



Retour vers le futur ! Territoires urbains délaissés et politique de la ville : aux villes et aux régions urbaines de prendre l'initiative

Claude Jacquier, directeur de recherche au CNRS, Unité mixte de recherche Triangle ENS, IEP et Université de Lyon pose ici un regard sans concession sur les politiques publiques françaises, à laquelle la politique de la ville n'échappe pas. Il corrèle fortement le bilan en demi-teinte de l'action publique tournée vers les territoires urbains « délaissés » aux complications et à l'épuisement du système politico-administratif auxquels elle essayait de porter remède. Il invite ici à revisiter l'histoire de cette politique, comme pour mieux renouer avec ses inspirations fondatrices, redonner de l'élan et du désir de « faire avec » ce dont nous héritons. Il appelle dans le même temps à des réformes en profondeur, plaçant les villes et régions urbaines en première ligne de stratégies de développement soutenables gage d'un renouvellement possible de l'action publique. Ce ne serait en quelque sorte qu'un retour vers le futur.

BEAUCOUP DE CHOSES ont été déjà dites sur les territoires urbains « délaissés »¹ et sur la politique de la ville. De l'euphémisme à la caricature, tout et le contraire de tout nous a peut-être été asséné ! La pluralité des propos forme parfois une cacophonie de diagnostics et de potions dont tout n'est cependant pas à rejeter. Du foisonnement de textes et de discours, le propos ci-dessous essaie d'extraire ce qui me semble avoir été le sel de cette politique et qui pourrait encore contribuer à nourrir l'action future dans une France toujours aussi rétive aux réformes, à savoir sa capacité à initier des interventions porteuses d'une transformation des pratiques professionnelles et des institutions. Dans certaines de ses formulations, cette politique se présente en effet comme une sorte de cheval de Troie destiné à surprendre les vieilles institutions et leurs pratiques d'un autre âge pour faire advenir les réformes nécessaires.

LES TERRITOIRES URBAINS : LIEUX DE LUTTES SANS FIN POUR LEUR D'APPROPRIATION

La politique de la ville s'inscrit dans une longue histoire de près de 40 ans dans laquelle il est difficile de distinguer un évènement ou une date. Sur une période de temps aussi longue, il est aussi difficile de se satisfaire d'une lecture de ruptures, parfaitement déterminées, reflétant de surcroît des oppositions politiques tranchées. Cette politique ne sort pas toute armée des programmes de la gauche arrivée au pouvoir en 1981 ou de la déclaration de politique générale du premier ministre Michel Rocard en 1988. Dans un pays aussi centralisé, les élites technocratiques qui

ont eu une large responsabilité dans la conception de cette politique, « *par anticipation de l'État sur la société* »², n'étaient-elles pas souvent issues du même milieu « ethno-social » et surtout instruites par les mêmes écoles ? N'en était-il pas de même d'ailleurs des observateurs et des commentateurs ? Plus que par les ruptures, les politiques publiques se caractérisent par leurs permanences et leurs inerties.

Les prémisses de cette politique remontent à la fin des années soixante quand le devenir de la ville est apparu comme ne pouvant plus être pensé uniquement dans un cadre sectoriel centralisé et maîtrisé selon des procédures étatiques descendantes. Faire travailler ensemble de multiples acteurs privés et publics, étatiques et locaux, chacun ayant sa propre légitimité, sa propre déontologie, ses propres manières d'agir, tel est alors l'impossible défi pour les villes. Il s'agit alors moins de « faire la ville » dans les sites « vierges » agricoles périphériques que de « faire avec la ville » telle qu'elle s'est édifiée au fil du temps, notamment au cours des trente glorieuses. Aujourd'hui, on doit faire avec les trois composantes essentielles d'un territoire urbain à savoir avec des lieux (espaces bâtis et environnement), avec des gens (le social) et, surtout, avec des institutions (organisations économiques, mais pas uniquement, régies par des conventions que ces gens se sont donnés ou qui s'imposent à eux). On trouve déjà là, sans que cela soit explicité dans les textes, les trois piliers de l'écodéveloppement (ONU, Stockholm 1972) ou du développement soutenable (stratégie mondiale de la conservation de la nature 1980, rapport Brundtland 1987).

Les référentiels de cette approche ne sont pas comme on le dit trop souvent la lutte contre l'exclusion, le désenclavement des quartiers ou encore la discrimination positive qui en appelleraient à la mise en œuvre de stratégies réparatrices normatives, résidentielles (le bon quartier) et comportementales (le bien vivre). Cette approche met en évidence une ville composée d'espaces aux enjeux fort divers (économiques, sociaux, voire ethniques, environnementaux, culturels, symboliques) qui font l'objet de stratégies d'appropriation conflictuelles entre les acteurs. Ces stratégies aboutissent périodiquement (sur un temps long, une trentaine d'années) à une redistribution des territoires dans la hiérarchie des valeurs urbaines qui appelle la reconstruction d'un « vivre ensemble » à partir de formes de coopération renouvelées. Bref, la ville apparaît moins régie par des procédures centralisées (logique d'appareils) qu'animée par des processus multi-centrés (logiques

réticulaires). Ces procédures verticales descendantes (top-down) et ces processus horizontaux, souvent ascendants (bottom-up) ne s'excluent cependant pas, ils se combinent pour construire des programmes qui essaient d'être en phase avec la réalité des territoires urbains et avec les enjeux qui s'y déploient.

RETOUR VERS LE FUTUR

Des années 70, porteuses de réflexion novatrice pour l'action publique...

À la fin des années soixante, les commissions préparatoires du 6^e plan pour la période 1971-1975 ont été le creuset originel de cette nouvelle approche. Les premiers enseignements tirés des grands programmes américains issus de la lutte pour les droits civiques (Community Action Programme, Model City Programme) ainsi que les thèses développementalistes portées par les militants Tiers-mondistes (économistes de la CEPAL, coopérants de retour en métropole) y ont apporté aussi cette pincée nécessaire d'exotisme. En notre époque de régression politique et de reflux des controverses utiles, on a du mal à se souvenir de ce qu'a pu être, au cours de ces années-là, le foisonnement d'idées au sein des différents segments de l'appareil public et dans certaines de ses instances et arènes déconcentrées ou décentralisées où se noue le fameux « dialogue social » jusqu'alors impossible. Des technocrates éclairés y ont joué un rôle majeur tels Robert Lion et André Trintignac au ministère de l'urbanisme et du logement, René Lenoir au ministère des affaires sociales, Jean Maheu au ministère de la Jeunesse et des Sports. Ils ont été ces acteurs de cette « conspiration modernisatrice » dont parle Pierre Grémion à propos de la période de l'après guerre³ et que je qualifie, à sa suite et pour cette politique au niveau européen, de « conspiration réformatrice » prouvant, s'il en était nécessaire, que tout n'est pas joué et qu'il y a la place pour un certain volontarisme subtile en politique. Le thème du **développement** est au cœur de l'approche stratégique d'où va surgir le groupe interministériel Habitat et vie sociale (HVS) en 1973, les textes de 1977 généralisant cette approche, le groupe interministériel permanent pour l'aménagement des banlieues en 1980, sous la présidence de Jean-Michel Bloch-Lainé, puis dans la continuité, bien qu'on ait souvent voulu y voir une rupture, les Assises sur l'habitat social (octobre 1981) où est lancée la Commission nationale pour le développement social des quartiers, présidée par Hubert Dubedout, maire de Grenoble.

... à l'espoir de stratégies intégrées de développement urbain soutenable pour 2007-2013

Les conclusions du rapport Dubedout « Ensemble, refaire la ville »⁴, souvent inappliquées mais restées pertinentes et donc d'actualité, s'inscrivent dans le courant de cette réflexion rénovatrice de l'action publique. Les difficultés ne tiennent pas à la pathologie de certains ensembles d'habitation (ces lieux « criminogènes » dont il faudrait faire tabula rasa – Anru) ou de leurs résidents (ce peuple des « quartiers » qu'il faudrait disséminer, sinon dissoudre), mais bien à des mécanismes institutionnels qui assignent à certaines populations une place déterminée sur le territoire des villes et dans leurs instances politiques (voir la sous représentation politique de ces urbains-là, et parmi eux celles des « enfants de la colonisation » et des femmes). Le rapport prône des stratégies de développement conjointes à l'échelle des quartiers et des agglomérations reposant sur une action globale de longue durée et associant pleinement tous les partenaires sous la responsabilité des élus locaux, en particulier, le maire. La thématique du développement des territoires urbains est alors centrale (développement social des quartiers 1981-1988, développement social urbain 1988-1993).

Elle l'est redevenue un temps avec la circulaire Jospin de 1998 qui prônait « une politique territorialisée de développement solidaire et de renouvellement urbain » s'appuyant sur une nouvelle génération de contrats de ville à l'échelle de grandes agglomérations, sur une durée alignée sur la programmation des fonds structurels européens (2000-2007). Malheureusement à partir de... 2002, il n'en a quasiment plus été question. Aujourd'hui, les Cucs (contrats urbains de cohésion sociale) y font faiblement référence, détachés qu'ils sont des problématiques du développement soutenable (Agenda 21) que pourtant l'Union européenne recommande pour la période 2007-2013 (stratégies intégrées de développement urbain soutenable à l'échelle des régions urbaines)⁵. Peut-on espérer du nouveau prêche promis sur les banlieues qu'il soit éclairé par cette ambition prônée par le Conseil, la Commission et le Parlement européens? À l'heure des Programmes opérationnels (PO) régionaux élaborés dans le cadre de la stratégie européenne 2007-2013, des réseaux de villes européens Urbact et de la présidence française de l'Union (deuxième semestre 2008), ce serait une indication de bon sens. Mais avoir du bon sens en politique, est-ce que cela à encore du sens?

VILLES ET RÉGIONS URBAINES, DES MOTEURS POLITIQUES DU DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE

Politique de développement soutenable à l'évidence, la politique de la ville doit mettre l'accent, comme le soulignait l'économiste François Perroux en son temps, lorsqu'il opposait développement à croissance, sur les changements sociaux et comportementaux dans les communautés locales (par exemple, quelle place faite au genre et à la diversité des origines?) et par une réforme profonde des institutions. En effet, les villes et les régions urbaines sont surtout « malades » de leurs institutions **balkanisées** (multiplicité des communes et des instances de gestion), **empilées** (multiplicité des niveaux politiques) et **cloisonnées** (multiplicité des administrations sectorisées au sein de l'État et des collectivités territoriales) auxquelles se sont ajoutées des dispositifs-prothèses (dont ceux de la politique de la ville) pour former une impressionnante « usine à gaz » qui consomme plus d'énergie pour elle-même qu'elle n'en restitue aux territoires délaissés, une usine à gaz désormais bien incapable de réguler des sociétés urbaines de plus en plus fragmentées spatialement, socialement et ethniquement. La politique de la ville n'est en rien responsable de ces handicaps si ce n'est d'avoir pu donner l'illusion que des réformes essentielles pouvaient à chaque fois être différées à savoir, création de pouvoirs politiques intégrés dans les régions urbaines, suppression d'échelons hiérarchiques dont le département, suppression des administrations départementales de l'État, réduction du nombre de services qui doublonnent en une floraison corporatiste. Nul autre pays européen se paie le luxe d'une telle bureaucratie coûteuse et souvent inefficace. Belle exception française!

Un système ne se réforme jamais de lui-même tant qu'il n'a pas épuisé toutes ses possibilités d'ajustements internes. La politique de la ville a permis de révéler les limites au-delà desquelles l'adaptation à la marge du système politico-administratif n'est plus possible. Mais, ayant épuisé toutes ses possibilités internes d'adaptation, et en consacrant une énergie croissante à assurer sa pérennité, le système est condamné à une mutation profonde au risque d'une accentuation de la fragmentation sociale et politique des territoires urbains. À cette exigence interne de mutations s'ajoutent des nécessités externes qui imposent aux villes et aux régions urbaines européennes d'avoir à gérer, à leur niveau, la contradiction entre les contraintes de la compétition économique et les impératifs de cohésion sociale et environnemen-

tale (les trois piliers du développement soutenable). C'est ce qu'ont bien compris nombre de pays européens en accélérant la transformation de leur organisation politico-administrative.

Se peut-il que ces deux nécessités, interne et externe, poussent à nouveau les feux des réformes indispensables et ouvrent de nouveaux temps pour la ville en politique. L'État pourrait sans doute mieux aider à ce que ce rendez-vous ait lieu, mais il est illusoire pour les villes et les régions urbaines, leurs élus et leurs professionnels, d'attendre indéfiniment... Godot. Elles doivent d'urgence prendre des initiatives et s'autoriser à innover, enfin. L'urgence est de « faire avec » l'urbain d'aujourd'hui pour inventer les villes vivables de demain. ■

Claude JACQUIER

1. J'utilise cette appellation « territoires urbains délaissés » de préférence à celle de quartiers sensibles (euphémisme) ou de quartiers à problèmes (caricature) en référence à la vieille notion que l'on utilisait jadis pour désigner ces espaces résiduels de l'aménagement, espaces qui n'étaient pas sans valeurs et qui souvent pouvaient receler des richesses et des opportunités de développement. Une invitation à revisiter d'autres euphémismes et caricatures, notamment cette fameuse expression « jeunes des quartiers ». C. Jacquier *Territoires urbains « délaissés », entre euphémismes et caricatures. Quelle perspectives possibles ?*, Div-Diact, à paraître mars 2008

2. P. Grémion, *L'échec des élites modernisatrices*, Esprit, décembre 1987

3. P. Grémion, *op. cit.*

4. H. Dubedout, *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation Française, 1983

5. Commission des communautés européennes, *La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions*, Bruxelles, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, juillet 2006