



Les villes européennes au cœur des nouvelles approches de la question sociale

Les villes européennes sont devenues des acteurs majeurs de la structuration des territoires à un moment de l'histoire où se redéfinit l'ensemble des rapports sociaux et économiques. Le contrat social partagé au sein de l'Europe occidentale se réfère à l'État-providence aujourd'hui remis en cause par la libéralisation économique, en témoignent les crises des politiques sociales traditionnelles. Des nouvelles approches de l'action publique ont vu le jour dans nombre de pays européens, expérimentant des modalités d'intervention et de traitement de la question sociale et visant la recomposition des systèmes administratifs et politiques. C'est le cas des approches intégrées de développement urbain. Claude Jacquier, chargé de recherche au CNRS, a animé à partir de 1987 les premiers réseaux européens de villes sur le thème de revitalisation des quartiers en crise. Au cours des dernières années, il a dirigé un programme européen de recherche – « Les mutations des villes européennes et gouvernance urbaine » – qui a associé une quarantaine d'institutions de recherche de quatorze pays européens ainsi qu'un groupe de chercheurs européens chargés d'étudier « les politiques sociales innovatrices dans les villes » au sein du territoire du Conseil de l'Europe¹. Il prône une prise en compte plus systématique des questions urbaines au sein de l'Europe.

Le fait urbain est devenu le trait dominant des sociétés européennes, les villes occupant désormais une place centrale dans l'organisation et la transformation du continent. Lieux où convergent les flux de personnes, de marchandises, de capitaux et d'informations, en concentrant les instances de décision et de régulation de nos sociétés contemporaines, les villes sont plus que jamais les territoires où la démocratie politique et la justice sociale sont mises au défi. Les villes européennes en particulier, héritières de traditions démocratiques et de solidarités, peuvent être les espaces d'un renouveau du politique dont l'enjeu majeur sera de maîtriser l'exigence contradictoire suivante : participer à la compétition économique internationale qui favorise l'éclatement du tissu social des villes et, en même temps, consacrer des moyens aux solidarités sociales et territoriales ce qui risque de peser sur le dynamisme de leurs entreprises dans la concurrence internationale. La question est cependant posée de savoir si les villes pourront faciliter ces mutations ou bien si l'inertie des patrimoines et des statuts accumulés sur leur territoire constituera un handicap insurmontable pour ces adaptations nécessaires.

Les difficultés que rencontrent les villes européennes sont à relativiser cependant. Alors que les pays en voie de développement sont confrontés à une explosion démographique et urbaine sans précédent accompagnée de graves problèmes sociaux, la plupart des villes européennes sont entrées dans une phase de croissance ralentie où les difficultés économiques et sociales paraissent de bien petites misères. Au sein même de l'Europe, la situation est assez hétérogène. Les villes du nord connaissent une croissance ralentie et affrontent des problèmes sociaux liés aux reconversions, celles du sud ont encore à faire face à une urbanisation rapide parfois peu soucieuse de développement durable.

Plus que jamais, dans la double dynamique des mutations qui affectent les États et des transformations de l'organisation des sociétés et des territoires urbains, les villes apparaissent au cœur des changements qui affectent les modes de gouvernement des sociétés européennes. C'est ce que nous allons essayer de montrer dans cette introduction qui est aussi un appel à d'autres contributions.

FRAGMENTATION SOCIALE ET FRAGMENTATION SPATIALE À L'AUNE DES SYSTÈMES DE RÉGULATION SOCIALE

Depuis plusieurs années, les discours soulignent la forte augmentation du nombre de personnes en situation fragile dans les pays européens. L'ampleur de ce phénomène et ses formes ont suscité de nombreuses interrogations aboutissant à une floraison de qualificatifs (quart-monde, nouveaux pauvres, exclus, défavorisés, démunis, désaffiliés, relégués, *underclass*, *out*, *have not*, etc.) qui indiquent une profonde transformation de la réalité sans que l'on soit toutefois véritablement en mesure aujourd'hui de quantifier l'accentuation du phénomène.

De son côté, la localisation des populations défavorisées sur le territoire des villes européennes n'est pas figée. Tandis qu'elles secrètent des « exclus », les villes disposent d'une infinie capacité d'inventer de nouveaux « lieux d'accueil » pour ces populations. Les populations défavorisées sont plus ou moins visibles dans la ville, elles peuvent être disséminées sur un large territoire et être reléguées dans certains espaces particulièrement valorisés (les centres-villes par exemple). Aussi, il est difficile de tirer des conclusions générales comme on aurait un peu trop tendance à le faire en France à propos des grands ensembles. En fait, la ségrégation sociale ne se décline pas en une même segmentation des territoires urbains dans toutes les villes européennes, ni ne se

manifeste a fortiori, sous la forme de ce que l'on qualifie habituellement du nom de ghetto. **Il n'y a pas de relation univoque et causale entre un type d'espace urbain et les populations défavorisées d'une ville** de même que la « fracture sociale » ne s'accompagne pas obligatoirement d'une « fracture spatiale », d'ailleurs fluctuante au fil du temps.

Cette fragmentation sociale et spatiale a été diversement perçue selon les époques et les lieux géographiques en fonction de l'imbrication des systèmes socio-économiques. Jusqu'à une période récente, la régulation sociale dans les villes a reposé sur une certaine interpénétration entre les systèmes traditionnels de solidarité (domestique, relationnelle, communautaire), les systèmes institutionnalisés relevant de l'État-providence et les mécanismes du marché. Cette complémentarité entre ces divers systèmes de solidarité a été variable selon les pays européens et son évolution a fortement conditionné la manière dont les villes ont pu gérer les tensions sociales. Ainsi, en Europe du Nord, les systèmes de solidarité traditionnels se sont progressivement relâchés et ont parfois complètement disparu à charge pour l'État-providence d'assurer quasiment seul cette régulation. Inversement ces systèmes de solidarité traditionnelle sont encore vivaces dans de nombreux pays de l'Europe du Sud et ont permis aux villes de supporter l'ouverture sur le marché mondial et le repli d'un État-providence faiblement structuré.

Une des hypothèses que l'on peut avancer ici est que les formes prises par la fragmentation sociale et spatiale des villes doivent beaucoup aux modes de régulation sociale mis en œuvre dans les villes au fil du temps et que les phénomènes constatés sont pour la plupart moins la conséquence d'une crise des systèmes dominants (le marché, l'État-providence) qu'une rupture dans les relations qu'ils entretenaient entre eux et avec les mécanismes traditionnels de solidarité et de reproduction sociale. C'est la régulation de cette crise-là, trop souvent passée sous silence, qui est au cœur de la nouvelle formulation de la question sociale dans les villes européennes.

LES POLITIQUES SOCIALES ET LES POLITIQUES PUBLIQUES À L'ÉPREUVE D'UNE NOUVELLE QUESTION SOCIALE

L'organisation des politiques sociales dans les divers pays européens est la résultante de longs processus jalonnés par de nombreux conflits sociaux et débats théoriques. L'État-providence puise ses racines dans le xix^e siècle et le début du xx^e siècle avec la mise en place par de nombreux États européens

d'une organisation nationale de l'éducation, de la santé et des assurances sociales. Après la guerre, ces politiques se réfèrent au progrès et mettent en avant des principes de solidarité et une certaine conception des droits sociaux. Elles sont alors distributrices et redistributrices de revenus, créatrices d'emplois et productrices de services qui participent à l'amélioration de la qualité de la vie. Il y a alors une forte congruence entre l'économique et le social. Cependant, il faut se garder encore de toute généralisation. Si la plupart des pays du nord de l'Europe ont poussé très loin l'expérience de ce modèle, d'autres n'en ont connu qu'une version édulcorée.

Dans tous les pays de l'Europe occidentale, les politiques sociales ont dû faire face à des crises de différente nature. La première, dans les années soixante-dix a été **d'ordre financier**. Le ralentissement de la croissance économique et l'augmentation rapide du chômage ont creusé les écarts entre dépenses sociales et recettes. Elle a été suivie dans les années quatre-vingt par une crise de **légitimité des autorités publiques** à qui était déniée toute capacité de résoudre les problèmes quand on ne les rendait pas responsables des difficultés (Royaume-Uni). Un vent de déréglementation et de dérégulation balaye alors l'Europe apportant une réduction des programmes publics et une privatisation de larges pans d'activités. Au même moment, plusieurs pays européens connaissent un mouvement de **décentralisation politique** amenant un affaiblissement des pouvoirs étatiques centraux.

Aujourd'hui, des mutations plus profondes se superposent à ces crises et affectent les principes des politiques sociales, plus généralement des politiques publiques et des systèmes de gouvernement des villes.

D'une part, notamment dans les pays européens, les dynamiques urbaines imposent de nouvelles approches du gouvernement des sociétés locales. En quelques décennies, après le grand déménagement du territoire du rural vers les villes, nous sommes passés du « faire la ville » au « faire avec la ville ». Si « faire la ville » reposait sur des processus relativement frustes, en terres vierges, mis en œuvre par une autorité unique selon des processus linéaires, sans chevauchement des responsabilités politiques et techniques, le « faire avec la ville » suppose de composer avec le territoire, les populations et les organisations présentes en faisant intervenir des acteurs qui agissent dans la simultanéité, en partenariat, en coproduction. Il faut donc permettre une négocia-

tion permanente de multiples intérêts présents en même temps sur le même territoire. Là se trouve l'origine essentielle de « la gouvernance urbaine », la gouvernance exprimant la fabrication de systèmes complexes autorégulés. On passe aussi à une préoccupation d'organisation du temps, là où il n'y avait qu'une préoccupation de planification de l'espace physique².

D'autre part, les transformations profondes des sociétés occidentales (processus d'individualisation, rupture des familles et des communautés) ont mis en évidence, par défaut, le rôle essentiel que pouvaient jouer les anciennes formes de solidarité dans l'organisation des systèmes de reproduction et de régulation sociales. Le recours au marché et à un État-providence rénové n'est pas en mesure de remplacer ce qui peut être considéré comme la partie immergé de l'iceberg social, à savoir les systèmes domestiques, réciproques et communautaires. Ces systèmes essentiels, grandement fragilisés, qu'il faut restaurer sous d'autres formes, laissent plus d'initiative aux acteurs locaux (cf. les systèmes d'échanges locaux, l'économie sociale et solidaire, l'économie communautaire, les nouveaux gisements d'emploi liés aux multiples formes de recyclages urbains).

LES VILLES, ACTEURS MAJEURS DE LA RECOMPOSITION DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans le passé, les politiques sociales et les politiques publiques se sont construites autour d'un objet ou d'une population cible, une réglementation, un financement approprié, un appareil de traitement, des professions spécifiques le tout aboutissant à une délimitation précise des secteurs d'intervention et à un partage des responsabilités entre les acteurs qu'ils soient privés ou publics. Il en est résulté dans tous les pays une sectorisation et un cloisonnement des domaines de l'action publique amplifiés souvent par la tendance naturelle au repli corporatiste et bureaucratique des services. Ce faisant, les politiques publiques ont, sans doute, amplifié des maux qu'elles prétendaient traiter.

Face aux difficultés rencontrées par la mise en œuvre des politiques publiques traditionnelles, face au surgissement de problèmes d'une autre nature, dans de nombreux pays, les pouvoirs étatiques et locaux ont essayé d'inventer de nouvelles modalités d'intervention et de traitement de la question sociale. Il est à noter que ces réflexions n'ont guère été portées par un mouvement social organisé et qu'elles surgissent au moment où, précisément, l'espace de

la négociation du compromis qu'a été le monde du travail est relativement déstabilisé sans que se soit constitué, ailleurs, un espace de négociation alternatif capable d'élaborer les nouveaux compromis nécessaires. En quelque sorte les nouvelles approches sont plutôt portées par « une technocratie éclairée », ce qui n'enlève rien à leur caractère novateur.

Ces nouvelles approches identifient des fonctions-clé auxquelles pourront concourir différents acteurs et dispositifs dans une dynamique commune. Elles proposent une recomposition des systèmes politiques et administratifs de gestion de la ville et une redéfinition des champs et des niveaux de compétences en s'appuyant sur les principes de globalité, de transversalité, de partenariat, de territorialité, de projet et de contrat. Ces nouvelles initiatives qui associent généralement des acteurs publics et privés, situés à différents niveaux et à différentes échelles de gestion, mettent aussi l'accent sur l'implication des populations concernées, une condition *sine qua non* de la reconstruction de la cohésion sociale des villes.

En Europe, de nombreuses initiatives de cette nature ont vu le jour. À côté des initiatives classiques prises dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les approches intégrées de développement urbain constituent des exemples particulièrement probants d'initiatives ayant pris la ville comme un territoire propice pour la recomposition et la rénovation des politiques sociales et plus largement des politiques publiques. Elles apparaissent à divers moments sous des appellations diverses selon les pays, les articles présentés dans ce numéro en témoignent. Ces politiques nationales ou fédérales sont propres à l'Europe du Nord. Si l'Europe du Sud ne figure pas dans cette émergence de politiques nationales et fédérales, cela s'explique par la spécificité des mécanismes de cohésion sociale et par la structuration des villes de ces pays ainsi que par la nécessité pour leurs pouvoirs centraux d'intervenir en ces domaines. Ainsi, peut-on établir une corrélation entre l'émergence de ces politiques publiques centrales et le poids du parc de logement social public et des institutions gestionnaires dans ces pays³. En Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal, un mouvement analogue traverse cependant la conception et l'organisation des politiques urbaines locales.

L'UNION EUROPÉENNE EN QUÊTE DE RAPPORTS ADAPTÉS AU FAIT POLITIQUE URBAIN

Ces approches qui se généralisent au niveau des villes et des pays européens ont toujours du mal à être

reconnues et à recevoir un appui de la part des instances européennes⁴. Bien que le traité de Maastricht de 1992 ne fasse aucune référence à l'urbain, les zones urbaines ont été intégrées à ce moment-là dans les règlements régissant les fonds structurels et tout particulièrement le FEDER (objectifs 1 et 2). Cependant, et bien que n'ayant pas explicitement de compétences en matière urbaine, après avoir lancé une série d'initiatives (Projets pilotes urbains) l'Union européenne, à la suite de la recommandation du Parlement européen en 1993 (rapport Roméos, rapport Pack) et du « Carrefour européen sur la ville » organisé sous la présidence de Jacques Delors, a lancé le programme d'initiative communautaire Urban en 1994, un programme intégré qui a concerné 114 villes européennes pendant la période 1994-1998. Ces rapports du Parlement européen et le Carrefour européen sur la ville ont été essentiellement nourris par les propositions faites par le réseau européen Quartiers en Crise autour de la notion d'approche intégrée de développement urbain.

À la suite du forum de Vienne de l'automne 1998, un rapport intitulé *Un cadre d'action pour le développement urbain durable en Europe* a été publié à l'initiative commune de plusieurs directions générales de l'Union. Ce rapport fixe les orientations majeures des politiques urbaines et notamment les approches intégrées de développement urbain. En bref, il s'agit par une « gouvernance urbaine » appropriée, de mieux coordonner l'action économique, sociale et environnementale sur le territoire des villes. L'Union a décidé de poursuivre dans cette voie pour la période 2000-2006 en intégrant plus largement les territoires urbains aux zones d'objectifs prioritaires 1 et 2 et en renouvelant le programme d'initiative communautaire Urban pour la prochaine période de mise en œuvre des fonds structurels.

Cette construction progressive, souvent hésitante, d'une doctrine européenne en la matière n'est pas surprenante. Elle pose la question des rapports que l'Union européenne peut tisser avec les régions et les villes en matière de subsidiarité dans les différents domaines politiques tout en sachant qu'une telle redéfinition, comme d'ailleurs la mise en œuvre des approches intégrées elles-mêmes, vient heurter des résistances étatiques et d'anciens agencements politico-administratifs. C'est le défi et l'enjeu majeur des prochaines années que de construire une nouvelle architecture du gouvernement du territoire européen adaptée aux besoins des citoyens de l'Union européenne et de la grande Europe. Les programmes

intégrés de développement urbain et aujourd'hui les programmes intégrés de développement de l'écologie urbaine solidaire mis en œuvre ici et là, localement ou par les pouvoirs centraux sont assurément les vecteurs de ces mutations nécessaires. ■

Claude JACQUIER

1. Cf. collection *Governing european cities* (3 volumes) chez Ashgate et le rapport pour le Conseil de l'Europe, tous deux à paraître au quatrième trimestre 2000.

2. Ne passe-t-on pas ainsi d'une approche dominée par les hommes à une approche où les femmes verraient plus leurs rôles reconnus? Une autre question essentielle à explorer aujourd'hui!

3. Classement des pays selon l'importance décroissante du parc locatif public en 1996 : 36 % aux Pays-Bas, 24 % au Royaume-Uni, 23 % en Autriche, 22 % en Suède, 18 % au Danemark, 17 % en France, 14 % en Finlande, 11 % en Irlande, 8 % en Allemagne, 7 % en Belgique, 6 % en Italie, 4 % au Portugal, 2 % au Luxembourg, 2 % en Espagne, 0 % en Grèce.

4. Le traité de Rome faisait référence aux villes et à l'urbain uniquement dans ses annexes.