

CLAUDE JACQUIER, chargé de recherche au CERAT - CNRS, connaît bien les politiques de revitalisation urbaine en France, en Europe et aux États-Unis. Interrogé sur la question de la qualification et de la formation des habitants, il appelle à un renouveau de la politique de la ville qui s'articulerait avec les nouvelles formes d'organisation de la société locale.

En rupture par rapport aux approches traditionnelles, les politiques de revitalisation urbaine en France et en Europe mettent particulièrement en avant la nécessité de faire des habitants des acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets de développement des quartiers. Les habitants sont ainsi appelés à devenir les acteurs d'un changement qui doit viser non seulement leur cadre de vie quotidien mais aussi le système de gestion de la ville. Bref, ces politiques se présentent souvent comme des stratégies de transformation sociale dans lesquelles les résidents des quartiers et les acteurs de terrain doivent jouer un rôle particulièrement actif. Qu'en est-il dans le cours de leur mise en œuvre ?

QUELS DIAGNOSTICS DES RESSOURCES DANS LES TERRITOIRES URBAINS ?

Ce n'est pas le moindre des paradoxes de la politique de la ville que d'en appeler à la mise en œuvre de stratégies de développement mobilisant les forces vives de ces territoires alors que, le plus souvent, les diagnostics préalables aux opérations de revitalisation urbaine taisent leurs atouts ou négligent d'en dresser l'inventaire et tant les propos tenus sur ces territoires urbains et leurs résidents véhiculent encore l'image d'espaces et de populations sans qualités.

Ainsi et pour ne considérer ici, à titre d'exemple, que la question de l'activité de la population des quartiers, il est pour le moins réducteur de ne s'intéresser qu'aux pourcentages de demandeurs d'emploi et abusif, sur le constat d'un taux significativement supérieur à la moyenne urbaine, de stigmatiser un territoire par le qualificatif de « quartier de chômeurs ». Quelle place est alors accordée dans le diagnostic à cette majorité de la population disposant d'un emploi ? Ne passe-t-on pas ainsi à côté d'une dimension essentielle de la réalité et dès lors ne s'interdit-on pas de concevoir l'élaboration de véritables stratégies de redéveloppement de ces territoires prenant en compte la diversité des richesses humaines et culturelles de leurs résidents ?

Une telle focalisation sur ce thème devrait aussi conduire à interroger les réalités et les richesses qui se dissimulent sous les

catégories de chômeurs ou de personnes « sans activité ». En particulier, **quelles qualifications pourraient être réinvesties dans une stratégie de développement local** (valorisation dans le cadre d'activités de proximité, encadrement de jeunes à la recherche d'un emploi, réinvestissement dans des stages de formation, etc.), ces qualifications technico-professionnelles inemployées étant souvent associées à d'autres compétences (expériences politique, syndicale, associative, appartenance à des réseaux relationnels) précieuses pour la conduite des projets. **Il y a là un gisement de compétences** que de nombreux projets en France et à l'étranger ont cherché à utiliser mais **qui n'a peut-être pas fait l'objet d'une exploration et d'une exploitation systématiques**.

Ce travers n'est d'ailleurs pas propre à la France, il peut être constaté dans tous les pays qui ont initié des politiques nationales en ce domaine car leur mise en œuvre privilégie nécessairement l'utilisation d'indicateurs de « précarité ». **Il semble toutefois que des perspectives plus ouvertes existent lorsque cette offre politique centrale est moins encadrée administrativement** (cas de la politique du Renouveau social aux Pays-Bas), lorsqu'elle laisse plus de place à la négociation du choix des sites et des projets retenus (cas de la mise en compétition des projets en Angleterre dans le cadre du « City challenge » ou du « Single regeneration budget ») ou encore lorsque, par défaut d'une telle offre, les acteurs locaux sont amenés à construire eux-mêmes leur propres stratégies d'intervention. Dans ce dernier cas de figure, en effet, la prise en compte des atouts et des potentialités des territoires urbains et des communautés qui y vivent est la condition sine qua non de l'existence et de la réussite de ces projets de revitalisation urbaine.

QUELLE NÉGOCIATION AVEC LES ACTEURS LOCAUX ?

Cette faible place accordée aux compétences des acteurs locaux peut être aussi largement imputée à la tradition descendante (top down) de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques en France. Malgré la volonté affichée de la politique de la ville de s'appuyer sur les caractéristiques et les potentialités des territoires concernés, malgré la multiplication les dispositifs partenariaux transversaux devant permettre d'atteindre une telle ambition, les logiques administratives sectorielles et les procédures standardisées sont restées largement de mise.

Ce pilotage par le haut de la politique de la ville est aussi à mettre en relation avec les principes sur lesquels repose notre système républicain. Malgré sa volonté affichée de tenir compte

de la diversité des territoires urbains, la politique de la ville n'a pas échappé à un modèle qui ne peut connaître que des citoyens déliés de leurs anciennes appartenances. Ainsi, et contrairement à ses orientations de départ, cette politique 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.

La négociation entre les institutions et les corps intermédiaires occupe finalement trop peu de place dans la politique de la ville alors que des dispositifs interpartenariaux (cf. les anciennes commissions locales de développement social des quartiers) étaient chargés de créer les conditions de cette confrontation-négociation entre les acteurs à l'échelle d'un quartier. Ces dispositifs ont souvent été vidés de leur contenu pour devenir des instances formelles réservées, au mieux, à des arbitrages inter-institutionnels. Les habitants et leurs instances représentatives ont rarement pu s'y faire une place et y jouer un rôle à la hauteur des promesses originelles cela contrairement à ce que l'on peut souvent observer dans certains pays (Pays-Bas, Royaume Uni, certaines villes allemandes) ou encore aux États-Unis où les processus de revitalisation mis en œuvre par les Community Development Corporations relèvent largement de l'initiative des habitants des quartiers et des compétences qu'ils ont su mobiliser¹.

Un constat similaire pourrait être dressé de l'évolution du rôle des chefs de projet mis en place, à l'origine, en position d'interface entre les institutions (commune, État) et les acteurs locaux dans les quartiers avec pour mission d'aider ceux-ci à formuler, concevoir et mettre en œuvre leurs projets. La tendance lourde a été que ces chefs de projet soient rapidement happés par les structures municipales et transformés en agents de leur politique. C'est à une telle dérive que les certaines villes néerlandaises ont essayé de parer en mettant à la disposition des quartiers et des associations de base des professionnels-experts chargés de renforcer les capacités des habitants dans les processus de négociation avec les autorités publiques sur les projets de revitalisation urbaine (voir encadré).

QUEL RENOUVEAU POSSIBLE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

La politique de la ville est incontestablement à un tournant de son histoire. D'une part elle a épuisé les capacités de réajustement à la marge de l'intervention publique autour d'un

décloisonnement des politiques sectorielles. En ce domaine, nul ne peut cependant nier une certaine réussite. D'autre part, si elle n'a pas réussi dans sa tentative de construire un système de pilotage et de régulation de l'action publique faisant plus largement appel à des processus de négociation entre les acteurs de terrain, **elle a cependant permis d'esquisser les voies possibles d'un renouveau des systèmes de gestion urbaine et peut-être a-t-elle créé les conditions de son émergence**.

Lancée au moment des réformes décentralisatrices, la politique de la ville devait être accompagnée de ce volet de la décentralisation concernant « la démocratie locale et la participation des citoyens » qui n'a jamais vu le jour. Ses dispositifs ont sans doute essayé d'en préfigurer les modalités et c'est certainement dans cette voie qu'elle doit désormais s'engager plus fermement au moment où les modalités de fonctionnement du modèle républicain d'intégration et de l'État-providence qui lui étaient associés semblent mis en question. En effet, face aux menaces qui pèsent sur leur cohésion économique, sociale et politique, **l'heure est certainement venue pour les villes d'inventer de nouveaux mécanismes de solidarité reposant sur une mobilisation de la société civile** (réactivation des systèmes de solidarité primaire, invention de nouveaux systèmes de solidarité de proximité tels par exemple que les systèmes d'échanges valorisant les ressources locales). C'est explicitement la voie suivie par le programme Renouveau social au Pays-Bas. C'est aussi la voie que suggèrent les politiques britanniques et qu'empruntent les communautés de base (par exemple avec les « Local exchange trade systems », systèmes d'échanges locaux).

En France, l'évolution des caractéristiques des territoires qui ont jusqu'ici fait l'objet de la politique de la ville peut aussi créer les conditions d'une telle réorientation. Depuis la fin des années quatre-vingt, il semble que l'on assiste à une inflexion dans l'évolution de la démographie de ces quartiers et sans avoir atteint un point de retournement du cycle, un équilibre pourrait être en train de s'établir s'accompagnant d'une sorte « d'enracinement » des populations sur ces territoires. **Ainsi après une quinzaine d'années de politique de la ville, l'enjeu pourrait être moins désormais de colmater une brèche s'agrandissant sans cesse que de composer avec des populations diversifiées qui se sont installées durablement dans ces quartiers** souvent au prix d'une précarité accrue. On peut aussi faire l'hypothèse que cette évolution et cette stabilisation relative du peuplement de ces quartiers s'est accompagnée de l'émergence de formes multiples d'auto-organisation des populations qui sont venues compléter, réinvestir ou se substituer aux structures anciennes mises en place au moment de la fondation de ces quartiers et avec...



- ... lesquelles les instances publiques doivent désormais nécessairement composer.

À la vaine quête de participation et de mobilisation des habitants imaginée à l'origine de la politique de la ville, largement inspirée par la revendication des classes moyennes autour d'un même modèle de gestion des affaires de la cité, s'est substitué progressivement un espace de négociation, encore largement en voie de constitution, laissant place parfois à la confrontation violente, et qui appelle la construction de nouveaux modes de régulation entre les acteurs de la ville. Ainsi, de nouvelles modalités de structuration et d'organisation de ces quartiers seraient en train de voir le jour, parfois sous des formes qui peuvent constituer une menace pour notre système républicain (intégrisme religieux, pratiques mafieuses, extrémismes...), mais aussi sous d'autres formes qui peuvent offrir l'opportunité de mettre en place ces modes de participation des

habitants et de valorisation des ressources locales jusqu'ici introuvables.

Nul doute que le renouveau de la politique de la ville réside dans sa capacité à pouvoir s'articuler à ces nouvelles formes d'organisation de la société locale même si cela doit se faire au prix de quelques entorses au dogme républicain. Le modèle républicain d'intégration n'a-t-il pas toujours tiré sa force de cette capacité d'opérer de tels ajustements ? ■

Claude JACQUIER,
Chargé de recherche CERAT - CNRS

1 • Il n'est pas nécessaire d'insister sur la faiblesse des moyens attribués en France aux associations qui cherchent à favoriser la mobilisation de ces ressources locales.

LA POLITIQUE DU « RENOUVEAU SOCIAL » EN HOLLANDE Le financement des associations et de l'expertise auprès des habitants

La tradition hollandaise de vie en société est de participer activement à la résolution des problèmes collectifs. Cette tradition du débat et du compromis est largement utilisée par la politique du « Renouveau social » : la politique hollandaise mise explicitement sur une démarche « bottom up ».

Les collectivités locales et les élus sont constamment à la recherche de projets alternatifs ou de contre-projets émanant de groupes d'habitants et quand ils n'existent pas ils les suscitent persuadés qu'ils sont que seul le débat entre des propositions d'origines diverses est susceptible d'aboutir à des projets acceptables par tous et assurés d'une certaine pérennité.

Les habitants ne peuvent participer à une concertation sur des projets s'ils ne disposent pas de tous les éléments et en particulier s'ils n'ont pu se forger leur propre réflexion. La meilleure manière d'y parvenir passe par une élaboration de leurs propres projets qui conduisent à une meilleure connaissance par eux des enjeux et des contraintes. Pour ce faire, les autorités locales mettent à leur disposition des professionnels experts en matière de travail communautaire susceptibles de les aider dans le diagnostic, la formulation et l'élaboration de leurs propositions. Dans chacune des villes d'Amsterdam et de Rotterdam, une soixantaine de professionnels ont ainsi été recrutés pour réaliser ce type de travail. À Rotterdam, une organisation financée par la mairie offre son expertise à des associations de résidents dans des domaines extrêmement variés : travail communautaire, amélioration de l'habitat, urbanisme et aménagement, aide aux communautés issues de l'immigration, actions en matière de traitement du chômage. Son conseil d'administration est contrôlé par les représentants des différentes organisations communautaires ce qui lui donne une crédibilité identique à celle d'une organisation indépendante du pouvoir municipal.

À côté de cette aide technique, les collectivités locales apportent une aide financière substantielle aux associations de résidents pour leur permettre de s'organiser et d'être des interlocuteurs de poids face aux autres partenaires.

