d'intégration. La gouvernance constitue, dans cette optique, une réponse à une vision strictement libérale du développement urbain qui fait peser des menaces d'éclatement social et de développement fragmenté sur la ville. Un des enjeux de la gouvernance urbaine pour les pouvoirs publics est bien de parvenir à reconstruire l'unité sociale de la ville, une identité collective par le biais de politiques publiques produisant des appartenances. Il s'agit de parvenir à rétablir des cohérences sur un territoire.

L'enjeu est social mais aussi économique. La mondialisation et la décentralisation placent désormais les villes au cœur de la compétition économique. La mobilisation de groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs privés et publics, de citoyens répond à la nécessité pour une ville d'élaborer des projets collectifs lui permettant de s'adapter aux transformations économiques et de s'imposer face au marché. Les villes se livrent désormais une concurrence accrue entre elles que ce soit à l'échelle locale, nationale ou internationale, les rapports ville/Etat et ville/campagne ayant perdu de leur importance. C'est aussi dans la perspective de s'affirmer dans le jeu concurrentiel des villes que les autorités politiques locales élaborent des stratégies, les traduisent en projets et mobilisent l'ensemble des acteurs de la société locale autour de ces projets. L'enjeu est d'exister en tant qu'acteur et la condition en est de posséder un projet fédérateur fort qui donnera une identité à la ville, qui cristallisera les énergies. Ainsi

on peut dire que la poussée du marché conduirait paradoxalement à une forme de retour du politique sur des territoires infra-étatiques comme les villes.

En fait, il existe, au niveau des villes européennes, différentes configurations en fonction de l'importance accordée aux différents enjeux et en fonction des mécanismes de régulation adoptés. Les villes scandinaves ou italiennes demeurent structurées par l'Etat et les services sociaux car la lutte contre la ségrégation sociale, le maintien de la cohésion sociale sont au coeur des politiques urbaines. A l'inverse, certaines villes sont dominées par des régulations politiques et de marché qui leur sont extérieures et ne font pas figure d'acteurs ; la gouvernance est alors faible et fragmentée et la compétition économique domine (Paris, Londres). D'autres villes sont marquées par l'intégration de différents groupes et acteurs organisés pour mettre en oeuvre une stratégie collective (Barcelone, Rennes, Bologne). D'autres enfin se mobilisent uniquement en faveur du développement économique sans trop de préoccupations pour les groupes les moins favorisés.

En définitive, les mutations en cours ont remis en cause le modèle de la politique urbaine traditionnelle qui confiait aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion de la ville. Les villes doivent s'adapter et trouver de nouvelles démarches de gestion stratégique prenant en compte la complexité et la diversification des régulations, l'imprévisibilité de l'avenir, etc. Le rôle politique qui leur est désormais reconnu et les défis qu'elles ont à relever font des villes un terrain privilégié de l'innovation sociale et politique, notamment en matière de formes de régulation publique.

En somme, la gouvernance urbaine réside finalement dans la capacité et la co-responsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique.[...] A chaque niveau, le partenariat doit pouvoir se concrétiser autour d'une stratégie commune, d'un cadre collectif d'intervention donnant du sens à l'action urbaine, d'un projet suffisamment mobilisateur pour motiver toutes les parties concernées.

C'est de la construction de ce projet que naît l'identité collective. C'est lui qui contribue à faire exister un territoire qui ne soit pas que le pur espace de la concurrence économique. La gouvernance repose donc sur la construction de projets concertés de développement territorial. L'une des questions essentielles qui se pose alors est celle de l'échelle pertinente d'élaboration de ce projet. La plupart des auteurs s'accordent à dire qu'il faut renoncer à identifier un territoire pertinent d'intervention car il n'existe pas d'échelle territoriale optimale pour favoriser le développement ou promouvoir l'innovation sociale. Les périmètres à considérer sont à géométrie variable en fonction des problèmes à résoudre. Il est vrai cependant que ce sont davantage les liens qui se tissent entre acteurs qui fondent un territoire que les critères physiques de proximité géographique par exemple. vertical, et une redéfinition

des règles et des principes de l'action publique. Ces nouveaux modes de l'action publique sont soit déjà expérimentés, soit restent à inventer. Ils relèvent de plusieurs domaines

### **Gouvernance urbaine et débat public**

La gouvernance urbaine, telle qu'elle a été définie, implique l'établissement de nouveaux partenariats, sur un plan horizontal comme sur un plan vertical.

Les autorités locales ont compris depuis longtemps qu'il était difficile de gouverner sans tenir compte des demandes sociales qui se font jour dans les villes et sans associer les citoyens et les associations locales aux projets qui les concernent. Des dispositifs de participation des habitants aux politiques urbaines ont donc été mis en place le plus souvent à l'échelle du quartier sous forme de commissions locales, de commissions extra-municipales, de comités de quartiers.

La gouvernance implique désormais qu'une citoyenneté se mobilise à l'échelle de la ville ou de l'agglomération, à l'échelle à laquelle se pose tel ou tel problème d'aménagement, de transport, de sécurité et qu'elle ne se limite pas uniquement à une citoyenneté de proximité. Elle devrait reposer sur une véritable participation du citoyen à toutes les étapes de la mise en place d'un projet ou à certaines d'entre elles. Ces étapes sont le diagnostic, la formulation d'un problème, l'élaboration d'une stratégie, la définition de ses objectifs et des moyens affectés, la mise en oeuvre du projet et son évaluation. Il s'agit d'aller au-delà de la simple information et consultation de la population et de parvenir à établir une véritable relation de partenariat avec les habitants afin de rapprocher la décision du citoyen.

Des initiatives dans ce sens ont déjà vu le jour en Amérique Latine, en Amérique du Nord ou en Europe. Les habitants et/ou les associations se voient confier la réalisation d'un projet en partenariat avec la municipalité (exemples : gestion des déchets à Curitiba au Brésil ; budget participatif à Porto Alegre, toujours au Brésil) ou bien prennent directement en charge la production de biens et de services (exemples : autoconstruction collective de logements en Afrique du sud ; création d'un espace public par les habitants à Seattle).

L'adhésion des habitants aux projets qui les concernent est essentielle mais pose la question de leur représentation. La citoyenneté s'exprime en général par le regroupement d'individus au sein de structures associatives qui défendent des intérêts organisés. Mais tout se passe aujourd'hui comme si ce type de représentation légale était galvaudé et n'avait plus la légitimité suffisante pour exprimer les intérêts collectifs. De nouveaux lieux de débat public, de nouveaux espaces publics d'élaboration de projets, de nouvelles formes de médiation

doivent être expérimentés afin que les citoyens et les représentants de la société civile puissent se rencontrer, confronter leurs intérêts, délibérer et participer à la décision.

### **Les instruments de l'aménagement, entre le public et le privé**

Les acteurs privés (banques, entreprises, prestataires de services urbains) sont devenus, depuis longtemps, des acteurs incontournables des politiques urbaines locales. Ils ont régulièrement collaboré avec les pouvoirs publics sous des formes diverses dans le champ du développement et de l'aménagement urbain. Le processus d'intégration européenne, la mondialisation, la montée en puissance des villes et le développement de la concurrence entre elles ont accru le rôle joué par le secteur privé dans la gestion des affaires publiques. Les partenariats public-privé se sont multipliés rapidement dans les projets urbains dans la plupart des pays d'Europe.

L'enjeu actuel est de parvenir à concilier la logique des élus et celle des chefs d'entreprises, qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes horizons temporels, ni les mêmes mécanismes d'action et ce à une époque marquée par l'incertitude et la rareté des disponibilités financières. La gouvernance suggère en fait d'imaginer de nouvelles formes de partenariat tant en matière de montage financier et technique des projets que de conduite des opérations et de gestion des équipements. Pouvoirs publics et secteur privé doivent parvenir à s'entendre sur des projets communs propres à déclencher des dynamiques urbaines sans que la logique de marché ne prenne le pas sur l'intérêt général et sans qu'il y ait confusion des rôles. En effet, au-delà des entreprises « parasites » et des individus qui cherchent à tirer profit des biens collectifs produits, il existe des acteurs privés et/ou groupes d'intérêts professionnels susceptibles de contribuer à la gouvernance urbaine et d'orienter (du moins partiellement) leurs stratégies de manière à participer à la production de certains biens collectifs

Les relations entre communes sont marquées à la fois par un élargissement des systèmes de coopération et d'échanges et par une accentuation de la concurrence, la diminution globale des ressources poussant les villes à tout mettre en oeuvre pour attirer sur leur territoire les investissements publics et privés et une population qualifiée. Cette logique de compétition a conduit à l'émergence d'un gouvernement urbain entrepreneurial et à la mise en place de stratégies entrepreneuriales. Cela s'est traduit par le lancement de grands projets urbains modernistes, le développement d'opération de marketing urbain, la recherche de l'amélioration de l'environnement des entreprises et donc par la mise en place de festivals culturels de prestiges, la réalisation de technopole, de vastes opérations de bureaux, de réseaux de communication avancés ; ces opérations se font souvent au détriment d'investissements payants sur le long terme comme les équipements de base, l'éducation ou la formation.

Pour contrer cette tendance, les différents pays d'Europe ont pris de nouvelles mesures législatives au début des années 90 pour relancer la coopération entre collectivités locales et assurer l'équité entre communes. En fait, la question d'actualité la plus brûlante aujourd'hui est celle de la constitution d'une forme institutionnelle spécifique de gouvernement de l'agglomération. Toutes les tentatives de réformes imposées par les Etats ont jusqu'à présent échoué que ce soit au Royaume-Uni, en France, en Espagne ou aux Pays-Bas. Pour Christian Lefèvre, deux conditions doivent être réunies pour que des gouvernements métropolitains trouvent leur place dans le système institutionnel : d'une part, il faut passer d'une institution imposée à une institution négociée, c'est-à-dire à une institution considérée non plus comme un cadre figé de gouvernement mais comme un construit social, produit de l'ensemble des acteurs impliqués sur un territoire donné ; le gouvernement doit donc être basé sur une identité métropolitaine, ce qui le rend apte à être légitime. D'autre part, il convient de maintenir les autres niveaux territoriaux d'appartenance, en particulier de maintenir l'institution communale.

La réalisation de la coopération intercommunale au sein des agglomérations pose un certain nombre de problèmes qui ont trait principalement à la question des échelles pertinentes de gestion. Quoiqu'il en soit, il est important de progresser dans cette voie pour éviter que ne s'accroissent les fractures et les écarts entre territoires et que ne soient gaspillées des ressources rares (financières, humaines, naturelles, ...). Les formes de cette coopération sont encore à inventer et à expérimenter.

Traditionnellement, interviennent sur un même territoire des décideurs publics situés à différents niveaux institutionnels. Les rapports entre toutes ces autorités sont essentiellement fondés sur le partage des responsabilités et la répartition des compétences. L'autonomie plus grande des collectivités locales à l'égard de l'Etat et l'ouverture européenne ont modifié ces rapports. On assiste d'une part à une multiplication des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales et d'autre part au développement de relations directes entre les collectivités territoriales et les institutions de l'Union européenne.

Aujourd'hui, l'enjeu est de parvenir à concilier les priorités nationales et européennes et les initiatives locales et à trouver une nouvelle articulation entre les politiques menées à différents échelons. En effet, la répartition des compétences entre les différents niveaux ne semble plus à même de répondre au mieux aux différentes préoccupations territoriales. L'heure est semble-t-il davantage au partage des responsabilités et à la conjugaison des efforts. D'autre part, il est important que se combinent désormais l'approche « top-down », descendante et l'approche « bottom-up », ascendante et que ces deux démarches se fécondent l'une l'autre. Il importe donc de créer les moyens, les lieux, les procédures permettant d'assurer cette articulation entre les deux approches.

## Les nouveaux visages de la gestion publique locale

Les défis qu'ont à relever les pouvoirs publics incitent au développement et à la mise en pratique de nouveaux modes d'intervention au sein même des institutions. Il ne s'agit pas de remplacer les modes classiques de l'action publique et du contrôle politique mais d'intégrer de nouvelles procédures, de développer de nouveaux savoir-faire, d'organiser différemment les services afin que la gestion des affaires publiques soit plus efficace et que les institutions remplissent mieux leurs missions.

Il est important par exemple de développer au maximum des approches transversales, prenant en compte l'ensemble des interactions entre les différentes politiques. La logique par projets devrait se substituer à une logique purement sectorielle. Cela implique de penser le développement de la ville, la politique urbaine dans sa globalité et non comme une superposition d'actions sans beaucoup de liens entre elles. Il s'agit également de développer la réflexion prospective afin de mieux guider l'action publique sur le long terme et ce d'autant plus que l'avenir se révèle incertain. Les villes et agglomérations doivent veiller à l'articulation de leurs actions à court terme et de leurs actions à long terme et faire en sorte que les premières soient au service des secondes et qu'il n'y ait pas de contradictions entre elles. La planification stratégique demeure à cet égard un instrument essentiel dans la mesure où elle permet d'inscrire, dans un projet global et cohérent, des perspectives à long terme en matière de développement économique, de développement spatial, de développement social, d'environnement et de peuplement. Cela revient en fait à mettre en application, au sein des institutions publiques, les principes du développement durable.

Comme cela a déjà été mentionné, l'action publique doit aussi être basée sur la concertation entre tous les partenaires d'un projet de territoire. Il s'agit donc de mettre en place des procédures qui permettront de développer des échanges entre toutes les parties, de dégager des problématiques communes, de construire progressivement un consensus et de mettre en forme les propositions de décision. L'évaluation constitue également un outil de toute première importance. Bien conduite, elle peut permettre de mieux cerner la complexité croissante des politiques urbaines, de renforcer la transparence de l'action publique, de former le jugement des citoyens et de nourrir le débat démocratique. C'est une démarche de clarification progressive du sens et des pratiques de l'action collective. Enfin, il convient de développer la capitalisation des savoirs et des savoir-faire et de favoriser l'échange d'expérience afin de promouvoir l'innovation sous toutes ces formes.

En définitive, la notion de gouvernance a ouvert un champ de recherches qui est loin d'avoir été exploré dans sa totalité du fait de son étendue. L'adaptation des modes de régulations de l'action publique aux mutations de cette fin de siècle demeure un vaste chantier qui se poursuivra au siècle prochain. Le vocabulaire, quant à lui, ne cesse de s'enrichir de termes

nouveaux, traduisant par là même un renouvellement des cadres de pensée pour appréhender des phénomènes en émergence. A peine la notion de « gouvernance » a-t-elle été acceptée et traduite en français que se présente déjà un nouveau terme, celui de l'observance !

### **La gouvernance urbaine, divergences et convergences européennes**

Le débat sur le gouvernement des villes occupe une place de plus en plus importante aussi bien dans les revues scientifiques spécialisées que dans les médias en France et à l'étranger. Les villes doivent en effet faire face à des pressions diverses qui les conduisent à adapter leur organisation et à modifier leur mode de gouvernement. Parmi ces nécessités, on peut citer la nécessité de constituer des espaces compétitifs dans la nouvelle donne économique internationale sans pour autant négliger l'environnement naturel, la question du partage des coûts financiers et budgétaires de centralité entre la commune-centre de ces villes et les communes périphériques ou encore l'exercice de la démocratie locale dans des systèmes décisionnels caractérisés par l'éclatement des scènes décisionnelles qui renvoie à son tour à la question de la responsabilité politique

Ces phénomènes se conjuguent pour faire du gouvernement urbain un des défis qui s'adressent à l'ensemble des sociétés, modernes ou non. La réforme du gouvernement des villes n'est pourtant pas une question politique de ces dernières années. Tous les pays ouest-européens dans les années 1960 - 1970 se sont essayés à modifier les structures décisionnelles urbaines en vue les rendre également plus efficaces, mieux adaptées aux nouvelles tendances de l'urbanisation de l'époque. Le bilan que l'on a pu tirer de ces tentatives de réforme est cependant très mitigé.

On constate d'ailleurs que ces dernières années de nouveaux processus réformateurs ont émergé et semblent ne plus reproduire les erreurs du passé : bien souvent ce n'est plus l'Etat (central ou fédéré) qui décide seul de la réorganisation du gouvernement des villes. La réforme est davantage non seulement négociée entre institutions publiques mais également avec les acteurs économiques. On retrouve donc en matière de politique institutionnelle ce que l'on observe dans d'autres champs d'intervention politique et que l'on résume actuellement sous la notion de gouvernance. Globalement, cette démarche pour innovante qu'elle soit par rapport à la situation antérieure pose le problème de l'établissement de coalitions d'acteurs aux statuts divers soutenant des projets de modification du gouvernement urbain et s'agréant autour de porteurs de ces réformes. Cette agrégation n'a bien évidemment rien de « naturel » mais constitue bien un processus politique à part entière.

C'est ce que l'on peut observer dans un grand nombre de métropoles européennes qui peuvent être citées en exemple et servir de références pour analyser la portée des mutations en cours : Lyon, Bordeaux, Stuttgart, Turin, Bologne, Manchester, Rotterdam et la métropole lémanique articulée sur le système urbain composé de Genève et Lausanne. Des villes de rang intermédiaire (entre 0,9 million et 2,5 millions d'habitants) à l'échelle du continent européen et situées dans des contextes institutionnels, politiques, juridiques très différents puisque le panel intègre des Etats centralisés (Grande-Bretagne et Pays-Bas), décentralisés (France), en cours de fédéralisation (Italie), à structure fédérale (Allemagne) ou confédérale (Suisse).

Si toutes ces agglomérations sont confrontées à un même environnement et doivent faire face à l'ensemble des questions listées ci-dessus, toutes les villes ne produisent pas les mêmes réponses : par exemple, Lyon, Stuttgart, Bologne ou Rotterdam se sont lancées dans la création de nouvelles institutions métropolitaines ; Manchester a par le passé mis l'accent sur l'ouverture du système de production de la ville aux acteurs privés et tente actuellement de réactiver le *Greater Manchester* comme institution de rang intermédiaire entre les communes et l'Etat. A l'inverse, Turin et la métropole lémanique ne semblent connaître aucune tentative de réforme du gouvernement urbain. De plus, dans bien des cas, les tentatives de réforme se sont soldées par des échecs ou n'ont pas abouti.

Quels sont les facteurs de réussite ou d'échec des réformes du gouvernement de ces huit villes ainsi que les facteurs d'immobilisme qui ont plus ou moins bloqué les changements ? . On peut résumer les propos qui suivent en considérant que quatre facteurs influent sur les tentatives de réforme : la reconfiguration des relations intergouvernementales que connaissent bon nombre de pays européens ces dernières années, la position des élites locales dans les partis politiques, la nécessité pour les réformateurs locaux de recourir à l'histoire et de réutiliser des tentatives de réformes anciennes, enfin l'agrégation du milieu économique local aux démarches réformatrices. S'il est si difficile de réformer le gouvernement des villes, c'est que non seulement ces quatre facteurs forment système mais de plus qu'ils répondent à des logiques et des temporalités qui leur sont propres.

### **Entre Europe, Etat et région**

Ces dernières années, de nombreux travaux ont insisté sur le fait que les processus de décentralisation dans bon nombre de pays, la construction de l'Europe communautaire et l'europanisation des politiques publiques locales ont conduit d'une part à une fragmentation institutionnelle plus importante qu'auparavant et ayant des conséquences directes sur la capacité de contrôler, de guider l'action publique. D'autre part, il est indéniable que cette fragmentation a été également utilisée par les acteurs locaux pour dégager des marges de

manœuvre qu'ils n'avaient pas avant et investir des champs d'intervention nouveaux comme le développement économique local ou la protection de l'environnement. La reconfiguration des relations intergouvernementales, les modifications institutionnelles, constituent également une opportunité politique pour les acteurs locaux promoteurs de réforme du gouvernement des villes.

C'est ce que l'on observe le plus visiblement dans les agglomérations de Turin et Bologne. En 1990, la Loi 142 sur les autonomies locales instaure une nouvelle collectivité territoriale pour les dix plus grandes aires urbaines italiennes : la cité métropolitaine. Il s'agit de constituer sur ces territoires une autorité métropolitaine élue au suffrage universel direct et disposant de compétences nombreuses (planification stratégique et gestion des grands réseaux techniques notamment). Le fait que la mise en oeuvre de la Loi 142 soit dévolue aux institutions locales contribue évidemment à légitimer l'action des réformateurs locaux. C'est à l'occasion d'une réflexion portée à la fin des années 1980 par les administrations centrales de l'Etat sur la planification territoriale stratégique que la Charte d'Objectifs « Région Urbaine de Lyon 2010 » est lancée. De même, les promoteurs du " Grand Bordeaux " ont tenté d'influer sur le contenu de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire pour tenter d'obtenir l'application de la Loi Paris-Lyon-Marseille. Le cas de Stuttgart constitue un contre-exemple riche d'enseignement. D'une part, c'est la nature même du régime constitutionnel qui relativise fortement le poids de la variable institutionnelle nationale. En Allemagne, l'organisation administrative du territoire au niveau local n'est pas de la compétence de l'Etat fédéral mais des *Länder*. De plus, le projet de création d'une nouvelle institution métropolitaine - le *Verband Region Stuttgart* - est davantage le résultat d'une pression continue de la commune de Stuttgart sur le *Land* de Bade-Würtemberg qu'une volonté de réforme et de rationalisation de l'autorité régionale. L'exemple de Stuttgart permet ainsi d'insister sur la capacité de création d'opportunités de la part des réformateurs métropolitains. Bien souvent, les initiatives procédurales ou législatives des instances de rang supérieur (Etats centraux, *Länder* ou cantons) constituent des instruments de légitimation d'initiatives locales.

On ne saurait donc majorer outre mesure le poids de la variable institutionnelle nationale ou régionale. En effet, les dynamiques métropolitaines ne peuvent se comprendre dans le cadre d'un simple rapport de domination de l'Etat (national ou fédéré) sur les villes. C'est davantage en termes d'emboîtement et d'interdépendance des scènes politiques locales et nationales ou régionales qu'il faut raisonner. Ces dynamiques illustrent finalement les relations d'interdépendance, plutôt que de domination, existantes entre les Etats et les villes ; relations que l'on peut notamment sur la base des écrits de M. Weber ou plus récemment ceux dirigés par C. Tilly et W. Blockman, W. Reinhard, ou P. Blickl faire remonter de la fin du Moyen-Age à la période de transition vers l'Etat moderne au XVIII<sup>e</sup> siècle.

A la faveur de la recomposition dont ils font l'objet, on a eu tendance à considérer que les Etats se vidaient de leur substance, de leur capacité d'intervention, ... ; certains auteurs allant jusqu'à formaliser ce processus dans le cas français à travers la notion d' "Etat creux". Les Etats ne sont cependant pas des institutions comme les autres. Ils disposent d'un élément essentiel pour les réformateurs locaux qui se trouvent très souvent dans une position de dépendance : leur capacité de légitimation à travers la production de lois ou l'allocation de ressources spécifiques.

En ce qui concerne la thématique du gouvernement des villes, l'Etat apparaît, si ce n'est central, du moins incontournable dans la mesure où c'est lui qui valide et légitime les projets réformateurs des acteurs locaux en leur fournissant ou non les ressources matérielles et législatives pour agréger autour d'eux des coalitions locales. Lorsque l'Etat refuse d'octroyer ces ressources, les initiatives locales s'essouffent généralement, voire disparaissent, notamment sous l'effet de la concurrence d'acteurs publics et privés qui sont présents à d'autres niveaux décisionnels et qui sont peu désireux de voir remettre en question un ordre politique local qu'ils ont façonné. C'est ce que l'on observe en France autour des Conseils Généraux, des Conseils Régionaux et de leur équivalent en Italie (Province, Région), aux Pays-Bas (Province), en Grande-Bretagne (échelon régional en cours de constitution), des *Kreise* en Allemagne ou des Cantons dans la métropole lémanique.

Le succès des réformateurs à Stuttgart avec la création du *Verband Region Stuttgart* en 1994 s'explique à l'inverse par une implication directe de l'autorité régionale compétente en matière de réorganisation territoriale. C'est le *Land* du Bade-Würtemberg qui va faire pression sur les *Kreise* environnants de Stuttgart pour qu'ils acceptent la réforme territoriale qui fera l'objet d'une loi. Le vote de cette loi est lui même fonction de la constitution d'une coalition régionale entre le Parti Social-Démocrate et les Chrétiens Démocrates de la CDU. En échange de leur participation à cette coalition qui permet à la CDU de rester aux affaires, les sociaux démocrates obtiennent cette loi qu'ils appelaient depuis longtemps de leurs vœux.

Le cas de Stuttgart permet d'ailleurs de révéler l'importance de la variable partisane dans le succès ou l'échec des projets de réforme du gouvernement des villes. La dépendance des acteurs locaux vis-à-vis de l'Etat ne s'explique pas tant en fonction d'une opposition historique et fondamentale entre les Etats et les villes. C'est davantage en termes de processus de recomposition des élites politiques locales, d'affirmation à l'intérieur des partis politiques d'élites urbaines dotées de structures décisionnelles puissantes qu'il faut analyser l'emboîtement des scènes décisionnelles localenationales. Dans bien des cas, les projets locaux n'ont pas été appuyés par les partis de gouvernement, alors qu'ils appartenaient à la même famille politique voire à la même formation politique, car ils risquaient de susciter

l'émergence et l'autonomisation dans les formations politiques d'une élite urbaine représentant la bourgeoisie tertiaire des communes-centre des grandes agglomérations.

Les dynamiques institutionnelles que l'on peut observer dans les métropoles européennes participent indéniablement des stratégies politiques visant à la recomposition du leadership territorial et des partis politiques dont sont issus les réformateurs. L'émergence d'un niveau de gouvernement intermédiaire (entre les collectivités locales de base et l'Etat) participe d'une logique à la fois de différenciation du personnel politique local et d'affirmation par rapport aux partis politiques. Dans certains cas, cette différenciation va jusqu'à une tentative d'autonomisation. Ces stratégies s'expliquent par le fait que les acteurs locaux porteurs de projets de réforme du gouvernement des villes ne disposent généralement pas des deux ressources politiques indispensables au déroulement d'une carrière politique d'envergure : la détention d'un fief local et/ou le contrôle d'un appareil partisan. L'espace métropolitain, les nouveaux référentiels qu'ils véhiculent en termes de rationalisation administrative, de modernisation de la vie politique locale, les projets ambitieux qu'ils veulent mettre en œuvre constituent autant d'opportunités construites par ces entrepreneurs politiques pour faire face au déficit de légitimité traditionnelle dont ils pâtissent.

C'est par exemple à Lyon le cas de M. Noir – membre du RPR – qui en 1989 prend la mairie et relègue au second rang la Démocratie Chrétienne – incarné par le Centre des Démocrates Sociaux – qui dirigeait la ville depuis 40 ans et alors même que le RPR est bien moins implanté localement. C'est également le cas de W. Vitali à Bologne, membre du Parti Communiste Italien puis de son avatar le *Partito Democratica della Sinistra* à partir de 1992, qui va constituer autour de lui une équipe de réformateurs issus comme lui de l'aile centriste du PCI. C'est également le cas de B. Peper, maire de Rotterdam, membre du Parti Travailleuse, doté d'un charisme certain et qui dérange le système politique néerlandais notamment à travers son attirance pour un "présidentialisme à la française". C'est aussi le cas de nombre d'élus de Manchester qui incarnent en fait cette nouvelle génération d'élus locaux issue du Parti Travailleuse anglais sur lesquels T. Blair s'est notamment appuyé pour donner naissance au *New Labour*. Dans ces différents cas, l'évolution institutionnelle et politique nationale a fourni à ces acteurs l'occasion et les ressources politiques pour s'affirmer sur la scène locale en attendant de devenir des personnalités politiques nationales de premier plan.

A l'inverse, c'est bien souvent le « retour » des partis, le contrôle partisan exercé sur les grands maires urbains qui explique, comme dans les cas de Bologne et Lyon, que les initiatives politiques se soient soldées par des échecs.

Enfin, ces entrepreneurs politiques semblent tous avoir en commun de représenter une classe dirigeante issue de la commune-centre des métropoles et de la bourgeoisie urbaine tertiaire. Il s'agit ici d'un résultat de notre programme de recherche qui demanderait à être affiné et

précisé. Il reste qu'à travers des personnages comme M. Noir à Lyon, W. Vitali à Bologne, B. Peper à Rotterdam ou parmi les nouveaux élus de l'institution d'agglomération à Stuttgart, on observe une certaine constance dans les origines sociales et les parcours professionnels des entrepreneurs métropolitains. On ne peut certainement pas comprendre les réactions qu'ont suscité les projets politiques de ces entrepreneurs notamment au sein d'institutions locales représentant les intérêts des communes et des groupes sociaux ruraux (par exemple les Conseils Généraux en France, la Province à Bologne ou encore les *Kreise* environnants Stuttgart) sans faire référence à ce décalage entre des élites urbaines tertiaires et des élus périphériques représentant des intérêts ruraux. Lorsque le système politique local – notamment du fait du mode de recrutement des élus, de leur carrière politique – favorise l'expression des intérêts ruraux, l'évolution du gouvernement urbain s'avère alors problématique. Ce qui se joue aussi à la faveur des dynamiques institutionnelles dans les villes européennes, c'est aussi la lutte pour le contrôle du territoire entre catégories socioprofessionnelles localisées.

S'il existe des opportunités de réforme institutionnelle occasionnées par un emboîtement entre scènes politiques locales et nationales, il existe également des contextes produits par les histoires locales qui rendent le changement acceptable, voire qui le justifient. On rejoint ici les travaux de certains sociologues relatifs à l'existence d'« effet localité » : le local constitue une « matrice » à partir de laquelle les sociétés locales répondent à la nouvelle donne économique. Reste à qualifier cette « matrice », à la détailler. C'est en cela que l'évolution du gouvernement des villes intègre, comme le sous titre de ce colloque le suggère, des éléments de continuité et de rupture. Pour nombre de réformateurs locaux, il s'agit en effet de faire valoir la légitimité de leurs projets en les mettant en regard soit de mode de régulation politiques inscrits dans l'histoire longue des sociétés locales, soit en réutilisant des projets de réforme qui ont existé dans un passé proche.

Les acteurs prônant localement une réforme du système décisionnel de leur ville agissent notamment à travers l'introduction de nouvelles dimensions dans le débat politique local ; le rapport à l'histoire, l'historicité des sociétés locales, en est une. Le registre culturaliste et historique est bien souvent utilisé pour montrer que leurs villes sont par essence adaptées à la compétition internationale des villes du fait de leur histoire respective et de leurs caractéristiques sociologiques.

Ce sont par exemple les cas de Manchester, de Rotterdam ou de Lyon où les réformateurs vont valoir que leurs villes sont, du fait de leur histoire économique, appelées à jouer un rôle de premier plan dans la compétition. C'est aussi le cas de Bologne où l'on s'emploie à montrer que le mode de régulation caractéristique de la « troisième Italie » reposant sur un certain communautarisme et la flexibilité dans la production industrielle constituent de fait des

avantages comparatifs à la fois pour conserver la cohésion du tissu social bolognais mais aussi pour être efficace économiquement.

Dans ces villes la démarche anthropomorphe que les réformateurs locaux utilisent autour de la construction de l'objet " métropole " a pour finalité d'agréger à leurs initiatives le plus grand nombre possible d'acteurs. Par l'usage de l'histoire locale, la ville se transforme en une institution modelant les valeurs et les aspirations de ses habitants. Le changement se justifie par le poids du passé, par l'héritage des sociétés locales. Comment rejeter une proposition mobilisant à la fois les groupes sociaux conservateurs et réformateurs qui structurent les villes concernées ?

La valorisation de pratiques permettant d'agir " efficacement " sur la production urbaine est une pratique systématique. Pour la clarté de l'exposé, on peut distinguer les pratiques politiques et les pratiques administratives même si elles entretiennent des relations étroites. Les réformateurs mettent à profit le travail de mobilisation mené par d'autres acteurs sur la thématique métropolitaine notamment à la faveur de procédures de planification territoriale ou inscrivent leur démarche dans celle de prédécesseurs qui ont marqué la vie politique locale, voire nationale. Dans les différents cas, il s'agit de mobiliser les acteurs locaux en montrant que les réformes ne procèdent pas de ruptures mais s'inscrivent bien dans la continuité de pratiques locales.

De fait, les maires de Bologne et Lyon mettent à profit le travail de mobilisation mené par une « coalition de projet »<sup>1</sup> dès les années 1970 en vue d'ouvrir les deux villes, par le biais de la planification territoriale, à la compétition internationale. Dans les deux cas, il est à noter que les deux « coalitions de projet » sont composées d'acteurs administratifs, techniques et politiques situés à l'époque à la marge du système décisionnel métropolitain. La métropolisation semble constituer initialement une thématique et un champ de controverse investit par des élites périphériques.

Les projets de création du " Grand Rotterdam " ou du *Greater Manchester* s'établissent également sur les cendres d'institutions qui ont existé jusque dans les années 1980. Dans les deux cas, la dissolution, pour des raisons diverses, de ces institutions n'a pas empêché la survie d'une technocratie attachée au thème de la rationalisation de l'action publique par le biais de l'affirmation d'un gouvernement métropolitain puissant et capable de faire valoir des choix collectifs à l'ensemble des acteurs locaux, y compris en utilisant la contrainte.

Dans tous ces cas, les réformateurs valorisent donc des expériences et des modes de régulation politique locaux ayant une relative épaisseur historique. Ils mettent bien souvent à profit des initiatives portées quelques années auparavant, voire quelques dizaines d'années, par d'autres acteurs en réinvestissant par exemple des institutions qui avaient été créées pour répondre à des objectifs très proches des leurs. Les cas de la Région Urbaine de Lyon ou de l'autorité de *Rijmond* à Rotterdam illustrent parfaitement ce phénomène de transformation d'institutions marginalisées en ressource politique par les promoteurs de réforme du gouvernement des villes.

Turin et la métropole lémanique constituent en la matière des contre-exemples qui permettent d'affiner l'explication d'ensemble. Ces deux cas sont en effet caractérisés par l'absence de dynamiques institutionnelles. Point de réforme en cours malgré dans le cas de Turin l'obligation, toute formelle, d'appliquer la Loi 142 et notamment les articles relatifs à la création d'une Cité Métropolitaine. L'immobilisme de Turin et de la métropole lémanique peuvent en partie s'expliquer par l'absence de dynamiques métropolitaines passées et pouvant être valorisées par de nouveaux entrepreneurs politiques. Dans les deux cas, c'est à une gestion fonctionnelle du territoire que les pouvoirs publics semblent attachés depuis une trentaine d'années. Selon des principes d'organisation certes différents, il est indéniable que les deux systèmes urbains ont réussi à répondre aux enjeux que posent les problèmes typiques d'un " grand village " c'est-à-dire la fourniture de services urbains sur une échelle spatiale dépassant les limites administratives de la commune-centre. Autre élément explicatif, le poids très important des intérêts économiques dans la structure productive de ces deux villes et la nature des relations qui se sont développées entre les élites politiques locales et les acteurs économiques. Même si elles ne font pas actuellement l'objet de dynamiques institutionnelles aussi fortes que d'autres villes de notre panel, Turin et de la métropole lémanique permettent donc d'introduire un point important dans l'analyse des ressources nécessaires aux réformateurs pour mener à bien à leur action : leur lien avec les intérêts économiques locaux, publics et privés.

### **Présences et influences des grands groupes de services urbains**

Plusieurs éléments sont actuellement avancés pour expliquer l'importance qu'ont pris les acteurs économiques dans la production urbaine : la restructuration internationale du secteur du Bâtiment et Travaux Publics avec l'avènement de grands groupes ayant renforcé leur expertise technique et financière, leur rapprochement avec les entreprises intervenant dans le domaine de la fourniture de services urbains (eau, assainissement, transports collectifs, déchets ménagers, ...), l'existence de capitaux mobilisables dans le domaine de la production urbaine – notamment en provenance des compagnies d'assurance ou encore des fonds de

pension américains –, la recomposition des Etats ou encore la nécessité pour les maires urbains de répondre à des demandes sociales pressantes, ... Cette évolution alimente d'un point de vue empirique la gouvernance urbaine en tant que perspective de recherche analysant les politiques urbaines non plus uniquement à travers une prise des seules interventions des institutions publiques mais dans l'interaction de celles-ci avec les intérêts économiques et les structures mixtes comme les sociétés d'économie mixte<sup>2</sup>.

Certains chercheurs ont ainsi avancé l'idée que la structure locale des intérêts privés a une incidence forte sur l'établissement de coalitions entre institutions publiques et intérêts économiques. Par ailleurs, P. Le Galès montre que la " structure des intérêts privés, telle qu'elle existe dans les villes européennes, est dans une certaine mesure solidaire ou dépendante des traditions nationales et qu'elle révèle une diversité cohérente qui ne peut absolument pas être limitée par un quelconque processus uniforme de globalisation ”.

Le comportement des intérêts économiques par rapport aux dynamiques institutionnelles qui travaillent les agglomérations de notre panel s'avère en effet très varié : si dans certains cas, ils sont à l'initiative même des dynamiques (comme par exemple à Bordeaux, à Stuttgart, à Manchester ou à Rotterdam), dans d'autres ils adoptent une attitude plus réservée (comme par exemple à Lyon, à Bologne, au sein de la métropole lémanique) ou sont absents du débat (cas de Turin). Cependant, constatant de nettes différences à l'intérieur d'un même pays, la variable nationale ne saurait donc être considérée comme discriminante même s'il convient de ne pas abandonner cette piste de réflexion. La formation du capitalisme dans les villes, l'histoire sur le long terme des relations entre institutions publiques et intérêts privés dans le domaine du développement économique s'avèrent avoir une incidence directe sur la capacité des agglomérations urbaines à donner lieu ou non à un « partenariat », une coalition public/privé.

L'organisation des intérêts économiques urbains s'avère très différent d'une ville à une autre. Si la représentativité est une question difficile, il reste que le niveau d'agrégation des acteurs privés constitue un élément essentiel pour comprendre leur poids politique et leur influence sur les dynamiques affectant le gouvernement des villes.

Stuttgart, Lyon ou Bordeaux sont des villes où le patronat local s'est organisé depuis longtemps autour des Chambres de Commerce et d'Industrie. A l'inverse, à Bologne la situation est caractérisée par un éclatement des structures représentatives du patronat local entre le secteur des Coopératives dont bon nombre étaient contrôlées par le PCI, la Cofindustria qui représente les grandes entreprises industrielles et l'Associazione delle

Piccole Industrie regroupant un grand nombre de PME/PMI s'étant créées depuis les années 1980 et qui contribuent de manière significative à l'économie locale. Le cas de Manchester est proche de celui de Bologne car on y observe une nette tendance, notamment du fait du débat actuel sur la régionalisation, à la fragmentation de l'organisation des intérêts privés entre un patronat urbain et un patronat régional. Pour Turin et Rotterdam, l'organisation des intérêts privés n'a pendant longtemps pas constitué une question pertinente : la Fiat à Turin et le Port à Rotterdam représentaient du fait de leur poids dans la structure productive des deux villes les seuls acteurs économiques « pertinents ».

Ce niveau d'organisation explique en partie la dépendance plus ou moins forte des porteurs de réformes métropolitaines vis-à-vis des intérêts économiques locaux. Dans certains cas en effet, le projet de réforme du gouvernement urbain est initié par ces instances représentatives du patronat local en regard d'une situation qu'ils considèrent comme problématique. Lorsque leur niveau d'organisation est élevé, elles contribuent alors fortement à mettre à l'agenda politique local le problème métropolitain. C'est le cas du projet de constitution du " Grand Bordeaux " lancé par la Chambre de Commerce et d'Industrie en réaction au blocage du système décisionnel de la Communauté Urbaine notamment sur le dossier du métro. Situation semblable à Stuttgart où le président de la CCI met en demeure les institutions publiques d'apporter des réponses institutionnelles à la crise économique que connaît le Bade-Württemberg à partir du début des années 1990.

La perspective est inversée lorsque l'initiative n'est pas portée par les intérêts économiques. Les réformateurs doivent alors se livrer à un travail de mobilisation et faire la preuve de leur capacité fonctionnelle à réorienter certaines ressources dans le sens des intérêts des instances représentatives du patronat local. Les procédures de planification territoriale stratégique sont construites alors comme des opportunités de mobilisation. C'est notamment le cas de la révision du schéma Directeur de Lyon et de la réalisation du document " Lyon 2010 ". Même tentative de mobilisation autour du *Piano strategico* à Bologne et du *City Pride Initiative* à Manchester. Ce n'est pas tant le contenu de ces documents qui importe, il est en général bien mince en termes de réalisations concrètes. Par le biais de la production de symboles, de références collectives, il s'agit davantage de créer les conditions cognitives à l'établissement d'une coalition entre intérêts publics et privés.

La production de sens, l'affirmation de valeurs collectives ne suffit cependant à générer un comportement coopératif. Dans certains cas, la planification stratégique se cantonne à un exercice incantatoire qui ne suscite pas de mobilisation d'ensemble. Pour expliquer les différences locales, il faut replacer les relations entre institutions publiques et acteurs économiques locaux et la construction d'une coalition entre les deux pôles dans leur épaisseur historique. Cette coalition est certes souvent justifiée en regard de la nouvelle donne

économique internationale et des nouvelles conditions de production de la ville en général. Elle reste cependant un processus problématique qui intègre des types d'échange politique locaux aux contenus divers. La légitimité des réformateurs métropolitains s'exprime notamment dans leur capacité à intégrer dans leur stratégie cet échange politique et à en respecter les règles.

Par exemple :

c'est la stratégie de conquête de la mairie et de la Communauté Urbaine de Bordeaux d'A. Juppé. Cette stratégie est couronnée de succès notamment parce qu'elle réactualise des recettes politiques qui ont fait le succès du "système Chaban". Soutenu en ce sens par le patronat local, A. Juppé endosse ainsi la fonction de maire développeur, de courtier du développement local qu'avait rempli en son temps J. Chaban-Delmas. Il utilise pour cela les mêmes « recettes » politiques : la captation de ressources détenues par l'Etat du fait de sa position à l'intérieur du parti gaulliste et surtout en raison de son poste de Premier Ministre. Cette stratégie du changement dans la continuité va transformer le contenu de la dynamique métropolitaine. D'une réflexion sur les institutions locales et la réforme de la Communauté Urbaine, le débat se déplace sur la capacité d'A. Juppé à réactualiser un mode de régulation politique local associant consensus interne entre les maires de l'agglomération et affirmation du leadership du maire de Bordeaux dans la promotion des intérêts de la ville à l'extérieur ; à Lyon, c'est à l'inverse l'échec de M. Noir à faire accepter par le milieu économique local ce même leadership et globalement à faire valoir sa prétention à produire une politique publique en matière de développement économique. Depuis les années 1970, la CCI a en effet créé une structure de promotion de l'agglomération lyonnaise : l'Agence pour le Développement de l'Agglomération Lyonnaise. Cette structure a été conçue en grande partie en réaction à l'inflexion vers le secteur tertiaire voulue à l'époque à la fois par le maire de Lyon et la DATAR. Au moment de la Charte "Région Urbaine de Lyon 2010", la CCI accepte mal de voir le maire de Lyon non seulement continuer à favoriser le secteur tertiaire mais plus globalement à investir un champ d'action - le développement économique local - sur lequel elle entend maintenir son monopole ; dans un système de représentation des intérêts privés plus fragmenté, c'est aussi le cas du maire de Bologne dont les initiatives sur la Cité Métropolitaine suscitent au mieux la prudence de la *Confindustria* et au pire la critique de l'*Associazione delle Piccole Industrie*. Le développement économique de la "troisième Italie" et de Bologne a été il est vrai historiquement produit par le milieu économique local surtout les PMI, les institutions publiques ayant rempli une fonction d'accompagnement. La création de la Cité Métropolitaine vient remettre en question cette règle de l'échange politique local en faisant craindre aux intérêts privés un renforcement de la bureaucratie et une centralisation des ressources politiques sur la personne du maire de Bologne à qui les dirigeants des PME/PMI dénie toute compétence en matière de développement local ;

à Rotterdam, le principal acteur du développement économique local reste le Port qui est une institution publique. Cette différence de statut n'est cependant pas discriminante et n'induit pas une différence par rapport aux villes où les agents du développement local sont des institutions privées. En effet, la réforme portée par l'Etat néerlandais au début des années 1990 en vue d'intégrer davantage les acteurs privés dans les politiques urbaines – notamment de requalification de certains quartiers – a été mise en œuvre avec beaucoup de difficultés à Rotterdam c'est-à-dire dans une ville où les politiques publiques sont historiquement coproduites par deux institutions publiques : les collectivités locales et le Port.

L'importance des relations entre acteurs économiques locaux et entrepreneurs politiques s'observe également dans le cas de Turin. Les difficultés à composer au cours de la période actuelle une coalition entre les institutions publiques et acteurs privés sont explicatives de l'absence de réforme du système décisionnel métropolitain. En effet, entre 1986 et 1996, la Fiat a réduit ses effectifs de 96 000 à 46 000 salariés. Dans le même temps, l'entreprise a délocalisé une partie importante de sa production. Son internationalisation distend les liens qu'elle entretenait avec capitale du Piémont et avec les institutions publiques locales. La structure productive de l'agglomération turinoise connaît actuellement un processus de transition vers une économie locale de type post-industrielle largement portée par le secteur tertiaire. Pour l'instant, ce secteur d'activités très hétérogène n'a pas encore réussi à se structurer et à se constituer en "partenaire" pour les élus locaux. Cependant, le processus de privatisation des services urbains lancé depuis quelques années à Turin pourrait favoriser à terme la construction d'une telle coalition avec l'émergence de groupes privés prestataires de services et entretenant un rapport "intéressé" avec le territoire métropolitain.

La formation du capitalisme métropolitain, le rôle historique des institutions publiques dans le développement économique local, de même que l'existence de périodes de récession contribuent à stabiliser ou au contraire à remettre en question des formes contingentes de relations entre institutions publiques et acteurs économiques, publics ou privés, dans les villes. C'est la nature de ces relations sur la longue durée et leur confrontation à une nouvelle donne économique internationale marquée par la compétition des territoires qui alimente positivement ou négativement les tentatives de réformes du gouvernement des villes. Elle favorise ou au contraire rend difficile la constitution de coalition s'agrégeant derrière les projets de réforme qui se traduisent sous une forme institutionnelle ou non.

### **Echec et réussites des métropoles européennes**

Au terme de cette présentation, le bilan que l'on peut dresser des dynamiques institutionnelles dans les villes européennes ne peut être que mitigé. Sur huit villes comparées, une seule a

réussi à se doter d'une nouvelle institution, cinq autres ont vu leurs projets s'essouffler ou disparaître et deux ne connaissent aucun projet d'envergure. Malgré le recours à des démarches incrémentales, moins dirigistes, moins autoritaires, valorisant les marges de manœuvre des acteurs locaux et la contingence des systèmes d'action locaux, on aboutit à une situation somme toute proche de celle des réformes des années 1970 menées par les Etats. Alors que d'autres niveaux de décision intermédiaires en Europe – principalement les régions – ont fait la preuve ces dernières années de leur capacité à se réformer, les villes resteraient en quelque sorte confrontées à un problème structurel de gouvernement, toujours en retard sur l'évolution des sociétés modernes.

Ce serait aller cependant trop rapidement que d'affirmer une telle incapacité structurelle. Il convient de ne pas baser l'analyse sur une lecture réductrice des processus de réforme et des dynamiques institutionnelles dans les villes européennes. Il faut surtout se dégager d'une vision positive de la création d'institutions qui ont certes pour avantage de cristalliser un système d'action métropolitain, de promouvoir de nouvelles valeurs mais qui ne constituent que la face immergée de l'iceberg. Ce dont il est plus globalement question c'est la capacité des sociétés locales à dégager des coalitions autour de projets collectifs qui peuvent ou non être ensuite portés par des institutions mais surtout qui sont le fait de leaders. C'est donc bien la question de l'affirmation du leadership politique dans des sociétés urbaines en mutation qui est au centre des débats. Dans cette contribution, l'action des leaders a été envisagée à travers les processus d'agrégation d'acteurs urbains aux statuts très divers (administrations de l'Etat, collectivités locales, intérêts économiques, associations, ...). Cette agrégation au cœur des processus d'action collective est rendue ou non possible par la détention de ressources politiques contrôlées en tout ou partie par les leaders qui doivent également disposer de la légitimité à agir sur l'allocation de ces ressources.

Légitimité et ressources politiques entretiennent des rapports évidents. Méfions nous cependant d'envisager la légitimité comme une ressource comme une autre. Elle préexiste à l'action politique car elle est portée par des institutions, des lois, des croyances qui échappent en grande partie aux réformateurs locaux et qu'ils ne maîtrisent que très imparfaitement. La légitimité ne peut faire l'objet d'un échange politique au même titre que l'information, l'expertise, le budget, ... Par contre, ce qui se joue à la faveur de l'action collective urbaine, c'est la légitimation des leaders urbains, la capacité qui leur est reconnue d'influer sur les règles de l'échange politique local, d'allouer différemment les ressources des institutions publiques, de redéfinir le système de production de la ville en introduisant par exemple de nouveaux acteurs, ... La légitimation est en partie produite par leur insertion dans les sociétés locales. Elle est notamment inscrite dans le processus de sélection auquel ils ont été soumis

pour obtenir le statut d'éligible puis d'élus<sup>3</sup>. C'est aussi à travers l'échange politique que l'on a tenté d'aborder cette question de la légitimation en en faisant un élément constitutif de la relation politique même.

Si certains auteurs considèrent qu'à l'heure actuelle les politiques publiques - notamment urbaines - se caractérisent par l'impossibilité d'établir a priori une hiérarchie entre acteurs, pour d'autres, les élus, du fait de leur rapport au territoire<sup>4</sup> et des ressources politiques nouvelles dont ils disposent, ne seraient pas des acteurs comme les autres. S'ils diffèrent sur certains points, par contre tous ces auteurs partagent l'idée que les acteurs locaux sont suffisamment autonomes et dotés de ressources politiques pour développer une action singulière. Le local comme espace propre de légitimation politique en quelque sorte.

Pourtant, les analyses exposées ci-dessus viennent relativiser cette lecture des dynamiques politiques au niveau des grandes villes européennes. La légitimation n'est pas produite uniquement par la scène locale. L'évolution du système institutionnel des pays européens ces dernières années constitue il est vrai une opportunité dont ont profité bon nombre d'entrepreneurs politiques locaux pour entamer une réforme du gouvernement des villes en tentant de mobiliser et d'agréger autour d'eux, sous une forme institutionnelle ou non, des coalitions d'acteurs aux statuts et aux fonctions variés. L'emboîtement entre scènes politiques apparaît néanmoins beaucoup trop fort, structurant de telle manière les capacités d'action locale pour que l'on puisse continuer à soutenir l'hypothèse de l'existence de politiques locales auto-organisées et donc d'une réforme du gouvernement local par les acteurs urbains eux-mêmes.

A l'opposé d'un certain nombre d'écrits qui tendraient à faire des grands maires urbains de véritables *condottiere* de cette fin de siècle, à la fois stratèges économiques, intégrateurs de demandes sociales et managers d'organisations publiques et parapubliques de plus en plus étoffées, cette contribution met l'accent sur leur très forte dépendance. Cette dépendance s'exprime en premier lieu par rapport aux Etats qui, s'ils ne sont plus les uniques « institutions intégratrices de substitution » d'E. Durkheim, conservent une capacité évidente à sélectionner les instances qui peuvent également prétendre à cette fonction. Or ces dernières années, en France, en Italie, en Grande-Bretagne, le choix s'est systématiquement porté sur l'échelon régional au détriment des grandes villes. La question de ce choix nécessiterait un programme de travail de large ampleur.

La dépendance s'exprime également par rapport aux autres institutions et acteurs de la société urbaine (collectivités locales, intérêts économiques, associations) et surtout par rapport aux partis politiques qui représentent des organes de contrôle très efficaces sur les leaders urbains. Si les entrepreneurs politiques peuvent en partie contrôler la définition des problèmes et l'identification des alternatives (notamment en réutilisant d'anciennes expériences de gouvernement urbain), par contre ils ne maîtrisent que très imparfaitement les éléments proprement politiques notamment du fait de leur position problématique à l'intérieur des formations partisans et de leur contrôle très relatif des logiques d'appareils. Alors que ces dernières années, on avait eu tendance à voir dans les stratégies entrepreneuriales des maires des grandes villes européennes, la marque de leur poids et de leur légitimité politiques, les résultats présentés ici ne peuvent que relativiser ce point de vue. Les villes européennes ne sont pas encore devenues le lieu d'expression et de conquête du pouvoir d'une élite politique hégémonique s'autonomisant par rapport aux autres élites locales et nationales. Elles restent encore traversées par des tensions entre groupes sociaux, entre systèmes de représentations et intérêts hétérogènes produits sur la longue durée qui constituent autant de contre-pouvoirs puissants et efficaces, qui empêchent toute possibilité de voir émerger un modèle de gouvernement urbain unique. Des sociétés locales sans doute mais certainement pas des communautés et encore moins les nouveaux espaces d'agrégation et de mobilisation qui (re-)naîtraient sur les cendres d'Etats incarnant un ordre politique dépassé.

**DEUXIEME PARTIE :    DECENTRALISATION, INEGALITES  
SOCIALES ET INEGALITES SPATIALES**

D'après certains experts, le transfert de pouvoirs aux collectivités décentralisées a pour résultat d'accroître les inégalités sociales et spatiales. En effet, en l'absence d'un mécanisme national de péréquation des dépenses et des redistributions, les catégories les moins favorisées comme les territoires les plus fragilisés s'appauvrissent encore davantage. Cela s'est produit dans différents pays qui ont opté pour des régimes fédéraux après avoir vécu sous le régime de la centralisation

Cette théorie, toutefois, mérite d'être vérifiée. Depuis 20 ans, en France, les différents niveaux territoriaux ont vu leur « portefeuille » d'interventions se développer. Des responsabilités jusqu'alors exercées par l'Etat leur ont été transférées et de nouvelles actions dans le domaine de la solidarité ont été menées. Il est donc intéressant de voir si le processus de décentralisation de l'Etat providence mis en œuvre depuis deux décennies a modifié significativement les conditions de la répartition des revenus et si les inégalités entre les territoires ont augmenté ou, au contraire, ont diminué.

La seconde partie de l'étude aborde trois volets de cette réflexion. Tout d'abord sont mis en perspective les avantages et les inconvénients de la décentralisation des Etat-providence. L'examen de la situation française montre qu'une voie particulière a été choisie dans le partage des compétences entre le pouvoir central et les pouvoirs décentralisés pour la prise en charge des politiques d'assistance. Le second terrain d'observation concerne la politique de la ville. L'action menée dans ce domaine depuis plus de 20 ans illustre les ambiguïtés ou les contradictions qui résultent de responsabilités mal délimitées dont sont respectivement investis les pouvoirs locaux et le pouvoir d'Etat. La question sociale est aujourd'hui devenue principalement urbaine et il existe une vraie difficulté pour faire gérer à part entière les problèmes de l'exclusion par les autorités municipales ou l'agglomération. Enfin, la décentralisation entraîne de nouveaux rapports entre les collectivités territoriales entre elles. A l'intérieur des régions, les disparités de revenu et de chômage entre les différentes collectivités ont connu, depuis 20 ans, des évolutions. A cet égard, le cas de la région Ile-de-France est instructif et il donne l'occasion de compléter l'analyse sur les rapports entre la décentralisation et la dynamique des inégalités territoriales depuis le début des années 1980.

Le versant de l'assistance -ou de l'aide sociale- des États providence contemporains est demeuré longtemps résiduel. Il n'était pas référé aux principes d'égalité et d'universalité qui régissaient les systèmes d'assurance contre la maladie, la vieillesse, le chômage ou les allocations familiales. Résiduel, ciblé et conditionnel : tout opposait cet ensemble de prestations au " droit commun ", différent selon chaque pays mais comparable dans ses intentions et dans ses effets.

Dans leur ensemble -à l'exception notable des États Unis- les régimes d'État providence ne visaient pas à traiter la question de la pauvreté. Or, ce thème de la pauvreté devient, avec

l'accroissement du nombre de personnes éjectées des protections de droit commun dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, une question centrale du fonctionnement des États Providence. Le nombre de bénéficiaires des prestations d'assistance enflé dangereusement ; l'aide sociale n'est plus résiduelle, elle se trouve rattrapée par la question de l'égalité et de l'accès au droit commun. Le thème de l'exclusion illustre bien ce tournant : l'exclusion ne consiste pas dans une fatalité physique, intellectuelle ou économique frappant les familles et les individus des classes populaires ; elle est, en France, très étroitement indexée sur les difficultés d'accès aux protections de droit commun consécutives à la montée du chômage, bien sûr, mais aussi aux emplois " atypiques " dont la croissance rend marginal (en tendance, tout du moins) le modèle de l'ouvrier masculin de l'industrie employé à vie, sur lequel s'étaient fondées les protections de droit commun. Les États providence se trouvent alors confrontés au dilemme suivant : comment maintenir des protections " universelles " sans peser sur les budgets publics outre mesure, tout en prenant en charge ceux qui, de plus en plus nombreux, se trouvent éjectés de ces régimes de droit commun et relèvent de l'aide sociale ? ou, autrement dit, comment faire participer l'assistance de la logique d'égalité qui fonde les États providence ?

Pour répondre à cette question, après une période d'intense centralisation de l'aide sociale -qui, en France, connaît son apogée au début des années 1970, les États providence "occidentaux" sont tous entrés dans une phase de décentralisation. Alors que ce processus se justifie, là par des motifs de contrôle et de responsabilisation des bénéficiaires de l'aide sociale, ailleurs par un souci de performance de la dépense, la France paraît faire exception qui, depuis le début des années 1980, a inventé des politiques territoriales (politique de la ville, zones d'éducation prioritaires, insertion), allant au-delà des programmes européens de "revitalisation des quartiers en crise", dans un souci apparent de dépasser les techniques classiques de l'aide sociale pour s'inscrire dans une perspective d'égalité des droits. La solidarité et l'insertion constituent les maîtres mots d'un processus qui se présente, à la différence des pays comparables, plus comme une territorialisation de l'assistance que comme une décentralisation.

Il y a lieu d'amorcer une relecture de cette "préférence centrale pour le local" pour tenter de comprendre quel est le fondement de ces nouvelles nomenclatures du social débouchant sur de nouvelles pratiques d'administration de l'assistance et esquisser une critique de leur prétention à constituer un dépassement des catégories et des techniques classiques de l'assistance.

## 1 - La décentralisation et les politiques de solidarité

Il est trompeur d'amalgamer, sous le même vocable d'État providence, des régimes aussi divers que les États providence européens qui déploient un spectre large de protections générales (ou universelles) et le welfare state nord américain. Ce dernier demeure résiduel, subsidiaire et ciblé, cantonné dans le seul domaine de l'assistance pour laisser à la sphère de l'entreprise les systèmes de protection sociale.

Il est cependant patent que sur un plan au moins, celui de leur échelle territoriale, ces différents régimes paraissent, depuis le milieu des années quatre-vingt, conclure un cycle plus que cinquantenaire de nationalisation de l'assistance. Ce cycle avait conduit à arracher l'assistance de ses critères, de ses budgets et de son administration aux autorités locales, traditionnellement compétentes en ce domaine. La constitution de l'édifice fédéral d'assistance américain comme l'histoire récente des politiques d'assistance françaises illustrent ce processus de nationalisation. qui voit le droit subjectif se substituer aux secours, les barèmes normés d'éligibilité prendre la place de la connaissance sensible et individualisée, les budgets nationaux se superposer aux dispositifs locaux de bienfaisance.

À l'instar de ces deux régimes, la plupart des pays occidentaux se sont préoccupés d'enserrer l'action sociale dans un réseau dense de règles, de telle façon qu'elle échappe à la subjectivité supposée des "acteurs locaux" -et, notamment, des élus locaux. Cette nationalisation de l'assistance aboutit à ceci qu'il devient de plus en plus difficile de la distinguer réellement de l'assurance, à ce point que certains, pourtant farouches partisans de cette distinction, s'interrogent désormais sur sa pertinence.

L'augmentation du chômage, les errements du modèle salarial, les limites puis les restrictions qui touchent les régimes d'indemnisation du chômage amènent progressivement à partir du début des années 1980 une population nouvelle aux guichets étatisés de l'assistance. La logique du handicap qui gouvernait jusqu'alors les barèmes d'admission à l'aide sociale et les critères d'éligibilité aux minima sociaux ne permet plus de caractériser ces nouveaux bénéficiaires. Valides invalidés, ceux-ci ne peuvent plus être saisis dans les catégories classiques de l'aide sociale, habituée à traiter des déficits mesurables ou des pauvres par héritage. Au moment où comme la plupart des pays européens, la France réalisait le bouclage de son système de protection sociale, l'État providence se trouve donc confronté à une clientèle qui relèverait normalement de ce régime mais que les mutations du salariat renvoient vers l'assistance.

Selon des rythmes et en utilisant des procédés de justification divers, la plupart des régimes providentiels opèrent alors un renversement du processus historique de nationalisation de

l'assistance : on assiste au contraire à un processus de décentralisation généralisée. Aux USA, la réforme de l'aide sociale, votée par un Congrès Républicain et promulguée par un Président Démocrate en 1996, après celle de 1988 confie des responsabilités importantes aux États dans l'administration de l'aide sociale, en les responsabilisant notamment sur le contrôle des bénéficiaires, l'effectivité des contreparties exigées et la diminution globale des dépenses d'assistance. Aux Pays-Bas, le souci d'efficacité dans l'insertion professionnelle des chômeurs, conduit le gouvernement, dès 1988, à confier aux communes la possibilité de couper les minima sociaux si leurs bénéficiaires, classés suivant des critères stricts d'employabilité, refusent l'emploi ou la tâche d'utilité collective qui leur est proposée.

Dans ces deux pays de manière assez claire, moins évidemment dans d'autres, la décentralisation de l'assistance est concomitante de deux processus complémentaires. D'une part, les États providence se montrent de plus en plus pressants envers les bénéficiaires, en exigeant d'eux des contreparties (ce que les Américains et les Britanniques nomment *workfare*, *learnfare* ou *wedfare*) ; cette exigence peut être dictée par un souci de moralisation faisant peser sur les bénéficiaires le soupçon permanent ou bien par un souci d'efficacité afin d'éviter, comme aux Pays-Bas, la "trappe" du chômage de longue durée. Elle n'en entraîne pas moins un durcissement des critères et des conditions d'accès à l'aide sociale. D'autre part, les régimes nationaux délèguent aux collectivités locales le soin de juger elles-mêmes de la situation du bénéficiaire, d'opérer les contrôles voire d'administrer les sanctions exigées. Cette logique peut procéder d'une "décharge" de responsabilité, les gouvernements préférant ne pas administrer eux-mêmes les sanctions qu'ils énoncent ; elle peut aussi procéder d'une méfiance des gouvernants envers l'appareil d'État en charge de l'administration de l'aide sociale, toujours suspect d'être un facteur d'inflation des dépenses pour des motifs corporatistes.

### **La république et la solidarité**

Seule la France semble déroger à ce processus en voie de généralisation, la logique d'assistance se diffusant dans l'ensemble de l'appareil étatique d'intégration sociale. L'école, le logement, la santé, la sécurité se trouvent progressivement confrontés à des populations qui ont théoriquement droit aux prestations communes mais qui n'y accèdent pas. Les cas du logement et de l'école sont à cet égard exemplaires qui, chacun, subissent une "démocratisation" progressive -à mesure que se lèvent les barrières et les filtres sociaux qui en contrôlaient l'entrée- et qui, par contrecoup doivent traiter une compétition sociale interne inconnue jusqu'alors (les phénomènes de gentryfication et de filtrages sociaux affectent aussi bien l'école que le logement social). Pour garantir l'égalité, ces grands secteurs de l'intégration se trouvent conduits à incorporer, en leur sein, des dispositifs d'assistance. La décentralisation et la territorialisation apparaissent alors à la fois comme les leviers d'une diffusion de la

logique d'assistance à des secteurs qui, jusqu'alors, déléguaient ce registre d'action publique aux personnels spécialisés (travailleurs sociaux) et comme les moyens de dépasser les formes classiques de l'assistance en les diluant dans les prestations de droit commun. La décentralisation de l'aide sociale et des politiques d'assistance n'est donc jamais présentée en France comme un moyen d'économie globale, pas plus qu'elle n'est argumentée à partir de l'enjeu d'un contrôle rapproché des populations bénéficiaires (Commission d'évaluation du RMI, 1993). Elle se présente au contraire comme un outil de démultiplication de l'État providence, d'approfondissement des droits subjectifs et de dépassement des catégories traditionnelles de l'assistance, considérées comme obsolètes

Certes, la décentralisation correspond à une dévolution effective des compétences d'aide sociale aux conseils généraux (1984). Cependant, outre que cette dévolution demeure fermement encadrée par le régime légal national, elle s'accompagne, à partir du début des années quatre-vingt, de programmes conventionnels ou contractuels, liant l'État aux collectivités locales autour de notions nouvelles qui suggèrent un dépassement de l'assistance classique : l'insertion, la solidarité, le développement social. Cette décentralisation encadrée et conventionnelle ne correspond pas, dans l'esprit de ses architectes, à un déni de responsabilité de la part de l'État providence. Au contraire, elle s'affiche comme un moyen de la démultiplication de son efficacité par la mobilisation des autorités locales sur les objectifs nationaux. Par le jeu des conventions, les collectivités territoriales se trouvent invitées à participer à l'élaboration même des politiques nationales de solidarité, d'insertion ou de développement social, à coproduire, avec les services de l'État, des normes locales qui donnent corps à des orientations nationales souvent plus procédurales que substantielles. La confrontation, dans le cadre de la relation contractuelle, des "enjeux" portés par les représentants de l'État et ceux des collectivités locales est censée tendre vers la production d'un "bien commun territorial". Ainsi l'État ne se désengage pas mais affiche au contraire une palette élargie de registres d'intervention ajoutant l'animation à la régulation et à la redistribution.

La décentralisation de l'assistance ne correspond pas non plus à une mise sous condition des droits subjectifs. La mention de la contrepartie, très timide dans la première loi RMI (1989), a disparu du texte de la seconde (1993). La décentralisation en ce domaine s'affiche comme un outil au service de la réalité des droits, de leur approfondissement et de leur plus grande efficacité. Aussi l'insertion, devoir du bénéficiaire à l'origine, est-elle devenue un droit supplémentaire, s'ajoutant à la dette que la société estime avoir contracté envers ses membres les plus faibles. La logique du soupçon et de l'injonction est écartée au profit d'une philosophie victimaire selon laquelle la société est toujours coupable des difficultés que connaissent ses membres. En ce sens, la logique de l'insertion est bien différente de celle du workfare, qui fait peser sur l'individu déshérité le poids de sa propre faute .

La décentralisation de l'assistance s'affiche, enfin et surtout, comme un double dépassement de l'action sociale classique, à la fois dans ses catégories cognitives et dans ses techniques d'intervention. La politique de la ville est exemplaire de ce point de vue, que l'on retrouve aussi dans les dispositifs liés à l'éducation nationale (zones d'éducation prioritaires), à l'insertion (plans départementaux et commissions locales), au logement (plans départementaux et fonds de solidarité). S'agissant de la connaissance des phénomènes, la territorialisation présente la décentralisation et l'analyse à une échelle territoriale très fine (le quartier pour la politique de la ville, la zone d'éducation prioritaire pour l'école, l'arrondissement pour l'insertion) comme le moyen de dépasser les catégories classiques de l'aide sociale, classant les individus selon des échelles de handicap, désormais inopérantes. Le classement des individus doit faire place à l'analyse des situations et des trajectoires individuelles et collectives. L'approche territoriale doit permettre de passer d'une conception de la pauvreté comme état à une conception de l'exclusion comme processus social. S'agissant des techniques d'intervention, le programme des politiques territorialisées vise à assurer le passage d'une action sociale compensatrice de handicaps à une intervention publique "vertueuse", source de développement, de mobilité et de dynamisme du bénéficiaire, du groupe cible ou du territoire considéré. Les professionnels de l'aide sociale ne peuvent, à eux seuls, conduire cette intervention : elle devient transversale, concernant simultanément plusieurs secteurs de l'action publique et, surtout, passe du secret professionnel à l'espace public, de la technicité discrète à la publicité politique. L'assistance se présente alors comme un outil du système d'intégration global -au lieu d'en être, comme naguère, la voiture-balai pour rétablir l'égalité des chances.

Si d'autres pays ont développé des logiques territoriales similaires, notamment en matière de réhabilitation des « zones urbaines défavorisées », nul ne semble avoir poussé aussi loin que la France cette logique de territorialisation des politiques d'assistance et, plus largement des politiques sociales. Si l'on s'en tient à la lettre, le contrat, l'insertion et le territoire composent un programme tout à fait original, organisant à la fois la diffusion de la logique d'assistance et sa dilution .

### **La territorialisation de la solidarité**

Ce programme, cependant, demeure farouchement républicain. Les autorités politiques et administratives, hantées par le spectre de la dérive communautaire n'ont jamais poussé la territorialisation jusqu'à confier aux populations elles-mêmes les subsides et l'autonomie de décision nécessaires à leur propre développement. Bien au contraire, le processus de territorialisation des politiques sociales a fait l'objet plus récemment d'une "renationalisation", marquant la concession républicaine du sceau de la "discrimination territoriale positive".

L'usage de cette notion est récent, son inscription dans le droit plus encore (Loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, 1995 ; Pacte de relance pour la ville, 1996 ; mais la pratique est ancienne, inaugurée par la DATAR dès les années soixante-dix avec ses pôles de conversion et surtout institutionnalisée par l'Éducation Nationale par le truchement des zones d'éducation prioritaires (ZEP). Cette notion émerge dans la première moitié des années quatre-vingt-dix comme un moyen de résoudre le dilemme de la relation entre assistance (territorialisée) et droit commun des protections sociales : elle contribue à transformer la notion d'assistance, pour la mettre " à hauteur " de la " nouvelle question sociale ", en en faisant un moyen de rétablissement de l'égalité et de retour au droit commun des territoires et des groupes sociaux exclus de celui-ci. La discrimination positive territoriale opère donc une transformation du dispositif de territorialisation des politiques sociales en même temps qu'elle jette un doute profond sur sa capacité à accomplir le programme d'approfondissement, de démultiplication et de dépassement de l'assistance qui lui a été fixé. Cette notion joue en effet un double rôle de fixateur et de révélateur. La notion fixe dans le droit la possibilité d'effectuer un "détour inégalitaire pour rétablir l'égalité". Autrement dit, cette notion autorise temporairement la puissance publique à donner plus aux territoires les plus déshérités afin de le remettre à niveau. Ceci, s'agissant notamment des quartiers de la "politique de la ville", s'est d'abord traduit par l'affectation de crédits spécifiques aux zones considérées comme défavorisées ; puis par diverses mesures concernant principalement l'affectation des agents de l'État dans ces territoires en vue d'y renforcer la présence publique et de mieux assurer les prestations d'accès aux droits, d'éducation et de sécurité (décret de 1993). Mais les mesures les plus spectaculaires de discrimination positive ont été prises en 1996, avec le pacte de relance pour la ville qui exonère de charges et de taxes les entreprises s'implantant dans des quartiers déshérités, pour peu qu'ils aient été classés en "Zone Franche" ou "Zone de Redynamisation Urbaine". Mais ce fixateur, par un effet de retournement, révèle les limites d'une telle conception de la territorialisation.

S'agissant, d'abord, du territoire comme nouvel outil de lecture des phénomènes sociaux, mieux adapté à l'analyse des situations et des trajectoires que l'handicapologie traditionnelle, les inscriptions légales liées à la discrimination positive territoriale font apparaître une tout autre destination. L'effort de discrimination positive se devant d'être proportionnel aux difficultés supportées par le territoire, le législateur a dû objectiver et quantifier lesdites difficultés. Comme il est difficile de quantifier des situations et des trajectoires, on s'est rabattu sur des indicateurs d'état. En pratique, ceci aboutit à la construction d'un indice synthétique d'exclusion (ISE) qui agrège, pour chaque territoire concerné des critères descriptifs de sa population -jeunes, chômeurs, sans diplôme en l'occurrence- en les pondérant par la population totale du quartier et les ressources fiscales de la commune. Au-delà de ce caractère composite qui le rend difficile à interpréter, cet indice a surtout pour effet de figer des catégories descriptives comme constituant autant de "handicaps" au titre desquels les

quartiers se trouvent élus aux dispositions dérogatoires de la loi. En outre, cet indice étant rapporté à une échelle nationale, il rend ardue toute mise en relation du territoire et de son environnement -et donc toute analyse de processus. Aussi, avec le Pacte de Relance pour la Ville (PRV), apparaît une double logique, en contradiction avec les effets attendus de la territorialisation : l'analyse des processus et des situations laisse la place à une nouvelle handicapologie territoriale ; le classement national, selon des variables d'état, amorce une "déterritorialisation" des territoires.

S'agissant de l'approfondissement des droits subjectifs et du dépassement de l'assistance par le développement des territoires et l'insertion des personnes, le PRV révèle encore les limites de la territorialisation. Dès lors que les territoires se trouvent définis en fonction du degré de handicaps qu'ils supportent, l'action publique tend, non plus à agir sur les processus, les situations ou les trajectoires mais, bien plus, à compenser les handicaps ainsi délimités. S'agissant des territoires, leur traitement et leur insertion dans la ville ne passe désormais plus par leur "développement", ni par l'inflexion des facteurs urbains globaux producteurs de dévalorisation, mais bien plutôt par la résorption de leurs déficits, afin de les "remettre à niveau". Ces déficits étant principalement liés aux caractéristiques sociales des populations résidentes, il s'agit alors de transformer la sociologie du territoire. C'est le sens, notamment, des injonctions répétées à la mixité sociale résidentielle. Cette logique de substitution du traitement du handicap à l'inflexion des processus trouve des échos dans les activités liées à l'insertion sociale et professionnelle des individus. Qu'il s'agisse de l'emploi ou du logement, nombreux d'observateurs ont noté que les "dispositifs d'accompagnement", incapables de travailler véritablement sur les trajectoires ou les processus d'éviction, se rabattaient sur la réduction de handicaps souvent imaginaires dont l'utilité réside en ceci qu'elle autorise un traitement individuel (ou familial dans le cas du logement) de longue durée (Béhar, 1996a), voire infini. L'insertion devient un état, tout comme l'exclusion. L'exclu en insertion, une nouvelle catégorie statistique.

Enfin, le PRV révèle les limites de la territorialisation comme outil de démultiplication de l'intervention publique, enrôlant les collectivités locales sous la houlette d'un "Etat animateur". Le fait même de devoir inscrire dans le droit et surtout de fixer dans la catégorie statistique des opérations réputées prendre leur essor par la dynamique partenariale tend à démontrer que celle-ci est loin d'être effective. De fait, diverses observations concluent à un effondrement quasi systématique de la relation contractuelle. Cet effondrement peut prendre deux figures symétriques : celle de la délégation pure et simple à la collectivité locale de l'administration de l'assistance, par incapacité de l'Etat à assurer sa propre coordination et à énoncer des orientations crédibles ; celle de la bureaucratisation, de la routinisation de la relation contractuelle par désintérêt politique de la part des collectivités locales. Dans un cas, le

soupçon d'un retour au clientélisme local des bureaux de bienfaisance se fait jour à nouveau ; dans l'autre, il s'agit, avec un autre vocabulaire, du retour de la grammaire du social classique.

### **Justice sociale et justice territoriale**

Certaines des limites ou des contradictions du processus de territorialisation s'expliquent aisément par l'analyse des organisations. La logique d'agrégation de handicaps correspond aux modes de fonctionnement des appareils du social, qu'ils relèvent de l'Etat ou des collectivités territoriales. Elle est bien plus aisée à mettre en œuvre qu'une analyse territoriale de situations et de trajectoires, mettant en évidence les facteurs de risques. Dans l'acception qui lui a été donnée plus haut, la territorialisation des politiques sociales demande un niveau d'expertise que les institutions étatiques du social ne possèdent plus et que les collectivités territoriales n'ont pas encore stabilisé. Le débat, permanent, sur la nature et l'enjeu des observatoires sociaux illustre cette incertitude qui plane sur la notion d'expertise en ce domaine.

Le traitement compensatoire du handicap s'explique par les mêmes facteurs : il est plus facile d'inculquer à un chômeur les disciplines requises pour accéder à l'emploi plutôt que de débattre avec les employeurs sur leurs politiques de recrutement, de qualification et d'organisation du travail ; il est plus facile (en théorie du moins) de disperser les habitants en difficultés, que de s'attaquer aux mécanismes fonciers et immobiliers qui à l'échelle d'une agglomération valorisent ou dévalorisent des territoires. Au-delà de la "facilité", cette logique de la compensation correspond bien aux cultures professionnelles du social et aux exigences du politique : on donne volontiers "plus", car ce plus peut être mesuré et affiché. Il est en revanche plus délicat de plonger dans les boîtes noires pour réformer les mécanismes distributifs ou redistributifs : le gain est incertain et l'effort considérable.

L'effondrement de la relation contractuelle s'explique par la nature du système politico-administratif territorial qui semble n'avoir guère changé en profondeur depuis les analyses du Centre de Sociologie des Organisations. Si certains des analystes de ce courant valorisent aujourd'hui l'Etat "stratège" de la gestion publique territoriale, cette capacité n'a rien de permanent et s'applique inégalement aux différents secteurs de l'action publique. Dans le domaine social, l'Etat se révèle peu à même de réunir ses différents services selon une doctrine cohérente et l'institution d'un sous-préfet à la ville coordonnateur de l'action de l'Etat dans le domaine des quartiers en déshérence a abouti, en pratique, à la relégation de ladite politique dans un rang marginal et subsidiaire au sein de l'Etat local. On est donc loin du retour des Préfets parfois annoncé.

Il semble donc que la territorialisation escomptée n'a pas eu lieu faute d'avoir bénéficié des conditions instrumentales propices. Mais, au-delà, un certain nombre d'interrogations peuvent

être portées sur la nature et la fonction de cette décentralisation de l'Etat providence "à la française".

La première interrogation porte sur le fond : cette territorialisation s'est elle fondée sur un ensemble d'analyses socio-économiques partagées et sur un "parti pris" politique affirmé et discuté ? S'agissant des analyses socio-économiques, la chronologie est claire : les premiers travaux consistants sur la "nouvelle question sociale" (si l'on excepte l'ouvrage prophétique de Maclouf et Murard) ont été publiés à partir du début des années quatre-vingt-dix ; le processus de territorialisation des politiques sociales s'amorce dès le début des années quatre-vingt, et s'accélère aux alentours de 1988-90 (RMI, Loi d'orientation sur la ville, Loi Besson). Il y a donc discordance temporelle entre les politiques et les savants. Ces derniers, d'ailleurs, se sont parfois appuyés sur ce que révélaient les nouvelles politiques pour étayer leurs propos. Ces nouvelles politiques sont donc lancées "en aveugle", sous l'effet de la conviction plus que de l'expertise, comme en témoigne l'extraordinaire faiblesse des éléments d'analyse avancés par les rapports officiels. Mais, surtout, au-delà des intuitions relatives aux vertus de la territorialisation que l'on a rappelées plus haut, ces politiques se veulent essentiellement consensuelles et évitent, la plupart du temps, de prendre un parti clair sur l'enjeu à traiter et sur l'objectif à atteindre. La dimension territoriale des politiques sociales ne fait en général l'objet d'aucune discussion parce qu'elle ne propose la plupart du temps aucun contenu idéologique. La territorialisation est présentée comme un moyen d'optimisation de l'action publique, toujours sous un angle procédural et jamais sous un angle substantiel et discutable. Or, comme le montre l'exemple des pays voisins, la décentralisation ou la territorialisation correspondent le plus souvent à une inflexion dans le contenu, l'orientation et l'enjeu des politiques d'assistance. En France le débat s'est clos avant d'avoir commencé, dès lors que la territorialisation n'apparaissait que comme une modalité technique, un moyen de faire comme avant mais mieux.

Ce caractère purement méthodologique de la rhétorique territoriale entraîne une deuxième interrogation sur la fonction des politiques sociales territorialisées. En effet, si elles ne visent qu'à l'optimisation de l'action publique, sans autre analyse qu'un rappel récurrent à la lutte contre l'exclusion, comment en expliquer le maintien en dépit de leur apparente faible productivité ? Les mêmes quartiers en difficultés sont reconduits de programme en programme, les discriminations positives temporaires deviennent permanentes, l'insertion devient un état en sous équilibre instable, le chômage de longue durée -principale source d'alimentation du RMI- demeure à un niveau inégalé par les pays comparables, etc. Tout inviterait, en bonne logique managériale, à réviser radicalement les modes d'intervention -si il s'agissait d'optimiser l'intervention publique. On fait ici l'hypothèse que, par la médiocrité de leurs résultats, les politiques sociales territorialisées sont utiles. Elles sont utiles aux gouvernements qui peuvent, par ce biais, gérer les catégories sociales les plus précaires sous

l'angle territorial sans jamais avoir à nommer ni le problème ni les hypothèses de solution : le cas de l'insertion territorialisée des bénéficiaires du RMI est exemplaire qui permet d'agir sans jamais questionner ni le système d'assurance chômage, ni la logique des politiques d'emploi. Ces politiques sociales territoriales sont utiles aux collectivités locales qui trouvent souvent le moyen d'approfondir leur emprise territoriale en captant de nouvelles compétences de fait (sécurité, éducation, santé) et en s'assurant la fidélité des organismes parapublics (HLM notamment) et du mouvement associatif local par le jeu des subventions de fonctionnement. Ces politiques sociales territoriales sont enfin utiles à certains bénéficiaires, en ce sens qu'elles permettent, au compte-gouttes, des itinéraires de promotion sociale liées à l'administration locale de la solidarité. La catégorie territoriale, recomposée en catégorie sociale, jette un nouveau "voile d'ignorance" sur les risques sociaux alors que l'ancien s'était déchiré.

Dans cette hypothèse, les politiques sociales territoriales constitueraient un exemple remarquable de ce french pragmatism, à l'opposé des représentations volontiers complaisantes d'un espace public français en proie à de permanents "débats de société". Dans le registre du social, elles auraient la même fonction que celle que la rhétorique républicaine dans celui de l'économique.

Dès lors, on peut revenir sur l'exception française. Elle existe et peut se lire à travers la territorialisation des politiques sociales. Mais cette exception ne consiste pas dans le maintien ou l'extension des garanties historiques, universelles et juridiques de l'Etat providence par la grâce de la territorialisation. Elle consiste surtout à installer durablement dans des situations d'exception des individus et des territoires éjectés du système de couverture des risques de droit commun. La discrimination positive territoriale est bien un détour mais qui ne conduit pas au droit commun. Il s'agit d'un détour de longue durée qui participe à la protection du droit commun face à des interrogations sociales et politiques (encore ?) non formulées. Par ailleurs, la territorialisation des politiques publiques introduit une disjonction permanente entre délibération et action en leur sein. Cette disjonction était classique mais marginale, elle devient constitutive. Ainsi, la France trouve une voie originale pour gérer sa population mise en marge du travail à statut. Cette voie s'inscrit dans la tradition institutionnelle française, que certains ont qualifié de néocorporatiste : en ce sens, les analyses néo-institutionnalistes, tendant à montrer que, face à des problèmes comparables, les différents pays adoptent des solutions différentes en fonction de leur histoire et de leur culture trouvent ici une certaine confirmation

La France semble donc s'être engagée dans une voie singulière de territorialisation des politiques sociales. En dépit des différences dans les options retenues pour sa mise en œuvre - dans le temps et suivant les procédures-, le traitement de la question sociale a paru pouvoir justifier d'un détour par le territoire. Quelle est donc la grille de lecture du rapport entre

question sociale et territoire, qui légitime cet usage du territoire comme ligne de transformation des politiques publiques ?

Derrière le processus de territorialisation des politiques sociales, c'est une lecture en terme d'identité qui semble s'être imposée quant au rapport entre question sociale et territoire : les phénomènes territoriaux apparaissent comme la projection de la question sociale, sa " trace au sol ". Les phénomènes de ségrégation spatiale, de valorisation/dévalorisation des différents quartiers, d'insécurité, d'errance ou de " désaffiliation " qui se manifestent notamment dans les espaces urbains demeurent le plus souvent interprétés comme relevant d'une " localisation " de phénomènes sociaux plus généraux, trouvant leur source dans des mécanismes plus ou moins immatériels tels que la " mutation de l'organisation du travail " ou encore " la transformation des relations familiales ". Dans cette optique, le territoire n'a pas de consistance propre, il agit comme un écran où se projettent les ombres du " social ".

Comment expliquer la diffusion progressive à l'ensemble des secteurs d'action de l'Etat de cette grille de lecture, identifiant question sociale et question territoriale ? De manière hypothétique, on peut considérer que la diffusion de cette lecture tient à l'utilité à la fois technique et politique de ce détour du registre social vers le registre territorial pour traiter de la question des inégalités. Techniquement, ce détour par le territoire s'inscrit dans une logique de gestion de proximité, perçue comme une condition de simplicité et d'efficacité. Politiquement, il permet d'amorcer un processus de différenciation des politiques, confrontées à la croissance des inégalités, sans pourtant remettre en cause les principes républicains d'égalité.

Force est de constater que cette conception de la territorialisation, portée par une rhétorique républicaine de rétablissement de l'égalité et de retour au droit commun, s'est révélé incapable d'accomplir son propre programme. Dès lors, on peut faire l'hypothèse d'une obsolescence de la grille de lecture identifiant question sociale et question territoriale. L'échec tiendrait alors à ce mode spécifique de territorialisation, qui se trouve en décalage par rapport à l'ampleur et la nature des transformations sociales. Dans une société structurée en catégories clairement définies et hiérarchisées, le territoire pouvait fonctionner comme un écran de projection du social. Dans une société en réseau, le territoire ne peut plus assurer ce seul ce rôle, mais s'apparente davantage à une scène sur laquelle se joue et se recompose la question sociale.

Ainsi, l'exclusion (pour utiliser la catégorie véhiculaire) n'est plus un phénomène absolu mais un phénomène relatif : le problème est moins le niveau absolu de pauvreté des habitants de tel ou tel quartier par rapport à la moyenne nationale mais bien plutôt le type de relation qu'ils entretiennent ou n'entretiennent pas avec le reste de la ville ; ceci explique que la situation de certains territoires puisse être aussi grave en Île-de-France que dans des petites villes de province, alors que les premiers disposent d'indicateurs bien plus optimistes que les dernières.

De même, les phénomènes de valorisation/dévalorisation n'ont rien d'absolu : ils sont eux aussi dépendants de fonctionnement de marchés locaux (de l'habitat, du foncier, de l'immobilier d'entreprise) sur lesquels des politiques territorialisées sont possibles. Enfin, les inégalités d'accès aux prestations de droit commun (logement, santé...) dépendent évidemment de l'état du droit et varient selon les catégories sociales mais il se manifestent et se concrétisent dans des situations territoriales particulières fortement indexées, par exemple, sur le fonctionnement particulier de telle caisse d'assurance maladie, sur le tissu médical local, sur la vigueur du monde associatif, etc.

Sortir d'une conception du territoire comme écran de projection du social et admettre qu'il dispose d'une " consistance " propre conduit à reformuler l'enjeu de la territorialisation des politiques publiques. Plus qu'à un détour technique adaptant à la marge ces politiques, la territorialisation pourrait devenir alors un mode de conception et de formulation en situation de l'action publique, la voie de passage obligé pour mettre les politiques de droit commun à hauteur de l'impératif d'égalité. C'est à cette condition que le système d'action publique issu de la décentralisation en France pourra entrer en politique.

### **La gestion urbaine et la solidarité sociale**

La question urbaine peut-elle 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 vingt, 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'origine<sup>1</sup>, 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 accélérée 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 Montereau 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.

### **Une politique à l'échelle des quartiers**

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 ?

### **La lutte contre la concentration géographique de la pauvreté**

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 imposé -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 ?

### **La refondation de la solidarité 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 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 implosé. 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 mythe 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.

## *2 - Les instruments de l'aménagement et la politique de la ville*

Si l'histoire de la Politique de la Ville prête largement à débat, les différents observateurs s'accordent en général sur un point. La Politique de la Ville —c'est à dire en réalité sa forme embryonnaire des années quatre-vingt (développement social des quartiers puis développement social urbain)— marque l'émergence progressive d'une nouvelle méthode d'action publique. Que l'on insiste sur sa dimension " transversale ", sur l'approche " globale " ou sur la relation " partenariale ", les caractéristiques de cette nouvelle méthode convergent toutes autour d'une notion commune : celle de proximité.

### **Eloge de la proximité**

En constituant le quartier d'habitat social comme un objet prioritaire de l'action publique, la Politique de la Ville innove radicalement. Au-delà de la prise en compte des enjeux propres à ces quartiers (dont les " problèmes " apparaissent à la fois plus spécifiques et moins difficiles qu'aujourd'hui), les promoteurs de la Politique de la Ville énoncent un message de portée universelle : c'est à partir, autour et pour le quartier —c'est à dire le terrain— que doit s'organiser l'action publique. En affirmant cela, la Politique de la Ville fait écho à l'air du temps : les années quatre-vingt sont celles de la mise en œuvre des idées des années soixante-dix, autour des exigences de valorisation du local, de décentralisation...

Cette affirmation du rôle fondateur du terrain se veut en rupture avec l'approche technocratique tant décriée des politiques d'aménagement et d'urbanisme. Mais elle prétend aussi prendre le contre-pied du rapport au terrain des politiques sociales. Certes, celles-ci développent par essence, pourrait-on dire, un rapport de proximité à leurs publics. Mais elles organisent pour l'essentiel une relation individuelle dont le ressort collectif se réduit à une catégorisation bureaucratique (les jeunes, les familles monoparentales...) qui va à l'encontre d'une approche à la fois sensible et globale du terrain social sur lequel elles agissent.

Affichant cette posture de rupture radicale, les promoteurs de la Politique de la Ville vont alors développer et modéliser des principes d'intervention —la globalité, la transversalité, le partenariat...— qui sont autant de conditions pour mettre en place une action publique effectivement centrée sur la proximité.

La logique qui prévaut trouve son récit fondateur au travers d'une anecdote identique de ville en ville et à chaque fois singulière : les pionniers de la Politique de la Ville font " découvrir " le quartier à des autorités locales (élus, Préfets) qui n'y ont jamais mis les pieds. Il s'agit bien de faire émerger le terrain comme " catégorie " fondatrice de l'action publique, de le rendre visible aux yeux des décideurs.

Pour construire cette méthode d'intervention inédite qui ne fait plus du terrain l'aval de l'action publique mais son principe organisateur, la Politique de la Ville des années quatre-vingt s'appuie sur de nouveaux acteurs professionnels.

La figure emblématique en est constituée par le Chef de Projet. Les postes de chefs de projet attirent à l'origine des professionnels atypiques qui réinvestissent souvent un passé politique dans ce nouveau " militantisme d'action publique " au carrefour des luttes urbaines et des logiques administratives.

Installé sur le terrain, dans le quartier, organisant collectivement ses forces vives, intervenant en son nom auprès des autorités locales, le chef de projet personifie cette nouvelle approche de proximité dans l'action publique. Partant, il apparaît à la fois comme concurrent et attractif pour ces figures " anciennes " de l'action de terrain que constituent les travailleurs sociaux.

Bénéficiant de moyens et d'un soutien politique fort —tant de l'Etat que des collectivités locales— le chef de projet peut constituer une menace de substitution pour les animateurs ou éducateurs. A contrario, les modes d'intervention qu'il emploie offrent une perspective de renouvellement au travail social. Les travailleurs sociaux sont donc partagés entre le ressentiment et la tentation vis à vis d'un mode d'action et d'un statut professionnel qu'ils investiront largement par la suite.

Mais l'affirmation de l'approche de terrain au sein de l'action publique ne se limite pas à la seule figure professionnelle du chef de projet. Celui-ci organise autour de lui un ensemble d'actions, de dispositifs ou de structures dont le sens ne vaut que par le nouveau rapport au terrain qu'ils instituent, plus proche donc à la fois plus adapté et plus global : maîtrise d'oeuvre sociale lors des réhabilitations HLM, opérations prévention été pour les jeunes, ou régies de quartier.

La Régie de Quartier constitue probablement le dispositif le plus significatif de la dynamique attendue d'une approche de terrain. Le succès des régies de quartier tient à ce qu'avec elles, le

terrain devient à la fois un mode de gestion, pérenne au quotidien, et une forme de réponse simultanée à des enjeux techniques (la maintenance urbaine), économiques (l'insertion professionnelle) et politiques (la relation aux habitants).

Cette injonction de la Politique de la Ville à " agir au plus près " trouve son apothéose au début des années quatre-vingt-dix. On assiste alors à la transposition au cœur même de la sphère administrative, dans la fonction préfectorale, de l'idéal type de l'opérateur de terrain illustré par le chef de projet, avec la figure du sous-préfet à la ville. Alors même que le corps préfectoral constitue de tout temps l'essence de l'action administrative locale, au contact des réalités, la fonction de sous-préfet à la ville est créée pour en renouveler les termes, restaurer la symbolique de terrain du sous-préfet de la 3<sup>ème</sup> République, dans le contexte urbain de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle. Comme le chef de projet, mais pour le compte de l'administration d'Etat, le sous-préfet à la ville se veut alors à la fois l'homme du contact direct avec les habitants, de la proximité au terrain et de l'évocation du terrain au sein de la sphère administrative.

Mais le parallèle s'arrête là. Dix ans séparent le chef de projet du sous-préfet à la ville et en dépit des efforts activistes de tel ou tel, la période vertueuse de la Politique de la Ville s'achève ; son éloignement progressif du terrain en paraît la cause première.

### **Proximité spatiale, distance sociale**

La Politique de la Ville n'a pas résisté à la sortie du laboratoire. Telle est du moins l'assertion récurrente qui traverse les rapports officiels successifs la concernant. Les critiques portant sur la méthode de la Politique de la Ville des années quatre-vingt-dix sont proportionnelles à l'éloge rétrospectif de la méthode fondatrice des années quatre-vingt.

Avec son extension à la plupart des agglomérations françaises (214 contrats de ville), la Politique de la Ville subit deux évolutions simultanées dont tout laisse à penser qu'elles sont corrélées. Elle passe d'une démarche expérimentale à une procédure administrative de gestion de financements et de dispositifs. Elle s'éloigne progressivement du terrain pour se positionner dans la sphère de l'action institutionnelle. Le parcours de ses acteurs est significatif de ce double moment d'éloignement du terrain et d'institutionnalisation.

Les chefs de projet quittent massivement les quartiers. Municipalisés, ils s'installent en Mairie et s'inscrivent dans une logique de professionnalisation collective (associations syndicales...). L'exigence d'un statut professionnel reconnu paraît alors le reflet paradoxal d'un processus de " déqualification ", en regard des fonctions globales qui étaient les leurs précédemment.

Leurs interlocuteurs de terrain, les associations de quartier qui avaient émergé dans la dynamique de la Politique de la Ville, subissent le même processus : largement reconnues, voire médiatisées, inscrites dans des démarches de projet renouvelées chaque année, elles se professionnalisent autour des différents dispositifs d'insertion proposés par les pouvoirs publics et paraissent de moins en moins à même de représenter le " terrain " des quartiers difficiles.

Quant aux sous-préfets à la ville, ils ne résistent pas à la concurrence des sous-préfets d'arrondissement dont la position " de terrain " est largement mieux établie. Sauf exception, ils se voient cantonnés à la coordination administrative des dispositifs sociaux qui se multiplient alors (logement, RMI, urgence sociale...). Au terme de ce processus, le rapport au terrain de la Politique de la Ville a radicalement changé.

Pour les uns, le dispositif qu'elle impose —complexité des circuits de financements, lourdeur du fonctionnement partenarial...— en fait un " obstacle " à la prise en compte du terrain des quartiers en difficulté par les pouvoirs publics. Déqualifiée, la Politique de la Ville doit être abandonnée au profit des politiques sectorielles (santé, éducation, sécurité...) —qu'elle était censée transformer— et qui sont aujourd'hui à même d'entretenir un rapport au terrain à la fois plus direct et plus efficace.

Pour d'autres, plus indulgents, au vu de son éloignement du terrain, la Politique de la Ville se doit de susciter la mise en place de nouveaux acteurs qui la suppléent et l'alimentent, en prise directe avec le terrain. Grands frères, femmes relais, parrains... infinis sont les dispositifs qui, dans l'orbite de la Politique de la Ville, sont à la quête de l'immersion totale dans le terrain.

En quinze ans, la Politique de la Ville semble ainsi avoir inversé son rapport au terrain. Considérée sous cet angle, la Politique de la Ville n'aurait fait que reproduire un cycle banal pour l'action publique : celui de sa bureaucratisation.

Autrement dit, la Politique de la Ville aurait moins changé le rapport de l'action publique au terrain qu'elle n'aurait installé une nouvelle couche de sédimentation entre celle-ci et le terrain.

Cette lecture cyclique de la mise à distance du terrain au travers de la Politique de la Ville a sa pertinence. Pourtant, cette représentation d'une fatalité de l'éloignement bureaucratique peut être singulièrement nuancée si l'on reconsidère la nature du rapport au terrain entretenue par la Politique de la Ville lors de ses heures de gloire des années quatre-vingt.

## Les effets pervers de la proximité

Si l'exigence de proximité, d'un rapport direct aux réalités du terrain était alors unanimement affirmée comme une condition de pertinence et d'efficacité de l'action publique sur les quartiers en crise, cette injonction laissait totalement de côté le sens à donner à ce processus de rapprochement. Agir au plus près, certes, mais pour quoi faire ? Dans quel but ?

S'agit-il, grâce à la proximité, de réparer et compenser les handicaps de ces quartiers, ou à l'inverse de valoriser des ressources négligées ? La proximité est-elle une condition nécessaire pour véritablement identifier les handicaps sociaux, économiques ou urbanistiques de ces quartiers afin de les traiter en imaginant les réponses adaptées à chacune de ces situations de terrain ? Ou la proximité constitue-t-elle une exigence pour que l'action publique détecte la capacité d'initiative du terrain —jusqu'alors ignorée— et qu'elle se mette à son service ?

Pendant dix ans, la dynamique de rapprochement du terrain engendrée par la Politique de la Ville a fait l'impasse sur ce débat stratégique et a suscité une lecture réversible, selon le point de vue idéologique et institutionnel des uns et des autres.

Or, l'évolution en cours depuis quelques années, de certains contrats de ville, au-delà d'une bureaucratisation incontestable tient d'un dépassement progressif de cette ambivalence au profit d'une clarification stratégique. Ce faisant, c'est la question du terrain au sein de la Politique de la Ville, qui change de nature et de perspective. Cette évolution tient principalement à la prise de conscience progressive du renouvellement des enjeux à traiter par la Politique de la Ville. L'extension des phénomènes de précarité sociale et leur prégnance sur le champ urbain signifie non seulement qu'il ne s'agit plus d'une pauvreté résiduelle, mais surtout que l'on assiste à un changement de nature de la question sociale. Celle-ci exprime aujourd'hui principalement le risque de basculement —" la spirale de l'exclusion "— qui peut affecter tel ou tel individu ou groupe social. Il ne s'agit donc plus d'agir au plus près de poches résiduelles, concentrant des " handicaps " ou des ressources sociales ignorées, mais de maîtriser les processus d'étirement de la colonne sociale. Parce qu'il n'y a plus d'effet mécanique d'ascension sociale et de développement urbain en chaîne, l'enjeu consiste à réduire l'écart entre la dynamique des " territoires qui gagnent " et sa contrepartie, le décrochage de territoires dévalorisés. Autrement dit, l'exclusion sociale et spatiale ne constitue pas une catégorie périmétrable, que l'on mesure dans l'absolu et traite sur elle-même, mais une valeur relative, marquée par l'ampleur du contraste à l'environnement.

On comprend dès lors qu'il ne s'agit plus de raisonner en termes d'alternative verticale entre le proche et le lointain, mais selon une approche horizontale, qui, en adoptant à la fois le point de vue de la proximité et de la distance s'attache à maîtriser les processus imbriqués de la valorisation et de dévalorisation des groupes sociaux et des territoires. Dans cette perspective,

le sens donné localement à la Politique de la Ville et la fonction de ses acteurs changent radicalement.

L'enjeu ne consiste plus à rendre visible le quartier. Celui-ci est désormais quadrillé par l'action publique. Chaque administration met en place son dispositif de proximité (contrat local de sécurité, maison de la justice et du droit, plan local d'insertion par l'économie, contrat d'aménagement du temps de l'enfant...) et dispose de " palpeurs sociaux " (médiateurs, femmes relais, grands frères...).

L'injonction à venir sur le terrain n'a plus de sens ; en revanche lui succède une exigence de territorialisation de l'action publique, c'est à dire d'une combinaison des échelles d'intervention, entre le proche et le lointain, afin de contrer les processus de fragmentation de l'urbain.

Figure pionnière de l'action de terrain, le chef de projet n'a plus sur ce plan qu'une fonction résiduelle. Il lui revient davantage de contribuer à organiser les réseaux d'acteurs " trans-hiérarchiques " à même de formaliser cette démarche territoriale.

Ainsi les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), pour traiter un problème de terrain (un groupe d'immeubles, un îlot) ne mettent pas en place un dispositif spécifique de proximité mais un réseau territorialisé, un espace de régulation où cohabitent, chacun à sa place, l'îlotier et le commissaire de police, le procureur et le gardien HLM.

A propos de la question fondamentale des services publics, ce changement de perspective de la Politique de la Ville —non pas dans sa formulation nationale par les pouvoirs publics, mais dans certaines situations locales— du terrain au territoire est particulièrement significatif. Tout au long des années quatre-vingt, la Politique de la Ville a incité à la prise en charge au plus près du terrain, par le milieu associatif, de missions de service public, à la périphérie de ce dernier (régies de quartier, soutien scolaire...). Encore récemment, elle a suscité au sein de la sphère institutionnelle cette fois-ci, via un appel à projets national, la mise en place de " plates-formes de services publics " dont le rôle d'antennes polyvalentes de proximité s'inscrivait parfaitement dans cette logique première de rapprochement du terrain. Pourtant un examen des projets réalisés à ce titre révèle un changement de perspective. Constatant moins un déficit en services sur les quartiers qu'une inégalité de traitement et une inadaptation des modes de délivrance des prestations, nombre de ces projets se sont attachés non à rapprocher mais à recomposer l'offre de services publics, entre les différentes institutions et associations en charge de ces prestations, afin de la rendre plus lisible, et à mettre en place des dispositifs d'accueil et d'orientation facilitant l'accès aux droits sociaux des populations concernées.

Plus globalement, il est aujourd'hui patent que l'affirmation de la fonction d'" intégration citoyenne " que peut remplir le service public passe moins par son immersion dans le social, au plus près du terrain, que par une certaine mise à distance vis à vis de ce dernier. C'est le sens par exemple de la reformulation en cours de la notion d'îlotage policier afin de la dégager d'une certaine dérive vers l'animation de rue durant les années quatre-vingt.

Autrement dit, l'enjeu pour le service public consiste à effectuer sa prestation de façon adaptée, au plus près du terrain, sans pour autant être transparent au milieu local, en lui manifestant une certaine résistance, afin, par une mise à distance, d'incarner un sens commun, la Puissance Publique.

Le mythe pionnier a la peau dure. Parce que toute démarche expérimentale raisonne à une échelle réduite, on a considéré l'action de terrain, l'intervention de proximité comme l'essence de la Politique de la Ville, alors qu'elle ne constituait que le reflet de ses tâtonnements initiaux. Faire du terrain, des quartiers d'habitat social, un enjeu pour l'action publique était un préalable pour la Politique de la Ville. Mais une fois cette condition effective, on ne peut désormais plus confondre la fonction de la Politique de la Ville —réduire les exclusions socio-spatiales— et cet objet préalable —agir au plus près—. L'ambition pour la Politique de la Ville consiste aujourd'hui sans doute moins à la rapprocher du terrain qu'à concevoir et mettre en oeuvre une véritable " gestion " (et pas un simple aménagement) des territoires, c'est à dire une capacité à maîtriser des processus qui font constamment de la dévalorisation, de la mise à l'écart des uns, la condition de la valorisation des autres.

En passant du terrain au territoire, c'est bien à la maturation de la Politique de la Ville, à sa constitution effective comme politique publique que l'on peut assister aujourd'hui.

### **L'aménagement et la question sociale**

Aujourd'hui comme hier, trop souvent les questions comme les réponses, provoquées par la montée des tensions sociales ou des problèmes de marginalité, par celle des phénomènes de violence ou de délinquance sont construites comme s'il s'agissait de manifestations qu'il serait possible d'isoler de la scène sociale, politique ou économique et de traiter en tant que phénomène autonome.

Une fois énoncé le fait que ces manifestations multiples et hétérogènes sont le fruit d'une crise - précaution oratoire, que la majorité des intervenants respecte - l'on glisse vers ce qui est considéré comme "le vif" du sujet sans que ne soient réellement abordées les liaisons, les relations entre des phénomènes visibles d'ordre, ou plus exactement de désordre dans un espace public et la question de la transformation de l'ordre social. Des solutions sont ainsi

proposées pour réduire l'impact de ces dysfonctionnements sociaux ou pour rendre supportable les nuisances provoquées par leur éruption sur la scène publique sans que ne soit analysé et pris en compte le contexte social, économique, urbain et politique dans lequel ces manifestations s'enracinent.

Certes, comme Robert CASTEL a pu le noter, "la question de l'exclusion qui occupe le devant de la scène depuis quelques années est un effet, essentiel sans doute (de l'effritement de la condition salariale) ... mais elle déplace en bordure de la société ce qui d'abord la frappe au cœur ... Il y a une question sociale, et c'est la question du statut du salariat, parce que le salariat en est venu à structurer notre formation sociale presque tout entière".

Sans doute, ces dernières années, la médiatisation de cette notion floue "d'exclusion" était socialement et politiquement nécessaire car, sans un minimum de supports visibles et compréhensibles par tous, il est très difficile de penser ou d'agir la question sociale.

Historiquement, la ou les question(s) sociale(s) se sont ainsi incarnées dans des manifestations politiquement et socialement construites - généralement par les institutions et administrations en charge de l'ordre public - que le (les) pouvoir(s) en place se sont efforcés de juguler, sans jamais réussir d'ailleurs à les réduire par le biais des politiques d'ordre public, construites spécifiquement pour les résorber. Quelques figures ont ainsi marqué ces deux derniers siècles : les mendiants ou les vagabonds durant la période préindustrielle, les ouvriers paupérisés et menaçant pour l'ordre social vivant en périphérie des sites industriels à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Le travail de Louis CHEVALIER a ainsi démontré comment, à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, se transforma - par l'organisation progressive de luttes collectives - le regard que la bourgeoisie "bien-pensante", charitable ou réactionnaire portait sur les "pauvres, alcooliques, dépravés, immoraux et dangereux" ouvriers urbains de l'industrie naissante.

Aujourd'hui, les jeunes et les banlieues, la violence et les incivilités saturent les discours publics et, dans le même temps, masquent les transformations du salariat et ses conséquences qui marquent cette fin de siècle.

Cette focalisation sur des lieux, certaines banlieues, et sur une des composante de la population qui les habitent, les jeunes, principalement ceux d'origine étrangère, s'explique, aisément pourtant semble-t-il, par les modes de régulation qui ont pu être mis en place depuis l'apparition des premiers signes perceptibles d'un rétrécissement du marché du travail des premières conséquences de la réorganisation économique (ou révolution ?) au milieu des années soixante-dix. Les jeunes peu formés entrant sur le marché de l'emploi et les plus âgés parmi ceux déjà intégrés dans le salariat ont été, en France, les premiers et les plus massivement pénalisés par cette remise en cause d'un ordre économique et social, basé sur le contrat de travail à durée indéterminée. Ce choix politico-économique, que fit la société

française pour préserver le statut et la place des salariés adultes, ne sera pas sans conséquence quant à la dégradation des conditions de vie des jeunes, en particulier des moins formés ou de ceux d'origine étrangère. Populations qui sont systématiquement au cœur de tous les débats et polémiques concernant les problèmes d'ordre public.

Et, dès le milieu des années soixante-dix, l'action publique en direction des jeunes s'organise conjointement dans deux champs d'intervention :

des politiques de formation professionnelle puis d'insertion sociale et professionnelle ;

- des politiques de régulation et de défense de l'espace public.

A travers ces politiques qui se poursuivent jusqu'à nos jours, leurs échecs répétés et leurs quelques réussites, se construira progressivement l'image des jeunes et des banlieues qu'ils habitent que nous connaissons aujourd'hui.

Il faut, pour répondre à cette interrogation, dépasser la relation classiquement établie entre la définition d'un ordre public et la délinquance des jeunes telle qu'elle est saisie par les autorités. De même qu'entre l'insécurité perçue et le comportement des jeunes, la population construit une relation en termes de délinquance qui ne respecte pas les définitions officielles tant des infractions ou des délits que de la fonction et l'action policière ou judiciaire.

Le premier point qu'il nous faut aborder concerne l'importance de cette délinquance des jeunes et ses transformations.

Il est certain qu'une rupture est perceptible dans les comportements des jeunes traités par l'appareil judiciaire depuis la fin des années soixante-dix. Rupture dont rendent compte tant les statistiques établies par les institutions policières ou judiciaires sur leurs activités que les rapports ou perceptions des travailleurs sociaux au contact de ces phénomènes ou des jeunes en difficulté. Rapidement et sans entrer dans les détails, il est possible de distinguer, à l'aune de ces différentes sources, deux périodes ayant chacune leurs caractéristiques :

- Dans une première phase 1950-1975/80, progression et domination nette de ce que l'on peut appeler une délinquance d'appropriation, liée à la notion de transgression. Pour les jeunes, le vol simple domine (plus de 80%), dont une bonne partie recouvre les vols de moyens de locomotion, du vélo à la voiture en fin de période en passant par les mobylettes essentiellement pour les garçons et, des vols dans les magasins, pour les filles.

- Une seconde phase, qui se poursuit actuellement, caractérisée par la montée en puissance des coups et blessures volontaires, des vols avec violence, du racket, des viols, etc., c'est à dire des atteintes aux personnes qui étaient extrêmement rares durant la phase antérieure.

Dans la première période, il s'agissait essentiellement d'une délinquance liée à une recherche identitaire : le passage d'un statut de jeune sous contrôle à celui d'adulte autonome ; formes classiques dans une société de croissance, de consommation. La seconde, à l'inverse, est symptomatique d'une société "en crise" où les voies d'intégration sociale et professionnelle dans le monde des adultes sont réduites et où l'opportunité des gains légaux est, pour certaines populations, très peu accessible et où la voie illégale, nous y reviendrons, est valorisée. Cette augmentation de la violence physique dans les rapports sociaux est ainsi, nous semble-t-il, inséparable de la crise de l'emploi et marque une remise en cause du rôle social et économique des formes de l'échange du travail.

Le travail et son échange sur un marché ouvert n'est pas seulement une ressource matérielle mais il est également - nous le voyons sans doute aujourd'hui avec plus d'acuité qu'il y a quelques années, alors que c'était une dimension très présente durant la période d'industrialisation de la France - source d'identité, de reconnaissance sociale et, en particulier pour les jeunes, d'inscription dans un rapport salarial comme voie principale d'accès au monde des adultes.

Ce passage, entre les deux périodes, d'une délinquance de transgression à une délinquance d'exclusion, de survie s'accompagne de surcroît de deux autres phénomènes.

- L'émergence ces dernières années d'une délinquance que l'on pourrait appeler "d'expression" qui fait beaucoup "parler" d'elle, en opposition à la délinquance d'appropriation individuelle de la première phase. "On" brûle les voitures en groupe mais on ne les utilise plus ou peu avec, en particulier, l'exemple médiatisé de Strasbourg durant les fêtes de fin d'année. "On" casse également des locaux mis en place par les pouvoirs publics dans certains quartiers, en principe pour les jeunes ou "on" empêche les moyens de transport à disposition d'être utilisés, "on" dégrade son environnement immédiat : cages d'escalier, boîtes aux lettres, parcs, etc.

- L'apparition de ce que les autorités et certains chercheurs appellent les "incivilités" et sur le statut desquelles nous allons revenir.

Deux caractéristiques sont communes à ces deux nouveaux (?) phénomènes, leur forte localisation mais également le caractère initiatique, conformiste des comportements qu'ils recouvrent et qui explique, sans doute, le fait que les adolescents qui accèdent à ces pratiques sont de plus en plus jeunes. Il s'agirait d'une forme d'intégration, d'un mode de socialisation dans et par un monde à part, à distance du reste de la ville et très enraciné dans le quartier. C'est à dire une reconnaissance sociale, liée à l'acquisition d'un statut vis-à-vis de pairs plus âgés.

Avant de poursuivre sur ce thème, il faut préciser les conditions d'émergence de ce terme d'incivilité. L'utilisation nouvelle de cette vieille notion apparaît tout à fait significative, dans la période actuelle, de la difficulté des politiques publiques à qualifier ces phénomènes, à les prendre en compte et enfin à les traiter. Ce terme, qui connaît un grand succès depuis quelques années, nous semble parfaitement rendre compte du décalage qui existe entre des comportements jugés "a-sociaux" et les moyens utilisés par les politiques publiques pour les réduire. Cette notion "floue" d'incivilité désigne un ensemble hétéroclite de faits qui dérangent et de comportements qui troublent la population sans qu'ils puissent donner lieu à une traduction en termes judiciaires, c'est à dire à une incrimination et donc à l'ouverture d'une procédure par le parquet. Sont ainsi regroupés les incorrections, les conduites plus ou moins menaçantes de certains jeunes, les dégradations, les trafics, les violences verbales, les agressions sonores, les petites transgressions, etc., faits souvent commis par des jeunes en groupe, en bande et qui sont très visibles dans les espaces collectifs publics ou semi-publics.

Ces faits ou comportements produisent majoritairement ce qu'on pourrait appeler des troubles de voisinage mais, pour la majorité d'entre eux, une traduction légale tout à fait précise existe qui pourrait permettre une incrimination, avec des classifications allant de la contravention au délit, c'est à dire de l'amende à la peine de prison.

L'utilisation de ce terme "incivilité" n'est donc d'aucune aide pour décrire ces comportements, ces faits mais elle est par contre parfaitement illustratrice de l'attitude des pouvoirs publics et des difficultés des politiques traditionnelles à gérer un ordre public fragilisé.

Deux éléments pour le comprendre.

- Le premier concerne le rôle et l'efficacité de l'intervention policière et judiciaire face aux comportements des jeunes et au fonctionnement des institutions de contrôle social dans un ou des quartiers stigmatisés de la ville.

Une des caractéristiques communes à tous ces quartiers est la forte concentration de jeunes et d'adultes sans occupation, sans emploi. Un espace résidentiel restreint, conçu comme ayant une fonction unique de reproduction de la force de travail, est "occupé" vingt-quatre heures sur vingt-quatre par des personnes "sans occupation". On pourrait faire à ce propos l'analogie avec l'émergence de cette catégorie des "Sans Domicile Fixe". Une population marginalisée dont la visibilité sociale s'est fortement accrue ces dernières années et qui se définit à la fois par défaut de logements normés et par excès de visibilité dans les centres urbains et, notamment, dans les lieux de passage ou à forte attractivité commerciale et ludique. Tout autant, une partie des jeunes des quartiers d'habitat social, se définit par défaut d'occupation : ils sont hors de l'ordre de l'école ou du travail, et par excès, eux aussi, de visibilité quand ils "tiennent les murs" ou se regroupent dans les cages d'escaliers ou sur les rares espaces verts.

N'ayant plus accès au reste de la ville qui leur renvoie une image négative d'eux-mêmes, ou plus exactement cet accès étant source de stigmatisation, l'identité, la conscience sociale de ces personnes se construit dans et par "le quartier". Pour cette même raison et en réaction, l'introduction d'éléments extérieurs - en particulier les forces de l'ordre - est la plupart du temps vécue comme une agression. A tel point que certains ont pu parler de sécession urbaine.

Cette situation d'occupation sans occupation d'un espace restreint est une des principales sources de la tension existante dans le quartier, celle-ci pouvant provoquer de la violence, violence qui se produit essentiellement à l'intérieur de la cité. Elle se porte principalement sur les jeunes eux-mêmes (tour à tour auteurs et victimes) puis sur les relations intergénérationnelles à l'intérieur du quartier, à moins qu'elle ne s'exprime, en cas de pénétration d'éléments extérieurs, comme une défense collective de l'espace "souillé".

Ces actes de violence ne sont pas, dans la majorité des cas, codifiés juridiquement en infraction ou en délit. Car s'ils existent et s'ils peuvent formellement donner lieu à des poursuites, la proximité sociale et spatiale empêche tout signalement aux autorités et la police ne peut s'auto-saisir sans risquer de provoquer à son tour d'autres violences. Le tribunal n'a pas la possibilité juridique de traiter ces affaires selon ses propres procédures, d'où l'utilisation par les acteurs institutionnels "impuissants" de ces termes d'incivilité ou de violence urbaine et non d'infraction ou de délit pour décrire ces faits.

- Le deuxième point concerne la situation des jeunes aujourd'hui. De manière générale, deux mouvements peuvent être évoqués. D'une part, la progression rapide des taux de scolarisation : plus de 80% d'une classe d'âge est encore scolarisée à 18-19 ans et, d'autre part, la difficulté croissante, pour la grande majorité des autres - c'est à dire les moins ou les non diplômés qui ont quitté l'école avant ces âges - à trouver un emploi stable et donc une autonomie avant 25 ans. Dans ces conditions, il est très difficile pour les professionnels de l'insertion, les travailleurs sociaux ou les éducateurs mandatés de construire avec eux un projet d'autonomisation en dehors de l'apprentissage de la gestion d'un temps prolongé d'inactivité. Et, ces 15-20% de jeunes ayant quitté l'appareil scolaire sans diplôme ou savoir-faire reconnu sont concentrés, pour une majorité, dans ces quartiers dits "sensibles".

### **Les mécanismes de la relégation**

Les banlieues, les cités sont devenues ces dernières années le symbole des nouveaux problèmes sociaux. S'établit ainsi dans l'imaginaire social renforcé par les représentations médiatiques, dans un jeu permanent de miroir, une identification, une assimilation et, dans le même temps, une réduction des difficultés sociales à un type de lieu, les quartiers périphériques, territoires d'exclusion par excellence. Vision, nous semble-t-il, réductrice. En

effet, d'une part, la désaffiliation sociale n'est pas circonscrite aux seuls quartiers dits d'exclusion, et d'autre part, sa concentration n'est pas contradictoire avec sa diffusion. Même si, les principales manifestations des désordres dénoncés, en cette fin de siècle, par une majorité de la population renvoient à ces lieux et se traduisent en métaphores spatiales, superposant ainsi question urbaine et question sociale.

Or, si pendant longtemps la question sociale a prédéterminé la question urbaine au sens où la division du travail produisait de la ségrégation urbaine, la nature de la relation entre ces deux questions a aujourd'hui évolué. La question sociale est modifiée par la crise du modèle salarial : le salariat à plein temps occupe une part de plus en plus réduite des actifs. Cette mutation se traduit par une plus grande vulnérabilité et une plus grande exposition des populations. A la notion de "handicapé social" se substitue celle de "valide invalidé". Crise également des grands appareils publics d'intégration (école, police, justice, logement) qui n'arrivent pas à modifier en profondeur leurs modèles classiques d'intervention.

La question urbaine, s'est, elle aussi, transformée : fragmentation urbaine, éclatement et étalement de la ville dus à l'accroissement des mobilités, complexification des pratiques sociales en même temps que perte de la lisibilité hiérarchique entre quartiers. De nouveaux espaces se créent, à statut public ou privé, pôles d'échange ou au contraire à caractère mono-fonctionnel. Emergent ainsi de nouvelles centralités périphériques en concurrence avec les centres villes traditionnels. L'enjeu est alors de favoriser, dans ces lieux, la co-présence des groupes sociaux et des générations, d'éviter que la mobilité des uns et l'offre accrue d'espaces publics, semi-publics ou commerciaux n'accentuent encore les inégalités sociales entre, d'un côté, des ménages très mobiles et, de l'autre, des populations assignées à résidence dans des espaces stigmatisés.

Plus qu'à une augmentation importante d'une délinquance individuelle, les autorités sont ainsi confrontées à un retrait collectif des jeunes, à une dégradation générale des conditions d'existence dans ces quartiers situés géographiquement au centre des anciennes cités industrielles ou en périphérie des agglomérations. Les problèmes posés concernent la marginalisation sociale, les difficultés de fractions entières de la population à se maintenir ou accéder à des conditions "normales" d'existence. N'ayant plus accès aux voies classiques d'intégration par le travail salarié, cette population est marginalisée. Et si, globalement, nos sociétés européennes n'ont jamais connu un tel développement, un tel niveau de ressources, les écarts entre les groupes sociaux se sont creusés. A la suite d'Alain TOURAINE, on peut analyser la situation actuelle comme une phase intermédiaire vers la société post-industrielle durant laquelle deux organisations socio-économiques se heurtent. D'un coté, la société industrielle avec sa représentation en système hiérarchisé, fondé sur un continuum de positions inégales et, de l'autre, une société de marché, fondée sur le changement et la

mobilité, avec des groupes sociaux qui ne sont plus définis par un rôle de production mais par une position sur un marché : "in or out. Mais, il faut penser cet "in" ou cet "out" par rapport à un statut, celui du travailleur salarié sur contrat à durée indéterminée, et non par rapport à la société comme l'induit l'utilisation générique faite aujourd'hui de la notion d'exclusion.

La montée des tensions, la multiplication des conflits de voisinage, des actes de délinquance en ces lieux relégués se traduisent par l'expression d'un sentiment d'insécurité, fortement renforcé par la perception d'un abandon de ces cités par les pouvoirs publics. Les travailleurs sociaux sont débordés. Ils ne peuvent faire face à cette concentration des tensions sociales. Les équipes de prévention ou de milieu ouvert n'arrivent plus à réduire ces manifestations, parfois violentes, induites par cette "bataille pour l'espace".

Dans ce contexte, les politiques de lutte contre l'exclusion ne passent plus ni par la remise aux normes, par la réduction des handicaps, ni par l'appui et la valorisation d'initiatives locales mais par un renouvellement de l'action publique et notamment de la gestion urbaine et par son adaptation à une problématique sociale et urbaine dont la localisation et les manifestations sont en perpétuelle évolution. Il s'agit de sortir d'une logique de rattrapage et de discrimination positive en direction de quartiers ou de populations et de refonder un minimum de cohésion sociale. Dans cette perspective, deux logiques doivent être poursuivies conjointement :

reconnaître le droit des quartiers populaires et des publics qui y résident à exister dans l'espace urbain, social et politique ;

- garantir à tous l'accès à l'ensemble des fonctions urbaines selon une logique de mobilité géographique et sociale, c'est-à-dire maîtriser les mécanismes producteurs d'exclusion.

La poursuite de ces objectifs implique une transformation des politiques sociales afin de passer d'une logique de secours et de normalisation des "exclus" à un objectif de production d'un sens du "vivre ensemble" s'adressant à l'ensemble de la population. Par exemple, il s'agit d'analyser les risques de discrimination dont sont victimes les populations de certains quartiers afin de leur garantir un égal accès aux droits. Ou encore de mieux prendre en compte l'ensemble des besoins collectifs en matière d'usage et d'occupation des différents espaces de la ville, afin que des pratiques inhabituelles et non prévues (le stationnement prolongé et l'appropriation de certains lieux par des groupes de jeunes, notamment) ne soient pas vécues sur le seul registre de la menace et de l'insécurité.

Le pouvoir local se trouve au centre de ce processus car c'est le seul à même d'établir la cohésion, le sens social, en cette période de redistribution des relations de pouvoir, d'influence entre les différentes échelles d'appréhension de la réalité économique et sociale (Monde, Europe, Etat, Région). Il s'agit alors également de transformer les relations entre les

collectivités locales et l'Etat. Il est essentiel notamment d'instituer des scènes publiques où l'Etat local puisse débattre véritablement avec les collectivités territoriales afin de parvenir à une véritable formulation locale des politiques nationales ou européennes.

### **L'Etat local et les politiques de prévention**

Face aux changements de nature de la question sociale, il ne s'agit donc plus seulement de réduire des handicaps individuels ou de valoriser des ressources ignorées mais de maîtriser "les processus d'étirement de la colonne sociale". A l'échelle des territoires, l'enjeu ne consiste plus aujourd'hui à rendre visible le quartier, à le prendre en compte, à y être présent mais à réduire l'écart entre les territoires. Pour les publics, il s'agit de passer d'un mode individuel d'action à un traitement collectif. On ne peut pas continuer à développer une "prévention" de la précarisation en ne tenant compte que des seuls processus individuels de désaffiliation. Il faut analyser ces manifestations et considérer ces processus en fonction des interactions multiples qui les caractérisent, des diverses sociabilités qu'ils mettent en œuvre et des formes d'inscription spatiale qu'ils produisent.

Or, l'action des travailleurs sociaux est une action personnalisée d'accompagnement des jeunes en transition. En particulier dans le secteur judiciaire où le mandat individuel ordonné par le magistrat règle les conditions de l'intervention. Aujourd'hui, dans les cités, cette transition des jeunes vers le monde des adultes ne peut plus être régulée uniquement sur un mode individuel, une relation duelle entre le mineur et "son" éducateur ou "son" juge. La majorité des tensions s'origine dans les modes conflictuels d'occupation des espaces. Il ne s'agit plus de l'inadaptation d'un jeune ou d'une famille mais d'une confrontation entre des groupes de jeunes, entre des jeunes et des adultes concernant l'occupation de ces espaces ou, plus rarement, d'une confrontation entre "eux " et les "autres", c'est-à-dire ceux qui ont des conditions correctes d'éducation et de logement, un accès à un travail régulier, officiel et rémunéré.

Dans le champ de la sécurité, la situation nouvelle impose ainsi une réflexion hors des cadres traditionnels. Ces tensions, ces conflits ne sont pas traitables sur un mode policier ou judiciaire traditionnel se référant à la notion d'ordre public. Il s'agit d'une opposition collective, de groupes à groupes, qui produit un sentiment fort d'insécurité chez les adultes comme chez les jeunes mais qui ne peut donner lieu à un traitement individualisé. Ces incidents sont pourtant la source de la dégradation des conditions d'existence à l'intérieur de ces lieux et, leur non-prise en compte renforce le sentiment d'abandon ressenti par la population. Le travail social classique, pas plus que l'action de la police ou des magistrats ne sont aujourd'hui, adaptés à une canalisation, à une réduction de ces manifestations.

Cette redéfinition de l'action des institutions ayant en charge le maintien de l'ordre public est à l'œuvre, depuis de longues années, dans le domaine de la réflexion mais également, bien que dans une moindre mesure, sur un plan plus opérationnel. En termes de réflexion, il faut faire par exemple référence au rapport d'Alain Peyrefitte en 1977 puis à celui de Gilbert Bonnemaïson en 1983 sur le thème de la lutte contre le sentiment d'insécurité. Dans ce cadre, G. Bonnemaïson préconisait d'étayer l'action de la police sur un large partenariat local, de rapprocher celle-ci de la population, d'améliorer la lutte contre la petite et la moyenne délinquance en développant le fameux triptyque prévention - dissuasion - répression.

Sur un plan opérationnel, cette nouvelle rhétorique s'accompagne ces dernières années de mutations en profondeur dans le paysage français de la sécurité :

- introduction de réponses privées à l'insécurité perçue, et donc d'un marché de la sécurité en progression rapide et constante depuis plusieurs années ;
- recours à de nouveaux métiers et de nouveaux modes de lutte contre l'insécurité ;
- localisation ou territorialisation croissante de ces politiques ;
- rôle de plus en plus prépondérant des collectivités locales sur cette thématique, notamment, le réveil des polices municipales.

Dans le champ de la sécurité, les nouveaux contrats locaux de sécurité (1997) et les diagnostics qui les ont, en principe, précédés ont rarement réussi à faire réfléchir l'ensemble des acteurs sociaux concernés sur les processus de fragmentation urbaine. Par exemple, il serait temps de passer d'une logique de développement tous azimuts de l'ilotage - conçu dans une optique louable de rapprochement de la police et des populations - à la conception et à la mise en œuvre de politiques de sécurité dans laquelle la police différencierait son action selon les territoires et où chacun des acteurs concernés (policiers, magistrats, sociétés HLM, travailleurs sociaux, transporteurs urbains, etc.) accepterait de rendre compte de son action, de se soumettre au questionnement et à l'interpellation sans pour autant s'inscrire dans une relation de dépendance ou de soumission.

Dans le domaine judiciaire, le développement actuel de la médiation est un autre exemple. L'irruption dans l'espace local et le développement rapide, pas toujours maîtrisé, de ce nouveau mode de règlement ou de régulation des conflits présente lui deux risques majeurs.

- Premièrement, celui d'une déresponsabilisation des institutions et des professionnels quant à la nécessité de réfléchir aux modalités de leurs adaptations aux nouvelles réalités sociales. Ainsi, le risque n'est pas négligeable de voir certains services publics se décharger au profit de professions ou d'instances spécialisées de tâches ou de missions qu'ils ont de plus en plus de

difficultés à remplir et à assumer mais qui sont pourtant au cœur de "leur métier" : une externalisation abusive ? Une logique de "protection" vis-à-vis des perturbations sociales prendrait ainsi le pas sur une logique de transformation de la nature et du mode de prestation.

- Le deuxième risque est celui, en quelque sorte, d'une opacité supplémentaire. Les "nouveaux" médiateurs deviennent alors le passage, l'intermédiaire obligé entre habitants (usagers, citoyens) et institutions ou services publics. Un écran de plus serait ainsi institué entre les institutions, les administrations et les usagers, accentuant alors la distance que ce nouveau mode de règlement des conflits était censé contribuer à réduire.

La mise en œuvre inachevée de ces nouvelles réponses médiatisées, les risques qu'elles introduisent, la production permanente de plans trop rapidement conçus et plaqués sur des territoires hétérogènes produisent de nombreux effets négatifs. Et, si certains analystes, tel Jacques DONZELOT, perçoivent les politiques de la ville comme un laboratoire où s'élaboreraient de nouvelles relations entre le pouvoir de l'Etat et les collectivités territoriales, d'autres sont plus critiques. Patrick Le GALES considère, lui, que la politique de la ville est un "exemple affiché du volontarisme politique des gouvernements, (et que) ces politiques sont loin d'avoir résolu les problèmes posés ... Dans les deux pays (France et Grande-Bretagne) la politique de la ville apparaît donc à la fois comme importante, légitime, domaine d'activisme de la part du Gouvernement, avec des essais de rationalisation mais en même temps bricolée, peu importante financièrement, velléitaire, incohérente, avec des initiatives sporadiques, des effets d'annonce et une forte sensibilité à la crise et aux médias".

Une autre piste importante pour situer cette contradiction entre les manifestations du malaise social de certaines populations et les réponses des institutions, concerne l'évolution du comportement des "jeunes des cités". Depuis les années soixante-dix, une augmentation statistiquement significative des comportements d'autodestruction, des comportements suicidaires est constatée. L'importance des consommations de produits toxiques généralement sous la forme de polytoxicomanie, qu'il s'agisse de drogues au sens légal ou d'alcool, celle des conduites à risque (voiture, moto, sports violents, etc.), celle du nombre de tentatives de suicides et de suicides "réussis" caractérisent, mieux que les faits de délinquance, cette période marquée par la marginalisation d'une fraction de la population. La raréfaction des ressources financières, la coupure géographique entre ces quartiers et la ville ("un autre monde"), l'absence de perspectives valorisantes, etc., expliquent la multiplication de ces comportements autodestructeurs. Pour ce thème de l'insécurité, ces évolutions sont au moins autant significatives que l'augmentation relative des comportements, classiquement étiquetés comme a-sociaux ou violents, des jeunes inactifs.

De plus, dans les lieux où sont regroupées ces situations sociales difficiles, des systèmes parallèles d'accès à un minimum de revenus, afin de pouvoir survivre, se sont développés. La

progression, la généralisation et la concentration dans des espaces balkanisés de cette économie parallèle qui n'est pas et ne peut pas être prise en compte dans les comptages officiels - fondée sur le troc, le trafic d'objets volés, le commerce de la drogue, le travail au noir, la prostitution, etc. - brouillent les références des jeunes vis-à-vis des notions d'emploi, de salaire, de protection sociale, etc. Très souvent, les travailleurs sociaux se plaignent du décalage existant entre les mesures qu'ils proposent et le peu de moyens d'existence qu'elles procurent par rapport aux ressources nécessaires pour s'autonomiser, comparées à celles que les jeunes peuvent obtenir sur ces marchés parallèles n'ayant plus accès au marché légal. Dans ces espaces stigmatisés se mettent en place à la fois des formes de résistance individuelle et des réponses collectives qui participent de la construction d'une culture de la pauvreté. Une "nouvelle" culture de la pauvreté (ou une culture de "la nouvelle pauvreté" ?) dont Oscar LEWIS avait donné en 1961, en étudiant les quartiers pauvres de la ville de Mexico, la définition suivante : "La pauvreté est non seulement un état de privation économique, de désorganisation ou d'absence de quelque chose, mais elle représente également un côté positif dans la mesure où elle est douée d'une structure, d'un système de rationalisation et d'autodéfense sans lesquels les pauvres ne pourraient guère survivre ... C'est un facteur dynamique qui empêche la participation à la culture nationale dans son ensemble et qui devient une sous-culture en soi ... La plupart du temps, elle se développe lorsqu'un système social et économique stratifié s'écroule ou est en voie d'être remplacé par un autre, comme dans le cas du passage du féodalisme au capitalisme ou au cours de la révolution industrielle".

Ces moyens, ces techniques de résistance ou de survie n'entrent dans aucune nomenclature officielle. Les frontières entre le licite et l'illicite sont brouillées. Si, elles peuvent servir à désigner, à stigmatiser les personnes qui tentent de résister sur un mode individuel ou collectif à cette marginalisation, elles ne peuvent leur servir de repère. Tout au plus attestent-elles de "socialisations transitionnelles produisant des cultures qui accumulent des écarts, plus ou moins importants selon les cas, avec les logiques institutionnelles et les logiques du marché du travail : les cultures de l'aléatoire, fondées avant tout sur la gestion de l'urgence et de l'incertitude inhérente à l'expérience de précarité".

### **Surveiller ou punir ?**

L'intégration sociale passe par la conformité aux modèles culturels dominants, aux standards de vie. Ainsi la superposition des notions d'exclusion et de délinquance n'a pas de sens car une culture de la pauvreté, de la résistance intègre la délinquance - au sens officiel du terme - qui ne peut être séparée de cette culture de survie. Cette mise à distance de la société, cet enfermement dans un monde parallèle, cette appartenance à un groupe isolé, cet ancrage dans une collectivité qui s'est ou que l'on a progressivement mise à l'écart, ne sont jamais étudiés en

tant que tels mais toujours à travers des nomenclatures qui renforcent, a minima en la désignant, la marginalisation et ne peuvent donc servir de référence à une description de cette dernière.

Dans cette perspective, les politiques criminelles ne peuvent que temporairement résoudre les problèmes sociaux posés par la transformation des conditions économiques et sociales de la transition d'un statut de jeune à celui d'adulte puisque cette déviance n'est qu'une des manifestations de la marginalisation sociale et qu'un des comportements induits par la précarité ou la désaffiliation.

Par exemple, la justice des mineurs par son action éducative s'est voulue résolutive de certains de ces dysfonctionnements sociaux. Elle a tenté, et tente toujours, d'intervenir sur un mode individuel et familial face aux situations de transition difficile d'un statut à un autre. Aujourd'hui, la réponse qu'elle peut produire dans cette perspective se heurte au fait qu'elle ne peut plus assurer conjointement son rôle institutionnel, c'est à dire la défense d'un ordre social dépassé, et son rôle résolutif, éducatif vis à vis des jeunes. Son échec, si tant est que l'on puisse parler en ces termes, peut être expliqué par de nombreux dysfonctionnements. Il s'explique surtout par l'ambiguïté même de sa mission en relation avec sa position institutionnelle. Si la justice pénale des mineurs est aujourd'hui critiquée et critiquable, c'est à cause de son ancrage dans une institution judiciaire qui ne trouve plus sa place dans une société en mutation et qui n'arrive plus à assurer son rôle de définition d'un ordre public accepté et partagé.

Le parallèle peut être fait avec la police et sa mission de sécurité publique. Bien que le concept de police de proximité soit en usage dans le milieu policier depuis près de dix ans et que celle-ci soit une priorité affichée avec régularité par tous les ministres de l'intérieur depuis 1992, les réalisations concrètes ne sont pas au rendez-vous. La police a du mal à prendre le virage fondamental : une police qui tire sa légitimité des citoyens et non uniquement de l'Etat. Plus qu'un besoin d'effectifs et de moyens, cette "réinvention de la police urbaine", se heurte à une série d'obstacles qui illustre les difficultés de l'institution à se réformer. Il s'agit notamment de la régionalisation des recrutements afin de stabiliser les effectifs, passage obligé du développement de relations d'inter-connaissance entre la police et la population. Il faut ensuite réajuster les critères d'évaluation - positive et négative - de l'activité de ses agents. Le travail de contact, de renseignement, de prévention comme celui de dissuasion sont constitutifs au même titre que la répression d'une police de proximité. L'efficacité de cette dernière ne peut se mesurer sur la base du seul comptage des faits constatés par les agents. Or c'est aujourd'hui encore trop souvent le "chiffre" qui fait le bon ou le mauvais policier. A défaut de se résoudre à mettre en œuvre ces réorientations, l'institution prend le risque d'une déconnexion de plus en plus grande entre ses agents et la population qu'elle est censée servir.

Et l'introduction massive des adjoints de sécurité se charge alors de toutes les ambiguïtés et de tous les effets pervers : une police sous-qualifiée pour des populations marginales, une police rédemptrice pour les jeunes délinquants repentis, la reconquête des territoires par le "retournement" des populations "ennemies", etc.

Dernier exemple, l'école. Les nouvelles formes de violence - plus nombreuses et plus collectives qu'individuelles, touchant un nombre croissant d'établissements scolaires - interrogent cette institution qui cherche des solutions en reconduisant, depuis déjà plusieurs années, des "plans anti-violence". La mise à disposition massive de personnels supplémentaires dans un certain nombre d'établissements a, certes, permis de faire diminuer les tensions ou de stabiliser certaines situations. Pour autant, l'institution scolaire est loin d'avoir réduit la production, par sa propre structure, des mécanismes localisés de ségrégation scolaire qui renforcent le sentiment et la réalité de l'exclusion. Ainsi en est-il du maintien, dans la majorité des établissements, d'une politique de classes de niveau exacerbant les rivalités sociales et ethniques alors même que la question des parcours et de l'orientation à l'intérieur du système est évacuée. De la même manière, le turn-over des enseignants est toujours aussi important notamment dans les régions dans lesquelles sont affectés en priorité les plus jeunes d'entre eux alors que l'on sait combien la stabilité et la cohésion des équipes pédagogiques est déterminante du climat scolaire et en conséquence du niveau d'agressivité.

Ainsi, la déviance tend à se transformer de comportement individuel en comportement collectif, dessinant une opposition nouvelle entre ceux qui ont accès à la modernité et en tirent les bénéfices économiques et sociaux escomptés, ceux qui tentent de maintenir leurs situations et, enfin, ceux qui sont marginalisés. Au point que ces derniers en viennent à rejeter les normes mêmes de la "socialité" dominante et de ses principes fondateurs. Or, la vision de l'ordre public que défendent, en particulier, la police et la justice repose sur l'adhésion à un modèle de société, à un système de valeurs et de normes communes, à une certaine culture. C'est uniquement à l'intérieur de ce cadre, sur la base de cette adhésion, que les procédures individuelles d'aide à l'insertion sociale ou celles de contrainte sociale peuvent avoir une certaine efficacité. Dès lors que le cadre même est contesté, la police et la justice n'ont plus de prise sur la réalité. Le problème n'est donc pas tant celui d'une attribution de moyens supplémentaires ou celui de choix "techniques" entre diverses méthodes de contrôle social, par exemple entre une priorité à l'éducation ou une priorité à la répression, ou encore entre le développement des mesures de médiation ou de réparation. Il réside dans la transformation des rapports sociaux eux-mêmes, et il demande une réflexion politique nouvelle qui soit en mesure d'assurer à tous l'accès à un minimum de sécurité sociale.

Le problème auquel nous sommes aujourd'hui confrontés sous ce vocable des insécurités, de la sécurité, n'est pas tant un problème de méthodes ou de moyens pour rétablir l'ordre public,

que celui de l'instauration, au sein de notre société, d'un autre ordre public. Il s'agirait, afin d'accélérer cette émergence, de structurer de nouveaux lieux facilitant une socialisation des conflits, de lieux autorisant une gestion différente des tensions, de nouveaux espaces de participation, de démocratie locale, qui rompent avec l'incompréhension, le malaise, voire parfois le mépris, des institutions vis-à-vis des habitants fragilisés par le nouvel ordre social et économique en voie d'instauration.

### *3 – Les territoires de l'exclusion sociale*

Depuis quinze ans, les pouvoirs publics ont choisi de mettre en oeuvre une approche territoriale dans la lutte contre l'exclusion sociale. Cette approche —sous le vocable de Politique de la Ville— est devenue une des références marquantes de l'action publique contemporaine en France. Pour autant, elle n'est pas légitime. Depuis son origine, cette approche territoriale fait problème.

A première vue, le débat porte sur son efficacité. Peut-on apprécier positivement cette démarche si l'on confronte les résultats constatés (montée des situations d'exclusion, émeutes récurrentes en banlieue...) et les intentions et moyens annoncés ?

En réalité, les interrogations visent la pertinence même de cette politique publique. Est-il nécessaire et opportun de mettre en oeuvre une politique territoriale de lutte contre l'exclusion sociale ? Ne serait-il pas plus pertinent, au regard notamment de l'extension des situations de vulnérabilité sociale, hors des territoires les plus marqués, de faire porter l'effort sur l'adaptation des grandes politiques publiques ordinaires (logement, éducation, sécurité...) et laisser le champ libre aux initiatives locales ?

C'est donc bien une double incertitude quant à la nature du problème posé et à la validité de la stratégie employée qui pèse aujourd'hui sur l'approche territoriale en matière de lutte contre l'exclusion sociale.

#### **Un diagnostic sur les quartiers en crise**

Les interrogations relatives à cette approche territoriale tiennent en premier lieu aux incertitudes portant sur le diagnostic de la situation actuelle. Quelle est, en regard de la permanence du lien entre ville et pauvreté, la nouveauté du rapport entre question sociale et question urbaine, qui incite aujourd'hui à placer le territoire au cœur de l'action publique ?

Le diagnostic est loin de faire consensus.

Pour nombre d'observateurs, la permanence des processus constatés domine. Il y a, pour une grande part, identité entre la question urbaine et la question sociale. La question urbaine n'est, somme toute, que la « trace au sol » de la question sociale. La nouveauté qui produit le basculement vers une lecture en termes de question urbaine tient à la coïncidence quasi-parfaite entre les populations laissées pour compte et l'obsolescence d'une forme urbaine, les grands ensembles, et par contrecoup pourrait-on dire, à un « degré de gravité » supérieur de la question urbaine. Cette lecture est réversible. D'un côté, certains voient là la forme renouvelée d'une pauvreté résiduelle constituant de véritables « poches de pauvreté », cumulant trois types de handicaps. Les habitants de ces quartiers souffrent d'abord de handicaps individuels, qu'ils soient d'origine économique, sociale, scolaire ou ethnique ; ces handicaps sont redoublés sous l'effet de leur concentration spatiale. Enfin, ils sont amplifiés par leur convergence avec les handicaps spécifiquement urbains de ces quartiers (monofonctionnalité...). La fracture urbaine recoupe donc la fracture sociale autour de handicaps qu'il faut réduire. C'est là le sens de la question posée à l'approche territoriale de la lutte contre l'exclusion.

A l'inverse, d'autres, héritiers pour une part de la tradition marxiste, voient dans la question urbaine contemporaine le reflet d'une pauvreté structurelle. Lorsque la « division sociale du travail » produit davantage d'exclus que d'exploités, la division sociale de l'espace engendre moins la banlieue rouge que des quartiers ghettos. La « peur des banlieues » ne fait que marquer le retour sur la scène sociale des dominés, opérant un détour par la question urbaine. Là où les précédents voyaient des handicaps, certaines repèrent donc des potentialités et des ressources occultées. On constate d'ailleurs à cette occasion la résurgence d'une vision « pré-marxiste », qui considère l'importance accordée à la question urbaine induite par une visibilité soudaine de la diversité des pratiques et cultures populaires que le statut unificateur du salariat —et de son double le conflit des classes— avait jusqu'alors écrasée.

A lecture réversible, stratégie inversée : il ne s'agit plus de réduire des handicaps, mais plutôt de valoriser des ressources ignorées. L'approche territoriale doit alors, en tenant compte de la nouvelle donne de la domination sociale, permettre de repenser la constitution de mouvements sociaux, visant à donner une consistance politique aux territoires et à leurs habitants. Cette approche territoriale peut être l'occasion de prendre en compte sereinement les dynamiques communautaires, comme moteur de l'existence des pauvres dans l'espace urbain.

A côté de ces deux lectures réversibles insistant principalement, au-delà du basculement vers la question urbaine en raison de l'acuité conjoncturelle des problèmes qui s'y posent, sur la permanence des processus à l'oeuvre, une troisième approche met davantage l'accent sur les

ruptures qui affectent la question urbaine et la question sociale, et, partant la nature de leur relation.

La question sociale et la question urbaine sont simultanément en butte à des mutations structurelles. Au-delà de la rhétorique de l'exclusion, en insistant sur les processus de disqualification ou de désaffiliation, certains auteurs veulent souligner combien la question sociale toute entière est marquée par l'étirement de la colonne sociale, par le renouvellement des rapports sociaux que décrivent les phénomènes des « inégalités dynamiques » et des « appariements sélectifs ». De même, nombreux sont ceux qui constatent l'épuisement du modèle de la « ville organique », produit de l'âge d'or de l'industrialisation et le passage progressif vers une ville post-moderne, faite d'éclatement, de fragmentation et de dissociation des territoires.

Le renouvellement simultané de la question sociale et de la question urbaine induit alors une transformation majeure de leur relation. Jusqu'alors et les deux lectures évoquées précédemment ne contredisent pas ce constat— on peut considérer que la question sociale prédéterminait la question urbaine. La division sociale du travail produisait la ségrégation urbaine. Des individus et des groupes dominés mais socio-économiquement intégrés exigeaient leur « droit à la ville », à leur incorporation urbaine ; tel était le sens social de la question urbaine. Aujourd'hui, la question urbaine recomposée participe d'une reformulation de la question sociale. Parce que « la contiguïté aléatoire des conditions remplace la proximité conflictuelle des acteurs... la ville ne fait plus société ». Des populations intégrées dans une ville recomposée demeurent exclues de la société.

En ce sens, on peut considérer qu'il n'y a plus aujourd'hui surdétermination univoque de la question urbaine par la question sociale, mais interdépendance complexe entre elles-deux. C'est bien cette autonomie relative nouvelle de la question urbaine qui donnerait alors toute sa légitimité à une approche territoriale spécifique dans les politiques publiques de lutte contre l'exclusion sociale.

### **L'émergence de l'Etat animateur**

Comment les stratégies publiques mises en oeuvre ont-elles alors prises en compte ces diverses analyses possibles de l'approche territoriale de l'exclusion sociale ?

Après une longue période de prudence et d'hésitations, les politiques publiques ont semblé franchir le pas et prendre parti, sans que celui-ci suscite adhésion et consensus, bien au contraire.

Dans un premier temps, durant les années 1980, la dynamique expérimentale a pris le pas sur les analyses stratégiques. Assumant la cohabitation paradoxale de formules telles que « ces quartiers où s'invente la ville » et « en finir avec les grands ensembles », la Politique de la Ville goûtait aux délices de l'innovation au sein de l'action publique. Il ne s'agissait pas tant de s'accorder sur une stratégie territoriale définie que de faire reconnaître l'intérêt novateur d'une démarche territoriale et d'en faire accepter les modes d'action inédits (transversalité, globalité...) et fortement perturbateurs des agencements locaux. Porteuse de l'émergence d'un « Etat animateur », cette politique de la ville première manière, en s'accommodant d'une incertitude stratégique et de résultats concrets invérifiables, a largement diffusé ses préceptes méthodologiques, renouvelé les cadres de l'action publique locale et donné naissance à un ensemble florissant de « politiques sociales territoriales ».

A partir du début des années 1990, l'aggravation de l'exclusion sociale met un terme à cette période expérimentale : la Politique de la Ville est instituée en tant que telle et ses deux cent quatorze contrats de ville couvrent la quasi-totalité des agglomérations françaises. Cette généralisation n'est pas pour autant corrélée à un choix stratégique affirmé.

L'approche territoriale est avant tout synonyme d'une intervention « au plus près », et par conséquent adaptée aux situations locales, souple dans ses orientations. La politique territoriale de lutte contre l'exclusion ne revendique pas un parti-pris stratégique, mais des modes d'action qui lui sont propres : elle met en place une démarche de discrimination territoriale, en faveur d'une géographie prioritaire locale ; elle agit sur la base d'un contrat global entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées et enfin elle s'appuie sur des crédits incitatifs pour impulser une démarche de transformation de l'action publique.

Au sein de chacun de ces modes d'action, les choix sont ouverts, les options stratégiques multiples. Les différentes lignes d'analyse évoquées précédemment peuvent s'y inscrire indifféremment. Ainsi, la délimitation d'une géographie prioritaire peut être considérée comme l'exercice préalable à une « remise à niveau » de quartiers handicapés ou comme un prétexte pour interpellier simultanément la ville et le quartier, pour traiter les mécanismes d'agglomération producteurs des situations d'exclusion. De même, en optant pour le régime du contrat entre l'Etat et les collectivités locales, la Politique de la Ville ouvre une scène locale instable, chaotique, où peut au mieux se constituer un face à face, une « interpellation réciproque » entre une politique nationale incarnée par l'Etat local et la singularité locale représentée par la ville, et au pire se cristalliser le « retour » de l'Etat, ou une décentralisation exacerbée.

Enfin, par le biais de ses crédits incitatifs et de ses dispositifs propres (chef de projet, Sous-préfet à la ville), la Politique de la Ville se donne les moyens, soit de constituer un levier pour transformer le droit commun, l'action ordinaire des services publics, de l'école à la police,

pour que ceux-ci s'adaptent à l'extension généralisée des insécurités de tous ordres, soit de formaliser les contours d'une action publique spécifique visant à traiter des situations considérées comme exceptionnelles.

Une telle plasticité, couvrant l'exhaustivité du territoire urbain français, présente les inconvénients de ses avantages : la Politique de la Ville souffre, aux yeux des décideurs, d'un « déficit de lisibilité » qui les rend dubitatifs, dès l'abord, quant à son efficacité potentielle.

Cela justifie en grande partie, la formulation en 1996, sous le vocable de « Pacte de Relance pour la Ville » d'une nouvelle Politique de la Ville, revendiquant explicitement pour la première fois un parti-pris stratégique dans l'approche territoriale de la lutte contre l'exclusion sociale.

### **Le territoire comme problème**

Le Pacte de Relance pour la Ville fournit un corps de doctrine aux modes d'action ouverts précédemment décrits. Pour définir la géographie prioritaire, le pacte de relance se fonde sur des périmètres fermement tracés au sol, à une échelle unique, celle du quartier. La délimitation des 38 zones franches, des 350 zones de redynamisation urbaine et des 700 zones urbaines sensibles, en prétendant circonscrire exhaustivement l'exclusion urbaine, prend parti quant à la nature du problème à traiter. Si pour les contrats de ville, les critères utilisés pour délimiter la géographie prioritaire (quotas de chômeurs, de jeunes, d'étrangers, de non diplômés) pouvaient identifier les signes d'un problème dont les causes sont ailleurs, pour le pacte de relance, ils constituent les racines même du mal —une surconcentration— qu'il faut réduire.

Le second parti-pris tient à la finalité assignée à l'approche territoriale et à ses dispositifs spécifiques. Le pacte de relance met en place un principe dérogatoire dont l'intensité est calquée sur la misère, réelle ou supposée, des habitants du périmètre : plus les indicateurs tournent au rouge, plus la dérogation (fiscale) s'approfondit jusqu'au dispositif ultime de la zone franche. Ceci annihile totalement une des hypothèses d'action publique qui pouvaient prévaloir au travers des contrats de ville : dès lors que s'applique un régime hiérarchisé de dérogation, plus question de changer le droit commun. Il s'agit plutôt de changer les quartiers pour en faire des quartiers « comme les autres ». Cette banalisation affichée s'appuie sur trois dimensions : le retour des emplois dans les quartiers par le biais des exonérations fiscales, des charges sociales, et des emplois « ville », le retour des « classes moyennes » dans les quartiers grâce aux mesures favorisant la mixité sociale (suspension du principe du surloyer dans les périmètres désignés), le retour de la loi par des mesures de traitement rapide de la délinquance. On conjugue ainsi volontarisme et simplicité de l'affichage : plus les problèmes

sont intenses, plus l'effort discriminatoire et dérogatoire de la collectivité publique est affirmé. Les quartiers souffrent du chômage ? Exonérons-les de la règle fiscale pour y créer des emplois. Ils subissent une trop forte concentration de personnes en difficultés ? Dérogeons à la loi pour y maintenir des classes moyennes.

Enfin, en substituant le régime du concours à celui du contrat, l'Etat modifie la signification politique de la territorialisation de son action de lutte contre l'exclusion. En lançant des « appels à projets » nationaux dans lesquels s'inscrivent les villes, les ministères « passent par dessus » l'Etat local, cantonnant celui-ci dans une position d'exécution des politiques gouvernementales et courent le risque de voir s'étioler les scènes publiques locales ou celui-ci pouvait débattre avec les collectivités territoriales. Pour ces dernières, la marge de manœuvre devient étroite : une fois les périmètres et les mesures de compensation fixés par lois et décrets, le traitement des territoires à problème ne sollicite guère l'espace politique local.

Reflet de la prégnance de l'idéologie libérale, cette affirmation stratégique fait une confiance absolue aux vertus de l'action simultanée du marché et de la dérogation fiscale pour résoudre les problèmes contemporains. En dépit de l'arsenal législatif exceptionnel nécessité pour sa mise en oeuvre, cette stratégie voulant afficher le volontarisme de l'Etat est paradoxale : en s'appuyant principalement sur des mesures d'exonération fiscale, elle tend à démontrer que la forme supérieure de l'intervention de l'Etat serait... de se retirer.

Du point de vue de l'approche territoriale, elle a toutes les apparences de sa forme la plus achevée. Elle est en particulier apparue comme la « porte d'entrée » dans le langage de l'action publique française d'un principe jusqu'alors tabou : celui de discrimination positive. Qualifiée de « territoriale », la discrimination positive peut s'afficher tout à la fois fidèle au modèle républicain français et radicalement innovante, en privilégiant des territoires exclus et non tel ou tel groupe social, à l'instar du modèle originel, anglo-saxon.

Pourtant, en construisant une équation définitive entre handicaps sociaux supposés, territoires rigoureusement périmétrés et gradation des dérogations fiscales, cette politique court le risque, à l'opposé de ses intentions, de constituer la catégorie —incertaine mais durable— des « territoires de l'insertion ».

C'est bien cette perspective d'une stigmatisation renforcée des quartiers considérés, sans garantie pour autant de leur « remise à la norme » qui, la loi à peine promulguée, a suscité sa remise en cause et semble enfin avoir ouvert le débat quant au sens de la territorialisation de la lutte contre l'exclusion. A première vue, le débat porte sur les modalités de l'approche territoriale : faut-il s'en tenir à une action circonscrite aux quartiers prioritaires ou doit-on plutôt privilégier une action globale à l'échelle de la ville ?

## **Le territoire comme solution**

En réalité, cette question en masque une autre davantage perturbatrice. Si, en effet, la démarche territoriale consiste à afficher des priorités localisées, qu'il s'agisse de « gérer au plus près », de façon adaptée à la singularité de chaque situation, ou de réduire des handicaps circonscrits, la mise en oeuvre par l'Etat d'une politique territoriale spécifique ne paraît plus impérative. Cette approche avait une fonction temporaire : « lester » les politiques sectorielles de priorités territoriales. Le résultat est sur ce plan acquis ; chacun des grands domaines de l'action de l'Etat (Education, Sécurité, Santé...) dispose aujourd'hui de dispositifs localisés prioritaires qui lui sont propres.

Autrement dit, la question pour la Politique de la Ville est existentielle. Si son objet consiste à traiter des priorités territoriales (les quartiers d'habitat social), du point de vue du quartier, ou du point de vue de la ville, une politique territoriale spécifique a, peu ou prou, épuisé sa fonction historique. Dans la perspective où chacune des politiques sectorielles est aujourd'hui à la fois en mesure de traiter les nouveaux enjeux de la question sociale et de se définir par contre coup des priorités localisées, il revient simplement aux collectivités locales d'ajuster au plus près, transversalement ces politiques sectorielles, et de les compléter en suscitant les initiatives de la société civile. Paradoxalement donc, en considérant comme inutile le maintien d'une politique territoriale, l'Etat érige le territoire et ses acteurs en « solution » de la question sociale, à condition qu'il assume lui la transformation de ses politiques sectorielles.

## **Les enjeux de la territorialisation des politiques de lutte contre l'exclusion**

De ce fait, l'existence d'une approche territoriale particulière dans la lutte contre l'exclusion sociale —la Politique de la Ville— ne se justifie qu'à la condition de ne plus l'assimiler au traitement prioritaire des quartiers à problèmes, quelle que soit l'échelle d'intervention. La Politique de la Ville, c'est en fait moins que ça et beaucoup plus que ça.

Moins que cela, ses moyens financiers sont dérisoires en regard des sommes dépensées sur ces mêmes quartiers dans le cadre des prestations de droit commun. En dépit des apparences, on ne peut pas imputer à la Politique de la Ville le résultat, positif ou négatif, de l'action publique sur ces quartiers. Plus que cela, la Politique de la Ville ne peut maintenant prendre sens qu'en impulsant le passage d'une localisation de l'action publique à sa territorialisation. Autrement dit, l'enjeu de l'approche territoriale consiste aujourd'hui à mettre en place les modalités de régulation de configurations territoriales complexes, pour, à partir de cette entrée reformuler, en situation, le contenu même des politiques sectorielles.

Cet objectif, non seulement de prise en compte de la singularité des situations locales, mais bien de différenciation de l'action publique selon les systèmes territoriaux, exige alors de reconsidérer les modes d'intervention de la Politique de la Ville.

Ainsi, la géographie prioritaire a été conçue le plus souvent dans une perspective de désenclavement des quartiers défavorisés vis à vis du reste de la ville. Intervenir territorialement, pour traiter la question sociale, invite plutôt à raisonner en termes de « décloisonnement » des différents éléments d'une agglomération. Il faut alors, dans le champ du logement, ne plus viser l'équilibre local des catégories d'offre et de groupes sociaux mais rechercher les conditions d'une même capacité pour tous à la mobilité résidentielle. Dans le champ de la sécurité, il s'agit de passer de l'ilotage sur certains quartiers à la conception d'une véritable police de proximité différenciant son action selon l'ensemble des territoires sensibles, du centre à la périphérie.

De même, la démarche de contractualisation territoriale entre l'Etat et les collectivités locales a été conçue dans un objectif de redistribution territoriale. Elle explique la recherche du « périmètre pertinent », présentant une diversité socio-économique optimale et permettant le recouvrement entre le territoire objectivable des faits sociaux, celui, instrumental, des circonscriptions de l'action administrative, et celui, politique, de la légitimité électorale. Parce que dans des configurations territoriales de plus en plus fréquentes (bassins industriels en reconversion, métropoles...), l'échelle pertinente de la complémentarité socio-économique — et de l'adéquation au politique — s'avère introuvable, la volonté redistributive marque le pas. Ne faut-il pas alors dissocier approche territoriale et recherche de l'optimum territorial ? Il paraît davantage productif de développer une territorialisation de l'action publique qui renonce à identifier au préalable le territoire pertinent à même de superposer les diverses logiques territoriales, pour considérer les territoires politiques, à légitimité électorale, comme autant de points fixes, arbitraires, en charge de produire, pour chaque enjeu, la combinaison spécifique de territoires socio-économiques et de territoires administratifs, à même de répondre aux exigences de l'action publique. Selon les cas, la signification politique du Contrat Etat/collectivité locale sera différente : redistribution ici, interpellation conjointe de collectivités de rang supérieur là.

Pourquoi une approche territoriale de la lutte contre l'exclusion sociale ?

A l'évidence, les formes d'inscription spatiale de l'exclusion sociale sont incertaines et complexes. La concentration des phénomènes d'exclusion n'est pas contradictoire avec leur diffusion. Nul ne peut prétendre démontrer l'assimilation de l'exclusion sociale aux « quartiers d'exclusion ».

Pourtant, sur quinze ans, la reconnaissance médiatique et politique de l'action publique en charge de cette approche territoriale a été directement proportionnelle à l'accentuation de cette assimilation. La fonction symbolique de cette construction par la politique publique des « territoires de l'exclusion » est évidente. Elle n'est pas tant destinée à réduire l'exclusion sociale ou la fracture urbaine qu'à rassurer « l'extérieur » sur le lieu de la fracture. En identifiant avec assurance les territoires de l'exclusion, la puissance publique fait coup double. Elle nous apporte le frisson qui rassure en confirmant que l'exclusion demeure confinée dans un ailleurs social et géographique. Celle-ci ne concerne alors l'opinion que comme objet de compassion. Mieux, en circonscrivant clairement l'exclusion, elle semble avoir parcouru la moitié du chemin ; la solution en devient d'autant plus simple.

Poussée à son terme ces dernières années, cette stratégie de négation de l'incertitude territoriale de l'exclusion sociale se retourne en boomerang. Plus elle exacerbe la symbolique de la fracture sociale et urbaine, plus elle donne le sentiment que les pouvoirs publics sont impuissants à la réduire, quelle que soit l'ampleur des moyens qu'ils y consacrent.

N'est-il pas temps de démontrer que l'enjeu d'une approche territoriale de la lutte contre l'exclusion sociale ne se réduit pas au traitement local des quartiers d'habitat social ? L'action publique, et tout particulièrement l'Etat, ne peuvent plus considérer le territoire comme le support homogène de mise en oeuvre de leur idéal de progrès social. C'est maintenant en situation, en reformulant territorialement les principes de son action que l'Etat peut préserver, voire reconquérir sa légitimité aux yeux des citoyens. En participant de cette explicitation de l'horizon de l'action publique, la Politique de la Ville sera-t-elle dorénavant en mesure d'entrer en politique ?

### **Peut-on évaluer la politique de la ville ?**

La question est légitime. Pour beaucoup en effet, la formule du politologue américain M. Edelman : "des mots qui réussissent et des politiques qui échouent", peut aisément faire office de jugement définitif sur cette politique et rendre vaine toute velléité d'évaluation.

Etrange politique que cette Politique de la Ville, assurément la plus commentée et la moins débattue de ces quinze dernières années.

Observée, commentée, la Politique de la Ville l'est à l'évidence. La littérature la concernant est inépuisable : les médias, professionnels ou grand public, lui consacrent régulièrement des dossiers spéciaux ; elle fait le délice de l'éternelle tentation dénonciatrice des chercheurs et il ne se passe guère d'année sans que les pouvoirs publics ne commandent un rapport officiel à son sujet.

Mieux, ou pire pourrait-on dire, la politique elle-même, dans ses processus de mise en oeuvre, apparaît comme une gigantesque opération rhétorique assimilant le discours à l'action. Diagnostics de quartier, contrats de ville, appels à projet, programmes et bilans annuels... à l'aune du volume de la littérature produite par la Politique de la Ville elle-même, la fracture urbaine et sociale pourrait paraître largement comblée.

Ce foisonnement discursif sur cette politique, apte à épuiser par avance tout évaluateur en puissance, a pour corollaire une diversité extrême des avis qui en résultent.

Que l'on considère l'appellation officielle "Politique de la Ville" ou l'objet qu'on lui attribue communément "le traitement des quartiers en difficulté", le champ couvert par cette Politique est quasiment sans limite. Et de fait, la Politique de la Ville est appelée à traiter tous les "problèmes de société" connus et à venir. Violences à l'école, suicides dans la police, vagabondage nocturne des mineurs, chômage des jeunes, terrorisme islamiste : quelle actualité récente ne peut, peu ou prou, être l'occasion d'une mise à l'épreuve de l'efficacité de la Politique de la Ville ?

Tous les secteurs de la vie en société relèvent de la Politique de la Ville, tous les acteurs sociaux, du policier à l'enseignant, du magistrat au Préfet et du chef de projet au parent d'élève sont concernés, ont un avis à émettre. Et c'est là la grande spécificité de cette politique : tous les points de vue à son égard sont légitimes. Pour rester dans la sphère des acteurs publics, le jugement porté sur la Politique de la Ville par le chef de projet ou le sous-préfet à la ville n'apparaissent guère plus fondés, sur la scène locale que celui du Directeur HLM ou du Principal du collège.

Cette légitimité a priori de tous les points de vue formulés sur la Politique de la Ville produit un résultat simple : l'agrégation de ces points de vue, la construction d'un avis collectif, sont quasi impossibles. N'émerge que le plus "petit dénominateur commun", un mélange de scepticisme et de soulagement : "Les résultats de cette politique sont décevants mais qu'en aurait-il été sans elle ? " A cet égard, les quelques tentatives d'évaluation menées lors du Xème Plan n'ont guère dérogé à cette logique et l'ont même plutôt alimentée ; en particulier le rapport national rédigé par J.M. Belorgey en 1993 a conforté le sentiment général d'une "politique par défaut", menée sans conviction quant à ses effets mais dont on ne peut prétendre se passer.

Ainsi peut-on caractériser le paysage de l'opinion sur la Politique de la Ville : une inflation de commentaires, une surenchère de points de vue et pourtant un jugement impossible, ou au mieux a minima, et donc inopérant.

Le trop plein d'opinions sur la Politique de la Ville a donc étouffé l'intérêt pour son évaluation, sans pour autant y suppléer : il n'y a pas eu jusqu'à présent de confrontation effective entre les intentions propres à la Politique de la Ville et ce qu'elle a produit.

Ce déficit d'évaluation, comblé par le jugement par défaut évoqué précédemment, a une conséquence immédiate que chacun a pu récemment percevoir. La Politique de la Ville ne peut être débattue. Ainsi, le Pacte de Relance pour la Ville annonçait non pas un simple recentrage fonctionnel —du social vers l'économique— mais un véritable virage stratégique. Il faisait de la dérogation au droit commun le principe de l'action publique au titre de la Politique de la Ville. Il rompait avec l'ambivalence du concept de géographie prioritaire pour établir un périmètre exhaustif et définitif de l'exclusion sociale. Il abandonnait le principe contractuel au profit de « l'appel à projets » centralisé. Pourtant, ce changement d'orientation n'a pas été débattu. Les commentaires ont exclusivement eu trait aux moyens consacrés à cette nouvelle politique, les orientations stratégiques paraissant faire consensus politique. Il s'agissait, là encore, en réalité d'un consensus par défaut, les uns et les autres constatant que "tout avait été essayé" et que faute d'évaluation des résultats, toute voie nouvelle pouvait être bonne à suivre.

C'est donc bien au cœur de ce paradoxe de la Politique de la Ville, entre le foisonnement des points de vue à son égard, et l'impossible jugement sur sa portée que se situe l'enjeu de son évaluation et, au-delà, d'une capacité à engager le débat public sur cette politique.

Evaluer une politique consiste, comme chacun sait, à mettre en regard ses intentions, sa mise en oeuvre et ses résultats.

Tenter aujourd'hui d'évaluer la Politique de la Ville paraît simple ; l'exercice est en réalité délicat, car il nécessite au préalable de s'accorder sur les intentions de cette politique, ou plus précisément sur son objet. Là réside, nous semble-t-il, l'explication de l'échec politique exposé précédemment des tentatives d'évaluation menées jusqu'à présent.

En effet, pour aborder l'évaluation de la Politique de la Ville, on s'en est tenu en général à l'objet qu'elle revendique : le traitement global des quartiers en difficulté. Sur cette base, les démarches évaluatives peuvent suivre deux voies. La première consiste à mesurer les effets directs de changement social produits sur ces quartiers. Les résultats recherchés sont alors soit impossibles, soit dérisoires. Impossibles, car une fois identifiés par exemple le taux de chômage ou le niveau de délinquance au début et à la fin d'un Contrat de Ville, il est méthodologiquement difficile de discerner ce qui résulte des actions menées dans le cadre de ce contrat, des politiques ordinaires et des évolutions du contexte socio-économique. On ne peut donc directement imputer les évolutions observées à la Politique de la Ville.

Dérisoires, car si l'on s'en tient à une approche plus étroitement "bilantielle" des jeunes inscrits dans des dispositifs d'insertion ou participant à des "projets culturels de quartier" par exemple, l'impact global vis à vis du quartier fait immédiatement sourire.

La seconde voie possible consiste alors à embrasser plus largement le champ des transformations escomptées et à chercher à mesurer les effets de toutes les politiques sectorielles qui concourent à la Politique de la Ville. On tentera ainsi successivement d'apprécier l'évolution de l'attractivité résidentielle des logements HLM, de la réussite scolaire, de la délinquance juvénile, du chômage des jeunes... Si tant est que ces évolutions puissent être mesurées, la difficulté réside alors dans l'agrégation de ces résultats ; parce que les champs couverts sont extrêmement divers, cette agrégation n'est pas mécanique. La somme des évolutions constatées dans les différents domaines de l'action publique ne peut être considérée comme le résultat de la Politique de la Ville. L'hétérogénéité des résultats ainsi obtenus conduit alors soit à s'en tenir à un jugement "mi-chèvre, mi-chou" —"la Politique de la Ville est plus efficace sur le plan de l'animation jeunesse que sur le registre de l'emploi"— soit à s'en remettre à un avis autorisé, celui de l'expert.

L'impossible évaluation de la Politique de la Ville tient donc en fait au mode d'énonciation de son objet. L'impasse évaluative démontre par l'absurde que l'on fait fausse route en assimilant Politique de la Ville et traitement global des quartiers à problèmes. La Politique de la Ville c'est en fait moins que ça et beaucoup plus que ça.

Moins que cela, ses moyens financiers sont dérisoires en regard des sommes dépensées sur ces mêmes quartiers dans le cadre des prestations de droit commun (services municipaux, éducation nationale, police, logement, action sociale). Comment alors prétendre imputer aux 9 milliards de la Politique de la Ville sur le budget de l'Etat, le résultat, positif ou négatif, de l'action publique sur ces quartiers ? L'efficacité de deux millions de francs consacrés à la réussite scolaire dans un Contrat de Ville peut-elle être comparée aux budgets de l'Education Nationale sur les quartiers ?

Plus que ça, la Politique de la Ville constitue en fait le levier de transformation de l'action publique ordinaire pour remédier aux processus qui produisent la mise à l'écart de certaines populations vis à vis de la vie urbaine et économique ordinaire. La Politique de la Ville doit être appréciée en fonction de son lien aux politiques de droit commun, qui engagent des moyens financiers et humains sans commune mesure avec elle.

Les effets de la Politique de la Ville sont appréhendables. Mais ces effets doivent être approchés en termes de plus-value, directe ou indirecte, apportée à l'action publique. Evaluer la Politique de la Ville, c'est alors porter un jugement sur sa capacité globale, avec ses caractéristiques propres —objectifs et moyens spécifiques— à fournir un surplus d'efficacité

aux politiques sectorielles déjà mises en oeuvre sur les sites prioritaires et les domaines considérés.

Dans cette perspective, non seulement la Politique de la Ville devient évaluable —on peut rapporter les résultats constatés à des intentions qui lui sont propres (apporter une plus-value)— mais surtout le débat politique sur la pertinence et l'efficacité de cette fonction stratégique devient possible.

### **Une géographie prioritaire, des discriminations positives**

La plus-value que la Politique de la Ville escompte apporter aux politiques ordinaires tient à trois principes d'intervention qui lui sont propres : mettre en place une démarche de "discrimination territoriale", en faveur d'une géographie prioritaire locale ; agir sur la base d'un contrat global entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées et enfin s'appuyer sur des crédits incitatifs et des actions expérimentales pour impulser une démarche de transformation de l'action publique.

Evaluer la Politique de la Ville et sa plus-value potentielle consiste donc à apprécier la pertinence et l'efficacité de ces trois postulats fondamentaux.

Or, les premiers résultats évaluatifs conduisent à penser que, politique territoriale par excellence, la Politique de la Ville s'est avérée jusqu'à présent incapable de territorialiser ses principes d'intervention, laissant un vide stratégique entre leur formulation nationale et la diversité des pratiques des acteurs.

On a souvent affirmé que la Politique de la Ville avait été conçue en réponse aux enjeux sociaux et urbains propres à l'Ile de France (voir les énoncés de la Loi d'Orientation pour la Ville) et qu'elle était par conséquent inapte à traiter les autres situations urbaines difficiles.

Au vu des évaluations engagées, il nous paraît plutôt que les principes d'intervention de la Politique de la Ville ont été calibrés en fonction d'un idéal-type de situation de "ville moyenne" et que leur différenciation stratégique en fonction de la diversité des situations urbaines contemporaines n'a pas encore eu lieu.

Pour être plus précis, le principe de discrimination positive territoriale sous-entend une logique de rattrapage entre un quartier défavorisé et le reste de la ville ; le Contrat de Ville est conçu comme le dispositif politique établissant le "périmètre pertinent" pour opérer une redistribution sociale et territoriale (autrement dit pour garantir la "mixité et l'équilibre urbain") ; enfin l'incitation postule d'une possible "contamination de proximité" des processus de changement, à partir des territoires les plus sensibles. Ces trois logiques coïncident

parfaitement avec les représentations habituelles du fonctionnement politique et urbain d'une ville moyenne. Elles s'avèrent inadaptées dans les situations urbaines hétérogènes à ce modèle, là où notamment le rapport Ville/Quartier décrit des configurations différentes. Ainsi, le principe normatif d'une "discrimination territoriale de rattrapage" est inadapté à la situation métropolitaine francilienne, aux agglomérations globalement populaires ou aux bassins industriels en reconversion : il tend à cristalliser des oppositions territoriales binaires là où se développe un éventail de situations de fragilité territoriale. L'enjeu de l'évaluation consiste alors à identifier les conditions de traitement —non plus d'une exclusion territoriale absolue— mais d'une "exclusion relative" par contraste vis à vis de l'environnement. La discrimination territoriale prendra alors un sens différent selon que le différentiel est accusé —les Hauts-de-Seine et les Yvelines—, pratiquement inexistant —la Seine-Saint-Denis—, ou davantage marqué par la forme urbaine que par la structure sociale —l'Essonne—.

De même, imposer la logique du "Contrat de Ville redistributif" là où les territoires concernés sont homogènes produit d'abord de la schizophrénie chez les acteurs locaux : on développe la rhétorique habituelle de la redistribution et de la mixité tout en étant lucide sur sa vanité. On induit ensuite un dialogue impossible entre l'Etat et les collectivités locales, fait de mises en accusation mutuelles. L'enjeu de l'évaluation n'est-il pas alors d'inciter à prendre acte de cette homogénéité territoriale pour changer la fonction du Contrat de Ville, visant moins la redistribution en interne que l'interpellation conjointe Etat et collectivités locales signataires vis à vis des collectivités locales extérieures ? Parce que son territoire est globalement défavorisé, le Contrat de Ville n'a plus exclusivement une signification "compensatrice" ; il vise davantage à articuler développement et solidarité.

Enfin, sur ces territoires non conformes au modèle de la ville moyenne, la dynamique incitative par contamination est enrayée : parce que la plupart des lieux de décision sont extérieurs aux territoires considérés (qu'il s'agisse de l'Ile-de-France ou de villes pauvres) l'incitation produit la démultiplication à l'infini de l'exception davantage que la transformation de l'ordinaire. L'enjeu de l'évaluation consiste alors à reformuler la stratégie incitative, à dégager les conditions d'une "concentration" de l'expérimentation, davantage que d'une diffusion, afin de peser plus directement, en circuit court, sur les lieux de décision. Ces quelques notations évaluatives n'ont rien de définitif. Elles veulent simplement esquisser un premier jugement : la Politique de la Ville se prétend depuis 15 ans au cœur des processus de modernisation de l'action publique, et particulièrement emblématique des exigences contemporaines de territorialisation de cette dernière. Au vu des quelques constats ici évoqués, il semble bien que, paradoxalement, la Politique de la Ville ait encore largement à s'appliquer à elle-même ses propres injonctions. Le chantier de la territorialisation de la Politique de la Ville reste à l'ordre du jour du XIIème Plan. L'évaluation peut y contribuer.

#### *4 - Des inégalités sociales aux disparités territoriales : l'exemple de l'Ile de France*

La situation francilienne est, à bien plus criante l'obsolescence du modèle français d'administration du territoire. Le découpage des communes et des départements paraît y relever de persistances historiques et politiques, sans rapport avec les dynamiques sociales et économiques contemporaines. Dans les autres régions, les différents pouvoirs issus de la décentralisation sont parvenus à un *modus vivendi* territorial : les grandes villes s'autogouvernent, les régions développent une politique des villes moyennes et les conseils généraux se focalisent sur l'appui aux chefs-lieux de canton. Un tel partage des rôles n'est pas envisageable en Ile-de-France parce que tous les pouvoirs interviennent sur les mêmes espaces. La concurrence et l'imbrication des autorités y sont extrêmes.

Cette situation justifierait que l'Ile-de-France soit le terrain d'application prioritaire des nouvelles modalités d'administration du territoire qui s'esquissent aujourd'hui : renforcement de l'intercommunalité politique, fiscalité d'agglomération, contractualisation entre l'Etat et les agglomérations. Or ces différentes transformations apparaissent partout envisageables, sauf en Île-de-France. En raison de sa taille, de la complexité de ses enchevêtrements, l'organisation territoriale de l'Île-de-France semble inapte à se conformer au moule de préconisations modernisatrices qui pourtant, sur le reste du territoire national, font, sur le plan des principes, peu ou prou consensus.

Tel est le paradoxe francilien : principal témoignage de l'obsolescence du modèle français de gouvernement des territoires, elle ne peut bénéficier des solutions préconisées pour y remédier. Nous nous proposons de tenter de renverser le regard pour dépasser ce paradoxe : et si l'Ile-de-France, loin de constituer une exception se révélait comme le laboratoire des formes nouvelles du gouvernement politique, face aux transformations urbaines et territoriales ?

#### **L'opposition centre-périphérie**

En Ile-de-France, comme dans toutes les agglomérations françaises, une vision concentrique de l'espace fonde les schémas de régulation publique territoriale. Depuis 40 ans, l'action publique est intervenue dans les villes françaises au nom d'une lecture constante de la relation entre centre et périphérie, soit pour favoriser le développement urbain (infrastructures, équipements, construction neuve individuelle...), soit pour le maîtriser et en traiter les conséquences (étalement en tâche d'huile, fractures urbaines...). La politique des villes nouvelles a été conçue, dès les années soixante pour répondre à ce processus de développement concentrique. C'est encore autour de cette question qu'au début des années

quatre-vingt-dix, le Schéma Directeur de la Région Ile de France a été conçu : mise en œuvre de “ secteurs stratégiques ” à la charnière de la première et de la deuxième couronnes (Seine Amont, Seine Aval...) pour maîtriser ce développement ; désignation de “ villes trait d’union ” (Etampes, Rambouillet, Montereau...) à la frontière de l’Ile-de-France pour éviter le débordement du phénomène d’étalement sur les “ franges franciliennes ”. A plus petite échelle, la coopération interrégionale (Contrat de Plan interrégional du Bassin Parisien) se propose de geler l’urbanisation de la périphérie extérieure à l’Ile-de-France pour mieux assurer le développement de “ métropoles millionnaires en réseau ” (Caen / Rouen / Le Havre, Orléans / Tours / Blois...).

Une telle volonté persistante d’aménagement du territoire commune à l’Ile de France et aux autres agglomérations françaises, autour de l’affirmation de la centralité et du souci de maîtrise des relations centre-périphérie devrait trouver un écho symétrique dans le registre du gouvernement territorial.

C’est là le sens des réformes politiques, administratives et fiscales centrées sur la question de l’agglomération : concevoir un mode de gouvernement local qui prenne acte du processus d’étalement urbain, tout en s’y opposant, en se mettant à hauteur d’une relation centre/périphérie dilatée.

C’est un regard de cette ambition qu’apparaît l’exception francilienne. Ce qui peut sembler difficile mais envisageable dans la plupart des grandes agglomérations ne peut être raisonnablement conçu pour l’Ile-de-France.

Nul ne peut prétendre concevoir un mode de gouvernement public pour l’Ile-de-France qui associe centre et périphérie. A l’échelle de l’Île-de-France dans son ensemble, comment imaginer une intercommunalité rassemblant plus de 10 millions d’habitants, et près de 1300 communes ? Au-delà même de cet obstacle quantitatif, chacun sait qu’une telle perspective se heurterait au mythe repoussoir du “ Grand Paris ” sur lequel bien des utopies urbanistiques et politiques ont buté au fil des temps, la dernière en date étant celle de Banlieue 89 et de R. Castro !

Pourquoi, dès lors ne pas tenter, plus modestement, de faire de cette relation centre-périphérie le principe d’une intercommunalité politique démultipliée au sein de la périphérie parisienne ? Une telle perspective autoriserait à la fois à prendre acte de la massivité francilienne tout en s’approchant du modèle de gouvernement territorial que la puissance publique souhaite promouvoir.

Ce contournement pragmatique de l’exception francilienne tient pourtant de l’impasse et de l’illusion.

L'hypothèse d'un découpage rationnel du territoire francilien à partir de centres urbains et politiques clairement identifiés se révèle être une impasse : comment, dans l'enchevêtrement territorial francilien, démêler les polarités organisatrices et en délimiter les territoires d'influence ? Comment ensuite faire accepter ce découpage aux élus (communaux et départementaux) concernés ? Ceux qui ont tenté l'exercice ont mesuré combien la prise en compte du rapport centre-périphérie à une échelle plus modeste ne réduisait pas en proportion les difficultés.

Cette intercommunalité polarisée à même de maîtriser les dysfonctionnements socio-économiques de l'Ile-de-France se révèle, en outre, illusoire. La situation des villes nouvelles est à cet égard instructive. Cette figure, unique en Île-de-France, d'intercommunalité politique organisée sur le mode de la relation centre-périphérie, se trouve dans l'incapacité de maîtriser les processus économiques et spatiaux qu'elles ont engendré alentour et qui les affectent en retour. Les villes nouvelles n'ont cessé ?au cours de leur courte histoire? de vivre sous la menace du retrait des communes agitée par les municipalités ; comment exiger, au nom de la maîtrise de leurs relations centre- périphérie, qu'elles étendent leurs périmètres !

Impossible à l'échelle de la Région dans son ensemble, l'organisation de celle-ci en fonction de la relation centre-périphérie se révèle tout aussi illusoire, à des niveaux plus modestes.

N'est-ce pas en fait cette relation entre centre et périphérie prise comme l'enjeu et le moteur de la régulation publique qui fait problème, en Île-de-France, mais aussi, dans une moindre mesure, pour les autres agglomérations françaises ?

### **Le nouveau polycentrisme des inégalités spatiales**

La vision de l'organisation de l'Ile-de-France, structurée par la relation centre- périphérie n'est plus à même aujourd'hui de rendre compte des dynamiques territoriales franciliennes, et d'asseoir un modèle d'administration publique.

Trois processus déstabilisent ce modèle d'organisation spatiale : l'ampleur croissante des dynamiques socio-économiques " indifférentes " à la ville centre ; le développement des relations et spécialisations par quadrants au sein de l'Île-de-France ; et enfin la diversité des logiques de polarisation.

La métropole francilienne n'est plus seulement l'agglomération parisienne. Le rapport à Paris n'est le plus facteur exclusif d'organisation territoriale de l'Ile-de-France. Si le déplacement vers l'ouest de la centralité francilienne est connu, la déstabilisation de la centralité parisienne affecte plus globalement l'espace métropolitain. Un département de « petite couronne » comme

le Val de Marne dont l'identité économique s'est construite sur une fonction d'arrière-cours de Paris (zones logistiques, équipements hospitaliers...) prend peu à peu ses distances et voit se développer des fonctions économiques d'une ville dense (logistique d'éclatement intégrant du service à valeur ajoutée, distribution agroalimentaire...), avec pour conséquence la fragilisation de ses atouts traditionnels de périphérie (Rungis/Orly...).

Ce processus d'effritement de l'hégémonie parisienne ne favorise pas pour autant l'émergence de "centralités périphériques", c'est à dire inscrites dans un schéma concentrique. Nombre d'indicateurs soulignent aujourd'hui l'approfondissement des interdépendances et des spécialisations au sein de secteurs angulaires, ou "quadrants", qui traversent la première et la deuxième couronnes.

Les études de P. Beckouche et F. Damette démontrent l'approfondissement des spécialisations du système productif par quadrant, à l'échelle du Bassin parisien autant qu'à celle de l'Ile-de-France. En outre, l'analyse des migrations résidentielles définitives entre les recensements de 1975 et de 1990 montre que 10 à 15% des populations accueillies sur chaque quadrant de l'Ile-de-France (c'est à dire en l'occurrence sur un secteur angulaire excluant Paris et la petite couronne) était issu de ce même quadrant. Un récent sondage auprès des entreprises installées en villes nouvelles indique que les flux interentreprises (clients ou fournisseurs), internes aux quadrants ne sont jamais inférieurs à 20 ou 25 % de leurs échanges.

Autrement dit, la représentation habituelle d'une Ile-de-France structurée par couronnes concentriques et dont chaque élément est d'abord caractérisé par sa distance au centre doit être largement nuancée. La relation au centre parisien n'est plus exclusive et l'organisation par quadrants vient compléter la lecture en couronnes. Dans une agglomération déjà "étalée", les interdépendances plutôt structurées par quadrant, viennent recomposer l'étalement urbain, et donnent une dimension nouvelle à l'opposition est-ouest en Ile-de-France.

Celle-ci reflète non seulement des contrastes socio-économiques persistants mais encore des interdépendances territoriales différenciées. A l'ouest, la diversité et la multiplicité des relations territoriales - de Chartres à Saint-Quentin-en-Yvelines par exemple, en passant par Rambouillet, Versailles et les Hauts de Seine - renforcent la concentration des richesses et rendent crédible le "raccrochage" des poches de pauvreté (de Mantes-la-Jolie à Chanteloup-les-Vignes, ou la Boucle Nord des Hauts de Seine). Tel n'est pas le cas de l'est francilien : l'accumulation des handicaps sociaux y est redoublée par le morcellement territorial ; les différents marchés locaux du travail voisinent avec indifférence ; les pôles d'excellence, de Roissy à Marne la Vallée, assurent davantage de retombées à l'échelle métropolitaine que d'effets d'entraînement de proximité.

Ce trait met en évidence le troisième processus qui vient déstabiliser la relation centre-périphérie en Ile-de-France : au sein de la métropole, les polarités se développent selon des modalités variées dont la notion de centralité ne rend plus compte. Les villes nouvelles constituent indéniablement aujourd'hui des polarités majeures au sein de l'Ile-de-France. Mais il est impossible de caractériser à partir de la seule relation centre-périphérie les interdépendances territoriales qu'elles structurent.

Saint-Quentin en Yvelines semble construire sa relation à son environnement sur le mode de la réciprocité avec des pôles voisins ; Cergy, apparemment plus indifférente aux pôles environnants, tant de la Vallée de l'Oise que de la Seine, paraît faire perdurer la relation centre-périphérie vis à vis de l'urbanisation récente du Val d'Oise. Quant à Marne la Vallée, son dynamisme relève du " splendide isolement " vis à vis de son environnement et engendre un " effet châtaignier " de quasi-stérilisation vis à vis de villes qui tombent dans sa périphérie (Meaux) . Trois villes nouvelles, trois figures de la polarisation qui démontrent qu'à l'évidence celle-ci n'est plus aujourd'hui synonyme de centralité.

Affaiblissement du rapport au centre de l'agglomération ; relativisation de la structure en couronnes concentriques, implosion de la catégorie de la centralité : la relation centre / périphérie est aujourd'hui singulièrement mise à mal en Ile-de-France.

La dilution progressive de la logique centre-périphérie rend aujourd'hui difficile l'application à l'Ile-de-France du modèle contemporain d'administration territoriale. Mais, loin de confirmer la thèse de l'exception francilienne, ce constat tend au contraire à l'invalider.

Sur le plan de la relation centre-périphérie, l'Ile-de-France ne fait pas exception ; elle anticipe et accentue les dynamiques à l'œuvre dans toutes les agglomérations touchées par le processus de métropolisation. Dans le Nord Pas de Calais, dans la région lyonnaise, sur la Côte d'Azur ou la côte Basque, plus discrets, les processus sont les mêmes : lorsque les villes s'étalent et que les territoires alentours s'urbanisent, la relation centre-périphérie est insuffisante pour décrire les interdépendances qui s'instaurent et inapte à structurer de nouvelles modalités politiques d'administration du territoire.

C'est avec une grille d'interprétation renouvelée qu'il faut lire les transformations de la régulation publique territoriale en cours aujourd'hui en Ile de France.

## Les dysfonctionnements de l'intercommunalité

L'incapacité de la relation centre-périphérie à rendre compte du fonctionnement métropolitain a un corollaire essentiel : en Île-de-France, les échelles d'interdépendance territoriale sont multiples et ne concernent pas exclusivement des espaces contigus.

Ainsi, les décisions d'aménagement prises au niveau national ou régional ont engendré des difficultés hors échelle locale. C'est par exemple le cas de Mantes, Meaux, Melun, Montereau pour lesquelles une contractualisation locale assise sur une intercommunalité de voisinage serait incapable de produire une politique de la ville à la hauteur des enjeux sociaux et urbains liés à la présence dans ces villes de ZUP massives.

D'autres territoires franciliens présentent plus discrètement la même situation. Ainsi les villes moyennes des confins de l'Ile-de-France dont on aurait pu penser qu'elles seraient les plus aptes à faire perdurer le modèle centre-périphérie suscitent des dynamiques territoriales qui décrivent plusieurs échelles. A Etampes, Montereau ou Rambouillet, les bassins d'emploi restent d'échelle locale et organisés autour d'une relation centre-périphérie vis à vis de la ville éponyme ; ce n'est pas le cas en revanche des bassins d'habitat. Le développement résidentiel autour de ces villes, bien que contigu à celles-ci, n'est pas régi par des mécanismes (fonciers, sociaux...) propres à ces villes, mais relève de facteurs d'échelle régionale.

Cette disjonction relative entre bassin d'habitat et bassin d'emploi complique singulièrement la tâche de ceux qui voudraient définir le périmètre pertinent de solidarité géographique entre le centre et la périphérie de ces agglomérations secondaires de l'Ile-de-France !

La discontinuité des interdépendances territoriales au sein du système métropolitain francilien vient radicalement bousculer les attendus habituels de l'intercommunalité politique. Celle-ci exprime en effet une exigence de solidarité géographique, manifeste une volonté de mutualisation des ressources, de redistribution des richesses, voire des hommes. L'intercommunalité politique est en général synonyme de complémentarité géographique.

La situation francilienne vient contredire ce principe. En Ile-de-France, l'intercommunalité ne garantit pas la mise en œuvre d'un processus de redistribution. Mieux (ou pis), en Ile-de-France, la redistribution locale n'aurait que peu d'impact sur des processus territoriaux discontinus. Ce constat n'invalide pas nécessairement toute coopération intercommunale en Ile-de-France mais il invite à considérer les fonctions des regroupements intercommunaux autrement que selon un principe de complémentarité géographique et de redistribution locale.

L'intercommunalité se développe en Ile-de-France le plus souvent pour peser face à la massivité du système métropolitain, dans le prolongement de la commune et de sa légitimité politique. Il ne s'agit pas d'abord de se regrouper au nom d'une rationalité territoriale, mais de

conclure une alliance politique qui peut être temporaire. Autrement dit, comme la commune, l'intercommunalité constitue un périmètre arbitraire qui ne peut-être jugé en fonction de son degré de pertinence socio-économique, mais en regard de sa légitimité et de son efficacité politiques.

Les intercommunalités fortes qui se tissent aujourd'hui par exemple entre Saint-Denis et Aubervilliers ou entre Arcueil, Cachan, Gentilly, le Kremlin Bicêtre et Villejuif manifestent une pertinence territoriale discutable. Reflets de découpages arbitraires, leur légitimité est néanmoins incontestable, parce que politique.

En cela, le développement de l'intercommunalité en Ile-de-France ne doit pas être considéré comme un processus de modernisation politique, dont l'aboutissement serait la disparition de la commune, condamnée pour raison d'obsolescence, mais comme le reflet de la permanence de celle-ci et de sa capacité d'adaptation.

### **Vers une gouvernance régionale ?**

Souvent taxée d'ingouvernable, l'agglomération francilienne bénéficie pourtant d'un atout maître. Elle dispose d'une institution élue, la Région, située à la bonne échelle, c'est-à-dire suffisamment globale pour appréhender simultanément les questions du développement et de la solidarité, et traiter ensemble les enjeux internes -ceux de la cohésion de l'agglomération- et externes -ceux de sa place au sein de l'espace national.

En dépit de ces conditions favorables, l'institution régionale ne peut pour autant prétendre revendiquer la légitimité et la fonction d'une instance politique d'agglomération. La massivité de l'Ile-de-France, son poids national empêchent d'assimiler l'institution régionale à une intercommunalité d'agglomération. Sous peine d'apparaître comme un Gargantua intercommunal, la Région Ile-de-France ne peut prétendre au statut politique que la pertinence socio-économique de son périmètre pourrait autoriser. Si elle doit renoncer par avance à ce statut de niveau de gouvernement territorial, la Région Ile-de-France peut néanmoins se distinguer du statut ordinaire d'instance régionale.

Le Conseil Régional s'est considérablement investi dans la défense de son rang national -la région capitale- et de sa fonction de métropole internationale. A l'intérieur, il s'est tenu à l'activité classique d'une institution régionale, pour promouvoir les vertus de l'équilibre et de l'harmonie entre territoires, accentuant l'image rurale de l'Ile-de-France et développant avec les collectivités locales des " contrats régionaux " dont les futurs " contrats de Pays " n'auraient pas à rougir ! Vis à vis de l'extérieur, la signature d'un Contrat de Plan Interrégional du Bassin Parisien a pris acte des interdépendances de fait autour de l'Ile-de-

France. Mais on s'est limité pour l'essentiel à une démarche de compensation du processus de débordement francilien.

La mise en place du nouveau Contrat de Plan offre l'occasion à l'institution régionale de développer une fonction nouvelle d'animation globale de la régulation territoriale métropolitaine.

A l'intérieur, la Région ne peut plus se contenter, en matière de Politique de la Ville par exemple, d'accompagner (ou de rivaliser avec) l'Etat, en dispersant ses crédits au titre de multiples contrats de développement urbain locaux. " Passer d'une logique de guichet à une logique de projet ", selon la formule consacrée signifie d'abord pour la Région interroger ses propres politiques, celles de l'aménagement urbain, du développement économique, ou de la formation professionnelle pour les rendre effectivement cohérentes avec une exigence de solidarité territoriale. Cela signifie aussi tirer parti de son point de vue géographique, qui englobe l'ensemble de l'agglomération, pour interpellier, confronter ou accompagner les divers opérateurs, publics ou parapublics de niveau régional, dont dispose l'Ile-de-France. Peut-on énoncer une politique régionale de l'habitat sans intervenir vis à vis des stratégies des grands bailleurs sociaux (OPIEVOY, SCIC, 3F...) dont le patrimoine est régi à l'échelle régionale ? Est-il légitime de laisser la RATP seule responsable de la conception de sa contribution à la Politique de la Ville ? Où sont confrontées les différentes visions possibles de la solidarité territoriale en matière de transports collectifs ?

De même, vis à vis de l'extérieur, la compensation financière du " préjudice " causé au pourtour de l'Île-de-France ne pourra tenir lieu longtemps de " Projet pour le Bassin Parisien ". Il faudra bien que les uns ou les autres prennent conscience que le débordement n'est pas le seul processus en cause, que progressivement le Bassin Parisien fait système, au travers d'interdépendances multiples et que c'est à son intégration territoriale qu'il va falloir maintenant contribuer.

Animation de la sphère des opérateurs d'agglomération, construction d'une régulation territoriale à l'échelle du Bassin Parisien... n'est ce pas —à l'énoncé de ces tâches— la figure d'une gouvernance territoriale qui s'esquisse aujourd'hui autour de l'instance régionale ?

Le Conseil général est l'instance politique la plus dépréciée en Ile-de-France. Plus que partout ailleurs en France elle paraît prise en tenaille entre la commune qui maintient sa légitimité malgré l'extension métropolitaine et la Région dont la pertinence territoriale se confirme. Non seulement les conseils généraux ne bénéficient pas de la légitimité historique de leurs homologues de province, mais ils souffrent plus que les autres d'un découpage arbitraire qui souligne une obsolescence accélérée. Le stigmate du charcutage électoral qui a présidé à leur naissance est lourd à porter.

Pourtant, en dépit des apparences, les Conseils généraux d'Ile de France semblent en mesure de relever le défi. Considérons encore une fois le témoignage révélateur de la Politique de la Ville . Là où la plupart des Conseils généraux hésitent, franchissent discrètement le pas en contribuant à la marge aux contrats de ville, au travers de leurs compétences sectorielles, c'est à dire pour l'essentiel l'action sociale, une bonne part des Conseils généraux d'Ile de France innovent radicalement.

Lors du XIème Plan, la plupart d'entre eux ont emboîté le pas aux Hauts de Seine et ont signé avec les communes leurs propres contrats globaux au titre de la Politique de la Ville. Parce qu'au sein de la métropole francilienne, l'ensemble de leur territoire est urbanisé —ou, pour l'Essonne, la Seine et Marne et les Yvelines régis par des mécanismes urbains—, les compétences des Conseils généraux y sont autant sectorielles que territoriales et urbaines. Cette prise de conscience est loin d'avoir produit tous ses effets. Si les Conseils généraux d'Ile-de-France ont pris acte du phénomène urbain, ils sont loin d'avoir pour autant mis en œuvre les processus de solidarité territoriale qui s'imposent. Mais le pli est pris —et les premières étapes d'élaboration du futur Contrat de Plan le confirment— les Conseils généraux d'Ile-de-France évoluent progressivement vers une fonction inédite, en contribuant à situer chacun —et chaque unité territoriale de base, communale et intercommunale— au sein de la complexité métropolitaine.

Autrement dit, les Conseils généraux acquièrent peu à peu une légitimité particulière, celle « d'intercesseurs » entre le local et le métropolitain. C'est là un défi majeur pour les Conseils généraux : sont-ils en mesure désormais d'assurer une fonction d'interface politique entre la persistance de “ l'ancien ” (le modèle communal) et la lente émergence du “ moderne ” (le modèle métropolitain) ? Le défi est d'autant plus important pour eux que cette fonction leur est aujourd'hui disputée par d'autres. En adjacence aux Conseils généraux (c'est le cas du Comité de Développement du Val de Marne) ou sur des espaces de rang quasi-similaire (la Plaine de France, de Saint Denis à Roissy, le Sud Est du Val d'Oise autour de Roissy, la Vallée de la Bièvre entre Hauts de Seine et Val de Marne, le Centre Essonne autour du génome d'Evry...) émergent aujourd'hui des configurations territoriales tout à fait inédites, constituées implicitement ou explicitement sur la base de cette fonction “ d'intercession métropolitaine ”.

L'originalité de ces configurations est double. D'une part, ni intercommunalité politique, ni force de pression socio-économique, elles agrègent en leur sein les deux fonctions le plus souvent disjointes de la représentation et de la consultation. Autrement dit, représentants de l'Etat, élus locaux, milieux socio-économiques, et universitaires y cohabitent, sans exigence de paritarisme formel, et en décalage de leur position habituelle. D'autre part, constituées autour de périmètres flous, sans frontières définitives, elles considèrent avant tout leur raison

sociale géographique (la Vallée de la Bièvre, le Sud Est du Val d'Oise, et même le Val de Marne...) comme un dénominateur commun, un point d'appui pour agir, susciter les projets, mettre en réseau les initiatives, tant à un niveau local que dans une fonction de " levier " vis à vis de l'ensemble métropolitain. Ainsi, le Comité de Développement du Val de Marne n'arrête pas sa réflexion sur la logistique aux frontières de ce département, mais considère cette fonction économique à la fois comme un point d'appui pour le renouvellement urbain de la Seine Amont et l'ancrage de Marne la Vallée à la première couronne et comme un levier pour traiter les réciprocity économiques sur l'ensemble du quadrant Sud Est de l'Ile-de-France, de Paris à Melun Sénart.

C'est bien là une fonction d'intercession métropolitaine, autour d'un niveau meso-territorial qui prend donc corps aujourd'hui, et peut —s'ils la saisissent— offrir une seconde chance aux Conseils généraux d'Ile de France, en dépit de leur handicap originel.

### **L'exigence de la territorialisation de l'Etat**

Un tel bouleversement du paysage de l'action publique confrontée au fait métropolitain entraîne des conséquences sur le fonctionnement de l'Etat. Cela exige de sa part un renversement du regard qu'il porte sur l'Ile-de-France. Depuis des décennies, l'Ile-de-France relevait quasi exclusivement pour l'Etat d'un enjeu d'aménagement du territoire, autour de l'exigence du rééquilibrage Paris / province. Aujourd'hui, comme le montrent les travaux les plus récents, cette approche doit être révisée. L'Ile-de-France se spécialise toujours plus dans des fonctions économiques de production de niveau national et international, alors que ses fonctions de reproduction sociale sont déficientes : baisse de " productivité " de son appareil universitaire et de formation, déficit de qualité et d'efficacité de ses services publics. C'est cet aspect de la question francilienne —l'enjeu de la gestion urbaine— qui doit désormais mobiliser l'État, dans une optique de territorialisation de ses politiques nationales.

Ce changement de perspective doit être maintenant reconnu au niveau central ; toutes les implications doivent en être mesurées sur le plan territorial. La territorialisation de la politique de l'éducation ne peut ainsi pas se réduire à une adaptation à la singularité de chaque situation locale ; c'est une différenciation stratégique bien plus globale qui est aujourd'hui nécessaire. En Seine Saint Denis par exemple, l'éducation demande d'abord un renforcement considérable des moyens et des ressources humaines accompagné par des expérimentations pédagogiques ; dans les Hauts de Seine ou les Yvelines, l'impératif de réduction des inégalités suppose une refonte de la carte scolaire, et la redistribution des filières de formation, dans une perspective de meilleure accessibilité à tous.

De même, en matière de politique du logement, la mixité urbaine doit être déclinée territorialement. Dans l'Ouest de l'Ile-de-France, la politique du logement devrait conduire à diversifier la production de l'offre nouvelle pour élargir l'éventail de choix résidentiels offerts aux ménages. Dans certains quartiers du cœur de l'agglomération, elle doit reconnaître la permanence des flux migratoires au sein d'une métropole de rang international tout en offrant la possibilité de suivre des itinéraires résidentiels hors des territoires du premier accueil.

En cela, l'Ile-de-France constitue pour l'Etat local le concentré du défi que constitue pour lui la territorialisation sur l'ensemble de l'espace national : organiser en permanence ses politiques à l'interface d'une conception globale et d'une mise en œuvre locale.

La plupart des observateurs s'accordent pour déplorer l'exception francilienne et voir dans les évolutions actuelles des pouvoirs locaux (développement d'une intercommunalité fondée sur la seule raison politique, bonne santé des Conseils Généraux...) autant de signes de son ingouvernabilité. On l'a dit, ce point de vue pessimiste sur l'Ile-de-France s'appuie avant tout sur l'inadéquation entre les dynamiques qui s'y développent et la volonté nationale de les inscrire dans un modèle de régulation liant centre et périphérie.

Considérer que ce modèle est aujourd'hui en voie d'épuisement dans la plupart des territoires français engagés dans des processus de métropolisation et que l'Ile-de-France a seulement, sur ce plan, quelques longueurs d'avance, ne doit pas pour autant conduire à manifester, vis à vis des transformations politiques qu'on y observe, une naïveté hors de propos. La régulation territoriale en Ile de France reste un enjeu difficile et exige des efforts de tous. En revanche, ces transformations franciliennes invitent à considérer différemment la perspective d'ensemble de la régulation politique territoriale. L'Ile-de-France montre la voie en ce qu'elle suggère l'abandon de l'idéal modernisateur, visant la concordance entre les territoires politiques et socio-économiques, autour de " périmètres pertinents " qu'il s'agisse là de la région ou ailleurs de l'agglomération.

Au vu du laboratoire francilien, ne faut-il pas admettre que, entre le " vieux " (la commune, le département), et le " neuf " (l'agglomération, les territoires de projet), le modèle géopolitique de régulation territoriale du XXIème siècle articulera durablement les niveaux distincts de la gouvernance et du gouvernement public ?

## BIBLIOGRAPHIE

- Ashford, D., 1982, *British pragmatism, french dogmatism*, London, Allen and Unwin.
- Ashford, D., 1994, " L'étude des relations entre gouvernement central et collectivités locales, un essai de recension ", *Annuaire des collectivités locales*, CNRS-GRAL.
- Bachelet, F. et Ranger, F., 1996, " La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale ", *Politique et management public*, vol. 14, n°3.
- Ballain, R. et Jaillet, M.C., 1998, " Le logement des démunis : quel accompagnement social ? ", *Esprit*, mars-avril
- Barbier, J.C., 1996, " Comparer insertion et workfare ", *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre.
- Barbier, J.C., 1998, " La logique du workfare dans les politiques sociales en Europe et aux États-Unis : limite des analyses universalistes ", *Cahiers du CEE*.
- Béhar, D., 1996a, " L'urgence sociale : alibi des politiques sociales ou vecteur de refondation ? ", *Fondations*, n°4.
- Béhar, D., 1996b, " L'habitat, un enjeu de service public ", *Etudes Foncières*, n°71.
- Béhar, D., 1997, " Le territoire et la nouvelle question sociale : incertitudes des politiques publiques ", *Quaderni*, n°34, Hiver 97-98.
- Béland, D., 1997, " La fin du welfare state, de la guerre contre la pauvreté à la guerre contre les pauvres ", *Esprit*, n°5.
- Bourdieu, P., *La misère du monde*, Seuil, 1995.
- Castel, R. et Laé, J.F. (éds.), 1992, *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, Paris, l'Harmattan.
- Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

Castel, R., « La désaffiliation », in Donzelot J. (Dir.) Face à l'exclusion, le modèle français, Paris, Esprit, 1992.

Castells, M., 1998, L'ère de l'information, Tome I, " La Société en réseaux ", trad. franç., Paris, Fayard.

CERC, 1993, Précarité et risque d'exclusion en France, documents du CERC, n°109, Paris, La Documentation française.

Chevallier, G., 1987, L'intérêt central pour le local, Paris, CESDIP. Commission nationale d'évaluation du RMI, 1992, RMI, le pari de l'insertion, Paris, La Documentation française.

Cohen, D., Richesse du monde, Pauvreté des nations, Flammarion, 1997. Coutrot, T., 1998, "

Conseil d'Etat, Sur le principe d'égalité, Rapport public 1996, Documentation Française, 1997.

Delevoeye, JP. (Dir.), Cohésion Sociale et Territoires, Rapport au Commissariat Général au Plan, Documentation Française, 1997

Donzelot J, Jaillet M-C., Séminaire sur les zones urbaines défavorisées en Europe et Amérique du Nord, Plan Urbain, 1997.

Donzelot, J., Estèbe, Ph., 1994, L'État animateur, essai sur la politique de la ville, Paris, éditions Esprit.

Donzelot, J., Jaillet, M.C., 1997, Les zones urbaines défavorisées, synthèse de l'étude pilote, OTAN, comité des défis de la société moderne, rapport n°215.

Doumenc, Y. et Groc, I., 1996, Empowerment Zones and Enterprises Communities, note au Plan Urbain.

Dubedout, H., 1983, Ensemble, refaire la ville, rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française.

Dubet F, Lapeyronnie D., Les quartiers d'exil, Seuil, 1992.

Dubet, F. et Martuccelli, D., 1996, A l'école : sociologie de l'expérience scolaire, Paris, Seuil.

Dubois-Taine G, (Dir.), La ville émergente, Edition de l'Aube, 1997

Dupeyroux, J.J., 1998, " Après la révolte des chômeurs ", Droit Social, n°3.

Duran, P. et Thoenig, J.C., 1996, " L'État et la gestion publique territoriale ", Revue française de Science politique, 46/4.

- Elbaum, M., 1995, " Pour une autre politique de lutte contre le chômage ", Esprit, Août-Septembre
- Estèbe, Ph., 1998, " Les métiers de la ville ", Esprit, Mars-Avril
- Ewald, F., 1996, Histoire de l'État providence, Paris, Le livre de poche.
- Fitoussi JP., Rosanvallon P., Le nouvel âge des inégalités, Seuil, 1996
- Gatto et Thoenig, J.C., 1995, Le Préfet, le Procureur et le Commissaire, IHESI.
- Gaudin, J.P., 1996, La négociation des politiques contractuelles, Paris, L'Harmattan.
- Genestier P., Laville J.L., Au-delà du mythe républicain, in Le Débat, décembre 1994.
- Gleizal, J.J. (éd.), 1995, Le retour des Préfets ?, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Grémion, P., 1976, Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Seuil.
- Jacquier, C., 1991, Voyage dans dix quartiers européens en crise, Paris, L'Harmattan.
- Jazouli A., Les années banlieue, Seuil, 1993
- Jobert, B. et Théret, B., 1994 : " France : la consécration républicaine du néo-libéralisme ", in B. Jobert (éd.), Le tournant néo-libéral en Europe, Paris, L'Harmattan.
- Join-Lambert, M.T., 1998, Chômage, mesures d'urgence et minima sociaux : problèmes soulevés par le mouvement des chômeurs en France fin 1997, début 1998, rapport au Premier Ministre.
- Lafore, R., 1995, " L'ordre consensuel. Le droit des politiques sociales ", Le Nouveau Mascaret, n°37.
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J.P., 1998, " Le bien commun comme construit territorial, identités d'actions et procédures ", Politix, n°42.
- Le Galès, P., 1995, " Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État ", Sociologie du Travail, n°2, pp. 249-276.
- Maclouf, P. et Murard, L., 1982, L'insécurité sociale, Paris, Éditions ouvrières.
- Merrien, F.X., 1998, " De la gouvernance et des États providence contemporains ", Revue internationale des sciences sociales, n°155.

- Mongin O., Vers la troisième ville, Hachette, 1995.
- Morel, S., 1996, " France et États-Unis, les politiques d'insertion et de workfare en matière d'assistance sociale ", Interventions économiques, n°27.
- Murray, Ch., 1984, Loosing ground. América's social policy 1960-1980, Basic Books.
- Outin J.L., 1996, " Minima sociaux, salaires minimum et protection sociale, vers un modèle français de workfare ? ", Revue française des affaires sociales, n°4, octobre-décembre, pp. 28-44.
- Paugam, S., 1993, La société française et ses pauvres : l'expérience du Revenu Minimum d'Insertion, Paris, PUF.
- Péraldi, M., 1997, " Portraits ", in Collectif, Ces Quartiers dont on parle, Paris, éditions de l'Aube.
- Rey H., La peur des banlieues, Presse de Sciences-Po, 1996.
- Rhodes, M., 1996, " Mondialisation, emploi et État-providence ", in Wright V. et Cassese, S. (éds), La recomposition de l'État en Europe, Paris, La découverte, pp. 110-137.
- Rosanvallon, P., 1990, L'État en France de 1789 à nos jours, Paris, Seuil.
- Rosanvallon, P., 1995, La nouvelle question sociale, Paris, Seuil.
- Sueur, J.P., 1998, Demain, la ville, rapport au Ministre de l'emploi et de la solidarité, Paris, La Documentation française.
- Viard J., La société d'archipel ou les territoires du village global, Ed de l'Aube, 1994.
- Wachter, S, Ajustements et recentrage d'une politique publique, le cas de l'aménagement du territoire, Sociologie du Travail, 1, 1989, pp 198-219
- Wachter, S, 1995, La ville contre l'Etat, GIP reclus, géographiques
- Wachter, S (dir), L'aménagement durable, défis et politiques, l'Aube, 2002
- Wilsford, D., 1994, " Path Dependency or why History makes it difficult but not impossible to reform Health Care System in a Big Way ", Journal of public policy, 14 (3), pp.251-283.
- Worms, J.P., 1966, " Le Préfet et ses notables ", Revue française de sociologie, n°3.
- Wuhl, S., 1996, Insertion : les politiques en crise, Paris, PUF.