



Dossier n°5
Novembre 2009

POLITIQUE DE LA VILLE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

recyclage des communautés- territoires et coopération entre les acteurs de la ville

Synthèses et Prospective

Une publication de la Mission Prospective et Stratégie
Secrétariat général du Comité interministériel des villes



Les dossiers **DEMAIN la ville** ont pour objectif la diffusion des connaissances.

Ils se proposent de présenter des synthèses de recherche ou des articles, ne dépassant pas une vingtaine de pages, intéressant tous les aspects de la politique de la ville et présentant des aspects prospectifs.

Chaque numéro est consacré à un sujet et rédigé par un auteur.

AVERTISSEMENT

Les propos des auteurs leur sont personnels et ne reflètent pas nécessairement les positions du Secrétariat général du CIV

Avant impression, pensez à l'environnement



Directeur de publication :

Adil JAZOULI
Adil.jazouli@ville.gouv.fr

Rédaction, correspondance, contacts :

Marie-José ROUSSEL - tél. : 01 49 17 45 96
marie-jose.rousseau@ville.gouv.fr

Sommaire

Édito	4
Résumé	5
Introduction	6
1 - Régions urbaines, villes et quartiers, au cœur des stratégies de développement soutenable en Europe	7
2 - Le recyclage des lieux urbains	8
3 - Des lieux pour le « recyclage des gens »	10
4 - Des institutions urbaines à recycler à urgence	13
5 - Développement soutenable et recyclage des territoires : la diversification et la multiplication des formes de coopération	15
Conclusion	18
Bibliographie	20

Édito

Ce nouveau numéro de « Demain la ville » pourra sembler à certains d'un abord plus difficile. Il est en effet plus théorique et relève davantage de la recherche universitaire que nos précédentes publications. Mais il a le mérite de rapprocher deux problématiques traitées jusqu'à ce jour de manière souvent séparée : celle de la politique de la ville et celle du développement soutenable (ou durable). Si nombre de communes connaissent, on pourrait dire « par cœur » les dispositifs et les méthodes de la politique de la ville et si beaucoup d'entre elles sont désormais engagées dans les politiques environnementales à travers la procédure des « agendas 21 » notamment, il faut bien constater que ces deux mondes s'ignorent souvent. Or l'article de Claude Jacquier présenté dans ce numéro permet précisément de penser ensemble les deux approches car les préoccupations environnementales ne peuvent pas rester un luxe réservé aux riches, alors que celles de la politique de la ville seraient le lot des villes pauvres ou ayant à gérer des pauvres...

Nous espérons donc, à travers ce numéro contribuer au décroisement au moins mental des acteurs politiques et professionnels... en attendant de véritables pratiques intégrées de développement urbain soutenable.

La rédaction

Résumé

Claude JACQUIER

Directeur de recherche au CNRS

UMR Triangle N°5206

PRES Lyon-St Etienne

École Normale Supérieure-Lettre et Sciences Humaines

Institut d'Études Politiques

Cet article cherche à construire un point de vue autre sur les enjeux de la politique de la ville à partir de la problématique du développement soutenable, une option stratégique largement adoptée, aujourd'hui, dans d'autres pays européens, qui met l'accent sur la globalité des interventions alors que l'approche française semble, en ce domaine, particulièrement sectorisée et donc timorée. Compte tenu de la récurrence des interrogations sur la pluralité des échelles d'observation et d'intervention (spatiales et temporelles) et sur la nécessité d'initier des logiques de coopération contractuelle, à la lumière de recherches comparatives menées en Europe et ailleurs depuis plusieurs années qui portent sur la fragmentation sociale et environnementale des villes (quartiers clôturés et quartiers délaissés) ainsi que sur les politiques mises en œuvre, il est peut-être temps d'explorer quelques pistes pour reconstruire des stratégies plus satisfaisantes visant les communautés et les territoires urbains « délaissés ». Développement soutenable aidant, l'heure étant au recyclage généralisé, qu'en est-il du processus de recyclage des diverses composantes de la ville et des nouvelles formes de coopérations entre ses acteurs que ces processus de développement supposent ?

Introduction

L'agenda politique est partout désormais au développement durable ou plutôt... soutenable (Theys 2001, Vivien 2005) et cela, malgré toutes les critiques que cette formulation a pu susciter de la part de certains observateurs tant sur la forme compte tenu de l'absence de traduction satisfaisante du qualificatif « sustainable » par le qualificatif « durable » porteur d'ambiguïtés (permanence, stabilité, équilibre, voire statu quo ?) que sur le fond avec la critique de la notion de développement à l'heure où devrait être promue, pour certains, une nécessaire « décroissance »¹ et une meilleure répartition des ressources et des richesses dans chaque pays et à l'échelle de la planète. Toutes ces critiques sont recevables et discutables mais peut-être faut-il retenir cette notion de développement soutenable car elle permet au moins de délimiter un cadre de référence suffisamment large pour nourrir quelques controverses créatrices précisément sur le devenir des villes et des politiques dont elles sont l'objet à l'heure où se manifestent quelques crises majeures remettant en question nos représentations traditionnelles de développement.

Territoire stratégique pour le devenir des pays et des continents, la ville apparaît en première ligne face aux grands défis qu'a à affronter la planète : réchauffement climatique et pollutions diverses, déficit d'eau potable et problèmes d'assainissement, enjeux alimentaires et problème lancinant de la faim, extension et approfondissement de risques de conflits entraînés par la concurrence pour l'appropriation des ressources, vieillissement et migrations des populations, formation et qualification des acteurs. Nos sociétés dites de « bien-être » n'échappent pas à ces processus globaux. Entre communautés clôturées (« gated communities ») et planète-bidonville, la ville moderne, multiculturelle, au Nord ou au Sud, n'est-elle pas devenue tout à la fois l'ombilic du monde, où s'enracinent de multiples diasporas, et sa périphérie appauvrie. Confrontées à ces défis que l'on croyait réservés aux autres, nul doute que l'on doive procéder rapidement à un ré-étalonnage de la hiérarchie de nos valeurs et à une révision profonde de nos systèmes de préférences individuelles et collectives, parmi lesquelles ceux que nous avons construits dans nos mondes urbains et que l'on croyait intangibles. Le dernier rapport biennal d'ONU-Habitat dans son édition 2008-2009 ne montre-t-il pas que les villes sont tout à la fois une composante majeure des

problèmes de développement soutenable et une des vecteurs possibles du renouveau du vivre ensemble (United Nations 2008).

Le principal enjeu réside aujourd'hui dans la capacité de cette ville-là à devenir **un acteur politique majeur** de la conduite de stratégies de développement soutenable à de multiples échelles spatiales (quartiers, communes agglomérations, régions urbaines) et temporelles (court, moyen et long termes) en étant capable de « ré-encastrier » les sphères économiques, sociales et environnementales, composantes canoniques du développement soutenable que les logiques marchandes, capitalistes, voire « socialistes » ont séparé et fait dériver dangereusement au cours des deux derniers siècles. Les villes d'Europe et des pays dits avancés, apparemment moins touchés pour le moment par ces crises dont bon nombre leur est imputable, ont donc d'immenses défis à relever et particulièrement celui de contribuer à l'élaboration de nouveaux modèles de développement.

À la lumière de recherches comparatives menées depuis plusieurs années en Europe et ailleurs portant sur la fragmentation sociale et environnementale des villes (quartiers clôturés et quartiers précarisés, ghettos de riches et ghettos de pauvres) ainsi que sur les politiques mises en œuvre (ce que l'on appelle les approches intégrées de développement urbain soutenable), compte tenu, aussi, de la récurrence des interrogations sur la pluralité des échelles d'intervention (spatiales et temporelles) et sur la nécessité d'initier des logiques de coopération contractuelle, il est sans doute temps d'explorer quelques pistes pour reconstruire des stratégies plus satisfaisantes de développement des communautés et des territoires urbains « délaissés ». En cherchant à éviter l'écueil des jugements normatifs qui trop souvent ont accompagné la formulation de la politique de la ville (par exemple la référence au mythe « bon quartier »), cet article cherche à identifier quelques composantes-clé des territoires et à comprendre la manière dont ils s'inscrivent dans les processus de transformation de la ville. Développement soutenable aidant, l'heure étant au **recyclage généralisé**, qu'en est-il du recyclage des diverses composantes de la ville et des nouvelles formes de coopérations entre ses acteurs que ces processus de développement supposent ?

¹ On confond généralement la notion de développement avec celle de croissance. Il faut se rapporter à François Perroux (voir au point 6 de ce texte) qui, dès 1961, a très précisément établi la différence entre ces notions en anticipant, on l'oublie trop souvent, sur ce que nous avons baptisé, bien plus tard, développement soutenable.

1 RÉGIONS URBAINES, VILLES ET QUARTIERS, AU CŒUR DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE EN EUROPE

Les politiques intégrées de développement urbain soutenable dont la Charte de Leipzig rappelait la nécessité, en 2007, sont issues de préoccupations ayant trait à la fragmentation sociale et spatiale des villes et à l'existence de territoires durablement placés à la marge de leur dynamique de prospérité (réseau Quartiers en crise en 1989, Carrefour des villes de 1993 qui initie les programmes Urban, Forum de Vienne 1998, communication de la Commission 2006). Assez généralement, ces territoires ont été stigmatisés et affublés de qualificatifs oscillant entre caricature et euphémisme (quartiers dégradés, quartiers à problèmes, quartiers en crise, ghettos, quartiers enclavés, quartiers « sensibles », etc.). Trop rarement, en revanche, on les a caractérisés par leurs potentialités et leurs dynamiques d'évolution. L'examen du point de vue du développement soutenable permet d'envisager de toute autre manière leurs caractéristiques, leur place et leur rôle dans les structures urbaines ainsi que leur dynamique ce qui peut permettre d'éviter le piège de jugements de valeur à l'emporte-pièce et les approches normatives sans lendemain.

Le développement soutenable mettant essentiellement l'accent sur les processus de transformation des systèmes et des structures dans la longue durée, il conduit à examiner les différents territoires de la ville sous l'angle de leur cycle de vie et donc du recyclage possible de leurs éléments constitutifs à moyen ou long terme². Nous devons pour cela construire une représentation plus « systémique » des territoires urbains en identifiant leurs composantes essentielles afin de rendre compte de leurs dérives différentielles dans l'espace et dans le temps (transformations, mutations). Pour ce faire, compte tenu de la pluralité des définitions de la notion de territoire, au vu des utilisations qui en sont faites aux niveaux européen et international, tout à la fois comme espace physique et social, j'ai choisi de retenir une définition du territoire calquée sur celle utilisée pour caractériser la communauté (community) dans sa version anglophone contemporaine, à savoir « ...à la fois un endroit, des gens vivant en cet endroit, l'interaction entre ces gens, les sentiments qui naissent de cette interaction, la vie commune qu'ils partagent et les institutions qui règlent cette vie »³. Dans de nombreux pays, on utilise cette notion de communauté à la place de territoire. Cette définition de la communauté met en évidence trois composantes principales

des territoires : des lieux (place), des gens (people) et des institutions dont la combinaison génère à chaque fois cette atmosphère singulière chère à Alfred Marshall (1906). Il s'agit donc bien d'envisager le territoire comme un tout structuré à différents niveaux (analyse des systèmes complexes, organisation fractale). Cette analyse des composantes systémiques est donc valable à différentes échelles (quartier, commune, agglomération, métropoles, régions, pays). À y regarder de près, ces trois composantes renvoient aux trois sphères canoniques du développement soutenable : les lieux pour l'environnement, les gens pour le social et les institutions pour l'économie au sens large et le politique. Il y a donc une sorte d'homologie des composantes entre les deux notions qu'il conviendrait d'explorer plus avant.

Dans leur conception et leur mise en œuvre, les programmes intégrés de développement urbain soutenable doivent être pleinement de la compétence politique des régions urbaines et des villes. Compte tenu de l'affaiblissement des Etats-nations (réduction de leur maîtrise budgétaire compte tenu de l'ampleur des endettements, disparition de leurs marges de manœuvre monétaires avec l'euro, transferts de compétences vers l'UE, décentralisation des responsabilités vers les collectivités territoriales et vers les entreprises privées), c'est principalement à leurs échelles, sur leurs territoires et grâce à leurs compétences qu'il est pensable de pouvoir réguler au mieux, de manière intégrée, les interactions entre les trois sphères canoniques du développement soutenable que sont l'environnement, le social et l'économie. En leur sein et à l'articulation des échelles territoriales (quartiers, communes et agglomérations), les régions urbaines et les villes doivent prendre en compte les caractéristiques des composantes des territoires, leurs dynamiques d'évolution et leurs interactions afin d'être en capacité de peser sur leurs dérives. Désormais, c'est à elles, principalement, qu'il incombe de « faire avec » ces réalités complexes et de réguler les logiques souvent contradictoires qui animent les acteurs présents dans les trois sphères (environnement, social et économique) que le développement soutenable cherche à ré-encastrier dans un processus sans fin de recyclage maîtrisé. Examinons les processus de recyclage à l'œuvre à partir de chacune de ces composantes.

2 - VIVIEN F-D (2005), *Le développement soutenable*, La Découverte.

3 - MEDARD J-F (1969), *Communauté locale et organisation communautaire aux États Unis*, Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques Armand Colin p. 58. Jean-François Médard, décédé en 2005, a été un pionnier en ce domaine avec sa thèse sur l'organisation communautaire aux États-Unis parue en 1966. Très largement pillé sans être cité, il convient de lui rendre ici, un hommage sincère.

2 LE RECYCLAGE DES LIEUX URBAINS

Un territoire est un **lieu** (« place » en anglais, environnement), un espace physique, un endroit déterminé, porteur de références historiques, culturelles et symboliques, un « produit » et un « construit » historique et social présentant des caractéristiques particulières : échelle, patrimoine, type de bâti et d'ordonnement urbain, un positionnement (un être-là, *dasein*), un biotope. Aucun autre ne peut lui être substitué dans la ville. Cet espace peut être caractérisé par ce qu'on appelle **l'esprit du lieu** « *genius loci* » (Norberg-Schulz 1981, 1997, Berque 1999). Ce n'est pas un espace clos. On passe ainsi d'un lieu à un autre par des **espaces de transition** qui peuvent être aussi **des discontinuités, des limites et des frontières** (accessibilité et mobilité, ruptures de charges et coûts énergétiques, coûts sociaux et politiques en cas d'affrontements « résidentiels ») dont il faut tenir compte tout particulièrement en matière de développement soutenable. À ces articulations entre les lieux à une même échelle territoriale (distribution des quartiers dans la ville) s'ajoutent des interrelations selon différents niveaux (quartier, commune, métropole, région urbaine) faisant jouer différentes logiques et différentes compétences qui occasionnent souvent des négociations et des coûts de transaction parfois fort lourds (mise en œuvre de la substituabilité) d'où peuvent surgir de nouvelles structures et organisations urbaines, des émergences au sens des théories de la complexité (Pumain 2006).

Ces lieux dans leur dimension physique et environnementale s'inscrivent dans une durée parfois fort longue. Ils peuvent être transformés. Ils peuvent aussi être détruits (cas des programmes de rénovation urbaine). Ces lieux peuvent être soumis à des processus de dévalorisation physique et technique, à des processus d'obsolescence réelle ou symbolique par rapport à d'autres espaces apparemment mieux achalandés (confort des logements, qualité de l'architecture et des agencements urbains), mieux positionnés dans la ville (localisation, dessertes, services) et donc mieux valorisés dans la hiérarchie des formes urbaines. Certaines représentations normatives, souvent caricaturales et parfois euphémisées ont été associées aux territoires urbains stigmatisés (ghettos, quartiers en crise, *distressed or deprived areas*, quartiers sensibles, etc.), représentations qui s'appuient sur la prise en compte de quelques unes des caractéristiques intrinsèques des lieux et des milieux en niant leur complexe diversité. On peut y voir aussi des **territoires urbains « délaissés »**, qualificatif emprunté notamment au

vocabulaire de l'urbanisme de voirie, territoires en attente de nouveaux usages et de nouveaux positionnements possibles au sein des régions urbaines pour peu que celles-ci connaissent de nouvelles conditions de développement prenant en compte les défis écologiques (Jacquier 2007). La mise en circulation d'une telle notion pourrait être féconde pour la réflexion et la pratique opérationnelle. Bref, fondamentalement, les territoires d'une région urbaine, d'une ville ou d'un quartier doivent être considérés comme composés de **lieux en continuels recyclage** soumis qu'ils sont à des dynamiques « spontanées » ou à des stratégies délibérées des acteurs d'où peuvent « émerger » d'autres formes d'organisations totalement imprévisibles au moment où nous écrivons !

De nombreuses politiques visant ces territoires ont mis l'accent, comme en France, sur leur renouvellement nécessaire, l'objectif envisagé ayant été souvent de faire ou de refaire de ces quartiers des « **territoires comme les autres** » par des programmes et projets de régénération physique qui, finalement, se sont assez peu souciés des aspects environnementaux et écologiques (des aspects longtemps négligés d'ailleurs par les contrats), ni bien sûr des autres composantes de ces territoires (le social d'une part, l'économique et le politique de l'autre). Cette orientation ciblée uniquement sur la composante physique du territoire a souvent été un échec. En particulier, dans de nombreuses villes européennes, ces stratégies ont généralement abouti, dans le meilleur des cas, à des **processus de « gentrification »**, processus souvent considérés dans les médias comme des réussites, alors qu'elles ont accentué les mécanismes de fragmentation sociale des territoires urbains et détruit leur base écologique donnant naissance souvent à des caricatures de ville (voir par exemple, la muséification des centres anciens de nombreuses villes dans le monde). Dans le cas français, régénération physique des quartiers et agenda 21 parce qu'ils ont souvent été pensés et mis en œuvre à des échelles, à des niveaux et par des acteurs différents, se sont souvent ignorés quand ils n'ont pas générés des logiques contradictoires dommageables pour la cohésion des villes.

D'ailleurs, le risque est grand qu'à la « gentrification » socio-culturelle succède une sorte de « snobisme écologique » avec une surenchère et une sophistication des réponses technologiques dans le domaine de la haute qualité environnementale et de la course aux bâtiments à « énergie positive » dont rien ne dit qu'elles seront appropriables par les gens et convertissables

en innovations sociales pérennes. Tout cela pourrait générer dans un avenir proche des processus de fragmentation sociale bien plus redoutables car reposant sur un accès différencié et discriminant des populations à des biens et services qui, eux, sont vitaux (eau, air, alimentation, énergie). La **précarisation des populations** pour des raisons climatiques et environnementales est d'ores et déjà à l'ordre du jour en Europe et en France. Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'importance du stock de bâtiments à mettre aux « normes facteur 4 -NF4 » en matière de production de gaz à effet de serre (gaz carbonique, méthane et autres) et de consommation d'énergie, les processus de valorisation et de dévalorisation des territoires urbains dans les villes ont de quoi se manifester « durablement ». Compte tenu du faible rythme actuel du processus d'amélioration des logements et des bâtiments existants (un grand silence statistique en ce domaine d'ailleurs), il faudra sans doute 150 à 250 ans pour faire que le stock disponible respecte l'objectif du facteur 4 fixé en Europe à l'horizon... 2050, dans 40 ans seulement. Nous sommes donc loin du compte en matière d'investissements alors que ce secteur de l'amélioration de l'habitat compte tenu de l'envolée prévisible des coûts

énergétiques croissants aura des temps de retour sur investissement de plus en plus réduits, de quoi financer nombre d'activités non délocalisables réservées aux petites et moyennes entreprises et aux emplois moyennement ou faiblement qualifiés. Il est possible aussi que les futurs critères retenus pour mettre en œuvre ce recyclage urbain produisent une **hiérarchie des valeurs toute différente** au sein des territoires des villes et des régions urbaines par rapport aux classements auxquels on était accoutumé : revalorisation des centres et surtout de la première couronne des villes ayant accueilli les grands ensembles au détriment de la périphérie suburbaine, à l'échelle des pays et de la planète inversion de trends multiséculaires de population vers les régions ensoleillées (sunbelt) généralement côtières au profit de la fraîcheur montagnarde d'altitude. Qui sait, l'heure est peut-être venue d'investir sur quelques grands ensembles, bien compacts, aux potentialités environnementales et écologiques insoupçonnées, pourtant promis à la démolition ? Le ré-étalonnement des valeurs urbaines et la révision des systèmes de préférences individuelles et collectives sont d'ores et déjà à l'ordre du jour. Pourquoi attendre le futur « après grande crise » ?

3 DES LIEUX POUR LE « RECYCLAGE » DES GENS

Un territoire est occupé et partagé par des **gens** (« people », le social), des gens dont il faut prendre en compte **le genre**, on l'oublie trop souvent, notamment dans l'approche française, qui vivent et/ou travaillent en ce lieu, qui contribuent à le façonner par leurs pratiques individuelles et collectives, par les relations qu'ils y ont nouées, parfois de longue date, pour construire un capital humain, un capital social et un capital culturel spécifique. C'est la notion développée par Hannah Arendt (1994) « **l'être et le vivre ensemble** » (mitsein) qui met en jeu des peuplements diversifiés, stratifiés, communautaires, etc. Ces gens ne sont d'ailleurs pas cantonnés en un lieu ainsi qu'il pouvait en être dans un passé relativement récent et ainsi que les représentations dominantes le laissent entendre. Avec l'éclatement des lieux de travail et d'habitat lié aux mutations économiques et sociétales (désynchronisation des temps, mobilités résidentielles, éclatement des structures familiales, ...), ces gens peuvent se trouver alternativement, au cours d'une journée, en différents lieux de la ville compte tenu de la dissémination de leurs multiples activités. Tout cela contribue à mettre ces lieux en réseaux (Raffestin 1980, 1982). Il peut en être de même à l'échelle d'une semaine, d'un mois, d'une année, ... d'une vie. Ainsi, à l'heure des nouvelles technologies de l'information, les membres des diasporas de migrants, considérés en situation d'exclusion, peuvent vivre réellement et symboliquement dans plusieurs espaces géographiques et temporels, nouvelle ubiquité dans un monde plus déterritorialisé que jamais, téléphones et d'ordinateurs portables aidants. À l'heure de la libre circulation des idées, des biens et des services, des capitaux, mais aussi à l'heure d'un repli frileux face à la libre circulation des personnes (régime d'asymétrie des échanges), cette réalité sociale des villes et des territoires urbains délaissés vaut d'être soulignée. Il est vrai, nous ne sommes pas à un paradoxe près !

Ces lieux, jadis habités par des communautés relativement homogènes, peuvent avoir été quittés par une partie des gens qui y vivaient (cas des quartiers anciens sans confort à la grande époque de l'urbanisation) et par ceux pour qui on les avait construits (cas des grands ensembles à partir du

milieu des années soixante-dix, conséquence des processus de promotion résidentielle). Ces gens, partis vers d'autres lieux de la ville ont été remplacés par des populations aux ressources, aux cultures et aux habitudes de vie différentes, des populations qui ont besoin de s'adapter à ce cadre de vie nouveau et d'adapter à leurs besoins et à leurs pratiques quotidiennes ces lieux délaissés par les occupants précédents. Ces évolutions et ces changements résidentiels n'ont rien de nouveau, ni d'exceptionnel. Ils sont le propre de la ville depuis des siècles. Ils sont cependant différemment appréciés et représentés par les observateurs dans leurs conséquences sur le fonctionnement de la ville. Ces mobilités résidentielles urbaines, plus ou moins spontanées ou régies par des logiques d'offre et de demande, fonctionnent rarement **sur le principe de l'homogénéisation** (le principe d'entropie se vérifie peu à l'échelle de la ville tout entière) mais bien, sur le filtrage social, le « pull-push », « l'appariement sélectif », la construction d'un entre-soi où, qui se ressemble s'assemble, quand il en a les moyens. Il s'agit-là, avant tout, de mécanismes qui produisent de **l'hétérogénéité** et de **la fragmentation sociale et spatiale** des métropoles comme le montre d'un côté la prolifération dans certains pays, des **communautés clôturées** (« gated communities » aux États-Unis et ailleurs dans le monde) qui sont finalement des « ghettos de riches » et de l'autre des territoires laissés à l'abandon, ouverts aux quatre-vents. À ce propos, parmi ces territoires, lequel est le plus enclavé ?

Cette approche traditionnelle de la hiérarchisation des lieux au sein des structures urbaines telle que nous l'avons exposée ci-dessus et à laquelle on fait souvent et exclusivement référence, doit être absolument complétée par l'étude des **trajectoires des gens** dans la ville. Plutôt que de mettre l'accent sur les stigmates de ces lieux et des gens qui y résident, ne peut-on pas les considérer autrement qu'un puits sans fond où se perdraient les fonds publics et les populations démunies. Compte tenu des politiques, des projets et des moyens qui sont mis en œuvre dans les quartiers délaissés, ne peuvent-ils pas être considérés au contraire comme des territoires permettant le **recyclage des gens dans la ville**. Sas d'entrée pour les migrants, lieux d'accueil pour les citoyens qui ne

peuvent accéder nulle part ou qui sont rejetés de toute part, lieux qui reçoivent des publics en rupture socio-résidentielle et qui, en quelque sorte, « tombent » des sommets de la hiérarchie socio-urbaine (cf. l'éclatement des ménages suite à un divorce ou à une séparation, les phénomènes de décohabitation, les expulsions de logement consécutives au chômage et à la précarisation, les personnes affectées de maladies chroniques, etc.), ces territoires délaissés ont un rôle et assurent une fonction essentielle au sein de la grande machinerie qu'est la ville moderne. Ce sont souvent des lieux de la « **seconde chance** » pour les personnes qui y trouvent refuge. En effet, en raison des programmes particuliers qui y sont déployés (voir les interventions multiples réalisées dans le cadre de la politique de la ville) à l'attention de leurs résidents, ces territoires peuvent être considérés, pour ces gens-là, comme des **lieux de ressourcement** d'où ils pourront rebondir un jour vers un ailleurs urbain plus prometteur, vers des territoires où ils pourront à nouveau élire domicile. D'ailleurs, c'est déjà le cas pour nombre d'entre eux. Si une part de la population de ces territoires y est assignée à résidence, une partie très importante, élit domicile ailleurs, celle née là, dont la réussite scolaire n'a rien à envier à d'autres, qui en sort et qui s'en sort fort bien ou celle qui, pour un temps plus ou moins long, ne fait qu'y passer vers un ailleurs. Statistiquement la mobilité résidentielle intercentrale reste forte dans les villes, y compris dans les territoires urbains dits de l'assignation à résidence. La prise en considération de cette double dynamique « **dérive des lieux / trajectoire des gens** » doit permettre de relativiser les transformations à l'œuvre dans les villes et de mieux apprécier les échecs si souvent et trop rapidement dénoncés par les rapports officiels. Ces territoires délaissés, souvent stigmatisés, devraient être considérés comme des espaces de respiration ou de ressourcement car ils permettent à la ville de s'ajuster et de s'adapter en permanence aux cycles de son développement. De ce point de vue, l'attention que les pouvoirs publics devraient leur apporter et les stratégies d'intervention qu'ils devraient imaginer auraient à subir bien des inflexions. Entre la condamnation sans appel de ces territoires et le mythe de leur rédemption, il y a de multiples possibles qui sont loin d'avoir été explorés. Ces territoires devraient être pensés, non pas fermés sur eux-mêmes ou enclavés comme on dit trop fréquemment, mais comme des **territoires du recyclage de la ville**. Cette

option sans doute plus ouverte sur ces possibles pourrait aboutir à une reconfiguration innovante des politiques publiques.

Cette représentation de la ville et de sa structuration pourrait sans doute s'enrichir de **la notion de communauté**, telle qu'elle est pensée ailleurs en Europe et dans d'autres pays dans le monde, notamment en Amérique du Nord et particulièrement au Canada et au Québec. La notion de communauté a mauvaise presse en France car elle est systématiquement, et devrait-on dire bêtement, associée à celle d'ethnicité ou de religion, bref à l'idée d'enfermement et de repli sur soi, avec un glissement irrésistible vers le terme de **communautarisme**. Elle est pourtant et apparemment utilisée sans prévention lorsqu'il est question de parler des entités politico-administratives que sont les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes. Pendant longtemps, aussi, ce terme a été utilisé pour désigner l'Europe : la Communauté Européenne. Une prévention similaire vaut aussi pour le qualificatif « **communautaire** » alors qu'on en use, à tout moment et de manière paradoxale, dans ces entités politiques quand il s'agit de définir **l'intérêt général... communautaire**. En dehors de cet usage réservé, les notions de communauté et de communautaire relèvent du tabou. Réfléchissons un peu et revenons ne serait-ce qu'un instant à une des origines possibles de cette notion lorsque le terme de commune symbolisait, au moyen-âge, l'idée de liberté politique. « Concéder la commune aux bourgeois ou à un groupe de bourgeois d'une ville, c'était leur permettre de former une association de se lier les uns aux autres par un serment. Ce pouvait être une occasion de confirmer leurs coutumes ou de leur accorder des libertés nouvelles; mais ce n'était là qu'une occasion qui ne pouvait ne point exister. La seule définition de la concession de commune, au XII^e siècle, c'est la permission de s'associer par serment. Sans association par serment, il n'y avait pas de commune et cette association suffisait pour qu'il y eut commune. Commune a exactement le même sens que serment commun »⁴. On a pu voir dans cet héritage politique européen, les racines de cette notion de communauté (community) validée dans de nombreux pays et peut-être conviendrait-il de s'en servir pour penser la question du devenir des territoires urbains les plus délaissés. Ce qui caractérise ces derniers, ce n'est pas leur homogénéité ethnique et religieuse

4 - PETIT-DUTAILLIS Ch. (1970), *Les communes françaises*, Albin Michel, p 35.

mais bien leur grande diversité qui précisément et paradoxalement empêche la construction d'un intérêt général communautaire, qu'on trouve dans les quartiers les mieux achalandés, cet être et ce vivre ensemble capable de générer et de nourrir des stratégies de développement.

L'échec de la politique de la ville dans ces territoires réside peut-être bien dans cette incapacité où l'on se trouve d'y construire des **dynamiques sociétales**, ce que l'on appelle au Canada et aux États-Unis le **développement communautaire**, l'intraduisible « empowerment » des gens, la coproduction de stratégies de développement avec les résidents, là où on ne s'est risqué, en France, qu'à de frileuses approches participatives⁵. L'objectif doit être aussi de **former des cadres bénévoles et professionnels** (cf. les organisateurs et leaders communautaires formés dans le reste du monde, les **jardiniers de l'urbain** capable de s'occuper du « mesnage » de la ville⁶) et d'instituer **des légitimités politiques dignes de ce nom** alors que la représentativité des élus dans ces quartiers y est au plus bas vu les taux réels d'abstention

des populations qui y vivent (cf. l'absence de droit de vote, la non inscription des résidents sur les listes électorales, l'abstention traditionnelle aux élections). Encore aujourd'hui, les considérations sur la politique de la ville et les projets de réformes des territoires de la République sont étonnamment silencieuses sur les caractéristiques de cette ville-là ! Pourra-t-on rester silencieux encore longtemps ? L'analyse de la troisième composante des territoires, les institutions, le montrera (point 5), ce silence risque d'être bientôt assourdissant ! Au moment précisément où, individualisme aidant, nos sociétés atteignent cet idéal révolutionnaire dessiné par la loi le Chapelier⁷, d'une collection d'individus seuls face à l'État, on constate douloureusement l'utilité que pouvaient avoir ces communautés traditionnelles particulières par défaut de cette communauté des citoyens solidaire universelle tant postulée et que l'on cherche vainement, avec le risque d'un basculement dans des organisations régressives (ethniques, religieuses, mafieuses, etc.) en cas de fort repli de cet État-providence péniblement et parfois violemment construit dans la deuxième partie du 20^e siècle.

5 - En tous domaines, à l'heure des activités de services et de l'immatériel, les frontières entre production et consommation s'estompent. À tout moment, on n'est pas dans l'une OU l'autre situation, mais bien dans l'une ET l'autre, en position de coproduire des territoires.

6 - Il nous faudrait sans doute un Olivier de Serres pour la ville capable d'inventer de nouvelles approches de la ville et d'impulser des réformes. On parlait alors du mesnage des champs dont il nous est resté le management et l'aménagement ou encore la ménagère, mais curieusement pas le « ménager », illustration sans doute, si nous en manquons, des difficultés que nous éprouvons en France avec la question du genre. Olivier de Serres (2001), *Le traité d'agriculture et mesnage des champs dans lequel est représenté tout ce qui est requis et nécessaire pour bien dresser, gouverner, enrichir et embellir la maison rustique*, Actes Sud (édition conforme à celle de 1804-1805, première édition 1620).

7 - « Il n'y a plus de corporations dans l'État ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation. » LE CHAPÉLIER, *Le Moniteur universel*, t. 8, 14 juin 1791, p. 661.

4 DES INSTITUTIONS URBAINES À RECYCLER D'URGENCE

La troisième composante des territoires, les **institutions** publiques et privées que ces gens construisent (institutions communautaires, institutions associatives ou sociétales) et/ou qui s'imposent à eux (institutions économiques et politiques, institutions judiciaires, policières, militaires) est généralement négligée par les diagnostics et les politiques mises en œuvre. Rien d'étonnant. Le « mal » est généralement imputé par les observateurs et les autorités politiques aux deux autres composantes des territoires urbains : **ces lieux dégradés** dont il faut faire tabula rasa, **ces gens peu recommandables** qu'il faudrait disséminer ou dissoudre (« Ne serait-il pas plus simple de dissoudre le peuple et d'en élire un autre » disait Brecht en 1953 sachant que lui, maniait l'ironie admirablement⁸) ou encore à **leurs relations mutuelles** (certains chercheurs n'ont-ils pas, sans rire, écrit à leur propos qu'il s'agissait d'espaces pathogènes ou criminogènes). Que n'a-t-on pas proposé comme mesures radicales en ce domaine. En revanche, **les institutions, elles sont rarement incriminées**. En fait, on doit convenir que les villes sont plutôt **malades de leurs institutions** qui, en tant qu'artefacts historiquement datés, sont souvent devenues incapables de s'ajuster aux transformations de la réalité des lieux et des gens pour assurer la régulation de leurs relations mutuelles. Et pourtant, c'est bien ce que la mise en œuvre des stratégies intégrées de développement urbain soutenable, dont la politique de la ville relève, a mis en évidence sans conteste. Les institutions jouent, en effet, un rôle déterminant dans la dynamique de développement des villes qu'il s'agisse de leur stagnation ou de leur redéploiement. Cette notion d'institution doit être comprise ici, au sens large. Elle couvre l'ensemble des instances organisatrices et coordinatrices des relations qui naissent au sein de chacune des composantes des territoires (lieux, gens, institutions) et entre elles : des gens par rapport aux lieux (production, échange et consommation de biens), des gens par rapport aux gens (production, échange et consommation de services) ou encore les instances de régulation de l'ensemble des relations qui prennent naissance au sein des sociétés (principalement les relations de nature politique). Parmi ces institutions, on trouve d'une part des entreprises industrielles et de services qui sont réglées par des conventions et, d'autre part des institutions traditionnelles créées pour réguler

et pour gouverner ces composantes des territoires (structures politico-administratives, associations, ONG, etc.).

Dans la **première catégorie** d'institutions figurent celles du **champ économique** au sens large du terme (production, circulation et consommation des biens et services) et tout particulièrement les entreprises et les firmes, régies par des conventions particulières au sein desquelles se crée la valeur ajoutée et où est distribuée la rémunération primaire de ceux qui y ont contribué (rémunération du travail et du capital). Parmi ces institutions, soulignons aussi celles qui sont chargées de prélever les contributions sociales et publiques, de les redistribuer et d'organiser les solidarités au sein des territoires entre les gens (solidarités sociales) et entre les lieux (solidarités spatiales⁹). On peut y ajouter celles qui relèvent d'autres sphères économiques (économie domestique, économie sociale et solidaire, économie de braconnage) et qui reposent très largement sur la division sexuelle et les rapports de genre. Les nouvelles approches de l'économie mettent de plus en plus l'accent sur le ré-encastrement nécessaire de ces multiples sphères de l'économie dans celles du social et de l'environnement. La **seconde catégorie** d'institutions regroupe celles qui sont supposées **réguler les rapports** entre les gens eux-mêmes, entre les gens et les lieux où ils habitent et/ou travaillent ou encore entre les institutions elles-mêmes. Ces institutions participent à la construction de l'être et du vivre ensemble dans la communauté. Ce sont des institutions à caractère politique au sens où ces rapports ne peuvent être régulés par les seuls mécanismes du marché et nécessitent de faire des choix qui obéissent à d'autres rationalités (éthiques, morales, philosophiques, culturelles, etc.). Parmi ces institutions, il y a celles détentrices de la « violence légitime » (Weber), chargées de maintenir l'ordre civil au sein des territoires (police) et d'assurer sa défense à leur périphérie (armée) et dont l'efficacité, sinon la légitimité multiséculaire du politique (Machiavel, Hobbes) sont questionnées par le fait que les frontières traversent désormais ces territoires (fragmentation de l'espace, violences, qui est in, qui est out ?). Le nom du territoire (toponymie) avec sa symbolique associée est aussi une institution en matière politico-culturelle,

8 - BRECHT Bertolt (1999), Œuvres, L'Arche éditeur, Vol. 23.

9 - Ces deux institutions économiques associées sont celles qui sont privilégiées, au prix de quelques contorsions, pour délimiter les activités utilisées pour calculer le produit intérieur brut (le PIB).

tout particulièrement lorsque ce territoire fait l'objet d'un classement hiérarchisé (cf. les qualificatifs à charge ou à décharge avec des références fort anciennes, par exemple « Ce quartier c'est Chicago ! » à l'époque où les pistolets mitrailleurs étaient des « dispositifs » de régulation).

Face aux mutations qui affectent les autres composantes des territoires, les lieux et les gens, les **formes institutionnelles** existantes, résultantes de rapports sédimentés au fil du temps (activités économiques, services publics, organisations, associations) n'ont plus la même maîtrise sur les lieux et ne sont plus investies de la même manière par les gens, notamment par les nouveaux arrivants dans les territoires. Outre le fait qu'elles perdent, de ce fait, leur efficacité, ces vieilles institutions ont assez souvent des effets régressifs (peu d'incitation à innover, voire blocage des innovations), voire répressifs. D'autres organisations se substituent à elles (nouvelles associations, organisations communautaristes, organisations mafieuses) ou doivent leur être substituées (tentatives multiples pour organiser des procédures participatives, réformes politico-administratives, déconcentration de services, plus rarement auto-organisation des communautés de base, etc.). Ces organisations ne poursuivent pas obligatoirement les mêmes objectifs. Cette adaptation institutionnelle a besoin de temps pour se mettre en place et pour permettre un certain enracinement dans les lieux et auprès des gens afin d'être efficace. Parfois, les institutions existantes freinent ces nouvelles pratiques sociales et leur opposent des codes et des routines anciennes que celles-ci doivent contourner.

Tout cela ne va pas sans conflits et peut déboucher sur des affrontements autour de la question de l'appropriation des lieux (voir les affrontements entre groupes sociaux, jeunes et moins jeunes, dans certains quartiers de la ville ou entre communautés de diverses origines), affrontements qui se manifestent, par exemple,

par la dégradation et la dévalorisation physiques et symboliques des lieux, par des trajectoires résidentielles ascendantes ou descendantes pour les gens, par le caractère répressif d'institutions désormais vidées de leur utilité et de leur légitimité suite au départ, ailleurs, de ceux qui les avaient édifiées et animées jusqu'ici. Ce constat qui vaut pour certains quartiers de villes est extensible aux évolutions des institutions chargées de réguler les territoires communaux métropolitains ou les régions urbaines comme le montre les projets de réforme des collectivités territoriales en cours. Qu'il s'agisse des territoires infra-communaux ou qu'il s'agisse des territoires supra-communaux, ces désajustements appellent une sérieuse réorganisation politico-administrative que la politique de la ville, à l'origine, dans son accompagnement du mouvement de décentralisation avait **implicitement** pour mission de préparer : renforcement des pouvoirs locaux stratégies d'agglomération, contractualisation entre les différents échelons politiques, déssectorisation des politiques publiques, approche globale, transversale et intégrée, formation de nouveaux cadres et qualification des acteurs, etc.¹⁰ En ce domaine, tout n'a pas été négatif, loin s'en faut. Le recyclage des institutions est amorcé. On pourrait même dire qu'il est désormais souhaité par tous ceux qui ont participé à la mise en œuvre de la politique de la ville et qui s'affrontent, aujourd'hui encore, en première ligne, aux pesanteurs corporatistes et bureaucratiques. Si la politique de la ville par la multiplicité de ses dispositifs et de ses instruments est comparée à une usine à gaz, c'est par défaut de réformes et de recyclages des institutions traditionnelles de base qu'il a fallu colmater de toutes parts parce qu'il ne s'est présenté, jusqu'ici, aucun pouvoir capable de les mettre en conformité avec le nouveau monde déjà là dans les villes. Seules certaines villes, voire régions urbaines ont compris les enjeux et ont innové en la matière. L'urgence est bien de recycler ces institutions et principalement les institutions politico-administratives. Qu'on se le dise !

10 - Relire à ce propos le rapport Dubedout « Ensemble, refaire la ville » qui insiste particulièrement et à de multiples reprises sur cette dimension institutionnelle de la politique de la ville. Qui s'en souvient 25 ans après sa publication ?

5 DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE ET RECYCLAGE DES TERRITOIRES : LA DIVERSIFICATION ET LA MULTIPLICATION DES FORMES DE COOPÉRATION

La mise en œuvre des stratégies intégrées de développement soutenable nécessite la construction de nouvelles institutions de régulation et de gouvernance. Les travaux de recherche réalisés en Europe montrent que ces changements institutionnels doivent moins à des initiatives législatives dont sortiraient tout armés les nouveaux instruments de management qu'à des mécanismes coopératifs initiés par **des acteurs locaux éclairés** (le fameux intérêt bien compris à coopérer) qui est au cœur de **processus de coproduction des territoires** (Jacquier 2008b). C'est une vieille histoire ! Trois types de coopération ont été inventés successivement et mis en œuvre au fil du temps dans les divers pays : **la coopération horizontale, la coopération verticale et la coopération transversale**. Ces coopérations ne sont en rien un long fleuve tranquille. Elles sont de nature conflictuelle (Perroux 1964, 1990)¹¹. Nous sommes dans la "coopétition".

Avec la **coopération horizontale** (cf. l'intercommunalité), il s'est agi de lutter contre la fragmentation et la balkanisation des espaces urbains pour essayer de construire des espaces d'intervention plus homogènes par delà la diversité des intérêts en présence. Ce mouvement a été amorcé partout en Europe, dès la fin du XIX^e siècle notamment lorsqu'il a fallu construire des réseaux qui conservent, aujourd'hui, **une place capitale** dans le développement soutenable (adduction d'eau, assainissement, production d'énergie et électrification, ramassage et traitement des ordures ménagères et des déchets industriels, transports en commun, réalisation d'équipements collectifs scolaires, culturels, etc.). Gloire aux anciens ! Ce mouvement de recomposition des territoires politico-administratifs ne s'est jamais interrompu comme le montre les nombreuses initiatives visant une plus grande intégration politique des territoires urbains, les fusions communales ou les diverses formes de coopérations intercommunales. Il se prolonge désormais au niveau européen avec la coopération transfrontalière, transrégionale ou transnationale (cf. INTERREG) avec, pour la période 2007-2013, à côté des objectifs de « Convergence » et de « Compétitivité

régionale et d'emploi », dans le cadre de la « Coopération territoriale européenne », la mise en place récente des Groupements européens de coopération territoriale-GECT). Avec la **coopération verticale**, il s'agit de rompre avec une approche hiérarchisée descendante (top-down) pour valoriser le principe de subsidiarité et une conception ascendante (bottom-up) de la conduite des politiques. On passe ainsi d'une approche dominée par les procédures administratives à des approches qui font appel aux processus négociés entre les acteurs. Ce mouvement a été amorcé dans les différents pays européens au tournant des années soixante-dix, notamment dans les villes, au moment où il est apparu qu'il n'était plus possible de « faire » la ville selon des procédures centralisées mais qu'il fallait « faire avec » la ville, avec les lieux hérités de décennies, voire de siècles d'urbanisation, avec les gens qui s'y étaient installés et avec les acteurs et pouvoirs institutionnels. Le temps est alors venu **d'approches contractuelles, multi-niveau (multilevel), « processuelles »** mariant « top-down » et « bottom-up », mais qui sont restées, toutefois, d'initiatives et de pilotage centralisés.

La troisième forme de coopération, **la coopération transversale** est plus récente et elle est encore très balbutiante. Elle tarde à se mettre en œuvre car elle bouscule trop de choses établies. Elle est concomitante de la diffusion des exigences du développement soutenable et la mise en œuvre des **programmes intégrés de développement urbain soutenable** dès lors qu'il s'est agi de rompre avec une approche cloisonnée de l'invention et de l'application des politiques : déssectorisation des politiques publiques (habitat, urbanisme, sécurité, social, éducation, culture, etc.), déssectorisation des services, des agences et des organismes opérationnels. Il faut alors passer d'organisations de type « appareil » administratif à des organisations en « réseaux » d'acteurs (partenariat, inter-ministériarité, interservices, approche matricielle, coproduction entre acteurs) qui manifestent une vraie remise en question des pouvoirs centralisés et la possibilité d'émergence de rationalités autonomes. De toutes les formes de coopération, cette dernière est sans doute la plus difficile à mettre en œuvre et

11 - Référence aux luttes-coopérations de François Perroux.

tous les pays buttent en la matière sur d'énormes résistances. En effet, alors que les deux premières coopérations conduisent à un élargissement des pouvoirs et des prérogatives de l'appareil politico-administratif (les responsables techniques et les cadres sont alors gagnants), la troisième conduit à une mise en tension des champs de compétence politique traditionnels en questionnant et en mettant surtout en cause les cultures professionnelles, les déontologies, les routines et les logiques corporatistes et bureaucratiques. Personne n'est vraiment prêt à céder une parcelle de compétence et de pouvoir. La coopération transversale serait donc une manière de contourner le fonctionnement traditionnel des administrations (selon des logiques d'appareil) par la mise en réseaux des acteurs qui les animent. Les logiques autoritaires, dirigistes, généralement top down (pouvoir d'un centre sur une étendue et un territoire bien délimité par une frontière) doivent désormais céder le pas à la coopération contractuelle (horizontale, verticale et surtout transversale) entre acteurs publics et privés au sein d'espaces moins homogènes et parfois plus fragmentés dont les limites et les frontières sont devenues plus floues. Tout cela relève, pour paraphraser la conspiration des modernisateurs de Pierre Grémion (1987), d'une **conspiration réformatrice** (Jacquier 2005), plus que jamais à l'ordre du jour avec **l'impérative exigence** de mettre en œuvre des programmes et projets intégrés de développement urbain soutenable que favorise l'émergence de la société numérique (fonctionnement 24 h sur 24 tout autour de la planète, désynchronisation des temps, dématérialisation et déterritorialisation). L'avènement d'Internet, sa diffusion rapide et ses évolutions récentes sont l'expression et le vecteur de cette coopération transversale dans la mesure où de multiples segments de l'appareil administratif commencent à s'affranchir de l'enfermement hiérarchique et bureaucratique pour participer à des organisations matricielles et des réseaux qui échappent aux organisations traditionnelles centralisées¹².

Politiques de déconcentration et de décentralisation des compétences et des pouvoirs aidant, de plus en plus les villes et les régions urbaines deviennent **des acteurs collectifs politiques majeurs** en position de

construire ces nouvelles coopérations et intégrations afin d'assurer cette régulation de l'espace européen et certainement, de la manière la plus optimale qu'il soit même si cela a toujours été négligé dans l'application de la stratégie de Lisbonne-Göteborg qui a fait la part trop belle aux États-nations suite aux faiblesses des commissions successives depuis l'ère Delors¹³. Les villes et les régions urbaines sont en effet les seules en mesure de réguler, à de « **multiples** » **bons niveaux**, l'entrelacs de contradictions au cœur du développement soutenable et en mobilisant des **coalitions d'acteurs** en mesure d'agir sur les territoires. Le développement soutenable n'est pas, comme on le laisse trop souvent penser, la juxtaposition d'une collection de politiques, de programmes et de projets éclectiques inscrits chacune dans une des trois sphères canoniques de sa définition, à savoir l'économique, le social et l'environnement. Le développement soutenable ne consiste pas non plus à repeindre en vert les politiques traditionnelles. Au cœur de cette approche du développement se trouvent **la combinatoire, la fertilisation croisée, l'hybridation et le métissage** des politiques, des programmes et des projets, ce qui est au cœur du développement, concept qui a, d'ailleurs, quasiment disparu de la formulation des CUCS et de la politique de l'ANRU. Comme le disait déjà François Perroux en 1961, contrairement à la croissance, « qui est l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension : pour une nation, le produit global net en termes réels (...) le développement, c'est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rend apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel global »¹⁴. Cette combinaison suppose **la coopération et la coproduction** d'une grande diversité d'acteurs, dont les gens qui vivent et travaillent dans ces territoires, mus par des logiques souvent contradictoires, à l'intersection des sphères canoniques du développement soutenable. Cette combinaison doit souvent être impulsée et régulée par le **politique** afin d'obtenir les **compromis nécessaires** entre les forces en présence et les changements de comportement des acteurs. **Là est précisément tout l'enjeu du développement soutenable.**

12 - Je me souviens d'un préfet de Haute-Savoie, au début des courriels, qui interdisait à ses fonctionnaires de s'en servir. Il monopolisait l'accès dans son bureau. Il a compris un jour qu'il était submergé. Il y a encore des autorités qui pensent pouvoir visionner les vidéos de contrôle et identifier les hiboux encapuchonnés.

13 - Rappelons ici que Jacques Delors a été le premier, suite au Carrefour des villes qu'il avait réuni en 2003, à lancer un programme européen intitulé Urban (2004) alors que la ville, l'urbain et l'habitat ne font pas partie des champs de compétences de l'Union. Certains États-membres n'ont eu de cesse de faire disparaître cette initiative qui a été maintenue un temps grâce à l'appui du Parlement Européen où siègent des députés ayant eu des responsabilités importantes dans les villes. Pour les États-membres et pour certaines Directions Générales, les villes sont riches et n'ont pas à bénéficier des aides communautaires. Il est aisé de montrer que si les villes et les régions urbaines sont riches en termes de PIB par habitant, elles ne le sont pas si on prend en compte le revenu disponible de leurs habitants, ce qui compte aussi. Dans certains quartiers de ville, le revenu disponible des ménages est en dessous de la moyenne nationale et la tendance y est à la baisse sur le long terme. C'est le cas de la plupart des villes européennes et notamment de Bruxelles et Londres.

14 - PERROUX François (1961), L'économie du XX^e siècle, PUF

Le **premier système** de contradictions à réguler au sein de telles coopérations conflictuelles concerne **les rapports entre l'économie (institutions) et le social (gens)**. Cette régulation n'est pas récente même si elle a pris des formes diverses au cours du temps. Elle a été notamment au cœur du **compromis social-démocrate** à l'époque des États-nations triomphants maîtrisant des économies relativement fermées. Les économies doivent participer activement à la compétition mondiale, créatrice de richesses, mais aussi génératrice d'exclusions tout en assurant le maintien de la cohésion sociale de leur territoire au risque de limiter, par les contributions fiscales, la réactivité des acteurs économiques. C'est le fondement de la dimension **équitable** du développement soutenable. Il faut pour cela mobiliser les coalitions socio-politiques ad hoc, dans un processus similaire à celui qui a donné naissance aux fameux compromis fordien et keynésien de l'après crise de 1929. Le **second système** de contradictions à réguler concerne **les rapports entre l'économie (institutions) et l'environnement (lieux)**. Ce rapport n'a jamais donné lieu, jusqu'ici, à une régulation acceptable, les formes de croissance économique, marchandes, capitalistes ou « socialistes » n'ayant jamais considéré l'environnement comme une contrainte dont elles devaient tenir compte absolument, en dehors de considérations bassement fonctionnelles. En quelque sorte le stock environnemental était considéré comme inépuisable, on pouvait tout y prélever et tout y rejeter. Tel n'est plus le cas, apparemment. Les économies en compétition génèrent une fragmentation de leurs territoires, des gaspillages et des pollutions et il faut, au risque d'exacerber les concurrences pour l'occupation de l'espace, mettre en œuvre des politiques publiques de prévention

et de précaution environnementales (recyclage, bouclage des cycles de production-consommation largement ouverts au 19^e et au 20^e siècles) financées, elles aussi, par des contributions fiscales venant ponctionner la croissance économique mais générant de nouveaux segments non dé-localisables de la chaîne de création de la valeur ajoutée¹⁵. C'est la dimension viable du développement soutenable, une dimension complètement ignorée dans les siècles d'industrialisation et de colonisation de la planète. D'autres coalitions socio-politiques sont alors nécessaires qui recoupent partiellement celles évoquées précédemment mais qui mettent sur le devant de la scène des acteurs trop souvent négligés (notamment les utilisateurs ultimes de biens et de services) redevenus ainsi des coproducteurs de leur quotidien (notion préférable celle de processus participatifs). Enfin, le **troisième système** de contradictions à réguler naît **des rapports entre le social (gens) et l'environnement (lieux)**. Les politiques publiques de cohésion sociale et de prévention environnementale sont loin d'être toujours compatibles entre elles. L'équilibre social de certains territoires ne peut s'établir que sur le renoncement à satisfaire les préférences et les exigences de certaines demandes sociales ce qui se manifeste par des confrontations au sein des territoires urbains (voir par exemple le fameux NIMBY Not in my backyard, BANANA Build absolutely nothing anywhere near anyone, ou encore les guerres de gangs dans les quartiers). C'est la dimension **vivable** du développement soutenable qui nécessite de subtils arbitrages au sein des coalitions socio-politiques locales et où se manifestent par excellence le penser global et l'agir local. Tout cela, à l'évidence, ne peut se réguler par les mécanismes marchands ou politiques centralisés.

15 - COMMISSION EUROPEENNE (1995), Les initiatives de développement et d'emploi. Enquête dans l'Union européenne, Document de travail des services de la Commission, SEC(95) 564. 122 p. Ce document explore 17 gisements d'activités et d'emplois qu'il classe sous quatre rubriques : services liés à la vie quotidienne, services liés à l'aménagement urbain, services culturels et de loisirs, services liés à l'environnement. Une relecture de ce document quelques années après montre ce qui était resté implicite. Les activités proposées participent du bouclage des cycles ouverts dans le passé et ferment les chaînes de création de la valeur ajoutée. Ce sont des activités non délocalisables et de faibles ou moyennes qualifications. Ce sont des activités qui articulent les différentes formes d'économies (économie marchande, économie de redistribution, économie domestique, économie sociale et solidaire, économie de braconnage). Enfin, ce sont des activités qui s'inscrivent précisément dans les rapports de genre en donnant une place essentielle aux femmes.

Conclusion

Cette relecture de la politique de la ville à partir du point de vue du développement soutenable, dont les principes ont été forgés concomitamment à l'échelle internationale, a permis de mettre en évidence la faible présence, jusqu'à une époque récente, de préoccupations environnementales et écologiques dans cette politique qui prétendait à la globalité. Il s'agit-là d'une spécificité française, une « exception » dirait-on puisque, dans le même temps, les pays qui ont initié des politiques de la ville similaires les ont inscrites sous la bannière du développement soutenable. Encore aujourd'hui, alors que l'Union européenne fait référence depuis près de deux décennies aux approches intégrées de développement urbain soutenable, on n'en trouve guère de traces dans les textes officiels français qu'ils soient d'origine étatique ou rédigés par des collectivités territoriales¹⁶. Les documents cadres français qui déclinent et nourrissent les grandes Orientations Stratégiques Communautaires (OSC) qu'il s'agisse du Cadre de référence Stratégique National (CRSN) ou qu'il s'agisse des Programmes Opérationnels (PO) régionaux, n'en font guère mention. Prenons garde, il ne s'agit pas là d'une simple question de formulation car la référence qui y est parfois faite à la politique de la ville n'équivaut pas à une approche intégrée de développement urbain soutenable à la française tant y sont absents des ingrédients essentiels.

Les raisons de ce cheminement parallèle sont multiples lorsqu'on retrace l'histoire de la construction de la politique de la ville. On peut rapidement en identifier quelques-unes en vrac : opposition nature-rural/culture-urbain dans la tradition politico-administrative française, la sous-représentation politique des villes, la position longtemps marginalisée de la compétence environnement (rabattement sur la protection de la nature et des paysages) par rapport aux grandes compétences techniques des ministères nourrisseurs (agriculture), bâtisseurs (équipement et logement) et aménageurs (territoires et transports) auxquels rien ne sauraient résister, la faible culture environnementale et écologiste de la classe politique, des grands corps de l'État et du mouvement social, un mouvement écologiste longtemps balbutiant et longtemps anti-urbain, parfois nourrit par ses racines conservatrices, etc.¹⁷ Quoi qu'il en soit, il faut quasiment attendre la fin de l'épopée de la politique de la ville première manière qui essayait d'articuler l'option urbaine physique « hard » et l'option sociale « soft », pour voir surgir dans les années 2000, une reformulation de cette politique promouvant la thématique du développement soutenable. Encore faut-il souligner que ce qui est mis en avant, au sein du grand ministère de l'écologie, c'est plutôt une version technologique de la cause environnementale. Sans doute un rabattement sur une tradition d'ingénieur à la française, plus qu'une ouverture vers l'inter-discipline qui laisse mal augurer de l'appropriation des enjeux par les gens (cf. les impasses de la taxe carbone) !

Cette impasse dans laquelle se trouve la politique de la ville et plus généralement l'ensemble des politiques qui ont à traiter les mutations de villes de plus en plus fragmentées, spatialement et socialement, devant faire face de surcroît à des défis environnementaux et écologiques longtemps niés, est sans doute l'occasion de ré-ouvrir un débat européen et sans doute international sur la place qu'occupent les villes et sur le rôle qu'elles doivent jouer dans la **régulation des grands enjeux planétaires** : réchauffement climatique et pollutions diverses, déficit d'eau potable et problèmes d'assainissement, enjeux alimentaires et problème lancinant de la faim, extension et approfondissement de risques de conflits entraînés par la concurrence pour l'appropriation des ressources, vieillissement et migrations de populations. Il ne fait aucun doute, comme le rappelle le dernier rapport d'ONU-Habitat que les villes, et tout particulièrement les villes du « Nord » sont tout à la fois la cause et la solution de ces maux. Pour chacune des composantes des territoires que nous avons examiné (lieux, gens, institutions), il est possible et nécessaire d'examiner les manières selon lesquelles opèrent **les processus de recyclage urbain** qui vont affecter leur cohérence d'ensemble et permettre de retrouver de nouveaux équilibres dynamiques. C'est dans une approche multi-scalaire (espace et temps) des villes (quartiers, communes, régions urbaines / court, moyen et long termes) que doivent être pensées et mises en œuvre les politiques les mieux à même de réguler les tensions entre ces processus de recyclage urbain qui opère au sein des trois grandes sphères du développement soutenable que sont l'environnement-lieux, le social-gens et l'économique-institutions.

16 - D'ailleurs, paradoxalement, c'est sous impulsion française que ce type de politiques a vu le jour puisque c'est la CNDQ avec Sylvie Harburger en 1984, puis la DIV en 1989 avec Yves Dauge et Marie-Christine Leroy qui ont initié le premier réseau européen sur les quartiers (réseau Quartiers en crise).

17 - Cette histoire de la politique de la ville vue sous cet angle du développement soutenable reste à mettre en chantier.

Ce rôle politique majeur des villes et des régions urbaines est cependant loin d'être reconnu par les autorités politiques et notamment par les gouvernements centraux tant à l'échelle européenne qu'au niveau des États-membres. Au sein des pays membres de l'Union européenne, si on ne doute pas du fait que les villes et les régions urbaines sont des territoires d'innovations, il n'en est pas nécessairement de même lorsqu'il s'agit de reconnaître qu'elles jouent un rôle politique-clé dans l'élaboration et la mise en œuvre de la régulation des compromis nécessaires. Dans les instances internationales, il ne leur est accordé qu'un strapontin (cf. la préparation du sommet de Copenhague en décembre 2009). Dans les réformes des collectivités territoriales initiées par l'État, notamment en France, il n'en est guère fait mention, si l'on excepte le chapitre consacré aux métropoles. Là, peut-être, résident, désormais, les vrais enjeux politiques à l'échelle de la planète et dans le continent européen. La refondation de la politique de la ville à la française à sans doute à s'en inspirer notamment en dépassant ce que pouvait être le vieux rapport ville-campagne au sein des espaces régionaux !

Bibliographie

- ARENDT H.**, *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1994.
- BERQUE A.**, *Milieu et architecture*, Préface de l'ouvrage « Tadao Andô et la question du milieu. Réflexions sur l'architecture et le paysage », Édition Le Moniteur, 1999.
- BRECHT Bertolt**, *Œuvres*, L'Arche éditeur, Vol. 23, 1999.
- COMMISSION EUROPÉENNE**, *Cohesion Policy and Cities : the Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions*, Com 385 de juillet 2006 (connue sous le nom de Communication de Bristol), 2006.
- DUBEDOUT H.**, *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation Française, 96p., 1983.
- EUROPEAN GERMAN PRESIDENCY**, *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, 7p., 2007.
- GREMION P.**, *L'échec des élites modernisatrices*, Dérives françaises, Esprit, n°11, novembre pp. 3-8, 1987.
- JACQUIER C.**, *On relationship between integrated policies for sustainable urban development and urban governance*, in Beaumont J., Musterd S *Governance, Decentralization and the Rise of Local Participatory Democracy?*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Vol. 96, N° 4, the Royal Dutch Geographical Society KNAG, Blackwell Publishing, Oxford, 2005.
- JACQUIER C.**, *Can Distressed Urban Areas Become Growth Poles ?* In "Competitive Cities in the Global Economy" OECD Territorial Reviews, pp. 381-392, 2006.
- JACQUIER C.**, *Coproduction of Urban Areas in Europe in the Context of Sustainable Development*, Symposium "Frontiers of Co-creating Communities in Europe", University of Ritsumeikan Kyoto, November 7th, 8p., 2008.
- LE CHAPPELLIER**, *Le Moniteur universel*, t. 8, 14 juin 1791, 1791.
- MARSHALL A.**, *Principes d'économie politique*, V. Giard et Brière, Paris, 1906.
- MEDARD J-F.**, *Communauté locale et organisation communautaire aux États Unis*, Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin p.58, 1969.
- NORBERG-SCHULZ C.**, *Genius Loci. Paysage, Ambiance, Architecture*, Mardaga, 1981.
- NORBERG-SCHULZ C.**, *L'art du lieu*, Éditions Le Moniteur, 1997.
- PERROUX F.**, *L'économie du XX^e siècle*, PUF, 1964.
- PERROUX F.**, *Dictionnaire économique et social*, Hatier, Paris, 1990.
- PETIT-DUTAILLIS CH.**, *Les communes françaises*, Albin Michel, p.35, 1970.
- PUMAIN D.**, *Systèmes de villes et niveaux d'organisation*, in Bourguine P, Lesne A « Morphogenèse. L'origine des formes » Belin, pp. 238-263, 2006.
- RAFESTIN**, *Autour de la fonction sociale de la frontière*, Espaces et Sociétés, n° 70-71, 3-4, 1992.
- RAFESTIN C.**, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 1980.
- SERRES Olivier de**, *Le traité d'agriculture et mesnage des champs dans lequel est représenté tout ce qui est requis et nécessaire pour bien dresser, gouverner, enrichir et embellir la maison rustique*, Actes Sud (édition conforme à celle de 1804-1805, première édition 1620), 2001.
- TANTER A., TOUBON J-C.**, *Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville*, in Baudin-Genestier « Banlieues à problèmes », La Documentation française, pp. 47-68, 2002.
- THEYS**, *À la recherche du développement durable : un retour par les indicateurs*, in Jollivet M.(dir) *Le Développement durable, de l'utopie au concept*, Paris, Elsevier, pp. 269-279, 2001.
- UNITED NATION**, *State of the World's Cities 2008 / 2009, Harmonious Cities*, UN Habitat, 224p., 2008.
- VIVIEN F-D.**, *Le développement soutenable*, La Découverte, 122p., 2005.