



Revisiter les enjeux du DSU pour le XII^{ème} plan. Contributions aux débats

mars 1998

Les cahiers du DSU

Fin 1998 et après ? Alors que s'achèvent les contrats de ville et Pact urbains, que la mission Sueur a livré ses propositions, que les contrats de plan État - Région viennent à échéance, que se profile la révision de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, la période est propice aux bilans, aux orientations ou réorientations. Le CR•DSU est né, entre autres, des réflexions préalables au contrat de plan en cours et a pu se développer dans ce cadre. Avec dix-sept numéros des « Cahiers », une bonne douzaine d'ateliers régionaux, des cycles de rencontres, cinq ans d'activité... nous avons coproduit des éléments d'expertise que nous avons jugé bon de remettre en scène en cette période.

Nous nous sommes donc livrés à un exercice stimulant, celui de relire les contributions pour apprécier leur « actualité » et comment elles éclairaient les enjeux du développement social et urbain. Le choix que nous proposons là, conçu comme une contribution aux débats, est organisé autour de trois pôles : les approches du développement, les acteurs et les modes d'intervention, les questions de ségrégation et d'intégration¹.

DÉVELOPPEMENT ET TERRITOIRES

La question du « territoire pertinent de développement » est plus facilement posée que résolue ; sans doute conduit-elle à préciser la nature du développement recherché : développement social, développement socio-économique. Nous avons tendance à persister dans l'idée que, si la requalification des quartiers est un objectif premier qui se joue en général dans la proximité, la question de la création de ressources est nodale ; elle se place à différentes échelles. Danièle Demoustier distingue bien les deux aspects : « *Les quartiers populaires... ne sont pas forcément les territoires adéquats pour le développement économique. Il faut distinguer ce qui peut en faire des quartiers "résidentiels" agréables, et ce qui peut assurer une activité, donc un revenu, aux habitants. Ces deux objectifs ne s'inscrivent pas forcément sur les mêmes espaces géographiques. Il est donc clair... que les quartiers populaires ne seront pas les moteurs d'un nouveau mode de développement auto-suffisant* ». C'est en ce sens que la politique de la ville doit s'inscrire dans une dynamique d'aménagement du territoire, particulièrement dans la nouvelle génération des contrats de plan et dans les futurs schémas régionaux.

La question urbaine, passablement oubliée dans la dernière loi sur l'aménagement du territoire,

devrait en principe se trouver au centre du prochain texte législatif qui sera mis en débat à l'automne prochain. Question urbaine qui apparaît de plus en plus liée aux solidarités intercommunales et aux capacités non seulement de traiter mais aussi de réguler les questions de cohésion sociale et de développement à l'échelle des agglomérations.

L'agglomération n'est d'ailleurs pas la seule maille territoriale dans laquelle pourraient s'inscrire avec plus d'efficacité les enjeux de développement social et urbain. Sur un autre registre, le réseau des huit villes de Rhône-Alpes fournit lui aussi un espace pour mettre en commun les grands dossiers urbains.

À un autre niveau et de manière complémentaire, Claude Jacquier note que : « *Contrairement à ses orientations de départ, la politique de la ville a été progressivement amenée à passer sous silence ces structures intermédiaires dans lesquelles s'inscrivent les individus (familles, voisinages, communautés de base, réseaux relationnels) et par conséquent à négliger les possibilités d'associer et de recomposer la diversité de leurs valeurs et de leurs richesses au sein des projets de développement.* » Ce que confirme Michel Bonetti lorsqu'il constate que « *les programmes de développement sont rarement mis en œuvre à partir d'une analyse sociologique sérieuse des dynamiques sociales et des attentes de la majorité des habitants* ».

Ces propos font écho à l'avis largement partagé selon lequel la politique de la ville a quelque peu perdu ses marques et doit se repositionner à deux niveaux : la proximité et le développement local.

ACTEURS ET MODES D'INTERVENTION

Ces deux « chantiers », en particulier le second, renvoient à la capacité des multiples acteurs locaux à formuler un projet de territoire, autrement dit une parole collective et des priorités.

Si les acteurs institutionnels et politiques se félicitent volontiers des « avancées du partenariat », de démarches transversales qui auraient imprégné la culture professionnelle des différentes institutions, ce n'est pas sans risque de confusion des genres et des positions. Citons Michel Chauvière « *... le partenariat porte donc en lui une petite révolution des légitimités pour l'action. Idéalement, c'est la fin du modèle hiérarchique au profit d'un mode contractuel tous azimuts, correcteur des dissymétries instituées et qui n'est contrôlable qu'a posteriori seulement... Mais s'il tend visiblement à faire système, il engendre aussi une nouvelle bureaucratie de la complexité. Bureaucratie qui fait craindre un éloignement de la*

décision pour les usagers et spécialement pour les plus défavorisés, alors même que cette orientation était censée à l'origine s'en rapprocher, en application du principe de subsidiarité dans le choix des niveaux d'intervention. »

Ce qui invite à travailler selon deux directions importantes : celle de l'affirmation/individualisation des partenaires en termes de compétences - d'aucuns parlent de « décroisement » - et de projet, retour d'autant plus opportun après ces années de mise en place de la décentralisation ; celle des modalités de définition du projet stratégique de développement et de sa nature.

À cet égard, nombre de contributions à la commission Sueur constatent que « les habitants ont été les grands perdants de la politique de la ville ». Sans doute faut-il revisiter les modalités attendues de la « participation des habitants » et penser le développement avec, à partir de la société civile. Les possibilités sont variées, encore faut-il une réelle volonté, quelque disponibilité sans doute et une aptitude à la prise de risque. Une animatrice de développement formée en Amérique latine témoigne d'une pratique sociale « ascendante » tandis que Jacques Ion nous éclaire sur la transformation des modes d'engagement dans l'espace public et invite les partenaires institutionnels et politiques à « *mettre en place de nouvelles règles du jeu pour que les acteurs en puissance puissent s'exprimer et jouer leur partition dans la cité* ». Ailleurs - mais pourquoi pas ici ? - l'expérience du budget participatif de Porto Alegre trace depuis plus de dix ans la voie d'une articulation de la démocratie représentative et de la démocratie directe, d'une « *véritable réponse au défi du renouveau de la démocratisation de l'action politique qui permette l'émergence d'une citoyenneté plus consciente, plus critique, plus exigeante* »².

SÉGRÉGATION ET INTÉGRATION SOCIALE

La spécificité de la politique de la ville a résidé dans les principes de discrimination positive et de géographie prioritaire, principes délicats à manier politiquement et dont les bénéfices semblent difficilement prouvés. Le bilan du rapport Sueur est à cet égard catégorique et retourne les objections en relevant qu'il s'agit d'abord d'instaurer un principe d'égalité urbaine, particulièrement pour ce qui est des services publics.

La question se pose de même pour l'accès au logement de droit commun. Dans ce domaine, comme dans d'autres, le risque est grand « de constituer une

zone de droit minimal pour des citoyens de seconde zone ou de créer une forme de service réduit (René BALLAIN) ».

À propos de l'école, Jean-Paul Payet montre comment elle participe, contre son gré, au processus d'exclusion, met en garde contre le risque d'une « nouvelle ethnicité » et la tentation de soigner faute de pouvoir éduquer ; on connaît d'ailleurs aussi la tentation d'enfermer... Il s'agit selon lui de redonner à l'école républicaine des valeurs et des ressources dont elle est « aussi démunie que son public ».

Sans doute une des clés réside-t-elle dans une autre approche des groupes et des minorités. Françoise Lorcerie note qu'en matière d'identité nationale « *il s'est développé un patriotisme "républicain" qui laisse peu de place au retour sur la pluralité des mémoires sociales et sur la diversité des situations collectives au sein de la société française* », et suggère de « *favoriser la reconnaissance de l'appartenance des immigrés à la "communauté des citoyens" et encourager leur engagement propre dans la cité* ». Ceci en intervenant de façon concertée sur deux terrains : celui des droits, et celui des symboles.

Au terme de cet exercice qui consistait à convoquer de nouveau la parole des experts pour éclairer les débats, nous laisserons Jean-Marie Delarue conclure : « *La citoyenneté consiste à redonner la parole et le goût de vivre ensemble à ceux qui ne l'ont plus. Mais elle nous impose aussi de prendre au sérieux nos propres mots.* » Chiche ! ■

Les cahiers du DSU

1. Après de nouveaux échanges et une mise à jour avec les auteurs.

2. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre (Brésil)*. Tarso Genro, Ubiratan de Souza. Éditions Charles Léopold Mayer. 1998