

**DIACT**



NUMÉRO

**4**

# Territoires 2030

**Revue d'études et de prospective**

2<sup>e</sup> semestre 2007

## **Prospective urbaine et politique de la ville**

# Territoires 2030

Revue scientifique de la DIACT consacrée aux territoires et à la prospective

## DIACT

8, rue de Penthièvre, 75800 Paris cedex 08

## Directeur de publication

Pierre Mirabaud, Délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

## Comité de rédaction

Agnès Arabeyre, Diact  
Nacima Baron-Yellès, Université de Marne-la-Vallée  
Stéphane Cordobès, Diact  
Priscilla De Roo, Diact  
Gérard-François Dumont, Université Paris IV  
Sylvie Esparre, Diact  
Maurice Goze, Université Bordeaux III  
Adil Jazouli, Div  
Philippe Matheron, Diact  
Pierre Musso, Université Rennes II  
Florian Muzard, Diact  
Henri Nonn, Université Strasbourg I

## Maquette

La Documentation française

## Cartographie

Coordination générale : Martine Marandola, département de géographie de l'université Paris XII Val-de-Marne

Parce que nous souhaitons que cette revue soit un lieu de confrontations, de débats, de critiques, les articles n'engagent évidemment que leurs auteurs et pas l'institution

Le présent numéro de Territoires 2030 résulte d'une collaboration entre la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et la Délégation interministérielle à la ville (DIV). Ont plus particulièrement contribué à ce numéro : Nacima Baron-Yellès, Stéphane Cordobès, Sylvie Esparre et Florian Muzard au titre de la DIACT et Adil Jazouli, Claire-Lise Le Ster et Marie José Roussel pour la DIV.

*Territoires 2030*, revue institutionnelle, à comité de lecture, éditée par la Diact, publie des textes scientifiques et des textes d'opinion concernant les domaines de l'aménagement du territoire et de la prospective. Ouverte à toute contribution, la revue intègre aussi des articles résultant de travaux et études des experts et des groupes de prospective de la Diact.

Pour toute remarque, proposition de thème d'article, demande d'abonnements ou de renseignements, vous pouvez vous adresser à Florian Muzard : [territoires2030@diact.gouv.fr](mailto:territoires2030@diact.gouv.fr)

## Prospective urbaine et politique de la ville

**Éditorial** ..... 5

### La prospective urbaine ou l'enjeu d'une approche transversale

Pour une prospective urbaine ..... 7  
*Hugues de Jouvenel*

Quinze démarches de prospective territoriale et quelques enseignements ..... 15  
*Damien Denizot*

La prospective territoriale est-elle utile pour la politique de la ville? ..... 31  
*Claude Spohr et Guy Loinger*

La ville de demain se construit en banlieue ..... 39  
*Michel Cantal-Dupart*

### Des champs à explorer pour la prospective urbaine

Stratégie, prospective et territoires: un usage local? ..... 45  
*Daniel Béhar*

La prospective au Royaume-Uni face au défi des territoires urbains sensibles ..... 53  
*Peter Lee*

Distance spatiale, distance sociale...  
L'accessibilité peut-elle se substituer à la mixité? ..... 67  
*Yves Crozet, Aurélie Mercier, Nicolas Ovtracht*

Accompagner les turbulences: une périurbanisation durable ..... 77  
*François Mancebo*

## Prospectives des territoires urbains sensibles

Territoires urbains « délaissés », entre euphémismes et caricatures. Quelles perspectives possibles? .....	89
---	----

*Claude Jacquier*

Quartiers sensibles et politique de la ville, quelques éléments de réflexion rétrospective et prospective .....	105
--	-----

*Julos Damon*

La bonne coordination des solidarités locales et nationales est l'une des clés de la politique de la ville .....	119
---	-----

*Patrick Joyeux*

## Expériences de prospective

La géographie prioritaire en question : synthèse prospective et approche de deux villes méridionales : Nîmes et Béziers .....	129
--	-----

*Hervé Vieillard-Baron*

La prospective urbaine est-elle soluble dans le marketing territorial? Réflexions sur l'évocation du futur dans la promotion de la ville .....	141
---	-----

*Philippe Thiard*

Quelle place pour la prospective dans la politique des quartiers en Wallonie et à Bruxelles? .....	155
---	-----

*Michael Van Cutsem, Gervaise Ropars*

<b>À lire</b> .....	171
---------------------	-----

## Prospective urbaine et politique de la ville : pour un nouveau regard

La politique de la ville existe depuis plus de trente ans : trente ans à promouvoir le développement social et urbain de zones prioritaires dont le périmètre n'a cessé de progresser depuis les premiers « îlots sensibles » de 1982 jusqu'aux zones urbaines sensibles actuelles ; trente ans d'efforts et d'investissements de l'État et des collectivités en la matière pour tenter d'enrayer les inégalités produites par le développement urbain et réduire la fracture sociale sans y parvenir partout et toujours avec le succès escompté.

Ce constat, loin de conduire à un certain fatalisme, nous amène à reposer la question de l'avenir de ces quartiers et de leurs habitants. La prospective doit justement nous permettre d'acquiescer un regard neuf qui nous pousse à élargir tant les périmètres que les thèmes qui ont longtemps prévalu dans la manière de penser ces espaces de vie. C'est pour apporter cet éclairage et esquisser de nouvelles pistes de réponses possibles que la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et la Délégation interministérielle à la ville (DIV) ont décidé de coproduire ce numéro de *Territoires 2030*.

Les deux délégations interministérielles partagent un même objectif : contribuer au développement, à l'aménagement et à la cohésion de l'ensemble du territoire français. Elles collaborent d'ailleurs déjà dans plusieurs domaines, notamment à travers l'observatoire des politiques contractuelles et la gestion des fonds européens dédiés aux territoires urbains en difficulté.

La DIV, au titre de l'État, en partenariat avec les collectivités territoriales et les autres acteurs sociaux, professionnels, est au centre de la politique de la ville et des nombreux dispositifs contractuels dont le dernier en date, le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Ces contrats fédèrent l'action de tous les partenaires locaux pour une meilleure intégration des quartiers dans les dynamiques des villes.

Avec les contrats d'agglomération, les politiques urbaines des coopérations métropolitaines et des villes moyennes, ainsi que les études qu'elle



**Pierre Mirabaud**

Délégué interministériel  
à l'aménagement et à la  
compétitivité des territoires



**Yves-Laurent Sapoval**

Délégué interministériel  
à la Ville

pilote telles l'« Approche géographique et sociologique des quartiers périphériques des métropoles françaises » menée par Hervé Vieillard-Baron ou « Le devenir des villes pour la prochaine génération 2030 » conduite par Michel Cantal-Dupart, la DIACT contribue à ce projet. Son expérience en matière de réflexion prospective et stratégique au service de l'État et des territoires doit également être mise à profit. Ce numéro de *Territoires 2030* participe de cette volonté de se pencher avec plus d'attention encore sur ces espaces urbains dits « sensibles » en particulier et leur relation à l'espace urbain en général.

En demandant à des auteurs français et européens des contributions pour éclairer ce champ d'investigation, la DIACT et la DIV souhaitent construire une nouvelle vision pour ces territoires, une vision qui les inclut dans la dynamique des agglomérations urbaines, qui les inscrit dans un avenir commun et partagé. Car c'est bien lorsque les spécificités et zonages n'auront plus lieu d'être que la politique de la ville aura atteint son objectif, celui d'un développement urbain humain et solidaire.

**Pierre Mirabaud**

*Délégué interministériel à l'aménagement  
et à la compétitivité des territoires*

**Yves-Laurent Sapoval**

*Délégué interministériel  
à la Ville*

# La prospective urbaine ou l'enjeu d'une approche transversale

DIACT

## Pour une prospective urbaine

Hugues de Jouvenel

Futuribles

[hjouvenel@futuribles.com](mailto:hjouvenel@futuribles.com)

Le troisième rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) révèle que, en dépit de la très grande diversité des évolutions observées dans les quartiers dits sensibles, globalement, leur décrochage par rapport à leurs agglomérations n'est pas enrayé, qu'au contraire il s'accroît.

Ce constat général, même s'il exige d'être nuancé en tenant compte des problèmes spécifiques à chaque territoire, suscite bien des questions. La première qui vient à l'esprit du prospectiviste est évidemment de savoir s'il s'agit de la conséquence inéluctable des dysfonctionnements de l'économie et de la société française (par exemple, du niveau élevé de chômage et de sous-emploi) et, dans ce cas, si ce « mal-développement » est de nature strictement conjoncturelle ou s'il résulte de problèmes structurels que seules des réformes en profondeur pourraient pallier.

Mais la deuxième question que l'on ne peut éluder est de savoir si cette persistance, voire cette dégradation des zones urbaines sensibles ne témoigne pas tout simplement de l'échec de la politique de la ville et des mesures promues dans ce cadre, voire plus généralement des politiques d'aménagement et de développement des territoires.

Nul ne doute que ces politiques auraient pu être mieux dotées financièrement, mieux calibrées et plus efficaces. Mais fondamentalement, il faut aussi se demander si la politique de la ville, plus

particulièrement, ne souffre pas d'un handicap congénital dès lors qu'elle a été conçue non pas comme un instrument de promotion de la ville au travers de l'ensemble de ses dimensions, mais comme un instrument de réparation, et qu'elle avait pour mission d'assurer une fonction de SAMU urbain.

Ainsi la politique de la ville, qui aurait dû faire pleinement partie de la politique de développement des territoires, pour autant que celle-ci existe, s'est trouvée réduite à agir en aval pour essayer, souvent avec des moyens assez dérisoires, de pallier les défauts d'un mal-développement résultant d'une quantité de facteurs sur lesquels elle n'avait pas vraiment de prise. En quelque sorte, elle était là pour répondre aux urgences une fois celles-ci déclarées sans disposer réellement des moyens d'en prévenir l'émergence. Les économistes diraient sans doute qu'elle se voulait contra-cyclique. J'aurais tendance personnellement à affirmer que, du fait même de la manière dont elle était conçue, elle ne pouvait au mieux que jouer un rôle amortisseur de crises, que de multiples facteurs échappant à son domaine de compétences se conjugaient pour susciter.

Comment pallier cette situation sinon en s'efforçant d'anticiper les crises – mieux encore, les facteurs générateurs de ces dysfonctionnements – plutôt que d'attendre que la situation se soit dégradée à tel point que seules des mesures curatives, plus ou moins efficaces, puissent être mises en œuvre ?

Tel est précisément l'objet de la prospective qui, à partir d'un travail de veille et d'exploration des futurs possibles, entend être un instrument d'aide à la construction d'un futur choisi, donc d'aide à la définition d'une politique de développement répondant aux objectifs que l'on estime souhaitables, en évitant autant que possible d'entraîner trop d'effets pervers. Appliquée aux territoires – qu'il s'agisse des seuls territoires urbains sensibles, de la ville tout entière ou d'un espace plus étendu encore –, cette prospective doit donc comporter deux volets distincts mais complémentaires : l'un d'exploration des futurs possibles du territoire, l'autre de construction d'un avenir souhaitable.

J'aimerais, dans ce bref article, convaincre le lecteur de l'utilité de la prospective et, plus spécialement ici, de la prospective territoriale, au regard de la définition des politiques, et montrer brièvement selon quelles modalités elle peut être mise en œuvre. Mais, au préalable, force est de dire quelques mots des instigateurs de ces démarches prospectives et des finalités qu'ils poursuivent.

## L'État, « grand ordonnateur » ?

Au démarrage de la prospective territoriale, et ceci n'est pas indifférent, l'État (en particulier au travers de la DATAR) a assurément joué un rôle pionnier, puis au fil du temps, le double processus (au demeurant inachevé) de décentralisation et de déconcentration aidant, la décomposition-recomposition des territoires et la multiplication des niveaux d'administration publique jouant également un rôle puissant, se sont multipliés les acteurs s'engageant plus ou moins, et à différentes échelles géographiques, dans des démarches de nature prospective. Ainsi s'est créé une sorte de mille-feuille politico-administratif, marqué par un enchevêtrement d'innombrables périmètres différents avec à leur tête des décideurs souvent plus enclins à protéger voire à étendre leurs pouvoirs plutôt qu'à créer entre eux les synergies néces-

saires... Entre lesquels au demeurant la répartition des compétences et des moyens est elle-même souvent source de grande confusion, voire objet de convoitises et éventuellement de conflits.

Il suffit de se replonger dans les mémoires de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) pour mesurer combien ses responsables de la première heure – dignes héritiers d'un État jacobin, colbertiste, maître incontesté du jeu –, alertés par les tendances alors à l'œuvre (si bien analysées par exemple dans *Paris et le Désert français*<sup>1</sup>), se sentaient investis de la responsabilité (et des pouvoirs) de redessiner la France.

Célèbre est du reste l'exercice de prospective mené à la fin des années soixante pour dessiner « Une image de la France à l'horizon 2000 » qui, en se contentant de prolonger les tendances et les politiques qui étaient alors à l'œuvre, montrait les conséquences « inacceptables » qui pourraient en résulter si rien n'était entrepris pour changer le cours des choses. Ce premier grand exercice de prospective – tout comme à la même époque « Les réflexions pour 1985 » conduites dans le cadre du Commissariat général du plan – suscita un véritable électrochoc parmi les dirigeants de l'époque qui étaient intimement convaincus du rôle stratégique qu'il revenait à l'État de jouer et, par conséquent, de la nécessité qu'il se dote d'instances de prospective. Car – et j'y reviendrai – entre prospective et politique, entre prospective et stratégie, les relations – quoique parfois difficiles – sont très étroites.

La DATAR a contribué, au fil des années, certes avec des périodes plus fastes que d'autres, à jouer un rôle important dans le domaine de la prospective des territoires au prix assurément d'arbitrages parfois délicats entre les deux objectifs qui lui étaient assignés : d'un côté celui d'améliorer la performance des territoires, de l'autre celui de veiller à leur rééquilibrage.

1. J. F. Granier, Flammarion, 1958 (1<sup>re</sup> édition 1947).



Mais sa position dans le jeu a changé sous l'effet de multiples facteurs: son poids relatif dans l'appareil d'État face, par exemple, au ministère de l'Équipement; le poids relatif de l'État lui-même, *a fortiori* lorsqu'il est divisé, par rapport aux entreprises, et notamment à mesure que se sont développés la mondialisation, la concurrence, les phénomènes de délocalisation...

Le théâtre des opérations s'est trouvé également modifié profondément du fait du processus de décentralisation et de déconcentration qui a entraîné un important développement des exercices de prospective territoriale initiés par les collectivités, d'abord les régions et les villes, puis les départements, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, mais aussi les préfetures et nombre de services déconcentrés. Je ne listerai pas ici tous les organismes publics, les chambres consulaires, les comités et associations, qui, à leur tour, s'y sont lancés.

Au passage, les finalités poursuivies ont également changé et du même coup non seulement les méthodes, mais aussi la nature même des facteurs pris en compte. Il est en effet aisément compréhensible que ceux-ci diffèrent suivant que l'on s'intéresse exclusivement à l'aménagement du territoire au sens étroit (occupation du sol, infrastructures, équipements) ou à son développement, en intégrant alors toutes ses dimensions (démographique, économique, sociale, culturelle), que l'on s'assigne l'objectif de créer des pôles d'excellence territoriaux ou que l'on poursuive des objectifs de rééquilibrage des territoires. Et en fonction même de ces finalités seront privilégiées certaines variables plus que d'autres: par exemple, s'agissant des politiques d'aménagement, les variables « dures » (empruntant pour l'essentiel aux savoirs des géographes, aménageurs, urbanistes, architectes, ingénieurs) au détriment trop souvent d'autres facteurs – certes moins aisément saisissables – qui cependant font l'urbanité, ce « vivre ensemble » tellement fondamental dès lors que l'on entend définir une politique globale de développement.

Force est de constater que sous le terme générique de prospective se sont développées également nombre de démarches qui, en fait, ressemblent davantage à des exercices d'animation locale, de communication publique... Sans nécessairement en contester le bien-fondé, disons que la prospective, telle que je l'entends, tant du point de vue de ses finalités que de ses méthodes, ne constitue pas encore, quoi qu'on en dise, une démarche aussi répandue que l'on pourrait le souhaiter. Notamment, la prospective comme instrument d'élaboration d'un projet de développement territorial, qu'il soit urbain ou rural, demeure encore insuffisamment développée. Or elle est pourtant éminemment nécessaire.

## La prospective territoriale pour quoi faire ?

Nous entendons à longueur de temps les décideurs justifier leurs décisions en affirmant qu'ils n'ont pas le choix, en quelque sorte donc que leurs décisions ne seraient pas libres mais imposées par les circonstances, par les événements. Oserais-je dire alors que le décideur agit en de telles circonstances non plus en stratège mais en pompier? L'incendie est déclaré, la seule alternative est soit de fuir, soit d'essayer de lutter contre le feu. Cette situation très fréquente est à l'évidence la conséquence inéluctable du manque de vigilance et d'anticipation du décideur.

Les responsables publics, comme les chefs d'entreprise, sont en quelque sorte dans la position d'un navigateur sur son bateau qui, normalement, dispose de deux instruments: la vigie et le gouvernail.

La vigie (qui renvoie aussi à ce qu'on appelle la veille, l'intelligence stratégique, l'intelligence territoriale...) a vocation à le renseigner sur le récif qu'il risque de rencontrer, le vent qui se lève... à jouer un rôle d'alerte vis-à-vis de faits et de développements concernant l'évolution de son environnement stratégique. Le décideur doit alors

se poser la question du «que peut-il advenir?» : que peut-il advenir dans mon environnement extérieur? Que peut-il advenir de ma propre embarcation? Il s'agit pour lui à ce stade d'explorer ce que j'appelle le spectre des futurs possibles en ne se contentant point uniquement de prolonger les tendances observées dans le passé, mais en essayant de déceler les facteurs de discontinuités et de ruptures. Cela renvoie à la prospective dite «exploratoire» qui, à l'évidence et quelles que soient les méthodes utilisées, ne pourra jamais dire avec certitude ce que sera l'avenir, mais qui doit pouvoir nous alerter avant qu'il soit trop tard sur les défis à moyen et à long terme qu'il faudra relever.

Le gouvernail sert un objectif différent: il doit permettre au capitaine de «tracer sa route» pour atteindre dans les meilleures conditions possibles l'objectif qu'il s'est assigné. Il ne s'agit donc plus ici d'explorer les futurs possibles (les «futuribles») mais de construire son propre avenir. Cela exige à l'évidence de se poser trois questions différentes:

– Celle de savoir quelles sont nos marges de manœuvre (nos forces, nos faiblesses), marges de manœuvre qui seront évidemment d'autant plus grandes que nous aurons fait preuve d'anticipation et que nous serons capables de souder des alliances (en premier lieu avec les membres de l'équipage, mais aussi avec les responsables des territoires voisins);

– Celle de savoir quels sont les objectifs que nous poursuivons, en d'autres termes quels sont les futurs souhaitables et réalisables pour notre territoire, sachant que, dès lors que nous parlons de «souhaitable», cela implique des jugements de valeur. Et ce n'est pas une des moindres vertus de la prospective territoriale que d'amener les différents acteurs du territoire à exposer leur vision, à les confronter et éventuellement, par un processus de négociations collectives, à essayer de se rassembler derrière un même projet de développement.

Mais il ne faut pas non plus se méprendre et imaginer que le projet de développement de la ville ou du territoire pourra émerger de manière consensuelle par la seule vertu du débat public. Il incombe donc en l'espèce que les élus soient à même de trancher au nom de la conception qui est la leur de l'intérêt collectif. Le «portage politique» d'une démarche de prospective territoriale est donc périlleux, et il faut que les élus en aient le courage.

– Enfin vient la question la plus simple, celle de la stratégie, donc des voies et des moyens: qui fait quoi? comment? où? à quel moment? pour que, tous ensemble, on atteigne l'objectif. Il s'agit donc cette fois d'établir le compte à rebours des actions à entreprendre par les uns et par les autres, en fonction, d'une part, de leurs compétences et moyens respectifs, d'autre part, de leur «intelligence» commune du but à atteindre.

## La prospective territoriale, comment faire ?

Je ne m'étendrai pas ici longuement sur les méthodes et insisterai plutôt sur les quatre phases qu'exige une telle démarche.

La première étape de toute démarche de prospective territoriale consiste à établir un diagnostic autant que possible en mode dynamique. L'avenir, en effet, n'émerge pas du néant. Il s'enracine dans un présent et un passé plus ou moins reculé. Identifier ces racines de futurs possibles est peut-être ce qu'il y a de plus difficile et d'exigeant. Réussir à se représenter le territoire au travers de l'ensemble de ses dimensions (géographique, démographique, économique, sociale, culturelle...) est essentiel et difficile pour plusieurs raisons:

– La propension des acteurs et des experts à surévaluer les facteurs extérieurs, à imputer donc tous leurs maux à des éléments dont ils n'ont pas la maîtrise et à attendre identiquement de l'extérieur des solutions à leurs problèmes. Il serait aberrant

de considérer l'avenir du territoire *in vitro*, mais il le serait tout autant de considérer que les acteurs du territoire ne jouent (et ne peuvent jouer) aucun rôle. L'expérience tout au contraire révèle que, confrontés au même environnement extérieur, certains territoires progressent alors que d'autres régressent, que donc les facteurs endogènes (à commencer par la capacité des hommes à mobiliser leur énergie et leurs compétences autour d'un objectif commun) sont très déterminants.

– La propension des techniciens à ne s'intéresser qu'aux facteurs mesurables, aux variables que l'on qualifie parfois de « dures » parce que l'on dispose sur celles-ci de données chiffrées, ce qui d'ailleurs ne signifie aucunement que l'indicateur retenu soit pertinent et le chiffre, exact...

Il faut fortement insister sur ce point, car, y compris en raison de l'inflation de textes législatifs et réglementaires concernant en particulier les documents d'urbanisme, beaucoup de collectivités territoriales et leurs agences d'urbanisme se sont lancées dans le développement de toutes sortes d'observatoires (hélas, souvent sans concertation) qui ont commencé à compiler des données en grand nombre sans nécessairement s'intéresser suffisamment à leur pertinence et à leur robustesse ni, *a fortiori*, à leur signification.

Les variables « dures », parce qu'elles peuvent être mesurées, faire aisément l'objet de statistiques, bénéficient d'un prestige scientifique et attirent davantage l'attention que les variables « molles » (« portefeuille de compétences », sentiment d'appartenance locale, désir de « vivre au pays », qualité des relations sociales...) qui jouent pourtant quelquefois un rôle encore plus déterminant.

Sur ce sujet, au demeurant, et à l'échelle nationale, qu'il s'agisse de l'Observatoire des territoires de la DIACT ou du rapport annuel sur les ZUS, il est saisissant de constater qu'ils se sont essentiellement préoccupés de collecter des données sur le passé sans nécessairement toujours s'interroger sur leur pertinence, plutôt que d'essayer de déceler les germes d'évolution possible à partir

desquels pourraient être élaborés des scénarios exploratoires sur le territoire.

La deuxième étape de toute démarche de prospective territoriale est évidemment d'aller explorer quels sont les futurs possibles du territoire. Cela signifie qu'il convient généralement d'élaborer deux catégories de scénarios : les uns portant sur la dynamique propre du territoire et allant explorer le spectre de ses évolutions possibles, les autres portant sur la dynamique propre de son contexte extérieur, là aussi pour aller explorer ses évolutions possibles. Et c'est en croisant ces deux catégories de scénarios que l'on peut espérer faire émerger les enjeux à moyen et à long terme avant, si j'ose dire, que l'incendie se soit déclaré et que le stratège soit donc transformé en pompier.

La troisième phase consiste à explorer ce qui peut être fait et quels sont les objectifs de développement que l'on estime réalisables et souhaitables pour ce territoire. Ici interviennent à titre prioritaire une juste évaluation des ressources humaines de ce territoire et une analyse des jeux d'acteurs ainsi qu'une question concernant leur capacité à s'allier autour d'objectifs communs ou, au contraire, à se paralyser mutuellement au travers de querelles souvent stériles. Cette question est essentielle ; elle renvoie à l'identification des acteurs, à l'analyse de leurs pouvoirs respectifs (attention, l'organigramme est souvent trompeur !), des finalités plus ou moins consensuelles ou conflictuelles qu'ils poursuivent. Et, à cet égard, lorsque la démarche prospective est bien menée, il est tout à fait intéressant d'observer combien elle peut être féconde pour substituer à des conflits portant sur de faux enjeux des jeux à somme positive sur les défis vraiment majeurs.

Ici se pose clairement la question de la participation des acteurs à la réflexion sachant qu'elle conditionne pour eux son appropriation et, bien souvent donc, leur volonté d'agir ensemble. On ne peut pas continuer à écrire des romans entiers sur l'« économie de la connaissance » ou sur les « pôles de compétitivité », directement inspirés des clusters britanniques et des districts italiens, sans remarquer

que ce qui fait la force desdits districts, c'est d'abord la capacité des femmes et des hommes du territoire à mailler leurs compétences, à tisser des projets collectifs, à créer une dynamique commune... Tout cela comportant deux enseignements majeurs, l'impossibilité de dissocier l'économique du social et le rôle primordial que joue peut-être le second au regard du premier.

Face à ces différents projets alternatifs de développement pour un territoire, autant que possible élaborés collectivement, des décisions éminemment politiques doivent ensuite être prises et traduites en stratégies: c'est la quatrième phase. C'est là qu'intervient le problème de la décision publique (trop souvent de la non-décision publique), autrement dit le dialogue parfois complexe – voire houleux – entre ceux qui sont chargés de la réflexion et ceux auxquels il incombe de décider et de mettre en œuvre un programme d'actions. En effet, la prospective territoriale, lorsqu'elle n'est pas portée politiquement, *a fortiori* quand elle gêne le pouvoir en place, ne fût-ce qu'en mettant en évidence l'effet pervers de certaines politiques engagées ou en posant des questions dérangeantes vis-à-vis d'acteurs avant tout attachés au statu quo, peut susciter des turbulences qu'il faut apprendre à gérer positivement.

## Prospective urbaine et décisions politiques

C'est bien cette politique du «laisser-faire», sinon celle qui consiste à privilégier à l'excès les seules performance et attractivité des territoires, qui a conduit à repousser aux marges de la ville les populations les plus démunies, les plus mal logées... C'est bien cette politique du laisser-aller qui a entraîné la segmentation des populations, la fragmentation des territoires, voire la création des zones urbaines dites sensibles. Le développement à court terme du centre s'est fait au détriment de la périphérie, donc du développement à long terme de la ville prise comme ensemble humain, et ces externalités, tôt ou tard, finiront par rejaillir

sur l'image de la ville, sur la qualité de vie urbaine, sur l'attractivité même du territoire en question.

Repousser à la marge de la ville-centre, ou dans un temps futur, des problèmes de cette nature, c'est se condamner à terme à les voir ressurgir éventuellement de manière plus aiguë tel un boomerang sur les quartiers favorisés. Il en va de la politique de la ville comme de toute politique de développement durable: au-delà même des questions d'éthique et d'équité sociale, la prise en compte du long terme – outre le fait qu'elle conditionne nos marges de manœuvre – implique que l'on prenne garde de ne pas générer, par une politique à courte vue, des effets pervers qui, ultérieurement, s'avéreront infiniment plus importants que les bénéfices engrangés dans l'immédiat.

À ce stade surgit la question récurrente en prospective territoriale de savoir s'il existe un périmètre «pertinent» plus adéquat que les autres pour engager une prospective utile. L'on peut assurément arguer du fait qu'une politique de désenclavement par l'élaboration d'un schéma de transports devra s'inscrire dans un périmètre plus grand qu'une politique d'aide à l'enfance ou de maintien à domicile de personnes âgées. Néanmoins il me semble qu'à toutes les échelles géographiques, pour autant qu'il y ait des acteurs disposés à s'activer, la prospective est utile: au niveau d'un immeuble comme au niveau d'un ménage, au niveau d'un quartier comme au niveau de la ville ou au niveau de la communauté urbaine ou d'agglomération, même si le périmètre desdites communautés est souvent défini en fonction d'affinités diverses...

Il serait donc tout à fait souhaitable que des exercices de prospective soient menés sur les zones urbaines sensibles sous réserve, bien entendu, que ne soit point ignoré leur environnement extérieur. Identiquement, les exercices de prospective urbaine (là encore avec cette lancinante question de savoir où commence et se termine la ville, et la problématique du centre et de la périphérie) se doivent d'intégrer plus qu'ils ne le font actuellement les questions afférentes à la cohésion

sociale. Il faut ici insister sur le fait qu'un projet de développement urbain ne saurait se limiter à l'édification ici et là de quelques îlots ayant l'exclusif apanage de la « modernité », qu'il se doit d'intégrer toutes les dimensions du développement et le territoire dans sa globalité.

En définitive, ce qui est en jeu est donc bien de définir autant que possible collectivement un projet de développement pour le territoire, d'en choisir un et de s'y tenir. Le cap étant ainsi clairement fixé, il s'agit, dans la quatrième phase de prospective territoriale, de procéder au compte à rebours des

actions à entreprendre (par qui ? quand ? comment ?) pour l'atteindre. Alors seulement, on pourra parler de la construction d'un futur commun, d'une stratégie qui se traduira, pour les uns, par exemple par l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD), pour les autres – et autant que possible en bonne intelligence avec les premiers – par le développement d'activités économiques, y compris le développement de services non marchands aux ménages, toutes ces questions renvoyant également à des arbitrages financiers.

## Résumé

Le décrochage des quartiers dits sensibles n'est pas enrayé. La politique de la ville conçue comme un instrument de réparation sociale et urbaine montre ainsi ses limites. À travers ses deux dimensions d'exploration des futurs possibles et de construction d'un avenir souhaitable, la prospective, notamment territoriale, peut être utile à la définition de politiques qui ne soient plus uniquement curatives, mais portent de véritables projets de développement. Cet article revient sur les objectifs de la prospective, sa mise en œuvre et son articulation nécessaire avec les processus de décisions politiques.

## Mots clés:

Prospective territoriale, veille, politique, développement, territoires.



## Quinze démarches de prospective territoriale et quelques enseignements

**Damien Denizot**

université de Grenoble 1 –  
UMR PACTE – CNRS  
denizot.damien@wanadoo.fr

### **Introduction: La prospective territoriale, entre engouement et difficultés de mise en œuvre**

Plusieurs éléments factuels permettent de parler d'engouement. En septembre 2007, Lille a accueilli la quatrième édition de l'Université d'été de la prospective territoriale, coorganisée par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et le conseil régional Nord-Pas-de-Calais. Plusieurs journées d'échanges mettant en débat l'utilité, les modalités de mise en œuvre et les effets de la prospective sur les territoires ont eu lieu en région<sup>1</sup>. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) propose des formations sur la prospective territoriale, venant ainsi compléter l'offre du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et de l'association Futuribles. L'Association Rhône-Alpes des professionnels du développement économique local (ARADEL) devrait publier un cahier de la

prospective territoriale avant l'été 2008. Même s'il date un peu, le rapport de Claude Spohr et Guy Loinger (2004) commandé par la Direction de la recherche scientifique et technique (DRAST) ajoute un témoin significatif de l'engouement pour la prospective territoriale. De plus, la prospective territoriale génère un marché pour les cabinets de conseil, de plus en plus nombreux à afficher leur expertise en la matière vis-à-vis des collectivités territoriales. Enfin, le fourmillement d'initiatives prospectives sur les territoires régionaux et locaux est le dernier signe de cet engouement, mais non le moindre.

La prospective territoriale est à l'agenda technique et politique. Les acteurs territoriaux sont en effet confrontés à des niveaux de complexité qui les placent davantage dans une posture de pilotage dans l'incertain et de conduite du changement que de certitude des actions à mener. Ce contexte où les politiques publiques sont moins constituées que constitutives (Duran et Thoenig, 1996) est favorable à l'émergence d'outils tels que la prospective territoriale. À l'approche moderniste du plan, la prospective substituerait une posture permettant de débattre collectivement de l'avenir d'un territoire tout en alimentant la conduite de l'action publique.

1. En 2004, une journée de débats et d'échanges sur « Prospective et planification territoriales » a été organisée en Aquitaine par la conférence permanente sur l'aménagement et l'urbanisme. La première journée régionale des prospectives territoriales a été organisée par le conseil régional de Rhône-Alpes en novembre 2006.



En somme, la prospective territoriale est perçue par les acteurs régionaux et locaux<sup>1</sup> comme un aiguillon vers des pratiques innovantes de gouvernance locale. La notoriété des démarches de prospective Lyon Millénaire 3, Pays basque 2010, Limousin 2007 puis Limousin 2017 ou les travaux de l'institut Jules-Destrée en Wallonie jouent à ce titre un effet d'entraînement sur d'autres collectivités territoriales ou des services de l'État. Une part importante de la littérature spécialisée leur est d'ailleurs consacrée. Mais bien qu'il s'agisse de réussites avérées, ce processus de «labellisation» ne gagnerait-il pas à intégrer des cas plus modestes?

Beaucoup d'acteurs locaux sont en effet démunis face à l'importance des connaissances globales et aux précisions méthodologiques que la prospective territoriale semble nécessiter pour sa mise en œuvre. À cet égard, le recensement des différents exercices de prospective territoriale est une «bouée de sauvetage» pour des chargés de mission ou des agents de développement propulsés «chargés de prospective». La compilation de ressources spécifiques à la prospective territoriale sur les sites de la DIACT, de l'Observatoire international de prospective régionale (OIPR), du Centre de ressources prospectives du Grand Lyon (Millénaire 3), de la Plateforme d'information et d'échanges d'expériences sur la prospective territoriale en Wallonie constituent autant de points de repère. Néanmoins, aucune de ces institutions ne joue véritablement le rôle de centre de ressources visant à structurer l'information et à capitaliser les différentes expériences de prospective territoriale dans le but de formaliser des connaissances transmissibles et assimilables par d'autres acteurs locaux et régionaux.

Bien modestement, l'objectif de cette contribution consiste à proposer d'organiser les infor-

mations recueillies à travers quinze démarches de prospective. Ce corpus ainsi rassemblé et commenté permettra de systématiser l'analyse de ces démarches par la proposition d'une table des différentes formes de prospective territoriale. Cette contribution au débat sur la méthode part des modes de faire, mis en œuvre par et sur les territoires. Elle rencontre donc dans sa dynamique ascendante les propositions de formalisations conceptuelles et méthodologiques émises par les différents courants experts en prospective (Denizot et Louargant). Cette expertise est portée par l'association Futuribles, le Laboratoire d'investigation en prospective, stratégie et organisation (LIPSOR, CNAM), la Société internationale des conseillers de synthèse (SICS) et l'association Prospective 2100 pour les plus connus.

### Territoires en prospective

Dans un ouvrage paru en 2004 sous la direction de Guy Loinger, une radioscopie de neuf expériences de prospective régionale avait été conduite autour d'une grille d'analyse en cinq points: le contexte, les thèmes abordés, le cadre organisationnel du travail prospectif, la méthode mise en œuvre et les résultats des démarches. L'analyse poursuivie ici est assez similaire, mais la construction de la grille de lecture fait appel à des entrées qui sous-tendent une prétention plus opérationnelle. La première entrée s'attache à l'intitulé de la démarche engagée et à sa durée qui est un élément important, car elle détermine la capacité de mobilisation humaine et financière; la deuxième porte sur le contexte, c'est-à-dire sur le déclencheur institutionnel de la démarche de prospective territoriale; la troisième présente les résultats prospectifs escomptés et/ou les objectifs plus généraux; la quatrième porte sur les artisans, conducteurs du travail prospectif; la quatrième s'intéresse aux personnes mobilisées, donnant une indication sur la nature plus ou moins ouverte de la démarche; la cinquième décrit les personnes cibles; enfin, la sixième entrée énumère les méthodes et les outils mis en œuvre.

1. Cette contribution repose sur un travail de terrain et d'entretiens menés dans le cadre de mon travail de thèse sur: «Prospective et territoires, quand les acteurs locaux pensent leurs futurs» (Aménagement et Urbanisme, Grenoble-I). Quelques bribes d'entretiens sont présentées entre guillemets dans cet article.



## Radioscopie de quinze démarches de prospective territoriale (partie 1)

Intitulé	Groupe de prospective sur la chimie et les matériaux dans la région grenobloise Durée : 7 mois, de juin 2004 à janv. 2005.	2020, quel projet pour notre agglomération ? Durée : 13 mois, de nov. 2004 à janv. 2006.	Les Jeudis du Projet d'Agglo Durée : 4 ans, de sept. 2003 jusqu'aux prochaines élections municipales.	Millénaire 3 Durée : 2 ans et 9 mois, de déc. 1997 à sept. 2000.
Contexte	Conseil de développement de l'agglomération de Grenoble. Suivi prospectif du Projet d'agglomération, réflexion sur les liens entre recherche et dynamiques territoriales appliqués à des secteurs d'activité.	Communauté d'agglomération de Chambéry. Démarche d'élaboration du Projet d'agglomération.	Communauté d'agglomération de Grenoble. Faire vivre et enrichir le Projet d'agglo par des débats trimestriels ouverts.	Communauté urbaine de Lyon. Elaboration du Projet d'agglo et installation du Conseil de développement.
Objectifs	Évaluer les impacts territoriaux et fiscaux soumis à l'évolution du secteur. Développer les relations entre recherche et industrie. Éprouver une méthode d'anticipation sur un secteur d'activité.	Mettre en scène les choix politiques, fixer un horizon, faire exister le territoire.	Créer un lieu de débat citoyen régulier à l'échelon intercommunal sur les grands thèmes du Projet de territoire.	Prospective sociétale et participative. Mobiliser les énergies autour de visions simples et fortes.
Artisans	Conseil de développement. Assistance : H. Lesca.	Mission Développement Prospective (agence de développement) et services de la Communauté d'agglo. Assistance : Y. Le Bihan pour l'animation des groupes de travail.	Mission Prospective et Stratégie Urbaine en collaboration avec des partenaires territoriaux selon les thématiques abordés. Assistance : différents consultants par tranche (N. Géraud Ad-Valor, C. de Séverac Gem.Orca, etc. )	Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération. Assistance : plusieurs consultants selon les différents groupes thématiques et aux différentes phases de la démarche (V. Pacini Proactivité, Cofremaca, etc. ).
Personnes mobilisées	Groupe de travail : membres du Conseil de développement + industriels, salariés, syndicalistes, techniciens du secteur et élus de l'agglomération.	Élus, instances consultatives, partenaires institutionnels répartis en 3 groupes thématiques.	Mobilisation de groupes de travail ponctuels, constitués de personnes ressources de l'agglomération en fonction des thématiques abordées.	1500 pers. sur l'ensemble de la démarche. 1 Comité des sages (10 pers.). Groupes de prospective (20 pers.). Groupes de stratégie présidés par les élus.
Personnes cibles	Élus et techniciens de l'agglomération, chercheurs et industriels.	Population et acteurs des communes, partenaires extraterritoriaux.	Société civile d'agglomération.	La société de l'agglomération lyonnaise.
Outils mis en œuvre	Méthode de gestion, veille anticipative stratégique. Intelligence collective. Traque et organisation d'informations. Mise en place d'indicateurs de suivi.	Exploitation des diagnostics et des procédures existantes. Travail collectif créatif. Auditions d'experts. Simulation d'actions.	Méthodes variables selon la thématique. Identification et mobilisation d'acteurs. Management de groupes, ateliers de créativité. Organisation de débats ouverts et participatifs. Conférences (grands témoins). Capitalisation.	Diagnosics et entretiens, études. Publications de cahiers, de lettres. Débats, journées mensuelles de prospective. Conférences. Veille et capitalisation, mise en place d'un site web ressources. Traduction de stratégie possibles. Assises de clôture de la démarche.



**Radioscopie de quinze démarches de prospective territoriale (partie 2)**

Intitulé	<b>Prospective d'une métropole lyonnaise</b> Durée: 1 an, de mai 2004 à juin 2005.	<b>Pays Basque 2010</b> Durée: 18 mois, de l'automne 1992 au printemps 1993.	<b>Ateliers du futur transfrontaliers : réflexions sur l'avenir de l'Espace Mont-Blanc</b> Durée: 2 mois, de janv. à fév. 2005.	<b>Quelle Savoie pour 2020 ?</b> Durée: 13 mois, de nov. 2004 à janv. 2006.
<b>Contexte</b>	Les Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Prospective de l'Inter-Scot afin de constituer un référentiel commun à partir duquel les Scot pourront suivre les grands sujets métropolitains.	CCI et Sous-préfecture de Bayonne avec l'appui de la Datar. Elaboration d'un schéma d'aménagement, d'un projet de territoire et installation du Conseil de développement et du Conseil des élus basques.	La Conférence transfrontalière Mont-Blanc, programme Interreg III. Elaboration du Schéma de développement durable.	Conseil général de Savoie. Elaboration du Livre Blanc départemental.
<b>Objectifs</b>	Diffuser une grille de lecture partagée par les Scot, permettant de développer la culture métropolitaine des Scot.	Prospective participative permettant de renouer le dialogue entre les hommes politiques, les socioprofessionnels et les militants de la cause basque.	Insertion du travail prospectif dans la définition du Schéma après le diagnostic et avant la définition des actions.	Faire bouger les représentations, faire le point après les JO de 1992, positionner la Savoie dans la dynamique des Alpes du Nord, se préparer aux grandes transformations (effet d'aubaine des grands travaux).
<b>Artisans</b>	Le Comité Inter-Scot (chefs de projet des 10 Scot, DRE, RUL, Direction prospective du Grand Lyon et St Etienne). Assistance: J. Lusteau (Diagonart) et M. Vanier.	CCI de Bayonne. Assistance: équipe de M. Godet (CNAM).	Equipe technique coordinatrice du programme Interreg. Elaboration du Schéma de développement du territoire.	Mission Développement Prospective et services du Conseil général. Assistance: A. Killy pour l'animation des groupes de travail.
<b>Personnes mobilisées</b>	Les agences d'urbanisme pour la partie études et le Comité Inter-Scot pour l'élaboration de la grille commune (20 pers.)	115 participants aux ateliers de prospective représentant les sensibilités de la société (élus, fonctionnaires, militants associatifs et politiques, cadres, syndicalistes, entrepreneurs). Club de prospective.	Citoyens, élus, associations, entreprises, rassemblées en pré-ateliers nationaux, puis dans un Atelier transfrontalier et répartis en groupes thématiques.	Les acteurs institutionnels (surtout des collectivités locales), répartis en 4 groupes de travail thématiques.
<b>Personnes cibles</b>	Les Présidents de Scot, techniciens et institutions intervenant dans le cadre des Scot.	La société basque.	Vocation participative et ouverture.	La société savoyarde.
<b>Outils mis en œuvre</b>	Etudes thématiques de prolongements des tendances passées. Elaboration d'une grille des figures de la métropole lyonnaise en 2030. Ateliers créatifs (dessins, mise en images). Publications (Lettres, Bulletins de veille). Pistes pour la mise en place d'un système de veille territoriale.	Diagnostic, chiffres, études complémentaires thématiques, monographies. Débat, dynamique collective. Analyse structurelle. Faire advenir le scénario souhaité. Effort de couverture dans la presse locale.	Scénarios d'évolution et évaluation des scénarios. Enquêtes. Matrice SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces). Ateliers.	Diagnostic, état des lieux des tendances savoyardes et globales depuis les années 1970 (époque des ruptures majeures). Auditions et élaboration collective de visions locales. Vision prospective (cibler des enjeux majeurs et des pistes possibles d'intervention). Questionnaire postal et cyber-forums. Conférences/assises.

## Radioscopie de quinze démarches de prospective territoriale (partie 3)

Intitulé	Haute-Savoie 2020 Durée: 6 ans, de 1999 à 2005.	Limousin 2017, à nous de jouer Durée: 2 ans, du printemps 1997 à juin 1999.	Wallonie 2020 Durée: 2 ans, de nov. 2001 à oct. 2003.	Mission prospective Wallonie 21 Durée: 4 ans, de 2000 à 2004.
<b>Contexte</b>	Conseil général de la Haute-Savoie. Elaboration du Livre Blanc puis du Schéma départemental d'aménagement et de développement.	Conseil régional du Limousin dans la perspective du CPER, de la Politique régionale communautaire, du SRADT, des Schémas de services collectifs.	Institut Jules Destrée. La clôture de la démarche a coïncidé avec le 5 <sup>e</sup> Congrès de la Wallonie au futur. Démarche s'inscrivant dans le cadre du Contrat d'avenir de la région wallonne.	Institut Jules Destrée, sur une initiative de la Présidence du Gouvernement wallon pour éclairer le Contrat d'Avenir et ses programmations.
<b>Objectifs</b>	Bâtir une culture du risque, insuffler une logique transversale et innovante au sein du CG. Anticiper les évolutions à venir, repérer les ruptures et les risques/menaces.	Aider les décideurs à faire leur choix, préparer l'avenir par un exercice de prospective action opérationnelle.	Démarche de prospective normative, visant à construire des futurs souhaitables et à élaborer des stratégies collectives.	Réflexion générale sur l'avenir de la Wallonie. Approche exploratoire et cognitive visant à stimuler la compréhension de la prospective et l'identification des tendances lourdes.
<b>Artisans</b>	Direction de l'aménagement. Assistance à maîtrise d'ouvrage: Société d'Équipement du Département.	Equipe de projet. Assistance: F. Goux-Baudiment – cabinet ProGective).	Pôle prospective de l'Institut Destrée. Assistance: F. Goux-Baudiment – cabinet ProGective).	Pôle prospective de l'Institut Destrée.
<b>Personnes mobilisées</b>	Conseillers généraux, acteurs institutionnels et professionnels, collégiens. Groupe de travail.	250 acteurs, rassemblés en 19 groupes de travail.	400 acteurs volontaires engagés par un accord contractuel de principe. 14 groupes de travail de 20 pers.	Débats au sein de séminaires prospectifs rassemblant des experts. Intégration de l'Institut Destrée dans des réseaux internationaux de prospective.
<b>Personnes cibles</b>	Le CG (élus et institution). La société haut-savoiarde.	Les décideurs.	La société wallonne.	Le Gouvernement wallon.
<b>Outils mis en œuvre</b>	Diagnostic prospectif à partir des données de l'Observatoire départemental (simulation, projection). Souci permanent de communication et de pédagogie.	Rétrospective – état des lieux des tendances lourdes du contexte. Diagnostic prospectif – analyser la position du Limousin par rapport aux tendances lourdes. Action – repérer les enjeux et les directions à donner.	Mobilisation d'acteurs. Les enjeux pour la Wallonie en 2020 dans le contexte global. Exprimer les souhaitables, imaginer les possibles, proposer les réalisables. Définir des axes stratégiques.	Veille, détection des signaux porteurs de sens. Études prospectives. Propositions d'actions.



**Radioscopie de quinze démarches de prospective territoriale (partie 4)**

<b>Intitulé</b>	<b>Les desseins de 2030 : une prospective pour les habitants de Midi-Pyrénées</b> Durée : 2 ans et demi, de mars 1996 à sept. 1998.	<b>Collège régional de prospective</b> Durée : 11 ans, de 1991 à 2002, à raison de 5 ou 6 séminaires par an.	<b>Cyberterritoire et territoires en 2030</b> Durée : 18 mois, de mars 2006 à sept. 2007.
<b>Contexte</b>	CESR. Rapprochement constituant un travail de réflexion et d'imagination et non un avis classique.	Conseil régional et CESR de Poitou-Charentes. Créer un lieu de débat prospectif permanent en lien avec les différentes étapes de contractualisation.	Diact, groupe de prospective dans le cadre du programme <i>Territoires 2030</i> . La Datar, puis la Diact comme émetteur d'une vision prospective.
<b>Objectifs</b>	Prospective sociétale, évolution des grandes tendances sociétales actuelles et conséquences dans le cadre du territoire régional.	Fonctionnement en club avec l'organisation d'assises plus ouvertes, telles que les Entretiens annuels de la Corderie Royale de Rochefort.	Groupe de réflexions prospectives dans la tradition de la Datar. Productions de livrables grand public et public averti.
<b>Artisans</b>	Section prospective du CESR. Contributions méthodologiques : G. Loinger, J.C. Lugan et Y. Morvan.	Le Collège de prospective présidé successivement par B. Brunhes puis J. Lusteau.	Le groupe de prospective dirigé par P. Musso et piloté pour la méthode par J. Arcade (Proaxis).
<b>Personnes mobilisées</b>	Membres de la section prospective du CESR (30 pers.) et des personnalités qualifiées (13 pers.).	Membres du Collège (30 pers.), experts, universitaires, syndicalistes, chefs d'entreprises, agriculteurs, personnalités extérieures à la région, le Président du CESR et le Directeur général du Conseil régional. Tous les membres ont été choisis <i>intuitu personæ</i> .	Membres du groupe (25 pers.) experts des TIC, universitaires, chercheurs R&D, agents de l'Etat et de collectivités territoriales, un artiste, un architecte urbaniste et un designer.
<b>Personnes cibles</b>	Les habitants de la région. Le Conseil régional.	Décideurs et acteurs régionaux, opinion publique.	Diact, décideurs (niveau ministériel), acteurs de l'aménagement et du développement des territoires, acteurs des TIC.
<b>Outils mis en œuvre</b>	Rétrospective à 5 ans, ce qui fonde la réalité régionale. Diagnostic des dynamiques territoriales. Diagnostic des jeux d'acteurs en région. Elaboration de scénarios des tendances possibles et repérage des contrastes entre eux.	Confrontation d'idées, médiation. Veille prospective. Organisation de débats. Etudes tendanciennes et thématiques. Auditions, rapports. Elargissement de la réflexion prospective, communication.	Rétrospective des travaux des groupes antérieurs sur des thématiques voisines. Animation du groupe, travail collectif autour de productions iconographiques, textuelles (récits prospectifs). Construction de scénarios par une démarche par une démarche de prospective exploratoire. Auditions. Déclinaisons stratégiques (recommandations). Veille documentaire.

Les cas passés au crible de cette grille d'analyse sont complémentaires, du point de vue tant des échelles que des structures porteuses. Toutes les échelles politiques, du territoire de projet à la région, sont prises en compte. Le corpus de cas rassemble des collectivités territoriales et des assemblées citoyennes qui y sont adossées, des agences de développement/d'urbanisme, une structure transfrontalière et deux cas étrangers portés par une association. Il a par ailleurs été tenté d'équilibrer le nombre de cas ruraux et urbains. Trois limites peuvent cependant être pointées. La première tient à l'absence d'indication sur les budgets mobilisés. La deuxième tient à une prédominance de cas rhônalpins dans ce corpus. Enfin, il manque des démarches de prospective aux échelles *infra*-intercommunale et supranationale. Cette grille pourrait cependant être réemployée et augmentée.

## Une grande diversité d'approches et quelques régularités

### Les périodes et la durée des démarches

Le corpus de cas étudiés est trop subjectif pour donner quelques indications sur une éventuelle périodisation des démarches de prospective selon les échelons territoriaux. Il est cependant admis que l'État a été le premier à se lancer dans des démarches de prospective, suivi par les régions, quelques années seulement après la décentralisation. Aujourd'hui, les territoires de projet (agglomérations, pays, eurodistricts, mais aussi les parcs naturels régionaux) et les instances citoyennes qui y sont adossées (conseils de développement, conseils locaux de développement, conseils économiques et sociaux régionaux), ainsi que les secrétariats généraux aux affaires régionales sont les principaux utilisateurs de prospective. À ces échelles, le Pays basque et la métropole lyonnaise ont été précurseurs, ce qui explique en partie leur renommée.

Les durées des démarches sont très diverses avec une amplitude importante, de deux mois à onze

ans pour une durée moyenne de trois ans. Cette moyenne est influencée par le cas charentais alors qu'une part significative des démarches dure deux ans environ. La durée pose à peu près partout la question de l'effort continu de mobilisation des acteurs et de visibilité de la démarche. Diverses façons de fidéliser les participants sont expérimentées.

L'indication de la fréquence pourrait être ajoutée à cette grille, mais on peut supposer que plus la durée est courte, plus la charge de travail à chaque séance est importante. Cependant, une démarche longue comme les «Jeudis du Projet d'Agglo» (Agglomération de Grenoble) est ponctuée par des événements trimestriels et génère une forte fréquence de travail.

### Le contexte

Les projets de territoire, les schémas de développement et les perspectives de contractualisation sont presque systématiquement les déclencheurs des démarches de prospective. Ce positionnement dans la chaîne de l'action dépasse la seule influence de la loi Voynet. La prospective est perçue comme un moment d'intelligence visant à favoriser la réflexion et le débat et à alimenter la vision stratégique. Elle est aussi mobilisée dans la période qui précède le passage à l'acte comme garant de la cohérence de la conduite globale de l'action. C'est dans cette articulation des temporalités que résident bien souvent les conditions de sa réussite.

La commande qui préside au lancement d'une démarche est capitale. Il n'existe pas ou peu d'exercices «gratuits». Certains viennent cependant après le projet, dans l'optique de le faire vivre (Grenoble) ou après la contractualisation (Chambéry). Mais ils sont toujours le fruit d'une commande politique. Cependant, la prospective conduit à prendre des risques, ce qui peut expliquer un portage politique quelquefois évasif ou peu suivi dans le temps. Enfin, la prospective peut être adossée à l'évaluation du précédent projet ou d'une démarche de prospective antérieure (Limousin).



### Les objectifs

La prospective se préoccupe d'incertitudes ! Elle ne vise pas à prédire, mais articule au contraire ce que les acteurs pensent savoir, le probable, ce qu'ils pensent vouloir, le souhaitable, et ce qu'ils pensent pouvoir, le possible. C'est la première indication concernant les objectifs poursuivis par ces quinze démarches. La prospective consiste à anticiper les évolutions à venir dans des registres différents mais qui peuvent être complémentaires. Appréhender l'avenir peut ainsi passer par l'accumulation de connaissances et le développement de systèmes de recueil et d'organisation de l'information, par un débat ouvert sur l'avenir du territoire, par une mise en récit des avènements possibles, par une maïeutique visant à changer les représentations des sociétés locales, les cultures professionnelles ou politiques.

Deuxième indication, la prospective sert également à infléchir les situations présentes. Elle est souvent mobilisée pour faire changer les pratiques, pour tenter de moderniser l'action d'une collectivité, pour faire dialoguer les acteurs territoriaux entre eux. Le détour par le futur permet de transfigurer les situations présentes ou, comme le dit le sociologue Yves Chalas, de changer de lunettes.

Enfin, la prospective est à la mode. Qu'il s'agisse de pacifier des démarches de participation citoyenne ou qu'elle traduise des enjeux de pouvoirs politiques, la prospective est quelquefois mobilisée à d'autres fins, parfois peu avouables. Plus simplement, elle sert souvent à afficher qu'une collectivité et son personnel politique sont « dans le coup ».

### Les artisans

Il existe une grande diversité de portage technique des démarches de prospective, même si le cas classique du service de prospective est bien représenté dans ce panel. L'assistance à maîtrise d'ouvrage est répandue puisqu'elle concerne la quasi-totalité des cas. Ces consultants peuvent être rassemblés en trois catégories : les spécialistes de la prospective ou du management stratégique ; les spécialistes de la question territoriale ; des spécialistes de l'animation et des jeux d'acteurs ou de la

cartographie. Du point de vue des acteurs territoriaux, il ne semble pas y avoir de prédétermination méthodologique ou conceptuelle. La méthode est perçue comme un moyen complémentaire des compétences en présence.

### Les personnes mobilisées

L'organisation en groupes de travail prime avec cependant quelques variations concernant les participants. La société civile est souvent sollicitée, mais ce sont surtout des acteurs territoriaux qui sont mobilisés sur le mode de l'atelier fonctionnant en cercle restreint. Cela traduit un ciblage précis de personnes ressources, couplé, malgré tout, à une nécessité de représentation institutionnelle. Les élus ne sont pas systématiquement associés et peu de démarches font une place importante et durable aux experts. L'explication n'est pas la même concernant la faible participation des élus et le recours occasionnels aux experts. Sans prétention généralisatrice, les élus sont assez déroutés dès lors qu'il est question de débattre ouvertement et librement des incertitudes, alors que, classiquement, leur rôle les pousse à affirmer des orientations fortes et visibles. Quant à la question des experts, cela tient à la difficulté de les associer à un public profane sur l'ensemble d'une démarche. Or, dans la plupart des cas, priorité est donnée à la mobilisation d'acteurs territoriaux.

Notons enfin la forte variabilité du nombre de personnes mobilisées qui va de vingt personnes à mille cinq cents sur l'ensemble de la démarche. Abstraction faite de la valeur extrême supérieure, un premier groupe de démarches rassemble une trentaine d'individus et un second, autour de cent à deux cents personnes. C'est une indication de leur degré d'ouverture.

### Les personnes cibles

Les personnes cibles peuvent être regroupées en trois ensembles quelquefois complémentaires. Bien qu'ils n'aient pas souvent été associés aux artisans de la démarche, les élus et les techniciens sont presque toujours visés par les résultats

prospectifs. Voilà donc confirmée l'assertion selon laquelle la prospective regarde vers l'action. Mais elle n'est pas l'action et n'en maîtrise pas les aboutissants puisque ce sont rarement les mêmes personnes qui sont à la fois les artisans, les personnes mobilisées et les personnes cibles.

Les sociétés adossées aux territoires concernés sont les deuxièmes cibles fréquemment évoquées par les porteurs de démarches prospectives, répondant ainsi à deux enjeux. Il s'agit en premier lieu d'affirmer l'unité du territoire concerné et de réaffirmer la souveraineté de l'institution qui le gère. Il faut fédérer la société autour d'une vision d'avenir pour le territoire. Le deuxième enjeu concerne les cas où la société locale est à la fois mobilisée et cible. Millénaire 3, les Jeudis du Projet d'Agglo ou encore l'Inter Scot lyonnais ont cherché à actualiser l'image que la métropole se renvoie d'elle-même. De nombreuses démarches ont amorcé une mise en mouvement de la société d'intelligence collective que beaucoup de démarches de prospective territoriale cherchent à obtenir.

Les institutions politico-administratives, les entreprises, les ménages extérieurs au territoire représentent la troisième population cible. Dans un contexte de recomposition et de compétition territoriales, viser cette population correspond à un enjeu de communication. Faire de la prospective est en effet un moyen d'affirmer durablement la place du territoire concerné dans le système territorial d'administration français voire européen. Se doter d'images du futur, c'est projeter son image dans l'avenir. Parler de la réalité d'un territoire en 2030 revient à lui donner de la substance et à le faire entrer dans une dynamique de progrès. Dans cette perspective, la prospective est un volet de la communication au service du rayonnement et de l'attractivité d'un territoire<sup>1</sup>.

1. La campagne de promotion de la communauté d'agglomération Amiens métropole, parue dans la presse nationale à l'automne 2006, mettait en scène l'avenir d'Amiens par des coupures de presse datées de 2029 sur fond d'une ville futuriste (source : [http://www.amiens.fr/dossiers/dossier\\_complet.asp?ID=31&ID1=6286](http://www.amiens.fr/dossiers/dossier_complet.asp?ID=31&ID1=6286)).

## Les outils

Un premier élément d'observation concerne la part réduite des outils spécifiques à l'anticipation par rapport à l'ensemble des outils mobilisés. La plupart des outils mis en œuvre appartiennent au référentiel professionnel plus vaste du développeur<sup>2</sup>. Le diagnostic, l'animation et la conduite de débats, la mobilisation d'acteurs et la médiation, la communication, la pédagogie et l'aide à la décision composent en effet un panel de compétences techniques assez classiques.

Le souci de communication, de pédagogie et de facilitation est intéressant. Une clé d'explication tient sans doute au fait que la prospective passe pour une activité « cérébrale », portée par des « intellos », « empêcheurs de développer en rond », peu enclins à se mettre au service de l'action. Une deuxième clé d'interprétation tient à l'obligation de vulgarisation de productions complexes ou d'adaptation de ces productions à la conduite de l'action.

Il est également intéressant d'observer l'utilisation récurrente de la mise en perspective du territoire à l'aune des évolutions globales (réchauffement climatique, démographie). Qu'il s'agisse de matrices SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces) ou d'outils plus intuitifs, plusieurs démarches (Mont-Blanc, Wallonie 21) cherchent à doter les territoires d'une capacité proactive face aux tendances lourdes repérées. L'intervention ponctuelle d'experts qui a été évoquée plus haut est précisément utilisée pour cerner ces enjeux globaux et leurs répercussions territoriales possibles.

Quant aux outils spécifiquement anticipatifs, ils utilisent souvent la technique de la simulation (y compris des jeux d'acteurs) ou du prolongement tendanciel des éléments observés dans les situations passées et présentes. Au rang des

2. Sur le référentiel professionnel du développeur, voir le numéro hors série « Profession développeur » de *La Lettre du développement local* (2006). Se reporter également à la fiche métier « Chargé de prospective » du répertoire des métiers territoriaux du CNFPT ([www.cnfpt.fr](http://www.cnfpt.fr)).



méthodes prospectives, si les scénarios sont largement utilisés (Midi-Pyrénées, DIACT), la veille (Inter Scot, Poitou-Charentes) et les méthodes créatives (agglomérations grenobloise et chambérienne) sont loin d'être marginales. Enfin, peu d'outils sont mis en œuvre pour favoriser le passage à la stratégie puis à l'action, mettant le caractère linéaire de ce chaînage en question. Le rapport à la stratégie prend la forme de propositions d'actions et de définitions d'axes stratégiques.

## Montée en généralité: quatre formes de prospective territoriale

La grande variété des démarches analysées à travers les six variables de la durée, des objectifs, des outils, des artisans et des personnes mobilisées et cibles peut être regroupée en quatre formes<sup>1</sup> de prospective territoriale, telles que le tableau ci-dessous les présente.

### La prospective territoriale en formes

Formes de prospective	Prospective modélisatrice	Prospective descriptive	Prospective forum	Prospective préventive
<b>Définition</b>	Accumulation d'informations, simulations.	Mettre en récit les avènements possibles.	Processus collaboratifs ouverts, travail sur le sens collectif.	Repérer les éléments de rupture, anticiper leurs effets.
<b>Durée de la démarche</b>	4 ans	20 mois	2 ans et demi	10 mois pour acquérir la grille de veille collective puis, mobilisation discontinue
<b>Degré d'ouverture</b>	Faible, fonctionnement en chambre	Variable mais dans le cas d'une forte ouverture, la production finale est réduite à quelques personnes	Très fort sur l'ensemble de la démarche, c'est ce qui la rend légitime	Faible, avec une sélection individuelle des participants et un fonctionnement très intégré
<b>Proximité avec la stratégie</b>	Forte	Moyenne	Faible	Très forte
<b>Outils et méthodes anticipatives</b>	Modélisation Algorithmes Extrapolation SIG	Scénarios normatifs/ exploratoires Figures utopiques, dess(e)ins Delphi (recueil pondéré d'avis d'experts)	Méthodes participatives et créatives Management de groupe Évènements	Réseau d'alerte Veille Benchmarking
<b>Exemples</b>	Haute-savoie 2020 Wallonie 21 Limousin 2017	Les desseins de 2030 (Midi-Pyrénées) 2020, quel projet... (Chambéry) Quelle Savoie pour 2020 Wallonie 2020 Cyberterritoire (Diact)	Millénaire 3 (Lyon) Les Jeudis du Projet d'Agglo (Grenoble) Pays Basque 2010	Collège régional de prospective (Poitou-Charentes) Groupe de prospective sur la Chimie (Grenoble) Prospective d'une métropole... (Inter Scot de Lyon)

1. J'emprunte ces formulations à J. Lusteau (Diagonart Conseil).



La prospective modélisatrice rassemble les démarches ayant produit un triple effort extrêmement rigoureux : cognitif tout d'abord, de structuration des connaissances engrangées ensuite, et puis de projection selon des modèles d'évolution. La prospective descriptive rassemble les démarches dont la caractéristique première est de circonscrire et de mettre en récits les avènements possibles. La prospective forum est une prospective collaborative où le cheminement importe autant que le résultat et pour laquelle les personnes mobilisées sont aussi les cibles. La prospective préventive rassemble les démarches de stimulation d'une intelligence collective au service de l'acquisition d'une grille d'analyse permettant de repérer et de suivre l'évolution de signaux faibles.

Les quatre formes présentées ne sont pas hermétiques. Au regard des cas étudiés, il est évident que des passerelles existent entre elles. Une phase cognitive est indispensable avant de débattre collectivement des évolutions souhaitables au risque de construire des visions d'avenir fantaisistes. L'idée malgré tout défendue est qu'une des quatre formes domine dans chaque cas étudié, telle une coloration principale.

Cette proposition de formalisation est un support pour débattre des besoins prospectifs dans un contexte donné en fonction du calendrier et des échéances, des objectifs, de la commande et du portage politique. Les différentes variables de détermination des quatre formes doivent être exploitées dans cette perspective. Cette grille peut s'avérer utile pour prendre une option méthodologique en répondant aux trois questions suivantes :

De quel délai dispose-t-on ? Il semble difficile de conduire une démarche de prospective participative ou de prospective modélisatrice dans un délai très court alors que la mise en place d'une démarche de prospective préventive est rapide, de même que l'obtention de résultats dans le cadre d'une démarche de prospective descriptive.

Désire-t-on une démarche ouverte ou réduite ? Les démarches de prospective préventive et modélisatrice impliquent un faible nombre de participants pour fonctionner alors que la prospective participative est largement ouverte. Le degré d'ouverture de la prospective descriptive est variable mais la plupart des démarches de ce type comportent un noyau dur d'une vingtaine de participants.

Quelle est la proximité stratégique escomptée ? En fonction de la commande politique, la capacité de traduction opérationnelle presque immédiate du produit prospectif peut paraître opportune. Grâce à leur faible degré d'ouverture et à l'adaptabilité de leurs productions, les prospectives préventive et modélisatrice sont très proches de la traduction stratégique. En revanche, la prospective forum permet d'appréhender le couple représentations/pratiques alors que la prospective descriptive permet de borner le champ des possibles à travers des scénarios contrastés d'évolution. Leur capacité de traduction opérationnelle nécessite dès lors une période de maturation qui n'est pas toujours évaluable. En bref, il faut faire le choix de l'exploration prospective au service d'un débat d'idées pas toujours directement traduisible en actions ou de la prospective du management au service du prince. L'idéal consisterait à déployer des scènes anticipatives sur ces deux fronts.

La dernière variable, outils et méthodes anticipatives, est subséquente aux trois autres. Les objectifs globaux de chaque démarche sont fondés par le triptyque durée, degré d'ouverture et proximité avec la stratégie. Pour être efficace, l'option méthodologique et d'outillage doit être choisie en fonction de ces objectifs. L'inverse conduit souvent à des résultats en demi-teinte. Ainsi est-il important de souligner que si les « scénarios » cristallisent le débat prospectif au point d'être devenus une expression passe-partout, il s'agit d'une méthode parmi d'autres.



### **Conclusion : quelques pistes pour entrer en prospective**

#### **À chaque territoire, son rapport à l'avenir**

La prospective est avant tout un moyen de parler du territoire sur et par lequel elle est mise en œuvre. Dans une part significative des cas observés, elle contribue à actualiser le grand récit intégrateur et porteur de sens pour les acteurs du territoire concerné. C'est à cet égard que les expériences lyonnaises et basques assument pleinement leur statut d'exemples. La prospective a contribué à surmonter les blocages et à adosser aux « réalités » de ces territoires les besoins et les objectifs renouvelés de ses acteurs.

Une première piste pour entrer en prospective est rétrospective : elle consiste à comprendre le rapport que les acteurs d'un territoire ont construit face au futur. Pour prolonger la pensée de l'avenir il faut d'abord mener un travail de mémoire qui a le triple avantage de repérer ce qui a déjà été fait, de recenser les scènes d'anticipation et d'évaluer l'utilité de relancer, d'ajuster ou de modifier profondément le récit territorial.

#### **L'« impertinence opérationnelle »**

Les quinze démarches étudiées ont montré que si elle regarde bien en direction de l'action, la prospective ne se confond pas avec la stratégie. L'acte stratégique exprime des choix cohérents qui créent les conditions de sa mise en œuvre alors que la prospective crée un rapport collectif au futur d'autant plus riche qu'il est porteur de contradictions et de controverses. La prospective n'a ainsi aucune prétention divinatoire ou prophétique et ne peut donc pas être évaluée à l'aune de ce qui se passera, la stratégie si.

Une deuxième piste pour entrer en prospective revient à exploiter la diversité des représentations de l'avenir en toute liberté. La prospective a be-

soin de décalage par rapport aux enjeux présents pour assumer son devoir d'impertinence ou d'indiscipline, comme le dit Michel Godet.

Mais la légitimité d'une démarche de prospective tient dans sa qualité de charnière avec la stratégie, qu'il s'agisse d'un processus d'aide à la décision pour éclairer le stratège (prospective modélisatrice ou préventive) ou d'une réflexion anticipatrice pour enrichir les enjeux stratégiques du mandat (prospective descriptive ou forum).

Une troisième piste pour entrer en prospective tient à la robustesse des hypothèses sur lesquelles la réflexion prospective se fonde et à la rigueur des modalités de conduite d'une démarche (budget, tableau de bord de suivi des étapes de la démarche adossé au suivi des enjeux stratégiques du mandat). Pour légitimer leurs travaux, les chargés de prospective ont besoin d'en prouver l'opérationnalité.

Tout artisan d'une démarche de prospective doit composer avec les deux pistes qui viennent d'être évoquées. Leur posture technique, *a priori* paradoxale mais avec laquelle ils doivent pourtant composer, est celle de l'« impertinence opérationnelle ».

#### **Mutualiser les savoir-faire**

La quatrième piste interpelle les organismes susceptibles de compiler et d'organiser les ressources spécifiques à la prospective territoriale afin d'aider les chargés de prospective dans leur mission.

Le cheminement emprunté par cette contribution est un premier élément de mutualisation des savoir-faire en prospective. La grille d'analyse mise en application et les trois questions du délai, du degré d'ouverture et de la proximité avec la stratégie peuvent s'avérer utiles pour faire le choix d'une forme de prospective en lien avec les outils et les méthodes anticipatrices.

Précisément, le recueil des outils prospectifs est un deuxième élément de mutualisation. Mais ce travail a déjà été mené et il est très bien docu-

menté<sup>1</sup>. De plus, l'offre de formation en prospective est suffisamment structurée.

La description linéaire d'une démarche de prospective pourrait constituer un troisième axe de mutualisation qu'il semble cependant préférable d'éviter. En effet, la pluralité des démarches observées tend à montrer que chaque territoire se confronte différemment à la question du futur. Il ne peut donc pas exister de démarche type de prospective territoriale qu'il conviendrait de suivre à la lettre, étape par étape.

Un dernier axe de mutualisation est à inventer. Il pourrait prendre forme à partir d'entretiens menés auprès de porteurs de démarches de prospective territoriale et répondre à leurs besoins spécifiques. Parmi ceux-ci apparaîtront probablement les moyens de mobilisation mis en œuvre, mais aussi les conditions d'une configuration d'acteurs propice à l'émergence d'intelligence collective, ou encore l'insertion des résultats prospectifs dans la chaîne de l'action. Dans une perspective plus modeste, la capitalisation par l'échec pourrait contribuer à alimenter l'appétit prospectif, au même titre que les réussites.

## Mutualiser les contenus prospectifs

Deux besoins probants ouvrent cette dernière piste d'entrée en prospective.

Le premier concerne les moyens inégaux dont disposent les différentes institutions désireuses de mener une réflexion prospective. Il apparaît clairement que les directions, services ou missions dédiés à la prospective sont plus répandus dans les agglomérations urbaines et les conseils régionaux. Les conseils généraux et les pays recourent quant à eux à des chargés

de prospective. Or, les territoires qui disposent de moyens réduits sont ceux pour lesquels la prospective peut être un levier capable d'ouvrir de nouvelles perspectives de développement. Des économies d'échelles pourraient être réalisées, notamment sur l'analyse des implications territoriales de tendances lourdes globales. Les associations de collectivités territoriales (Assemblée des communautés de France, Fédération des parcs naturels régionaux, etc.), mais aussi l'État et les conseils régionaux sont appelés à devenir des pourvoyeurs d'éléments anticipatifs.

Le second besoin tangible de mutualisation des contenus porte sur les spécificités spatiales des territoires. Fait-on de la prospective de la même façon à la ville qu'à la campagne? Une réponse précise sur ce point nécessiterait une contribution complémentaire. Par rapport au matériau mobilisé ici, il est en revanche possible de constater que rares sont les institutions qui s'autorisent l'audace d'ouvrir leurs contenus prospectifs et d'initier le débat sur leur avenir par-delà leur périmètre. Il s'agit pourtant d'un besoin émergent de mutualisation, corollaire de la complexité territoriale, qui s'exprime à la fois dans le rapport vertical entre territoires à différentes échelles et dans les relations horizontales entre territoires voisins. Dans les deux cas, la prospective est un préalable précieux permettant de mieux coordonner les différentes stratégies des territoires à l'occasion des procédures de contractualisation ou de planification. L'intégration des réflexions prospectives concourt à favoriser les variations d'échelles et à stimuler des portages institutionnels hybrides. Ce besoin prospectif interterritorial invite également à mélanger les dynamiques spatiales singulières, à imbriquer les réflexions prospectives des territoires ruraux et urbains, métropolitains et non métropolitains.

Nonobstant les prémices de la mutualisation, la solution apportée ne peut pas être celle d'une simple synthèse des différents contenus par un acteur omniscient. L'enjeu de la mutualisation est davantage celui de la mise en système des différentes scènes visibles de prospective territoriale par la stimulation de réseaux faiblement stabilisés d'acteurs techniques, d'élus ou de membres de la société civile.

1. Pour une description détaillée de l'ensemble des outils et méthodes spécifiques de la prospective, se reporter au *Guide pratique de prospective territoriale en France*, édité par la DG Recherche de la Commission européenne (Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2002). Voir également la dernière livraison du LIPSOR, *La Prospective territoriale. Pour quoi faire? Comment faire?*, éditée à Paris dans les *Cahiers du LIPSOR* (série « Recherche n° 7 », 2007).



### Bibliographie

#### **Bibliographie générale :**

Denizot D. et Louargant S., « Les réseaux de la prospective à l'aune du développement territorial », Actes des Cinquièmes Rencontres de Mâcon : Réseaux en question : utopies, pratiques et prospective, (à paraître).

Duran P. et Thoenig J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 49, n° 4, p. 580-623.

Loinger G. (dir.), *La Prospective régionale, de chemins en desseins*, Paris, L'Aube, 2004, 212 p.

Loinger G. et Spohr C., *Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions*, Paris, 2004, note n° 19 du Centre de prospective et de veille scientifique, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, 162 p.

#### **Bibliographie appliquée aux démarches de prospective territoriale :**

Barre, R., « Donner un sens à l'évolution de la collectivité » (propos recueillis par Jean-Marc Ohnet), *Pouvoirs locaux*, 2001, n° 50, p. 65-68.

Cesr Midi-Pyrénées, *Les Desseins de 2030 : une prospective pour les habitants de Midi-Pyrénées*, Paris, Éd. Futuribles International, collection « Travaux et recherches de prospective », 2000, n° 12, 224 p.

Conseil régional du Limousin, *Limousin 2017 : « À nous de jouer »*, Limoges, Conseil régional du Limousin, 2003, 746 p.

Desmarest, P., « Poitou-Charentes : de la prospective à la gouvernance », *Pouvoirs locaux*, 2001, n° 50, p. 72-74.

Destatte, P. (dir.), *La Wallonie à l'écoute de la prospective*, Charleroi (Belgique), Institut Jules-Destrée, 2002, 147 p.

Coll, J.-L., « De la prospective en Midi-Pyrénées aux options stratégiques de l'aire urbaine toulousaine », *Territoires 2030*, n° 3, DIACT, 2006, p. 69-79.

Flamant, J.-C., « Les représentations des futurs de Midi-Pyrénées », *Pouvoirs locaux*, n° 50, 2001, p. 80-84.

Lajudie, B., « Continuité de la prospective », *Pouvoirs locaux*, n° 50, 2001, p. 98-100.

Lusson, P., « Millénaire 3 : faire de la prospective territoriale autrement », *Pouvoirs locaux*, n° 50, 2001, p. 85-90.

Lusson, P., « Une démarche prospective et participative : Millénaire 3. L'expérience prospective de la communauté urbaine de Lyon », *Territoires 2030*, n° 3, DIACT, 2006, p. 81-93.

Mousli, M., « De Pays basque 2010 à Pays basque 2020. Force et limites de la prospective territoriale », *Territoires 2030*, n° 3, DIACT, 2006, p. 109-118.

Mousli, M. 2004, « Pays basque 2010 : la prospective participative dans un territoire d'exception », *Cahiers du LIPSOR*, CNAM, Paris, n° 15, 103 p.

### Sites Internet

#### **Sites de compilation de ressources spécifiques sur la prospective territoriale :**

DIACT dans sa rubrique « Prospective des territoires » ([www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr))

Observatoire international de prospective régionale ([www.reperes-oipr.com](http://www.reperes-oipr.com))

Centre de ressources du Grand Lyon, Millénaire 3 ([www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com))

Plateforme d'information et d'échanges d'expériences sur la prospective territoriale en Wallonie ([www.intelliterwal.net/Index.htm](http://www.intelliterwal.net/Index.htm))

#### **Sites d'expertise en prospective proposant des contenus conceptuels et méthodologiques :**

Association Futuribles ([www.futuribles.com](http://www.futuribles.com))

Laboratoire d'investigation en prospective, stratégie et organisation ([www.cnam.fr/lipsor](http://www.cnam.fr/lipsor))

Société internationale des conseillers de synthèse ([www.prospective.fr](http://www.prospective.fr))

Association Prospective 2100 ([www.2100.org](http://www.2100.org))

## **Sites des cas analysés dans cette contribution :**

Conseil de développement de la communauté d'agglomération de Grenoble (<http://conseil-dev.la-metro.org>)

Communauté d'agglomération de Chambéry ([www.chambery-metropole.fr](http://www.chambery-metropole.fr))

Communauté d'agglomération de Grenoble ([www.la-metro.org](http://www.la-metro.org))

Site de ressources prospectives de la communauté urbaine de Lyon ([www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com))

Site de la démarche Inter Scot, hébergé par l'agence d'urbanisme de Lyon ([www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org))

Pays basque ([www.lurraldea.net](http://www.lurraldea.net))

Espace Mont-Blanc ([www.espace-mont-blanc.com](http://www.espace-mont-blanc.com))

Département de la Savoie ([www.savoie2020.com](http://www.savoie2020.com))

Département de la Haute-Savoie (pas de page Internet sur la démarche)

Conseil régional du Limousin ([www.cr-limousin.fr](http://www.cr-limousin.fr))

Institut Jules-Destrée ([www.destree.org](http://www.destree.org))

Conseil économique et social de la région Midi-Pyrénées ([www.cesr-midi-pyrenees.fr](http://www.cesr-midi-pyrenees.fr))

Page de présentation du collège régional de prospective Poitou-Charentes, hébergé sur le site de Radiophare ([www.radio-phare.net](http://www.radio-phare.net))

## **Résumé**

La compilation de ressources spécifiques à la prospective territoriale qu'offrent différentes institutions – sur leurs sites Internet notamment – est nécessaire. Pour autant, aucune de ces institutions ne joue véritablement le rôle de centre de ressources visant à structurer l'information et à capitaliser les différentes expériences de démarches de prospective territoriale dans le but de formaliser des connaissances transmissibles et assimilables par d'autres acteurs locaux et régionaux. L'objectif de cette contribution consiste à proposer d'organiser les informations recueillies à travers une dizaine de démarches de prospective territoriale en France et de quelques cas étrangers dans une perspective opérationnelle puis de systématiser l'analyse de ces démarches à travers la distinction de différentes formes de prospective.

## **Mots clés :**

Démarches de prospective territoriale, formes de prospective, méthode.



## La prospective territoriale est-elle utile pour la politique de la ville ?

**C. Spohr**

DRAST

[claudespohr@equipement.gouv.fr](mailto:claudespohr@equipement.gouv.fr)

**G. Loinger**

OIPR

[geistel@wanadoo.fr](mailto:geistel@wanadoo.fr)

La question de la politique de la ville et des quartiers sensibles se trouve pratiquement hors champ de la prospective. Ce constat peut surprendre; il sera peut-être controversé, mais l'analyse des travaux de prospective territoriale au cours des dix dernières années nous y conduit. Cette carence s'observe tant pour la prospective régionale et d'agglomération qui n'est que marginalement préoccupée par la précarité et par la cohésion sociale que par l'absence d'une prospective de proximité au plus près des quartiers sensibles et de leurs habitants. À l'heure où l'on demande à la Délégation interministérielle à la ville (DIV) d'élaborer des visions à long terme pour recadrer l'action publique sur les quartiers sensibles, il est important de tenter une analyse des principales raisons de cette carence.

Nous entendons par prospective territoriale la recherche structurée de réponses aux questions: que peut-il advenir, que souhaitons-nous qu'il advienne, où voulons-nous aller, que pouvons-nous faire pour y aller ?

La première relève du domaine de l'exploration. La seconde et la troisième impliquent une recherche collective de finalités (le «cap à atteindre» ou la «vision souhaitable partagée») et de choix stratégiques qui en résulteraient pour avoir une chance d'y arriver.

La dernière question est celle de la stratégie. Elle signifie que la raison d'être de la prospective est de déboucher sur des choix stratégiques, plus

précisément sur des changements de la ligne d'action et des politiques poursuivies. L'utilité de la prospective se fonde sur la conscience qu'une poursuite des tendances et des politiques aboutirait à des situations inacceptables demain. Son point de départ est la volonté de changement...

Le « nous » indique un collectif au contour vague figurant les acteurs des territoires et une injonction à des démarches participatives qui caractérisent les exercices de prospective. Les acteurs territoriaux susceptibles de se mettre autour d'une table pour analyser, confronter les points de vue, penser l'avenir, construire des scénarios, diffèrent totalement selon que le problème est posé aux échelles d'une aire métropolitaine, d'une agglomération, d'une commune ou d'un quartier. Pour simplifier, la prospective territoriale est tirée vers deux pôles, un premier assez éloigné de la quotidienneté et un second de proximité, qui nécessite d'impliquer les habitants pour penser le futur. À toutes les échelles, une intégration des acteurs à un processus d'action transversal s'obtient par l'adhésion à des visions communes du but à atteindre. L'élaboration collective de visions intégratrices est l'une des raisons d'être de la prospective. Sans participation ni intelligence collectives, la prospective se heurte aux difficultés d'appropriation.

La prospective dans le champ de la politique de la ville, de quoi s'agit-il ? Quels sont les phénomènes et les processus qui préoccupent la politique de la ville ? En simplifiant, les questions de ségrégation

économique, sociale et urbaine qui ont marqué les trente dernières années : un processus de paupérisation et de précarisation qui a conduit une part croissante de population de plus en plus marginalisés par les mutations économiques et sociétales à se concentrer dans les parties de ville où les conditions d'urbanisation et de marché immobilier le permettaient ; ici des « grands ensembles », là un parc de logements vétustes dans un quartier ancien. Une géographie à la fois des sites urbains déqualifiés ou en voie de le devenir et des populations exclues s'est progressivement constituée, symbolisée par les « banlieues défavorisées », des lieux de « relégation », où s'expriment les contradictions entre des dynamiques économiques et sociétales et des populations à la marge ou qui en sont exclues.

La politique de la ville dès l'origine s'est attachée à traiter les deux dimensions interdépendantes : l'action en direction des populations, l'insertion par la formation, l'emploi, les questions de vie sociale, de sécurité, de prévention de la délinquance, de santé, etc. (le « soft »), et l'action pour transformer et désenclaver les quartiers : réhabilitation de l'habitat, restructuration et requalification des espaces publics, réalisation d'équipements et de services publics (le « hard »). Malgré de multiples tentatives et malgré les dispositifs actuels qui visent à la cohérence entre les projets de rénovation urbaine, les chartes locales d'insertion et les contrats urbains de cohésion sociale, l'intégration satisfaisante de ces deux volets dans l'action publique est globalement un échec.

D'un côté, l'ampleur de la concentration a contribué à rendre quasi insolubles les politiques d'intégration par l'école et par l'emploi. De l'autre, les efforts de réhabilitation des logements et d'amélioration du cadre de vie n'ont pas, au fil des années, permis une transformation urbaine suffisante de nature à inverser l'image globale des quartiers sensibles pour parvenir à une « mixité sociale » et à une diversification économique et, partant, à une rediffusion d'une partie des populations qui aurait éventuellement facilité le travail d'intégration.

La situation dans les quartiers et les inégalités dans les agglomérations se sont aggravées pour aboutir à un système ségrégatif très inerte. La notion de ghetto est dénoncée par tous, mais le confinement arrange tout le monde : les habitants qui, somme toute, partagent une communauté de difficultés et trouvent localement des liens de solidarité et des services leur permettant de résoudre une partie de leurs problèmes, les acteurs sociaux et économiques qui concentrent leurs leviers d'action dans les mêmes espaces, les bailleurs sociaux qui ont fait la part des choses par rapport à un parc de logements à deux vitesses. Même si la géographie de la précarité et des quartiers s'est beaucoup transformée et continuera d'évoluer, les conditions de marché, la crise du logement (surtout en Île-de-France), l'absence de solidarité entre les communes, verrouillent davantage ce système en évitant la diffusion des « familles à problèmes » et en handicapant la mobilité. Les politiques publiques se sont alignées sur cette logique autour d'un objectif : améliorer la vie et le cadre de vie dans les zones urbaines sensibles et ainsi favoriser le maintien sur place du plus grand nombre d'habitants avec pour conséquence des performances médiocres en termes de diversification économique et de mixité sociale et scolaire. La politique de la ville n'a pas su créer de « quartiers populaires » qui ne soient en même temps des « banlieues défavorisées », encore moins de quartiers diversifiés et mixtes.

L'analyse, certes, est dépourvue de toute nuance, mais, globalement, ce système ségrégatif est devenu structurel. Il perdure, génère une considérable résistance au changement et constitue en lui-même un facteur explicatif majeur de l'incongruieté d'une prospective dont la finalité est nécessairement de rechercher des voies de sortie, des solutions alternatives pour la « politique de la ville » et ses applications locales.

La « politique de la ville » a connu des fluctuations et a fait l'objet d'investissements publics considérables. Elle a été une priorité politique pour l'ensemble des gouvernements qui se sont succédé depuis plus de vingt ans. Quantitativement l'af-



faire est significative : environ 750 zones urbaines sensibles réparties sur près de 500 communes, touchant une population de l'ordre de 4,7 millions d'habitants. Le programme en cours (2004-2013) prévoit la réhabilitation de 400 000 logements, la démolition de 250 000 autres et la construction d'autant de nouveaux logements, ainsi que la réalisation de nombreux équipements sur la base d'un budget de 5 Md € sur huit ans, avec la possibilité de le porter à 6 milliards dans le cadre du projet de loi sur le droit au logement opposable. L'effet multiplicateur pourrait générer 17 milliards de travaux sur cinq ans et environ 30 milliards sur la durée du programme. L'effort est considérable.

Dans ce contexte, une prospective territoriale peut se situer à deux échelles : l'aire urbaine (les visions régionales et d'agglomérations) et l'échelle de proximité, le(s) quartier(s) dans la ville.

Les perspectives régionales et d'agglomérations sont généralement confrontées aux défis qui sont générés par des changements globaux avec de fortes implications environnementales, sociétales et économiques pour les territoires et les villes, difficiles à anticiper de façon précise. Elles ont été davantage tirées par l'économie, l'attractivité, la compétitivité et le marketing territorial (être encore meilleur, ou bien, le dos au mur, sortir de la crise économique), la concentration industrielle et l'espérance d'une revitalisation, le développement des services, l'économie de la connaissance et la stratégie de Lisbonne, la valorisation des ressources locales... Plus récemment, les thématiques de la ville durable sont mises en avant : construire la ville sur la ville avec de nouvelles technologies et des obligations de performance énergétique, la gestion économe de l'eau et des déchets dans les grandes villes, des déplacements sûrs et économes en carburant... La « vieille politique de la ville » n'apparaît plus.

La prospective territoriale et la prospective sectorielle appliquée à un territoire, le plus souvent conduites dans des logiques de planification économique et spatiale, ont tendance à s'intéresser plus

à ce qui privilégie le développement qu'à ce qui risque de le menacer ou de le pénaliser.

Les constructions systémiques de la prospective croisent des tendances, des faits et des chiffres, des politiques et des gouvernances qui ouvrent sur de grandes marges d'incertitude et sur des enjeux fortement dépendants de facteurs exogènes et de la mondialisation en relation avec la mobilisation de ressources sociales et patrimoniales locales. Les préoccupations susceptibles d'induire des discontinuités dans les politiques et dans l'action et la recherche de nouvelles finalités ont plutôt la faveur de la prospective. Il y a un paradoxe de la prospective : plus la conscience de l'incertitude est grande, plus une vision globale à long terme est perçue comme un besoin alors même que cette incertitude rend plus difficile la conception de solutions et de stratégies globales.

Les problèmes urbains et sociaux liés à l'exclusion, à la ségrégation, à la précarité, au chômage, à l'inégalité d'accès aux services et au logement, à la perte de liens et de repères, risquent, au cours des vingt prochaines années, de perdurer et de s'aggraver tout en se renouvelant, alors qu'ils ne tiennent qu'une place marginale dans la prospective régionale et métropolitaine.

Les enjeux de ségrégation et de paupérisation apparaissent au mieux comme des facteurs agrégés susceptibles de colorer des scénarios à long terme, sans jamais peser directement dans les choix stratégiques susceptibles de résulter des exercices de prospective. Ils sont présentés par les nombreux travaux de type projets de territoire comme des priorités sectorielles et territoriales (les sites d'intervention, les quartiers sensibles) à traiter localement et donnent lieu à des logiques de programmation financière (régionales et d'agglomérations) à la remorque des projets locaux sans avoir la force d'une politique conçue à l'échelon d'une grande aire urbaine, intégrant le « soft » et le « hard » pour orienter l'action locale.

Les « bonnes » questions sont-elles posées dans le cadre des projets métropolitains ou d'agglomérations ? Que signifie, à ces échelles, lutter



contre les ségrégations ou favoriser l'intégration économique et culturelle des populations des quartiers sensibles? Plutôt les aider à se déplacer, à quitter leurs quartiers parce que l'intégration se joue ailleurs, ou bien améliorer leurs conditions de vie sur place, les reloger localement au risque de perpétuer indéfiniment un effet ghetto?

Il est facile d'imaginer que la nature des réponses détermine des politiques à long terme de logement, de transport, d'emploi, d'aide à l'intégration... qui ne vont pas dans le même sens et tout aussi facile de concevoir que les «gouvernances» et les logiques de planification à cette échelle ne permettent pas de poser ce type de questions. Cette carence structurelle du questionnement et l'absence corrélative de lignes stratégiques et de logiques d'action alternatives expliquent la faiblesse d'une prospective qui n'est pas perçue comme un levier pour sortir d'un système d'action local figé. Inversement, le risque d'incantation est considérable: nombreux sont ceux qui rêvent d'une prospective dégagée du cadre des procédures qui surdéterminent les réponses à des questions mal posées, pour laisser la place à une prospective ouverte à la confrontation de visions différenciées et à des constructions systémiques complexes conjuguant pauvreté et précarité, cohésion sociale, solidarités entre territoires et générations, dans le sens de politiques urbaines de développement et d'aménagement durables.

Une telle perspective est-elle envisageable, du moins là où les conditions de gouvernance ne s'y opposent pas ou bien la politique de la ville est-elle condamnée, dans le cadre d'un système globalement ségrégatif, à rester une affaire de court terme et une question locale de quartiers?

L'évolution de la politique de la ville et du logement, depuis les premiers programmes de développement social des quartiers (DSQ), ne s'est jamais appuyée sur des visions à long terme collectivement construites. L'urgence, ici et maintenant, pour améliorer les conditions de vie quotidienne dans les quartiers sensibles, le poids de la précarité, les difficultés d'emploi et d'insertion, a jusqu'à présent

dispensé les politiques et les chercheurs de regarder loin et large pour dégager les finalités de l'action. Nul besoin de raisonner sur l'avenir puisque l'avenir est censé se construire à partir des politiques et des remèdes qui font face à l'acuité des difficultés et des tendances à l'œuvre rythmées par les «crises urbaines». L'analyse et la compréhension des situations, des tendances, la recherche sur les changements de comportements, l'évaluation, etc., ont influé, sans réorientation radicale, sur cette évolution et sur la recherche de nouveaux objectifs, c'est le cas dans une moindre mesure de la prospective.

En distinguant les deux pôles constitutifs de la politique de la ville, un pôle social pour les champs de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'éducation, de l'action sociale, de la santé, de la délinquance et de la sécurité..., et un pôle urbain autour de la transformation physique de la ville, le soft et le hard, on constate une forte différenciation de logiques par les échéances.

L'aménagement: réaliser ou élargir des rues, recomposer les espaces publics, démolir ou rénover des bâtiments, construire des habitations, des équipements, des activités, procède de logiques d'action (réflexions d'urbanisme, stratégies foncières, conception d'un projet d'ensemble et de projets spécifiques, processus de financement et de commercialisation, mise en œuvre opérationnelle...) qui portent sur plusieurs années (dix, vingt ans ou davantage) pour les projets urbains les plus complexes, avec en aval de la mise en œuvre du projet, plusieurs décennies pour permettre à la ville d'évoluer et de se structurer socialement, économiquement, culturellement.

Les transformations majeures de la ville d'après-demain se préparent et se conçoivent aujourd'hui et se mettent en œuvre demain. Les conditions sociales, écologiques et économiques subiront dans le même temps une transformation complète. Elles seront «toutes choses inégales par ailleurs» et de plus en plus imprévisibles. Face à ces incertitudes, le processus de projet urbain et d'organisation spatiale de la ville peut apparaître comme une bouée stable.

Ces projets urbains qui incluent les projets de rénovation aidés par l'ANRU donnent à voir une image spatiale de l'avenir, un site transformé plus ou moins étendu, un quartier recomposé avec ses liaisons avec le reste de la ville.

L'image est suffisamment concrète pour être un support couramment utilisé dans la concertation. Un projet complexe comme celui de la plaine Saint-Denis, inscrit dans une durée longue, a été l'occasion de multiplier les actions de débat, de concertation et de négociation avec les habitants et occupants de ce site: réunions de quartiers, forums-débats (les assises annuelles de la plaine Saint-Denis), concertations réglementaires, porte-à-porte. Le projet urbain se modifie au fil du temps au travers de dialogues multiples. Ce mouvement de débat et de concertation, qui accompagne des processus de projet souvent stigmatisés comme bureaucratiques, permet aux collectivités locales de révéler ces changements souhaitables pour les rendre acceptables, de favoriser une appropriation des urbanités proposées, en somme de cautionner le projet et, en même temps, de négocier son avancement et d'en adapter les détails au fur et à mesure. Ce mouvement est en même temps politiquement risqué: cristallisation de certaines oppositions et mise en évidence de décalages entre promesses et mise en œuvre opérationnelle. L'exemple le plus classique est la réalisation tardive (ou la non-réalisation) d'équipements, de services et d'aménités liés à de nouvelles unités d'habitations.

Le processus de projet urbain permet d'aboutir à une représentation prospective, le dessin plus ou moins précis de l'image spatiale, qui, pour une période de trois à dix ans, doit guider la mise en œuvre des aménagements destinés à durer plusieurs décennies. La transformation profonde d'un quartier pose la question de l'avenir de ceux qui y résident, avec qui il faut travailler et négocier, et celle des résidents de 2020. Qui seront ces derniers? Quel sera leur mode de vie? Le projet a-t-il pour finalité (cachée):

– une transformation suffisante pour espérer rééquilibrer les populations dans le sens d'une

«mixité sociale», passant par la création progressive d'un marché immobilier attractif pour des groupes sociaux plus aisés?

– ou bien, améliorer les conditions de vie pour les populations en place dans l'espoir d'éviter une aggravation de la précarité (avec le départ de ceux qui «s'en sortent» et l'arrivée de personnes et de familles de plus en plus en difficulté) mais sans véritable perspective autre qu'une partie de ville durablement déshéritée, perpétuant l'effet «ghetto»?

La réponse à cette question n'est jamais explicite. Rechercher des réponses implique une démarche de prospective qui s'interroge globalement sur l'avenir d'une partie de ville, une prospective inhérente, préalable ou complémentaire à ce processus de projet urbain. L'affaire est éminemment politique.

L'utilité d'une telle démarche, en l'absence d'expérimentations qui, à notre connaissance, n'ont jamais eu lieu, n'est pas démontrée. Une expérimentation de ce type renvoie à deux questions. D'abord: «Le projet urbain, avant d'être dessiné, a-t-il besoin de faire un détour pour explorer de possibles changements des profils de la population, de la demande sociale, de la donne économique et technologique..., pour identifier des ruptures induites, des obstacles et des opportunités potentiels, pour élaborer des scénarios de faisabilité sociale, économique, financière?» Ensuite: «A-t-on besoin d'un socle participatif d'habitants et d'acteurs locaux issus des divers horizons?» Cette dernière question est fondatrice d'une prospective de proximité à une échelle opérationnelle. Nous entendons par là la recherche, en cohérence avec le principe: «On ne transforme pas un quartier sans associer ceux qui y habitent ou qui y travaillent», d'une participation «proactive»: «Réfléchissons nous-mêmes à notre situation pour penser collectivement un avenir pour notre quartier et pour mobiliser les initiatives locales.»

Plusieurs conditions seraient à réunir pour avoir une chance d'engager une démarche participative sur l'avenir d'un quartier sensible:



– Commencer par changer le regard, reconnaître aux habitants un pouvoir d’initiative et de créativité et une capacité à regarder leur avenir en face et non les considérer comme une source infinie de problèmes;

– Confronter habitants et acteurs de terrain en vue d’une reconnaissance mutuelle et d’une représentation partagée d’une situation qu’il serait urgent de faire évoluer dans le sens d’un mieux-vivre ensemble;

– Solliciter l’intelligence collective qui pourrait résulter de ce mouvement pour l’engager dans la voie d’un futur souhaité à construire;

– Dépasser impérativement le localisme pour prendre en considération la vie, l’emploi, les loisirs, le logement à l’échelle de l’aire urbaine ou de la métropole, avec la possibilité d’imaginer que le « meilleur » avenir pourrait être de quitter le quartier.

Ce type de processus prend à rebours les pratiques de concertation dominantes organisées par les communes, mais il aurait un bénéfice facile à imaginer : intégrer habitants et acteurs d’un quartier autour de visions à partager collectivement et donner du sens à l’action avec toutes les conséquences sur les choix stratégiques des politiques locales et sur la façon de concevoir et de conduire le processus de projet de transformation urbaine.

S’agit-il d’une utopie induite par une approche abstraite et éloignée des réalités locales ou d’une idée en attente de terrains d’expérimentation ? En tout cas, il nous semble que les pouvoirs publics nationaux et locaux devraient poser les questions : où trouver de tels terrains ? et quelle impulsion donner pour ouvrir une telle voie ?

La politique de la ville est en France l’une des politiques publiques les plus évaluées. Pourtant les enseignements tirés de ces évaluations n’ont jamais induit de réorientation de fond. La prospective est-elle en mesure de prendre la relève en vue d’une réorientation ?

Ce qui est préoccupant, c’est la double faiblesse qui enserme l’action publique :

– La difficulté de penser stratégiquement la ségrégation sociale et urbaine, la pauvreté et les difficultés sociales en lien avec les dynamiques de développement des agglomérations, *a fortiori* de réunir des conditions de gouvernance de nature à élaborer de nouveaux choix stratégiques d’intégration économique et sociale et, encore plus, de les faire appliquer localement;

– L’absence de visions globales de l’avenir et d’instances stratégiques renvoie à l’échelon opérationnel local qui se trouve incapable d’intégrer de façon satisfaisante les dimensions sociales et spatiales de l’action sur les quartiers sensibles.

S’il y a volonté de s’attaquer à ces faiblesses et de rechercher des voies de réorientation, la prospective peut devenir utile dans un rôle d’articulation entre ces deux enjeux.

Trois échelons de problématiques seraient à conjuguer et à expérimenter : une dimension économique à l’échelle des grands bassins d’emploi et aux aires urbaines correspondantes, une dimension plus sociétale centrée sur les populations des quartiers défavorisés (avec leur participation) aux échelons locaux et une dimension proprement politique à construire au niveau national.

La volonté de progresser vers des instances métropolitaines ou de grandes agglomérations en mesure de réorienter les politiques de cohésion sociale et d’intégration économique devrait inciter à des travaux de prospective dont le premier objectif serait de favoriser la prise de conscience de la nécessité d’aller dans ce sens. Ces travaux peuvent être axés sur une mise à plat de l’application des politiques de la ville en lien avec les devenirs des populations des quartiers sensibles ainsi que sur leurs effets sur la ségrégation urbaine. Ces travaux doivent aussi constituer de véritables analyses globales et systémiques sur le développement économique autour des questions : « Y a-t-il, entre des emplois hautement qualifiés et des petits boulots, une place pour une économie de basse et de moyenne qualification en mesure d’intégrer une partie des populations en difficulté dans les quartiers sensibles ? » et « Comment rapprocher

les offreurs et les "habitants des banlieues" tout en favorisant leur mobilité de formation, de travail et de résidence au sein des agglomérations?» Il y a besoin de réinventer des perspectives économiques territoriales fortement participatives en vue de stratégies plus globales.

Le regard à distance et le regard des habitants des quartiers défavorisés sur leur avenir sont complémentaires et seraient à rechercher de façon simultanée. L'idée est de tenter des perspectives de proximité fondées sur les situations vécues et perçues et sur la parole des habitants et des groupes sociaux fragiles afin de créer un dialogue entre les acteurs et les habitants et des visions d'avenir collectives au-delà des points de vue souvent convenus des porte-parole qui occupent le devant de la scène et des professionnels de la précarité.

L'extrême carence des gouvernances territoriales en mesure de porter des changements renvoie, sans sacrifier au jacobinisme, à l'échelon central dans une fonction éminente : la réorientation d'une politique prioritaire mais marquée par de grandes faiblesses. Il s'agit de comprendre les évolutions de la géographie de la ségrégation et des difficultés sociales et des effets des politiques publiques sur ces évolutions pour pouvoir construire des visions partagées de changement. Cette fonction stratégique peut se développer si elle s'appuie sur une solide activité de veille prospective et

stratégique à constituer aux côtés de l'observation et de l'évaluation, activités déjà bien développées au sein de la DIV et de la DIACT. Il paraît capital pour une fonction de veille de pouvoir capitaliser les expérimentations territoriales. Le premier rôle central, dans cette perspective, est d'impulsion : inciter et susciter des expérimentations aux deux échelons des quartiers et des aires urbaines, par le biais d'un programme de prospective et de recherche-action ou d'un appel à projets, dans une finalité de faire évoluer dans un même mouvement l'action locale, les stratégies d'agglomération et les politiques nationales.

Ces trois niveaux doivent s'imbriquer étroitement, le dernier cherchant à rendre possible les deux autres, des visions métropolitaines et des regards de proximité, l'intégration par l'économique au niveau des grandes mailles du territoire et l'intégration par le social à celui des quartiers.

La prospective stratégique, à la fois outil systématique de connaissances et laboratoire pour la participation, peut dans ces conditions devenir un levier intéressant pour construire collectivement des visions de changement territoriales et nationales tout en suscitant des espaces de débat dans la cité. Progresser dans le « faire ensemble » dans l'espoir de faire bouger les réalités de gouvernance et de décision est assurément un défi stimulant. Ce serait une affaire de nombreuses années.

## Résumé

L'article part du constat que la politique de la ville et la question des quartiers sensibles sont hors champ de la prospective territoriale. Les exercices de prospective et de stratégie d'agglomération n'en traitent que marginalement. Une prospective de proximité au plus près des quartiers et de leurs habitants est inexistante. De multiples raisons sont mises en avant. À une période où de plus en plus on a besoin de visions à long terme, « globales », « stratégiques », « participatives » et « partagées », pour (ré)orienter l'action dans les territoires, il est nécessaire d'inventer et d'expérimenter une prospective à la fois à l'échelle locale (avec les habitants) et à celle plus globale de l'aire urbaine ou du bassin de vie. En raisonnant sur l'avenir à partir des connaissances du présent et du passé, il s'agit de renouveler les visions de la précarité, de la paupérisation, de la ségrégation, des « quartiers », du développement et de la mobilité ainsi que des modes et des politiques d'action. La prospective est présentée comme une condition essentielle pour préparer des changements dans les politiques d'action.

## Mots clés :

Aire urbaine, changement, concertation, mobilité, participation, précarité, projet urbain, prospective territoriale, quartiers, ségrégation, territoire, vision.



# La prospective urbaine ou l'enjeu d'une approche transversale

**DIACT**

## La ville de demain se construit en banlieue\*

**Michel Cantal-Dupart**

architecte-urbaniste

cantal@cnam.fr

### Pourquoi réfléchir à la ville de demain ?

C'est en décembre 2005 que la DIACT décide de lancer un groupe de travail sur le devenir des villes et de faire un exercice de prospective pour les trente ans à venir.

La prospective consiste généralement à analyser l'évolution des trente dernières années et à poursuivre les tendances en y instillant les correctifs qui peuvent être liés au bon sens.

En 1977, que ce soit à travers la consultation nationale pour l'habitat, opération portée par le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, une des multiples appellations du ministère de l'Équipement ou, à partir de 1982, dans le cadre de la mission populairement appelée « Banlieues 89 », nous avons hélas prévu les désordres qui ne manqueraient pas de se formaliser autour de certains quartiers sociaux. Nous avons, à l'époque, mis en évidence la dichotomie spatiale, sociale et économique qui existait entre ce que l'on appelait les grands ensembles et les quartiers qui leur étaient immédiatement contigus, sans parler du reste de la ville.

Et pourtant, lorsque, dans les années soixante, fut lancé ce vaste programme de grands ensem-

bles, les objectifs étaient ambitieux, il s'agissait de créer des quartiers d'habitations conséquents par la population que l'on y concentrerait, intégrant espaces verts, sportifs, équipements commerciaux, de service et culturels, enfin zones d'activités. Pour ce faire, on fit appel aux plus connus des maîtres d'œuvre. On se souviendra également que le corps, aujourd'hui dissous, des architectes en chef des bâtiments publics et des palais nationaux a largement œuvré sur cette politique territoriale.

Il faut reconnaître que tout avait été pensé, hormis l'intégration urbaine; alors ces espaces sont devenus des lieux de l'exclusion, ceux de tous les problèmes: plus de chômeurs, plus d'étrangers, plus de jeunes, moins d'équipements, moins de commerces et moins d'échanges.

Lancer une réflexion prospective ne peut se satisfaire d'accentuer les tendances, d'autant qu'au moment où se lance cette réflexion deux phénomènes sont déterminants.

Le premier est celui des émeutes de 2005. Cela commence à Perpignan. Comme l'avait remarquablement analysé Christian Bachman dans son essai *Autopsie d'une émeute*, la désinformation et la rumeur poussent des groupes à des violences difficilement contrôlables. Et pour la première fois en mai 2005, les habitants des quartiers périphériques viennent saccager le centre.

En novembre 2005, là sur tout le territoire national, et c'est la première fois, des désordres importants se manifestent simultanément dans plusieurs villes.

\* Cet article présente en substance les travaux du groupe de prospective sur le devenir des villes et les problèmes urbains, missionné par la DIACT en 2006.

Le deuxième phénomène est l'augmentation du coût du pétrole qui touche les moyens de transports, particulièrement les transports automobiles.

Il faut reconnaître que ces deux observations condamnent cinquante ans d'urbanisme. Que faire ?

## Comment réfléchir ?

Notre travail s'est déroulé en deux sessions.

La première fut l'audition de spécialistes scientifiques, enseignants, chercheurs et personnalités au parcours exemplaire qui ont, lors de réunions avec et à la DIACT, fait état de leurs points de vue.

La seconde session s'est déroulée dans des villes autour de thèmes qui ont permis de réunir des spécialistes travaillant sur ces sujets : magistrats et hommes de justice à Marseille, spécialistes des transports à Lyon, élus et hommes de gouvernance à Nantes, avenir des entreprises à Bordeaux.

## Un manque d'espaces pour l'extension des villes

Nous constatons que la plupart des agglomérations manquent de terrains urbanisables. Pendant longtemps, l'urbanisation de nos agglomérations profitait des grands domaines agricoles, résidentiels ou religieux qui permettaient des extensions *in situ*, agrégées au reste de la ville. Mais ces réserves foncières sont épuisées. Un manque de politique foncière, une stratégie craintive de développement et la médiocrité de certaines extensions replient les communes sur elles-mêmes en dépit de leurs propres besoins et de ceux de leurs administrés.

Cette absence de terrain n'est pas compensée par ce qui s'appelle la « métropolisation » : la constitution d'une agglomération bassin d'emploi qui coïncide parfois avec les limites administratives de la région, voire les dépasse (encore que ce phénomène porte ses perversités : un réseau d'autoroutes et de rocade ou périphériques, des

liaisons ferroviaires chiffonnant le pays et mettant le boulevard de Sébastopol à égale distance de Lille et de Saint-Germain-en-Laye).

Ces nouveaux comportements entraînent une spéculation immobilière ; la rente foncière reste forte sur les cœurs de ville mais se diffuse rapidement vers les zones périphériques, entraînant des coûts de logement et de transport insolubles. Alors, on lorgne sur ce qui reste, en tant que grands domaines, les ferroviaires, qu'il serait malvenu de reconverter parce que ce sont des sites de transports collectifs dont nous aurons peut-être besoin demain et des friches industrielles nécessitant une remise en état et, fréquemment, une dépollution des sols. Et puis, on oublie les sites affectés, tels que domaines universitaires ou vastes emprises commerciales attribuées aux seuls commerces, enfin nos grands ensembles qui, grâce à une politique volontaire portée par l'ANRU, tentent d'intégrer la ville.

## Le futur de la ville se construit dans les zones sensibles

Il faut insister sur la réintégration des zones urbaines exclues. Les grands ensembles sont les lieux inéluctables de l'évolution urbaine pour les années à venir. Il convient donc de réinvestir une pensée urbaine sur les grands domaines HLM en y préservant le logement social et en mettant en œuvre les aménagements propres à leur intégration.

Cela demande une ambition urbaine que n'ont pas toujours les acteurs de cette rénovation. Trop souvent ces opérations ne sont que destruction/reconstruction ou réhabilitation lourde, éventuellement refonte de l'espace public. Ces sites sont rarement étudiés comme étant de futurs quartiers polarisateurs de la partie de ville sur laquelle ces grands ensembles devraient rayonner.

Ils peuvent être le lieu de grands équipements publics, tel un lycée, lieux de culture et au moins une connexion de transports en commun dont le



service dépasse le temps de travail pour rejoindre celui des loisirs.

Cette façon d'opérer est une nécessité. À cela deux raisons. D'abord, nous savons par expérience que l'évolution des villes est toujours facilitée par des investissements de l'État. Aujourd'hui et pour au moins dix ans, l'essentiel de ces investissements sera ciblé vers les opérations de renouvellement en zone urbaine sensible. Toute ville qui ne prendrait pas la mesure de cet aspect des choses gâcherait une belle occasion de développement.

Ensuite, il faut reconnaître que les centres-villes sont saturés, que leur accès, facilité par de nouveaux transports modernes, métro ici et tramway ailleurs, ne fait que retarder cette saturation. Le devenir de la ville se fera donc autour. Il suffit d'analyser les comportements commerciaux pour s'apercevoir que l'économie des agglomérations tend à se polariser le long des échangeurs, roades ou périphériques.

La ville moderne tend donc à être annulaire, forme élaborée de la ville radioconcentrique. Cette ville qui s'est formée par suppression successive des enceintes et création de boulevards qui, à chaque époque ont su accueillir commerces, habitat et grands équipements tels les théâtres, devenant par là même les promenades de nombre de nos villes. Mais il n'y a plus d'enceinte à démanteler sauf celles virtuelles qui ont été construites par ces cercles routiers. Elle pourrait se constituer autour de portes, gardant dans l'intrados une ville historique avec ses charmes, ses services, ses lieux d'échanges et de rencontres (mais également son impossibilité à y travailler, parce que l'accessibilité en est difficile, et à y habiter, compte tenu du coût prohibitif des loyers) tout en aménageant l'extrados en tant que ville à venir parce que réunissant les grandes infrastructures nécessaires.

Les décisions à prendre sont complexes, car elles sont contrariées par les habitudes, la difficulté à être prospectif et surtout un défaut de gouvernance.

Autant notre découpage communal est performant pour tout ce qui est accompagnement social et

proximité des services, autant, en ce qui concerne la solidarité territoriale, il est contre-performant.

## Contre-performance de la gestion écologique des territoires

La conservation et l'utilisation durable des écosystèmes et la valorisation de leur contribution au bien-être humain passent par la prise en compte de leur fonctionnement dans l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la politique de la ville. Il apparaît de plus en plus évident que le cadre de vie urbain et le fonctionnement des territoires ruraux dépendent de la valeur écologique des espaces concernés, leur biodiversité.

Ces préoccupations doivent maintenant trouver leur mise en œuvre concrète dans l'urbanisme. Nous tenons à être très précis, car, généralement, quand on parle de biodiversité, on s'en tient à de grandes déclarations.

Les acteurs d'un territoire agissent à différentes échelles et la nature fonctionne également à différentes échelles. Il apparaît qu'une démarche qui consisterait essentiellement à définir depuis le niveau supérieur, par les pouvoirs publics au niveau national ou régional, des priorités qui devraient ensuite être reprises à tous les niveaux (démarche que l'on peut qualifier de descendante) serait peu opérante. En effet, elle risquerait d'être mal acceptée socialement ou, tout au moins, de ne pas recueillir l'adhésion des acteurs des territoires concernés par la gestion de la faune et de ses habitats, en particulier les ayants droit des territoires. De plus, elle s'avérerait incapable de prendre en charge la multiplicité des situations écologiques et sociales.

## Contre-performance de la gouvernance

Comment peut-on observer l'agglomération parisienne sans que saute aux yeux cette anomalie de



Paris qui semble hors du temps et surtout hors des territoires ?

Avant que soit supprimé le département de la Seine, il existait une certaine solidarité entre Paris et sa banlieue, Paris déversait sa population dans les grands ensembles qu'il construisait dans ce département. Les lois de décentralisation auraient dû mieux harmoniser cela. Ce débat dure depuis longtemps. Il pourrait durer encore mais la nécessité nous presse. Déjà en 1859, on voulait construire une « unique ville ».

C'est dès 1932 qu'André Morizet, maire de Boulogne, et Henri Sellier, maire de Suresnes, demandent une réforme administrative du Grand Paris. Ce projet échouera, déjà, sur des considérations électorales. Les choses ont-elles changé ? Non.

Pourtant il n'est pas besoin d'être prospectiviste pour voir l'évolution incroyable que le segment de transports en commun tangentiel de la ligne Saint-Denis/Bobigny, mis en service à la fin des années 1980, a entraîné tout au long de son parcours : mise en valeur des quartiers et des grands équipements publics. C'est la valeur induite d'une décision technique, en l'occurrence un vecteur de transports publics qui engendre une qualité urbaine et un urbanisme adapté. Le contre-exemple, c'est le tramway de Paris qui, bien que tangentiel, n'entraîne aucun urbanisme induit, tout est là.

Cet exemple de gouvernance pris dans notre capitale peut paraître excessif pour les Français décentralisés que nous sommes, mais nous savons bien que nos villes copient Paris et que les grandes communes, malgré leur organisation communautaire, telles que Lyon, Bordeaux, Marseille, Toulouse, Nantes et Strasbourg..., ont la même vision centripète.

## Imaginons !

– Si l'on lançait une reconquête urbaine des grands équipements commerciaux, et que l'on imaginait y réintroduire de l'habitat. La ville annulaire se développe là où sont implantées les grandes

surfaces, entourées de parkings posés là comme des containers dans un port. Pas d'habitations, pas de services. Il commence à y avoir des cinémas. Mais aucune vision urbanistique n'a présidé à cette situation. Reste à organiser cette nouvelle surface urbaine, qui n'a jamais été dessinée sous forme de ville. La complexité est nécessaire. Faire la ville sur la ville ne veut pas dire transformer les centres-villes, mais les limites de la ville. L'avenir des hypermarchés représente un gros enjeu économique et urbanistique. Dans vingt-cinq ans, ces immenses centres commerciaux seront intégrés dans la ville. Or pour le moment, on ne traite pas l'apport urbain de tels équipements commerciaux. À tel point que s'il leur arrive de disparaître apparaissent de nouvelles friches urbaines.

Les collectivités territoriales doivent anticiper ce qui deviendra inéluctable et, dès à présent, prendre les mesures pour que ces pôles commerciaux deviennent de véritables centres urbains. Cela commence par l'évolution des documents d'urbanisme et une meilleure intégration de ces grands territoires actuellement en situation de relégation.

– Si l'on transformait rocade et périphériques en espaces partagés et non réservés à la seule voiture individuelle. Certains, plus humanisables que d'autres, peuvent être transformés en boulevards, laissant une place aux piétons, deux-roues, couloirs de bus... Un périphérique qui a été conçu pour désengorger les centres-villes doit devenir un équipement structurant des territoires actuellement en situation de relégation.

– Si l'on redéployait le rôle des gares de banlieue trop souvent laissées à l'abandon. La valeur ajoutée des gares RER en région parisienne provient du rapport aux territoires dans lesquels elles s'inscrivent. Une gare est une entrée et une sortie de ville pour plusieurs centaines ou milliers de personnes par jour. C'est aussi un espace public structurant l'image de la commune ou du quartier où elle est située. L'aménagement d'une gare participe à l'aménagement urbain d'un quartier sur un rayon de plusieurs centaines de mètres. Des germes d'urbanité apparaissent autour des vieilles

gares, vieux aéroports et vieilles zones portuaires. Comment une gare permet-elle la structuration des lotissements qui l'entourent? Quelle est la centralité des gares périphériques polymorphes? Quels sont les liens avec la grande périphérie? Un développement économique normal, de secteur privé, autour de stations de métro, de gares, est à envisager. Il faut finaliser les gares qui desservent les territoires annulaires, en faire les germes de nouveaux pôles urbains. Comme les gares rouges de Pessac, Talence ou Mérignac autour de Bordeaux ou celles de Vertou et La Chapelle-sur-Erdre autour de Nantes.

–Si l'on contrôlait la métropolisation. La métropolisation est une extension du terme « métropole ». C'est une alternative au déclin des grandes villes. Ce processus conduit à la formation d'espaces urbains, de plus en plus étendus, fragmentés et inégaux remettant en cause les modèles de répartition des citadins ou des activités par rapport à un centre unique. Consommateur d'espaces, cet étalement de la métropole soulève des problèmes d'accès aux services, à l'emploi, aux loisirs, donc de transports. L'augmentation incessante du prix du pétrole remet en cause une partie du gain financier lié à l'éloignement.

Toutes les petites villes qui participent de la métropolisation participent aussi de la crise. L'augmentation brutale du prix du pétrole est devenue une taxe sur la mobilité. C'est un vrai problème urbain. Mais l'étalement urbain est un mal nécessaire. On ne sait pas faire contre. Finalement, avec l'étalement urbain, on est plutôt en train de reproduire les problèmes des quartiers à 25 kilomètres de l'agglomération. Les ménages modestes s'agglutinent ensemble dans un même territoire de périphérie.

–Si l'on traçait une limite précise entre ville et campagne. Pour que cette limite soit de qualité, il faut un territoire stable. Les agriculteurs se sentent rassurés, et le foncier autour de ces espaces prend de la valeur. Ces constats sont très partagés, mais ne se traduisent pas en action. Les villes sont égoïstes et en concurrence, ce qui ne va pas dans

le sens du respect du bien commun. Pour prendre en compte les territoires agricoles et ruraux, la gouvernance doit être commune à l'ensemble des acteurs d'une aire urbaine, d'un bassin de vie.

–Si l'on déterminait la gestion écologique des territoires. C'est pourquoi nous proposons la mise en place des « projets de gestion écologique de territoire », dans une démarche que l'on peut qualifier d'ascendante. Il s'agit ainsi pour les pouvoirs publics et les collectivités d'encourager, d'accompagner, de valoriser des initiatives en lien direct avec le terrain et qui se situent à une échelle opérationnelle. À remarquer que l'échelle régionale est une échelle *a minima*.

## Conclusion

C'est cet aménagement amenant d'autres comportements des hommes que nous proposons dans le rapport rendu à la DIACT que nous intituleons *Éloge de l'ordinaire*.

L'ordinaire s'entend ici au sens de l'usage régulier, de l'ordre. Le quotidien nous importe, pas les grands projets de ville exceptionnels. Par le comportement des hommes, la ville aura pris possession de ces territoires dans les années à venir. Cette mutation profonde ne peut pas se faire sans projet. Comment avons-nous vu, en 1982, l'avenir des villes pour le XXI<sup>e</sup> siècle? C'était le temps de l'interrogation de l'urbanisme des Trente Glorieuses, celui des rapports Barre, Nora, Dubedout, qui nous ont amenés à avoir un autre regard sur la ville. Plusieurs des auteurs de ce rapport ont participé au mouvement autour de « Banlieues 89 », qui avait pressenti toutes les difficultés urbaines. En avance, nous avons annoncé la crise des banlieues... Mais quand nous parlions de ghettos, on nous reprochait d'exagérer. Quand nous annonçons des révoltes et réclamions une réponse culturelle, les gens n'en tenaient pas compte. Or aujourd'hui, on constate que les quartiers de banlieue qui vont mieux sont ceux où existe un réel accompagnement culturel. Nous disions qu'il fallait triturer cette forme de la ville. Peu ont suivi. On a détruit pour détruire, sans reconstruire, et aujourd'hui, la crise urbaine



est là. Pourtant, quand vous vous déplacez dans les capitales régionales, on ne manque pas de vous emmener devant un projet phare, qui est dit représenter l'avenir. On a troublé la réflexion sur la ville au profit de concours prestigieux. On a démantelé des missions qui travaillaient sur les régions, les départements, les agglomérations et qui, de lieux de réflexion, sont devenues des lieux de gestion urbaine, observatoires de développement ou de récession. On a vu toutes les villes privilégier l'image d'un grand projet qui risque d'obérer pour les trente ans qui viennent toute autre pensée urbaine. Un peu comme s'il s'agissait de peaufiner la carrosserie sans se soucier du moteur.

Aujourd'hui, l'État et ses partenaires, par le biais de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

(ANRU), investissent massivement dans les quartiers qui posent des problèmes, zones urbaines sensibles et leurs périphéries. Mais trop peu de maires ont conscience qu'il s'agit d'un enjeu économique et politique fondamental pour l'ensemble de leur commune. Les opérations de rénovation urbaine se font souvent sans cohérence d'ensemble.

L'avenir des villes se joue dans ces zones périphériques. La ville radioconcentrique est remise en question. Il faut inventer une planification urbaine qui exprime une solidarité territoriale pour que, alors qu'un investissement massif y serait en cours, on ne laisse pas échapper une remarquable occasion d'influer sur le développement d'ensemble.

### Résumé

Projeter les villes françaises à 2030 et imaginer ce qu'il advient d'elles, tel est l'objet prospectif du rapport commandé par la DIACT à Michel Cantal-Dupart, dont cet article reprend en synthèse quelques-unes des idées forces. Le groupe de travail que l'urbaniste et architecte a conduit sur 2006-2007 dresse un tableau sévère de ce que devraient être nos villes, demain : à commencer par les problèmes (exclusion sociale, relégation ou violences dont les émeutes de 2005 ne seraient que la préfiguration) qu'elles rencontreront presque inévitablement avec leurs quartiers sensibles ; les difficultés ne devraient pas s'arrêter là : sont particulièrement visés la non-intégration urbaine des grands équipements commerciaux, les problèmes d'accessibilité des centres-villes, la gouvernance contre-performante de certaines intercommunalités, la métropolisation incontrôlée ou encore le développement urbain durable. L'une des voies de progrès exposées par l'auteur passe par un réinvestissement de l'État et des collectivités locales en faveur de ses périphéries urbaines trop longtemps délaissées, le but étant de faire « la ville sur la ville », une ville ordinaire et familière que ses habitants s'approprieraient, loin des grands projets d'urbanisme, admirables et isolés, dont on se contente parfois, aujourd'hui.

### Mots clés :

Banlieues, prospective, zones périphériques, ghetto, métropolisation, grands projets de ville, gestion écologique des territoires, ordinaire.

## Stratégie, prospective et territoires : un usage local ?

**Daniel Béhar**

Acadie, professeur associé – Institut d'urbanisme de Paris  
behar@acadie-reflex.org

### Le local à l'heure de la stratégie

On assiste depuis une dizaine d'années à la banalisation de démarches stratégiques au niveau local. Y a-t-il pour autant un « usage local » de ces approches stratégiques et un emploi spécifique des outils qui les accompagnent, telle la prospective ? Rien n'est moins sûr.

On peut d'abord noter que le ressort de ce foisonnement stratégique est principalement conjoncturel et d'ordre institutionnel. Il fait écho, comme bien souvent en France, à une injonction nationale : la production de « projets de territoire » prônée à la fin des années 1990 par la loi et son bras armé, la DATAR<sup>1</sup>, pour les agglomérations et les pays.

Cette floraison de projets stratégiques est concomitante du renouvellement du paysage institutionnel local, avec l'installation du niveau de l'intercommunalité politique. Le projet de territoire reflète alors la nécessité pour l'intercommunalité de disposer d'une représentation collective de la construction géopolitique qu'elle constitue, afin de produire, en interne, un consensus local autour d'une identité territoriale qui ne va pas de soi et, vers l'extérieur, d'affirmer son existence vis-à-vis des autres institutions.

1. Cf. la loi du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Certes, ces démarches stratégiques prétendent exprimer un volontarisme politique inédit pour l'action publique locale, en se démarquant des exercices antérieurs, autour de la planification et du projet urbain, essentiellement cantonnés sur le registre de l'aménagement de l'espace, ce en affichant une perspective à la fois davantage politique, globale et dynamique. Ce changement de registre serait notamment démontré par la généralisation de telles démarches stratégiques à des collectivités territoriales plus « installées » et plus gestionnaires : les conseils généraux.

La production issue de ces démarches stratégiques locales laisse néanmoins sceptiques nombre d'observateurs. Trois arguments justifient ce scepticisme.

En premier lieu, ces stratégies locales font preuve avant tout de mimétisme en regard du « référentiel » national, qu'il s'agisse des valeurs mises en avant – développement durable, cohésion sociale, mixité fonctionnelle... – ou des méthodes employées : exercices de prospective dont les scénarios sont largement inspirés des productions nationales de l'ex-DATAR...

La valeur ajoutée par ces démarches locales à la réflexion stratégique en matière d'action publique territoriale est d'autant plus limitée qu'elles expriment une étonnante « aterritorialité ». Les projets stratégiques paraissent fabriqués sur le même moule, celui des intentions louables du déve-



veloppement durable. Ces orientations structurent la plupart des projets de territoire. Seul leur ordonnancement paraît varier. Globalement, les projets stratégiques paraissent davantage relever de la « lettre au Père Noël » – un développement harmonieux, un territoire solidaire, un cadre de vie préservé – que du parti pris distinctif.

Enfin, ce constat serait explicable par la prégnance de la concurrence entre les territoires, conduisant les acteurs locaux – nonobstant la touche de « couleur locale » (ici la mer, là la montagne, ici les biotechnologies, là la mécatronique) – à se référer à un modèle unique de développement local, orienté vers le marketing territorial.

Sans nier ces constats, on veut ici en prendre le contre-pied, esquisser en quelque sorte une « apologie conceptuelle » des stratégies du développement local afin de souligner les approches inédites qui émergent de ces démarches. En particulier, elles mettent en évidence une exigence d'interterritorialité qui vient contrer à la fois la logique concurrentielle et l'injonction classique à la construction supraterritoriale. Cette dynamique d'interterritorialité mobilise alors la prospective de façon décalée, aux fins de production de représentations géopolitiques plurielles et discutables.

Il ne s'agit là que d'hypothèses de travail issues d'observations en temps réel. On s'appuiera en particulier sur l'examen de trois démarches locales en situations contrastées : une ville moyenne en milieu rural, Brive-la-Gaillarde, une agglomération plus importante, Dunkerque, et un département au sein d'un espace métropolitain, l'Essonne.

## Les stratégies locales, entre concurrents et systèmes territoriaux

### Concurrence et spécialisation d'excellence

Assurément, l'enjeu concurrentiel pèse très fortement sur la construction des stratégies locales.

Le raisonnement est simple et largement partagé. L'objectif est de gagner des places dans la concurrence entre territoires. Le diagnostic a alors pour fonction de caractériser la place du territoire dans un classement comparatif, et la stratégie consiste à se distinguer dans la course entre territoires en affichant une spécialisation d'excellence. Le marketing territorial est alors un levier majeur de cette stratégie distinctive.

Ainsi, l'Essonne va se référer constamment au classement des départements franciliens et à celui qui fait « la course en tête », le département des Hauts-de-Seine. Pour s'en rapprocher tout en s'en démarquant, l'Essonne va mettre en avant son excellence scientifique, autour du projet du synchrotron Soleil notamment.

De la même façon, Brive-la-Gaillarde va viser une place prépondérante parmi les villes moyennes du Grand Sud-Ouest et s'appuiera pour ce faire sur sa spécialité – un carrefour logistique majeur entre A89 et A20 – et son excellence potentielle grâce à la présence d'un pôle de compétitivité, Elopsys (photonique).

Quant à l'agglomération dunkerquoise, elle va chercher à affirmer sa place parmi les villes industrielo-portuaires en construisant son excellence autour de la gestion des risques en environnement industriel.

Cette logique dominante des stratégies locales – positionnement concurrentiel via une spécialisation d'excellence – induit, au-delà du marketing, deux conditions de mise en œuvre qui en nuancent la portée.

La première vise à s'adresser simultanément aux deux destinataires de ces démarches stratégiques, le marché certes, mais aussi la puissance publique de rang supérieur (Europe, État, Région...). Le message est double : il faut valoriser les atouts du territoire, mais aussi en réduire les handicaps. Cette exigence de réduction des handicaps fait écho à la conception française héritée de l'aménagement du territoire qui doit, au nom de l'équilibre entre territoires, assurer cette réparation.

Cette dimension réparatrice, appel destiné aux acteurs publics, est donc systématiquement présente dans les stratégies locales. Pour être concurrentiel, il faut, à Dunkerque, traiter les handicaps sociaux (santé, quartiers défavorisés...), en Essonne, mettre à niveau l'offre de transports collectifs, et à Brive, constituer une véritable offre d'enseignement supérieur. Cette seconde finalité des démarches stratégiques locales vient donc, d'une certaine façon, « parasiter » la logique concurrentielle de mise en avant promotionnelle de l'excellence locale.

La seconde condition est plus récente et tend à reformuler les modalités de la concurrence territoriale. Décalquée de la logique de l'entreprise, elle considère que la visibilité est un facteur premier du positionnement stratégique et qu'il existe des « seuils de visibilité ». Autrement dit, une stratégie concurrentielle passe par la construction de territoires de « taille critique » et donc par des alliances de voisinage. C'est à l'évidence le ressort premier du positionnement de l'Essonne comme « porte sud de l'Île-de-France » qui lui permet de dépasser les limites départementales. C'est aussi celui de la démarche de coopération amorcée entre Brive et Tulle qui place le binôme au premier rang des villes du Grand Sud-Ouest. On peut interpréter de la même manière la participation de Dunkerque à l'appel à la coopération métropolitaine de la DIACT, en association avec la Côte d'Opale et la Flandre occidentale belge.

La constitution d'alliances supraterritoriales apparaît aujourd'hui comme une condition de positionnement optimal au sein de la concurrence interterritoriale.

## Effets de système et développement intégré

Les stratégies locales relèvent donc d'abord de l'optimisation du positionnement concurrentiel. Cette approche apparaît indispensable aux acteurs locaux. Elle n'est pas pour autant suffisante et nombre de stratégies locales en font la démonstration. Les limites de la spécialisation

d'excellence dans une perspective concurrentielle se manifestent sous forme de contradictions persistantes voire amplifiées à l'échelon du local.

Ainsi l'Essonne peut certes affirmer son positionnement d'excellence dans l'économie de la connaissance, au travers notamment de la présence de pôles de compétitivité de niveau mondial; cela n'a aucun effet sur la banalisation globale du tissu économique local et l'enkystement de territoires en crise.

Dunkerque peut de la même façon relancer son développement industrialo-portuaire et amorcer en la matière un virage vers les hautes technologies, le taux d'emploi augmente sans que le taux de chômage diminue pour autant.

L'agglomération briviste tire certes parti de son positionnement en matière de développement économique. Cela n'a guère d'effet sur une attractivité résidentielle qui reste limitée. Et des agglomérations voisines plus modestes profitent d'un développement économique qualitativement plus « riche ».

Ces contradictions locales trouvent leur origine non pas dans un déficit concurrentiel du territoire en question, mais dans des mécanismes socio-économiques structurels qui relèvent d'une autre échelle, celle du « système territorial ».

C'est l'effet de ciseaux global en Île-de-France entre production de richesses et perte d'attractivité résidentielle, induisant un déficit massif de classes moyennes qui produit un changement de fonction de l'Essonne (de l'accueil au passage) et contrecarre les effets d'entraînement attendus de la spécialisation d'excellence autour de l'économie de la connaissance.

C'est le caractère assez largement « extraterritorial » du modèle industrialo-portuaire dunkerquois qui explique que sa croissance bénéficie davantage aux territoires voisins qu'à l'agglomération proprement dite.

On peut comprendre de la même manière les médiocres performances de l'agglomération briviste, en les comparant à celles, tant produc-



tives que résidentielles, de son bassin élargi qui vient en quelque sorte « parasiter » le développement de l'agglomération centrale.

Face à ces constats, l'enjeu ne consiste plus seulement à « additionner les forces » au travers d'un processus d'élargissement supraterritorial. Il s'agit davantage d'élaborer une stratégie qui, à partir du « dedans » du territoire, soit en mesure de faire évoluer sa place au sein du système qui le détermine et donc de peser sur la structure de ce système.

Ainsi l'Essonne, pour espérer résorber les contradictions au sein de son territoire, doit retrouver, sous des formes contemporaines, sa capacité originelle d'attraction et de stabilisation des classes moyennes (des techniciens de la recherche aux salariés du secteur hospitalier), afin de combiner économie de la connaissance et économie résidentielle. Il lui faut pour ce faire construire une stratégie interterritoriale partagée à l'échelle du « Cône sud francilien de l'innovation », avec Paris, la Vallée scientifique de la Bièvre et Saint-Quentin-en-Yvelines. C'est en effet à cette échelle seulement que l'on peut espérer peser sur l'« effet de ciseaux » francilien et élaborer les politiques publiques en mesure d'attirer et de stabiliser ces classes moyennes. C'est aussi à cette échelle que l'on peut conduire des grands projets d'aménagement dans une perspective macroterritoriale de développement intégré. Ainsi l'alliance entre les conseils généraux de l'Essonne et du Val-de-Marne autour du projet de relance du pôle d'Orly ne répond pas seulement à une contrainte – le partage de l'assiette de l'aéroport –, mais aussi à une stratégie commune : en faire le pôle d'affaires du Cône sud en mesure de profiter à la diversité de l'appareil économique local.

À Brive, l'objectif de montée en qualification du développement local exige de développer les synergies entre la dynamique du bassin élargi et celle de l'agglomération, au travers, en quelque sorte, du renouvellement des fonctions de centralité urbaine. C'est à cette exigence que s'attache la construction progressive d'une stratégie inter-

territoriale « en marguerite », avec la constitution, sur des registres différenciés, du pays de Brive (la gestion périurbaine), du Correzium entre Brive et Tulle (l'attractivité urbaine) et du Colodo – Corrèze/Lot/Dordogne – (le développement économique).

Dans le même esprit, à Dunkerque, l'enjeu du projet métropolitain ne consiste pas seulement à additionner les forces pour peser au sein de l'Europe du Nord-Ouest et vis-à-vis de la concurrence de la métropole lilloise voisine, mais surtout à définir les conditions de fabrication d'un véritable système territorial avec la Côte d'Opale (Boulogne-Calais) et la Flandre occidentale belge, qui n'existe pas aujourd'hui, mais qui permettrait au modèle industrialo-portuaire dunkerquois de « s'enraciner » et de résorber ainsi ses contradictions, en jouant notamment sur les complémentarités possibles entre économie productive et économie de services.

Cette rapide évocation des stratégies territoriales telles qu'elles sont élaborées aujourd'hui localement visait avant tout à constater qu'on ne peut s'en tenir à un jugement pointant l'hégémonie de la logique concurrentielle. Une lecture complémentaire est possible : la montée des contradictions internes au développement local conduit les territoires à penser leur ouverture à l'extérieur de façon plus complexe.

Ce constat suggère trois hypothèses que l'on propose ici au débat :

- Le développement local n'est réductible ni à la transposition du modèle national de compétitivité, ni à celle du modèle concurrentiel des entreprises ;

- La singularité des stratégies de développement local tient à leur nécessaire articulation du global et du local, du dedans et du dehors, du périmètre de l'institution et de l'espace « interterritorial » du projet ;

- Ces constructions stratégiques mobilisent la prospective de façon particulière pour énoncer des représentations géopolitiques discutables.



## **Compétitivité nationale, compétition des territoires et développement local**

À première vue, le développement local relève d'une double transposition: il conjugue la logique publique de niveau national, la recherche de la compétitivité, et la logique du marché, celle de la concurrence entre entreprises.

Reflète de la logique nationale, les stratégies locales paraissent transposer à leur niveau l'impératif de compétitivité. Le succès quantitatif de l'appel à projets « pôles de compétitivité » le démontre à l'envi: ce qui est bon pour le national serait mécaniquement bon pour le local. De la même manière, cette mise en compétition des territoires semble correspondre à un simple décalque de la logique des entreprises: dans un univers concurrentiel, la survie passe par le choix du « créneau » le plus porteur et par le regroupement des forces.

En réalité, le développement local exige à l'inverse de se démarquer à la fois de la logique de compétitivité nationale et de celle, exclusivement concurrentielle, des entreprises. Les entreprises agissent dans un univers concurrentiel absolu: elles peuvent changer de produits, de marchés et aussi... de territoires. Ce n'est pas le cas des territoires dont l'univers concurrentiel et les marges d'évolution sont contraints, à la fois par leurs caractéristiques « au-dedans » et par la place qu'ils occupent au sein d'un système plus large (un département d'Île-de-France, une ville moyenne du Grand Sud-Ouest). L'enjeu du développement local n'est pas tant de gagner des places dans une compétition mondiale qui mettrait tous les territoires sur les mêmes lignes de départ et d'arrivée que de négocier sa place au sein d'un système territorial donné.

Vis-à-vis du niveau national, si la compétitivité de la France repose sur celle des territoires, l'inverse ne va pas de soi. Il n'est qu'à observer la dynamique des pôles de compétitivité. Ces dispositifs ont pour finalité la montée en puis-

sance de leurs secteurs d'activité respectifs, au service de l'amélioration de la compétitivité de la France. Dans cette logique, la mobilisation des territoires constitue une ressource. La réciproque est plus incertaine. Certes la présence d'un pôle de compétitivité est un atout pour le territoire en ce qu'elle contribue indirectement à la valorisation de son image et donc de son attractivité. Nul ne peut pour autant garantir qu'un pôle de compétitivité générera des effets d'entraînement locaux, économiques et sociaux. Les synergies locales entre sphères publique et privée, entre recherche et entreprises construites par les pôles de compétitivité n'ont pas pour finalité le développement local, mais le développement de la capacité du milieu local à s'ouvrir vers l'extérieur, à prendre place dans des réseaux internationaux. Pour le pôle de compétitivité, l'exploitation de la contiguïté territoriale est la condition du développement d'une connexité « déterritorialisée ».

Il y a donc là deux défis propres au développement local et qui spécifient les stratégies locales en regard de celles tant de niveau national que des entreprises. Il leur faut identifier les voies d'une « territorialisation » de leurs facteurs de compétitivité, autrement dit d'une combinaison entre contribution à la compétitivité nationale et contribution à la cohésion territoriale locale.

Ces stratégies locales doivent simultanément repérer le chemin critique à même d'optimiser leur positionnement au sein du système territorial qui structure et conditionne le développement local.

## **L'interterritorialité ou la dialectique du développement local**

En dépit des apparences, le développement local est moins déterminé par la prégnance de la concurrence « horizontale » entre territoires que par la montée des divergences d'intérêts entre niveaux territoriaux.

Ainsi le département de l'Essonne n'est pas en concurrence stratégique, globale, avec celui des



Alpes-Maritimes ou même celui des Hauts-de-Seine. Il le sera certes sur le plan des moyens: la localisation de tel ou tel grand équipement ou de telle ou telle entreprise. Mais, en réalité, chacun sait bien que les Hauts-de-Seine et l'Essonne « ne jouent pas dans les mêmes catégories »: ils n'occupent pas la même place dans le système métropolitain. L'avenir de l'Essonne est davantage déterminé par les évolutions globales de ce système métropolitain et par les divergences d'intérêts latentes entre les conditions de la performance métropolitaine et de la performance locale. Ainsi l'intérêt métropolitain exigerait de freiner le processus de dilatation territoriale du marché du travail, ce qui va à l'encontre des intérêts locaux, en Essonne par exemple.

Le raisonnement est identique pour le cas de Brive. Cette ville est sans doute en concurrence avec d'autres villes moyennes de sa strate et du Grand Sud-Ouest pour l'attraction des entreprises, mais elle est surtout en conflit d'intérêts avec une logique macroterritoriale qui peut accepter sa spécialisation de carrefour logistique alors que l'intérêt local conduit à privilégier une diversification socio-économique.

Entre les territoires, il existe une concurrence pour l'obtention des moyens du développement, entre niveaux territoriaux, il y a conflit potentiel d'intérêts et par conséquent de visions stratégiques.

Cet éclairage permet sans doute de comprendre différemment les constructions interterritoriales qui fleurissent aujourd'hui localement. Au-delà de la recherche de visibilité, ces alliances interterritoriales plus ou moins formalisées<sup>1</sup> visent en fait à peser sur ces interactions entre le système global et les intérêts locaux, en construisant des « interfaces ».

En Île-de-France, la mise en avant par le département de l'Essonne de l'« interterritoire » du Cône sud de l'innovation, avec la conférence territoriale

de la Vallée scientifique de la Bièvre<sup>2</sup> et la Ville de Paris, permet à ce dernier de « sortir » de son périmètre institutionnel, d'affirmer une vision métropolitaine (et sa place en son sein) en mesure d'être discutée avec d'autres visions métropolitaines et notamment celle de la région, en cours d'élaboration au travers du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

Il ne s'agit plus de formuler un plaidoyer *pro domo* ou de rivaliser avec les Hauts-de-Seine, mais de mettre en débat une vision globale métropolitaine intégrant les intérêts locaux essonniers: faut-il privilégier la polarisation en zone dense? Quel est alors l'espace des fonctions métropolitaines? Faut-il jouer la spécialisation par grands quadrants et renforcer la concertation de la recherche sur le Cône sud?

De même, Brive-la-Gaillarde, en construisant sa combinaison interterritoriale, plutôt interurbaine avec le Correzium Brive-Tulle et territoriale avec le Colodo, n'est plus seulement dans l'affirmation de son rang dans la hiérarchie urbaine. Elle propose une nouvelle vision de l'espace interrégional du Grand Sud-Ouest. Faut-il jouer la carte d'une structuration des espaces régionaux autour des quatre villes chefs-lieux (Bordeaux, Clermont-Ferrand, Limoges et Toulouse) ou assiste-t-on davantage à une recomposition centrifuge à partir de l'organisation d'espaces métropolitains (la région urbaine de Clermont, celle de Toulouse...) satellitant certaines villes moyennes et faisant apparaître un espace « sous-métropolitain » Correzium?

On a longtemps pensé que l'efficacité du développement local était conditionnée par l'existence d'un « optimum dimensionnel », c'est-à-dire par l'adéquation entre territoire vécu, périmètre institutionnel et espace de projet et passait donc par un processus de translation vers le haut, à mesure que les bassins de vie se dilatent. L'émergence de stratégies interterritoriales, telles qu'on vient d'en décrire certaines, suggère un autre raisonne-

1. Cf. Béhar, D., « Après l'intercommunalité, l'intercommunautaire? », *Pouvoirs locaux* n° 73, 2007.

2. Elle-même interterritoire constitué autour de quatre intercommunalités des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne.

ment, considérant le développement local comme une dialectique du global et du local, selon trois registres.

Il s'agit en premier lieu d'une vision stratégique des interdépendances entre le dedans et le dehors d'un territoire: il faut à la fois intégrer le dehors comme une contrainte pour l'action au-dedans, et agir au-dedans de telle façon que l'on pèse sur ces contraintes externes.

Cette dialectique du local et du global passe aussi par une combinaison entre logique de contiguïté et logique de connexité. Ces constructions interterritoriales relèvent en effet à la fois d'une vision supraterritoriale associant des territoires contigus – Paris, le Val-de-Marne et l'Essonne, les aires urbaines de Brive et Tulle – et d'une approche de la connexité mettant en réseau des territoires interdépendants: les quatre pôles complémentaires de la recherche francilienne de la montagne Sainte-Geneviève, de la vallée de la Bièvre, du plateau de Saclay et d'Évry, les fonctions administratives de Tulle et commerciales de Brive...

Enfin, cette approche interterritoriale met en tension périmètre institutionnel et espace de projection stratégique. Si l'échelle pertinente du projet stratégique n'est pas celle du périmètre institutionnel, il ne s'agit pas pour autant de changer ce dernier ou d'ajouter un périmètre supplémentaire. L'efficacité de l'action de l'institution passe par sa capacité à se projeter à d'autres échelles. L'agglomération de Brive combine ses interventions selon trois ou quatre espaces de projets: le pays, le SCOT, le Correzium, le Colodo. Le département de l'Essonne compose la territorialisation de son projet stratégique tant à l'échelle supradépartementale qu'aux niveaux infradépartementaux en s'affranchissant de son périmètre.

## La prospective au sein des représentations géopolitiques

Ces constructions stratégiques locales semblent mobiliser de façon singulière l'instrument que

constitue la prospective territoriale. Dans son usage contemporain, national ou régional<sup>1</sup>, la prospective apparaît convoquée pour fabriquer un «produit fini», pour une institution donnée: la vision du futur souhaité par cette institution. C'est ainsi que l'État exprime sa vision de la France en 2020. C'est dans le même esprit que les régions mobilisent la prospective pour produire leur schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).

De cette finalité de l'usage de la prospective découlent trois principes méthodologiques de mise en œuvre. Il faut en premier lieu objectiver les caractéristiques déterminant le diagnostic tendanciel. Il s'agit ensuite de faire de l'énonciation du futur souhaité un processus de construction collective débouchant sur un consensus que l'institution maître d'ouvrage pourra reprendre à son compte. Cela conduit à utiliser la méthode des scénarios contrastés, opposant classiquement le scénario de l'inacceptable «au fil de l'eau», une alternative autoritaire, donc impossible, et enfin celui qui propose une place à chacun, donc consensuel. C'est ainsi que l'on peut interpréter le «polycentrisme maillé» de la France de 2020, «la région interactive» de la région Rhône-Alpes et la plupart des productions prospectives régionales.

En regard de ce rappel sommaire, la finalité d'une prospective au service de stratégies locales paraît différente. La production prospective doit permettre à l'institution maître d'ouvrage à la fois de se situer dans le débat entre échelons territoriaux et d'établir un référentiel pour son action. Autrement dit, la production prospective n'est pas une fin en soi mais un instrument d'une construction stratégique et le débat est moins un élément constitutif de cette production prospective qu'une «sortie» de cette dernière. Il ne s'agit plus alors de produire la figure consensuelle du futur souhaité, mais de construire une représentation spécifiée – du point de vue de l'institution en question – du

1. Cf. Acadie, «État des lieux des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire», DATAR, 2003.



devenir du territoire et de son système, entre le tendanciel et le souhaité.

Ainsi, lorsque l'Essonne propose une vision prospective du développement métropolitain francilien autour du basculement d'un modèle centre/périphérie vers la combinaison de trois moteurs – l'économie marchande à l'ouest, l'économie non marchande au nord et l'économie mixte au sud –, il s'agit d'une modélisation théorique fondée, mais très subjectivée du devenir de la métropole.

C'est une lecture possible, parmi d'autres, de la dynamique métropolitaine, qui privilégie le point de vue essonnien. La démarche prospective contribue alors à la construction d'une représentation géopolitique de la place de l'Essonne en Île-de-France. La discussion de cette représentation

passera moins par l'artifice de la mise en scène de scénarios contrastés au choix prédéterminé que par la confrontation des représentations des différentes institutions en présence.

La diversité des possibles ne tient plus alors à l'horizon affiché (le « quoi? ») mais plutôt aux chemins critiques envisageables pour progresser dans cette direction (le « comment? ») en fonction des combinaisons probables, dans l'action, entre les stratégies des acteurs concernés. C'est en quelque sorte le déroulé en accéléré et par anticipation de ces différents « scénarios d'action publique » qui devient alors un outil d'une prospective de l'action locale.

Observerait-on ainsi les prémices d'un usage local du projet stratégique ?

### Résumé

Cet article va à l'encontre de nombre d'idées reçues sur la prospective territoriale. L'auteur, D. Béhar, y déconstruit méthodiquement certains des clichés les plus admis de la discipline, dans ses usages locaux : au travers des trois exemples de Brive-la-Gaillarde (ville moyenne en milieu rural), de l'agglomération de Dunkerque ou du département métropolisé de l'Essonne, l'auteur entend démontrer que la stricte déclinaison locale de certains des fondamentaux de la prospective pratiquée à l'échelon national, est inopérante ; qu'il s'agisse de l'inévitable dialectique compétitivité/cohésion, du contexte de la concurrence entre les territoires, de la recherche obligée d'une taille critique ou d'une démarche prospective par scénarios prêchant l'« inacceptable » pour obtenir le « consensuel ». Pour l'auteur, il en va là d'une transposition proprement aterritorisée, d'un mimétisme des territoires qui, en voulant calquer leurs enjeux pourtant spécifiques des schémas parisiens, ne parvient à produire qu'une stratégie standardisée, non des partis pris de développement distinctifs. Dépassant ce constat, l'auteur défend une vision différenciée de la prospective au niveau local : celle-ci nécessiterait la compréhension fine d'un système territorial aux spécificités propres et d'une réflexion renouvelée sur les articulations interterritoriales existantes ou à construire.

### Mots clés :

Prospective, stratégie, développement local, mimétisme, marketing territorial, système territorial, interterritorialité.

## La prospective au Royaume-Uni face au défi des territoires urbains sensibles \*

Peter Lee

CURS – Université de Birmingham, UK  
p.w.lee@bham.ac.uk

### Introduction

Cet article témoigne des travaux entrepris en Grande-Bretagne, et plus spécialement en Angleterre, sur la prospective des territoires urbains sensibles. En Grande-Bretagne, ces travaux se réfèrent plus généralement à la manière dont les évolutions économiques provoquent, à différentes échelles, la crise d'un quartier. Ces conséquences se traduisent de manière significative par une augmentation sensible du chômage et des tensions urbaines.

La compréhension des causes de la crise peut donc aider à prévoir où résideront les problèmes à venir. Néanmoins, les interactions entre l'économie, la population et l'espace sont complexes: au fur et à mesure que la société développe la proximité du logement avec les matières premières, la production, le travail et les services, les quartiers s'adaptent et se dilatent.

Cela rend le travail de prospective des territoires en déclin plus complexe.

Dans le cas du scénario le plus simple, celui où une ville est totalement dépendante d'une seule industrie, la production d'acier ou l'industrie automobile par exemple, plusieurs hypothèses («what if?» scénarios) peuvent être énoncées et des prévisions en découler.

La nature précise des relations entre l'emploi de l'entreprise et celui de l'espace environnant dépend d'un certain nombre de trajectoires personnelles: les travailleurs qualifiés vivent-ils loin de l'usine et donc l'impact de la fermeture se fera-t-il ressentir de façon dispersée? Les aides de l'État absorbent-elles les coûts sociaux et économiques des personnes les plus fragilisées? Quelles seront les réactions sur le marché du logement des zones les plus touchées? Ces réactions seront-elles concentrées? Dans ce cadre, la prospective repose clairement sur une méthodologie mixte qui concilie les niveaux micro et macro.

L'expression «en crise» peut être confuse et interprétée de manière ambiguë. C'est pourquoi il est nécessaire d'en proposer ici une définition claire. L'expression «en crise» est utilisée, dans le présent article, en un sens très précis mais aussi plus général pour distinguer l'aspect qualitatif de la consommation de l'espace.

Tout d'abord, les espaces manifestement en crise ne sont pas des espaces d'abondance. Néanmoins, nos propos doivent rester mesurés, car on sait que les espaces de richesse peuvent ne pas le rester indéfiniment. Un revirement peut provoquer la crise de quartiers des classes moyennes ou aisées. Cependant, on ne traite généralement pas de la prévision de crises dans les quartiers de classes moyennes et aisées. Dans le cas de la fermeture d'une aciérie, les classes moyennes et supérieures seront isolées d'une dynamique de conflit social. Elles auront en effet un choix plus ouvert pour

\* Traduction W. Le Goff (DIV)



quitter le quartier et éviter ainsi les conséquences économiques et sociales en cours.

Nous considérons ici que l'expression « en crise » (*depressed*) signifie plus précisément « dépossédé » (*deprived*), concept plus scientifique et qui s'appuie sur une base théorique solide (Townsend, 1979). Néanmoins, le terme « en crise » sera employé de telle façon qu'il interrogera les différentes dimensions de cette « dépossession ». Dans cette perspective, nous verrons s'il existe une variété d'espaces en crise qui peuvent basculer à n'importe quel moment dans une forme différente et plus néfaste de tension, d'où résulteraient une friction et un malaise social visibles.

Il semble que la Grande-Bretagne ne dispose pas d'un modèle formel de prospective des quartiers « en crise », au sens où on l'entend en France, dans le cadre de la politique de la ville. Tandis que les décideurs et les analystes des politiques publiques essaient de saisir les manifestations spatiales de la crise, nous visons à modéliser le passé et à évaluer ce que la « norme » devrait être. En ce qui concerne la prospective, l'approche britannique est plus informelle : elle prend en compte une série de « signaux » qualitatifs et quantitatifs, alors que, localement, le savoir vernaculaire des différents acteurs permet d'estimer l'origine des problèmes. Les deux approches se combinent pour aider à la prévention de l'escalade de conflits sociaux dans des quartiers identifiés.

Nous présenterons dans cet article un certain nombre de questions liées à la mesure de la « crise » en Grande-Bretagne, notamment les raisons et les modalités des évolutions de l'industrie. Puis nous mettrons en perspective – les vingt-cinq dernières années – les raisons pour lesquelles la forme générale de la crise a aussi peu changé, et quelles implications cela induit pour la prospective. Enfin, nous mettrons en évidence une série de questions qui signalent une évolution vers un modèle plus formel de prospective qui pronostique des paliers et des localisations où s'inscrirait la « dépossession » (*deprivation*), au-delà du continuum normatif de la « dépossession ».

## Une tradition empirique de la cartographie de la pauvreté en Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne connaît une longue histoire, vieille de plus de cent ans, de la mesure et de la cartographie des espaces de la pauvreté. De 1886 à 1903, les enquêtes de Charles Booth connues sous le nom de *Life and Labour in London* se contentaient de classer les rues et les quartiers londoniens selon les catégories « riches », « travailleurs » et « inaptes ». Les cartes de Londres sont disponibles sur Internet<sup>1</sup>. Ces archives impressionnantes permettent de comparer le tracé actuel des rues de Londres avec la typologie des quartiers de Booth. Alors que Londres a vécu de profondes transformations, bien des quartiers que Booth avait identifiés comme pauvres le demeurent.

## Les années 1960 et la redécouverte de la pauvreté

C'est au cours de la deuxième moitié du siècle dernier que des tentatives de mesure et de cartographie de la pauvreté ont accompagné et renseigné d'importantes interventions publiques. Les *Community Development Projects* (projets de développement communautaire du ministère de l'Intérieur de la fin des années 1960), les *Educational Priority Areas* (quartiers d'éducation prioritaire, créés suite au rapport Plowden de 1967) et les *Housing Action Areas and Priority Neighbourhoods* (quartiers prioritaires pour les politiques du logement développés suite à la loi sur le logement de 1974) ont tous été influencés par les recensements de 1966 et de 1971 ainsi que par une analyse des quartiers où la crise sociale coïncidait avec de mauvaises conditions de logement.

1. <http://booth.lse.ac.uk>

## Le « Z score » des années 1980 et les innovations des années 1990

Dans la dernière partie du XX<sup>e</sup> siècle et particulièrement tout au long de la dernière décennie britannique, on note une augmentation des besoins d'études et de statistiques pour concevoir les politiques publiques. L'analyse de la pauvreté et de la crise ainsi que les questions spatiales sont devenues plus sophistiquées. La vitesse et la nature du changement des vingt-cinq dernières années ont coïncidé avec l'explosion des technologies de l'information, des systèmes d'information géographique (SIG) et de la croissance d'une information de meilleure qualité.

Le ministère de l'Équipement (*Department of Environment, DOE*) responsable de la politique urbaine et de l'urbanisme, dans les années 1980, a mis en place un conseil d'administration pour développer une politique de soutien aux quartiers centraux (*inner-city*, c'est-à-dire les quartiers d'immigration qui cumulent pauvreté, mauvaises conditions de logement, etc.). Cette politique a été déterminée selon un « indice de la pauvreté » (*deprivation index*) connu en 1981 sous le nom de « Z score<sup>1</sup> ». Il a été utilisé de façon extensive pour permettre le financement et pour aider les décisions concernant la politique urbaine. L'indice du ministère de l'Équipement a été reproduit dans les années 1980 par les ministères, les collectivités locales et les structures associatives. Cet indice correspondait à la somme de six indicateurs qui produisait un indice synthétique de la pauvreté<sup>2</sup>.

1. Le nom dérive d'une méthode de standardisation employée pour sommer les indicateurs en un indice.

2. 1. Les résidents actifs au chômage; 2. Les ménages composés d'une femme seule de plus de 60 ans ou d'un homme de plus de 65 ans; 3. Les ménages qui vivent à plus d'une personne par pièce; 4. Les ménages monoparentaux avec des enfants de moins de 15 ans; 5. Les ménages qui ne bénéficient ni d'une baignoire ni de toilettes intérieures; 6. Les ménages dont le chef de ménage est né au Pakistan ou dans un pays du New Commonwealth.

Cet indice n'était pas sans défaut. La taille de la population des circonscriptions électorales britanniques (*wards*) varie de 1 000 habitants (îles Scilly) à 25 000 et plus (Birmingham) tandis que la taille moyenne d'une circonscription est de 8 500 habitants. Mais si les aires urbaines tendent à avoir de plus importantes concentrations de population, la population des espaces ruraux est, elle, davantage dispersée. Or la méthode de standardisation ne prenait pas en compte la variation de la taille de ces unités territoriales (Morphet, 1992).

De plus, la pondération des variables ne reflétait pas de manière pertinente ou scientifique les différentes causes ou les risques associés à la pauvreté ou à la « crise ». Lorsque l'on pondérait les critères, c'était d'une manière arbitraire comme le doublement de la variable chômage, censée refléter l'importance de l'économie en termes d'effets sociaux. De même, la synthèse des variables en un seul indice a miné tout effort de tirer des bilans thématiques ou approfondis de la politique menée.

Au cours des années 1980 et 1990, la Grande-Bretagne a développé une série de solutions alternatives pour mesurer la pauvreté. Cependant, il s'agissait généralement de simples variations sur un même thème. Différents indicateurs étaient combinés et on tentait parfois de distinguer la pauvreté matérielle de la pauvreté sociale. Des innovations ont commencé à émerger comme l'utilisation des données d'enquêtes afin de pondérer le poids des variables issues du recensement (Gordon et Pantazis, 1995). Cependant, cette pondération plus fine n'apparaissait pas dans le nouvel indice gouvernemental (indice des « modes de vie locaux ») qui devait permettre d'identifier les espaces de pauvreté et de répartir les subventions de la régénération urbaine (*Single Regeneration Budget, SRB*).

## L'indice des modes de vie locaux (*index of local conditions*)

Le ministère de l'Équipement a développé une approche plus technique pour mettre à jour son indice en commandant des équipes de recherche des universités de Manchester et de Newcastle. Le choix des indicateurs qui permettent de produire l'indice devait aborder les principales dimensions de la pauvreté. Ces indicateurs étaient faciles à comprendre et ne se recoupaient pas (DOE, 1994). Par exemple, l'analyse factorielle de nombreuses variables a permis d'identifier une sous-population d'indicateurs du recensement de 1991 qui permettent d'expliquer la majeure partie de la variation en termes de pauvreté dans sa dimension spatiale. Cette recherche préalable a permis d'éliminer les doublons (deux variables qui mesurent le même phénomène) et d'obtenir ainsi le meilleur ensemble de variables pour la construction de l'indice. Notons que les mesures « indirectes » de la pauvreté (familles monoparentales, retraités et groupes ethniques) furent retirées du calcul de l'indice. En effet, l'exclusion des ces « groupes à risques » se justifiait par le fait que les membres de ces groupes seraient repérés par des indicateurs plus directs tels que le chômage ou l'assistance financière (*income support*).

La force de l'indice des modes de vie locaux résidait dans la hiérarchie des échelles spatiales permettant la mesure de la pauvreté : la collectivité locale (district), la circonscription électorale (*ward*) et l'îlot (*enumeration district*). Un indice synthétique a été produit à l'échelle du district (mesure le degré de la pauvreté) alors que l'étendue (nombre de *wards* parmi les plus pauvres à l'échelle nationale) et la concentration de la pauvreté (pourcentage de la population d'un district dans les *wards* les plus pauvres à l'échelle nationale) mesurent différents aspects de la concentration et la vulnérabilité à la pauvreté.

L'indice devait aller au-delà du simple exercice technocratique. Si cet indice cherchait à déter-

miner les décisions en matière de dépenses gouvernementales, le ministère de l'Équipement devait créer le consensus maximum autour de celui-ci. En effet, les questions de mesure et de prospective, considérées comme un exercice technique, représentent aussi un exercice éminemment politique. Du point de vue des autorités locales, le « meilleur » indice est celui qui place la localité « en haut de la liste », c'est-à-dire en position d'obtenir le maximum de financements. Ont été alors développées une convention détaillée ainsi qu'une stratégie de consultation qui ont permis de discuter des premières propositions entre les autorités locales, les agences gouvernementales et les autres partenaires dont les associations locales. Cet exercice démocratique et technocratique correspond à une avancée certaine par rapport au « Z score » de 1981.

Cependant, les problèmes inhérents à l'indice des conditions de vie locales demeurent : il n'y a pas de validation extérieure de l'indice par un autre modèle de la pauvreté. Par exemple, on n'a pas eu recours aux données de niveau micro pour s'assurer des facteurs les plus prégnants au niveau des ménages et de l'impact du lieu de vie dans l'expérience de la pauvreté. Par conséquent, aucune variable ne fut pondérée, et un degré élevé d'autocorrélation spatiale a été constaté. Alors qu'un indicateur de pauvreté environnementale a été mesuré par la variable proxy « enfants qui logent en appartement », cette variable a biaisé les résultats qui portent sur Londres : à Londres, une part importante de la typologie urbaine est composée d'appartements, et une forte proportion d'enfants habitent alors en appartement, quel que soit leur statut social. Ainsi, un tiers des *wards* les plus pauvres étaient localisés à Londres, selon l'indice des conditions de vie locales, alors que des mesures indépendantes menées par Lee, Gordon et Murie (1995) à partir des travaux de Carstairs et Morris (1991), et de ceux de Forrest et Gordon (1994) concluent qu'entre 13% et 22% des *wards* les plus pauvres se situent à Londres.



## L'indice de la pauvreté multiforme (*index of multiple deprivation*)

Une approche différente de la mesure de la pauvreté a été initiée à la fin des années 1990, suite aux critiques portées à l'encontre de l'indice des modes de vie locaux et aux changements de la politique de renouvellement urbain. L'« *Office of Deputy Prime Minister* » (ODPM), nouveau ministère qui s'est vu attribuer les domaines de la politique urbaine et de la planification, a commandé un nouvel ensemble d'indices avec la publication, en 2000, de l'indice de la pauvreté multiforme. L'indice a d'abord été construit par une équipe de l'université d'Oxford qui l'a depuis mis à jour et revu en 2004 (IMD 2004).

L'indice de 2004 comprend sept domaines de la pauvreté (revenus, emploi, santé, éducation, accès au logement et aux services, cadre de vie et insécurité). Chaque domaine compte plusieurs indicateurs proxy, renvoyant eux-mêmes à un thème. Cette approche permet de décomposer l'indice selon les thèmes des politiques publiques et de mettre en lumière les principales caractéristiques locales de la pauvreté. Par exemple, l'arrondissement londonien d'Hackney était l'autorité locale la plus pauvre d'Angleterre selon le classement des scores moyens de chaque thème. Cependant, la pauvreté en termes de revenus et d'emploi était moins forte que dans les autorités métropolitaines du Nord et des Midlands comme à Birmingham qui a atteint le taux le plus élevé en matière de pauvreté mesurée par les revenus et le chômage.

L'indice de 2000 et celui de 2004 pondèrent tous deux leurs variables pour mieux refléter le risque propre à chaque thème. Notons que ces pondérations s'inspirent de la littérature scientifique et des arguments qu'elle avance sur l'impact des bas salaires et de l'accès à l'emploi sur la façon dont la pauvreté se constitue. Les salaires et l'emploi comptaient alors pour 45% du poids de

l'ensemble des variables, l'éducation et la santé pour 27% et le reste des variables pour les 28% restants. Des coefficients de pondération ont récemment été utilisés en expérimentant des méthodes variées (CLG, 2007). CLG (2007) a aussi identifié des moyens d'améliorer la précision de la mesure de la pauvreté à l'échelle du ménage, tout en s'attachant à d'éventuels ajustements pour prendre en compte les effets de cumul au niveau de l'individu.

## La fonction des espaces de pauvreté

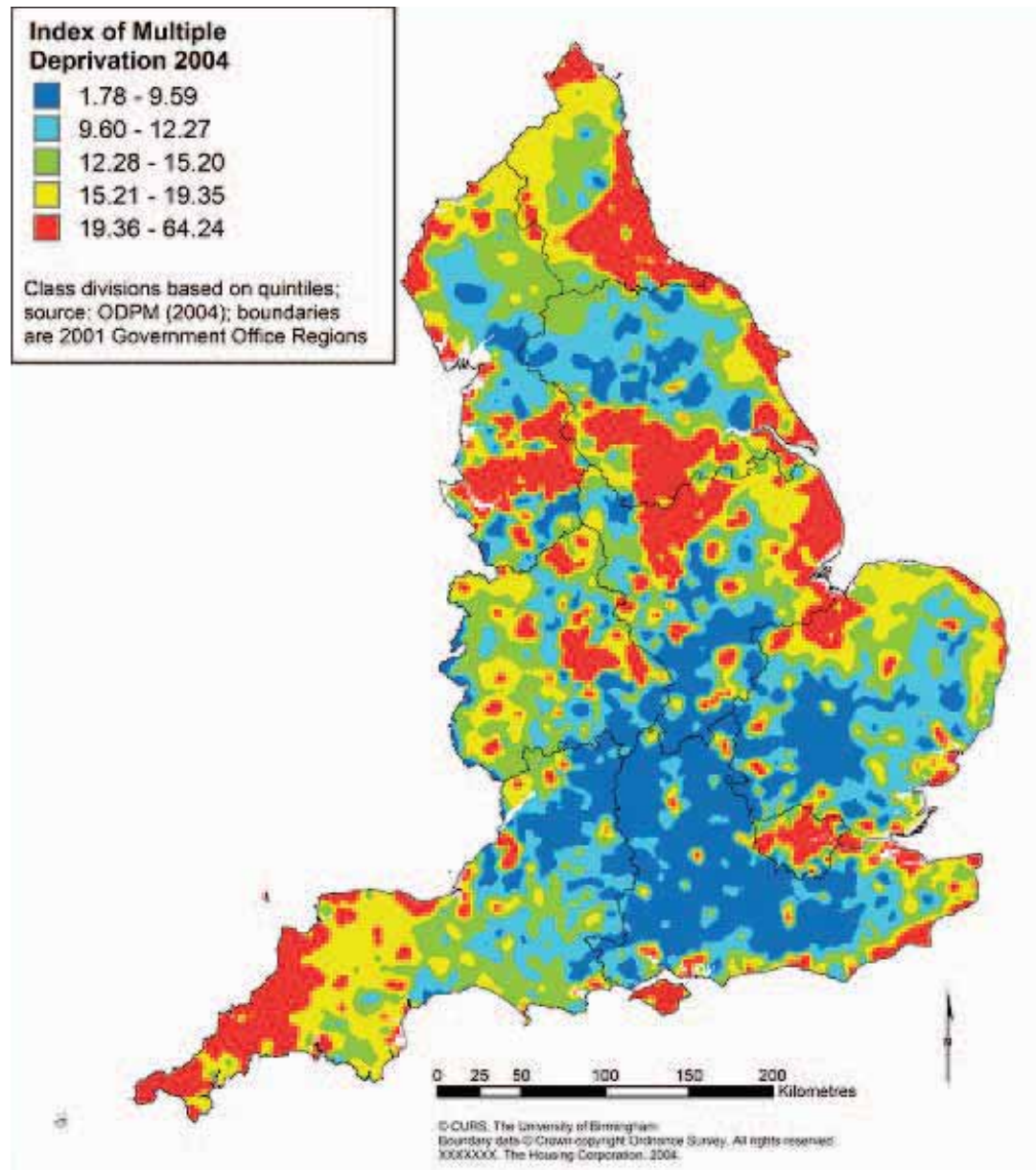
Depuis trente ans, un gros effort a été consenti en Grande-Bretagne pour construire des indices de pauvreté. Néanmoins, la cartographie de la pauvreté reste sensiblement la même quand bien même on utiliserait des méthodes statistiques et utiliserait plusieurs variables pour identifier les espaces les plus pauvres (Gordon et Forrest, 1995, p. 5). Lee, Ferrari et Murie (2007)<sup>1</sup> ont ainsi montré que les espaces les plus pauvres du pays en 1981 étaient sensiblement les mêmes en 2001 (figure 1). Il s'agit des vieilles zones industrielles du Nord et des Midlands ainsi que des secteurs centraux de Londres.

À l'échelle des collectivités locales (*authority district level*), 52 districts sur les 71 possibles sont classés parmi les plus pauvres à chacune des années du recensement (1981, 1991 et 2001)<sup>2</sup>. Trente-six districts supplémentaires sont classés parmi le quintile des districts les plus pauvres au moins une fois parmi les trois périodes de recensement. Les arrondissements londoniens sont clairement inscrits dans cette liste, mais on remarquera aussi ceux du nord-ouest, du nord-est de l'Angleterre et des Midlands de l'Ouest.

1. Lee et al. (2007) ont pris en compte trois périodes de recensement (1981, 1991 et 2001) et utilisé un nombre important de variables auxquelles on a appliqué les mêmes méthodes de standardisation et stabilisé les limites géographiques, entre 1981 et 2001.

2. Les 71 districts correspondent aux 20% les plus pauvres de l'ensemble des districts.

Figure 1: Index of Multiple Deprivation 2004



**Tableau 1 : Quintile supérieur de la pauvreté au niveau des collectivités locales pour chaque année du recensement**

GO Region	Local Authority District
East	Luton UA
	Corby
EM	Leicester UA
	Lincoln
London	Nottingham UA
	Barking and Dagenham
	Brent
	Camden
	Ealing
	Greenwich
	Hackney
	Hammersmith and Fulham
	Haringey
	Islington
	Kensington and Chelsea
	Lambeth
	Lewisham
	Newham
	Southwark
	Tower Hamlets
Waltham Forest	
Wandsworth	
Westminster	
YH	Bradford
	Doncaster
	Kingston upon Hull; City of UA
	Sheffield
NE	Easington
	Gateshead
	Hartlepool UA
	Middlesbrough UA
	Newcastle upon Tyne
	South Tyneside
Sunderland	
NW	Blackburn with Darwen UA
	Blackpool UA
	Bolton
	Burnley
	Knowsley
	Liverpool
	Manchester
	Oldham
	Preston
	Rochdale
Salford	
SE	Slough UA
	Birmingham
WM	Coventry
	Sandwell
	Stoke-on-Trent UA
	Walsall
	Wolverhampton

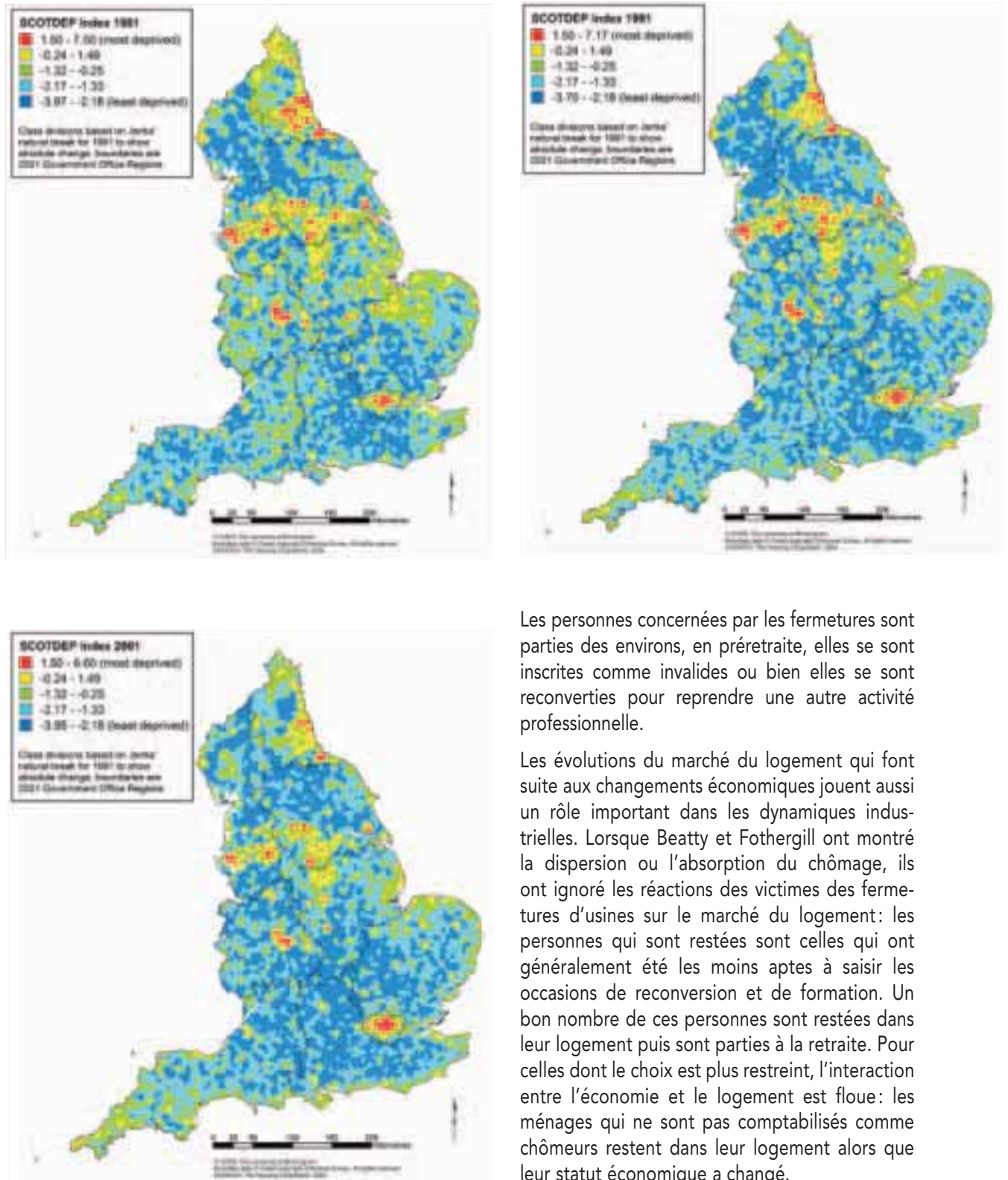
L'analyse pointe un ensemble stable de collectivités locales où les problèmes de pauvreté sont structurels. Néanmoins, elle n'indique pas que les mêmes personnes restent pauvres dans un laps de temps long. Elle souligne, par contre, le rôle et la fonction économique joués par certains quartiers qui attirent de la main-d'œuvre immigrée ou des quartiers dont le rôle est de loger les ménages au début de leur carrière résidentielle quand leurs ressources et leurs finances sont les plus faibles. Cependant, l'image n'est pas totalement statique, même à un niveau géographique agrégé. Par exemple, on constate, en Angleterre, un mouvement sensible de la distribution géographique de la pauvreté vers les zones littorales et les lointaines zones rurales du sud-ouest de l'Angleterre entre 1981 et 2001 (figure 2).

En 1981, près des trois quarts (71,4%) des collectivités locales les plus pauvres étaient classées dans les catégories «Mines et industries» ou «Villes et services»<sup>1</sup> (Lee et al., 2007). En 2001, la part de ces catégories a décliné et compte pour moins des deux tiers (61,4%) des collectivités les plus pauvres. La catégorie «Mines et industries» passe de 34,3% (24 unités) à 17,1% (12 unités). La majeure partie des autorités locales restantes est localisée dans la région du nord-est de l'Angleterre. Les espaces miniers du Nord et des Midlands font aujourd'hui place aux collectivités locales où se développe une relative pauvreté comme Eastbourne, Southampton et Hastings, villes littorales du sud de l'Angleterre.

La raison sous-jacente de ce changement – entre autres nombreux facteurs – est le déplacement de population qui résulte de la fermeture de mines et du déclin des grands centres industriels. Grâce à l'enquête sur le marché du travail (*Labour Market Account*) qui permet de mesurer les flux d'emplois des espaces miniers en crise, Beatty et Fothergill (1996) ont trouvé que le taux de chômage baisse en fonction de la fermeture massive de mines.

1. Voir les sept classifications d'espaces selon le recensement : [www.statistics.gov.uk/about/methodology\\_by\\_theme/area\\_classification/default.asp](http://www.statistics.gov.uk/about/methodology_by_theme/area_classification/default.asp)

Figure 2: Évolution relative de la pauvreté, indice SCOTDEP 1981-2001 (base 1981)



Les personnes concernées par les fermetures sont parties des environs, en préretraite, elles se sont inscrites comme invalides ou bien elles se sont reconverties pour reprendre une autre activité professionnelle.

Les évolutions du marché du logement qui font suite aux changements économiques jouent aussi un rôle important dans les dynamiques industrielles. Lorsque Beatty et Fothergill ont montré la dispersion ou l'absorption du chômage, ils ont ignoré les réactions des victimes des fermetures d'usines sur le marché du logement: les personnes qui sont restées sont celles qui ont généralement été les moins aptes à saisir les occasions de reconversion et de formation. Un bon nombre de ces personnes sont restées dans leur logement puis sont parties à la retraite. Pour celles dont le choix est plus restreint, l'interaction entre l'économie et le logement est floue: les ménages qui ne sont pas comptabilisés comme chômeurs restent dans leur logement alors que leur statut économique a changé.

## Le rôle du logement et de l'économie

Ces résultats de recherche soulignent le besoin d'observer les impacts économiques et leurs conséquences sociales pour distinguer les espaces de pauvreté ainsi que leurs dynamiques. Au cours des dix dernières années, on assiste, en Grande-Bretagne, à une prise de conscience croissante des dynamiques du marché immobilier et de leurs impacts sur les évolutions de la pauvreté et des conditions de vie (Lee et Murie, 1997; Lowe, Spencer et Keenan, 1999; Pawson et Bramley, 2000; Nevin et al., 2001; Lee et Nevin, 2003; Lee et Murie, 2004; Cole et Nevin, 2004). Ces études insistent sur les liens entre les marchés du logement et l'économie ainsi que sur l'identification d'espaces de villes ou de régions qui connaissent une faible demande en logements. Dans les cas extrêmes, on relève un abandon massif de logements et des taux élevés de turn-over dans le marché du logement qui sont la conséquence de la baisse de la cohésion sociale (Lee et Nevin, 2003). Certains préfèrent parler d'évolution de la demande de logements. Ils reconnaissent l'évidence de l'abandon de logements, mais ils soulignent surtout les évolutions des préférences de certains consommateurs et le déclin de la popularité de types de propriétés ou de quartiers qui conduisent à l'inégale demande en logements. Par conséquent, la demande change plutôt qu'elle ne baisse dans son ensemble.

Cette littérature scientifique est généralement descriptive et explicative dans le sens où elle distingue un continuum d'espaces de pauvreté, des espaces de pauvreté et de cohésion aux espaces de pauvreté instables. Ces études et le développement de nouvelles méthodes de travail aident à la conception de politiques publiques qui distinguent les différentes fonctions des quartiers et qui indiquent où les problèmes peuvent survenir. Néanmoins, il n'existe toujours pas de cadre général solide qui permette de prévoir les évolutions de la pauvreté et la localisation précise des problèmes sociaux à venir. L'analyse du marché du logement s'est cependant orientée vers le champ

des politiques publiques car les politiques interviennent aujourd'hui sur le marché du logement. Les conseils du gouvernement central aux collectivités territoriales ont conduit à comprendre les marchés locaux et régionaux pour concevoir des politiques du logement et d'urbanisme efficaces afin de constituer des communautés durables (*sustainable communities*) (ODPM, 2005).

Les indices de pauvreté se sont sophistiqués au cours des dix dernières années, ce qui a contribué à une bien meilleure compréhension des dynamiques spatiales et du rôle respectif de l'économie et des marchés du logement dans ces dynamiques. Les approches les plus intégrées sont celles qui développent des méthodologies de travail qui visent à prévoir le changement social et la localisation à venir des espaces de pauvreté. De nouvelles méthodes et techniques interdisciplinaires sont alors mobilisées afin d'utiliser de façon originale les bases de données.

Les travaux de Burfitt, Lee et Tice (2006), par exemple, reposent sur les modèles de prévision des lieux de travail. Ils peuvent ainsi faire appel à un certain nombre de scénarios en matière économique et de politique publique. Ils peuvent alors prévoir différents taux de croissance économique et les transformations spatiales qui leur sont attachées. Le type et le nombre d'emplois qui résultent de ces scénarios sont alors analysés à différentes échelles (collectivité locale et quartier). Les éventuelles conséquences de l'évolution économique ont été modélisées à des échelles plus fines que celle de la collectivité locale grâce à l'analyse des types d'habitat, et du lien entre le champ économique et le mode d'occupation, le type de logement et le quartier. On peut alors proposer un « scénario sans politique publique », c'est-à-dire un scénario dans lequel la réalité serait proche de celle produite par les modèles économiques, sans aucune intervention publique en matière de logement et sur les quartiers. La méthodologie permet, par conséquent, d'établir un lien entre le logement et l'économie afin d'observer où la croissance économique se produira par rapport aux espaces de pauvreté. La figure 3 montre le schéma rési-



dentiel qui découle des évolutions économiques – la localisation des ménages comme résultat de la croissance économique – et le lien avec les grands traits de la pauvreté au sein de la région de Leeds. La carte souligne clairement la prévision d'une déconnexion géographique (*spatial mismatch*) entre les espaces de pauvreté et les espaces d'opportunité économique. Ce type d'analyse ouvre les possibilités d'un dialogue au sein des concepteurs de politiques publiques sur « comment » et « où » intervenir pour le mieux.

### **Le « passé engage l'avenir » (*path dependency*) et la ségrégation**

Les recherches citées reconnaissent le rôle crucial de l'histoire qui affecte l'économie, la demande de logements et les déconnexions géographiques qui résultent des formes de ségrégation et de pauvreté. Dans le contexte britannique, les travaux de Rex et Moore (1967) restent fondateurs. Leur étude de cas de Sparkbrook, un quartier central de Birmingham, montre que les itinéraires résidentiels des ménages pakistanais, indiens, irlandais et noirs des Caraïbes étaient déterminés par l'opacité administrative du logement social et par les attentes culturelles des récents immigrants. Les droits des locataires du logement social ont conduit à ce que les logements neufs soient réservés aux pauvres blancs méritants. Les immigrants ont alors investi les quartiers de la classe ouvrière blanche lorsque les anciens habitants se sont installés dans les quartiers de logements sociaux situés en périphérie dont la construction a été financée par l'État. La ségrégation dans les villes britanniques reflète aujourd'hui les périodes antérieures de l'immigration et les dynamiques du marché du logement, couplées au filtrage administratif que les ménages de couleur ont subi.

La ségrégation économique, telle que la montre la figure 3, persistera du fait que la croissance économique évitera les parties les plus pauvres des

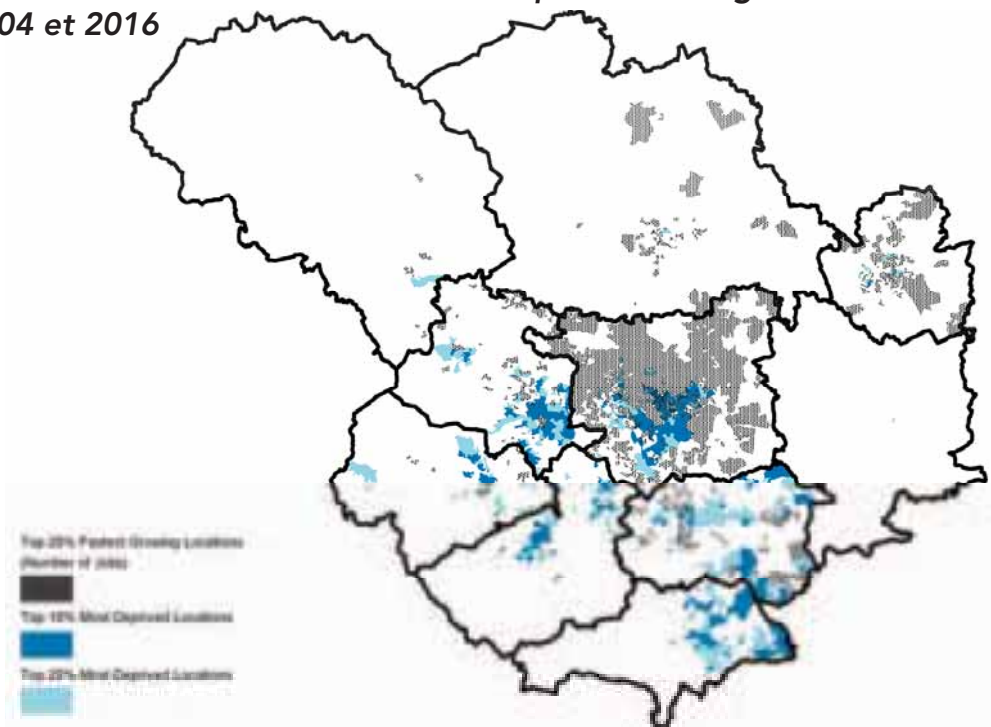
régions urbaines. Pour les ménages qui peuvent profiter du rebond économique, les espaces de pauvreté deviendront moins attractifs pour un éventuel emménagement. Des mouvements naturels sous-tendent le processus de ségrégation, qui demeure, en une certaine mesure, inévitable, comme le montre Schelling (1971).

Dans son article sur les dynamiques de la ségrégation, Schelling souligne le « point de bascule » (*tipping point*) où la majorité blanche d'un quartier quitte ce quartier quand la part d'habitants de couleur devient « trop élevée ». Le « point de bascule » de Schelling doit être situé et contextualisé. Mais ces idées ont acquis une influence majeure grâce à la mise en évidence des « préférences secondaires » (*weak preferences*) de ceux qui partagent des « dispositions semblables » (*like mindedness*), qui nourrissent les dynamiques ségrégatives. Nous devons souligner deux aspects du travail de Schelling : le premier est qu'il faut distinguer, d'une part, la ségrégation qui résulte de la pauvreté, du manque de choix et de la discrimination et, d'autre part, la ségrégation qui résulte d'individus qui expriment un désir d'endogamie sociale, ce qui relève de l'agrégation. Le second aspect demande à saisir les dynamiques et l'historicité de la ségrégation, qui se démarque de l'agrégation. C'est un préalable indispensable pour la compréhension des tensions sociales à venir et pour tout travail de prospective. Ces remarques nous mènent à souligner le besoin de combiner les méthodologies qui font appel au niveau macro et les explications de niveau micro pour mener un travail de prospective sur les espaces de la pauvreté.

### **Les approches macro et micro**

Les indices et travaux décrits précédemment sont stratégiquement utiles aux échelles nationale, régionale et urbaine. Cependant, ils restent limités pour l'analyse à une échelle fine des processus sociaux : la généralisation abusive (considérer que tous les habitants d'une zone pauvre sont démunis)

**Figure 3: Relations entre les 20% des quartiers les plus pauvres et les quartiers de forte croissance économique dans la région de Leeds entre 2004 et 2016**



est la première erreur à ne pas commettre. Puis la mobilité des habitants n'est généralement pas étudiée. On ignore alors si les habitants pauvres le restent au fil du temps.

La question du suivi longitudinal nous ramène à la discussion présentée ci-avant sur la fonction et le rôle des espaces de pauvreté. Lee et al. (2007) ont montré que les espaces de pauvreté restaient sensiblement les mêmes dans le temps, mais une microanalyse de la mobilité des habitants est nécessaire pour déterminer s'ils sont captifs ou non de ces quartiers. Des travaux de recherche ont essayé de mesurer si ce sont les mêmes habitants qui restent pauvres dans les quartiers déshérités. (Smith et al., 2004). Or ces travaux restent néanmoins limités à des études de cas et ne relèvent pas de tentatives systématiques qui cherchent à lier le suivi des évolutions géographiques à un niveau macro avec les évolutions de la localisation résidentielle des ménages qui relève du niveau micro.

Dans une perspective systématique, les autorités locales et les concepteurs de politiques publiques doivent combiner les deux approches, au

niveau macro et micro. Au-delà, il faut dégager les dynamiques de population et des quartiers et proposer un cadre dans lequel s'insère une lecture multiscale des différentes formes de capital. En effet, différents types de capitaux sont mobilisés pour produire un quartier durable qui fonctionne. «Capital» renvoie, dans ce contexte, à une large panoplie d'atouts sur lesquels un quartier peut s'appuyer. Cela inclut le capital humain et social (Putnam, 2000), productif (économie), physique (qualité environnementale et niveau de choix de logement), et symbolique<sup>1</sup> (Lee et Murie, 2003) du quartier. La combinaison de ces approches en un cadre qui synthétise ces formes de capital requiert une façon de travailler qui combine des méthodes variées (Lee et Murie, 2003; Green, Grimsley et Stafford, 2005) ainsi qu'une analyse spatiale afin de comprendre les évolutions sociales à venir qui auront des effets sur l'exclusion sociale.

1. Le capital symbolique renvoie à la façon dont le quartier est perçu et à la façon dont son histoire est localement exprimée, racontée.



## Conclusion

Suite à l'élection des gouvernements travaillistes et à leurs engagements à lutter contre l'exclusion, la Grande-Bretagne s'est clairement engagée depuis les dix dernières années (1997-2007) à produire des statistiques à l'échelle du quartier<sup>1</sup>. Cet effort fait écho à la tendance générale qui conduit à créer des politiques qui s'adosent à des statistiques et à des politiques territoriales, comme le renouvellement des quartiers, qui s'inscrit dans une politique plus large de réduction des inégalités et des différences entre les espaces. L'investissement dans les statistiques à fine échelle conduit l'analyse de l'exclusion sociale vers un projet plus approfondi et analytique. Les idées qui sous-tendent ces indices s'inscrivent dans les mentalités des responsables des gouvernements centraux et locaux et du secteur associatif.

Cette approche reste néanmoins très empirique. Elle reflète davantage le résultat des évolutions historiques qu'une prévision dynamique des évolutions à venir. Nous avons essayé, dans cet article, de montrer comment la communauté scientifique britannique, celle spécialisée dans la rénovation des quartiers et l'exclusion sociale, a commencé à introduire des éléments d'analyse des marchés immobiliers combinés à des prévisions économiques afin de présenter une image de l'évolution socio-économique plus dynamique, et qui peut être mobilisée à des fins de prospective.

Enfin, les données à l'échelle du quartier cachent de hautes variations en matière de pauvreté et de richesse quand elles sont agrégées à des niveaux géographiques plus étendus (comme celui des circonscriptions électorales). On s'essaie à la prévision, mais celle-ci n'est pas formalisée. La méthode est généralement plus informelle. Elle prend en compte une série de données quantitatives et qualitatives ainsi que la connaissance implicite de l'ensemble des responsables qui participent à la gouvernance des autorités locales britanniques. L'objectif est ici de prévoir où les problèmes peuvent survenir afin d'éviter toute escalade de conflits sociaux.

La prospective sociale va davantage combiner, à l'avenir, les mesures au niveau macro avec un niveau micro plus nuancé, quasi comportemental. Un cadre d'analyse des « capitaux » qui associe différents points de vue sur le quartier ainsi que les atouts des individus doit être associé à des statistiques et des indices qui portent sur le quartier, tout en utilisant des techniques novatrices qui prévoient les dynamiques économiques et de la population.

1. Regarder par exemple: <http://neighbourhood.statistics.gov.uk> et [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk)



## Bibliographie

- Beatty, C. et Fothergill, S., « Labour market adjustment in areas of chronic industrial decline: the case of the UK coalfields », *Regional Studies*, 1996, vol. 30, n° 7, p. 627-640 (14).
- Burfitt, A., Lee, P. et Tice, A., *Housing and Economic Growth in the Leeds City Region*, West Yorkshire Housing Partnership, Leeds, 2006.
- Burfitt, A., Lee, P. et Tice, A., *Housing and Economic Growth in the Sheffield City Region*, Sheffield, Sheffield City Council, 2006a.
- Carstairs, V. et Morris, R., « Which deprivation index? A comparison of selected deprivation indexes », *Journal of Public Health Medicine*, 1991b, vol. 13, n° 4, p. 318-326.
- CLG, *Investigating the Impact of Changing the Weights that Underpin the Index of Multiple Deprivation*, London, Department of Communities and Local Government, 2007.
- Cole, I. et Nevin, B., *The Road to Renewal: the Early Development of the Housing Market Renewal Programme in England*, Joseph Rowntree Foundation, York, 2004.
- DOE, *Information Note on Index of Local Conditions*, London, Department of the Environment, 1994.
- Ellison, N. et Burrows, R., « New spaces of (dis)engagement? Social politics, urban technologies and the rezoning of the city », *Housing Studies*, vol. 22, n° 3, mai 2007, p. 295-312.
- Gordon, D. et Pantazis, C., *Breadline Britain in the 1990s*, Joseph Rowntree Foundation, York, 1995.
- Gordon, D. et Forrest, R., *People and Places: A Census Atlas*, Bristol, Policy Press, 1995.
- Green, G., Grimsley, M. et Stafford, B., *The Dynamics of Neighbourhood Sustainability*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2005.
- Lee, P., Ferrari, E. et Murie, A., *The Changing Geography of Deprivation 1981-2004 and Implications for Housing Associations*, The Housing Corporation, London, 2007.
- Lee, P. et Murie, A., *Poverty, Housing Tenure and Social Exclusion*, Bristol, Policy Press, 1997.
- Lee, P. et Murie, A., *Measuring Neighbourhood Trajectories in Understanding Processes of Social Exclusion*, 2003, report to EU – Conducting and Disseminating Research Making for a Better Understanding of Social Exclusion (VP/2001/014).
- Lee, P. et Murie, A., « The role of housing in delivering a knowledge economy », *Built Environment*, vol. 30, n° 3, 2004, p. 235-245.
- Lee, P. et Nevin, B., « Changing demand for housing: restructuring markets and the public policy framework », *Housing Studies*, vol. 18, n° 1, 2003, p. 65-86.
- Lowe, S., Spencer, S. et Keenan, P., *Housing Abandonment in Britain: Studies in the Causes and Effects of Low-Demand Housing*, York, Centre for Housing Policy, University of York, 1999.
- Morphet, C., « The interpretation of small area census data », *Area*, n° 24, 1992, p. 63-80.
- Murie, A., *Changing Demand*, London, The Housing Corporation, 2002.
- Nevin, B., Lee, P., Goodson, L., Phillimore, J. et Murie, A., *Changing Housing Markets and Urban Regeneration in the M62 Corridor*, Manchester, Housing Corporation, 2001.
- ODPM, *Housing Market Assessments, Draft Practice Guidance*, London, Office of the Deputy Prime Minister, 2005.
- Pawson, H. et Bramley, G., « Understanding recent trends in residential mobility in council housing in England », *Journal of Urban Studies*, vol. 37 (8), p. 1231-1259, juillet 2000.
- Putnam, R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.
- Rex, J. et Moore, R., *Race, Community and Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 1967.
- Smith, G., Noble, M., Anttilla, C., Gill, L., Zaidi, A., Wright, G., Dibben, C., et Barnes, H., *The Value of Linked Administrative Records for Longitudinal Analysis*, Report to the ESRC National Longitudinal Strategy Committee, 2004.
- Schelling, T.C., « Dynamic models of segregation », *Journal of Mathematical Sociology*, vol. 1, n° 2, juillet 1971, p. 143-186.
- Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom*, London, Allen Lane, 1979.

## Résumé

Les territoires de la pauvreté (deprivation) en Grande-Bretagne sont l'objet d'une analyse statistique complexe depuis les années 1980. Cette analyse est devenue le support pour la prévision des tensions sociales et de leur localisation potentielle. Ce travail pose ensuite des questions sur la fonction des espaces de pauvreté, et de leurs liens avec le logement et l'économie. Enfin, l'article souligne qu'il reste à constituer un cadre d'analyse systématique pour mener un travail de prospective fécond des territoires sensibles.

## Mots clés:

Territoires urbains sensibles, pauvreté, Grande-Bretagne, prospective, prévision, analyse statistique.



# Des champs à explorer pour la prospective urbaine

DIACT

## Distance spatiale, distance sociale... L'accessibilité peut-elle se substituer à la mixité ?

Yves Crozet,  
Aurélie Mercier,  
Nicolas Ovtracht

LET-UMRCNRS n° 5593

yves.crozet@let.ish-lyon.cnrs.fr

aurelie.mercier@let.ish-lyon.cnrs.fr

nicolas.ovtracht@let.ish-lyon.cnrs.fr

Le recensement de 1999 et ses prolongements récents ont montré que l'habitat périurbain se développe. De 1990 à 1999, la population des communes rurales périurbaines a progressé trois fois plus vite que celle des pôles urbains (+0,3 et +0,91% par an respectivement). Ce phénomène s'est accentué ensuite. De 1999 à 2003, les taux de croissance respectifs sont devenus +0,33 et +1,47%. Ainsi, en valeur absolue, la population supplémentaire dans les communes rurales périurbaines s'est élevée à 565 000 personnes, soit à peu près autant que dans les pôles urbains (580 000).

Ce développement de l'habitat résidentiel dans les communes rurales périurbaines est souvent relié à la hausse des valeurs foncières qui provoque un effet d'éviction. Les ménages aux ressources modestes, et notamment les familles, se trouvent contraints de s'éloigner de la ville-centre. Plus la ville est dynamique, plus se renforce la tendance à la périurbanisation, venant confirmer que la dynamique urbaine se fonde sur un double mouvement: polarisation et diffusion.

Une première question se pose alors. Le phénomène de diffusion, accentué par le développement des modes de transport rapides comme l'automobile ou le train, ne vient-il pas remettre en cause ce qui définissait la ville, à savoir la proximité, et les multiples effets d'agglomération positifs issus de la densité? La conception ancienne de la ville, ramassée sur elle-même et mixant les catégories sociales, semble obsolète à l'heure du développement d'aires métropolitaines

étalées et partiellement ségréguées. S'il devient possible d'accéder rapidement à une zone donnée de l'agglomération tout en résidant relativement loin de cette zone, des effets pervers surgissent. Les moyens de transport peuvent ainsi contribuer à faire de la ville non plus la proximité mais la distance organisée.

Évidente dans les métropoles nord-américaines, cette réalité se manifeste aussi dans les aires métropolitaines françaises et européennes. Une distance sociale s'institue entre les espaces, rendant caduc l'objectif affiché de mixité sociale. Les politiques de transport sont alors mobilisées pour remédier à cet état de fait par l'amélioration de l'accessibilité. En étudiant ce concept d'accessibilité, nous retrouverons un enseignement classique de l'histoire urbaine. Ce n'est pas tant la vitesse que la densité qui doit être privilégiée pour promouvoir l'accessibilité.

### Ville, proximité et distance

La ville est parfois présentée comme la «proximité organisée<sup>1</sup>». Raisonner ainsi permet de souligner la façon dont se conjuguent, dans l'organisation des activités urbaines, les choix de localisation et les systèmes de transport. Comme nous l'enseignent l'histoire et l'économie urbaines, la forme

1. Jean-Marie Huriot (dir.), *La Ville ou la Proximité organisée*, Anthropos, 1998.



des agglomérations et la distance moyenne qui les sépare sont fortement liées aux modes de transport en vigueur qui, les uns et les autres, organisent une certaine forme de proximité. Ainsi, l'éloignement moyen entre les villages, les gros bourgs et les villes, ce que l'on qualifiera plus tard d'armature urbaine, était adapté à la vitesse moyenne des déplacements, quotidiens, hebdomadaires, ou mensuels. Lorsque la marche dominait la scène de la mobilité quotidienne, accompagnée de la voiture à cheval pour une minorité des déplacements, la forme urbaine était compacte. La ville était dense, serrée sur elle-même. Les activités urbaines restaient à la portée d'un piéton et dès que l'on franchissait les remparts, la densité diminuait brutalement, car le monde rural reprenait ses droits.

Face à ce constat d'une ville et d'une armature urbaine en adéquation avec le système de transport, l'explication analytique donnée par des auteurs comme Lösch et Christaller est relativement simple. Dans une zone où domine une activité agricole disséminée sur un vaste territoire relativement homogène en termes de relief ou de fertilité des terres, pourquoi la répartition de la population ne tend-elle pas à devenir elle aussi homogène ? Pourquoi observe-t-on des concentrations de population, soit des villages et des villes répartis dans l'espace de façon régulière ? La réponse est assez facile à trouver si l'on se souvient du rôle premier de la ville : constituer un « lieu de rassemblement », et notamment une « place de marché » où acheteurs et vendeurs se rencontrent aisément, et régulièrement, réduisant ainsi les coûts de transaction et la collecte d'information sur les produits disponibles et leur prix.

Dans cette perspective qui vaut jusqu'à la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le village, premier degré de l'agglomération, est le lieu où chacun doit pouvoir se rendre à ses activités quotidiennes et en revenir dans la demi-journée sans dévorer l'ensemble du budget temps quotidien disponible. Si la marche est le mode dominant, avec une vitesse d'environ 5 kilomètres par heure, il est bon de ne pas avoir plus de 2,5 kilomètres à franchir afin de pouvoir faire l'aller au village et le retour en une

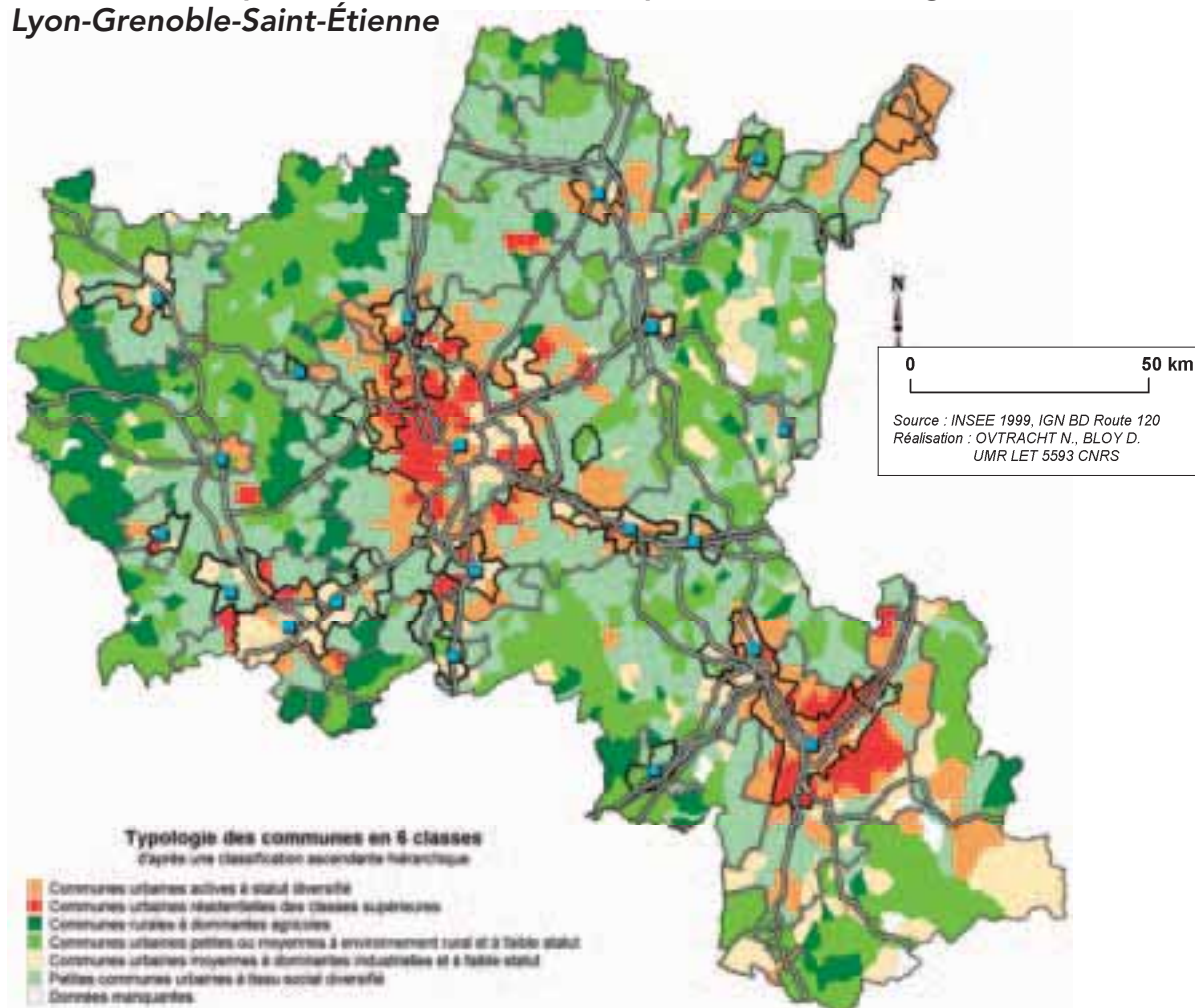
heure environ. Cette contrainte est respectée dans une armature type de villages disposés de façon à mailler l'espace par une juxtaposition d'hexagones. Une telle répartition optimise les déplacements quotidiens, lorsque le relief ou l'hydrographie n'imposent pas trop de détours.

L'armature urbaine, c'est-à-dire la distribution des agglomérations de différentes tailles dans l'espace, est également adaptée au système de transport et aux vitesses moyennes qu'il offre. L'aller et retour au bourg ou au chef-lieu se fera ici en une ou deux journées, en incluant bien sûr le temps passé sur place pour les affaires et la vie sociale et culturelle. Il s'agit donc d'une mobilité exceptionnelle.

Le plus intéressant est de constater aujourd'hui la permanence de cette distribution des populations dans l'espace alors que le train, puis l'automobile, ont profondément modifié la donne. L'accès rapide à la petite ville a progressivement imposé la fermeture des commerces et autres cafés dans la plupart des villages. Mais, sauf cas limite, lorsque l'État a maintenu une structure administrative, la population n'a pas disparu, même si son activité est de moins en moins liée au sol qu'elle occupe. Tout s'est passé comme si l'attachement à l'armature urbaine, héritée des siècles passés, avait primé. Au point que lorsque les villages et petites villes ne sont pas trop éloignés des centres urbains, ils ont connu, comme nous l'avons rappelé, un renouveau démographique inattendu que nous devons relier directement à l'émergence de l'automobile, mode de transport rapide.

Ainsi, la vitesse moyenne des déplacements influence la répartition de l'habitat dans l'espace. Alors que la ville pédestre faisait rimer accessibilité avec proximité spatiale, la ville motorisée a vu s'assouplir la contrainte qui pesait sur les localisations. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, dans les grandes agglomérations, le développement des transports urbains a permis aux faubourgs de s'éloigner des centres-villes, reposant du même coup, et diffusant, les contraintes de la rareté de l'espace et son expression économique que constitue la rente foncière. Plus récemment, la généralisation de l'automobile et l'amélioration

Carte n° 1 : La spécialisation sociale des espaces dans le triangle Lyon-Grenoble-Saint-Étienne



constante du réseau routier et autoroutier ont rendu possible l'étalement urbain. À tel point que les frontières administratives de la commune et les limites morphologiques de la zone dense n'ont aujourd'hui, généralement, plus rien à voir avec l'aire métropolitaine. Il est de plus en plus fréquent d'habiter à plusieurs kilomètres, voire à plusieurs dizaines de kilomètres de son lieu de travail, mais aussi de l'hypermarché où l'on se ravitaille ou de l'école où se rendent quotidiennement les enfants.

En abordant la mobilité comme un simple problème de transport, les politiques des années 1960-1980, essentiellement orientées vers la route, ont oublié ce qui se cachait derrière la promotion d'une vitesse accrue de déplacement: la mise en place d'une distance spatiale et sociale. L'intérêt de l'accroissement de la portée des déplacements, essen-

tiellement grâce à l'automobile, réside en effet dans la possibilité de segmenter (voire de ségréguer) les fonctions urbaines. On connaît aujourd'hui les limites des raisonnements développés dans la charte d'Athènes<sup>1</sup>. En acceptant de dissocier habitat et emploi, habitat et loisirs, ou habitat et achats, on ne met pas seulement les fonctions urbaines à distance les unes des autres, on ouvre la possibilité de mettre aussi à distance les groupes sociaux. Derrière les opportunités et les contraintes de la mobilité quotidienne se construit une ville, ou plutôt une vaste aire métropolitaine où s'aiguisent la spécialisation sociale des espaces. Comme le

1. Comme le fait remarquer M. Wiel, Le Corbusier pensait que le développement de la vitesse était le facteur clé de la nouvelle donne urbaine.

montre la carte n° 1, que ce soit en ville ou dans la proche et la lointaine périphérie, des mécanismes d'appariement social sont à l'œuvre. Les communes sont de plus en plus socialement typées.

Pour bien comprendre les mécanismes à l'œuvre, transportons-nous quelques instants dans une ville d'Amérique du Nord. À New York comme à Toronto, à San Francisco comme à Washington, le visiteur européen est frappé par la disposition spatiale, et sociale, des villes nord-américaines. Dès qu'il s'écarte un peu du quartier des affaires, le *Central Business District* (CBD), il se retrouve dans des quartiers pauvres, ou de véritables *no man's land*. Quelles sont les raisons de cette évidente fracture urbaine, dont le ghetto est l'illustration la plus ancienne ?

Une réponse parmi d'autres réside dans l'automobile et la vitesse des déplacements. La question de la mobilité des personnes n'a pas été abordée en Amérique du Nord comme une question urbaine mais simplement comme une question de transport. À ce titre, tout a été fait pour faciliter l'accès automobile au CBD. Les autoroutes urbaines, en rocades et pénétrantes, ont été multipliées, parfois sur plusieurs niveaux, orientant de façon automatique le choix des individus vers un accroissement de la mobilité<sup>1</sup>. Dans la mesure où il est possible de rejoindre rapidement le CBD depuis la périphérie, il est très tentant de dissocier emploi et habitation. Ceux qui ont accès à la vitesse automobile vont aller résider en (lointaine) périphérie pour bénéficier d'un cadre de vie plus agréable et choisir un environnement social adapté à leur milieu. Thomas Schelling<sup>2</sup> a bien montré comment les ghettos se constituaient d'abord du fait du départ des populations les plus favorisées.

1. Dans les villes américaines, peu denses et largement équipées en voies routières, la vitesse moyenne de déplacement est supérieure à ce qui prévaut en Europe. Mais le résultat paradoxal de cette vitesse accrue est que les Américains parcourent des distances quotidiennes plus importantes et passent plus de temps chaque jour dans les transports motorisés. La vitesse, destinée à faire gagner du temps, pousse plutôt à consacrer plus de temps au transport pour profiter des possibilités accrues offertes par la vitesse.

2. Thomas Schelling, *La Tyrannie des petites décisions*, PUF, collection « Sociologie », 1980.

S'il est nécessaire de souligner la différence, manifeste, entre villes américaines et villes européennes, n'oublions pas pour autant que les mêmes facteurs sont à l'œuvre de part et d'autre de l'Atlantique. Les métropoles européennes ont aussi été touchées par l'étalement urbain. L'habitat pavillonnaire continue à se développer en périphérie et les effets d'éviction consécutifs à l'accroissement rapide des valeurs foncières en centre-ville pourraient ne pas empêcher une certaine américanisation des villes européennes, c'est-à-dire la sacralisation de la distance organisée, spatialement et socialement. Cette tendance prend toutefois une forme spécifique. Dans de nombreuses villes européennes, les centres-villes conservent et même développent leur caractère résidentiel. À tel point que l'accent mis sur la protection et le développement des centres-villes les transforme en véritables « parcs d'attractions urbains » qui se retrouvent confrontés à quelques menaces.

– La première d'entre elles serait de transformer le centre uniquement en zone touristique et commerciale. Ainsi, les rues piétonnes du centre de Lisbonne voient se multiplier les logements vides au-dessus des commerces. Le centre-ville n'est plus alors qu'un centre commercial bien desservi par les transports en commun, une place de marché, mais seulement cela.

– La seconde menace, symétrique de la précédente, se résume par le terme anglais de « *gentrification* ». Ayant attiré une population de résidents aisés et jaloux de leur tranquillité, le centre-ville, comme certaines zones pavillonnaires désertées par les enfants devenus grands, devient quasiment un musée où tous les mouvements sont bannis, ceux des voitures comme ceux liés à l'activité des commerces.

– Même si le centre-ville réussit à combiner harmonieusement les activités économiques et résidentielles, il va devenir tellement attractif que les prix de l'immobilier vont grimper. C'est alors que la ségrégation sociale se renforce. La plupart des villes françaises connaissent aujourd'hui un tel phénomène. Il devient de plus en plus difficile de

se loger en centre-ville pour les ménages disposant de revenus faibles ou moyens.

– Mais par là même surgit une autre difficulté, qualifiée par Jean Varlet d'«enclavement fonctionnel urbain». La présence d'un nombre d'emplois relativement élevé dans la ville-centre, et notamment au centre-ville, provoque chaque jour des mobilités pendulaires importantes, à tel point qu'en heure de pointe le temps d'accès en automobile au centre depuis la périphérie croît d'autant plus que les vitesses diminuent. Les habitants de l'aire métropolitaine grenobloise et lyonnaise connaissent bien ce problème. Chaque matin, il faut compter 30 à 60 minutes pour franchir ce nouvel «octroi temporel» que représente la congestion routière. Avec, en outre, un important coefficient d'incertitude. Un accident de la circulation ou une perturbation climatique peuvent engendrer des retards très importants pour les automobilistes.

Au bout du compte, nous nous retrouvons loin de la proximité organisée. En se mettant à distance du centre-ville, pour échapper partiellement à la rente foncière et/ou pour bénéficier d'un environnement social «apaisé», les habitants du périurbain sont concrètement mis à distance. Il s'agit plus souvent d'une distance temps que d'une pure distance kilométrique, mais elle n'en est pas moins douloureuse pour ceux qui la vivent. Les programmes d'activité sont soumis à de forts aléas et contraintes consécutifs à la congestion routière. Pour y échapper s'impose la nécessité de réorganiser son emploi du temps pour utiliser les voiries en dehors des périodes de pointe. À ce coût temporel s'est ajouté depuis le début des années 2000 la hausse du prix des carburants, facteur aggravant le coût de la distance. Si l'on ajoute à cela le fait que les zones périurbaines, de moindre densité, ne sont pas favorables au développement des transports en commun, alors même que s'y développent des zones d'emploi dotées d'horaires atypiques (entrepôts logistiques, ateliers fonctionnant en continu...), on comprend que la question de la distance spatio-temporelle devienne cruciale dans les grandes agglomérations. Elle se double d'interrogations sur la distance sociale, dont témoignent les débats sur la carte scolaire. Le fait de

devoir choisir une école liée à son lieu d'habitation révèle une certaine forme d'assignation à résidence, laquelle est encore plus nette dans les quartiers d'habitat social, désertés par les classes moyennes et où se retrouvent confinés des populations pour partie marginalisées, ne serait-ce que par leur moindre accès à l'automobile.

## L'accessibilité comme substitut à la mixité ?

En rendant possible une «culture de la distance», spatiale et sociale, la ville automobile est donc confrontée à de multiples défis qui se résument dans la notion de durabilité. La question ne peut plus être traitée comme une simple question de transport. Ce n'est pas la programmation de nouvelles infrastructures, routières ou ferroviaires, ni la mise en place d'un péage, ni le raffinement des cartes d'abonnement aux transports en commun, ni la suppression de la carte scolaire qui vont à eux seuls régler le problème. La question clé est : comment éviter que la culture de la distance en vienne à remettre en cause le principe de l'urbanité ?

Pour cela, une première étape, déjà bien entamée dans les villes d'Europe, a consisté à limiter la vitesse automobile dans le centre-ville, revalorisant ainsi les aménités propres aux zones denses. Mais à l'échelle d'une agglomération où l'automobile conserve un rôle clé, il ne s'agit pas de revenir à l'idéal type de la ville pédestre. Si la ville doit, comme à l'époque de la marche à pied dominante, rester le lieu de la proximité organisée elle doit le faire en tenant compte de l'existence de nouveaux modes de transport, trois à quatre fois plus rapides et même beaucoup plus dès que l'on s'éloigne des centres-villes<sup>1</sup>. De ce fait, il ne faut plus concevoir le fait urbain au singulier mais au pluriel. Ce qui va compter n'est pas seulement la présence d'un

1. La vitesse commerciale d'un tramway est inférieure à 20 km/h. Dans les centres-villes, les voitures se déplacent en journée à une moyenne qui ne dépasse pas 15 km/h. Mais en périphérie, cette valeur se rapproche de 60 km/h.



centre-ville attractif, mais l'accessibilité entre les différentes zones de l'aire métropolitaine. Étant donné que les villes se présentent de plus en plus comme une juxtaposition d'espaces aux vocations différentes, il est indispensable que le passage de l'un à l'autre soit commode, ce qui ne signifie pas rapide. À la différence de la ville morcelée où l'automobile éloigne les individus et les groupes sociaux à la mesure même de la vitesse moyenne qu'elle offre, la ville durable du XXI<sup>e</sup> siècle doit organiser l'accessibilité pour conserver une certaine proximité spatio-temporelle et sociale.

À la suite des travaux de Hanson (1959) ou Kœnig (1974), les économistes et géographes ont pu développer des indicateurs d'accessibilité, pour un point quelconque de l'espace, par une certaine combinaison de la densité et de la vitesse.

La densité renvoie à la quantité relative d'opportunités (emplois, nombre d'habitants, de commerces, d'établissements scolaires...) que recèle une zone donnée, celle qui est accessible dans un temps de parcours considéré comme acceptable, par exemple une heure par jour aller et retour.

La vitesse est une composante clé du coût généralisé de déplacement, lequel associe le coût monétaire et la valeur du temps passé dans les transports. Plus cette valeur du temps progresse, et plus la vitesse occupe un poids important dans le coût généralisé. D'autant plus que l'amélioration de la vitesse augmente mécaniquement l'espace accessible et donc le nombre d'opportunités.

La formalisation rigoureuse de l'accessibilité explique pourquoi les politiques publiques ont été et sont encore aimantées par les gains potentiels de vitesse des nouvelles infrastructures de transport. Une autoroute, ou l'élargissement d'une route nationale, font faire à l'accessibilité un véritable bond. La zone accessible, et donc l'univers de choix, pour se loger ou pour chercher un emploi, s'étendent sensiblement dès que l'on se dote de modes de transport rapides. Mais comme

nous l'avons rappelé, cette tendance se heurte à deux difficultés. La première est qu'elle accroît les distances, sociales et spatiales, la seconde est qu'elle accentue tendanciellement les phénomènes de congestion, notamment pour l'accès aux zones denses. Il n'est donc pas surprenant que, dans ces zones denses, les politiques publiques aient connu une inflexion majeure. Sans négliger les enseignements de la notion d'accessibilité, tout s'est passé comme si les élus avaient cessé de tout miser sur la vitesse, pour se tourner, d'une part, vers la densité et, d'autre part, vers la fiabilité.

En développant des modes relativement lents comme le tramway, les nouvelles politiques de mobilité ont proposé aux habitants de reconsidérer leur propre vision de l'accessibilité. Plutôt que de se polariser sur la vitesse, et la distance qu'elle autorise, les habitants sont invités à réfléchir aux avantages de la densité et d'une certaine proximité. On se tourne donc vers une redensification des zones traversées par les nouvelles lignes de tramway. Symétriquement, la vitesse moyenne des automobiles en zone urbaine a été ralentie. Pour des raisons de sécurité routière et d'environnement, mais surtout pour mettre fin à la spirale qui fait qu'un investissement routier additionnel se traduit en peu de temps par un trafic supplémentaire qui ne résout pas l'enclavement fonctionnel urbain puisqu'il accentue la périurbanisation. Même si les habitants et les commerçants se sont montrés incrédules au départ, les expériences se sont multipliées en même temps que se répandaient les travaux de Marc Wiel expliquant pourquoi la vitesse est l'ennemie des zones urbaines denses.

Aujourd'hui, les mesures volontaires de réduction des vitesses automobiles sont limitées aux centres-villes. Si une réduction se manifeste dans les zones périurbaines, c'est par la simple progression des trafics sur des infrastructures qui se développent peu. La question demeure donc posée de l'articulation entre milieux urbains (denses) et périurbains (moins denses).

L'erreur serait ici de fustiger le mouvement même de périurbanisation. Comme nous l'avons vu,



celui-ci est plus ou moins inévitable. C'est la dynamique même de la rente foncière en centre-ville qui en est à l'origine. Et plus les politiques de centre-ville sont un succès (croissance du nombre d'habitants et du nombre d'emplois), plus se renforce le phénomène de polarisation de l'activité et de diffusion de l'habitat. Il ne faut donc pas se lancer dans une logique de contrainte forte sur les lieux de résidence, mais faire de la question de l'accessibilité, et de son évolution future, une connaissance commune.

– Si nous nous intéressons aux centres-villes, nous pouvons considérer que les politiques de mobilité sont désormais explicites et comprises par le plus grand nombre. Par différentes méthodes (péage, tarification dissuasive du stationnement des non-résidents, réduction des vitesses maximales...), la circulation automobile est stabilisée, voire réduite et la population est invitée à utiliser le réseau de transports en commun.

– Si nous nous penchons sur les déplacements de périphérie à périphérie, l'automobile reste le mode le plus adapté, pour la collectivité comme pour les individus. Même s'il est parfois possible de développer certains transports collectifs «à la demande», la massification nécessaire à un minimum de pertinence des transports en commun n'est pas au rendez-vous. Mais dire que l'automobile reste dominante ne doit pas cacher les évolutions majeures à l'œuvre sur le réseau routier. Même sur le réseau local, les limitations de vitesse se font et se feront encore sentir. Il est clair pour tous que les années à venir ne connaîtront pas de croissance des vitesses moyennes des déplacements en voiture particulière. Il va être nécessaire de le dire.

– Pour les axes reliant communes périphériques et ville-centre, en renouant avec les hypothèses de la conjecture de Mogrige<sup>1</sup>, nous découvrons que

l'amélioration de l'accessibilité va de plus en plus passer par l'usage des modes de transport collectifs. Les restrictions à la vitesse automobile vont déborder du centre-ville pour se manifester également dans les relations entre centre et périphérie. À l'heure où d'année en année se développe la congestion routière aux portes des agglomérations, seuls des transports en commun en site propre<sup>2</sup> peuvent garantir aux usagers une certaine fiabilité du temps de parcours. Nous sommes donc dans la même logique d'accessibilité que celle qui prévalait au cours des années 1970, quand l'automobile semblait devoir accaparer la très grande majorité des déplacements. Mais aujourd'hui, sauf mise en place d'un péage très dissuasif, comme à Londres, les gains de temps (vitesse et fiabilité) ne peuvent être obtenus que dans le domaine des transports en commun.

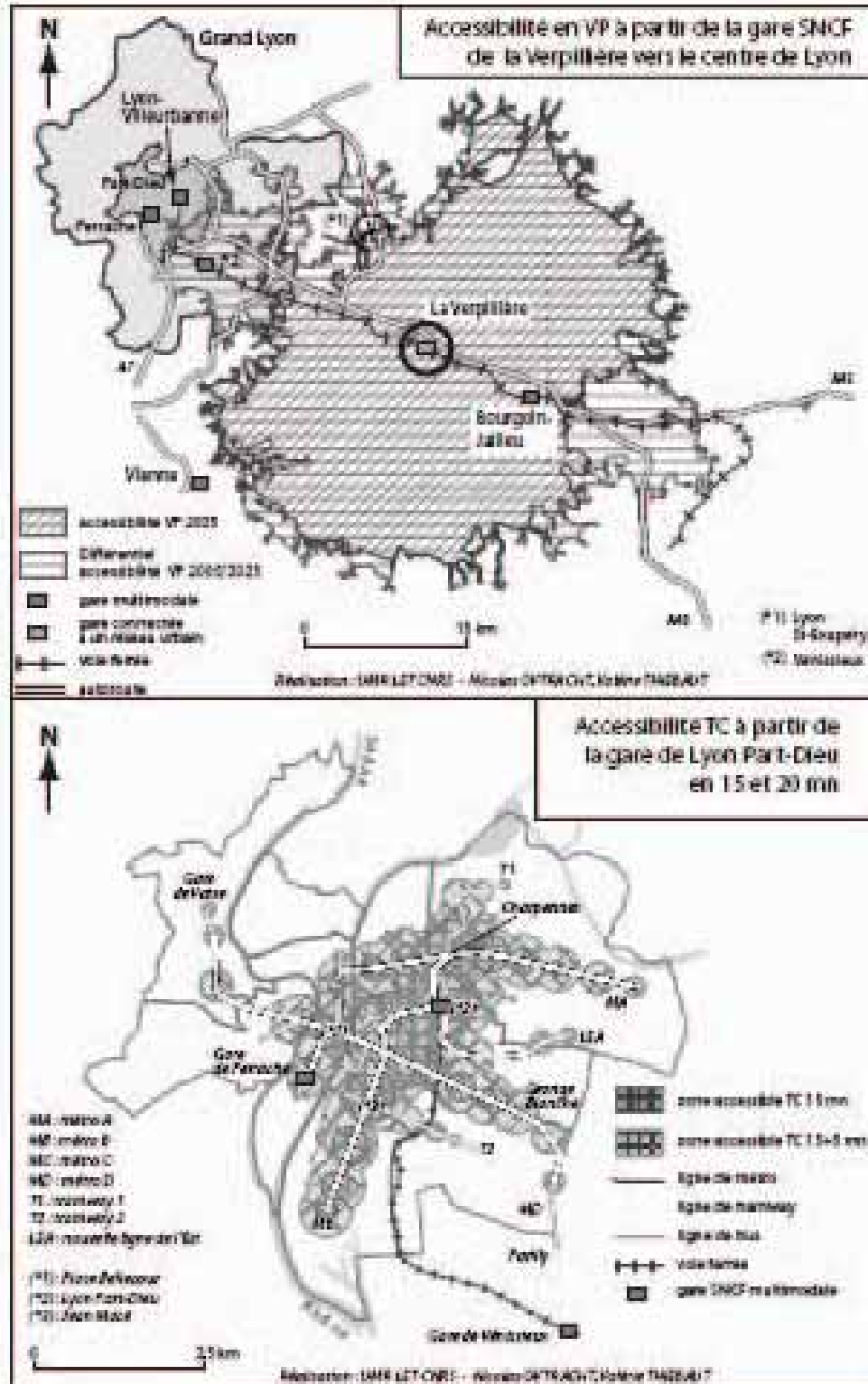
Les politiques urbaines et, singulièrement, les politiques de mobilité vont donc devoir sensibiliser la population à cette question de l'accessibilité. La définition rappelée plus haut, appliquée à un système d'information géographique dûment constitué, peut nous y aider grandement comme le suggèrent les cartes ci-dessous.

– La première montre la zone accessible en 45 minutes, en automobile et en heure de pointe, depuis une commune périphérique de l'agglomération lyonnaise: La Verpillière. Les hachures horizontales représentent la zone telle qu'elle est aujourd'hui. On remarque que la congestion ne permet pas d'accéder au centre de Lyon. Les hachures obliques révèlent ce que pourrait devenir cette accessibilité à l'horizon 2025 si les vitesses moyennes diminuent, phénomène très probable puisqu'il n'est pas prévu d'élargir les routes et autoroutes. En comparant ces zones,

1. L'Anglais Mogrige a expliqué dans les années 1970 pourquoi, en zone urbaine, tout investissement routier a tendance à dégrader tendanciellement les vitesses moyennes des automobiles, car l'offre d'infrastructure stimule la demande au-delà de ce que permettent les nouvelles capacités, tout en conduisant dans le même temps à une dégradation de l'offre en transports en commun.

2. Le site propre peut être de forme innovante et légère. Ainsi, la ville de Grenoble est maintenant desservie par des bus express qui utilisent les bandes d'arrêt d'urgence des autoroutes urbaines, offrant une vitesse moyenne très supérieure aux automobiles, fortement ralenties sur les voies de circulation normales.

Carte n° 2:



l'idée d'une peau de chagrin de l'accessibilité automobile s'impose.

– L'autre carte montre ce qu'est aujourd'hui, depuis la gare de la Part-Dieu, l'accessibilité en transport en commun. Sachant qu'il y a 20 minutes de train entre les gares de La Verpillière et de Lyon Part-Dieu, et en comptant un temps de rabattement sur la gare de 5 à 10 minutes, on voit qu'il est possible, en 45 minutes et en heure de pointe, de rejoindre le centre de Lyon depuis cette commune périphérique, et même de s'y déplacer en transport en commun. Dans la mesure où l'on se trouve dans une zone dense, il est possible d'améliorer très sensiblement l'accessibilité globale en améliorant un peu la vitesse du train. En gagnant 5 minutes sur le voyage en train, et en réinvestissant ce gain dans les déplacements (en transport en commun ou à pied) au sein de la ville-centre, les gains d'accessibilité sont manifestes.

Les politiques publiques doivent tenir compte de cet état de fait. Elles ne peuvent plus s'épuiser à maintenir l'accessibilité automobile sur des espaces toujours plus vastes. Elles doivent au contraire, en articulation avec les politiques déjà conduites dans les villes-centres des agglomérations pour développer les transports en commun, se soucier de favoriser l'amélioration de l'accessibilité en transport en commun pour les relations centre/périphérie. Cela maintiendra dans la ville-centre la présence concomitante d'emplois et de résidents, tout en évitant la coupure spatiale, temporelle et sociale avec une périphérie qui n'a de sens que par rapport au centre. Ainsi, au-delà des frontières administratives, de plus en plus formelles, la ville, au sens d'aire métropolitaine, conservera son unité fonctionnelle.

Cette question de l'accessibilité va devenir l'enjeu crucial des prochaines années et elle doit être explicitée dans les projets politiques urbains. Ces derniers insistent beaucoup aujourd'hui sur la mixité sociale comme l'a clairement énoncé, en France, la loi Solidarité et Renouvellement urbains (SRU, décembre 2000) en imposant un seuil minimal de logements sociaux. Mais cela

n'empêchera pas la persistance de zones socialement contrastées. Il est donc indispensable de garantir l'accessibilité, en limitant autant que possible les « *gated communities* ». Dans la mesure où la périurbanisation a conduit de plus en plus de personnes à être prisonnières de la mobilité automobile, et comme il est à la fois difficile et peu souhaitable de développer encore des infrastructures routières nouvelles, des schémas d'accessibilité à moyen terme doivent être diffusés précisant les lieux et les axes sur lesquels la mobilité sera plus difficile et ceux pour lesquels elle sera facilitée. Les décideurs publics comme les usagers potentiels doivent avoir une vision prospective de l'accessibilité, concept opératoire qui renvoie à une définition et à des outils de mesure précis.

## Conclusion

Le fait de penser la ville en privilégiant certains types de mobilité au détriment d'autres va devenir de plus en plus central dans les projets urbains. Mais cela ne signifie pas qu'il faut se contenter d'une approche « transport ». Il ne suffit pas de ralentir les vitesses automobiles et de développer quelques lignes fortes de transport en commun, il faut aussi indiquer clairement aux habitants ce que seront à l'horizon de dix ou quinze ans les temps de parcours moyens dans l'agglomération. En associant cet effet d'annonce sur l'accessibilité à une politique foncière plus ambitieuse des collectivités locales, il sera possible de dessiner les contours d'une ville durable où la collectivité ne se contentera pas d'offrir aux habitants des moyens de déplacement, mais orientera les individus vers des choix économiques, sociaux et environnementaux plus respectueux du bien collectif qu'est la ville. Ces choix ne doivent pas être vus comme des contraintes sociales imposées par la « mobilité durable », ils sont d'abord une invitation à une approche personnalisée de la notion de durabilité, grâce à une meilleure gestion de cette ressource de plus en plus rare qu'est le temps.



### Bibliographie

- Ausubel, J.H., Marchetti, C., Meyer, P.S., « Toward green mobility: the evolution of transport », *European Review*, 1998, vol. 6, n° 2, p. 137-156.
- Bonnafous, A., Puel, H., *Physionomies de la ville*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1983, 165 p.
- Crécy, R., « Quelques réflexions sur l'accessibilité », *Les Cahiers scientifiques de la revue Transports*, 4<sup>e</sup> trimestre, 1979.
- Crozet, Y., Marlot, G., « Péage urbain et ville durable : figures de la tarification et avatars de la raison économique », *Les Cahiers scientifiques du transport*, éditions de l'AFITL, 2001, n° 40, p. 79-113.
- Crozet, Y., Joly, I., « Budgets temps de transport : les sociétés tertiaires confrontées à la gestion paradoxale du "bien le plus rare" », *Les Cahiers scientifiques du transport*, éditions de l'AFITL, 2004, n° 45, p. 27-48.
- DRAST, *Cinq Scénarios pour un débat*, « Groupe de Batz », *Prospective de la mobilité urbaine*, Paris, METL-DRAST, 2002, 66 p.
- DRAST, « Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovations, Genève, Naples, Munich, Stuttgart, Lyon », 2001 Plus, collection « Veille internationale », 2002, n° 58, 52 p.
- Héran, F., *Transports en milieu urbain : les effets externes négligés. Monétarisation des effets de coupure, des effets sur l'affectation des espaces publics et des effets sur les paysages*, Paris, La Documentation française, 2000, 118 p.
- Héran, F., « Le reflux des rues à sens unique », *Flux*, 2002, n° 48, p. 83-93.
- Huriot, J.-M., *La Ville ou la Proximité organisée*, Paris, Anthropos, 1998.
- Kaufmann, V., *Mobilité quotidienne et Dynamiques urbaines*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2000.
- Koenig, J.-C., 1974, « Théorie économique de l'accessibilité urbaine », *Revue économique*, vol. XXV, n° 2.
- Koenig, J.-C., « Indicators of urban accessibility: theory and application », *Transportation*, 1980, vol. 9, p. 145-172.
- Le Bras, H., *Le Peuplement de l'Europe*, Paris, La Documentation française, 1996, 206 p.
- Orfeuill, J.-P., *Évolution des mobilités locales et interface avec les stratégies de localisation*, Paris, PUCA, 1999.
- Orfeuill, J.-P., 2000, *L'Évolution de la mobilité quotidienne*, Arcueil, Les collections de l'INRETS, n° 37.
- Sansot, P., *Du bon usage de la lenteur*, Paris, Payot, 1998.
- Schelling, Th., *La Tyrannie des petites décisions*, Paris, PUF, collection « Sociologie », 1980.
- Talbot, J., « Les déplacements domicile-travail, de plus en plus d'actifs travaillent loin de chez eux », *INSEE Première*, n° 767, Paris, INSEE, 2001.
- Wiel, M., *La Transition urbaine ou le Passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Sprimont, Édition architecture et recherches/Mardaga, 1999, 149 p.
- Wiel, M., *Ville et Automobile*, Paris, Descartes & Cie, 2002, 140 p.
- Zahavi, Y., Ryan, J.M., « Stability of travel components over time », *Transportation Research Record*, 1980, n° 750, p. 19-26.

### Résumé

Les aires métropolitaines sont marquées par trois faits majeurs : l'étalement urbain, des phénomènes de ségrégation sociale et le développement de la congestion routière. Ces trois éléments poussent à accentuer les distances, spatiales, temporelles et sociales. Pour éviter que ces évolutions remettent en cause l'unité fonctionnelle urbaine, les politiques de transport sont appelées à la rescousse. En améliorant l'accessibilité des territoires les plus marginalisés des agglomérations, peuvent-elles participer à l'objectif de mixité sociale rappelé dans la loi SRU (Solidarité et Renouvellement urbains) ?

### Mots clés :

Accessibilité ; mixité ; transports ; agglomération ; ville durable.

## Accompagner les turbulences : une périurbanisation durable

**François Mancebo**

université Grenoble-I – UMR PACTE-CNRS  
francois.mancebo@ujf-grenoble.fr

### Introduction

L'étalement urbain est une réalité complexe et mal définie. Il s'agit de l'avancement de la ville sur les zones agricoles, forestières, plus généralement rurales, pour donner naissance à des espaces construits caractérisés par une faible densité, une monotonie paysagère et la standardisation poussée des différents éléments urbains (voies, maisons, entrepôts, etc.). Mais il s'agit également d'un processus de différenciation fonctionnelle et sociale de la ville, induisant une mobilité individuelle importante. Celle-ci nécessite la construction d'infrastructures de transport qui contribuent à leur tour à l'étalement urbain par les nouvelles opportunités résidentielles qu'elles créent. Le phénomène est donc autoentretenu. Dans ces conditions, la progression du front urbain peut devenir extrêmement rapide (Gottman, Harper, 1967).

La croissance urbaine n'est pas un événement récent, mais sous sa forme traditionnelle elle suppose l'apparition d'espaces suburbains au voisinage immédiat de la ville, ayant avec elle des liens organiques et structuraux tellement forts qu'ils finissent parfois par y être agrégés. Des activités nécessitant des conditions introuvables en centre-ville constituaient souvent les points d'ancrage de cette croissance urbaine (installations militaires ou religieuses – monastères, cimetières –, marchés et foires, entrepôts et activités économiques générant des nuisances). Ces activités, aux portes de la ville, ont attiré dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle en

Europe – lorsque la révolution agricole libère une population auparavant occupée aux champs et que la révolution industrielle leur donne un emploi (Choay, Merlin, 1996) – nouveaux résidents et activités connexes (meublés, hôtels et résidences, magasins, bars, restaurants, banques, etc.) qui finissent par urbaniser l'ensemble des communes concernées. Deux grands phénomènes accélèrent ce type de croissance qui aboutit aux premières banlieues, organisées en minivilles à l'image de la grande ville adjacente, respectant plus particulièrement ses formes et ses proportions, tout en lui étant complémentaire :

– Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'amélioration et la généralisation des transports en commun permettent de résider ou de localiser les activités plus facilement hors de la ville. Los Angeles, par exemple, s'est beaucoup étendue après la construction de lignes de tramway efficaces (Ghorra-Gobin, 1985). Les populations les plus aisées peuvent ainsi échapper tous les soirs à la ville minérale et encombrée pour vivre dans un milieu plus calme et verdoyant. Cette suburbanisation prenait théoriquement appui sur les cités-jardins d'Ebenezer Howard, concrétisées par Raymond Unwin à Hampstead et à proximité de Londres (Parsons, Schuyler, 2002).

– Après la Seconde Guerre mondiale, l'amélioration des conditions de vie des populations suscite une augmentation de la demande en surface habitable. Dans le même temps, l'automobile se démocratise, faisant croître considérablement la mobilité individuelle. Dès lors, beaucoup d'habitants quittent les



centres pour les couronnes urbaines de plus en plus éloignées. Suburbanisation « caractérisée par la décentralisation de la population et des postes de travail à l'intérieur des agglomérations » (Rossi, 1983) et soutenue par des politiques naissantes de planification urbaine pensées tout entières à partir de déplacements individuels motorisés. Maître à penser de l'époque, Le Corbusier considérait notamment que l'automobile devait être la pierre angulaire d'une planification normative et standardisée (Le Corbusier, 1946). Cette perspective fut à l'origine du Futurama (pavillon General Motors) réalisé par Bel Geddes lors de l'Exposition universelle de 1939 à New York, qui justifia vingt ans plus tard nombre de réflexions sur l'intérêt du développement autoroutier.

Mais cette suburbanisation finit par induire une double différenciation fonctionnelle et spatiale, qui accompagne une accélération de la progression du front urbain des grandes villes, finissant par produire une énorme *suburbia* (Luka, Trottier, 2002). Deux raisons à cela :

– D'une part, de plus en plus de personnes habitent un endroit différent de celui où elles travaillent, phénomène favorisé par des politiques de zonage. Cette dynamique est amplifiée par la compétition entre fonctions pour la localisation, avec une concentration des activités à haute valeur ajoutée dans les espaces urbains centraux ou attractifs et une éviction des logements par les bureaux (Crouzet, 2003). En conséquence, les espaces du travail, de la résidence, des achats et des loisirs s'en trouvent dissociés avec la voiture comme seul moyen de les joindre ;

– D'autre part, les nouveaux espaces résidentiels qui en résultent se distinguent entre eux. Différenciation sociale dans laquelle ceux qui le peuvent économiquement s'éloignent vers les communes périphériques, combinant un cadre de vie agréable et une imposition locale assez faible, et assez proches du centre en distance-temps (transports en commun, autoroute) pour profiter des aménités, des équipements et de la vie culturelle de la ville-centre. Les autres vont ailleurs, et

des espaces de relégation apparaissent, cumulant une mauvaise accessibilité avec des nuisances de cumul (Jacoud, Schuler, Bassand, 1996).

L'amplification de cette double différenciation débouche vers la fin des années 1970 en Europe sur une rupture qualitative du mode de croissance de la ville : de suburbaine, elle devient périurbaine, ce qui n'est plus du tout la même chose. La périurbanisation se caractérise par une forte dispersion de l'habitat dans des espaces auparavant qualifiés de ruraux où les nouveaux venus importent un mode de vie urbain (Roncayolo, 2001). À l'extension continue des zones urbaines de la suburbanisation se substitue une progression plus éparpillée, plus consommatrice d'espace du fait des faibles densités, où la norme devient la maison individuelle avec des zones hyperspécialisées (pavillons, barres et tours, industries, services, etc.). À cette périurbanisation est donc associé un nouveau phénomène, l'étalement urbain, qui entraîne une croissance importante de la mobilité (Gillham, MacLean, 2002).

## Écueils, impasses et opportunités de la croissance périurbaine

On peut identifier trois causes à l'étalement périurbain : le choix résidentiel, le choix de localisation de certaines activités, les partis pris d'aménagement. Le choix résidentiel – sous ses versants à la fois économique et hédoniste – est un facteur clé (Orfeuill, 2001). La vie est idéalisée dans ces périphéries : plus sûre, plus calme, de meilleures écoles, plus proche de la « nature », une atmosphère de « petite ville ». Dès l'origine, l'expansion urbaine a été associée dans l'imaginaire collectif aux idées de liberté de choix, de nature, d'espace. Ces idées se combinent au désir d'une maison individuelle avec un petit jardin. Là intervient le point de vue économique : le prix du terrain et de la construction diminue généralement en s'éloignant du centre. De plus, les contraintes d'une construction

en ville sont plus nombreuses qu'à l'extérieur. Par conséquent, l'accroissement se fait surtout par des maisons individuelles, souvent groupées en lotissement. Le coût du terrain et celui de la construction sont aussi les causes de l'installation d'entreprises, d'entrepôts et de grands centres commerciaux, mais ce ne sont pas les seuls. En périphérie, des entreprises disposent de plus d'espace pour leurs bâtiments et parkings. De plus, le réseau autoroutier les incite à placer leurs entrepôts près de ses accès à l'extérieur de la ville. Surtout, l'influence des politiques d'aménagement est énorme. Cela se joue selon trois modalités: favoriser les lotissements par une politique foncière et fiscale et en soutenant la construction des infrastructures dans la périphérie (routes, bâtiments publics, écoles) parfois sous la pression de groupes d'intérêt (transporteurs, constructeurs, promoteurs), édicter des règlements très restrictifs en centre-ville sous prétexte de préservation du tissu urbain (impossibilité de modifier un bâti ancien pour garder l'image de la ville, petite taille des parcelles, non modifiables, empêchant la construction de grands immeubles, faible COS empêchant de bâtir en hauteur, etc.), ce qui donne une attractivité supplémentaire aux espaces périphériques qui n'y sont pas soumis, politiques de zonage menées sur l'ensemble de l'agglomération spécifiant des espaces distincts affectés à l'agriculture, à l'habitat, à l'industrie aux services (Slak, 2000). Ce dernier point est particulièrement important, car si l'idée de contrôler le bâti pour éviter le mitage par des villas construites à peu près n'importe où est louable, la séparation spatiale des fonctions induit un fort besoin de mobilité et pousse à l'étalement urbain (Choay, 1994).

Derrière les causes de l'étalement se cache une défaillance du marché immobilier (*market failure*) (Papandreou, 1994), résultant de trois appréciations défectueuses qui témoignent de son caractère non durable:

– La non-prise en compte de la valeur d'existence et de la valeur d'option des espaces non bâtis dans le calcul de productivité des terrains. Parcs, forêts et champs sont des espaces de desserre-

ment à proximité de nouvelles urbanisations qui, autrement, perdent une grande partie de leur attrait.

– La sous-estimation du coût des déplacements pendulaires résultant de la non-prise en compte des pertes de temps dues au trafic (embouteillages, circulation lente, etc.), de l'encombrement des infrastructures, des nuisances et de la pollution induite.

– La sous-estimation du coût de la construction. En effet, une maison demande un terrain viabilisé (électricité, eau, gaz, évacuation des eaux usées, gestion des déchets) et des équipements de proximité (rues, écoles, espaces verts). Tout cela a un coût, qui n'est en général pas pris en compte, mais supporté par tous les habitants de l'agglomération via l'imposition locale.

Certaines communes rurales aux confins de la ville tentent d'ailleurs de bénéficier d'externalités positives, adoptant une position de passager clandestin (*free rider*) pour proposer une fiscalité locale très avantageuse au regard des communes voisines déjà urbanisées (Slak, 2000). Elles décuplent ainsi leur population tout en maintenant infrastructures et services à un niveau particulièrement bas. La proximité « automobile » des centres plus anciens assure à leurs habitants des prestations presque égales à celles dont bénéficient ceux d'espaces déjà urbanisés, les charges en moins. Ces communes attirent en général des ménages aisés, à travers des plans directeurs particulièrement avantageux pour la construction d'habitations individuelles. L'éloignement des réseaux de transports publics renforce cette forme de ségrégation économique, car il oblige à une mobilité individuelle accrue qui nécessite des moyens financiers importants.

## Écueils et impasses

L'étalement périurbain engendre nombre d'effets pervers. Le premier est politique. Le développement anarchique des périphéries au cours des trente dernières années s'est produit le plus souvent dans le respect formel des plans généraux



d'affectations et des plans directeurs. Cela en dit long sur le retard engendré par des outils devenus vite obsolètes une fois une certaine taille critique atteinte. Pour être le moins visible, ce problème n'est pas le moins redoutable, car les conflits et les blocages qui en résultent entretiennent et amplifient toutes les autres difficultés. Dans la croissance périurbaine, les frontières « historiques » des villes et des banlieues perdent leur pertinence, car l'échelle d'action d'une commune ou d'un groupe de communes voisines n'est pas adaptée à la prise en charge des nouvelles questions que soulève la périurbanisation (Guineberteau, 2004). Reste la solution d'une action publique pensée et mise en œuvre à l'échelle de l'agglomération, mais il est difficile de faire travailler collectivement des ensembles hétérogènes qui ne se connaissent pas, voire qui sont en compétition entre eux. La situation est encore plus complexe lorsque l'agglomération recouvre différents départements et régions (Beauchard, 2003). Ce qui est, somme toute, fréquemment le cas.

Il résulte de la paralysie de l'action induite par ces configurations des inégalités structurelles entre communes. Par exemple, un habitat dispersé ou de faible densité oblige à entretenir un réseau viaire considérable. Son coût d'entretien est énorme. Il augmente avec le temps et la vétusté, alourdissant l'imposition locale. Les impôts fonciers deviennent alors vite dissuasifs, et les personnes intéressées vont construire « plus loin ». Cercle vicieux renforçant l'étalement urbain. Une pseudo-solution consiste à faire reposer ces coûts sur l'ensemble de l'agglomération, mais cela favorise un comportement de passager clandestin de la part de communes adoptant volontairement un comportement non vertueux en matière d'urbanisme, puisqu'elles savent qu'elles n'auront pas à le payer plus tard (Rossi, 1985). Les communes fiscalement agressives, isolées, situées dans un environnement riant, attirent alors les catégories de population aisées. Inversement, nombre de communes qui, dans le passé, ont évité un important déficit fiscal en accueillant à la fois des zones industrielles, des zones d'habitation individuelle

et des immeubles se vident de leur population et de leurs entreprises, au bénéfice d'espaces périurbains ou plus centraux. Elles deviennent alors de véritables espaces de relégation sociale avec une concentration de population défavorisée, des friches industrielles et des comptes publics très déficitaires (Donzelot, 2004).

Par ailleurs, le coût environnemental d'une mobilité exacerbée est partagé par tous les habitants de l'agglomération alors que sa cause est essentiellement limitée à ceux dont l'éloignement oblige à l'organisation de réseaux routiers importants (Lévy, 1999). Si l'étalement urbain induit un gaspillage exponentiel de terrains, ce n'est pas uniquement parce que la densité est faible, c'est aussi parce qu'il faut construire des infrastructures de transport nombreuses et encombrantes : l'accessibilité d'une habitation périurbaine coûte beaucoup plus de surface au sol qu'une habitation dans un espace plus dense.

À terme, la dynamique induite par une telle situation devrait détruire le mythe sur lequel s'appuie ce mouvement d'expansion urbaine (Kahn, 2001). La perspective d'une vie urbaine à la campagne apparaît totalement illusoire, à mesure que les vagues successives de nouveaux arrivants finissent par tout urbaniser, alors que les voitures finissent par devenir aussi nombreuses et gênantes sur les routes et au bord des trottoirs que dans les centres-villes, à mesure que les temps de transport se rallongent et à mesure que les nuisances de voisinage s'accumulent. Pourtant, il n'en est rien. Cela ne fait pas disparaître le mythe : les personnes qui le peuvent se déplacent simplement un peu plus loin vers des environnements plus paisibles, et le même phénomène se reproduit. Quitte à laisser l'espace initial, devenu « insoutenable », à de moins fortunés.

Un système routier hiérarchisé en *hub and spokes* est caractéristique de ces espaces périurbains (Salingaros, 2005). L'expression « *hub and spokes* » est utilisée pour désigner la configuration des lignes aériennes où tous les raccordements (*spokes*: rayons) doivent passer par un « moyeu »



central (*hub*). Ainsi, chaque mouvement passe par le niveau hiérarchique le plus élevé avant de revenir au niveau initial. Concrètement, pour les espaces périurbains, cela revient à prendre l'auto-route urbaine pour acheter sa baguette et son journal. Une telle configuration est marquée dans le paysage par des routes s'éloignant progressivement les unes des autres à partir de points nodaux (ronds-points, entrées de ville, échangeurs). Cela favorise les congestions de trafic en ces points de convergence, d'où perte de temps, pollution atmosphérique, bruit, etc.

Dans une telle configuration, l'absence de rues et de ruelles rend la marche à pied quasiment impossible, affaiblissant les liens sociaux de proximité et hypothéquant les effets supposés positifs pour la santé de la vie périurbaine « au grand air » (Freeman, 2001). Dans la mesure où tout est conçu pour l'automobile, ceux qui ne peuvent ou ne savent pas conduire (enfants, personnes âgées, handicapés) ont d'importantes difficultés dans leur vie quotidienne. Lorsque cela est possible, ceux qui peuvent conduire au sein du foyer passent un temps considérable à transporter ceux qui ne le peuvent pas (Wiel, 1999). Les espaces publics où il est possible de se promener sont rares. Lorsqu'ils sont créés de toutes pièces autour de places centrales de lotissement aux noms ridicules supposés vernaculaires – des « myosotis » aux « vertes prairies » – ou autour d'éléments de mobilier urbain – bancs, fontaines, arbres sur un rond-point –, ils sont conçus sans trame viaire entre eux, sans relation avec leur voisinage immédiat. Posés là tels des ovnis ils sont bien incapables de catalyser une vie urbaine [Salinger N., 2005] induisant un affaiblissement de l'identité de lieu chez ceux qui résident là (Proshansky, Fabian, Kaminoff, 1983). Ce sont les espaces « priblics » (Viard, 1994) qui prennent la relève des espaces publics comme lieux d'échange et de rencontre : centres commerciaux, multiplexes. Comme ceux-ci sont fort éloignés des lieux d'habitation, ils ne favorisent guère les relations de voisinage. Il n'y a pas d'urbanité dans ces espaces périurbains que l'on peine à nommer territoires. Lorsque, comme

dans le cas des *gated communities* américaines, il existe des espaces partagés permettant la vie sociale entre voisins, celle-ci, par la force des choses, se limite à ceux qui sont proches socialement, économiquement ou culturellement.

Ces extensions urbaines rampantes sont donc non durables à double titre (Bassand, 1997). Le développement de lotissements, les phénomènes de ségrégations urbaines, tout concourt à une dégradation de la qualité de vie avec des transports pendulaires de plus en plus longs, des problèmes d'accessibilité, des coûts de gestion de plus en plus lourds pour les collectivités concernées. Le coût de raccordement aux réseaux des services publics est élevé au regard de l'étendue couverte et de la surface à couvrir. Le coût énergétique est également important avec une mobilité assurée quasi exclusivement par l'automobile et un besoin unitaire de chauffage bien plus important pour des maisons individuelles dispersées que pour des immeubles collectifs.

## Des opportunités à l'épreuve des faits

Mais il faut bien admettre toutefois que cette périurbanisation présente quelques avantages. Individuellement, la périurbanisation permet un espace privé plus étendu. Collectivement, elle évite la concentration des nuisances et des pollutions dues à la surproximité propre aux centres-villes (Steinberg, 1991). Elle dédensifie aussi des centres parfois au bord de la congestion : il est géographiquement impossible que tout le monde vive en centre-ville. De plus, avec l'incertitude croissante sur la pérennité de l'emploi, la localisation est moins fondée sur la proximité du travail. Dès lors, un habitat dispersé peut offrir une grande diversité d'opportunités à un coût abordable tout en assurant la qualité de vie souhaitée. De toute manière, même si les inconvénients sont plus importants que les avantages, le mythe demeure, idéalisant la vie aux portes rurales de la ville. Il existe une limite à la possibilité d'imposer le choix résidentiel lorsque celui-ci est en contradiction



avec les motivations profondes d'une population (Mancebo, 2006).

Rappelons, enfin, que les positions hostiles à la croissance urbaine en général n'ont pas attendu la périurbanisation, même si les arguments sont curieusement les mêmes qu'aujourd'hui. Dans les années 1930, William-Ellis affirmait, «La construction avance à une vitesse prodigieuse et les maisons sont occupées avant que la peinture des rebords de fenêtre soit sèche. Les sites sont achetés pour y construire des gîtes et des salles de cinéma et une autre partie de la campagne disparaît pour toujours. Pensez à l'approche de Worthing en arrivant de Londres. Toute cette vallée verte en aval de Cissbury, au sud de Findon, se remplit de maisons de briques rouges. Le coteau de Salvington est perdu et les anciens terrassements de Cissbury n'ont été sauvés qu'in extremis» (William-Ellis, 1938). Plus près de nous, au milieu des années 1960, Nairn s'insurge : «Si vous vivez à la périphérie d'une grande ville, il y a fort à parier que votre environnement soit déjà un chaos stupide, une décharge de chaque sorte d'objet fait par l'homme, urbain, suburbain et subrural, sans relation les uns avec les autres ou avec le site. Un nouveau mot désagréable était nécessaire pour décrire cet état de fait, alors j'en ai inventé un : paradis suburbain subrural décevant» (Nairn, 1964).

Dès lors, la question est moins de s'opposer ou de défendre ce type de croissance urbaine que de l'accompagner, l'infléchir, l'orienter (Charles, 2000), sachant que, quels que soient ses défauts, les dynamiques de transformation qui se jouent dans la périurbanisation sont étonnamment stables, tant dans les mécanismes que dans la chronologie des événements. Notons aussi que pendant longtemps, dans les villages, des communautés peu nombreuses vivant dans une urbanisation de faible densité ont eu une vie sociale et culturelle très dynamique. Il s'agit de minimiser les incidences indésirables d'un urbanisme de faible densité non coordonné. Notre propos s'appuiera sur quelques idées clés, empruntant, mais pour partie seulement, au *Smart Growth* : hétérogé-

néité de la forme urbaine ; mixité fonctionnelle et densification différentielle ; denses trames viaires de proximité susceptibles d'être parcourues à pied (Neal, 2003). Il s'agira d'une conception du développement urbain qui empruntera, à la marge, aux théories de la complexité. L'emprunt se limite au rang de l'intention, récusant la forme par trop normative, esthétisante et peu opérationnelle à mon sens, du *New Urbanism*.

## En quête de durabilité : accompagner les turbulences

Si, avec Salingaros, l'on considère la ville comme un système complexe, alors cette complexité est orientée par des codes internes (réglementations, ensemble de représentations dont sont investis les objets de cet environnement particulier) et par des mécanismes de régulation (Salingaros, 2000). Comme dans le cas d'un organisme vivant – autre système complexe – où des pathologies de prolifération cellulaire, comme le cancer, se développent lorsque les régulations sont en panne, l'étalement urbain résulte de la disparition des repères de croissance et des régulations. Sous toute réserve et pour filer la métaphore, les océans de lotissements résidentiels ou de zones d'activité ne sont-ils pas fréquemment qualifiés de «cancers urbains»? Dès lors, notre objet est de mettre en place des mécanismes de régulation, voire de réparation des espaces périurbains actuels et à venir et non des dispositifs d'empêchement d'une expansion urbaine inévitable.

La stabilité d'un système dépend de sa résilience, c'est-à-dire de sa capacité à absorber chaque petite turbulence pour renforcer sa cohésion. Cela suppose une myriade de connexions entre les moindres éléments du système en cause. Tel était le cas des systèmes urbains historiques formant le tissu central des villes. Par contre, dans les espaces périurbains, tout semble fait pour limiter le plus possible les relations :

zones de bureaux et d'habitation distinctes, accessibles uniquement en voiture; bâtiments isolés dotés de peu d'entrées faciles à contrôler (portail des maisons, entrées de centres commerciaux, complexes résidentiels gardés). Aucune flânerie n'est possible, aucun piéton ne hante les rues, personne ne s'assied sur les murets, aucun commerce n'est implanté dans ces enclaves résidentielles. Une des premières actions à mener consiste donc à créer de la confusion dans ce bel arrangement géométrique: multitude de chemins piétonniers et mixtes (piétons, voitures); bâtiments se touchant, se «mêlant», abritant des fonctions diverses (Salingaros, 2000). Pourquoi ne pas laisser les habitants produire des chemins de traverse puis les officialiser plutôt que de contraindre un tracé aussi paysager qu'incommodé? Pourquoi chasser les vendeurs ambulants de nourriture plutôt que d'utiliser cette information pour créer des kiosques pérennes et renforcer leur attractivité? Il est important de ne pas bloquer ces dynamiques autoorganisatrices pour que la rue renaisse en ces espaces, en tant que centre diffus d'échange et d'urbanité (Rudofsky, 1969). Une telle démarche oblige à revisiter quelques grands principes d'urbanisme, finalement peu questionnés.

Ainsi, favoriser la mixité des affectations et une densification différentielle des espaces périurbains est certes une démarche estimable visant à restaurer sociabilité et durabilité dans les espaces périurbains. Mais la réussite d'une telle politique n'est pas évidente:

–D'une part, cela suppose une structure institutionnelle capable de développer des options d'aménagement cohérentes particulièrement dans les domaines des transports et de l'environnement pour l'ensemble du territoire fonctionnel. Il importe donc de définir une collectivité territoriale opérationnelle unique pour l'ensemble de l'agglomération. Diverses modalités sont imaginables: association de communes, agence commune de gestion ou encore création d'une institution spécifique pour l'agglomération (Godard, 1997).

De nombreux échecs sont dus à l'incapacité des nouvelles structures à imposer leur légitimité;

–D'autre part, les effets pervers sont nombreux. Les activités artisanales et commerciales peuvent engendrer des nuisances peu compatibles avec l'habitation. Ce n'est pas parce que des emplois sont créés au voisinage de lotissements que ceux qui y habitent vont y travailler automatiquement. En ce qui concerne la densité, l'objectif est de faire émerger un territoire économe de son sol, mais aussi montrant une hétérogénéité spatiale et paysagère. Or, cela va de pair avec une qualité de vie différente selon les endroits. Le risque existe alors de voir apparaître de nouveaux espaces de relégation sociale –relégation toute relative certes, mais la tendance peut devenir plus nette avec le temps – en juxtaposant d'autres, plus aisés.

Cela rappelle que la qualité de vie, réelle ou fantasmée, est une des raisons principales du choix résidentiel périurbain. Accompagner la périurbanisation en freinant l'étalement périurbain consiste donc aussi à éviter la dégradation progressive de l'urbanité de ces espaces, à défaut de quoi les personnes se déplaceront plus loin. Cela signifie, entre autres, créer ou maintenir –s'ils existaient– des espaces publics dont la mission sera de rassembler et non de séparer. Cela suppose aussi que ces espaces soient à l'échelle du piéton, du passant. Longtemps, seule la dimension du trafic a été retenue pour la rue: rappelons que le concept de rue résidentielle n'est entré qu'en 1984 dans le droit routier (von der Mühl, 2002). L'idée est d'identifier des points de fixation qui correspondent à des repères de l'ancien bâti (ancienne place de village, bord de canal, commerce, bar-tabac, etc.) ou des nodalités du système de transport (sorties d'autoroute, arrêts de bus scolaire, etc.) pour structurer l'espace périurbain en polarités densifiées.

Cela pose la question du transport. Il convient de remettre en cause le dogme d'une accessibilité généralisée des périurbains au centre-ville, tous modes confondus. L'objectif affiché de ces politiques d'accessibilité –le décongestionne-



ment des accès aux centres – est un leurre. En effet, si aucune mesure d'accompagnement n'est proposée, l'accessibilité généralisée augmente ce problème au lieu de le résoudre : le volume de circulation est le résultat d'un équilibre entre la demande réalisée par des usagers estimant les conditions acceptables et la demande latente représentant les déplacements non réalisés pour des questions de coût ou de congestion jugée trop grande. De toute manière, si l'on peut obtenir en périphérie les mêmes avantages qu'en ville avec, en plus, les avantages de la campagne, il n'y a aucun intérêt à rester en ville. Il importe, à l'inverse, de développer infrastructures viaires et transports collectifs favorisant l'accessibilité à l'intérieur même des périphéries et entre les points de fixation plus densément bâtis où peuvent être concentrés les services (administrations publiques, établissements de formation, services de santé, etc.).

De manière concrète, trois grandes catégories d'interventions permettent de passer des principes aux actes, en créant les conditions d'un développement périurbain durable :

### Faire émerger des unités urbaines de voisinage

Définir les nouvelles structures de voisinage à partir de lieux repères érigés en centres est un préliminaire essentiel (Benson, 1999). La nature des repères peut être variée : service de proximité (magasin ou mairie), kiosque, cœur historique d'un ancien village. Il peut même s'agir d'un centre commercial, s'il est intégré à la trame urbaine avec des voies d'accès piétonnières nombreuses, et non isolé et ceint de l'usuelle aire de parking. À partir de là, il s'agit de scinder un espace différencié en des territoires, au sens propre du mot, fortement interconnectés, intégrant chacun des densités différentes et des fonctions diverses. Sous réserve d'éléments contextuels, le critère de taille le plus fréquemment retenu consiste à faire coïncider les limites de ces unités urbaines avec une distance-temps de 30 minutes de marche à partir du centre (soit 2 à 3 km de rayon

pour chaque unité). Afin de favoriser la prise de possession de ces structures de voisinage par ses habitants avec la création d'une identité de lieu, des éléments visuels doivent matérialiser clairement les limites de chaque unité urbaine tout en ne constituant pas une barrière : témoignant de la perméabilité des limites, il peut s'agir d'une avenue, d'une rue plantée, d'un square. Une fois l'unité urbaine constituée, le parti pris d'aménagement ultérieur consiste à densifier son centre, à y offrir des typologies variées, sa périphérie persistant à accueillir petites industries, maisons individuelles, grands jardins.

### Multiplier axes courts et propositions de cheminement

À l'intérieur de chaque unité urbaine, il convient de multiplier les axes courts reliant des voies de même niveau hiérarchique : itinéraires piétonniers, allées et rues résidentielles. Un moyen simple et peu onéreux consiste à hybrider les usages des voies de circulation : trafic automobile dans les ruelles, les allées, trottoirs et paysages piétonniers le long des routes. Certes, les segments dangereux doivent être sécurisés, mais à l'inverse les normes viaires (gabarit, structures) peuvent être assouplies pour autoriser les rues étroites, les géométries irrégulières, les chemins de bric et de broc. Comme il importe que les itinéraires soient empruntés, il convient de les combiner à une mixité habitations-commerces. Les nuisances de voisinage qui en résulteront peuvent être limitées par des règles d'usage de ces voies (à l'instar des zones 30). Une telle approche suppose, bien évidemment, une diminution de la taille des îlots bâtis. Leur longueur excessive s'accorde mal, en effet, aux déplacements piétonniers. Dans un premier temps, il est possible de scinder les plus grands blocs d'urbanisation par des voies publiques en procédant selon la « méthode des ciseaux » de Léon Krier (Krier, 1998). Puis, de manière plus fine, passages couverts, cours et jardins intérieurs accessibles peuvent être créés à l'intérieur des blocs de plus faible taille préalablement délimités.

## Relier les différentes unités urbaines

Il importe aussi de raccorder entre elles ces unités urbaines sauf à produire une logique d'archipel porteuse de ségrégation, d'uniformisation paysagère et d'isolement, à l'opposé des intentions initiales. Un moyen consiste à relier par des axes de communication les attracteurs centraux de différentes unités urbaines (monuments, édifices publics, commerces, places, équipements culturels), ce qui permettra aussi d'établir des perspectives: ossature visuelle rompant la monotonie de l'étalement urbain. Ce n'est pas très différent, dans l'esprit sinon dans la forme, de la démarche haussmannienne à l'origine des boulevards de Paris au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'agit bien sûr, ici, d'interventions plus lourdes que celles préconisées précédemment. Il est essentiel de construire ces perspectives et ces trajets à partir de l'expérience du piéton, plutôt qu'à partir de plans géométriquement esthétiques. À défaut, le résultat sera catastrophique: arrachement de l'homme à ses semblables et à son milieu, amoindrissement de la vie sociale. Quelles surprises de telles perspectives offrent-elles à ceux qui les parcourent? Une approche urbaine réellement durable consiste à préserver la rugosité urbaine et la mémoire des lieux.

## Conclusion

Accompagner l'étalement périurbain n'est pas l'anticiper, encore moins le prédéterminer comme le font les tenants du *New Urbanism* (Duany, Plater-Zyberk, Speck, 2000). N'en déplaise à ses tenants, un porche n'est pas un lieu de sociabilité simplement parce qu'il a été voulu ainsi par un concepteur. Le colloque de Chicago du *New Urbanism* en 2004 avait pour thème «*reforming sprawl zoning*<sup>1</sup> ». Pourtant, loin de s'appuyer sur l'existant, il a accouché de principes d'urbanisme manifestement, fort éloignés des intentions de cet

article. C'est pour cette raison principalement que l'approche par les villages urbains s'est souvent révélée décevante: les projets semblent humains sur le papier, mais ils restent une modélisation standard idéalisée. Loin d'une politique territoriale on est, dans le meilleur des cas, dans une politique territorialisée fortement normative. Le joli modèle finit par se décomposer de lui-même, parce qu'il s'avère inadapté aux inévitables perturbations, aux connexions émergentes, aux rugosités du réel: les gens trouveront toujours un meilleur emploi dans un village urbain différent; d'autres préféreront faire leurs achats ailleurs; les enseignes des magasins changeront à moins qu'on ne trouve plus tel ou tel type de magasin qu'il faudra chercher dans un autre village; les parents préféreront scolariser leurs enfants dans une autre école de meilleure réputation, etc.

Dans une telle perspective, l'accompagnement de la périurbanisation tient plus de l'art de l'accoucheur que de celui de Pygmalion. Il importe de favoriser sa connectivité, de préserver sa rugosité (marchands ambulants, terrains vagues, routes mixtes), d'orienter sa forme (par densité différentielle), de multiplier des ébauches de cheminements transformables quitte à fixer morphologiquement après coup ceux dont les habitants se sont emparés (Mancebo, 2003). Il y a certes un parti pris derrière cette démarche: l'idée que les villes évoluent vers une forme propre qu'il est inutile de tenter de contrarier.

1. [www.cnuanswercenter.emergencydigital.com/Main/ReformingSprawlZoning](http://www.cnuanswercenter.emergencydigital.com/Main/ReformingSprawlZoning)



## Bibliographie

- Bassand, M., *Métropolisation et Inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1997.
- Beauchard, J., *La Mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2003.
- Benson, V.O., « Changing places: rebuilding community in the age of sprawl », *Journal of the American Planning Association*, 1999, n° 65.1, p. 124-125, Washington DC.
- Charles, J.A., « Managing urban growth », *The World and I*, 2000, n° 15.8, p. 30-37, Washington DC.
- Choay, F., « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », Dethier, J., Guiheux, A., *La Ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*, Paris, éditions du Centre Pompidou, 1994.
- Choay, F., Merlin, P., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 1996.
- Crouzet, E., « La localisation des activités de bureau dans l'espace urbain : évolution des approches théoriques », *Géocarrefour*, 2003, Lyon.
- Dezert, B., Metton, A., Steinberg, J., *La Périurbanisation en France*, Paris, CDU et SEDES.
- Donzelot, J., « La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification », Paris, *Esprit*, mars-avril 2004, p. 14-39.
- Duany, A., Plater-Zyberk, E., Speck, J., *Suburban Nation*, New York, North Point Press, 2000.
- Freeman, L., « The effects of sprawl on neighborhood social ties: an explanatory analysis », *Journal of the American Planning Association*, 2001, n° 67.1, Washington DC, p. 69-77.
- Ghorra-Gobin, C., « Transports urbains et "mythes" de la ville: l'exemple de l'organisation spatiale de Los Angeles », *Transports*, 1985, vol. 30, n° 308, Paris, Éditions techniques et économiques, p. 501-506.
- Gillham, O., MacLean, A., *The Limitless City: A Primer On The Urban Sprawl Debate*, Washington DC, Island Press, 2002.
- Godard, F., *Le Gouvernement des villes: territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie, 1997.
- Gottmann, J., Harper R.A., *Metropolis On The Move: Geographers Look At Urban Sprawl*, New York, Wiley, 1967.
- Guineberteau, T., « Supracommunalité et planification spatiale: complexité pour l'action ou délit d'initiés? », Le Saout, R., Madoré, F., *Les Effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004.
- Jaccoud, C., Schuler, M., Bassand, M., *Raisons et déraisons de la ville: approches du champ urbain*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1996.
- Kahn, M.E., « City quality-of-life dynamics: measuring the costs of growth », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, n° 22.2, Amsterdam, Springer, 2001, p. 339-352.
- Krier, L., *Architecture: Choice or Fate*, Windsor, Andreas Papadakis Publishers, 1998.
- Le Corbusier, *Manière de penser l'urbanisme*, Paris, Gonthier, 1971 (1<sup>re</sup> édition 1946).
- Lévy, A., « Infrastructure viaire et forme urbaine », *Espaces et Sociétés*, n° 96, Paris, 1999, p. 31-50.
- Luka, N., Trottier, L., « In the burbs: it's time to recognize that suburbia is a real place too », *Alternatives Journal*, n° 37, Waterloo, Ontario, 2002.
- Mancebo, F., *Le Développement durable*, collection « U », Paris, Armand Colin, 2006.
- Mancebo, F., *Questions d'environnement pour l'aménagement et l'urbanisme*, Nantes, Éditions du Temps, 2003.
- Nairn, I., *Your England Revisited*, Hutchinson, 1964.
- Neal, P., *Urban Villages and the Making of Communities*, New York, Spon Press, 2003.
- Orfeuill, J.-P., « Accroissement de la mobilité et étalement des villes », *La Ville aux champs*, Paris, ADEF, 2001.
- Papandreou, A., *Externality and Institutions*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

Parsons, K.C., Schuyler, D., *From Garden City to Green City: The Legacy of Ebenezer Howard*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2002.

Proshansky, H.M., Fabian, A.K., Kaminoff, R., «Place-identity: physical world socialization of the self», *Journal of Environmental Psychology*, n° 3, p. 57-83, Amsterdam, Elsevier, 1983.

Roncayolo, M., *La Ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*, Paris, Éditions du Seuil, 2001.

Rossi, A., *La Décentralisation urbaine en Suisse*, Lausanne, Presses polytechniques romandes, 1983.

Rossi, A., *Concurrence territoriale et réseaux urbains: l'armature urbaine de la Suisse en transition*, PNR 25 (Programme national de recherche) *Ville et Transport*, vdf Hochschulverlag AG an der ETHZ, Zurich, 1985.

Rudofsky, B., *Streets for People*, New York, Van Nostrand Reinhold, 1969.

Salingaros, N., «Complexity and urban coherence», *Journal of Urban Design*, n° 5, Londres, Routledge, 2000, p. 291-316.

Salingaros, N., *Principles of Urban Structure*, Amsterdam, Tecne Press, 2005.

Slak, M.-F., «Vers une modélisation du mitage, périurbanisation et paysage», *Études foncières*, n° 85, Paris, 2000, p. 33-38.

Steinberg, J., «La périurbanisation en France», *SEDES*, 236 p., Paris, 1991.

Viard, J., *La Société d'archipel ou les Territoires du village global*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 1994.

Wiel, M., *La Transition urbaine ou le Passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Sprimont, Mardaga, 1999.

William-Ellis, C., in *Mais, S.P.B., Britain and the Beast*, Londres, J.M. Dent and sons, 1938.

## Résumé

L'étalement urbain bouleverse depuis plus d'une décennie l'organisation et le fonctionnement de nos villes. Ces extensions urbaines rampantes sont non durables à double titre. D'une part, le développement de lotissements, l'accumulation d'activités polluantes, les phénomènes de ségrégation urbaine, tout concourt à une dégradation de la qualité de vie et de l'espace de vie, avec des transports pendulaires de plus en plus longs, des problèmes d'accessibilité, des coûts de gestion de plus en plus lourds pour les collectivités concernées. D'autre part, ces phénomènes sont transitoires voire éphémères, car, à terme, le devenir de ces espaces est d'être totalement urbanisés. Or, la dynamique de transformation qui va du non urbanisé au tout urbanisé s'avère étonnamment stable dans les mécanismes en jeu et dans la chronologie des événements. C'est à ce processus qu'il convient de réfléchir afin de le rendre durable, plutôt que de s'y opposer.

## Mots clés:

Périurbanisation, unités urbaines, ségrégation, développement périurbain durable, étalement urbain, agglomération.





## Territoires urbains « délaissés », entre euphémismes et caricatures. Quelles perspectives possibles ?

Claude Jacquier

ENS Lyon – CNRS – UMR Triangle  
claude.jacquier@ens-lyon.fr

### Introduction

À la lumière de quelques recherches européennes, le texte proposé a pour ambition d'éclairer certains aspects de la prospective urbaine sur des quartiers qu'en France on dit « sensibles » (qualificatif intraduisible en d'autres langues) ou « *deprived areas* » en anglais, tout particulièrement en questionnant les représentations qui sont données de ces territoires urbains que nous qualifierons de « délaissés ». Surtout, ce qui est en jeu dans un questionnement sur la prospective en général et plus particulièrement quand elle est appliquée aux territoires urbains délaissés, ce sont les représentations de la réalité mise en scène, les paradigmes et les référentiels auxquels elles renvoient, les représentations qu'on substitue à la réalité lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques et des programmes ou d'édifier des approches évaluatives ou prospectives.

Généralement, ces représentations, limitées souvent à des slogans et à des mots d'ordre politiques, l'emportent sur une vision nuancée d'une réalité pourtant toujours paradoxale. Les évolutions des multiples constituants élémentaires des territoires urbains n'obéissent pas à des déterminations linéaires. On est en présence de systèmes

complexes dont les composantes interagissent entre elles selon des règles locales non linéaires. Tendances et contre-tendances coexistent dont il est difficile *a priori* de dire ce qu'elles généreront et ce qui en émergera, au sens des propriétés émergentes des théories de la complexité.

Le modèle de la fragmentation sociale et spatiale est aujourd'hui la représentation la plus largement acceptée pour rendre compte des processus qui produisent la hiérarchisation des villes avec, d'un côté, les *gated communities* et, de l'autre, les quartiers délaissés. Certains y voient un processus récent en voie d'accélération mettant en péril la cohésion sociale des villes et pouvant menacer les fondements démocratiques de nos sociétés. D'autres soulignent que cette fragmentation est ancienne, quasiment consubstantielle au fait urbain et qu'il convient de s'en accommoder, car elle s'autorégule. Machiavel en parlait déjà dans ses écrits « sur la première décade de Tite-Live » comme le territoire de la fabrique de l'État du prince et du politique.

Assez fréquemment en Europe, l'analyse prospectiviste de cette réalité urbaine fragmentée se heurte au moins à deux écueils de la représentation. D'une part, une représentation euphémisée d'une réalité conflictuelle (cf. la fameuse expres-

sion « les quartiers sensibles », bientôt devenue « les quartiers ». Cette représentation évacue une conflictualité qui est toujours bien présente mais refoulée, car aujourd'hui, il n'est plus guère possible de parler de la ville en termes de luttes pour l'appropriation des territoires et des instances de pouvoir. D'autre part, une représentation caricaturale et stigmatisante de ces territoires par l'attribution de qualificatifs qui renvoient aux figures de la mauvaise réputation (cf. Chicago, ghettos, quartiers enclavés) ou à une caractéristique d'une partie des gens qui les peuplent (quartiers d'immigrés, quartiers de chômeurs, quartiers de délinquants, etc.). Dans les deux cas, ces territoires relèvent de pathologies nécessitant des interventions radicales (assainissement, interventions sécuritaires, éradication, démolition, etc.) qui ont à voir parfois avec les guerres d'occupation ou les guerres coloniales.

La ville doit être plutôt pensée sous une forme paradoxale (oxymorique), car elle est tout à la fois l'ombilic du monde et sa périphérie appauvrie. Les quartiers en question sont mieux connectés sur le monde que d'autres apparemment mieux pourvus. Ne sommes-nous pas en présence d'enclavements branchés, de cœurs de diasporas<sup>1</sup>? Chaque morceau de ville peut être qualifié par des oxymores. Chaque territoire est à la fois une chose ET son contraire, non une chose OU son contraire. Tout l'enjeu d'une approche prospective réside dans la capacité à penser la réalité paradoxale.

Sans entrer dans le débat sur ce que peut et doit être la prospective ou ce qu'on peut en espérer<sup>2</sup>,

on peut dire que l'univers de la prospective est celui des « causalités contingentes » telles que les avait identifiées Cournot<sup>3</sup>, causalités contingentes qui permettent de rendre compte particulièrement bien des systèmes géographiques en général et des systèmes urbains en particulier. De même que l'état d'un système urbain à un moment donné peut être reconstitué *a posteriori* parce qu'il est en quelque sorte la sédimentation de déterminations multiples (à une réécriture périodique près du passé), cette situation constatée (possible) aurait pu ne pas être (impossible), et l'avenir d'un tel système urbain est largement imprédictible, non pas que le jeu des déterminations n'ait plus aucune pertinence, mais parce que le futur de ce système ne peut résulter que de la combinaison plus ou moins aléatoire d'une multiplicité de chaînes causales, souvent indépendantes. Comme le souligne Gaston Berger, la prospective n'est pas un art de la prédiction d'un avenir déjà décidé et programmé qui, petit à petit, se révélerait à nous, mais elle est un art de faire ou de construire ce qui est une « incertaine certitude ». La prospective relève d'une théorie de l'action et donc de la politique.

La compréhension des mutations des systèmes urbains et des politiques mises en œuvre dans leur relative imprédictibilité a sans doute à voir avec ce qui est dit des systèmes complexes et des propriétés émergentes<sup>4</sup>. On peut faire le lien entre cette imprédictibilité de l'état dans lequel un système urbain peut se trouver à un moment donné et les qualités émergentes des combinaisons qui interviennent entre les « composantes élémentaires » de ces systèmes. La théorie de

1. Une image prospective de tout cela, les deux films de candidature pour les JO 2012 des villes de Paris et Londres : Paris et son film provincial sur un Paris de toujours faisant l'impasse sur l'« horreur » d'une certaine banlieue et Londres avec un film magnifiant une ville centre névralgique de toutes les diasporas du monde.

2. Berger, G., « L'attitude prospective », *Prospective*, n° 1, 1960, p. 1-10. Jovenel, B. de, *L'Art de la conjecture*, 369 p., Monaco, Éditions du Rocher, 1964. Barel, Y., *Prospective et Analyse de systèmes*, Paris, La Documentation française, collection « Travaux et Recherches de prospective », n° 14, 1971, 174 p. Godet, M., *De l'anticipation à l'action. Manuel de prospective et de stratégie*, Dunod, 1991. Hatem, F., Cazes, B., Roubelat, F., *La Prospective : pratiques et*

*méthodes*, Economica, 1993. Cazes, B., *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de saint Augustin au XXI<sup>e</sup> siècle*, Seghers, 1986. Jovenel, H. de, *La Démarche prospective, Futuribles*, septembre 1996. Piganiol, P., Russo, F., *Prospective et Futurologie*, Encyclopædia Universalis France, 1996.

3. Cournot, A.A., *Considérations sur la marche des idées et des événements dans les temps modernes*, Hachette, 1872.

4. Zwirn, H.P., *Les Systèmes complexes. Mathématiques et biologie*, Odile Jacob, 2006. Holland, J., *Emergence : From Chaos to Order*, Addison-Wesley, 1997. Johnson, S., *Emergence*, Scribner, 2001.

la complexité nous enseigne que la réalité est organisée en niveaux et que l'interaction entre les composantes élémentaires identifiées à un niveau structural génère des propriétés imprévisibles que l'on constate à un autre niveau d'organisation plus global de la réalité<sup>1</sup>. Pour notre propos, il s'agit du passage de la combinatoire des constituants de base des territoires (quartiers, communautés locales) vers les niveaux de la ville et de la région urbaine.

Dans cet article nous nous limiterons à la question des territoires urbains délaissés ainsi qu'aux politiques, programmes et projets qui les prennent pour objet. Dans les deux premières parties de l'article nous essaierons de tirer quelques enseignements pour la prospective urbaine des recherches conduites en Europe, tant en ce qui concerne ces territoires que les politiques mises en œuvre. Dans les deux parties suivantes, nous indiquerons quelques pistes de recherche déjà engagées et à poursuivre pour essayer de contribuer à une prospective possible de ces territoires et de ces politiques.

## La fragmentation des territoires urbains : quels enseignements pour la prospective urbaine ?

Le survol des villes et des quartiers montre la diversité des réalités urbaines en Europe. Les territoires délaissés présentent une assez grande diversité de localisation et de morphologie. Il peut s'agir de quartiers anciens de centre-ville, de faubourgs ou de quartiers populaires du XIX<sup>e</sup> siècle, de cités ouvrières ou d'entreprises, de grands ensembles d'habitation construits dans les années de l'après-guerre, de quartiers pavillonnaires plus récents. Parfois, on trouve sous ce label des bidonvilles et des zones d'habitat précaire. Le plus souvent

les territoires concernés sont soit des quartiers d'habitat social du type grands ensembles des années 1960-1970, soit des parties de centres historiques ou des quartiers anciens dégradés. Certains sont des zones mixtes habitat-activités. Ainsi, en Europe, sur les 114 sites sélectionnés sur la période 1994-1999 du PIC « Urban », 55 étaient des quartiers anciens souvent localisés dans les centres historiques des villes; 12, des grands ensembles ou assimilés (dont 6 en France); le reste des quartiers se partageant entre des sites mixtes habitat-activités, des sites de faubourg, des cités ouvrières du début du xx<sup>e</sup> siècle, des sites pavillonnaires ou encore de l'habitat spontané ou précaire. Nous sommes donc loin d'un modèle standard et loin de la référence unique au grand ensemble qui prévaut dans la représentation qu'on en donne en France.

Cette diversité est liée aux caractéristiques historiques du développement de chacun des pays et aux actuels mécanismes de fragmentation sociale et spatiale à l'œuvre dans les villes. Par exemple, certains pays ont peu connu l'édification de grands ensembles de logements sociaux. C'est un phénomène particulier à certains pays de l'Europe de l'Ouest qui a des similitudes en Europe centrale et de l'Est. Dans les pays qui ont connu ce type de constructions, leur localisation est assez diverse: en centre urbain (*inner-city*) à la suite de la rénovation urbaine des années 1960; dans les premières couronnes urbaines périphériques, dans les pays de l'Europe de l'Ouest mais aussi dans les nouveaux États membres. Dans certains cas, notamment au nord et au centre de l'Europe, ce processus d'urbanisation a reposé sur l'intervention active de la puissance publique avec la construction de logements locatifs à destination sociale alors que, dans l'Europe du Sud, il a été l'œuvre de promoteurs et de constructeurs privés pour des logements destinés à l'accession à la propriété<sup>2</sup>.

1. Zwirn, H.P., *op. cit.*

2. 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,



La place et le rôle de ces grands ensembles dans l'organisation du marché sont tout aussi divers. Certains de ces quartiers ont connu une rapide dévalorisation patrimoniale, sociale et surtout symbolique alors que d'autres se sont maintenus en bonne place dans la hiérarchie des formes urbaines, accueillant encore aujourd'hui des populations de classes moyennes. Parfois, crise de l'offre de logements neufs aidant, certains de ces grands ensembles, après avoir été délaissés, font l'objet d'une forte demande. On constate même, dans certaines villes particulièrement « branchées », un engouement pour cette « architecture moderne ». Une hétérogénéité similaire peut être constatée dans les quartiers anciens et dans les centres des villes européennes. Dans certains pays, notamment en France, le début du mouvement de réhabilitation de l'habitat ancien et des phénomènes de « gentrification » date du début des années 1970 alors que, dans la plupart des villes européennes du Nord, ce mouvement a été plus tardif. Dans certains pays, au sud et à l'est, il n'en est encore qu'à ses balbutiements.

La géographie des quartiers délaissés est très diverse en Europe. Elle dépend des caractéristiques de l'histoire des villes, de leur structure, de leur place et de leur rôle dans l'organisation des sociétés urbaines, dans ce temps long dont parlait Fernand Braudel<sup>1</sup>. Elle dépend aussi des évolutions à court ou moyen terme de certains de leurs territoires livrés aux initiatives des acteurs politiques ou économiques. Malgré de nombreux travaux, la géographie des territoires urbains infra-communaux reste très lacunaire, car, finalement, à part d'excellentes monographies, peu de travaux comparatifs leur ont été consacrés (absence de données comparables à cette échelle spatiale) et aussi parce que les transformations des territoires urbains entrechoquent des temporalités sur des périodes de temps de vingt à trente ans, durées

longues aux yeux des élus, des techniciens, des gestionnaires de budget et bien évidemment des résidents, mais finalement assez courtes à l'échelle du temps des villes. Bref, nous sommes bien là dans le temps long de la prospective.

Par ailleurs, il est assez difficile de qualifier ces territoires urbains. L'appellation « quartiers en difficulté » (*deprived areas*), qui apparaît de prime abord comme une évidence au vu de certains indicateurs, n'est pas d'un maniement très aisé. Il est en effet très difficile d'appliquer ce qualificatif aux territoires qu'il nous a été donné de visiter. De quel ordre de difficultés est-il question ? Difficultés liées à l'état du bâti (qualité des matériaux, état de l'entretien) ? Difficultés liées aux déperditions d'énergie, à la mauvaise maîtrise de l'énergie et à ces caractéristiques environnementales pénalisantes ? Difficultés liées aux formes architecturales et urbaines (bâtiments anciens, difficilement adaptables, rejet du modernisme architectural des années 1960, friches urbaines) ou encore à la position de ces territoires dans la hiérarchie des formes urbaines (état des dessertes et des voies de communication, localisation, proximité de zones polluées ou d'équipements nuisants...) ? Difficultés liées à l'occupation sociale de ces quartiers (regroupement de populations peu fortunées, regroupement de communautés ethniques...) ? Difficultés économiques ? Difficultés institutionnelles ? Difficultés politiques ? Bref, il est difficile de trouver un indicateur synthétique permettant de qualifier rapidement et sans conteste les phénomènes urbains rencontrés, cela malgré certaines tentatives (cf. il y a quelques années le Z Score anglais ou récemment l'audit urbain de l'Union européenne). On a bien affaire à une pluralité des déterminations, intervenant le plus souvent de manière indépendante, comme il est normal dans des situations contingentes.

Toutes ces difficultés se manifestent isolément ou simultanément : difficultés liées aux caractéristiques intrinsèques de ces territoires (qualité des lieux) ou difficultés relatives liées à la place que ces territoires occupent dans la hiérarchie urbaine et qui fait qu'ils sont, à un moment

4% au Portugal, 2% au Luxembourg, 2% en Espagne, 0% en Grèce.

1. Braudel, F., *Civilisation matérielle, Économie et Capitalisme XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, tome III, *Le Temps du monde*, Armand Colin, 1980.

donné, réellement ou symboliquement des lieux « délaissés ». En fait, les caractéristiques intrinsèques, architecturales et urbaines des lieux, ont peu de pertinence pour rendre compte du positionnement de ces territoires dans la hiérarchie des valeurs urbaines, ce positionnement étant plutôt assigné à la structuration de la ville et de la région urbaine tout entière. Avec le mouvement de périurbanisation qui accentue les opportunités de fragmentation sociale et spatiale des villes, ces territoires-là jouent un rôle déterminé dans la fabrique urbaine, ce que reconnaissent les formulations utilisées au fil du temps par divers auteurs : espaces d'accueil, espaces d'hébergement, espaces de survie, abcès de fixation, espaces de l'assignation à résidence, espaces de relégation, espaces de confinement (*containment*), ghettos, etc. Il n'y a donc pas à l'évidence de norme absolue du bon ou du mauvais quartier, du quartier en difficulté et de celui qui ne le serait pas : ni norme physique et environnementale, ni norme sociale et culturelle, ni norme économique et institutionnelle. Comme le suggèrent ces quelques propos, l'analyse du devenir de chaque portion du territoire urbain suppose la mise en œuvre d'une approche globale prenant en compte la totalité de l'organisation des structures urbaines. Là encore, c'est une des dimensions de la prospective.

## Des politiques intégrées de développement urbain soutenable en construction

Les politiques urbaines mises en œuvre ici et là, au fil du temps, se présentent sous des formulations tout aussi diverses qui s'enracinent dans l'histoire des politiques publiques dans les divers pays. Au cours des deux dernières décennies, on a ainsi assisté, tout particulièrement en Europe, à une floraison de ces nouvelles approches intégrées de développement urbain soutenable. En fait, aucun

de ces programmes n'a véritablement atteint cet horizon, ni dans sa formulation, ni bien évidemment dans sa mise en œuvre. Chacun pourtant contribue à sa manière à la construction de ce référentiel des approches intégrées de développement urbain soutenable que prônaient les communications de la commission préparatoire du forum de Vienne de 1998<sup>1</sup>, approches recommandées à nouveau par la communication de la Commission en juillet 2006<sup>2</sup>. En ce domaine, il s'est agi alors de vraies options politiques prospectives. C'est ce qu'on constate en Europe depuis une vingtaine d'années avec le renouvellement des politiques urbaines<sup>3</sup> et que le programme européen d'échange et de capitalisation Urbact financé par la Commission a pour ambition de soutenir.

1. Union européenne, *La Question urbaine, orientations pour un débat*, 1997. Union européenne, *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, communication de la Commission, 1999.

2. Commission of the European Communities, *Cohesion Policy and Cities: the Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions*, Communication from the Commission to the Council and Parliament, juillet 2006.

3. Sans prétendre à l'exhaustivité, citons, par ordre chronologique d'apparition, quelques-unes de ces pierres de touche de ces nouvelles approches des politiques urbaines : en France, la politique de développement social des quartiers (1982), puis la politique de développement social urbain (1988), enfin la politique de la ville (1992), la loi Solidarité et Renouvellement urbains en 2000 ; aux Pays-Bas, le programme pour les zones accumulant des problèmes PCG (1985), le programme de renouveau social (1989), puis la politique pour les grandes villes (1993) ; en Angleterre et au pays de Galles, le programme *City Challenge* (1990), la politique du *Single Regeneration Budget* (1993), la politique *New Deal for Communities* (1998) ou encore l'Écosse avec le programme *New Life for Urban Scotland* (1988) ; en Région flamande, le Fonds flamand pour l'intégration (1986), en Région bruxelloise, les projets de quartiers (1987) et, au niveau fédéral, la politique des grandes villes (2000) ; au Danemark, le comité des initiatives urbaines (1994) et le programme pour l'amélioration des aires urbaines (1996) ; en Finlande, les projets pilotes pour l'amélioration des banlieues (1996) ; en Norvège, le programme pour les zones urbaines défavorisées (1997) ; en Suède, les projets pour la périphérie et la politique pour les aires métropolitaines (1997) ; en Rhénanie du Nord-Westphalie, le programme de renouveau urbain (1993) suivi aujourd'hui, pour l'ensemble de l'Allemagne, par la politique pour la ville solidaire (*Sozial Stadt*) (1998) ; en Italie, les programmes de récupération urbaine et de développement soutenable des territoires (*i programmi di ricupero urbano e di sviluppo sostenibile dei territori - PRUSST*) (1998).



Depuis le milieu des années 1990, ces politiques nationales se sont multipliées et ont gagné en importance, relayées par l'Union européenne qui a joué parfois un rôle d'initiateur (notamment dans les pays de l'Europe du Sud) avec le lancement du programme d'initiative communautaire Urban I en 1994, puis le programme Urban II pour la période 2000-2006. On peut imaginer qu'il en sera de même pour les nouveaux États membres et pour les pays du bassin méditerranéen concernés par la programmation des grands fonds structurels pour la période 2007-2013 grâce au programme Urbact 2 chargé désormais de promouvoir ces approches intégrées de développement urbain soutenable.

Les programmes des divers pays qui peuvent s'inscrire sous ce label n'en sont souvent que des esquisses encore prisonnières d'approches sectorielles ou sectorisées. Ainsi, les projets visant la transformation physique des territoires l'emportent encore souvent sur les projets à dimension sociale, économique et institutionnelle. Tous ces programmes mettent néanmoins l'accent sur la notion de développement entendu comme nécessité de dépasser des approches trop sectorisées, ciblées sur les lieux (*targeted approaches*), parfois sur les gens mais qui délaissent la dimension institutionnelle et les nécessaires réformes politico-administratives à mettre en œuvre. Malgré des formulations parfois stigmatisantes, les programmes recensés essaient de souligner les richesses que recèlent ces territoires délaissés, leurs potentialités et les opportunités qu'ils offrent pour construire des stratégies de développement. Ils mettent alors l'accent sur les gens, les groupes sociaux dans leur diversité, et sur leur capacité à participer aux projets et aux programmes, voire d'en être les moteurs. Souvent ces programmes incluent des cycles de formation des résidents et des stratégies d'*empowerment*.

Dans cette dernière option, le chemin est long cependant pour passer d'un regard compatissant à une pleine reconnaissance de ces résidents comme des acteurs du développement. Il est en effet difficile pour les autorités, les promoteurs et les responsables de projets et de programmes de

ne pas projeter sur ces territoires leur conception de ce que doivent être un bon quartier et une « bonne ville » en accord avec les normes institutionnelles, les critères techniques et les principes financiers bien établis. Par leur origine sociale et leur culture, par leur formation, par les contraintes institutionnelles qui pèsent sur eux, ces responsables sont souvent dans la position de reproduire simplement ce qui a déjà été fait et qui est éprouvé, et parfois, plus prosaïquement, d'assurer la rentabilité d'un projet. Une telle attitude est assez fréquente dans les programmes conduits par des pouvoirs centralisés et qui opèrent de manière descendante (*top-down*). Les objectifs de ces programmes sont rarement explicités, les transformations physiques s'accompagnant obligatoirement de mutations dans l'occupation sociale des territoires et dans les systèmes de régulation hérités du passé. À cela rien d'étonnant, l'ambiguïté est souvent souhaitable et surtout souhaitée en politique. Toute politique, c'est sa nature, est construite sur des dimensions paradoxales (effets d'annonce, effets pervers, effets *feed-back* plus ou moins maîtrisés, etc.). C'est aussi le lot des démarches prospectivistes.

Il n'est pas facile de rompre avec de telles approches « *top-down* » et avec les ambiguïtés de leurs formulations. Il faut pour cela des communautés structurées, la construction de coalitions sociopolitiques locales et des rapports de force favorables. Les programmes qui y parviennent le mieux et qui, d'une certaine manière, innovent parce qu'ils tiennent compte pleinement des éléments constitutifs des territoires (les lieux, les gens, les institutions) sont ceux qui échappent à la logique des procédures centralisées. Il existe ainsi de remarquables projets de régénération urbaine nés de dynamiques locales qu'aucune autorité publique n'a cherché à initier. C'est souvent lorsqu'il n'existe pas de politique stéréotypée centrale ou plutôt, lorsque ces politiques centrales ont mis l'accent seulement sur la mise en synergie des partenaires potentiels qu'ont surgi de nouvelles problématiques et de nouvelles approches. Souvent, des domaines particuliers d'intervention (éducation,

santé, sécurité, accessibilité urbaine, etc.) dont la caractéristique principale est d'appeler la coopération et la coproduction entre les acteurs de terrain ont été des facilitateurs et des vecteurs de telles mises en synergie. Une réflexion est certainement à conduire sur cette « alchimie » particulière des diverses formes de coopération au cœur des transformations urbaines récentes et des mutations dans les « manières de faire avec » la ville<sup>1</sup>.

## Propositions pour une prospective des territoires urbains

Les enseignements de travaux de recherche comparative sur les processus de fragmentation sociale et spatiale en Europe et en Amérique du Nord suggèrent de nous « limiter » dans cet article à une réflexion ciblée uniquement sur les unités urbaines de base, ce qu'on appelle traditionnellement en France « les quartiers » et ce que nous assimilons dans nos recherches aux communautés locales (*community*) telles que le monde anglophone en fait usage. La réflexion de prospective urbaine proposée ici pourrait consister dans un premier temps à identifier les éléments constitutifs de ces territoires, à explorer leurs transformations possibles dans la perspective de dégager ces fameuses caractéristiques émergentes à l'échelle de la ville et de la région urbaine. Pour identifier ces constituants élémentaires de ces territoires-communautés, reportons-nous à la définition d'une communauté donnée par Jean-François Médard dans son travail majeur sur les communautés et le développement communautaire aux États-Unis : « La communauté est 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<sup>2</sup>. »

Un territoire urbain est constitué à la fois :

■ De lieux géographiques (« *places* » en anglais). Chaque lieu est un « produit » et un « construit » social qui a des caractéristiques particulières (échelle, patrimoine, type de bâti et d'ordonnement urbain, environnement, etc.). Ce lieu est un « être-là » donné, non substituable à un autre et qui peut être transformé, amélioré et bonifié mais aussi dégradé et détruit. Cet espace se caractérise plus ou moins par ce que l'on appelle l'esprit du lieu (*genius loci*). On retrouve dans ce constituant la dimension environnementale identifiée comme étant un des piliers du développement soutenable.

■ Ce territoire est constitué par des gens (« *people* ») qui vivent et/ou travaillent en ces lieux et qu'ils façonnent par leurs relations individuelles et collectives pour construire un capital humain, un capital social et un capital culturel. Dans ces relations, les rapports homme-femme doivent tout particulièrement être pris en considération, car ils sont au cœur du système de reproduction de ces territoires. C'est ce que l'on appelle l'être et le vivre ensemble. On retrouve là le second pilier du développement soutenable, à savoir le social.

■ Enfin, ce territoire est structuré par les institutions que ces gens se sont données ou qui s'imposent à eux. La notion d'institution doit être prise au sens large. Il s'agit à la fois des organisations économiques et des administrations ayant pour fonction de réguler les rapports entre les gens, entre les gens et les lieux ou encore entre ces territoires et l'environnement externe. Ces institutions régies par des conventions sont censées assurer la cohérence entre cet être ensemble (*Mitsein*) et cet être-là (*Dasein*) (Arendt, 1983). Lorsque ces institutions sont uniquement constituées sur une base sociale, ethnique ou religieuse homogène, le territoire tend à épouser la forme du « ghetto ». On peut assimiler cette troisième composante élémentaire du territoire au troisième pilier du

1. Jacquier, C., Bienvenue, S., Schlappa, H., 2007, *La Régénération urbaine des territoires défavorisés en Europe*, URBACT-REGENERA, 130 p. Version anglaise : *Urban Regeneration of Deprived Areas Across Europe*.

2. Médard, J.-F., *Communauté locale et organisation commu-*

*nautaire aux États-Unis*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, Armand Colin, 1969.

développement soutenable, à savoir l'économie, dès lors qu'elle n'est pas réduite à sa seule acception marchande.

### Territoires et communautés locales

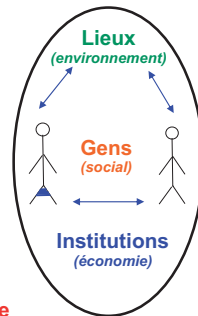
#### Composantes

Des lieux  
(environnement)

Des gens  
(social)

Des institutions  
(publiques et privées,  
économiques et sociales)

Des composantes  
en **équilibre dynamique instable**



Dans leur interaction, ces trois composantes génèrent des cultures locales considérées souvent comme une quatrième dimension d'un territoire. Un territoire urbain est donc une sorte d'écosystème en « équilibre instable » ou en « déséquilibre dynamique », plus ou moins bien régulé dans sa niche écologique. Ainsi, on retrouve dans ces constituants de base du territoire, les trois dimensions fondamentales du développement soutenable, trois dimensions structurées par des logiques qu'il n'est pas aisé de rendre compatibles entre elles et dont la mise en cohérence, dépassant une simple régulation par le marché, apparaît comme étant éminemment politique. Cette mise en cohérence relève de l'art de gouverner qui interroge l'effectivité des normes démocratiques (Sen, Banque mondiale).

À un moment donné, il peut y avoir une « cohérence optimale » entre ces constituants élémentaires du territoire, mais cette cohérence optimale, résultante de coopérations conflictuelles, au sein et entre ces constituants, n'est en rien une nécessité débouchant sur un équilibre statique. C'est une situation contingente en dynamique et donc provisoire. Elle peut donc entrer dans des zones de turbulence et se rompre. L'enjeu majeur est de réguler des rapports entre des gens et des lieux où ils vivent et travaillent et

d'imaginer les institutions les plus adéquates pour ce faire. Dans le cas général, les transformations des différents constituants élémentaires du territoire conduisent à la rupture des cohérences construites antérieurement, chacune des composantes s'inscrivant sur des trajectoires particulières et de manières relativement indépendantes les unes par rapport aux autres. Ces ruptures souvent qualifiées de « crise » sont des déséquilibres dynamiques qui pourraient être assimilés à des « bifurcations » (Prigogine) ou encore à des « catastrophes » (Thom). S'ouvre alors une période plus ou moins longue de désajustements entre ces composantes, des désajustements qui sont propices à des diagnostics empreints de jugements de valeur. Par exemple, on est souvent confronté à des diagnostics partiels qui relèvent d'une instruction uniquement à charge et qui font souvent référence à une norme mythique de ce que doit être la qualité urbaine (ainsi la référence est fréquente au « charme discret » des quartiers anciens ou aux communautés stables du passé).

Les lieux peuvent faire ainsi l'objet de processus d'obsolescence par rapport à d'autres espaces de la ville mieux équipés (confort des logements, architecture et agencement urbain), mieux dotés (localisation, dessertes, services) et mieux valorisés symboliquement dans la hiérarchie des formes urbaines. Ces lieux peuvent être désertés par une partie des gens qui y vivaient, remplacés par des populations aux ressources, aux habitudes de vie et aux cultures différentes, des populations qui ont besoin de s'adapter à ce cadre de vie et d'adapter ces lieux délaissés. Souvent, ces nouveaux modes de vie ne sont pas en congruence avec les anciens lieux et les anciennes institutions, ils sont alors stigmatisés. Enfin, les institutions existantes n'ont plus la même maîtrise sur les lieux et ne sont plus investies de la même manière par les gens. D'autres organisations doivent leur être substituées. Cette transformation suppose du temps. Parfois, les institutions existantes freinent ces nouvelles pratiques sociales et leur opposent des codes et des routines que celles-ci doivent contourner. Elles génèrent des résistances qui



peuvent pénaliser l'émergence de nouvelles mises en cohérence des lieux et des gens (manifestations régressives).

Les logiques que l'on vient d'identifier sommairement provoquent un reclassement des différents territoires les uns par rapport aux autres, au sein des régions urbaines. D'une période à l'autre, de nouveaux territoires urbanisés surgissent à l'initiative d'acteurs publics et privés. Ils participent à ce repositionnement mutuel. Représenter la distribution de cette constellation de territoires n'est pas chose aisée tant sont nombreuses les situations possibles et discutables les représentations que l'on peut brosser de la hiérarchie de ces territoires (quels indicateurs retenir pour cela?). En effet, cette hiérarchie est subjective, manifestant plutôt des positionnements symboliques et parfois des partis pris idéologiques. À l'heure de la fragmentation sociale et spatiale accrue des villes, la logique dominante semble être d'occuper les espaces valorisés de la ville, quel qu'en soit le coût, en contribuant le moins possible aux solidarités métropolitaines nécessaires et au besoin en dévalorisant le territoire des autres (gestion de l'image et des représentations dans l'opinion). Compte tenu de cette complexité, nous n'évoquons donc ici qu'un repositionnement simplifié des territoires au fil du temps au sein de la hiérarchie urbaine. Examinons (schéma ci-dessous) l'évolution du positionnement d'un territoire au sein d'une structure urbaine.

Les politiques conduites sur ces territoires urbains ne peuvent se limiter à une intervention sur les lieux, à savoir la régénération urbaine physique au sens strict (au sens où on l'entend généralement). Elles doivent agir sur la globalité du territoire, sur les trois composantes identifiées plus haut: lieux, gens, institutions. Considérons un territoire (A0) au temps t0, moment où ce territoire peut être considéré comme un espace d'élection de domicile dans la hiérarchie des valeurs urbaines. Ce territoire peut connaître bien des vicissitudes à la suite des dérives de ses constituants élémentaires pour se trouver dans une position moins enviable sur l'échelle des valeurs urbaines (An) au temps tn. À partir de cette situation au temps tn, plusieurs possibilités d'évolution peuvent se présenter pour ce territoire An au temps tx, possibilités qui relèvent de la contingence et non pas de la nécessité.

## La possibilité A1 : déclin

L'évolution de An se poursuit vers la possibilité A1 en prolongement de la tendance passée, sans intervention publique ou avec une intervention publique minimum. Le territoire considéré poursuit sa dérive au sein de la structure urbaine. Ce territoire tend à concentrer l'ensemble des difficultés sociales et à devenir un espace d'assignation à résidence. Parce qu'il joue ce rôle de lieu d'accueil de ceux dont on ne veut pas ailleurs dans la ville, ce territoire devient une sorte de « réserve » pour de futures stratégies d'intervention. Il est mûr pour une stratégie de « gentrification » de type A3 pour peu que le potentiel patrimonial du lieu s'y prête. Telle a été la dérive de nombreux quartiers anciens dans les centres-villes partout en Europe. Telle a été la dérive de nombre de grands ensembles au moment de la crise de la modernité urbaine et architecturale liée au début du processus de périurbanisation et au mouvement de reconquête des quartiers anciens.

### Le positionnement des territoires dans la hiérarchie urbaine

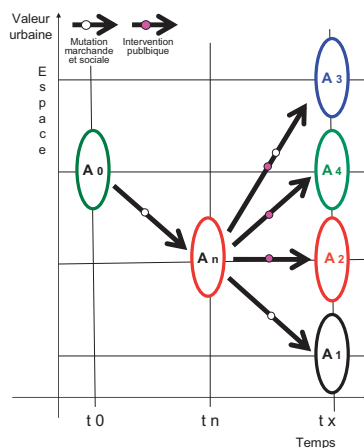
#### Une dérive dans l'espace et le temps

#### A1 déclin

#### A2 maintien

#### A3 gentrification

#### A4 cohérence bonne pratique



### La possibilité A2: maintien

Le mouvement de dévalorisation est jugulé grâce à l'intervention publique. On réussit à limiter le processus de décomposition du territoire considéré. L'autorité publique a pu investir physiquement dans les lieux et elle a mis en œuvre des politiques d'assistance auprès des populations sans cependant provoquer de changements susceptibles d'inverser radicalement les tendances. Ce cas de figure est le plus fréquent dans les pays qui en sont au début de la mise en œuvre des politiques de régénération urbaine, mais aussi dans ceux qui ont une certaine antériorité en la matière (France, Grande-Bretagne, Pays-Bas).

### La possibilité A3: gentrification

Cette possibilité est celle qui correspond à une logique de revalorisation maximale de tout ou partie d'un territoire. Cette revalorisation peut relever d'un processus « spontané » de nature privée. Elle peut aussi être suscitée et favorisée par les stratégies de la puissance publique. Parfois, il s'agit d'un processus de revalorisation qui a échappé à la maîtrise de la puissance publique. Ce processus de régénération urbaine suppose la réunion de trois conditions: un lieu ayant de bonnes qualités patrimoniales et donc une rente potentielle élevée, une faible résistance des populations résidentes face aux processus d'éviction (cas de personnes en situation illégale), l'empathie ou la permissivité de la puissance publique. Cette logique débouche sur un processus de « gentrification ». Dans ce cas de figure, il y a bien reconstruction d'une cohérence entre lieux-gens-institutions, mais ce réarrangement se fait indépendamment des gens qui résidaient là auparavant. Ce cas de figure, relativement fréquent dans les villes européennes et américaines, est généralement considéré comme une réussite par les autorités et les médias qui en assurent la diffusion alors qu'il s'agit d'une fausse « bonne pratique » qui se fait le plus souvent au détriment des résidents les plus défavorisés du territoire.

### La possibilité A4: cohérence et bonne pratique

Ce dernier cas de figure est considéré comme un processus de régénération urbaine de qualité. La régénération urbaine se réalise alors *par, pour* et *avec* les résidents. C'est ce qu'on appelle une « bonne pratique ». Ce résultat est bien évidemment le moins facile à obtenir. Il correspond à la construction d'une nouvelle mise en cohérence entre lieux, gens et institutions telle que nous l'évoquions précédemment. Cette bonne pratique suppose d'établir une astucieuse mise en correspondance entre territoires (lieux-gens-institutions) et projets, une dialectique qui nécessite une bonne atmosphère ou un bon climat local (capital social)<sup>1</sup>. Il s'agit d'une articulation optimale territoire-projet-atmosphère qui ne peut résulter que de la coopération entre des compétences professionnelles de grande qualité. Cette bonne pratique relève d'un « faire avec » la ville, avec ses lieux, ses gens et ses institutions dont nous explorerons quelques composantes dans le chapitre suivant.

## Propositions pour une prospective des politiques urbaines

La mise en cohérence des constituants élémentaires des territoires et des communautés (lieux, gens, institutions) et de leurs transformations ne va pas de soi. Cette mise en cohérence est trop souvent présentée comme un mouvement spontané d'ajustement réciproque de ces composantes sur les marchés urbains (option *public choices*). Si elle obéit souvent à cela, on sait aussi qu'une telle combinatoire et un tel ajustement nécessitent pour s'établir de manière maîtrisée l'intervention d'un pouvoir politique surplombant (option réformiste qui a été dominante dans les Trente Glorieuses). On sait toutefois que ces interventions publiques

1. Marshall, A., *Principles of Economics*, London, Macmillan, 1890.

ne sont pas une garantie de reclassement du territoire par rapport aux autres dans la ville. En fonction des objectifs poursuivis, objectifs plus ou moins explicites, ces interventions peuvent prendre différentes formes et aboutir à des recompositions variées des constituants d'un territoire<sup>1</sup>.

La régulation publique de cette recomposition des territoires urbains suppose de mobiliser les niveaux politico-institutionnels appropriés. Depuis les années 1980, le niveau local s'impose pour penser et agir globalement, car, de plus en plus, en matière de politiques urbaines il s'agit de «faire avec» ce qui existe déjà (Michel de Certeau, 1980) afin de coproduire de nouvelles combinatoires territoriales avec la diversité des agents présents. Ainsi, dans l'Union européenne, l'approche subsidiaire s'est progressivement imposée, faisant primer un management et une régulation au plus près des enjeux locaux, les niveaux de gouvernement plus éloignés n'étant sollicités qu'en cas d'inefficacité des instances de proximité. Cette approche subsidiaire rejoint la logique des gouvernements centraux visant à transférer nombre de compétences vers les pouvoirs locaux (décentralisation, «devolution», autonomisation). Progressivement, les gouvernements centraux ont eu plutôt tendance à renvoyer vers les villes et les régions urbaines la régulation des trois piliers du développement soutenable (Jacquier, 2005b). Désormais, c'est dans cette ville-là que peuvent s'imaginer et s'organiser concrètement les différents modes de coopérations nécessaires, anciens et récents, entre les acteurs socio-économiques et institutionnels : coopérations territoriales entre acteurs publics et privés, coopérations verticales entre niveaux institutionnels, coopérations horizontales ou transversales entre champs de compétences et services différents. Ces coopérations, nécessaires, souvent conflictuelles, aux frontières des domaines d'action traditionnels (métissages, hybridations), mais de mise en œuvre particulièrement délicate (cas de la coopération

horizontale où s'affrontent des cultures, des déontologies et souvent des corporatismes), sont des facteurs et des vecteurs essentiels de l'innovation au sein des sociétés et des économies contemporaines. C'est sans aucun doute en ces domaines que les approches prospectives doivent donner leur pleine mesure.

Ce rôle majeur des villes et des régions urbaines, la Commission européenne l'avait d'ailleurs déjà fort bien identifié en 1997, et le rapport du forum de Vienne de 1998 l'avait repris à son compte (Union européenne, 1997, 1999b). Ces rapports, outre le fait qu'ils reprenaient le triptyque du rapport Brundtland, insistaient particulièrement sur un quatrième volet, longtemps passé sous silence, à savoir la «gouvernance urbaine», en prônant l'élaboration et la mise en œuvre de politiques intégrées de développement urbain soutenable (repris par la communication de la Commission de juillet 2006). Ces politiques intégrées de développement urbain soutenable sont rendues nécessaires par le passage de l'urbanisation extensive que tous les pays industrialisés ont connu à partir du milieu du XX<sup>e</sup> siècle à la recomposition des territoires déjà urbanisés : passage du «faire» la ville (à l'époque du boom de l'urbanisation) au «faire avec» la ville (avec les lieux, les gens, les institutions). Le «faire la ville» se caractérisait par un processus linéaire de production de l'urbain, un processus mis en œuvre par une autorité souvent unique, en «sites vierges» selon des projets d'aménagement ayant tendance à nier la complexité des territoires. Au contraire, le «faire avec la ville» signifie tenir compte des espaces anciennement urbanisés. Ce «faire avec» suppose des processus de recomposition et de recombinaison des constituants élémentaires des territoires promouvant l'intervention simultanée de divers acteurs en coproduction autour d'un même projet étroitement articulé aux lieux, aux gens qui y habitent ou y travaillent et aux institutions qui les régulent.

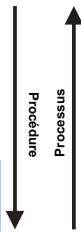
Les recherches menées sur ces politiques de développement ont permis de dégager quelques principes d'action communs s'articulant en une sorte d'«algorithme» du développement urbain

1. Jacquier, C., Can distressed urban areas become growth poles?, "Competitive cities in the global economy", *OECD Territorial Reviews*, 2006, p. 381-392.

soutenable et des bonnes pratiques de régénération urbaine. Le cœur de cet algorithme est constitué par le jeu entre « territoire » (au sens où nous l'avons défini ci-dessus) et « projet ». Cette dialectique « territoire-projet » est constitutive d'espaces de débats ou de controverses et est génératrice de nouvelles combinaisons entre les acteurs qui y participent. Il faut pour cela une certaine « atmosphère », un capital social et culturel. Les bonnes pratiques sont la résultante des relations toujours singulières entre ces trois constituants élémentaires de base : territoire-projet-atmosphère et la qualité de cette combinaison découle toujours du savoir-faire et du talent des professionnels mobilisés (d'où l'importance des ressources humaines, du recrutement et de la formation) ainsi que du leadership qui se manifeste sur ces territoires. J'appelle cela l'algorithme du jardinier : le territoire est le terroir, le projet, les semences ou les plantes ; l'atmosphère, le climat. Pour réussir cette combinaison optimum qu'est un jardin, il faut la main experte professionnelle, la main verte du jardinier. Dans cette « dialectique » (territoire-projet-atmosphère) des coopérations entre acteurs peuvent alors se construire, coopérations qui prennent parfois un tour conflictuel, mais qui sont constitutives de ce « partenariat » plus permanent qui est généralement recherché par ces nouvelles politiques urbaines. Cette coproduction peut faire alors l'objet de « contrats » et de « conventions » stabilisant plus durablement la relation entre les acteurs, une contractualisation qui peut aboutir à une plus grande intégration des moyens respectifs des partenaires et, à terme, à une refonte de tout ou partie des organisations et de leurs territoires d'intervention pour permettre l'élaboration de nouveaux projets territoriaux. La « spirale algorithmique » pourra alors se boucler à un niveau supérieur, en un renforcement de l'intégration des principes d'action et en une dynamique autoentretenu de développement (intégration des politiques sectorielles, développement soutenable).

**Coopérations-Coproductions  
De la procédure au processus**

- 1 - **Projet intégré de développement urbain soutenable**
- 2 - **Contrats, conventions, agréments**
- 3 - **Partenariat et coproduction communautaire**
- 4 - **Savoir faire (talent professionnel) et organisation collective (conspirateurs réformistes)**
- 5 - **Projet**
- 6 - **Atmosphère**
- 7 - **Territoire**



**L'algorithme du jardinier**  
Relations "territoire-projet-atmosphère-savoir-faire"  
Ces conditions des **bonnes pratiques** sont-elles un obstacle à la transférabilité ?

Ces approches intégrées de développement urbain soutenable sont de l'ordre du processus qui obéit à une logique ascendante (*bottom-up*) inverse de celle qui est généralement présentée dans les manuels de procédures. La logique de la procédure épouse dans les faits une logique descendante (*top-down*) où l'énoncé de l'ambition à atteindre (« projet intégré de développement urbain soutenable ») ainsi que les conditions « contractuelles » et « partenariales » sont considérés comme des préalables de l'action. Ainsi, l'ordre de la procédure se déroule, dans le schéma ci-dessus, du haut vers le bas (1-2-3-4-5-6-7) alors que l'ordre du processus épouse une logique du bas vers le haut (7-6-5-4-3-2-1). En fait, dans la réalité, tout bon praticien doit savoir jouer habilement de la logique « processuelle » et de la logique « procédurale ».

Notons enfin que ce que l'on appelle bonne pratique (*best practice*) est au centre du processus, à savoir à l'articulation entre « territoire/atmosphère/projet/savoir-faire ». L'innovation et la bonne pratique sont la résultante de l'arrangement singulier de ces composantes-là. C'est celui-ci qu'il faut tout particulièrement observer en accompagnant les facteurs qui le rendent possible, notamment les savoirs et savoir-faire. Car qu'en est-il de la fameuse transférabilité, tant recherchée, de cette bonne pratique ? Mis à part les savoirs et les savoir-faire, aucune de ces composantes n'est vraiment transférable : ni le territoire, ni l'atmosphère ; l'idée de projet, un peu, mais alors on est déjà dans les pratiques innovantes du savoir-faire. Les savoirs et les savoir-faire doivent donc faire l'objet

de toutes les attentions, d'où, en Europe et avec le reste du monde (notamment l'Afrique), l'importance des programmes d'échanges de savoirs et de savoir-faire, des programmes de formation et des programmes de recherche.

Deux mots pour conclure en évoquant une question maltraitée en France, l'évaluation. Celle-ci a à voir avec la prospective (évaluation *ex ante*). L'évaluation est un art difficile notamment en ce qui concerne les approches à prétention globale comme ambitionnent de l'être les politiques de développement soutenable des territoires. La plupart du temps les évaluations réalisées sont tout au plus des bilans qui portent sur les moyens effectivement utilisés en regard de ce qu'il était projeté de mobiliser. Rarement, ces évaluations portent sur les résultats obtenus en regard de ce qui était annoncé et encore plus rarement sur les effets et les impacts de ces projets sur les communautés locales et sur les institutions. Bref, les évaluations confrontent surtout des représentations de la réalité plus que la réalité elle-même. Quelle est en effet la qualité des diagnostics qui conduisent à l'inscription de ces territoires sur l'agenda politique des autorités publiques? Parmi les difficultés majeures rencontrées par les évaluations, il y a aussi la question de l'imputabilité. Lorsqu'on est en présence de politiques aussi complexes, et en l'absence de chaînes de causalités évidentes, à quoi est-il possible d'imputer les résultats et les impacts constatés? Enfin, l'interprétation des résultats est toujours largement sujette à caution en fonction de l'échelle temporelle et spatiale d'imputation. En l'absence de territoires témoins, qui peut dire ainsi ce qui serait advenu si rien n'avait été fait? Qui peut évaluer l'impact de certains programmes mis en œuvre aujourd'hui (par exemple en matière d'éducation primaire) alors qu'il faudra attendre quasiment une quinzaine d'années pour en mesurer les effets? En ce qui concerne la transférabilité, il est nécessaire aussi de faire un bon usage de la «*success story*». La bonne pratique n'est pas une garantie de reproductibilité, mais elle est importante dans sa fonction stimulante. Elle l'est d'autant plus quand on la sort de son contexte pour essayer

de la faire fonctionner dans un tout autre contexte (décontextualisation, recontextualisation). Tout cela ressemble à un travail de transcription musicale. La «*success story*» agit là comme une catastrophe au sens mathématique du terme, comme un révélateur des résistances, des rigidités, des goulots d'étranglement, des inadaptations, mais aussi, et c'est essentiel, des potentialités inemployées d'un territoire.

## Conclusion

Les approches intégrées de développement urbain durable s'inscrivent dans une vision constructive du devenir des villes. Elles participent bien de ce qu'on appelle l'art de faire ou d'élaborer l'«incertaine certitude» qui est au cœur de la démarche prospective. Elles s'appuient sur différentes formes de coopérations (coopération territoriale, coopération verticale, coopération horizontale), coopérations qui sont au cœur des partenariats et de la gouvernance, des coopérations qui n'ont rien de pacifique à tel point que nous les avons qualifiées, en référence aux «luttres-coopérations» de François Perroux, de «coopérations conflictuelles». Les deux premières formules ont vu le jour il y a assez longtemps. La coopération territoriale remonte quasiment à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au moment des premières vagues d'urbanisation qui nécessitaient une coopération entre les communes pour réaliser de grands réseaux (eau, assainissement, électricité, transports en commun, réalisation d'équipements éducatifs, sportifs, culturels, etc.). La coopération verticale (multiniveaux) remonte au milieu du XX<sup>e</sup> siècle lorsqu'il s'agissait de mettre en œuvre tout à la fois la subsidiarité (transfert de compétences vers le haut) et la décentralisation (transfert de compétences vers le bas) afin de mieux couvrir les territoires par les politiques publiques. La grande caractéristique de l'une et l'autre de ces coopérations tient dans le fait qu'elles ont donné plus de pouvoir et de reconnaissance aux professionnels tout en limitant l'autonomie de chacune des autorités locales.

Il n'en est pas de même avec la coopération horizontale (transversale). Celle-ci, souhaitée géné-



ralement par les élus (plus grande efficacité de l'action), oblige les divers départements sectoriels (logement, social, santé, transport, culture, etc.) à coopérer et à intégrer progressivement leurs principes d'action et leurs méthodes. Ce faisant, cette coopération horizontale, qui promeut un métissage des cultures professionnelles et l'abandon de certaines prérogatives, doit faire face rapidement à des réactions corporatistes et bureaucratiques qui freinent la mise en œuvre des politiques intégrées et les réformes organisationnelles et institutionnelles nécessaires qui devraient les accompagner. En quelque sorte, les projets et programmes intégrés de régénération urbaine ont pour mission de contourner ces obstacles et de susciter des réformes impossibles. On a souvent parlé à leur propos de « cheval de Troie » des réformes, ce que j'appelle personnellement la « conspiration réformiste ». Là encore les analyses des savoirs et des savoir-faire n'en sont encore qu'à l'état d'ébauches et il faudrait consacrer des recherches à de telles investigations et capitalisations.

Ces dynamiques de coopération conflictuelle sont porteuses des processus innovateurs essentiels qui permettront de construire la prospective des territoires et notamment des territoires des régions urbaines. En leur sein, elles sont aussi constructrices de ces acteurs collectifs capables de rendre possible l'appropriation des grands objectifs de développement des espaces continentaux et, tout particulièrement en Europe, des fameux objectifs de Lisbonne et de Göteborg. Il y a là des raisons suffisantes pour que les États membres et la Commission se soucient un peu plus d'orienter les ressources européennes vers les villes et les régions urbaines, vers ces acteurs collectifs de l'innovation technologique et économique mais aussi vers ces acteurs collectifs de l'intégration et de la cohésion sociale et environnementale, culturelle et politique, sur des territoires où se dessinent les profondes fractures des sociétés européennes. Bel enjeu pour les démarches de prospective urbaine européenne...

### Bibliographie

Arendt, H., 1983, *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy.

Bachelard, G., *La Formation de l'esprit scientifique*, Librairie philosophique Vrin, 1938.

Barel, Y., 1971, *Prospective et Analyse de systèmes*, collection « Travaux et Recherches de prospective », n° 14, Paris, La Documentation française, 1971, 174 p.

Berger, G., « L'attitude prospective », *Prospective*, n° 1, 1960, p. 1-10.

Braudel, F., *Civilisation matérielle, Économie et Capitalisme XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, tome III, *Le Temps du monde*, Armand Colin, 1980.

Brown, L., *Eco-Economy Building an Economy for the Earth*, New York, W.W. Norton, 2001.

Cazes, B., *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de saint Augustin au XXI<sup>e</sup> siècle*, Seghers, 1986.

CEPII, *Compétitivité des nations*, Paris, Economica, 1998.

Certeau, M., *L'Invention du quotidien*, tome I, *Arts de faire*, Paris, 10/18 UGE, 1980.

Commission européenne, *Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité, coopération*, Luxembourg, février 2004, 186 p.

Commission européenne, *La Politique de cohésion et les Villes: la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions*, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 13 juillet 2006, 15 p.

Commission mondiale sur l'environnement, *Notre avenir à tous*, rapport Brundtland, Oxford University Press, 1987.

Commission of the European Communities, *Cohesion Policy and Cities: the Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions*, Communication from the Commission to the Council and Parliament, juillet 2006.

Communautés européennes, *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, novembre 2004, Luxembourg, 61 p.

Cournot, A.A., *Considérations sur la marche des idées et des événements dans les temps modernes*, Hachette, 1872.

- Davezies, L., « Temps de la production et temps de la consommation, les nouveaux aménageurs de territoires », *Futuribles*, mars 2004.
- Debonneuil, M., Fontagné, L., *Compétitivité, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 40*, La Documentation française, 2003.
- Dollinger, P., *La Hanse, XII<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup> siècle*, Aubier, 1964.
- Eurostat, *Revenu des ménages et produit intérieur brut dans les régions d'Europe, Statistiques en bref*, Luxembourg, 2003.
- Fitoussi, J.-P., 2003, « Commentaires », *Compétitivité, rapport CAE, n° 40*, p. 89-92.
- Fleck, L., *Genèse et développement d'un fait scientifique*, Les Belles Lettres, 2005. Titre original: *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache*, 1935.
- Fontanille, J., « Supplément d'âme », *VRS La Vie de la recherche scientifique*, avril-mai-juin 2006, p. 15-17.
- Gadrey, J., Jany-Catrice, F., *Les Nouveaux Indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, 2005.
- Godet, M., *De l'anticipation à l'action. Manuel de prospective et de stratégie*, Dunod, 1991.
- Greffe, X., *Territoires en France*, Paris, Economica, 1984.
- Grémion, P., *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1967.
- Grémion, P., « L'échec des élites modernisatrices », *Esprit*, novembre 1987, n° 11, p. 3-8.
- Hatem, F., Cazes, B., Roubelat, F., *La Prospective: pratiques et méthodes*, Economica, 1993.
- Hobbes, T., *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Paris, M. Giard, 1921 (1<sup>re</sup> édition 1651).
- Holland, J., *Emergence. From Chaos to Order*, Addison-Wesley, 1997.
- Jackson, T., Szymne, S., *Sustainable Economic Welfare in Sweden. A Pilot Index 1950-1992*, Stockholm Environment Institute, 1996.
- Jacquemin, A., Pench, L.R., *Europe Competing in the Global Economy: Reports of the Competitiveness Advisory Group, American International Distribution Corporation, Williston, 1997. Version française: Pour une compétitivité européenne: rapports du groupe consultatif sur la compétitivité*, Bruxelles, De Boeck.
- Jacquier, C., « Le rôle mésestimé des villes et des régions urbaines », *Pouvoirs locaux*, 2005, n° 65, p. 115-118.
- 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*, 2005b, vol. 96, n° 4, The Royal Dutch Geographical Society KNAG, Oxford, Blackwell Publishing, 2005.
- Jacquier, C., *Les Villes européennes face aux enjeux du développement soutenable, colloque sur le développement durable*, Lausanne, septembre 2005c.
- Jacquier, C., *Can distressed urban areas become growth poles?, "Competitive cities in the global economy"*, *OECD Territorial Reviews*, 2006, p. 381-392.
- Jacquier, C., Mansanti, D., *À propos du développement social local, rapport de recherche CNAF*, 2005, 89 p.
- Jacquier, C., Bienvenue, S., Schlappa, H., 2007, *La Régénération urbaine des territoires défavorisés en Europe, URBACT-REGENERA*, 130 p. Version anglaise: *Urban Regeneration of Deprived Areas Across Europe*.
- Johnson, S., *Emergence*, Scribner, 2001.
- Jouvenel, B. de, *L'Art de la conjecture*, Monaco, Éditions du Rocher, 1964, 369 p.
- Jouvenel, H. de, « La démarche prospective », *Futuribles*, septembre 1996.
- Krugman, P., « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, n° 99 (3), 1991, p. 483-499.
- Kuhn, T.S., *La Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1972.
- Lemieux, V., *Réseaux et Appareils: logique des systèmes et langage des graphes*, Québec, Edisem, 1982.
- Machiavel, N., « Sur la première décade de Tite-Live », *Œuvres complètes, troisième livre*, La Pléiade, NRF, 1952 (1<sup>re</sup> édition 1526).
- Marshall, A., *Principles of Economics*, Londres, Macmillan, 1890.
- Médard, J.-F., *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, Cahiers de la Fondation nationale des



- sciences politiques, Armand Colin, 1969.
- Nations unies, Manuel de comptabilité économique et environnementale intégrée, 2003.
- OCDE, La Compétitivité industrielle, rapport, Paris, 1996.
- OCDE, La Gouvernance pour le développement durable. Étude de cinq pays de l'OCDE, Paris, 2002, 284 p.
- OCDE, Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance, Paris, 2001, 284 p.
- Perroux, F., L'Économie du XX<sup>e</sup> siècle, PUF, 1964.
- Perroux, F., Dictionnaire économique et social, Paris, Hatier, 1990.
- Petit-Dutaillis, C., 1970, Les Communes françaises, Albin Michel.
- Piganiol, P., Russo, F., Prospective et Futurologie, Encyclopædia Universalis France, 1996.
- Prigogine, I., Kondepudi, D., Thermodynamique. Des moteurs thermiques aux structures dissipatives, Odile Jacob, 1999.
- Sen, A., "Democracy as a Universal Value", Journal of Democracy, 10.3, National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press, 1999.
- Sen, A., «Johannesburg, pour quoi faire?», Le Monde, 23 août 2002.
- Simmel, G., Sociologie et Épistémologie, Paris, PUF, 1981.
- Sombart, W., Der Moderne Kapitalismus, Munich, Dunker & Humblot, 1916.
- Thom, R., Paraboles et Catastrophes, Champs Flammarion, 1983.
- Tönnies, F., Communauté et Société. Catégories fondamentales de la sociologie pure, Paris, PUF, 1944 (1<sup>re</sup> édition 1887).
- Union européenne, La Question urbaine, orientations pour un débat, 1997.
- Union européenne, Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne, communication de la Commission, 1999.
- Union européenne, Schéma de développement de l'espace communautaire, Potsdam, 1999a, 94 p.
- Union européenne, Rapport 2001 sur la compétitivité européenne.
- US Report, President's Commission on Industrial Competitiveness, Washington, 1985.
- US Report, Competitiveness Policy Council, Washington, 1992.
- Wackernagel, M., Rees, W., Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth, New Society Publishers, The New Catalyst Bioregional Series, Gabriola Island BC, 1995.
- World Bank, Governance Matters IV: Governance indicators for 1996-2004, rapport Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi, Washington, 2005, 61 p.
- Worms, J.-P., «La démocratisation et la territorialisation de la fonction entrepreneuriale», Correspondance municipale, n° 276, mars 1987.
- Zwirn, H.P., Les Systèmes complexes. Mathématiques et biologie, Odile Jacob, 2006.

### Résumé

L'article proposé prend appui sur plusieurs travaux de recherche réalisés depuis une vingtaine d'années en Europe et ailleurs (Amérique du Nord) sur le thème de la fragmentation sociale et spatiale des villes et sur les politiques mises en œuvre au sein des divers pays. Ces travaux n'avaient pas pour objet la prospective urbaine, mais, analysant les processus d'évolution des villes ainsi que les politiques mises en œuvre pour essayer de réguler la combinatoire multiforme des pratiques publiques et privées en matière de régénération urbaine, ils ont permis de mettre en évidence la complexité des réalités considérées, les difficultés d'en rendre compte de manière simple et donc pour imaginer les transformations et les mutations possibles des politiques et des systèmes de gouvernement. De ces travaux, quelques enseignements ont pu être tirés dont on espère qu'ils contribueront à nourrir les réflexions à venir sur la prospective urbaine concernant le devenir des territoires urbains « délaissés » à l'échelle européenne, les systèmes de gouvernance ainsi que les pratiques et les organisations professionnelles.

### Mots clés:

Territoire, communauté, fragmentation sociale et spatiale, politiques intégrées de développement urbain soutenable, gouvernance, coproduction, coopération.



## Quartiers sensibles et politique de la ville, quelques éléments de réflexion rétrospective et prospective

**Julien Damon**

Centre d'analyse stratégique, professeur associé – Sciences-Po Paris  
julien.damon@strategie.gouv.fr

La politique de la ville et le repérage des quartiers sensibles (qui sont sa cible) ont, selon les différentes exégèses, entre vingt et trente ans. Un quart de siècle de passé, de performances et d'interrogations permet d'envisager un quart de siècle à venir de transformation envisageable et d'efficacité souhaitable.

À titre liminaire, on ne soulignera jamais assez que cette politique dite de la ville, qui a déjà suscité tant de commentaires et d'expertises<sup>1</sup>, ne concerne ni toutes les villes (toutes les communes ne sont

pas concernées) ni toute la ville (car elle cible une géographie prioritaire de quartiers sensibles)<sup>2</sup>.

Née il y a une trentaine d'années, la politique de la ville a toujours eu pour objectif premier le développement d'interventions particulières visant les quartiers les plus en difficulté. C'est dans ces quartiers « sensibles » qu'est repérée une concentration de maux sociaux menaçant la cohésion sociale. En réponse à cette accumulation de problèmes et de tensions se sont succédé et empilés des dispositifs, des lois et des objectifs visant à réduire les difficultés des populations habitant ces territoires. Face au bilan mitigé de ces années de politique de la ville – mais ne lui demande-t-on pas de résoudre toutes les difficultés de la société française? –, de nouvelles orientations lui ont été récemment assignées, avec de nouveaux outils, pour viser la rénovation urbaine, c'est-à-dire la transformation radicale de ces territoires, notamment par le biais d'opérations de démolition/reconstruction d'immeubles.

1. La politique de la ville a suscité toute une littérature spécialisée, composée de travaux de recherche ou de rapports officiels. Pour quelques jalons, voir Delevoye, J.-P. (dir.), *Cohésion sociale et Territoires*, Paris, La Documentation française, 1997; Querrien, A. (dir.), *Ces quartiers dont on parle. En marge de la ville, au cœur de la société*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 1997; Sueur, J.-P. (dir.), *Demain la ville*, Paris, La Documentation française, 1998; Deschamps, E., *Le Droit public et la Ségrégation urbaine (1943-1997)*, Paris, LGDJ, 1998; Anderson, A., *La Politique de la ville. Histoire et organisation*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Éditions ASH, 2003; Jaillet, M.-C., « La politique de la ville en France: histoire et bilan », *Regards sur l'actualité*, 2003, n° 296, p. 5-13. Permettons-nous de signaler tout particulièrement la thèse de Estèbe, P., *L'Usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2004, ainsi que nos deux contributions dans la collection « Problèmes politiques et sociaux » (Pps) de La Documentation française, Damon, J., *La Politique de la ville*, Pps, n° 784, 1997 et *Quartiers sensibles et Cohésion sociale*, Pps, n° 906, 2004.

2. C'est ce que remarque bien Maurice Blanc dans son article « La "politique de la ville": une "exception française" », *Espaces et Sociétés*, n° 128-129, 2007, p. 71-86. Il est en effet difficile d'expliquer à l'étranger cette politique qui, malgré son nom, n'est pas la politique de la municipalité!

Que peut-on valablement dire, à titre synthétique, de ces décennies de mobilisation sur ces territoires particuliers? Que peut-on avancer, à grands traits, comme scénarios de leur avenir et de celui de la politique de la ville qui les désigne et cherche à les traiter? Pour aborder ces vastes thèmes, et dans la perspective de travaux à venir plus approfondis, on proposera d'abord quelques jalons de rétrospective sur les quartiers sensibles et la politique de la ville, avant de fournir quelques ingrédients pouvant alimenter une démarche prospective sur ces territoires et les politiques qui les visent.

## Quelques jalons de rétrospective

Toute prospective ne peut débiter que par une rétrospective. Voilà une règle d'or qu'il faut respecter. À cet effet on reviendra ici sur la désignation par la politique de la ville de sa géographie prioritaire. On remarquera que l'histoire de cette action publique est une histoire de plans de relance, parfois dits «plans Marshall». On soulignera que la politique du ciblage des quartiers sensibles fonctionne en accordéon, s'étendant et/ou se rétrécissant. Enfin on rappellera quelques constats sur les performances discutées et critiquées de ce mode d'intervention publique.

### Un territoire «prioritaire» toujours plus précisément ciblé et désigné: les quartiers sensibles

Si quelque chose n'a pas varié dans la politique de la ville, c'est son objet même: le traitement des quartiers «sensibles». Les désignations et délimitations de ces espaces urbains, de ces morceaux de ville, ont incontestablement varié. Mais ils restent au cœur du principe même de la politique de la ville: une action publique prioritaire sur certains territoires.

Pourquoi qualifier de «sensibles» ces quartiers, qu'on désigne également comme «en difficulté», «disqualifiés», «dégradés», ou encore comme «chauds», «populaires» ou «prioritaires»? Dans

un sens, l'appellation «quartier populaire» peut sembler, par son contenu sympathique un rien désuet, peu adaptée à la réalité actuelle. Dans un autre sens, des désignations comme «zones de non-droit» ou «quartiers ethniques» peuvent sembler très exagérées. L'appellation «quartier sensible» a le triple mérite d'être assez directement compréhensible, d'être relativement opératoire, car elle désigne, peu ou prou, des délimitations maintenant consacrées par le droit, et de ne pas porter une connotation trop dépréciative ou idéologique.

Les quartiers sensibles sont les territoires repérés comme concentrant les problèmes liés aux évolutions sociales et urbaines contemporaines. Ils sont pour le moins divers. Sous un même vocable sont désormais mêlés des espaces de quelques milliers d'habitants à des périmètres pouvant en rassembler près de 50 000. Sous ce même vocable sont enchevêtrées les représentations de grands ensembles dont certains dépeignent la dégradation, l'indignité voire la dangerosité, quand d'autres y voient un fleuron du patrimoine architectural français des Trente Glorieuses et rappellent l'émerveillement des ménages qui y emménageaient au sortir des bidonvilles. Berceau d'une société nouvelle ou bien terreau du terrorisme islamiste: le trait est forcé, mais c'est sur un axe délimité par ces deux extrêmes que viennent se positionner toutes les appréciations. Décrits fréquemment comme des «ghettos» ou des «zones de non-droit», ils sont souvent décriés et renvoyés à leur spécificité. Relativiser la pertinence de ces désignations ne doit néanmoins pas masquer les dynamiques de ghettoïsation et les particularités des régulations sociales qui les affectent et les distinguent<sup>1</sup>.

1. Au-delà du débat passé sur la légitimité de désigner ces quartiers comme des ghettos, on notera les conclusions du rapport sur la ségrégation, rendu en 2003 dans le cadre du Conseil d'analyse économique (Fitoussi, J.-P., Laurent, É., Maurice, J., *op. cit.*), qui insistait sur les «divergences catastrophiques» des quartiers, sur la «tendance à la constitution de formes de ghettos» ou encore sur le développement d'un «système ségrégatif» qui conduit à la «dislocation de la cité».

Ces quartiers sensibles sont des espaces urbains qui, depuis le milieu des années 1970, ont été ciblés par un ensemble de dispositions publiques rassemblées, à partir du milieu des années 1980, dans l'expression «politique de la ville» (au singulier ou au pluriel). Au titre de cette politique, un zonage sophistiqué démarque les zones urbaines sensibles (ZUS).

Les quartiers sensibles, repérés par les systèmes de zonage et les modes de contractualisation, ont vu au cours du temps leur nombre et la population qu'ils rassemblent très fortement augmenter. La légitimation des interventions particulières, aujourd'hui explicitement menées au nom d'une «discrimination positive territoriale», s'est fondée sur les particularités que ces quartiers présentent et dont une série d'indicateurs statistiques attestent la singularité, par rapport aux agglomérations dans lesquelles ils se trouvent ou bien encore par rapport à l'ensemble des espaces urbains. Pour autant, ces caractéristiques offrent matière à discussion, au regard de l'histoire de cet urbanisme qui est aujourd'hui rejeté mais qui représentait après-guerre une solution au problème du logement, et surtout au regard de la distribution territoriale des problèmes sociaux qui, s'ils se concentrent parfois avec acuité dans certains de ces quartiers, n'y sont cependant pas tous rassemblés<sup>1</sup>. Au total, on trouve en effet bien plus d'allocataires de minima sociaux, de pauvres, de logements dégradés en dehors de ces quartiers. C'est bien la concentration de problèmes – issue de dynamiques de ségrégation sociospatiales qui s'autoalimentent – qui est en jeu<sup>2</sup>.

Pour relayer une métaphore sismique souvent employée, les quartiers sensibles se trouvent, à bien des égards, à l'épicentre de ce qui est désigné comme «exclusion» ou «fracture sociale», dans ses déclinaisons urbaines, voire ethniques. Pour

leurs habitants comme pour la société dans son ensemble, ces quartiers apparaissent comme un facteur de risque, pas seulement parce qu'ils suscitent des craintes et des peurs<sup>3</sup>, mais surtout parce qu'ils représentent une menace en termes globaux de cohésion sociale. Ils mettent certainement en péril, par moments et par endroits, la tranquillité, la sécurité ou, plus généralement, le bien-être des habitants. Ils mettent plus largement en question tout un ensemble d'interventions publiques construit autour de cette clé de voûte juridique qu'est le principe d'égalité<sup>4</sup>. Car la réponse des pouvoirs publics à la problématique des quartiers sensibles – et de leurs habitants – consiste à leur octroyer des moyens dérogatoires en complément, et non en substitution, des interventions communes à tous les territoires. Au nom de l'équité, et avec des outils juridiques relevant de mesures de «discrimination positive<sup>5</sup>», il s'agit de faire plus pour ceux qui ont moins, ne serait-ce que pour rétablir un semblant d'égalité. La politique de la ville, par son approche territoriale, permettrait ainsi d'atteindre une variable cachée : les populations immigrées qui cumulent les difficultés. Cibler les quartiers sensibles permettrait en réalité de distinguer non pas des territoires, mais des populations en fonction de leur origine, ce qui heurte de plein fouet l'édifice républicain français<sup>6</sup>.

Explicitement territorial, implicitement ethnicisé<sup>7</sup>, ce détour par des inégalités pour tenter de réta-

1. Sur la constitution et l'évolution de la géographie «prioritaire» de la politique de la ville, voir Estèbe, P., *op. cit.*  
2. Voir Fitoussi, J.-P., Laurent, É., Maurice, J., 2003, *Ségrégation urbaine et Intégration sociale*, rapport du CAE, Paris, La Documentation française et, sur un plan plus général, Maurin, E., *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, collection «La République des idées», 2004.

3. Sur l'insécurité et le sentiment d'insécurité dans les quartiers sensibles, voir Le Toqueux, J.-L., «Lieux de résidence et sentiment d'insécurité», Pumain, D., Mattei, M.-F. (dir.), *Données urbaines*, n° 4, Paris, Economica, 2003.

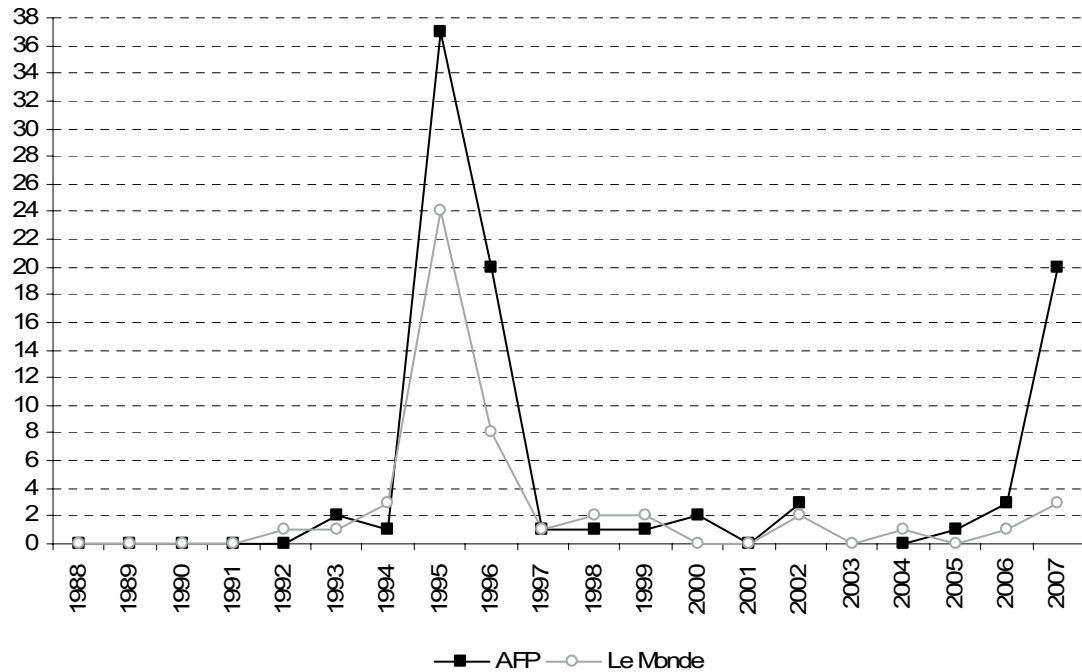
4. Béhar, D., Estèbe, P., Epstein, R., «Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France», *Revue française des affaires sociales*, 1998, vol. 52, n° 4, p. 81-94.

5. Sur cette notion très discutée voir Calves, G., *La Discrimination positive*, Paris, PUF, collection «Que sais-je?», 2004.

6. Sur les différences et divergences fondamentales dans les orientations d'une intervention publique visant soit les populations, soit les territoires, voir la comparaison des cas américain et français réalisée par Donzelot, J., Mével, C., Wyvekens, A., *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

7. À ce sujet, pour une perspective générale, voir Schnapper, D., *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard, 2002.

**Graphique 1. Nombre d'articles du Monde et de dépêches AFP faisant référence à un « plan Marshall pour les banlieues »**



Nota : pour 2007 le décompte n'est réalisé que jusqu'à fin juin.

blir l'égalité se présente comme un moyen de renforcer le modèle français d'intégration. Ce sont donc bien des objectifs particulièrement ambitieux, sans être toujours explicites, qui ont été d'emblée conférés à la politique de la ville.

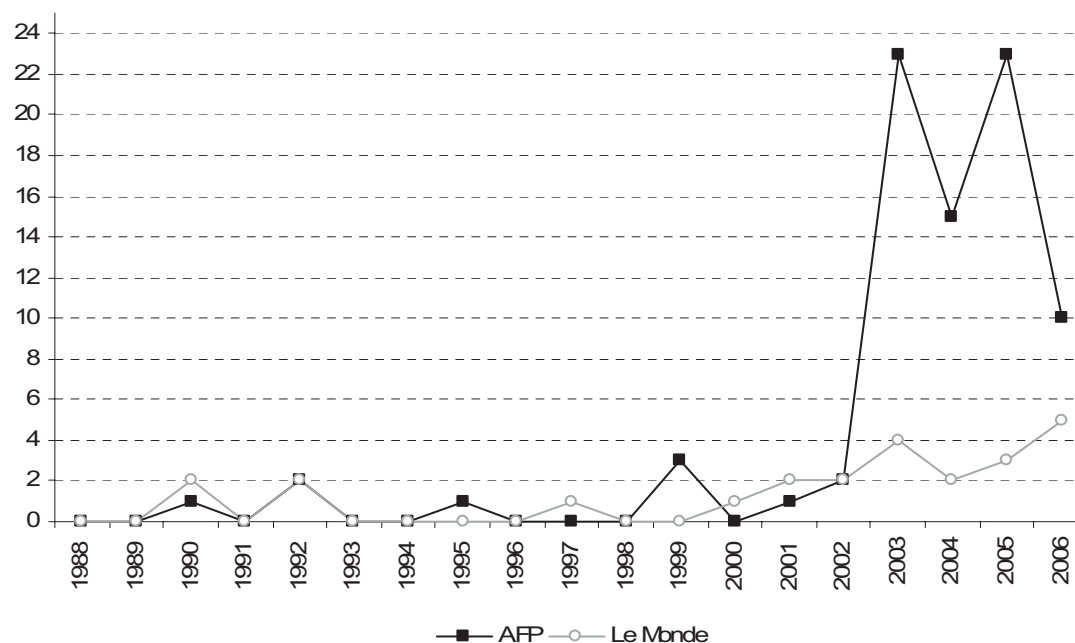
### Une accumulation de relances volontaristes

Historiquement, la politique de la ville est constituée d'un ensemble de procédures, de financements et d'actions, par bien des aspects novateurs, portés par un État central soucieux à la fois de cohésion nationale, de décentralisation, de mixité sociale et urbaine. Depuis les années 1970, de multiples plans ou programmes de relance – parfois appelés « plans Marshall pour les banlieues » – ont cherché à mobiliser des moyens supplémentaires au service des quartiers sensibles et de leurs habitants, avec un volontarisme affiché des deux côtés du spectre politique, à l'échelle des quartiers eux-mêmes comme

au plus haut niveau de l'État. Dans une certaine mesure, l'histoire institutionnelle de la politique de la ville est une histoire de plans de relance qui se suivent, leurs annonces, leurs ambitions affichées et leurs instruments prenant cependant des formes très similaires. Il en va ainsi du « plan Marshall pour les banlieues » demandé et affiché, par des canaux relativement divers, en particulier à l'occasion des campagnes présidentielles, depuis le début des années 1990. Construit au milieu de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle comme un « programme national d'intégration urbaine » puis comme un « pacte de relance pour la ville », il est à nouveau annoncé début 2007 pour, enfin, remédier aux difficultés et tensions des quartiers<sup>1</sup> (graphique 1).

1. C'est sous le nom de « plan respect et égalité des chances » qu'il est apparu dans le discours de politique générale du Premier ministre François Fillon début juillet 2007.

**Graphique 2. Nombre d'articles du Monde et de dépêches AFP titrant sur la « rénovation urbaine »**



Les origines de la politique de la ville sont généralement associées à des démarches innovantes entreprises dans les années 1970 pour améliorer le cadre de vie et réhabiliter les grands ensembles d'habitat social bâtis après-guerre à partir d'options architecturales et technocratiques particulières. Dans les années 1980 les premières expériences de développement social des quartiers (DSQ) vont se structurer et s'étendre sur un territoire toujours plus important. La fin de la décennie, marquée par la massification et la concentration croissante du chômage et de ses conséquences sociales, verra la véritable institutionnalisation de cette action publique puisque c'est à ce moment qu'un ensemble disparate de procédures expérimentales a été rationalisé et baptisé « politique de la ville », et plus précisément d'ailleurs « politique de la ville et du développement social urbain (DSU) ».

Les observateurs repèrent parfois trois premières étapes dans l'histoire de la politique de la ville. La priorité aurait tout d'abord été la requalification urbaine, puis l'animation sociale, avant de devenir la revitalisation économique. En réalité, les trois dimensions de l'animation, de la requalification et de la revitalisation, auxquelles il est tout de même judicieux d'ajouter la dimension de la sécurisation et de la lutte contre la délinquance, ont toujours été présentes à des degrés variés, et les étapes ne sont pas si faciles à isoler, l'histoire de la politique de la ville alternant des périodes de parenthèse et de mobilisation.

Depuis une trentaine d'années que s'est développée et institutionnalisée cette politique spécifique en direction de ces quartiers<sup>1</sup>, c'est tout

1. Voir Damon, J., « Quelques jalons sur la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, 1998, vol. 52, n° 4, p. 95-112.

un ensemble d'interventions en «re» qui s'est étendu. Avec les diverses mesures de la politique de la ville, les objectifs précis ou les visées générales ont, selon les époques et selon les expressions en vogue, consisté en réhabilitation, restructuration, revivification, revitalisation, requalification, régénération, renouvellement et rénovation. C'est cette dernière expression de «rénovation urbaine» qui, aujourd'hui, après avoir désigné dans les années 1960 les procédures de résorption des bidonvilles et de l'habitat insalubre, a le vent en poupe (graphique 2).

### Une politique de ciblage en accordéon

Le ciblage des interventions de la politique de la ville sur des territoires et non pas, explicitement, sur des populations, fonctionne comme une sorte d'accordéon. La géographie prioritaire des interventions menées au nom de la politique de la ville s'étend et se restreint, se dilate et se resserre, en fonction des programmes et des affichages. On peut repérer une séquence d'action publique consistant d'abord à cibler certains quartiers présentant des difficultés, puis à étendre ce ciblage à d'autres quartiers. S'ensuit un certain écrémage (ce ne sont pas les plus en difficulté de ces quartiers en difficulté qui bénéficient le plus des interventions prioritaires), lui-même suivi d'un recentrage (pour s'occuper des quartiers réellement les plus en difficulté) et donc d'un nouveau ciblage.

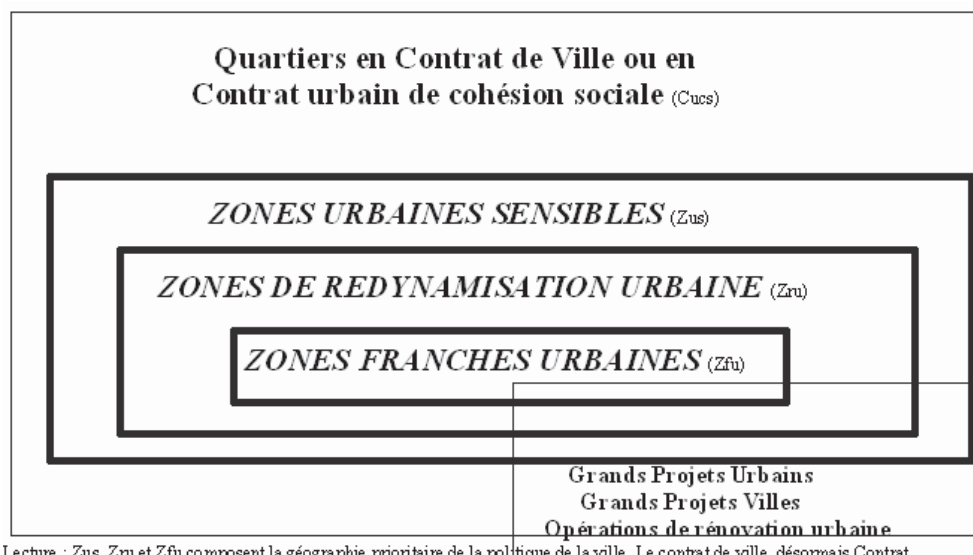
Cette séquence – ciblage, écrémage, recentrage, nouveau ciblage – peut se repérer sur les quinze dernières années notamment dans le souci de concentrer les moyens dérogatoires d'intervention dans les zones franches urbaines (ZFU), définies comme les quartiers les plus en difficulté au sein des zones de redynamisation urbaine (ZRU), elles-mêmes définies comme les quartiers les plus en difficulté au sein des zones urbaines sensibles (ZUS)<sup>1</sup>. De manière récurrente, face à cette strati-

fication géographique à bien des égards baroque (graphique 3), il a fallu définir de nouvelles priorités. Cela n'est d'ailleurs pas propre à la politique de la ville, mais également aux politiques sectorielles comme celle de l'Éducation nationale, qui malgré l'extension des zones d'éducation prioritaires (ZEP) étaient contraintes de redéfinir de nouvelles priorités; ou bien encore à la lutte contre la délinquance quand, début 2004, le gouvernement a établi une liste d'une vingtaine de sites, villes ou quartiers devant faire l'objet d'actions prioritaires en matière de lutte contre l'insécurité. On pourrait également citer les 163 quartiers jugés, parmi les 750 quartiers classés en ZUS, «archiprioritaires» en 2003 pour bénéficier des nouvelles interventions au titre de la rénovation urbaine. Au-delà des exemples, ce qu'il importe de retenir, c'est que le périmètre de la géographie prioritaire est à géométrie variable. Aux trois découpages partiellement emboîtés du zonage prioritaire (les ZFU sont dans les ZRU qui sont dans les ZUS), il faut ajouter le territoire global des contrats de ville et, désormais, des contrats urbains de cohésion sociale. Ceux-ci, désormais, rassemblent 1900 quartiers<sup>2</sup>. Il est donc, au final, bien malaisé de dire exactement ce que sont et combien sont les quartiers sensibles puisqu'il y a plusieurs définitions et délimitations possibles. Ce qu'il est possible de dire, c'est que l'approche relève plutôt de l'accordéon, avec différentes configurations de ses soufflets. Lorsque les soufflets sont le plus resserrés, la politique de la ville est concentrée sur une centaine de zones franches urbaines et sur 1% de la population vivant en France. C'est sur ce zonage que les dérogations sont les plus importantes, les dispositifs les plus compliqués, et les institutions européennes les plus vigilantes... Lorsque les soufflets sont le plus écartés, alors on peut compter tous les territoires concernés par une contractualisation au titre de la politique de la ville, et alors c'est près de la moitié de la population

1. Estèbe, P., «Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996)», *Revue française des affaires sociales*, 2001, vol. 55, n° 3, p. 25-35.

2. C'est en tout cas le chiffre contenu dans le compte rendu de la communication au Conseil des ministres du 2 mai 2007 relative aux contrats urbains de cohésion sociale.

**Graphique 3. Géographie prioritaire et procédures de la politique de la ville**



Lecture : Zus, Zru et Zfu composent la géographie prioritaire de la politique de la ville. Le contrat de ville, désormais Contrat urbain de cohésion sociale, est la procédure de base. Les Grands projets urbains, les grands projets villes et les opérations de rénovation urbaine sont les procédures d'investissement de grande ampleur de la politique de la ville. Le contrat de ville ou urbain de cohésion sociale est un contrat passé entre l'Etat et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concrètes et concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers sensibles.

vivant en France qui est concernée. Entre ces deux extrêmes toutes les gammes sont possibles...

### Une politique difficilement évaluable mais aisément critiquée et critiquable...

Sur le plan des résultats, il est bien difficile de se prononcer simplement. Les quartiers sensibles, si on les réduit aux zones urbaines sensibles de la politique de la ville, se caractérisent par des difficultés socio-urbaines plus prononcées que les autres parties des agglomérations dans lesquelles ils se trouvent. Pour la plupart d'entre eux, entre les deux recensements de 1990 et 1999, les problèmes s'y sont aggravés en termes de chômage notamment (tableau 1). Depuis lors, la situation relative des quartiers ne s'est pas améliorée, loin s'en faut. L'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) souligne dans son rapport 2006, consacré à la période 2003-2006, que dans bien des domaines « le processus de décrochage entamé depuis des

années n'est pas enrayé ». En termes d'emploi, la situation continue à se détériorer, singulièrement pour les immigrés originaires de pays extérieurs à l'Union européenne (leur taux de chômage est de 10 points supérieur à celui de leurs homologues résidant dans le reste des agglomérations).

La dégradation de la situation conduit à émettre des réserves sur la politique de la ville. Celle-ci a d'ailleurs toujours été critiquée, en particulier pour l'imprécision de ses objectifs et l'inadaptation de ses dispositifs.

Les évaluations de la politique de la ville sont souvent mitigées, parfois très sévères. On trouve des bilans très critiques, à l'instar de celui produit en 2002 par la Cour des comptes<sup>1</sup>, des conclusions d'expertises en demi-teinte, ou bien des analyses qui mettent certes en lumière l'incapacité de la politique de la ville à atteindre les objectifs

1. Cour des comptes, *Rapport public particulier sur la politique de la ville*, février 2002.

## Tableau 1. Une politique en expansion (des problèmes à traiter)

Une progression du chômage entre 1990 et 1999

	ZUS		France métropolitaine	
	1990	1999	1990	1999
Population totale	4 730 787	4 462 851	56 625 026	58 520 688
% de moins de 25 ans	33,4	31,5	26,5	24,6
% étrangers	18,6	16,5	6,3	5,6
% des chômeurs	18,9	25,4	10,8	12,8
% des chômeurs (15-24 ans)	28,5	39,5	19,9	25,6

- De 1990 à 1999, malgré une forte baisse (-6%) du nombre de personnes y résidant, le chômage a fortement augmenté dans les ZUS.

- En 1999, le taux de chômage dans les ZUS est deux fois plus élevé que sur l'ensemble du territoire.

- Les jeunes sont les plus touchés et leur situation s'est particulièrement dégradée.

- Le phénomène n'est pas homogène: dans un quart des ZUS, l'évolution de l'emploi a été plus favorable que dans son environnement géographique.

Source: Le Toqueux, J.-L., Moreau, J., « Les zones urbaines sensibles. Forte progression du chômage entre 1990 et 1999 », *INSEE Première*, n° 835, 2002.

fixés par les gouvernements successifs, mais aussi sa capacité à permettre l'émergence de nouvelles modalités d'action.

### Quelques ingrédients de prospective

Assener des vérités, des résultats ou des scénarios *ex nihilo* sur l'avenir des quartiers sensibles et de la politique de la ville est bien présomptueux. On ne proposera donc ici que des ingrédients et des remarques destinés à nourrir des démarches plus complètes, plus systématiques, plus organisées, sur l'application de la prospective aux territoires dits sensibles. Pour ce faire, on reviendra d'abord sur le contenu et les enjeux de la récente réorientation de la politique de la ville vers la rénovation urbaine. On dégagera ensuite des pistes pour baliser ce que peut être le spectre du futur pour les territoires de ces politiques.

### Nouveaux horizons et nouvelles ambitions: cohésion sociale et rénovation urbaine

Les nouvelles dispositions adoptées depuis 2000 confèrent de nouveaux objectifs et un nouveau

visage à la politique de la ville. On a pu parler de virage. Sa visée de mixité sociale et de solidarité entre les communes est renforcée par la loi pour la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) du 13 août 2000 qui vise à promouvoir la mixité sociale, le renouvellement urbain et à améliorer les outils de la lutte contre la ségrégation.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 institue ensuite un programme national de rénovation urbaine. Elle repose sur un constat d'échec de l'intégration républicaine et vise explicitement à combattre la ghettoïsation. Relançant et doublant le nombre des zones franches urbaines (ZFU), cette « loi Borloo » reprend des objectifs traditionnels de la politique de la ville, mais en réforme profondément le contenu et les moyens, tandis que l'État lui-même s'est engagé dans une profonde réforme de ses procédures, au moins sur un plan budgétaire.

Avec le projet de soutenir la cohésion sociale, et dans le cadre de réformes structurelles importantes, l'État modifie substantiellement ses modes d'intervention en direction des quartiers sensi-



bles<sup>1</sup>. «Animateur», «stratège», «garant», l'État, en se transformant, notamment avec la vague récente de décentralisation, confère plus d'attributions aux collectivités locales. Fixant le cadre général des procédures et donnant aux collectivités locales la possibilité d'en définir le contenu, il voit son rôle, en théorie, réduit en matière de politique de la ville.

L'État, engagé dans la réforme fondamentale des finances publiques avec la loi organique relative aux lois de finances<sup>2</sup>, définit désormais des objectifs assortis d'indicateurs de performance et, dans une organisation décentralisée, laisse aux collectivités locales la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de projets territoriaux. Par ailleurs, il concentre les moyens à l'échelle nationale au sein de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), un «guichet unique» des financements des projets de restructuration lourde. Ce nouvel accent mis sur la rénovation urbaine, sur la démolition de tours et de barres (dont certaines avaient déjà été réhabilitées plusieurs fois) et la reconstruction de logements soulève des questions et, selon les points de vue, des espoirs et des craintes<sup>3</sup>. Il est certain que dans l'oscillation des priorités de l'intervention publique pour les quartiers sensibles, le balancier, après être allé vers l'animation de la vie locale, la revitalisation économique ou bien encore la sécurisation, revient aujourd'hui sur les opérations lourdes de restructuration globale des quartiers. La priorité accordée au bâti peut présenter le risque d'un certain découplage, voire d'un décrochage entre les importants crédits dotant la rénovation

urbaine et ceux attribués aux autres composantes traditionnelles de la politique de la ville (animation locale, soutien scolaire, prévention de la délinquance, insertion, etc.). C'est, entre autres raisons, pour rééquilibrer les priorités qu'a été créé en 2006 un nouvel opérateur, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). Celle-ci, dotée d'un budget d'intervention de 500 M€, s'occupe du développement social (au sens traditionnel, dans le monde de la politique de la ville, de «développement social urbain»).

En un mot, bien bureaucratique, l'ANRU s'occupe de l'urbain pour rénover profondément 530 quartiers d'ici à 2013. L'ACSE met en œuvre des programmes opérationnels en faveur des habitants. La DIV conçoit, évalue, observe, et mobilise pour les quartiers défavorisés. Ceux-ci font l'objet des contrats (entre villes ou intercommunalités et État) urbains de cohésion sociale. Ouf!

Y a-t-il actuellement dissolution, voire disparition, de la politique de la ville<sup>4</sup> (entendue comme développement social des quartiers ou bien développement social urbain)? Y a-t-il au contraire renforcement, certes avec une refonte significative, des moyens et des méthodes de la politique de la ville? Il est peut-être encore trop tôt pour répondre, il n'est d'ailleurs peut-être pas très utile de le faire. Car au-delà des techniques, des procédures et des controverses qui les accompagnent toujours, l'idée aujourd'hui est bien d'apporter une réponse au problème des quartiers et, partant, de la société française. Cette idée a toujours été celle de la politique de la ville. Elle est aujourd'hui portée, dans un nouveau cadre (une République à l'organisation décentralisée), en prenant en compte les leçons du passé (avec ses acquis, ses limites et ses échecs). L'État et les villes vont travailler ensemble de manière nouvelle, avec des moyens différents,

1. Lelévrier, C., «Renouvellement urbain et cohésion sociale», *Pouvoirs locaux*, 2003, n° 68, p. 77-82.

2. Sur les finances (passablement compliquées) de la politique de la ville, voir, dans l'architecture LOLF, les deux programmes «Équité sociale et territoriale et soutien» et «Rénovation urbaine» au sein de la mission «Ville et logement».

3. Vayssière, B., «Grands ensembles : pourquoi les démolir?», *Études foncières*, n° 103, mai-juin 2003, p. 10-15; Genestier, P., «Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?», *Mouvements*, n° 32, mars-avril 2004, p. 126-134. Pour une analyse générale et une confrontation de points de vue non pas sur la «rénovation» urbaine, mais sur la régénération..., voir Masboungi, A. (dir.), *Régénérer les grands ensembles*, Paris, Éditions de la Villette, 2005.

4. Voir, pour une analyse très complète, Epstein, R., «La loi Borloo: renforcement ou remplacement de la politique de la ville», *Revue de droit sanitaire et social*, 2004, vol. 40, n° 3, p. 714-726. Voir également Lelévrier, C., «Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville?», *Esprit*, mars-avril 2004, p. 65-77.

mais toujours avec le même objectif: le retour à la norme de ces quartiers tout en tenant compte des spécificités de leurs habitants.

Les quartiers sensibles, au-delà de leur problématique spécifique et des tendances lourdes qui les affectent, se trouvent au cœur d'enjeux majeurs pour les politiques publiques urbaines. Ces dernières se situent dans la triple perspective de la réforme des finances locales et des systèmes de péréquation entre les collectivités territoriales, de l'avenir du système français de contractualisation entre l'État et les régions et des nouvelles modalités de la politique européenne de cohésion qui, dans une Union à vingt-sept, vise la compétitivité régionale, la convergence et la coopération territoriale. Avec l'entrée de dix nouveaux pays dont les difficultés économiques et sociales sont grandes, les priorités de l'Europe en matière de soutien aux «quartiers en crise» risquent de dépasser le cadre des quartiers «sensibles» français, tous situés dans des régions qui n'affichent pas de retard en termes de développement.

Au plan des finances locales, de l'avenir du partenariat dans le cadre de la décentralisation, et de la progression de l'intégration européenne, les incertitudes peuvent donc paraître élevées pour le moyen terme. De ces trois questions passablement techniques ne dépend pas directement l'avenir des quartiers sensibles, mais celui des politiques qui les prennent pour cibles et qui, pour cela, les délimitent et les définissent. Quant à l'avenir des quartiers, il dépend bien évidemment de bien autre chose que de la seule politique de la ville: environnement macroéconomique, évolution générale du droit et de la protection sociale, capacités françaises à gérer (à «gouverner») une société plus diversifiée<sup>1</sup>, bref d'enjeux colossaux

1. Sur ce point des difficultés à gérer des sociétés de plus en plus hétérogènes, voir, à titre d'ouverture d'esprit international, Alesina, A., Glaeser, E.L., *Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*, Oxford University Press, 2004. Traduction: *Combattre les inégalités et la pauvreté. Les États-Unis face à l'Europe*, Paris, Flammarion, 2006. Voir également la contribution de ces auteurs à la deuxième livraison de la revue du Centre d'analyse stratégique, *Hori-*

qui ne relèvent pas uniquement de la gouvernance élaborée par la DIV, l'ANRU et l'ACSE...

### À plus longue échéance, quels scénarios envisager? Le gris et le noir plus que le rose...

L'exercice de bilan et de perspective de la politique de la ville n'est ni vraiment nouveau, ni vraiment original<sup>2</sup>. L'histoire de cette action publique singulière à la française se ponctue de plans de relance (on l'a dit), de rapports volontaires et de violences urbaines<sup>3</sup>. On peut à loisir disserter sur la politique de la ville et son évaluation, sur les erreurs, les insuffisances ou les crimes des architectes fonctionnalistes, sur les évolutions erratiques de ces interventions publiques, sur les insultes des uns et des autres se renvoyant respectivement les épithètes de réactionnaires ou d'angéliques.

Avec ses dissertations, ses essais et ses manuels, la bibliographie continuera de grossir tandis que les tenants du «terrain», dans les ministères, dans les associations (plus ou moins intégralement dépendantes des financements publics), ou dans les villes crieront la nécessité de l'action. Il n'est pourtant pas inutile de marteler le constat partagé de l'inefficience du saupoudrage des crédits sur un nombre toujours grandissant de quartiers, sur les défaillances d'une action publique qui toujours cherche des pilotes pour améliorer le pilotage<sup>4</sup> sans se poser la question de la direction, ou bien

zons stratégiques, à l'adresse [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

2. Voir, pour le plus récent de ces exercices, le rapport sénatorial «Politiques envers les quartiers en difficulté. Bilan et perspectives» d'octobre 2006, publié dans *La Gazette des communes* (19 février 2007).

3. Permettons-nous une petite pique sémantique au sujet des violences urbaines. Le terme ne serait pas adapté pour désigner les violences ou émeutes dans les quartiers sensibles. Sociologues et experts français rivalisent de virtuosité pour critiquer le terme et tenter de nouveaux mots. Il n'y a qu'en France que l'on voit cela...

4. Permettons-nous une deuxième petite touche ironique en notant que la notion de pilotage, issue plutôt de l'automobile, irrigue désormais largement le discours public quand il s'agit d'organisation...

encore sur des aménagements juridiques et des ajustements budgétaires alambiqués.

En réalité, le tableau, d'une part, des quartiers sensibles et de leurs habitants et, d'autre part, des difficultés de la politique de la ville et de ses acteurs est très finement réalisé et depuis longtemps. Ce qui importe, c'est de savoir ce qu'il peut advenir de ces quartiers et ce qu'il est possible de faire en faveur de ceux qui y résident. À ce titre, ce n'est pas l'énième digression sociologique savante ou la dixième déclaration volontariste qui peuvent changer la donne. Une voie originale, au moins pour décaler le regard puis les décisions, est de s'atteler à la prospective conjointe de ces territoires et des politiques qui portent sur eux. Il ne saurait s'agir de seules projections sociodémographiques localisées, mais d'un exercice plus complet tentant de proposer des scénarios de moyen-long terme.

À ce titre, il importe de ne pas verser dans la fascination pour le compliqué. L'avenir ne se dessine pas simplement, certes, mais les directions qu'il peut prendre ne sont pas en nombre infini. Il n'y a en effet jamais que trois familles de directions possibles pour l'avenir, chacune accentuant plus ou moins une tendance du passé: le tendancier (le même sillon se creuse), l'amélioration (globalement, les problèmes repérés s'atténuent), la dégradation (globalement, les difficultés recensées se renforcent).

Il serait bien présomptueux de livrer ici les résultats d'un exercice qui n'a pas encore été mené. On peut cependant déjà relever ce que sont, en première instance, les trois grandes composantes interdépendantes du futur – disons d'ici à 2030 – de la politique de la ville et de ses quartiers:

– Le niveau de décrochage ou de rattrapage vis-à-vis des agglomérations dans lesquelles ces quartiers se situent. L'appareil statistique est bien plus efficace et fourni que ce que les critiques émettent parfois... À condition de raisonner à périmètre constant, il est possible de voir, concrètement et bureaucratiquement, ce que sont les évolutions prospectives des quartiers, certes dans leur diversité.

Il est aujourd'hui plus que possible de mesurer finement les évolutions, en dégradation ou en amélioration. Il va sans dire que cette première composante – au fond, la plus importante – est la résultante de dynamiques de transformation des quartiers et, plus globalement, de la société.

– Une grande question – ou une grande « tension » comme on dit maintenant – relève de l'alternative normalisation/ghettoïsation. Les quartiers vont-ils continuer à dériver et à s'enclaver (pour atteindre peut-être un jour des niveaux américains – ce dont ils sont encore très loin)? Les politiques vont-elles continuer à les spécifier et à se spécifier pour les traiter? Tout aujourd'hui a été dit et écrit sur la place du spécifique (à limiter) et du « droit commun » (à privilégier). On ne peut cependant que constater la spécification croissante des quartiers et des mécanismes juridiques des interventions les concernant.

– L'alternative simplification/complexification concerne toutes les politiques d'ordre social<sup>1</sup>. En matière de politique de la ville, la sophistication des zonages, des interventions et des financements est extrême. Mais on peut toujours faire mieux...

Ces trois grands pans d'alternatives permettent de tenter, en première approximation, de caractériser les trois grands scénarios d'évolution concomitante des quartiers sensibles et de leur politique (tableau 2).

1. Au sujet de la complexité de la protection sociale et de la nécessité/difficulté/impossibilité de simplifier, signalons, au-delà du rapport (plus général) du Conseil d'État en 2005 sur « Sécurité juridique et complexité du droit », des articles parus dans la revue *Droit social*: Marie, É., « Sur la complexité: l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales », n° 9/10, 1995, p. 760-764; Fragonard, B., « Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales », n° 9/10, 1995, p. 765-768; pour deux plus récents apports à ce débat essentiel, voir Marie, É., « La simplification des règles de droit », n° 4, 2002, p. 379-390; Borgetto, M., « Le droit de la protection sociale dans tous ses états: la clarification nécessaire », n° 6, 2003, p. 646-648. Les analyses et suggestions les plus récentes viennent de Bichot, J., « France: l'inflation législative et réglementaire. Les planches à décrets sont-elles combustibles? », *Futuribles*, n° 330, 2007, p. 5-24.

**Tableau 2. Les trois familles de scénarios d'avenir**

	Décrochage/rattrapage	Normalisation/ghettoïsation	Simplification/complexification
Scénario « vert »	Décrochage atténué	Normalisation progressive	Simplification décidée
Scénario tendanciel	Décrochage prononcé	Ghettoïsation continuée	Complexification décriée
Scénario « noir »	Décrochage accentué	Ghettoïsation accélérée	Complexification oubliée

– Le scénario vert se caractérise par un décrochage atténué des quartiers, leur normalisation progressive (que ce soit en termes de pratique policière, de ségrégation ethnique ou de fiscalité) et la mise en œuvre d'une simplification importante des procédures. Un tel scénario vert dépend certainement pour beaucoup d'un environnement macroéconomique bien plus favorable, d'une atténuation des processus de ghettoïsation qui ne passe pas nécessairement par des investissements massifs, mais par une adaptation générale des services publics et, globalement, par le choix politique crucial de tout faire en faveur de la simplification des politiques, ne serait-ce que pour pouvoir en mesurer les résultats et, le cas échéant, en réaffirmer les moyens.

– Le scénario noir, au contraire, voit un décrochage accentué des quartiers sensibles, marqué par une ghettoïsation accélérée par rapport au mouvement actuel. La complexification des procédures, qui peut relever d'un éclatement généralisé, est alors telle qu'elle n'est même plus critiquée. Il est très peu probable que les quartiers soient un jour « abandonnés », disons « à l'américaine ». Au contraire, ils restent le centre de toute une série de dispositifs publics, plus ou moins alambiqués. Le problème n'est pas vraiment celui du décrochage des territoires, mais de la séparation des populations. Les tensions ethniques se font de plus en plus fortes. Il n'est pas utile de trop dépeindre ce scénario de la peur, ou de l'inacceptable (pour reprendre un vocabulaire traditionnel de l'ex-DATAR), mais ce n'est pas parce qu'il est politiquement inacceptable et socialement redoutable qu'il est foncièrement improbable.

– Le scénario tendanciel n'est pas optimiste... Si l'on prolonge les tendances actuelles, le décrochage des quartiers est appelé à se prononcer davantage. La dynamique de ghettoïsation continuera à progresser, tout comme la complexification pourtant décriée. Le prolongement des dynamiques à l'œuvre constitue évidemment le scénario le plus simple à dessiner. Il est, de surcroît, souvent considéré comme le plus probable. Or, la prospective souligne l'importance des acteurs « locaux » dans la construction de l'avenir. Et en un mot, l'avenir des habitants des quartiers dépend, avant tout, d'eux-mêmes et de la manière dont ils sont – ou seront – pris en considération par les politiques publiques. Dès lors, si le scénario le plus probable est pessimiste, reste que l'avenir est encore à écrire. Les scénarios précédemment esquissés ne sont donc que des schémas destinés à baliser l'exploration des futurs possibles et, évidemment, à alimenter une réflexion stratégique.

Au terme de ce rapide balisage, revenons sur un des leitmotivs lancinants de la politique de la ville et des quartiers sensibles: la participation des habitants. On l'a compris, la politique des quartiers sensibles aime les mots, les sigles, les incantations et les échanges dialectiques. Dès lors tout est bon pour les quartiers sensibles: un traitement tiraillé entre le spatial et le social, un État contemporain perdu entre le supranational européen et l'infranational local, une politique qui ne sait plus s'il faut cibler les habitants ou l'habitat, une action publique qui, depuis leur mise à l'honneur par les travaux de Jacques Donzelot, hésite entre les

logiques « *people* » et « *place* »<sup>1</sup>. La dialectique, on le voit, n'est pas un facteur de simplicité...

La participation des habitants constitue un autre thème de recherche et de spéculation impossible à ignorer. Sans doute n'est-il pas besoin d'une telle surenchère de discours pour, très simplement, rappeler que ce sont les habitants et les citoyens de ces quartiers qui les font et, parfois, les défont. La prise en considération de leurs besoins et de leurs difficultés doit donc primer sur la mise en avant de leurs spécificités. L'avenir des quartiers sensibles, avant d'être celui de la politique de la ville, est celui de leurs habitants actuels et futurs. Considérer que les problèmes

d'habitat sont d'abord des problèmes d'habitants et de peuplements, plutôt que de bâti et de travail social, constitue une piste à approfondir même si elle n'est pas très originale. Elle a le mérite de la clarté, ce qui n'est pas négligeable au moment des choix et des décisions. Sans cette clarté dans les orientations et les objectifs, sans précision du rôle tenu par les uns et les autres (notamment par la ville et l'État), voire sans limitation de la sphère d'influence des « spécialistes » de la politique de la ville, il est à craindre que la réalité de demain ressemble à celle décrite dans les scénarios noir ou tendanciel (gris).

---

1. Voir Mével, C., Wyvekens, A., *Faire société*, op. cit. et toutes les suites et tous les commentaires.

## Résumé

La politique de la ville est une action publique régulièrement relancée depuis une trentaine d'années. Son territoire d'intervention – la géographie prioritaire des « quartiers sensibles » – s'étend et se restreint, comme un accordéon, en fonction des nouveaux plans. Les critiques rétrospectives et actuelles sont nombreuses, notamment en ce qui concerne son organisation et ses résultats, mesurés à l'aune de la dégradation de la situation des territoires cibles. En faire la prospective c'est, en première analyse, tenter de construire des scénarios sur l'avenir de ces quartiers, qui ne dépend pas que de la politique qui les vise... À observer rapidement les tendances à l'œuvre (complexification des procédures, ghettoïsation latente des populations et décrochage relatif des territoires), les indicateurs contemporains ne laissent pas envisager les prochaines années avec une grande sérénité.

## Mots clés:

Territoires urbains sensibles, politique de la ville, rétrospective, prospective.



## La bonne coordination des solidarités locales et nationales est l'une des clés de la politique de la ville

Patrick Joyeux

DIV

[patrick.joyeux@ville.gouv.fr](mailto:patrick.joyeux@ville.gouv.fr)

Une étude remarquable du commissariat général du plan<sup>1</sup> a établi une rigoureuse évaluation des solidarités financières entre l'État et les collectivités locales, qui rappelle l'extrême disparité des situations locales et la grande faiblesse des systèmes de correction.

La méthode d'évaluation mise en œuvre par cette étude s'appuie sur le concept d'équité territoriale qui vise à rapprocher, sinon à égaliser, le service fourni à l'usager au regard de l'effort fiscal demandé au contribuable. Le niveau de ressources de la collectivité est ainsi exprimé en termes de « pouvoir d'achat de services collectifs de proximité ». L'étude du plan montre qu'en 2001 le pouvoir d'achat par habitant de la commune la mieux dotée représente 8500 fois celui de la commune la moins bien pourvue; que 1% des communes les plus riches disposent de 44 fois plus de pouvoir d'achat que les 1% les plus pauvres (7403 € par habitant contre 168 €); que 10% des communes les plus riches disposent de près de 30% du pouvoir d'achat et, à l'opposé, que les 10% les plus pauvres ne bénéficient que d'un peu plus de 1% de ce même pouvoir d'achat. Cet état

de fait appelle en conséquence un effort toujours accru de solidarité financière, qui s'exprime dans un système complexe de dotations de l'État versées aux collectivités locales<sup>2</sup>.

À ce jour, la solidarité financière n'est pas à la hauteur des inégalités constatées. Selon l'étude du Plan, en 2001, la péréquation ne corrige en moyenne que 40% des inégalités constatées entre les communes. Cette correction des inégalités est certes croissante: elle a progressé de 6% entre 1994 et 2001 sous l'effet d'un volontarisme jamais démenti des gouvernements successifs à travers l'attribution de dotations de solidarité en progression constante. Mais, au rythme de 1% de réduction moyenne des écarts par an, il faudra patienter 60 ans pour atteindre une situation globalement équilibrée! Manifestement insuffisante, la correction des inégalités est également mal maîtrisée

1. «Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales», commissariat général du plan 2004, étude réalisée par Guy Gilbert, professeur à l'ENS-Cachan, et Alain Gengant, directeur de recherche au CNRS.

2. Les relations financières entre l'État et les collectivités locales sont caractérisées depuis 1996 par l'existence d'une «enveloppe normée» regroupant les principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales, dont l'évolution annuelle est déterminée par l'application d'indices macroéconomiques. La loi de finances 2007 a chiffré ces concours à un peu plus de 45 milliards d'euros, soit environ le quart des ressources de fonctionnement des collectivités locales. Ces dotations constituent le second poste de ressources des collectivités locales après la ressource fiscale. «Les finances des collectivités locales en 2007. État des lieux», rapport de l'observatoire des finances locales.



par les pouvoirs publics puisque seuls 71% des transferts de ressources ont un effet péréquateur<sup>1</sup>. Enfin, cette évolution globale des péréquations qui laisse à croire que, même si ce n'est que faiblement, la situation s'améliore permet surtout de masquer une réalité des disparités individuelles de chacune des communes, laquelle est de plus en plus préoccupante. Dans l'idéal, un mécanisme parfaitement péréquateur corrigerait 100% des inégalités; l'effet péréquateur individuel moyen des communes atteint péniblement 67%.

Les communes de la politique de la ville sont généralement les premières concernées par ces déficits de solidarité. La présence de zones urbaines sensibles sur leur territoire leur confère des dépenses socio-urbaines<sup>2</sup> plus importantes que les autres communes, alors même que bien souvent elles pâtissent d'une faiblesse chronique de ressources fiscales.

Pourtant même après les mesures de la loi Borloo<sup>3</sup> doublant le volume de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, et fléchant celle-ci vers les communes de la politique de la ville, certaines situations individuelles continuent à se dégrader. En 2006, en moyenne, pour les communes comportant les zonages de la politique de la ville<sup>4</sup>:

1. Rapportés au pouvoir d'achat moyen, les effets redistributifs des transferts produisent un effet péréquateur (réduction des disparités) pour 71% des communes; un effet surpéréquateur (dépassement du pouvoir d'achat moyen) pour 21% des communes; un effet contre-péréquateur (accentuation de l'excédent de pouvoir d'achat) pour 8% des communes.

2. La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale est attribuée à chaque commune au regard de son rang de classement par rapport à un indice synthétique représentatif des écarts de ressources et de charges socio-urbaines des communes. Cet indice est calculé par rapport à un ensemble d'indicateurs relatifs au potentiel financier des communes (indice de ressources), au nombre de logements sociaux, au nombre des bénéficiaires des prestations logement, et au revenu fiscal moyen des ménages, c'est-à-dire à leur déclaration au titre de l'impôt sur le revenu (indice de charges socio-urbaines).

3. Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, article 135.

4. Parmi les 942 communes métropolitaines de plus de 10000 habitants, 387 ont une ZUS (soit 41% de l'ensemble des communes). Pour 124 de ces communes, la population des ZUS excède 30% de la population municipale totale.

– Les habitants de ces villes disposent d'un revenu fiscal de près de moitié inférieur à celui des habitants des communes les plus aisées;

– Les charges socio-urbaines sont une fois et demie plus importantes (et deux fois plus importantes pour les communes comportant les ZUS les plus peuplées);

– Les ressources disponibles, en termes de potentiel financier, sont un tiers plus faibles.

En comparaison avec 2004 (exercice budgétaire qui a précédé la réforme de l'attribution de la DSU-CS), les ressources fiscales des communes les plus aisées continuent à progresser plus rapidement sans que l'accroissement des solidarités parvienne à retourner la tendance au creusement des écarts. Les écarts moyens entre les deux catégories de communes se sont accrus de 2% pour le revenu fiscal des ménages, de 5% pour l'indice de charges socio-urbaines et de 1% pour le potentiel financier.

Pour atténuer ces déficits de croissance, les communes les plus pauvres sont ainsi conduites à alourdir la pression fiscale qui s'exerce sur leurs contribuables, contribuables qui par ailleurs disposent des revenus fiscaux les plus faibles.

Ces comparaisons en moyenne masquent par ailleurs une situation individuelle particulièrement préoccupante pour un nombre important de communes. Près de 30% des communes de plus de 10000 habitants ont un déficit de ressources, comparé à la moyenne, compris entre -20% et -50%. Plus de la moitié de celles-ci, soit 144 communes, accueillent sur leur territoire une zone urbaine sensible.

Tout le montre, l'accroissement tout à fait significatif de la DSU-CS n'est pas encore suffisant pour inverser les tendances. Et au demeurant tout indique qu'au terme de la réforme en 2009 les

À l'opposé, 142 communes réputées plus aisées (soit 15% de l'ensemble des communes) ne sont pas concernées par les zonages de la politique de la ville ni par les dotations de solidarité.



communes qui supportent les plus lourdes charges socio-urbaines auront au mieux reconstitué un niveau de ressources équivalent à la ressource moyenne, mais ne bénéficieront pas d'un différentiel supplémentaire qui soit en rapport avec leurs charges. Encore moins d'un excédent qui leur permette de combler les retards de développement qu'elles ont accumulés au fil du temps.

La situation de Clichy-sous-Bois exposée en encadré illustre ces constats.

## **Pour que les territoires de 2030 ne ressemblent pas à ceux d'aujourd'hui**

Laisser les finances locales en l'état, ce serait attendre 60 ans pour espérer un pouvoir d'achat équitablement réparti entre les communes et les agglomérations. Doubler une fois encore la DSU-CS donnerait un répit aux communes les plus démunies, mais ne réduirait pas les sources d'inégalités. S'attaquer aux facteurs d'inefficacité reste la seule voie raisonnable.

En préambule aux mutations inévitables qu'implique la dernière alternative, il n'est pas inutile de rappeler que «l'autonomie des collectivités locales» et «la péréquation de leurs ressources» sont deux principes inscrits dans la Constitution<sup>1</sup>. Le premier principe a bénéficié d'une définition législative, qui a permis de donner un contenu concret aux ressources qui assurent l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales. Mais le second principe, qui engage à progresser sur la voie de la réduction des inégalités, n'est quant à lui assorti d'aucun objectif précis. Les intentions sont affichées et constamment réaffirmées par tout un chacun, sans qu'un taux de réduction des écarts ou la référence à un plancher de ressources

ne fassent l'objet d'une proposition de loi ou ne soient même évoqués.

Cette frilosité du législateur n'est pas étrangère à la politique des «droits acquis» qui prévaut largement dans l'organisation des dotations de l'État versées aux collectivités locales, et qui constitue le plus fort frein à la prééminence des politiques de solidarité financière. La création de la dotation globale de fonctionnement et ses réformes successives sont exemplaires de cette approche. À l'origine, la DGF a eu pour fonction de compenser une fiscalité transférée à l'État au moment de l'extension de la TVA au commerce de détail: la patente. La ressource originelle, très mal répartie sur le territoire, est sanctuarisée à plusieurs reprises et fonctionne généralement sur des régimes de garantie.

La réforme récente de la dotation forfaitaire n'a pas modifié cet état de fait. Elle crée un tronc commun, calculant l'attribution de chaque commune en fonction de sa population et de sa superficie, mais maintient la dotation historique en remplaçant les écarts de ressources dans un complément de garantie. Certes, chaque composante de la nouvelle dotation forfaitaire sera actualisée sur des indices différenciés, favorisant avec le temps le rapprochement des situations communales. Mais le temps pour atteindre l'égalité de traitement affiché par la Constitution vise à l'infini... et cela même si les compléments de garantie ainsi individualisés subissent une amputation au bénéfice des péréquations<sup>2</sup>.

2. Répartition de la DGF des communes en 2007: dotation forfaitaire: 13,9 Md €, qui comprend la dotation de base (déterminée en fonction de la population communale): 6,2 Md €; la dotation superficie (déterminée en fonction de la superficie du territoire communal): 0,2 Md €; le complément de garantie (représentatif de l'écart de ressources entre les dotations de base et superficière et la dotation forfaitaire antérieure): 5,3 Md €; la dotation de compensation (essentiellement compensation de la part salaire TP, dotation transférable aux EPCI à taxe professionnelle unique lors de leur création): 2,1 Md €. Dotations de péréquation: 2,3 Md €, répartis entre dotation de solidarité urbaine: 1 Md €; dotation de solidarité rurale: 0,65 Md €; et dotation nationale de péréquation: 0,66 Md €.

1. Constitution, article 72-2 dernier alinéa: «La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.»



On comprendra donc aisément la puissance des sollicitations locales pour préserver ces différentiels historiques de ressources et favoriser la meilleure actualisation possible de la dotation forfaitaire<sup>1</sup>.

Second préambule, le contexte institutionnel de la politique de la ville et ses conséquences en matière de gestion budgétaire. La politique de la ville est largement décentralisée. C'est donc, en dernier ressort, aux communes et aux agglomérations qu'il revient de régler la situation des quartiers en crise, en proposant à leurs habitants les aménagements, les équipements et les services publics de proximité qu'ils sont en droit d'attendre. Dans cette approche, la politique de la ville s'apparente, avant toute autre, à une politique d'allocation de moyens.

Or, la contrainte financière qui s'applique à ces collectivités locales, si elle est mal maîtrisée, débouche sur une impasse. Les aménagements, équipements et services ont des coûts qui ne peuvent pas tous être assumés. Ce n'est pas la dépense, mais la ressource qui gouverne les budgets locaux. Ainsi la capacité d'une commune ou d'une agglomération à engager des dépenses pour répondre aux besoins des habitants est strictement limitée au volume des recettes que la collectivité est capable de mobiliser. Les développements précédents ont montré que cette ressource, qui est essentiellement fiscale, s'avère particulièrement mal répartie. En effet, la ressource dépend du dynamisme de chaque territoire, dynamisme bien peu partageable d'un territoire à l'autre. En conséquence, l'inégale répartition de la ressource primaire sera toujours la règle. Dans un monde parfait, les mécanismes de solidarité suppléent ces déficits. Le challenge pour approcher cet objectif est donc d'importance.

1. Depuis 1996, la DGF est revalorisée chaque année en loi de finances en fonction d'un indice macroéconomique formé du taux de croissance des prix à la consommation hors tabac et de la moitié du taux de croissance en volume du produit intérieur brut de l'année précédente, sous réserve que celui-ci soit positif. Le comité des finances locales fixe les taux d'actualisation des diverses composantes de la DGF.

Comment répondre à l'impératif constitutionnel qui exige de favoriser l'égalité entre les collectivités locales? À l'échelle des communes et des agglomérations, l'émiettement, la très grande disparité des situations et les égoïsmes locaux ont créé une situation profondément déséquilibrée, qui ne pourra se résoudre qu'en coordonnant les efforts de chacun.

Les évolutions seront à rechercher dans trois directions:

- Vis-à-vis des ressources fiscales si injustement inégalitaires, et dont la croissance après péréquation reste en permanence insuffisante pour les communes et les agglomérations les plus pauvres. Le système fiscal local, critiqué de toute part, ne peut échapper à une remise en chantier dont l'objectif viserait à améliorer la répartition des ressources primaires entre les collectivités locales de chaque catégorie.
- Vis-à-vis des effets de la péréquation qui gaspillent près du tiers des dotations de solidarité. L'efficacité en ce domaine commande de remédier à l'absence totale de coordination des solidarités et à la mauvaise appréciation des besoins individuels des communes et des agglomérations.
- Vis-à-vis des instruments de la péréquation financière qui devront, en dernier ressort, être adaptés aux évolutions précédentes.

Premier axe: réduire les inégalités primaires en engageant une « nouvelle donne fiscale »

Si tous les acteurs s'accordent à juger le système fiscal parfaitement inégalitaire, et qu'il est nécessaire d'y appliquer des correctifs radicaux, il ne manque donc que le courage politique pour engager une telle réforme. Un avis récent du Conseil économique et social<sup>2</sup> et le rapport qui l'accompagne montrent qu'il est possible de mener une réforme en profondeur sans bouleverser les équilibres financiers actuels. C'est-à-dire en assurant à chaque

2. *Fiscalité et finances publiques locales: à la recherche d'une nouvelle donne*, avis du Conseil économique et social sur le rapport de Philippe Valletoux, décembre 2006.

catégorie de collectivités locales un niveau équivalent de recettes, et en évitant à chaque catégorie de contribuables, ménages et entreprises, une hausse de la pression fiscale. C'est justement cette hantise des bouleversements financiers qui occulte toute réforme de la fiscalité locale. L'avis pose des principes, énonce des recommandations et ouvre des pistes de réflexion qui doivent déboucher sur une fiscalité locale lisible et compréhensible par tous, responsabilisant les différents acteurs locaux. Par exemple :

- La suppression de tout financement fiscal en provenance de l'État, qui fait de celui-ci le premier contribuable local et dénature complètement les principes qui fondent le consentement à l'impôt.
- La spécialisation des impôts locaux, qui désigne un seul pouvoir fiscal local à chaque impôt et rend toute leur clarté aux choix fiscaux des collectivités locales.
- Le partage entre un financement « ménages » et un financement « entreprises » à chaque niveau de collectivité locale, qui maintient le lien entre le développement sociétal et le développement économique.
- L'avis du CES propose un schéma cible pour servir de base à une nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux locaux, aborde les nécessaires péréquations et prépare les nécessaires transitions, telle, au premier titre, la modernisation des bases de la fiscalité directe locale.

Deuxième axe : articuler les solidarités en donnant un rôle accru aux territoires de projet

Qu'elle soit fiscale ou financière, verticale (de l'État vers les collectivités locales) ou horizontale (entre collectivités), la péréquation est pratiquée par tous les acteurs, mais fonctionne en aveugle, de telle sorte qu'elle gaspille une part non négligeable de ses crédits. C'est ce que constate l'étude du Plan : 30% des crédits disponibles n'atteignent pas leur cible. L'absence de pilotage de la solidarité en est la cause. La solidarité nationale, celle qui attribue les dotations aux collectivités locales, intervient *a priori* sans avoir évalué le besoin réel des terri-

toires. Les autres acteurs complètent dans le plus grand désordre.

Par ailleurs, l'équipe universitaire qui a conduit les travaux du Plan, a analysé pour l'Association des communautés de France la situation d'une dizaine de grands EPCI, et a conclu à un effet de solidarité par la dépense partagée, réduisant les écarts de pouvoir d'achat entre les communes dans une fourchette comprise entre 35% et 45%. Ce constat est à mettre en rapport avec la réduction de 40% des écarts par les dotations de péréquation. Il montre que, pour les territoires les mieux organisés, le besoin résiduel de solidarité s'avère à portée de réforme.

Ces deux constats invitent donc à modifier structurellement le mode d'exercice de la péréquation. La solidarité pour les communes devrait se mettre en œuvre d'abord au niveau communautaire, de façon à permettre la mutualisation des compétences et des moyens ; et seulement ensuite, être complétée par les concours financiers de l'État. Ce changement dans l'ordre des facteurs implique à terme des évolutions profondes qui conduisent à :

- achever la couverture intercommunale du territoire : plus de 86% de la population est regroupée dans des intercommunalités à fiscalité propre ;
- rapprocher les territoires politiques des territoires réels des agglomérations : bassins de vie, bassins d'emploi, territoires de destin collectif ;
- généraliser le transfert fiscal de la taxe professionnelle d'agglomération, instrument puissant de la péréquation ;
- reconnaître le pouvoir politique de l'intercommunalité, etc. ;
- transférer aux agglomérations le pouvoir de répartir les dotations entre les communes, sous contrainte législative, de façon à en assurer le traitement équitable. La mutualisation des crédits est le plus sûr moyen d'assurer la cohérence des solidarités financières.

Troisième axe : rendre plus efficaces les péréquations fiscales et financières



Trois principes gouvernent cette approche :

- Privilégier le partage de la ressource globale plutôt que le partage de la seule croissance des ressources. C'est généralement le principe sur lequel sont bâties les péréquations fiscales, qui écrètent les revenus élevés en créant des fonds de péréquation répartis au profit des collectivités les moins aisées. C'est également le principe du fonds de solidarité de l'Île-de-France, qui pourrait être généralisé et permettre ainsi aux régions qui disposent des moyens suffisants de jouer un rôle correctif complémentaire de celui des intercommunalités.

- Concentrer les crédits de péréquation sur les collectivités les plus décalées. La dilution des crédits annule l'impact de la solidarité. Ainsi, la DSU-CS s'adresse aux trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants, la DSR à 32 000 communes. Est-ce bien raisonnable ?

- Instituer un plancher de ressources pour chaque collectivité en s'inspirant de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement

du territoire<sup>1</sup>. Cette mesure n'a pas eu à s'appliquer à cette échelle régionale ; mais au niveau des communes, elle permettrait un salutaire filet de sécurité. Les écarts de situation à l'échelle communale, en relation directe avec l'extrême morcellement des communes, est sans commune mesure avec les mêmes écarts constatés au niveau régional, constat qui rappelle par ailleurs la nécessité de généraliser l'approche intercommunale.

Une spécialisation plus rigoureuse des concours de solidarité de la DGF pourrait répondre à ce dernier objectif. La DSU-CS et la DSR seraient mieux orientées vers la réduction des excès de charges urbaines ou rurales. La dotation nationale de péréquation aurait ainsi la charge d'assurer le respect du plancher de ressources évoqué ci-dessus.

1. Article 68 de la loi du 4 février 1995 : « À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, une péréquation financière est opérée entre les espaces régionaux de métropole [...]. Les ressources [...] ne peuvent être inférieures à 80% ni excéder 120% de la moyenne nationale des ressources des collectivités locales et de leurs groupements. »

## À titre d'exemple

La situation de la commune de Clichy-sous-Bois est exemplaire des difficultés budgétaires de certaines communes de la politique de la ville.

Les indicateurs de cette commune de 28 427 habitants sont comparés :

d'une part à ceux de la moyenne des 942 communes métropolitaines de plus de 10 000 habitants ; d'autre part à ceux de la moyenne des 26 communes franciliennes appartenant à la même strate démographique (20 000 à 49 999 habitants) qui n'ont pas de zones urbaines sensibles sur leur territoire et qui ne perçoivent pas la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)<sup>2</sup>. Ces 26 communes sont ainsi réputées financièrement les plus riches, et supportant les plus faibles charges socio-urbaines.

À Clichy-sous-Bois, l'indice caractérisant les charges socio-urbaines<sup>3</sup> supportées par la commune est 4 fois plus important que celui de la moyenne des 26 communes franciliennes les plus aisées ; et 2 fois plus important que celui de la moyenne de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants.

2. La DSU est l'un des trois concours de solidarité de la DGF des communes. La DSU-CS est versée aux communes de plus de 10 000 habitants, classées par un indicateur qui mesure les écarts de situation de chaque commune au regard de ses charges socio-urbaines et au regard de ses ressources.

3. L'indice de charges fait intervenir des indicateurs de nombre de logements sociaux, de nombre d'allocataires logement, et de revenu fiscal des habitants. Il participe à la détermination des communes éligibles à la DSU-CS.

Données 2006	Clichy-sous-Bois	942 communes > 10000 h	Écart	26 communes les plus aisées	Écart
Taux de population ZUS	75,9%	14,8%	412,8%	0%	
Taux de logements sociaux	31,7%	23,6%	34,3%	18,4%	72,3%
Revenu fiscal par habitant	5 225 €	9 096 €	-42,6%	15 361 €	-66,0%
Indice de charges	2,16	1,00	116,0%	0,51	323,5%

Cet indicateur de charges s'avère particulièrement représentatif des contraintes qu'auront à supporter les budgets locaux, ainsi que de la capacité contributive des habitants de chaque commune. À Clichy-sous-Bois, le revenu fiscal moyen des habitants est inférieur des deux tiers à celui des habitants des 26 communes franciliennes les plus aisées; et des deux cinquièmes au revenu fiscal moyen des habitants de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants.

À Clichy-sous-Bois, enfin, le potentiel financier<sup>1</sup> est inférieur de moitié à celui des 26 communes franciliennes les plus aisées; et de un tiers à celui de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants.

Données 2006	Clichy-sous-Bois	942 communes > 10000 h	Écart	26 communes les plus aisées	Écart
Potentiel fiscal 3 taxes	323 €	392 €	-17,6%	695 €	-53,5%
Potentiel fiscal TP	93 €	368 €	-74,7%	482 €	-80,7%
Potentiel fiscal 4 taxes	416 €	760 €	-45,3%	1 177 €	-64,7%
DGF forfaitaire	219 €	239 €	-8,4%	305 €	-28,2%
Potentiel financier	631 €	962 €	-34,4%	1 362 €	-53,7%

La décomposition de l'indicateur de ressources montre bien le cumul des handicaps pour le budget de la commune de Clichy-sous-Bois. Les bases fiscales « ménages » et « économiques » sont très en retrait. La dotation forfaitaire, part compensatoire de la DGF, n'a pas vraiment eu d'effet péréquateur.

Cette situation très contrastée des communes justifie la mise en œuvre de solidarités financières par le biais des dotations de l'État, en particulier par les concours de solidarité de la DGF: DSU-CS et DNP. Clichy-sous-Bois perçoit ainsi une DSU particulièrement élevée qui lui permet le doublement de sa DGF forfaitaire.

Données 2006	Clichy-sous-Bois	942 communes > 10000 h	Écart	26 communes les plus aisées	Écart
DSU-CS	221 €	27 €	718,5%	0 €	
DNP	29 €	9 €	222,2%	0 €	
Total solidarités	250 €	36 €	594,4%	0 €	

Un premier bilan des ressources potentiellement disponibles dans les budgets des communes montre des écarts de situation tout à fait significatifs, et qui ne tiennent pas compte des surcroûts de charges pour les communes les moins favorisées. La solidarité financière des dotations de l'État reste insuffisante puisqu'elle ne réduit pas complètement les écarts de ressources des communes les

1. Le potentiel financier (potentiel fiscal 4 taxes + dotation forfaitaire) est représentatif des trois quarts environ de la ressource disponible dans les budgets de fonctionnement des communes de plus de 10 000 habitants. Il participe également à la détermination des communes éligibles à la DSU-CS.



moins dotées. La ressource des communes les plus aisées est en moyenne un tiers plus élevée que la ressource disponible à Clichy-sous-Bois.

La ressource qui sert de base à l'élaboration du budget de Clichy-sous-Bois est ainsi inférieure de 3,1 M € (soit environ 10% du budget réel de la commune) par rapport à celle constatée en moyenne pour l'ensemble des communes de plus de 10000 habitants. Elle est inférieure de près de 14 M € (soit plus de 45% du budget réel de la commune) quand la comparaison est faite avec les communes les plus aisées.

Données 2006	Clichy-sous-Bois	942 communes > 10000 h	Écart	26 communes les plus aisées	Écart
Potentiel financier + solidarité	881 €	998 €	- 11,7 %	1362 €	-35,3 %
Produit rapporté à 28427 h	25,0 M €	28,1 M €	-3,1 M €	38,7 M €	- 13,7 M €

Pour compenser ces déficits, la commune de Clichy-sous-Bois est contrainte d'exercer une pression fiscale plus élevée sur ses contribuables, en étant toutefois limitée par la faiblesse de la capacité contributive de ceux-ci. À l'opposé, les communes les plus aisées, riches fiscalement, disposant d'une DGF historique (ancienne patente) confortable, et supportant peu de charges socio-urbaines, peuvent exercer une assez faible pression fiscale sur leurs contribuables.

Données 2006	Clichy-sous-Bois	942 communes > 10000 h	Écart	26 communes les plus aisées	Écart
Effort fiscal	1,32	1,32	0,0 %	0,82	61,0 %

Un second bilan des ressources peut être dressé, qui tient compte de la pression fiscale exercée sur les contribuables au regard des politiques de taux votées par les conseils municipaux des communes. À Clichy-sous-Bois, la pression fiscale exercée sur le contribuable local, pression équivalente à celle de la moyenne des communes de plus de 10000 habitants, n'est pas de nature à réduire les écarts de ressources. Pour obtenir une ressource équivalente à celle de la moyenne des communes de plus de 10000 habitants, l'effort fiscal devrait être de 1,67.

Données 2006	Clichy-sous-Bois	942 communes > 10000 h	Écart	26 communes les plus aisées	Écart
Pression x effort fiscal + solidarité	1083 €	1306 €	- 17,1 %	1084 €	0 %
Produit rapporté à 28427 h R	30,8 M €	37,1 M €	-6,3 M €	30,8 M €	-0 M €

Cet enchaînement des critères illustre la situation paradoxale des budgets locaux :

\* Les communes les plus aisées qui bénéficient d'une rente de situation par la présence sur leur territoire de bases fiscales (« économiques » et/ou « ménages ») élevées, et qui bénéficient bien souvent d'une DGF historique confortable (ancienne patente compensée), disposent d'une capacité à réduire la pression fiscale de leurs contribuables, qui sont par ailleurs les plus aisés.

\* Les communes qui supportent les charges socio-urbaines les plus fortes, et qui accueillent les populations les moins aisées, sont quant à elles contraintes, pour s'assurer une ressource budgétaire qui restera en deçà de la ressource moyenne, d'augmenter parfois de façon spectaculaire la pression fiscale de contribuables à faible revenu fiscal.

Cette situation de la commune de Clichy-sous-Bois n'a rien de marginal. Elle concerne 264 communes de plus de 10000 habitants (soit 28% de l'ensemble des communes en 2006) pour lesquelles la

ressource disponible est décalée de la moyenne dans une fourchette allant de - 20% à - 50%. Elle se trouve particulièrement aggravée pour les 144 communes qui accueillent une zone sensible sur leur territoire et qui doivent, de ce fait, faire face à des charges budgétaires sans commune mesure avec celles des autres communes.

Et cependant, la situation de Clichy-sous-Bois, comme celle des autres communes de la politique de la ville qui supportent les plus lourdes charges socio-urbaines, s'est grandement améliorée.

Clichy-sous-Bois	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DSU-CS	1,943 M €	4,809 M €	6,286 M €	7,5 M €	8,6 M €	9,6 M €
En €/h	68	169	229	273	313	350

À Clichy-sous-Bois, la réforme de l'attribution de la DSU-CS a permis de réduire les écarts de situation à hauteur de 4,6 M € pour les deux premières années d'application du plan quinquennal engagé par la loi Borloo. La réduction prévisionnelle pour les trois années restantes est estimée à 3,4 M € soit l'équivalent de l'écart de ressources de la commune par rapport à la moyenne de l'ensemble des communes de plus de 10000 habitants. Ainsi, pour la commune de Clichy-sous-Bois, la situation des ressources aura à terme été rapprochée de la moyenne. Mais la situation consécutive à la lourdeur des charges n'aura pas été prise en compte, et le déficit chronique de services et d'équipements publics, accumulé dans le temps par manque de ressources, n'aura pas été pris en compte.

## Résumé

« L'autonomie des collectivités locales » et « la péréquation de leurs ressources » sont toutes deux inscrites dans la Constitution française. Or, aujourd'hui, constat est fait qu'il existe des écarts très importants, notamment en termes de « pouvoir d'achat en services collectifs de proximité », entre collectivités locales malgré les efforts de solidarité. Cette solidarité ne corrige pas entièrement les écarts entre les communes, et d'autant moins pour celles concernées par la politique de la ville. La commune de Clichy-sous-Bois en est un bon exemple. Dans l'état actuel des dispositifs, il faudrait soixante ans pour espérer un pouvoir d'achat équitablement réparti entre les communes et les agglomérations. Pour que les territoires de 2030 ne ressemblent pas à ceux d'aujourd'hui, une modification en profondeur du système est nécessaire. Cet article propose trois axes de travail principaux : « une nouvelle donne fiscale », l'articulation des solidarités qui octroierait plus de pouvoir aux territoires de projet et enfin un système rendant plus efficaces les péréquations fiscales et financières.

## Mots clés:

Finances locales, péréquation, solidarité.





## **La géographie prioritaire en question : synthèse prospective et approche de deux villes méridionales : Nîmes et Béziers**

**Hervé Vieillard-Baron**

université Paris-X, UMR LOUEST

herve.vieillard-baron@wanadoo.fr

Comment placer les quartiers sensibles au centre d'une réflexion prospective sans être prisonnier d'une rhétorique répétitive vantant les bienfaits de la rénovation urbaine, les effets d'entraînement de la dynamique économique locale et les mérites de la cohésion sociale retrouvée? La prospective ne consiste pas seulement à anticiper les évolutions et à construire des scénarios; elle vise aussi à donner de grandes orientations en s'appuyant sur des analyses précises qui peuvent infléchir des choix préconçus. Il s'agit ici de proposer des pistes en se fondant sur les projets en cours, mais sans s'enfermer dans un discours de marketing territorial, c'est-à-dire sans minimiser les difficultés des zones prioritaires et sans maximiser ce qui devrait représenter *a priori* un atout pour les acteurs économiques et sociaux.

La question est d'autant plus délicate que l'approche directe des quartiers sensibles souligne l'extrême diversité des localisations, des problématiques et des attentes. L'appropriation des procédures y dépend non seulement de l'environnement économique, de la culture locale, de la situation démographique (et notamment du poids des familles nombreuses et des personnes âgées),

des configurations électorales, de la personnalité des responsables municipaux, mais aussi de la capacité des acteurs locaux à écouter les habitants et à rester proches de leurs préoccupations quotidiennes, en dépassant les tensions qui se déclinent, par exemple, en termes de cohabitation conflictuelle, de discriminations ordinaires, d'injonctions obligatoires ou de clientélisme caché.

Les tâtonnements constatés dans la mise en œuvre de la politique de la ville depuis le milieu des années 1980 sont liés sans doute à la conjonction dans les quartiers de phénomènes contradictoires, et à l'élaboration rapide de diagnostics et de projets qui ont parfois tendance à se recopier les uns les autres. Ils résultent en fait d'une difficile maîtrise de la complexité: complexité du social où l'on amalgame situations conjoncturelles et questions structurelles, paupérisation et effet de classes d'âge, discrimination sociale et catégorisation au nom de la lutte contre les inégalités; complexité du traitement territorial aussi avec des mesures qui se succèdent en se superposant, et dont les objectifs se modifient sans que les préfectures et les collectivités territoriales aient toujours le temps

de les adapter au contexte local et de suivre leurs effets dans les échelons intermédiaires.

Pour entrer directement dans le vif du sujet, nous nous focaliserons ici sur deux villes moyennes de la région Languedoc-Roussillon en faisant une impasse volontaire sur Montpellier qui a été déjà largement étudiée. Nous verrons très concrètement comment Nîmes et Béziers se situent dans le processus de rénovation urbaine, comment elles gèrent ce qui s'apparente au départ à une « reconquête » de leurs quartiers sensibles et quelles sont les évolutions prévisibles dans le cadre des opérations financées par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Il ne s'agit pas ici de décrire de manière exhaustive les démarches engagées, mais plutôt de souligner les traits saillants qui les caractérisent et les distinguent.

Enfin, nous présenterons plusieurs « scénarios types » concernant l'évolution prévisible des quartiers, sans vouloir pour autant nous ériger en donneur de leçon, ni en prophète de malheur...

## **Nîmes et Béziers : deux villes moyennes de Languedoc-Rous- sillon à l'épreuve de la rénovation**

Situées sur l'arc méditerranéen qui s'étire de la Catalogne à la Toscane, passage obligé du couloir languedocien, les deux villes moyennes de Nîmes et Béziers bénéficient d'une position stratégique dans le Grand Sud-Est français tout en concentrant des secteurs de grande précarité sociale : poches de misère en centre-ville et grands ensembles considérés d'emblée comme des marges dangereuses cumulant problèmes sociaux et délinquance, plutôt que comme des lieux ordinaires à aménager. Il est vrai que l'attraction du Midi, avec le soleil et la mer, ne concerne pas seulement les retraités favorisés et les couches actives aisées ; elle se double d'un puissant appel de populations précaires : ménages

à bas revenu, travailleurs pauvres, allocataires des minima sociaux, saisonniers clandestins... Même si les grands projets d'aménagement régional concernent en priorité les pôles de compétitivité, le tourisme et les transports, ou encore les centres commerciaux, des démarches volontaristes de rénovation urbaine sont déjà largement engagées à Nîmes et à Béziers au sein de structures intercommunales fortement différenciées. Les marchés locaux de l'habitat et les espaces d'accueil ne sont pas identiques ; la vacance de logement est plus forte à Béziers, mais les prix sont plus élevés à Nîmes où la spéculation immobilière ne cesse d'augmenter.

Avec le recul du temps, on peut dire que l'identification précise des secteurs sensibles et de la précarité y a été une démarche de longue haleine. On s'est focalisé au début sur les grands ensembles les plus visibles pour y adjoindre ensuite des ensembles sociaux plus petits et plus proches du centre-ville. Des extensions à la marge des périmètres d'origine ont été rajoutées afin de bénéficier des dotations de l'État et de divers avantages fiscaux. Les zones franches urbaines qui sont physiquement discontinues dans les deux villes ont complété les dispositifs territoriaux en 1997 à Nîmes, et en 2004 à Béziers.

Si la méthodologie employée en 2006 pour étayer le contrat urbain de cohésion sociale a largement porté ses fruits, il existe encore des pôles de précarité qui se situent en dehors des zonages, à l'échelle d'un immeuble, d'un carrefour ou d'une friche. Ce sont, par exemple, de petites copropriétés dégradées en situation centrale, des campements improvisés de gens du voyage en périphérie<sup>1</sup>, ou des terrains dits de « cabanisation » parsemés de tentes ou de baraquements de fortune. On les trouve de façon temporaire à proximité des zones boisées ou des axes routiers et autoroutiers à Nîmes et à Béziers, et au bord de l'Orb, en zone inondable, à la périphérie biter-

1. À Béziers, la municipalité a vu ses projets d'aires d'accueil bloqués en 2006 par des riverains qui ont obtenu gain de cause au tribunal administratif.

roise – terrains peu accessibles et donc presque invisibles où peuvent se retrouver des ménages précaires, demandeurs d’asile, ou sans papiers. Quelquefois, une rue dans un lotissement populaire se révèle sinistrée avec des résidents en situation de surendettement massif. Ces microlocalisations de la misère qui se développent dans les interstices de nombreuses agglomérations mettent au défi l’approche territoriale et semblent relever davantage d’une approche sociale ciblée sur les individus.

## Nîmes, une ville en mouvement confrontée à une rénovation sélective

Forte de ses 162 kilomètres carrés de surface communale, Nîmes appartient à ces villes dont la grande superficie leur permet d’être, à elles seules, leur propre banlieue, et donc d’intégrer de vastes quartiers d’habitat social. Après avoir connu une période difficile dans les années 1970-1980, Nîmes a progressivement remonté la pente. Alors qu’elle avait perdu 5000 individus de 1975 à 1986, elle atteignait 138000 habitants en 1999, aussi bien par son solde migratoire positif que par sa croissance naturelle. Le faible dynamisme de la ville jusqu’au milieu des années 1980 a eu pour conséquence de limiter le poids de la spéculation foncière et les excès de la périurbanisation. De vastes étendues aménageables ont pu subsister, permettant de redessiner les axes porteurs de la dynamique spatiale. Les 8 kilomètres de l’axe Forster, de direction méridienne, constituent à la fois un secteur longiligne de suture urbaine et un axe de cristallisation pour la croissance nouvelle.

Après des années d’opposition stérile entre la ville-centre et la périphérie, la communauté d’agglomération «Nîmes métropole», créée en janvier 2002, riche aujourd’hui de 240000 habitants répartis sur 23 communes, est devenue un acteur incontournable du «développement durable», considéré comme un facteur indissociable de la solidarité. Dans une conjoncture favorable liée à l’intensification des migrations vers le sud du Gard et à la validation de nouveaux pôles de

compétitivité, elle assure le pilotage du CUCS qui succède au contrat de ville et la maîtrise d’ouvrage des projets de renouvellement urbain inscrits dans le contrat d’agglomération de 2003 et dans la convention signée en juillet 2005 (pour un montant global de 152 M €, dont un tiers de subventions ANRU). Ce dernier contrat a pour ambition de redessiner les zones urbaines défavorisées, de les ouvrir sur la ville, de «résidentialiser» les immeubles sauvegardés et de diversifier l’offre<sup>1</sup>. Il convient de «recréer du lien social» en pensant «l’urbanisme au-delà du béton», en suscitant la mixité et en améliorant l’accessibilité par les transports en commun. Il s’agit ici des quartiers bénéficiant de l’intervention de l’ANRU, c’est-à-dire des grands ensembles de Valdegour et de Chemin-Bas d’Avignon à Nîmes et de la cité Sabatot située dans la commune de Saint-Gilles à la périphérie – les secteurs de Mas-de-Mingue et de Clos-d’Orville, également en grande difficulté, n’ayant pas été pris en compte. Plusieurs grands organismes sociaux publics et privés sont présents sur ces quartiers, notamment l’Office public HLM Habitat du Gard et plusieurs SA HLM (dont Un toit pour tous, Erilia, Vaucluse Logement...). Après une période difficile, tous doivent faire face à une demande croissante de logements sociaux. Il faut préciser aussi que, sur les 15500 logements sociaux recensés dans l’agglomération, plus de 90% sont situés dans la ville-centre, et que 82% des entrants en 2001 avaient des revenus nettement inférieurs au plafond HLM.

La fiche de synthèse de l’ANRU fait état pour ces trois secteurs de 944 démolitions (dont 327 à Valdegour, 521 à Chemin-Bas et 96 à Sabato),

1. Le terme de «résidentialisation», apparu dans les années 1990, désigne un ensemble de pratiques qui visent à réaménager les ensembles sociaux et à clarifier le statut des terrains autour des immeubles en distinguant l’espace privé des propriétaires de l’espace public. Ces pratiques sont généralement complétées par la sécurisation des accès des immeubles et par une réorganisation de la gestion. Ce mode d’intervention douce qui a pour but une meilleure appropriation des locataires se réfère à une conception traditionnelle de la ville fondée sur des parcelles de taille réduite et un maillage serré de rues et d’îlots.

de 670 reconstructions sur 2004-2008 à Nîmes même, et de 361 dans le reste de l'agglomération, à côté de 377 réhabilitations de logements existants. Elle rappelle les points clés du projet: «Améliorer le cadre de vie, créer des espaces publics fédérateurs, ouvrir les quartiers à la ville en améliorant les liaisons, favoriser la mixité des formes d'habitat.» Il s'agit d'enrayer la spirale négative. Rien ici de bien novateur, au moins dans le discours... Le terrain montre en réalité que l'on ne peut pas agir de la même façon dans les trois sites, les données sociales et morphologiques, et les perspectives d'évolution du tissu urbain étant très différentes.

### Valdegour: un grand ensemble en déshérence?

Précisément, la ZUP de Valdegour, construite en plusieurs tranches à partir de 1969, forte de ses 2440 logements (dont 77% de HLM) et de ses 7000 habitants, devait constituer, avec celle de Pissevin plus au sud, une véritable «ville nouvelle» aux portes de la garrigue pour accueillir une partie des habitants du Vieux Nîmes, largement insalubre à l'époque. Le projet initial qui comportait plus de 10000 logements et un panel cohérent d'équipements est loin d'avoir été achevé. Progressivement l'urbanisation a rattrapé ces ensembles avec la création de ZAC, de zones d'activité et de grands équipements. Ils apparaissent aujourd'hui comme des territoires de précarité dans un Ouest nîmois en plein développement.

Le traitement spécifique de l'INSEE qui a porté sur la ZRU (zone de redynamisation urbaine) Pissevin-Valdegour permet de préciser le poids des handicaps, même s'il agglomère deux quartiers au profil un peu différent. Peuplée au total de 16030 habitants en 1999, cette zone accueillait 44,2% de moins de 25 ans, 17% de personnes âgées de 60 ans et plus, 20% d'étrangers, 58% de locataires HLM et 18,5% de familles monoparentales parmi les ménages. 24% des familles ont trois enfants ou plus. Alors qu'il atteignait 22% en 1999 à Nîmes, le taux de chômage était de 44,2% sur la ZUP (avec deux tiers des chômeurs de plus d'un an); celui

des 15-24 ans, de 54,7%; et celui des femmes de 50,8%. Plus significatif encore à l'époque, la part des salariés à temps partiel parmi les salariés était de 27,2%, et la part des CES et emplois jeunes, de 9,2%. Seuls 56,4% des salariés étaient en CDI. Le taux des individus sans diplôme dans la population de 15 ans et plus (hors étudiants) était de 38% en 1999 (près de deux fois la moyenne nîmoise); en revanche, celui des individus ayant un diplôme supérieur au bac était de 4,1%.

Fait notable, 60% des habitants ont changé de logement entre 1990 et 1999. Ce sont surtout les ménages plus favorisés qui sont partis. En revanche, parmi les arrivants depuis 1990, on compte plus de la moitié d'ouvriers et d'employés, et près d'un tiers de chômeurs, mais seulement 1,2% de cadres et 1,5% d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise. Les retraités, les chômeurs de longue durée et les plus défavorisés qui sont aussi les moins mobiles restent sur place. Le renouvellement de la population va donc dans le sens de la précarisation.

Valdegour dont les immeubles, bâtis sur une colline-promontoire, provoquent un effet «cité-delle», reste un quartier stigmatisé au cœur d'un paysage méditerranéen qui valorise l'habitat dispersé. Sa forte densité et sa morphologie complexe qui articule une série de dalles superposées reliées par des passerelles ont certainement accentué son enclavement. Alors que les démolitions ont commencé en 1998 (avec la barre des gendarmes, puis la barre Newton, et la tour Perrin en 2005), avant même la création de l'ANRU, tous les indicateurs sont encore au rouge: baisse massive de population, vacance de logements supérieure à 20%, chômage touchant près de 50% des actifs, faiblesse des qualifications, échec scolaire, forte délinquance... Apparemment, le groupe ne bénéficie guère des filières économiques qui se développent autour de la santé, des biotechnologies et de l'agroalimentaire. La zone franche urbaine n'a pas réussi à changer l'image du quartier et ses effets sur l'emploi local ont été très limités, même si une pépinière d'entreprises y a été installée.

Géographiquement, la proximité des deux grands ensembles de Pissevin et de Valdegour joue contre le second. Ni la Caisse d'allocations familiales, ni le supermarché ED n'envisagent de se repositionner à Valdegour. En dépit des injonctions répétées à la mixité, les couches moyennes ne manifestent aucune envie de s'installer dans le secteur. À cet égard, il faut rappeler que les périodes assez longues qui se situent entre la décision de démolir et la démolition effective contribuent à la disqualification de l'ensemble.

D'une manière générale, on observe que le temps pris pour les déménagements est toujours plus long que prévu; non seulement il est contre-productif en termes d'image, mais il coûte très cher au bailleur qui doit maintenir les services de l'immeuble en l'état pour une poignée de locataires. Par ailleurs, des activités parallèles peuvent se développer dans les caves ou dans des appartements squattés.

Si l'on envisage de faire de la promotion privée à Chemin-Bas d'Avignon et à Pissevin, ce n'est guère le cas dans le centre de Valdegour. On ne construit vraiment que sur les marges, dans les secteurs de la Pinède et des Oliviers où de petites résidences assez attractives ont été bâties. Au total, 95 logements seront bâtis sur le site même de Valdegour et 232, hors site. Du point de vue des transports en commun, le bus à haut niveau de services (BSHN) qui roulera en site propre à partir de 2009, et dont le projet est aujourd'hui finalisé, ne reliera pas directement le grand ensemble au centre-ville.

## Les enseignements des premières opérations de relogement à Nîmes

On observe d'abord que tous les sites ANRU d'une même agglomération ne sont pas considérés de la même façon et que des hiérarchies implicites s'instaurent. À Nîmes, alors que le projet sur Chemin Bas conduit progressivement à une réintégration positive du quartier grâce à sa position en entrée de ville, l'ensemble de Valdegour concentre les handicaps: persistance de l'enclavement dû à des

conditions topographiques difficiles, gestion du relogement qui maintient les familles réputées les plus dures dans les quelques immeubles qui ne seront pas démolis, une barre promise à la démolition ayant même été consacrée à un relogement provisoire pour plusieurs années. Si les mesures prises invoquent le consensus, elles ne donnent guère de pistes pour «faire société» avec les nouveaux venus en définissant par exemple les formes et les limites que pourrait prendre l'auto-organisation. Les invocations à la participation et à l'investissement associatif sont peu entendues.

En définitive, les premières opérations de relogement permettent de poser un certain nombre de questions récurrentes. Faut-il inciter les habitants les plus modestes à faire des choix «raisonnables», quitte à les regrouper dans les segments du parc les moins attractifs? Quand Habitat du Gard a présenté aux futurs relogés une plaquette de son patrimoine avec des immeubles collectifs et des pavillons en périphérie, tous ont souhaité accéder à un pavillon, vœu impossible à satisfaire: il n'y avait que 30 maisons pour 170 locataires! La question d'une communication adéquate auprès des futurs relogés pour orienter leur choix ne cesse de se poser. Comment tenir compte du changement de perception du relogement au cours de la durée des opérations, et assurer des trajectoires résidentielles décentes pour les ménages qui restent en situation de grande précarité?

On peut se demander aussi si le mode de financement des appartements destinés au relogement est vraiment adapté. Au sein d'un immeuble qui leur est *a priori* destiné, les relogés bénéficient d'une aide avec un loyer proche du précédent au moins pour un an, dans les mêmes conditions de logement, tandis que les anciens locataires ou les nouveaux arrivés non relogés doivent verser un loyer plus élevé. Pour éviter ces inégalités, les techniciens préconisent un conventionnement global qui permettrait d'appliquer le loyer de base au logement choisi directement par les relogés, et non au logement dit «construction/démolition» (PLUS CD) prédisposé à les recevoir.

Enfin, la focalisation des financements sur des projets bien délimités ne conduit-elle pas à délaisser les autres segments du parc social? Les bailleurs doivent faire face à des situations presque aussi difficiles hors des périmètres ANRU, sans pouvoir profiter des anciennes subventions (PALULOS par exemple). Les seuls prêts disponibles à l'amélioration de l'habitat sont ici très coûteux et conduisent inmanquablement à une augmentation des loyers. La question sous-jacente concerne le passage d'une approche patrimoniale localisée du logement à une approche stratégique dans le cadre de la communauté d'agglomération, dernière approche qui devrait inciter les autres bailleurs et les communes périphériques à faire un effort de solidarité en acceptant les ménages « à risque » (risques de cohabitation, de suroccupation, d'impayés...). L'enjeu majeur est d'éviter de refaire de la banlieue sur de la banlieue... Plutôt qu'une reproduction de l'offre sociale quartier par quartier, plutôt qu'une réponse localisée en termes de un pour un (un logement construit pour un logement démolé), il s'agit de viser une reconstitution du parc immobilier sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, compte tenu de l'évolution des besoins, des déplacements de populations et de la nouvelle structuration des bassins d'emploi. Malheureusement, l'expérience montre que les égoïsmes locaux, qui se manifestent avec vigueur lors du relogement, conduisent souvent à des refus en matière de solidarité et contribuent à un filtrage des populations<sup>1</sup>.

## **Béziers : une géographie complexe de la précarité et de la rénovation**

Béziers, ville moins peuplée que Nîmes tout en demeurant la deuxième agglomération du départe-

ment de l'Hérault, a été victime d'une déperdition démographique plus accusée. La population de la ville-centre est passée de 78 500 en 1982 à 69 360 habitants en 1999. Pourtant, son premier essor, fondé sur le chemin de fer, en avait fait, dès 1875, la capitale languedocienne du commerce des vins, sans pour autant accélérer notablement son développement industriel. Les difficultés se sont accumulées dans les années 1970-1980 avec le ralentissement économique. Entre 1982 et 1990, le rythme annuel de dépeuplement est d'environ 1%. Entre 1990 et 1999, on constate une légère reprise portée par la périphérie: l'aire urbaine gagne 4 000 habitants tandis que la ville-centre en perd encore 1 800. La moitié des quartiers *intra-muros* est en recul: centre-ville ancien, quartier Iranget-Cité technique, grand ensemble de la Devèze. Ce déficit s'explique par un solde migratoire négatif et un solde naturel proche de zéro. À la fin des années 1990, la vacance des logements était de 13% pour la ville entière et de 27% pour le seul centre ancien.

Les chiffres agglomérés pour la zone de redynamisation urbaine « les Arènes-la Devèze » donnent pour cet ensemble 14 941 habitants en 1999. La population est en moyenne plus âgée qu'à Valdegour-Pissevin: 24,1% ont 60 ans et plus (contre 17%), et 32,5% ont moins de 25 ans (contre 44,2%). On compte 12% de personnes seules parmi les ménages (contre 10% à Valdegour-Pissevin). 13,5% des familles ont trois enfants et plus (contre 24%). 15,7% des ménages constituent une famille monoparentale (contre 18,5%). On compte 12,2% d'étrangers (contre 20%). Le taux de chômage (30,4%), quoique très élevé, est plus proche de la moyenne communale à Béziers qu'à Nîmes où les écarts soulignent une situation d'exclusion plus accusée. Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans est de 46,9% (contre 54,7% à Valdegour). En revanche, la stagnation dans le chômage est plus marquée dans la ZRU de Béziers: 67,5% sont chômeurs depuis plus d'un an, contre 65% à Valdegour.

Il n'en reste pas moins que l'on peut définir aujourd'hui Béziers comme une ville « en devenir »:

1. Lelévrier, C., « Le renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social », *FORS-Recherche sociale*, 2005, n° 176.

le marché du logement stimulé par la reprise immobilière depuis 2003 progresse en valeur et en diversité, mais il doit s'adresser à une population à revenus très modestes (75% des ménages sont en dessous des plafonds HLM). Des entreprises se sont implantées dans de nouvelles zones d'activités (BSN; base logistique Lidl) et l'avenir s'organise maintenant autour du projet structurant de liaison autoroutière A75/A9, tout en s'appuyant sur un dynamisme démographique retrouvé.

Les luttes politiques intestines et la lenteur des décisions ont freiné le rééquilibrage du logement social et la requalification de l'image. On trouve par exemple deux structures intercommunales sur un même territoire d'agglomération: «Béziers Méditerranée» forte de treize communes et la communauté de communes «la Domitienne» qui rassemble huit communes essentiellement viticoles. On comprend les difficultés qui en résultent pour arrêter un bassin d'habitat cohérent dans le cadre du plan local de l'habitat intercommunal. De plus, le PLH faisait, en 1998, le constat d'une concurrence entre le parc public et le parc locatif privé: «L'office municipal accueille une population solvable sans pouvoir la retenir.»

Le volet «Habitat» du contrat de ville 2000-2006 soulignait déjà les disparités existant entre la ville même de Béziers et les communes périphériques. Béziers concentre en effet 91% du parc HLM de l'agglomération avec environ 6000 logements sociaux publics gérés essentiellement par l'office municipal devenu OPAC en 2004: il s'agit de petits ensembles dispersés (les Oiseaux, Gambetta, la Grangette, Iranget) et du grand ensemble de la Devèze (2787 logements au départ sur une trentaine d'hectares). Ce dernier, situé à l'écart à l'est de la ville, souffre d'une image déplorable et concentre l'essentiel de la vacance (plus de 500 logements) ainsi que de nombreux ménages captifs en situation de paupérisation dramatique et de cohabitation conflictuelle. Avant la mise en place de l'opération ANRU, le départ des couches les moins pauvres et les difficultés de relocation traduisaient un fort processus de sélectivité et de distanciation. Le turn-over élevé rendait compte

de la difficulté à stabiliser le peuplement tout en limitant l'effet «ghetto». Les écoles du quartier connaissaient également un processus de contournement et d'évasion avec, à la clé, une baisse très forte des effectifs.

Une approche plus fine permet de délimiter des sous-quartiers au profil très différencié. Si les premières tranches ont été construites dans le cadre d'une ZUP de 1963 à 1982, deux ZAC aujourd'hui bien appropriées (Montimaran en 1985 et Bastide en 1986) ont pris le relais, ce qui a permis de doter l'ensemble d'équipements complémentaires. Le quartier avait déjà pris une nouvelle dimension dans les années 1970 quand des lotissements pavillonnaires privés ont remplacé les vignes sur les marges (les Jasmins, les Villas, les Tertres, les Arbousiers, les Tamaris, etc.).

C'est l'ancienne ZUP qui a connu les plus graves difficultés, tout en ayant bénéficié d'un programme d'intervention entre 1990 et 1996 dans le cadre d'une convention DSQ signée tardivement entre l'État, la région et la ville. La réhabilitation de Capendeguy, le secteur le plus difficile, a été menée de 1993 à 1996, dix ans à peine avant la décision de démolir.

## La délicate question du relogement

Paradoxalement, la question des démolitions s'est posée ici, avec la fin des réhabilitations, quand on a constaté la faiblesse de la demande et les difficultés financières de l'office. Elle s'est résumée d'abord à la gestion de la vacance de 1997 à 2002, à la Devèze en particulier, avant d'être conçue comme une démarche systématique à partir de 2003.

Pour gérer cette vacance, l'office et la commune ont travaillé en premier lieu sur les immeubles les plus anciens, c'est-à-dire ceux où les emprunts étaient proches de l'échéance; on a identifié les escaliers prioritaires à vider. Les 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> tranches de démolition ont donc porté sur les immeubles dont la disparition était économiquement viable

pour l'organisme : celle-ci apparaissant ici finalement moins coûteuse que la vacance endémique.

Parallèlement, une politique de mutation entre immeubles a été mise en place pour organiser des « miniparcours résidentiels » dans ce quartier avec l'objectif de regagner la confiance des locataires les moins problématiques.

Ensuite, une démarche systématique a été engagée. Les chiffres du relogement sur la période 2003 à 2006 concernent à Béziers environ 350 locataires, situés pour la plupart dans le secteur de Capendeguy. 70 % d'entre eux ont été relogés dans le même quartier conformément à leurs vœux. Plus précisément, on observe une cinquantaine de départs volontaires (soit 14 % des ménages) : déménagement à la cloche de bois, location sociale dans une autre grande ville et, surtout, départ vers le marché privé. 210 ménages (soit 60 %) ont accepté de rester sur place, au sein des 5 groupes HLM « difficiles » de la Devèze. 35 (soit 10 %) sont restés proches du cœur de la Devèze, mais dans des groupes HLM mieux cotés. Enfin 55 ménages (soit 16 % du total) ont bénéficié d'un nouveau logement social en ville (centre ancien, ou ensemble HLM Iranget/Grangette/Million du centre-ville). Dans le cas particulier de Béziers, il n'y a pas eu de pression auprès des autres organismes HLM des communes proches pour qu'ils acceptent de reloger des familles. Il est vrai que l'office municipal (devenu OPAC en 2004) regroupe à lui seul 95 % du parc social.

Au bout du compte, cette première expérience de relogement a permis de redécouvrir la sociologie réelle des escaliers par un contact direct et fréquent avec les habitants. Un travail systématique a montré que les familles à problème y étaient minoritaires, même dans le groupe Capendeguy (481 logements) de réputation déplorable.

La comparaison avec Nîmes souligne le poids des effets de contexte. Globalement le relogement est plus difficile à Valdegour, déjà parce qu'il y est plus difficile d'avoir une approche de proximité par escalier, les immeubles étant nettement plus hauts. Techniquement, il est beaucoup plus

coûteux d'organiser une vacance précoce sur une tour que sur des petits immeubles. Démolition et relogement sont aussi plus malaisés à Nîmes à cause de la présence de plusieurs bailleurs. Tout accord stratégique s'avère très long à mettre en œuvre, aucun organisme HLM n'étant prêt à sacrifier une partie de ses recettes locatives, d'autant que les équilibres financiers dans le domaine sont toujours précaires.

Pour conclure, et avec du recul, on peut dire que la dégradation progressive qui a été constatée dans ces quartiers sensibles de Béziers et de Nîmes, après une période d'appropriation positive, résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes. D'abord, la crise économique à partir de 1973, associée à une désindustrialisation massive, a eu des effets très destructeurs avec la montée du chômage. Ensuite, comme on le voit partout, le passage progressif de l'aide à la pierre à l'aide à la personne, versée directement au bailleur par le biais de l'APL, a contribué à la paupérisation à partir de la fin des années 1970. Plus les ressources du locataire sont modestes, plus celui-ci bénéficie d'une APL élevée. En revanche, les habitants dont la situation salariale s'améliore ont tendance à déménager quand ils voient leur APL se réduire. Par ailleurs, les difficultés financières des organismes bailleurs les ont conduits souvent à « faire du remplissage » pour éviter la faillite. Les attributions ont été souvent mal gérées et les équilibres de peuplement n'ont pas été respectés. La modification des statuts matrimoniaux, la réduction de la taille des familles, une demande plus forte de petits logements et le manque d'appétence des nouveaux emménagés pour leur quartier, associé à une augmentation de la délinquance, ont souligné plus nettement l'inadéquation de segments entiers du parc locatif social. Enfin, le flou dans la définition des espaces publics et privés, le délaissement des espaces extérieurs, l'affaiblissement des commerces de proximité et des quelques activités locales, dans un contexte de fortes discriminations à l'embauche, ont contribué à la dégradation de l'image. Sauf cas d'espèce, les politiques de développement social n'ont pas suffi à la redresser.



## Sept scénarios pour l'avenir des quartiers sensibles

À titre prospectif, en tenant compte des classements proposés par la DIV à partir de l'indice de risque d'exclusion<sup>1</sup>, des configurations types élaborées par Nicole Tabard<sup>2</sup>, des propositions élaborées par Christine Lelévrier dans le cadre de ses recherches sur la rénovation urbaine<sup>3</sup>, et de la typologie<sup>4</sup> des sites en rénovation présentée en 2004 par la coopérative Acadie en réponse à une commande de la DIV<sup>5</sup>, nous proposons ici sept scénarios vraisemblables pour l'avenir des zones urbaines sensibles. Ces scénarios sont fondés également sur les observations que nous avons menées sur une trentaine de sites pendant une vingtaine d'années, et des entretiens conduits localement avec des chefs de projet ou avec des représentants des bureaux d'urbanisme et des services sociaux.

-1<sup>er</sup> scénario: des quartiers gentrifiés, rendus invisibles par une démolition sélective (notamment celle des barres et des tours les plus problématiques). Ces quartiers bénéficient d'un environnement métropolitain dynamique, de l'installation d'entreprises tertiaires performantes et de l'augmentation de la valeur immobilière et foncière. Une partie d'entre eux sont en voie d'embourgeoisement par leurs marges avec la construction de lotissements pavillonnaires et de petits immeubles de promotion privée. Ces quartiers profitent donc de l'élévation du profil des emplois au sein de la sphère productive et d'un effet d'entraînement

favorable par un jeu de contiguïtés qui les porte vers le haut. Néanmoins, les quelques immeubles qui subsistent de l'ancienne zone sensible rassemblent les locataires les plus précaires, mais ils sont noyés dans la masse et leurs habitants peuvent profiter de la croissance des services à la personne suscitée par l'arrivée de couches plus favorisées dans la ville. Par ses effets, ce scénario rappelle celui qui a concerné les vieux quartiers des villes-centres dans les années 1950-1960. Cependant, la mixité sociale apparente n'est ici qu'une mixité de façade. Les locataires ne se fréquentent pas et les propriétaires se protègent. Outre une partie des quartiers de banlieue des grandes métropoles (les ensembles de taille moyenne de l'Ouest parisien ou de l'Ouest lyonnais), certains îlots des centres-villes anciens peuvent être dans ce cas-là, en Bretagne, en région PACA, en Aquitaine, ou Languedoc-Roussillon par exemple.

-2<sup>e</sup> scénario: des quartiers totalement segmentés laissant apparaître d'un côté des secteurs requalifiés se protégeant des ménages jugés indésirables par diverses techniques sophistiquées et, de l'autre, de petits secteurs de polarisation de difficultés sociales avec des cages d'escalier laissées quasiment à l'abandon et reflétant la persistance d'une microgéographie de l'exclusion. Actant la mort définitive des ZUP, le retour à l'îlot et la suppression de la carte scolaire favorisent ce type de stratégie. Si le marché du travail est plutôt favorable aux cadres, il est restreint pour les étrangers et les anciens migrants du fait de l'importance des emplois publics et de la discrimination à l'embauche. La cohabitation est ici particulièrement difficile et les conflits locaux peuvent conduire à des tensions violentes. Pour y répondre, il faudrait une volonté politique forte et une modulation des moyens dans le temps. Ces quartiers pourraient se situer non seulement autour des villes petites et moyennes dans des régions en forte croissance, mais aussi dans des villes d'administration comme Nîmes, Montpellier, Béziers, ou même Marseille ou Aix.

-3<sup>e</sup> scénario: des quartiers rénovés et densifiés, ayant subi des démolitions souvent limitées. Ces

1. L'indicateur de «risque d'exclusion» appliqué aux îlots sélectionnés agglomère le taux de chômage, les taux des moins de 25 ans et de «sans diplôme».

2. *La Morphologie socioprofessionnelle et son évolution*, observatoire des zones urbaines sensibles, rapport 2004, Les Éditions de la DIV, p. 51-60.

3. Lelévrier, C., *ibid.*

4. *Construction d'une typologie des sites en rénovation urbaine*, note de synthèse, Acadie, DIV, mai 2004.

5. Acadie a fondé son travail sur une sélection de 266 ZUS métropolitaines ayant bénéficié de programmes lourds: GPV, ORU, ZFU.

grands ensembles, largement « résidentialisés » par l'amélioration de la sécurité et le soin apporté à l'environnement, sont entraînés par une forte dynamique régionale et par des politiques sociales et participatives très poussées. Plusieurs sites de Bretagne (Rennes par exemple), de Normandie et des Pays de la Loire, et quelques communes au sein d'agglomérations de grande taille s'inscrivent dans ce mouvement.

– 4<sup>e</sup> scénario : des quartiers ghettoïsés, de taille moyenne, ayant subi de lourdes démolitions et présentant par conséquent des densités faibles, mais cumulant les difficultés dans un contexte de fortes discriminations. Ils accueillent les relogés les plus pauvres et les migrants en situation précaire. Le changement de l'offre de logements n'a pas changé l'image de ces quartiers et la mixité souhaitée ne s'est pas produite. Beaucoup d'entre eux sont très composites du point de vue de leur population, notamment à la périphérie des grandes agglomérations (Paris, Marseille, Nice, Strasbourg, Mulhouse, Avignon...); cependant, la spécialisation ethnique de ces quartiers, qui résulte de logiques discriminatoires, n'est pas systématique. On trouve des secteurs très pauvres constitués de ménages appartenant au quartier-monde français, notamment en Picardie et dans le Nord-Pas-de-Calais. Aucun des dispositifs mis en place dans le cadre du développement social des quartiers puis du DSU n'a pu endiguer la stigmatisation des territoires concernés et le départ des ménages les plus aisés.

Même s'ils n'ont pas été abandonnés par l'État, ces quartiers reflètent une évolution à l'américaine; regroupant une sorte d'*underclass*, ils s'inscrivent dans une logique de ghettoïsation et manifestent visiblement les limites de l'action territoriale. On est proche ici de l'hyperghetto décrit par de nombreux sociologues anglo-saxons, tout en reconnaissant bien que le mot « ghetto » n'est pas adapté au contexte français.

– 5<sup>e</sup> scénario : des quartiers éradiqués et remplacés par des zones mixtes avec de petits immeubles sociaux de qualité, du locatif libre, des habitations

intermédiaires ou des lotissements de maisons individuelles construites au prétexte de faciliter les itinéraires résidentiels des ménages, alors que la plupart des ménages, trop précaires pour accéder ou espérer une quelconque promotion résidentielle, ont rejoint leurs premières attaches familiales – quand ils ne se sont pas dilués dans le rural périurbain éloigné, ou encore dans des micropoches de misère au sein de la ville-centre. Par exemple, la cité des Biscottes à Lille a été totalement détruite; de même, certains secteurs de la grande périphérie de Montbéliard sont en cours d'éradication; ou encore le grand ensemble de la Pierre-Colinet à Meaux dans l'espoir de requalifier le foncier et de faire venir des ménages de catégories moyennes. Ce scénario rappelle celui qui a touché les anciennes cités d'urgence Abbé-Pierre de l'Ouest parisien, démolies dans les années 1970-1980.

– 6<sup>e</sup> scénario : des quartiers-villages, composés d'une population âgée à distance du travail (chômeurs et retraités), mais constituant une forme nouvelle de regroupement populaire. Ces quartiers, même s'ils sont repérés dans la ville pour leurs difficultés, sont assez bien intégrés au tissu urbain. Certains immeubles, peuplés exclusivement de personnes âgées d'origine française ou étrangère, sont devenus de véritables maisons de retraite, et l'accessibilité aux services est ici une question prioritaire. Les retraités vivent modestement, mais profitent de leurs réseaux familiaux. Leurs habitants actifs bénéficient, quand ils ne sont pas victimes de discriminations, non seulement du développement du tourisme, mais aussi de l'économie résidentielle, tout en restant captifs de petits marchés locaux de l'emploi. On peut les trouver dans certaines petites villes du Centre, du Midi et du Sud-Ouest par exemple, et ponctuellement dans certaines communes de banlieue.

– 7<sup>e</sup> scénario : des secteurs de transition, qui avaient été constitués artificiellement comme quartiers, dans les années 1980, pour les nécessités de la géographie prioritaire et des subventionnements. Ils sont redevenus des espaces intermédiaires de suture urbaine dans le cadre de l'aménagement

de l'agglomération. Ces secteurs ne sont plus considérés comme des quartiers à part entière, mais comme un ensemble d'îlots à la morphologie diversifiée faisant transition avec des quartiers nouveaux ou avec le domaine périurbain. Ils se dispersent dans tout l'espace français, selon les configurations locales. Par exemple, le groupe de Capendeguy, dans le grand ensemble de la Devèze à Béziers, pourrait être classé ici.

Pour conclure, ces sept scénarios correspondent à des risques de décrochage différenciés, sinon à des modes de développement économique spécifiques, variables selon les contextes. Outre l'influence inégale des dynamiques d'agglomération, les discriminations géographiques, juridiques et ethniques, le poids des réseaux sociaux et la fragilisation des salariés les moins qualifiés dans le cadre de la transformation de l'emploi sont des facteurs à prendre en compte avec beaucoup d'attention dans la mesure où ils sont susceptibles d'obérer toute requalification.

## **Des contradictions à surmonter aujourd'hui et demain...**

Si nos observations sur plusieurs sites, Nîmes et Béziers en particulier, nous ont permis d'identifier de multiples orientations pour le futur, il n'en reste pas moins que c'est une véritable gageure d'articuler le présent et l'avenir des zones sensibles avec les exigences de compétitivité et d'image d'un côté, et le renouvellement systémique des précarités de l'autre. Si les effets des dispositifs lancés dans le cadre des agences nationales ne sont guère mesurables dans l'état actuel des choses, il va de soi qu'il n'y a pas de réponse standardisée et reproductible à l'infini. Comme on l'a vu, plusieurs scénarios sont envisageables en tenant compte des évolutions économiques vraisemblables, de la progression de l'emploi et des migrations, de la croissance du niveau de vie et des transferts sociaux. Les classements des quartiers

établis par l'INSEE et par la DIV donnent des indications précieuses, mais ils doivent être complétés par des observations fines sur le terrain.

Dans la plupart des cas, on voit apparaître, ou subsister, au sein des quartiers traités, quelques îlots de taille réduite qui concentrent une partie des ménages en très grande difficulté, concentration parfois souhaitée quand on ne veut pas prendre le risque de la dispersion, faut-il le rappeler. Même s'ils sont immergés dans un tissu urbain restructuré, même s'ils sont devenus invisibles par un traitement différencié des marges, ces îlots n'en constituent pas moins des poches de cristallisation regroupant les situations les plus extrêmes de précarité. Pourtant, il serait non seulement inapproprié, mais dangereux de qualifier ces îlots de « ghettos ». Ce terme fige une situation qui est en mouvement. Il s'inscrit dans un système de représentations qui amalgame marge urbaine, misère sociale, phénomène d'ethnicisation et risque de communautarisme. En somme, il contribue à faire advenir une situation dont il convient de dénoncer les prémices.

Qu'on ne s'y trompe pas, cristallisation ne signifie pas absence totale de mobilité des ménages : on est en présence ici d'une logique systémique, au sein d'une société ouverte et d'une économie libérale, qui conduit au renouvellement des ménages les plus défavorisés alors même qu'une partie d'entre eux quittent ces espaces stigmatisés et disparaissent dans la nébuleuse urbaine en suivant des formes aléatoires de mobilité qui s'avèrent techniquement impossibles à suivre. Ce renouvellement constaté des concentrations de précarité, accentué par la persistance d'un chômage structurel et l'augmentation du nombre des familles monoparentales, pose, sur le fond, la question de la division du travail à l'échelle mondiale et celle, plus localisée, du partage de l'espace public et des conditions de la cohabitation entre groupes sociaux différents. À court terme, il impose un renforcement des actions d'accompagnement social, un ciblage plus précis des mesures d'insertion, la poursuite de l'alphabétisation, du soutien scolaire, de la veille éducative, le maintien de

l'aide à la parentalité et la consolidation des ateliers santé-ville, quand ils existent. En somme, il semble évident, comme on l'a déjà souvent dit, qu'on ne peut résoudre la question sociale par la rénovation urbaine, même si celle-ci est un élément de réponse parmi d'autres.

Si le choix français d'agir sur le territoire avant de se centrer sur les destinataires des aides publiques est effectivement discutable, il a le mérite de considérer que l'architecture et l'urbanisme sont bien au cœur de la vie des habitants. Sans négliger l'importance des réseaux sociaux, l'augmentation de la valeur foncière est souvent décisive dans

la requalification globale comme on le voit dans les capitales régionales et dans les communes de banlieue qui sont limitrophes de Paris. Autrement dit, ce que la politique de la ville n'a pas réussi à faire, le marché semble pouvoir le faire. Mais les mesures qui visent à rendre de la valeur à l'espace ne sont bénéfiques que si elles sont maîtrisées et solidaires, c'est-à-dire quand elles ne visent pas à exclure les plus pauvres... Défi central qui, s'il était relevé avec une détermination sans faille, permettrait d'éviter la spirale dramatique de la relégation.

## Résumé

Depuis 2004, la France s'est lancée dans un processus massif de rénovation urbaine. On se demandera ici quelles en sont les orientations majeures et les effets prévisibles, et comment les dispositifs généraux s'ajustent aux spécificités locales. S'agit-il de démolir les secteurs les plus difficiles en dispersant les ménages qui posent des problèmes, et de requalifier l'espace en lui redonnant de la valeur foncière? S'agit-il de les rendre invisibles en les segmentant et en concentrant les ménages les plus précaires? Deux agglomérations du Languedoc-Roussillon, Nîmes et Béziers, qui connaissent toutes deux de grands ensembles en difficulté et des interventions ciblées de l'Agence nationale de rénovation urbaine, sont observées dans cet article. Comment gérer les démolitions et le relogement dans des contextes différents sans bouleverser les modes d'identification et sans obérer l'avenir des plus pauvres? Enfin, sept scénarios pour le devenir des quartiers sensibles, correspondant à des risques de décrochage différenciés, sinon à des modes de développement spécifiques, seront succinctement exposés selon une approche prospective faisant appel à diverses observations et à de multiples typologies.

## Mots clés:

Quartiers sensibles, géographie prioritaire, rénovation urbaine, relogement, Nîmes, Béziers.

## **La prospective urbaine est-elle soluble dans le marketing territorial ? Réflexions sur l'évocation du futur dans la promotion de la ville**

**Philippe Thiard**  
université Paris-XII  
thiard@univ-paris12.fr

La ville constitue depuis longtemps une catégorie spatiale fondamentale de la réflexion que les sociétés humaines cherchent à porter sur leur avenir ou, mieux encore, sur leur devenir, ce travail de la pensée s'étant souvent manifesté par son caractère atemporel. La dimension urbaine s'est ainsi installée, quoique de façon très schématique, au cœur des utopies sociales de la Renaissance et de l'âge classique (Antoine, 2001), de l'Amarrote de Thomas More au Paris des années 2240 de Louis-Sébastien Mercier, en passant par la Nouvelle Atlantide de Francis Bacon. Plus récemment, les préurbanistes et les urbanistes, ainsi que Françoise Choay les a désignés, ont au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles œuvré à décrire de nouveaux modèles de villes et de sociabilités urbaines, les uns en réaction à l'aliénation de l'homme par la civilisation industrielle – les progressistes –, les autres en souvenir d'une société urbaine perdue, celle de la cité antique appréhendée comme symbole d'une totalité sociale harmonieuse – les culturalistes (Choay, 1965). En marge de ces approches philosophiques et politiques qui ont plus ou moins inspiré les architectes et les urbanistes du siècle passé, le genre littéraire de la science-fiction a également nourri une approche

futuriste de la ville, depuis les pères fondateurs que furent Jules Verne (*Les 500 Millions de la Bégum*) ou H.G. Wells, jusqu'aux auteurs les plus contemporains du cyberpunk et du steampunk, en passant par les quelques grands romanciers pessimistes du siècle passé, bien connus du grand public, que furent notamment Aldous Huxley et George Orwell (Jonas, Lapierre, 2002).

Paradoxalement, la prospective, discipline pourtant dédiée à l'exploration pragmatique des futurs possibles, a dans l'ensemble assez tardivement porté sur des villes singulières, à l'exception toutefois des projections démographiques réalisées en amont des plans urbains et qui, même déclinées en scénarios contrastés, ne peuvent être que difficilement désignées comme de la prospective<sup>1</sup>. Les premières échelles géographiques de la prospective territoriale, du moins en France, furent dès les années 1960 l'espace national, à travers notamment les travaux du SESAME, puis les espaces régionaux à partir des années 1990 (Musso

1. C'est notamment le cas des projections démographiques élaborées en amont du SDAURP (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris) puis du SDRIF (schéma directeur de la région Île-de-France).

2006; Goux-Baudiment, 2001), l'entrée des villes en prospective coïncidant surtout avec l'émergence de la planification stratégique dont certains auteurs font remonter les origines aux années 1980 dans les pays anglo-saxons (Padioleau, Demesteere, 1992), avec une diffusion ultérieure en Europe continentale (Bouinot, Bermils, 1995).

Cet effacement ou cette atténuation du lien privilégié entre la ville et la projection futuriste des sociétés se retrouve dans le champ pourtant prolifique du marketing territorial. La communication des villes, en plein essor depuis vingt ans et dont la dimension promotionnelle constitue une des trois finalités<sup>1</sup> (Pailliant, 1993), est en effet assez peu portée à l'exploration de cet horizon temporel, trois champs conceptuels se trouvant plus régulièrement plébiscités: la couleur – paysages, monuments, patrimoine, ce qui privilégie l'approche historique ou rétrospective –, le caractère – écho des valeurs et du tempérament des sociétés locales –, l'inventaire – énumération d'atouts et d'avantages comparatifs<sup>2</sup>. Pourtant, deux actualités récentes du marketing urbain viennent bousculer cette affirmation un peu rapide. La première fait référence à une campagne de communication remarquable, celle de la communauté d'agglomération d'Amiens qui, à l'automne 2006, autour de quatre thèmes (aménagement, environnement, cadre de vie; développement économique, vie culturelle, enseignement supérieur et recherche), a projeté la ville dans une trentaine d'années, entre 2024 et 2038. Plus médiatisée encore, la seconde actualité concerne un événement urbain majeur de la métropole lilloise, Lille 3000, nouvelle biennale destinée à prendre le relais de Lille 2004, qui pendant un an consacra la cité nordiste, capitale européenne de la culture.

Ces références explicites aux horizons temporels de la prospective sont bel et bien inédites dans le

domaine très balisé du marketing territorial identitaire, habituellement plus porté à la mobilisation de certains poncifs synchroniques ou atemporels (la situation géographique, la qualité de vie, le dynamisme...). Préfigurent-elles de nouvelles formes de reconnaissance ou d'avancées de la prospective territoriale ou sont-elles une pure contingence révélatrice d'une diversification des pratiques discursives de la communication promotionnelle? Ont-elles des points communs avec d'autres « mises au futur » des villes (utopie, fiction, prospective) ou obéissent-elles aux règles propres du marketing territorial (positionnement, différenciation) qui conduiraient ici à une instrumentalisation formelle et fortuite du temps long des horizons usuels de la prospective?

## Lille 3000 et Amiens vit ses rêves: un goût de prospective...

Avant de présenter ces deux manifestations récentes du marketing urbain, un retour sur les relations ambiguës, imprécises et embarrassées du marketing territorial au futur, permettra de bien comprendre le caractère original des deux opérations abordées dans cet article.

### À l'origine, le futur abstrait de la communication territoriale promotionnelle

Les premières grandes campagnes de promotion économique de villes remontent en France aux années 1980. Montpellier a été ainsi une des premières grandes agglomérations françaises à s'engager dans une telle démarche, avec un slogan demeuré célèbre et véhiculant une image désormais associée à l'identité urbaine de la métropole languedocienne: « Montpellier la surdouée ». Cette même campagne est également à l'origine d'un stéréotype, « l'avenir », qui depuis lors caractérise la référence au futur de nombreuses actions de marketing territorial identitaire. Le thème « modèle d'avenir » a en effet permis de préciser le slogan principal choisi par Montpellier en donnant une

1. Avec le service (renseignements sur la vie quotidienne locale), le répertoire (présentation du cycle de la vie locale ponctué des mêmes événements récurrents: rentrée scolaire, fêtes, manifestations sportives, etc.)

2. Ces trois champs sont évoqués par les professionnels de la communication interrogés par Hélène Cardy dans son ouvrage sur la construction de l'identité régionale (Cardy, 1997).

**Figure 1 : Campagne du comité d'expansion économique du Val-d'Oise (2006) : Tous les avènements se croisent en Val-d'Oise**



Paul habite la campagne, tout près de Cergy-Pontoise. Il travaille dans une pépinière d'entreprises, aux portes du Parc Naturel régional du Vexin français. Aujourd'hui, Paul s'est réveillé en toussant. Il a donc pris un sirop à la codéthyline issu du **pôle de la Santé et des Sciences** du médicament en Val d'Oise. Il fallait bien qu'il sorte, Paul, puisqu'il avait un avion à prendre à **Roissy-Charles De Gaulle**. Pour trouver un vol, il s'était connecté la veille à un site de réservation, conçu d'ailleurs – est-ce un hasard ? – par une entreprise installée à une vingtaine de minutes de chez lui, à Argenteuil. Pour rejoindre l'aéroport, il a emprunté un itinéraire qui lui a paru bien plus rapide et plus sûr depuis que les chercheurs en **Mobilité Durable et en Transports Urbains** du Val d'Oise y ont apporté des améliorations. Son enregistrement terminé, il a attendu l'embarquement en se laissant distraire par les **images en 3D** que diffuse sur les écrans une célèbre société du Val d'Oise.

**Paul a décidément bien fait d'avoir pris son sirop ce matin.**



## Tous les avènements se croisent en Val d'Oise

Tous les avènements sont réunis en Val d'Oise. L'ensemble des forces économiques du département ont su associer leurs compétences pour faire émerger des filières d'excellence et des réseaux innovants. Tous les acteurs locaux, publics comme privés, ont œuvré ensemble pour que l'innovation soit, demain, source de croissance, et que l'ouverture internationale, à partir de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle, continue à être un facteur d'excellence pour le Val d'Oise. **Pour vous connecter au Monde, Choisissez le Val d'Oise.**

Comité d'Expansion Économique du Val d'Oise (CEEVO) - Hôtel du Département - Cergy-Pontoise  
Espace Information Entreprises - Gare SNCF TGV Charles-de-Gaulle 2 - Aéroport Roissy Charles-de-Gaulle

ceevo95.fr

\* EURO ASSC - CAMPAGNE illustration : Hélène Bully - Costume 3 pièces

portée téléologique aux attributs supposés de la ville (surdouée, méditerranéenne, en avance, inspirée, nature) et en amplifiant le procédé de personnification par ailleurs concrétisé par l'incarnation de la cité dans une petite fille aux multiples talents (violoniste, scientifique, femme d'affaires...)<sup>1</sup>. Avec cette approche promotionnelle de la communication territoriale de développement économique, l'horizon des futurs urbains a été pour

\_\_\_\_\_

1. Cette campagne promotionnelle est notamment analysée par Muriel Rosemberg dans son ouvrage sur le marketing urbain (Rosemberg, 2000).

la première fois défini dans l'indéfini, l'avenir devenant d'emblée une figure mythique symbolisant et signifiant le progrès, la réussite et la croissance.

D'autres exemples permettent de le confirmer et de préciser le caractère magique ou quasi religieux d'une telle approche qui, par essence, se veut optimiste et synonyme de lendemains qui chantent. Le Val-d'Oise et la ville nouvelle de Cergy ont ainsi régulièrement recouru à la même figure désincarnée de l'avenir, la référence convenant assez bien à un département de la seconde couronne parisienne en très forte croissance et à une ville nouvelle par définition en devenir. La campagne 2006 du comité d'expansion économique du Val-d'Oise (CEEVO) est ainsi intitulée : « Tous les avènements se croisent en Val-d'Oise. » Elle illustre bien cette représentation déterministe du temps puisqu'elle repose sur de petites saynètes qui, à partir d'un événement contingent (Paul a pris un sirop produit par le pôle santé et médicament du Val-d'Oise), permettent d'inventorier plusieurs innovations nées dans le département et qui émaillent elles aussi la vie de notre héros anonyme (service de réservations aériennes à distance, projection d'images en 3D...). L'avenir est ainsi appréhendé sous la forme de destinées qui se rencontrent, individuelles ou collectives, ce qui permet d'attribuer au temps – ici figuré par une succession d'inventions synchrones – certaines vertus de l'espace, à savoir la capacité à mettre en présence, que l'on retrouve d'ailleurs dans la figure du carrefour si emblématique en marketing territorial (les avènements se croisent).

De la même manière, mais un peu plus tôt (fin des années 1980), l'établissement public d'aménagement de Cergy s'est aussi affiché à travers un slogan significatif de cette réserve de croissance planifiée que représente toute agglomération nouvelle : « Quand on veut que son entreprise se développe, on l'installe dans une ville qui lui a prévu un avenir. » Le futur évoqué est ici plus précis que dans les cas précédents. En effet, l'horizon temporel spécifié est celui de la réalisation des projets d'aménagement issus de la planification de la ville nouvelle. Bien que tout aussi indéfini lui aussi, cet avenir-là correspond à l'échelle de temps des projets urbains et c'est à

cette temporalité particulière que font référence d'autres documents promotionnels de ville, comme par exemple la plaquette *Un avenir d'exception* élaborée par la ville du Havre pour le MIPIM 2006. Cette plaquette énumère notamment sept des grands projets urbains d'une agglomération qui se renouvelle – depuis Port 2000 jusqu'aux docks Vauban, en passant par Odissey 21 et les Jardins suspendus<sup>1</sup>.

Le marketing territorial identitaire a donc bien un rapport à l'avenir qui confine à l'acte de foi : quoique imprécis, le futur exposé y est heureux, prospère et ne se concrétise qu'occasionnellement dans des projets urbains prévus à court et moyen terme.

### Amiens vit ses rêves : un futur plutôt proche

À l'opposé de cette représentation mythique, désincarnée, embellie et mobilisatrice de l'avenir, la campagne Amiens vit ses rêves propose une authentique fiction qui met en scène la ville à un horizon proche de ceux habituellement utilisés par la prospective territoriale (20 à 30 ans). L'exercice d'imagination sonne comme une réminiscence du discours que Jules Verne prononça en 1875 devant ses concitoyens au sein de l'académie des sciences, belles-lettres et arts de la ville. Son allocution se présentait alors comme la transcription d'un rêve qui, au cours d'une nuit agitée, projeta le célèbre romancier en l'an 2000. L'univers qu'il décrit n'est pas sans rappeler notre propre XXI<sup>e</sup> siècle puisqu'on y trouve des moyens de télécommunications électriques dédiés à la retransmission de concerts télédiffusés et des robots qui, bien qu'un peu cruels pour les animaux d'élevage, produisent une

1. Port 2000 est un agrandissement du port du Havre qui lui permettra de tripler son trafic. L'opération des docks Vauban consiste en une reconversion d'espaces de stockage en centre commercial et culturel. Odissey 21 est un centre d'expositions construit par Jean Nouvel et dédié à la mer. Les Jardins suspendus, espace botanique de 17 hectares, dessinent une nouvelle vocation pour le fort de Sainte-Adresse. La plaquette *Un avenir d'exception* peut être téléchargée sur le site : [www.havre-developpement.com](http://www.havre-developpement.com)



Figure 2: Amiens vit ses rêves : encart publicitaire sur le thème de l'aménagement, de l'environnement et du cadre de vie (automne 2006)



Figure 3: Amiens vit ses rêves : encart publicitaire sur le thème du développement économique (automne 2006)



Figure 4: Amiens vit ses rêves: encart publicitaire sur le thème de la culture (automne 2006)



Figure 5: Amiens vit ses rêves: encart publicitaire sur le thème de l'enseignement supérieur



nourriture de qualité et en abondance. Cette représentation onirique d'Amiens qui sert de référence à la campagne publicitaire explique d'ailleurs le choix du slogan. Celui-ci constitue en effet un hommage implicite au romancier dont la ville a fait depuis plusieurs années un de ses emblèmes.

Le futur décrit par cette démarche promotionnelle n'a toutefois rien de futuriste et n'a de la (science-) fiction que son apparent surréalisme. Les situations décrites sont plausibles et existent déjà dans notre univers contemporain: délocalisation de centres de recherche et concurrence internationale entre territoires pour l'accueil de chercheurs, organisation de concerts géants, distribution des prix Nobel, mise en œuvre de politiques d'aménagement soucieuses de durabilité, etc. L'effet de fiction découle en fait du recours à cinq procédés distincts. Premièrement, la référence temporelle (années 2020-2030) donne l'illusion d'une projection dans le futur, mais ce n'est là que pur formalisme. Deuxièmement, l'iconographie – image d'une ville verticale très représentative de la Technotopia de Françoise Choay – vient corroborer l'impression initiale de voyage dans le futur. Troisièmement, certains événements rapportés sont difficilement réalisables dans les conditions techniques actuelles – le concert géant destiné à 700 000 personnes par exemple –, ce qui rend la situation dans le temps présent plus que douteuse. Quatrièmement, les personnages évoqués dans les différents articles de presse reproduits sont pure fiction: ni Barney Williams ni René-Charles Bion, Premier ministre canadien, ne sont aujourd'hui connus du public, pas plus que les entreprises énumérées (Soft Micro, Nano Eplan...). Mais c'est surtout du cinquième procédé que découle l'illusion futuriste. Celui-ci repose sur la production d'une image future de la ville d'Amiens totalement décalée par rapport à l'image actuelle. En quelques décennies, cette ville moyenne semble en effet être devenue une métropole économique et culturelle de réputation mondiale, ce qui expliquerait sa capacité à capter de nombreux chercheurs étrangers et à assurer l'organisation de grands événements culturels au rayonnement planétaire. En bref, l'Amiens des

années 2030 serait devenue une « métropole qui compte », tout comme l'Amiens des années 2000 décrite par Jules Verne avait atteint, chiffre invraisemblable pour l'époque, les 400 000 habitants.

Toutefois, le récit de science-fiction demeure dans l'ensemble bien raisonnable et les situations décrites nous sont assez familières. L'impression de déjà-vu est renforcée par la structure même des encarts publicitaires. Si la partie gauche des supports insérés dans la presse est lieu d'expression fantaisiste, la partie droite est l'occasion d'inventorier les atouts présents de la ville pour attirer entreprises et cadres supérieurs, cibles privilégiées par le plan de communication: pôles de compétitivité, université, zone d'activités Jules-Verne, centre hospitalo-universitaire, multinationales étrangères, centre des congrès, école d'ingénieurs (ESIEE) sont autant d'objets présents qui viennent nuancer la fiction... L'impératif de la communication territoriale qui impose à l'image projetée et diffusée de pas être trop éloignée, même par effet de décalage, de l'image ou de l'identité réelle, est ainsi respecté (Noisette, Vallerugo 1997; Cardy, 1997).

Les lecteurs de ces supports publicitaires ne sont donc pas propulsés dans l'univers de la science-fiction mais seulement conviés à une lecture fantaisiste du présent, ponctuée de clins d'œil humoristiques, comme le nom évocateur de la présidente des États-Unis, M<sup>me</sup> Chelsea Clinton, ne manquera pas de nous le rappeler. Humour et décalage sont d'ailleurs revendiqués dans le communiqué de presse de présentation de la campagne: « Avec une outrance humoristique assumée, les titres frappent l'imagination du lecteur et invitent celui-ci à se questionner sur sa propre perception d'Amiens<sup>1</sup> », ce qui fait précisément écho à la manière dont Jules Verne concluait en 1875 son propre discours sur Amiens en l'an 2000: « Quelques savants bien informés affirment que les songes, même ceux qui nous paraissent se prolonger pendant toute une longue nuit, ne durent en réalité que quelques secondes. Puisse vous sembler telle, mesdames et messieurs,

1. [www.amiensvitsesreves.com](http://www.amiensvitsesreves.com)

Figure 6: Affiche promotionnelle de Lille 3000 (2006)



cette promenade idéale que, sous une forme trop fantaisiste peut-être, je viens de faire en rêve dans la ville d'Amiens... en l'an 2000!» (Verne, 1875).

### Lille 3000: un parfum d'utopie

Plus encore qu'à Amiens, la fantaisie constitue le principal fil directeur de l'événement urbain dénommé Lille 3000 dont la première version s'est tenue entre octobre 2006 et janvier 2007. Le succès de Lille 2004, capitale européenne de la culture, a convaincu les organisateurs et notamment la ville et ses partenaires de renouveler l'expérience, selon des modalités comparables quoique légèrement révisées. Entre novembre 2003 et 2004, période au cours de laquelle Lille a été consacrée capitale européenne de la culture, 2500 manifestations, expositions ou fêtes ont été organisées, attirant

neuf millions de spectateurs ou visiteurs pour des retombées économiques particulièrement importantes. Au cours de cette période, Lille a ainsi enregistré plus de 500 000 visiteurs supplémentaires par rapport à une année touristique ordinaire. Dans le même temps, l'emploi dans le secteur du commerce, de la restauration, de l'hôtellerie et de la culture a grimpé de 7% (contre 1,1% au niveau national), l'association Lille Horizon 2004 organisatrice des manifestations a fait travailler plus de 1300 salariés, les chiffres d'affaires des restaurants ont augmenté de 7 à 13%, etc.<sup>1</sup>

Ce succès commercial a donc motivé une réédition de la formule, sur un format toutefois plus modeste

1. Données issues de *Indicateurs Lille 2004*, non daté, 11 p., [http://lille2004lille.free.fr/indicateurs\\_bilan.pdf](http://lille2004lille.free.fr/indicateurs_bilan.pdf)

– budget de 7,5 M € contre 73 M € pour Lille 2004. Le saut dans l'avenir a également fait partie des principales évolutions voulues par les organisateurs, la référence au futur lointain n'ayant toutefois rien à voir avec l'horizon d'une prospective longue. Le modèle de l'utopie apparaît en effet mieux adapté pour décrire le choix opéré par les organisateurs, comme en témoigne cette déclaration à la presse de Didier Fusillier, directeur culturel de l'événement qui, interrogé sur ce que représentait pour lui l'expression Lille 3000, a notamment répondu: «Un événement qui aurait lieu il y a longtemps déjà et qu'il nous serait offert de revivre dans une autre vie, maintenant. Une expérience hors du temps<sup>1</sup>.» Une sorte de monde parallèle donc, pour reprendre le nom de certaines des manifestations inscrites au programme ou bien une uchronie, fiction évoquant une histoire alternative issue de la divergence des événements à partir d'un moment du passé. Cette référence utopique, confirmée par le maire de la ville, Martine Aubry, qui voit dans Lille 3000 «Lille et le Nord projetés dans de nouveaux univers avec la même ferveur qu'en 2004<sup>2</sup>», ne prend donc pas la forme d'un voyage dans le temps, mais se présente au contraire comme un périple géographique puisque cette nouvelle biennale se traduira par un tour du monde qui débutera par l'Inde en 2007 et se poursuivra par l'Europe centrale et orientale en 2009 (l'Europe et ses frontières invisibles).

Le futur n'est donc que prétexte à évoquer l'étrangeté, étrangeté qui elle-même découle d'un programme foisonnant structuré en spectacles, expositions et happenings aux noms évocateurs hérités de Lille 2004: Métamorphoses, Mondes parallèles, maison Folies, etc. Toutefois, l'événement urbain s'inscrit davantage dans l'action promotionnelle que celui qui l'a précédé et cherche à réconcilier passé et futur de la ville: «Cette percée [due à Lille 2004], Lille 3000 entend l'ouvrir davantage encore sur le monde et sur les questions de demain en s'appuyant sur les

compétences et les atouts de notre métropole et de notre région. Lille 3000 interroge de multiples domaines: l'économie et les nouvelles technologies – à travers par exemple les nouveaux textiles, l'une des dynamiques collectives de notre métropole –, l'art de vivre en ville et la construction de la ville de demain, la spiritualité et plus généralement les questions de société et de civilisation<sup>3</sup>. » Un vrai programme d'utopie politique.

Mais de façon plus terre à terre, Lille 3000 se présente avant tout comme un événement urbain répondant aux missions que le marketing territorial assigne à ce type d'action promotionnelle. Il est ainsi un outil de communication interne visant à renforcer le sentiment d'appartenance des habitants de la ville, d'où l'accent mis, comme pour Lille 2004, sur la dimension festive et sur les solidarités locales générées pour l'occasion. Il est également un vecteur d'image et d'identité destiné à produire de la notoriété. Sur le plan de l'identité, Lille 3000 est ainsi l'occasion de réaffirmer la grande tradition carnavalesque des villes du Nord. Sur le plan de l'image, il permet d'associer la ville à un nouveau type de festival mêlant culture de rue, fêtes populaires et spectacles traditionnels: le jumper, petit personnage créé pour Lille 2004 (voir figure 6), à la silhouette effilée et aux bottes proéminentes est, par effet de contraste, une évocation en creux des géants du Nord. Il constitue ainsi le principal marqueur identitaire de ce nouveau positionnement urbain. Quant à la notoriété, elle découle des retombées médiatiques et touristiques de l'événement: avec 4000 journalistes couvrant la manifestation, une métropole consacrée «ville française du futur» par le *Financial Times*<sup>4</sup>, une augmentation des nuitées de 45% par rapport à la même période en 2005, les nouveaux visiteurs venant notamment d'Angleterre ou de Belgique<sup>5</sup>, l'impact économique et les retombées marketing de ce nouveau

3. [www.lille3000.com](http://www.lille3000.com)

4. Cara, T., « "La Voix du Nord" n'a pas vu les loups de "Lille 3000" », Acrimed, observatoire des médias, 17 octobre 2006, [www.acrimed.org](http://www.acrimed.org)

5. <http://nord-pas-de-calais-picardie.france3.fr/lille3000/27681090-fr.php>

1. «Sept questions porte-bonheur», *La Voix du Nord*, 20 septembre 2006.

2. *Idem*.

type de biennale semblent particulièrement satisfaisants pour les organisateurs et témoignent d'une récupération réussie des horizons futuristes et des utopies qu'on leur associe traditionnellement.

## Quelles similitudes avec d'autres approches du futur des sociétés urbaines ?

Purs objets de communication territoriale, l'un de type publicitaire, l'autre de type événementiel, Amiens vit ses rêves et Lille 3000 jouent sur le registre de la fiction ou de l'utopie, mettant le futur au cœur du message délivré. Ont-ils pour autant des points communs profonds avec les approches de l'avenir auxquelles ils se réfèrent implicitement ou bien ne sont-ils que de simples produits du marketing territorial dont ils suivent scrupuleusement les règles et leurs récentes évolutions ?

### L'enchantement de l'utopie, l'humeur rose ou morose de la fiction, la mobilisation de la prospective...

L'utopie, la (science-) fiction et la prospective constituent trois approches culturelles de l'avenir des sociétés qui modèlent notre représentation des villes et qui jouent ou ont pu jouer un rôle dans l'aménagement et le développement urbain. Toutes trois laissent quelques traces visibles dans les pratiques actuelles de la communication territoriale de promotion, ce dont témoignent nos exemples lillois et amiénois.

S'agissant des utopies tout d'abord, rappelons que certaines recherches ont souligné leur cyclicité : dévalorisées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale par le triomphe des sciences exactes, de la technologie et par l'effectivité des progrès économiques et sociaux enregistrés au cours des Trente Glorieuses (Jonas, Lapiere, 2002), elles ont effectué un retour fulgurant ces dernières années grâce à l'entrée en force de l'aménagement urbain dans la sphère marchande (Pagès,

2000). Ces nouvelles utopies ont pu toutefois apparaître très différentes de celles qui les avaient précédées, qu'elles soient sociales, techniques, urbanistiques ou architecturales. Certes, elles partagent avec elles trois caractères forts : l'insularité, l'autarcie, la planification, mais s'en éloignent par leur caractère artificiel et leur portée simplificatrice. Dominique Pagès identifie au moins trois de ces nouvelles utopies : les parcs d'attraction baptisés « *Magical Kingdoms* », les *gated communities*, les centres commerciaux. Ces trois objets urbains d'un nouveau type ne seraient en fait que de pseudo-utopies : ils ne contiennent pas de récit individuel ni de projet collectif ; le retour aux origines ou à une certaine tradition est un simple référent formel ; ils ne s'appuient sur aucune critique sociale perceptible et ne portent donc aucun projet politique. En bref, ces nouvelles utopies urbaines ne seraient qu'une scénarisation d'intérêts marchands destinée à réenchanter le monde grâce à des simulacres et à des artefacts, pour paraphraser Dominique Pagès. Elles dessineraient donc, au-delà de leur matérialité, un nouveau mode de communication, l'utopisation, qui permet de mobiliser et de susciter des adhésions autour de projets un peu flous, grâce au recours à l'imaginaire. De ce point de vue, Amiens vit ses rêves et Lille 3000 apparaissent bien comme deux formes de marketing urbain usant des techniques de la nouvelle utopie : la vision merveilleuse des territoires exposés, l'unanimité et la cohésion sociale mis en scène, le dogme de la réussite théâtralisée, constituent effectivement les principales valeurs véhiculées, dans une perspective essentiellement marchande : susciter des implantations d'un côté, accroître la notoriété et la fréquentation de l'autre, avec l'espoir de retombées économiques.

L'« utopisation » conduit par ailleurs dans les deux cas étudiés, qui jouent l'un et l'autre d'un futur virtuel, à recourir à certaines techniques de la fiction : invention d'un personnage fantastique, le jumper pour Lille 3000, récit de ville pour Amiens vit ses rêves. L'ordre est ainsi inversé par rapport à quelques précédents du XIX<sup>e</sup> siècle. En effet, par le passé, la science-fiction s'est montrée très féconde pour le processus de production utopique. Olivier

Jonas et Éric Lapière font ainsi remarquer que « ce n'est pas un hasard si la Cité industrielle de Tony Garnier est dessinée juste quelques années après la parution d'*Une ville idéale* ou des *500 Millions de la Bégum* de Jules Verne, si le film *Metropolis* de Fritz Lang est contemporain du Bauhaus et des travaux de Walter Gropius, de la Cité verticale de Ludwig Hilberseimer, des "villes-tours" d'Auguste Perret ou du Plan Voisin de Le Corbusier... » (Jonas, Lapière, 2002, p. 79). Tout au contraire, les nouvelles utopies marchandes ne semblent guère s'inspirer de la spéculative fiction contemporaine et cela pour trois raisons: d'une part, les productions actuelles de la science-fiction, qu'elles soient romanesques ou cinématographiques, sont de plus en plus dystopiques et insistent beaucoup sur les risques que courent nos sociétés, contrairement aux romans d'anticipation du XIX<sup>e</sup> siècle qui véhiculaient une vision plus optimiste de l'avenir et de la technologie. D'autre part, la science-fiction la plus proche de notre fonctionnement économique et social – le « cyberpunk » – décrit un monde en réseaux marqué par la globalisation et par un hyperlibéralisme débridé, mais se trouve semble-t-il aujourd'hui en voie d'extinction (Jonas, Lapière, 2002). Enfin, le modèle urbain développé dans ces narrations romanesques correspond le plus souvent à la « ville numérique » qui constitue davantage un référent des exercices actuels de prospective urbaine qu'une image mobilisatrice pour la communication territoriale – car trop abstraite ou élitiste. Le marketing territorial promotionnel, publicitaire ou événementiel préfère donc, du fait de son désir d'enchanter le monde, limiter ses emprunts à une science-fiction devenue trop pessimiste ou trop éloignée des valeurs dont on souhaite revêtir les territoires (qualité de vie, dynamisme, capacité de création), comme le montre assez bien la campagne Amiens vit ses rêves.

Quant à la prospective, elle présente bien des parentés avec le marketing territorial identitaire : en tant que quête de lisibilité, quête d'image et quête de marge de manœuvre (Goux-Baudiment, 2001), elle participe en effet de la construction d'une identité territoriale à travers la détermination des

futurs possibles. Elle est toutefois par nature très différente pour diverses raisons. Premièrement, en tant que propédeutique à l'action, sa finalité est avant tout politique et technique puisqu'elle prépare les interventions publiques et collectives à venir, ce qui n'est pas le cas de la communication territoriale. En effet, celle-ci se contente d'accompagner un processus stratégique et ne saurait le préfigurer, sous peine d'échec<sup>1</sup>. Qu'elle soit exploratoire – préopérationnelle – ou normative – opérationnelle – (Goux-Baudiment, 2001), elle s'inscrit ainsi dans une durée minutieusement analysée, là où la communication reste un art de l'instant ou de l'éphémère, même lorsqu'elle recourt à l'évocation du futur. C'est bien ce que montrent nos deux exemples lillois et amiénois qui, de ce point de vue, demeurent dans la citation formelle ou le clin d'œil. Deuxièmement, la prospective en tant que mécanisme de participation est un processus ascendant, là où la communication, même participative, reste largement descendante. Troisièmement, la prospective se construit avant tout par rapport au groupe d'acteurs qui la porte, une de ses principales finalités étant d'ailleurs de susciter des changements individuels (ouverture aux autres, tolérance, remise en question) et de générer de nouveaux liens interpersonnels ou interinstitutionnels (réseaux), ainsi que de nouvelles cohérences d'action (effet gouvernance). Sa vertu mobilisatrice fonctionne avant tout à l'interne, là où l'action promotionnelle continue de cibler prioritairement l'externe. Néanmoins, par-delà ces réserves, le marketing urbain emprunte bien à la prospective quelques-unes de ses vertus : l'affichage sur Amiens des panneaux 4x3 conçus pour la campagne Amiens vit ses rêves montre, comme dans toute opération de ce type, une volonté de

1. Bien des campagnes promotionnelles de territoires ont par le passé servi d'ersatz de stratégie et n'ont eu de ce fait aucun impact, comme l'a noté Hélène Cardy à propos des premiers exercices de communication de la fin des années 1980 : « L'écueil principal a résidé dans le fait que les collectivités territoriales et les professionnels débutants dans la publicité de ces collectivités avaient pris le problème à l'envers, en mettant la publicité avant le marketing » (Cardy, 1997, p. 89).



mobiliser la population locale et d'essayer de changer son regard sur la ville, tandis que l'événement festif qu'est Lille 3000 poursuit à peu près les mêmes objectifs.

Mais ces similitudes partielles avec l'utopie – même nouvelle –, la science-fiction ou la prospective ne doivent pas nous faire oublier que Lille 3000 et Amiens vit ses rêves restent avant tout des opérations de marketing urbain dont elles révèlent sans ambiguïté les caractéristiques.

### **Le marketing urbain promotionnel: entre prophétie autoréalisatrice, quête de la différenciation, balancement entre image et identité**

Plusieurs auteurs ont souligné que l'on pouvait assimiler les campagnes de communication territoriale de promotion à des prophéties autoréalisatrices (Pagès, 2000; Fellmann, Morel, 1991), ces dernières pouvant se définir comme «une assertion qui induit des comportements de nature à la valider» (Staszak, 2000). Plusieurs réserves peuvent être émises en réaction à cette affirmation. Tout d'abord, les images produites par le marketing territorial ne sont pas toujours suffisamment claires pour être interprétées de manière univoque et induire ainsi les comportements souhaités. Certes, Lille 3000 nous apprend, par exemple, que la métropole nordiste aime faire la fête, et la participation enregistrée montre effectivement que la suggestion a été entendue. Toutefois, la campagne Amiens vit ses rêves révèle, avec son humour décalé qui proclame Amiens capitale d'un monde futur, que les prescripteurs de tels messages n'y croient pas, n'y croient plus ou font semblant d'y croire. L'outrance et l'emphase sont feintes et servent paradoxalement à révéler un marketing plus modeste, qui se prend moins au sérieux et qui s'appuie sur des attributs territoriaux plus banals. Ces derniers sont d'ailleurs aujourd'hui considérés comme les plus différenciants: qualité de vie, urbanisme à visage humain, équipements de formation et de recherche... et s'inscrivent dans un nouveau champ de l'ac-

tion publique appelé social-environnementalisme (Dumont, 2005). De fait, comme l'ont montré certains auteurs (Denizot, Vanier 2006; Staszak, 2000), c'est bien davantage la prospective qui, par nature, produit des fictions à portée autoréalisatrice puisqu'elle cherche à inspirer des actions ou des réactions individuelles et collectives.

Le marketing territorial de promotion, même s'il tend à modifier ou à susciter des comportements (d'achat), reste donc principalement cantonné à son objet premier: travailler et retravailler l'image et l'identité d'un lieu. Les deux termes ne sont pas équivalents et entrent en tension dans les opérations de communication territoriale (Noisette, Vallerugo, 1996): l'identité réelle mute en identité projetée qui constitue une image, une représentation du territoire que l'on souhaite faire advenir ou reconnaître, le processus de mobilisation étant ici assez proche de celui rencontré dans la démarche prospective. Le décalage entre identité réelle et image constitue le principal écueil à éviter comme le recommandent les professionnels de la communication. Or, les exemples d'Amiens vit ses rêves et de Lille 3000 témoignent au contraire d'un décalage revendiqué et assumé. Amiens n'est évidemment pas la métropole mondiale qu'elle prétend être en train de devenir et l'image urbaine produite par Lille 3000 – hormis répétons-le le caractère festif – paraît tellement insaisissable (référence à un ailleurs temporel et géographique), que les effets de distorsion entre représentation et réalité, autrefois minutieusement évités, semblent aujourd'hui systématiquement recherchés. La solution du paradoxe est que le décalage, comme dans d'autres domaines de la publicité, est aujourd'hui «vendeur». Ne pas être devenu plus avantageux qu'être identifié et permet de créer un effet de différenciation qui constitue le principal gage d'efficacité du marketing territorial. D'autres campagnes comme L'Aisne, it's open ou des événements ludiques comparables à Lille 3000 – Rennes, une envie de ville, les Sarthe Datings –, eux aussi très récents, reposent sur les mêmes recettes de communication.

Néanmoins, il n'en résulte pas pour autant que la fabrique d'identité induite par le marketing terri-



torial de promotion soit définitivement tombée en panne. L'identité évanescence et insaisissable qui s'efface derrière le signifiant (l'événement, l'affiche ou le slogan) et qui rappelle les images produites par l'«utopisation» telle que Dominique Pagès la définit, conserve toutefois ses principales caractéristiques. Si l'identité est bien «une dynamique évolutive par laquelle l'acteur social donne sens à son être: en reliant le passé, le présent et l'avenir», ce qui lui procure «un sentiment d'unité et de constance<sup>1</sup>», alors Lille 3000 et Amiens vit ses rêves sont bien des vecteurs d'identité. Le premier reprend quelques attributs passés du territoire (le sens de la fête, l'ouverture au monde issue d'une tradition marchande et industrielle), en fait un support de convivialité présente et engage la ville dans un projet d'avenir (les rendez-vous biennaux). Le second, en convoquant implicitement Jules Verne, fait revivre un des membres les plus connus du patrimoine littéraire local pour mettre en scène des réalisations présentes (Zénith, pôles de compétitivité...) et les inscrire dans un projet d'avenir: la quête difficile du rang métropolitain.

## Conclusion

Lille 3000 et Amiens vit ses rêves ne sont donc pas d'authentiques formes de récupération de la prospective par le marketing territorial. Cet événement urbain et cette campagne promotionnelle en empruntent certains codes, tout comme ils jouent sur le registre de l'utopie ou de la science-fiction, mais de manière souvent édulcorée. L'un et l'autre demeurent conformes au dogme du marketing territorial identitaire de promotion dont ils révèlent une évolution vers la production d'identités décalées, elles-mêmes à l'origine, par effet de différenciation et de contraste, d'un nouveau type de notoriété et d'une nouvelle connivence entre les prescripteurs de la promotion et leurs cibles.

1. Geneviève Vinsonneau citée dans FNAU 2002, p. 16.

## Bibliographie

Antoine, S., «Actualité de la Cité idéale. Plaidoyer pour l'utopie urbaine», *Cahiers de la ligue urbaine et rurale*, 2001, n° 150, p. 31-36.

Bermils, B., Bouinot, J., *La Gestion stratégique des villes*, Paris, Armand Colin, 1995, 207 p.

Cardy, H., *Construire l'identité régionale: la communication en question*, Paris, L'Harmattan, 1997, 285 p.

Choay, F., *L'Urbanisme. Utopies et réalités. Une anthologie*, Paris, Seuil, 1965, 448 p.

Denizot, D., Vanier, M., «Les représentations à l'épreuve du temps: Grenoble en images prospectives (1938-2004)», *Territoires 2030*, 2006, n° 3, p. 95-108.

Dumont, M., «Le développement urbain dans les villes intermédiaires: pratiques métropolitaines ou nouveau modèle spécifique? Le cas d'Orléans et Tours», *Annales de géographie*, 2005, n° 642, p. 141-162.

Fellmann, T., Morel, B., «Territoires en action. Prospective urbaine et planification stratégique», *Annales de la recherche urbaine*, n° 51, juillet 1991.

FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme), 2002, *Territoires en quête d'image. Les ressorts de l'attractivité. Contributions, 23<sup>e</sup> Rencontre nationale des agences d'urbanisme, 11-13 décembre 2002, Marseille, AGAM, 238 p.*

Goux-Baudiment, F., *Quand les territoires pensent leurs futurs*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2001, 161 p.



Jonas, O., Lapiere, E., *Rétro-futur des villes. Représentations comparées entre la science-fiction, l'utopie architecturale et la prospective urbaine*, Paris, DRAST, FNSP, 2002, 94 p.

Musso, P., « Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la DIACT », *Territoires 2030*, 2006, n° 3, p. 7-19.

Noisette, P., Vallerugo, F., *Le Marketing des villes : un défi pour le développement stratégique*, Paris, Les Éditions de l'organisation, 1996, 423 p.

Pagès, D., « Des mondes parfaits aux mondes possibles : les territoires équivoques de l'utopie », *Quaderni*, 2000, n° 41, p. 43-63.

Padioleau, J., Demeestere, R., « Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions », *Annales de la recherche urbaine*, 1992, n° 51, p. 28-39.

Pailliat, I., *Les Territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, 1993, 279 p.

Rosemberg, M., *Le Marketing urbain en question*, Paris, Anthropos, collection « Villes », 2000, 184 p.

Staszak, J.-F., 2000, « Prophéties autoréalisatrices et géographie », *Espace géographique*, n° 2, p. 105-119.

Verne, J., 1875, *Une ville idéale : Amiens en l'an 2000*, discours prononcé à l'académie des sciences, belles-lettres et arts d'Amiens, non paginé.

### Résumé

Le marketing territorial, notamment dédié à la promotion des villes, a souvent fait référence au futur selon des modalités volontairement floues ou imprécises afin de mieux inscrire l'évolution des lieux dans une perspective téléologique (une heureuse destinée). Plus récemment, une campagne promotionnelle, Amiens vit ses rêves, et un événement urbain, Lille 3000, sont venus contredire ce schéma en ouvrant la communication territoriale sur des horizons temporels précis. Cet emprunt apparent à la prospective s'inspire aussi de la science-fiction et de l'utopie, de manière toutefois très édulcorée, l'objectif principal étant d'accroître le décalage entre l'image communiquée et l'identité de la ville, en totale contradiction avec ce qu'ont énoncé jusqu'à présent les règles du marketing territorial.

### Mots clés :

Prospective, utopie, science-fiction, marketing urbain, communication territoriale, attractivité.

## Quelle place pour la prospective dans la politique des quartiers en Wallonie et à Bruxelles ?

Michaël Van Cutsem,  
Gervaise Ropars

Institut Destree

vancutsem.michael@institut-destree.eu

ropars.gervaise@institut-destree.eu

### Cadre d'analyse

Cet article propose une lecture des politiques publiques menées à l'égard des quartiers sensibles en Wallonie et à Bruxelles à travers le filtre de l'analyse prospective. Nous évoquerons également l'expérience du quartier du Molinay à Seraing qui montre qu'un territoire en difficulté peut aussi être acteur de son futur dans une démarche ascendante et volontariste.

Selon les travaux de la Plateforme d'intelligence territoriale wallonne<sup>1</sup> qui met en réseau les acteurs de la prospective territoriale en Wallonie, plusieurs éléments contribuent à caractériser une démarche de prospective territoriale. Nous en avons retenu cinq :

– La réalisation d'un diagnostic prospectif. L'analyse collective et transversale du territoire apporte une connaissance fine de sa situation et particulièrement des évolutions des variables dans la durée. Le diagnostic prospectif fait apparaître, en évoquant les tendances internes et externes d'évolution, les bifurcations, les ruptures, opportunités, risques potentiels ou signaux faibles, tous les possibles, positifs et négatifs, qui peuvent advenir et impacter le territoire ;

– La prise en compte des enjeux de long terme. Ces enjeux sont des problématiques qui portent un potentiel de changement au-delà des phénomènes conjoncturels et de court terme et qu'il est nécessaire de prendre en compte pour déterminer la stratégie du territoire ;

– La définition d'une vision, comme synthèse d'un objectif à atteindre. C'est une image, partagée et décrite en termes précis, d'un futur désiré. La vision est faite de finalités et d'objectifs optimaux qui peuvent indiquer la direction à long terme et qui doivent guider la stratégie collective des décideurs politiques, des parties prenantes et des citoyens ;

– La transversalité et le caractère systémique de l'approche adoptée. Une lecture multidimensionnelle des problématiques touchant le territoire permet d'avoir une image globale et complète des enjeux qui le concernent, image nécessaire pour établir une réponse adaptée à ses besoins ;

– La participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne. Dans une logique d'intelligence collective, l'appropriation par les parties prenantes se réalise tout au long du cheminement. La participation est particulièrement importante dans une logique d'appropriation et d'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie.

1. [www.intelliterwal.net](http://www.intelliterwal.net)

À partir de cette grille de lecture, nous allons nous pencher sur trois types d'intervention publique à destination des quartiers en difficulté<sup>1</sup> et mesurer en quoi ces outils intègrent ces aspects fondamentaux d'une démarche de prospective territoriale. Nous avons sélectionné, parmi une série d'instruments publics qui s'appliquent aux quartiers en difficulté, ceux dont la dimension territoriale est la plus clairement affirmée. La vision que nous apportons est donc forcément partielle. Singulièrement, elle néglige les politiques mises en œuvre dans le secteur très spécifique du logement social.

Afin de situer le contexte, il est également important de rappeler que l'histoire urbaine en Belgique est différente de l'évolution française : les territoires en difficulté sont situés au cœur des villes davantage que dans les banlieues. La Belgique a connu, après la Seconde Guerre mondiale, un mouvement important de périurbanisation, prolongeant une tendance déjà perceptible au XIX<sup>e</sup> siècle et concernant les classes aisées et moyennes, ce qui a provoqué un appauvrissement des bases fiscales des communes-centres. Le logement social a été relativement peu développé, et souvent sous une forme de cités-jardins. Les grands ensembles de logements sociaux sont relativement peu fréquents. Les populations les plus fragiles se concentrent dans les parties centrales des grandes villes, occupant des logements locatifs dans le secteur privé. On les trouve aussi dans les anciens coron d'habitat ouvrier construits par les entreprises industrielles et minières. Parallèlement, depuis une vingtaine d'années, on assiste aussi à une tendance à la gentrification de certains quartiers (réinvestis par une population de jeunes, isolés, bien formés) qui participe à la revitalisation de ces espaces, mais contribue aussi à des effets d'éviction des populations plus pauvres<sup>2</sup>.

1. En Belgique cette sémantique est davantage utilisée que celle des territoires sensibles.

2. *Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*, Politique des grandes villes, ULB, KUL, ICEDD, 2007, p. 7-8.

## L'intervention publique dans les quartiers en difficulté

Dans le paysage institutionnel belge, les compétences sont attribuées à des niveaux de pouvoir précis : État fédéral et entités fédérées (régions et communautés). Ce sont les régions qui disposent des principaux attributs dans le champ des questions urbaines : aménagement du territoire, logement, urbanisme, environnement et développement économique. Les matières personnalisables, culturelles et d'enseignement sont de la compétence des communautés et ne sont pas sans incidence sur certaines problématiques de quartiers en difficulté, telles que les processus d'intégration socioculturelle ou l'alphabétisation<sup>3</sup>. Nous évoquons ici en priorité les politiques urbaines wallonnes et bruxelloises qui intègrent la problématique des quartiers sensibles en milieu urbain.

L'État fédéral, que nous analysons également, dispose de compétences moins étendues mais néanmoins importantes dans le cadre d'une politique des grandes villes : fiscalité, sécurité, emploi.

### En Région wallonne

La Wallonie comptait en 2006 près de 3,4 millions d'habitants soit 32% de la population belge. La densité de population y est plus haute que la moyenne européenne (202,8 hab/km<sup>2</sup> contre 117,5 hab/km<sup>2</sup> en moyenne pour UE 25 en 2006) et l'urbanisation se localise principalement le long du sillon Haine-Sambre-Meuse-Vesdre et au nord de la Région<sup>4</sup>. Un peu moins de la moitié de la population wallonne réside en milieu urbain.

La Région wallonne s'est dotée de plusieurs outils pour aborder les enjeux urbains. Nous analysons ici les fondements de la politique de rénovation

3. Le paysage institutionnel belge est abordé *in extenso* par Jacques Brassine dans *La Belgique fédérale*, CRISP, dossier n° 40, avril 1994.

4. *Rapport analytique sur l'état de l'environnement wallon 2006-2007*, MRW-DGRNE, Namur, p. 11 et p. 124.

Illustration n° 1 : Carte administrative de la Belgique



urbaine wallonne qui ont été posés en 1973 dans le cadre de plusieurs opérations pilotes. Ils ont peu évolué depuis, essentiellement centrés sur des opérations particulières de rénovation et de revitalisation urbaine, sans discrimination territoriale ou socio-économique.

Conçue et élaborée par la commune, l'opération de rénovation urbaine<sup>1</sup> est une action d'aménagement

globale et concertée, qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain de manière à favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres. Dans la pratique, ces opérations ont été menées de manière très dispersée, avec peu de moyens et sans véritable ligne directrice. La question des centres urbains, où se concentrent une série de problèmes majeurs mais qui sont aussi des vecteurs de croissance et d'emploi, n'a investi que très récemment les discours politiques et s'est encore très peu traduite dans les actes.

1. La procédure relative à la rénovation urbaine se fonde sur l'article 173 du Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ci-après dénommé CWATUP, ainsi que sur les dispositions de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine tel que modifié ultérieurement.



En 1994, la Région wallonne a toutefois mené une démarche d'identification des espaces présentant des problèmes spécifiques; ceux-ci ont été répertoriés comme zones d'initiatives privilégiées (ZIP). Leur recensement a été réalisé à partir de critères multithématiques (pression foncière, aménagement du territoire, qualité des logements, taille des ménages, niveau de revenu des habitants, nombre de chômeurs, etc.). Le périmètre des ZIP, constitué par regroupement de secteurs statistiques, a ensuite été adapté puis validé par les communes afin de prendre en compte les réalités de terrain. Leur périmètre n'a pas été actualisé depuis 1994.

Les ZIP constituent donc, aujourd'hui encore, le cadre d'intervention principal pour les opérations à destination des quartiers en difficulté en Wallonie. Elles ont pour objectif d'intensifier les opérations de revitalisation des noyaux d'habitation et de lutter contre les exclusions.

Quatre types de ZIP ont été créés<sup>1</sup>. Seules trois concernent les quartiers en difficulté: les ZIP de type 1 concernent les communes à forte pression foncière<sup>2</sup>, ce qui constitue un indice de la dispersion de l'outil sur des objectifs non exclusivement liés à des problématiques urbaines, les zones à forte pression foncière étant davantage localisées en banlieue et ciblées par les populations à revenus moyens ou élevés. Les ZIP de type 2 constituent des zones de requalification des noyaux d'habitat, à savoir des quartiers dont la dégradation progressive entraîne la désertion des lieux par la population. Les ZIP de types 3 et 4 concernent les quartiers et cités sociales où le profil de la population cumulé à des problèmes socio-économiques et à une faible qualité de l'habitat génère des problèmes sociaux.

L'intervention publique dans les quartiers en difficulté apparaît plutôt sectorisée: les interventions pour les ZIP 2 et 3 sont de la compétence de la

Division de l'urbanisme opérationnel du ministère de la Région wallonne. Les ZIP 4 sont prises en charge par les institutions compétentes en matière de logement social.

Depuis 1995, et notamment sous l'impulsion des fonds structurels européens, un programme régional intitulé «Quartiers d'initiatives» est spécifiquement consacré aux ZIP de type 3. Fortement orienté sur l'intégration sociale, il se concentre sur des espaces restreints (quartiers) au sein d'une zone. Lancé au milieu des années 1990 et actualisé en 2005, ce programme est géré par des régies de quartier de rénovation urbaine<sup>3</sup>, sur le modèle des régies de quartier développées dans le secteur du logement social. Les missions de ces dernières sont d'assurer une préformation des personnes habitant le quartier, d'encourager la participation des habitants aux opérations de rénovation urbaine, d'informer, et d'accompagner les porteurs de projet issus du quartier. L'équipe d'encadrement est composée d'un compagnon et d'un médiateur social. La création d'une régie de quartier et l'activation du programme ZIP-Quartiers d'initiatives est initiée par la commune et agréée par le gouvernement wallon.

Le périmètre d'une opération de rénovation urbaine peut être classé en ZIP et concerner un programme «Quartiers d'initiatives». Les opérations de rénovation urbaine bénéficient alors d'un soutien plus substantiel. L'intervention peut être davantage aidée (taux de subvention majoré) avec un dossier plus transversal (concernant davantage les aspects humains). Dans les faits, la plupart des opérations de rénovation urbaine sont lancées en dehors des ZIP activées par le programme Quartiers d'initiatives.

1. Article 174 du CWATUP.

2. Sont qualifiées de zones de type 1 les communes où, en 1991, les prix de vente moyens des terrains étaient supérieurs de plus de 50% à la moyenne régionale.

3. Régie de quartier: le service ou l'association situé dans un quartier d'initiatives interne à une zone d'initiative privilégiée de type 3 telle que visée par l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de l'arrêté du gouvernement wallon du 7 juillet 1994 fixant les critères relatifs à la détermination des zones d'initiative privilégiée. Arrêté du 11 mai 1995 du gouvernement wallon portant création des régies de quartier de rénovation urbaine abrogé par l'arrêté du gouvernement wallon relatif aux organismes de logement à finalité sociale du 23 septembre 2004.

Le dossier de rénovation urbaine ou projet de quartier est établi par les autorités communales. Il comprend un diagnostic historique du quartier, physique (urbanistique), socio-économique et un volet consacré à la mobilité. Il est complété par des données subjectives prenant en compte les souhaits des habitants et usagers du quartier<sup>1</sup>. À la suite de ce diagnostic, un schéma directeur est formalisé indiquant notamment les projets à réaliser. Ce projet est ensuite validé par le pouvoir régional.

En moyenne, deux années sont nécessaires à l'établissement du projet de quartier (constitution du dossier et reconnaissance par les autorités wallonnes) et une douzaine d'années pour qu'une grande partie des actions du projet soient mises en œuvre. Il n'y a pas de limite dans le temps pour la réalisation des actions, souvent liées à l'obtention de financements auprès des autorités régionales, voire parfois à des cofinancements fédéraux ou européens (par exemple dans le cadre des programmes Objectifs 1, 2 ou Urban).

En matière de participation des habitants, le conseil communal élabore le dossier de rénovation urbaine avec la commission communale ou, à défaut, avec la commission locale de rénovation urbaine et des représentants des habitants du quartier où s'inscrit le périmètre de rénovation<sup>2</sup>. Les modalités de participation sont variables d'une commune à l'autre, car chacune détermine son propre règlement d'ordre intérieur et la liste des participants.

Malgré une visée multithématique, les actions sont fortement centrées sur l'aménagement urbain et le cadre de vie (propreté, sécurité, espaces de jeux et de rencontres, espaces verts, etc.). Un volet économique et fonctionnel doit être intégré, mais il se limite à « une proposition de stratégie pour pallier le manque d'activités et d'équipements » détecté par le diagnostic.

Les principaux outils d'intervention dans les quartiers en difficulté proposés par la Région apparaissent donc peu prospectifs. Sur la base des critères proposés par le cadre d'analyse, l'analyse suivante peut être faite :

<b>Réalisation d'un diagnostic prospectif</b>	Les territoires sensibles ont été recensés en 1994 sur la base de critères variés. L'observation de leurs évolutions n'a cependant pas été mise en place et l'analyse des tendances futures n'est pas pratiquée.
<b>Prise en compte du long terme</b>	Elle semble absente des cadres proposés. La politique a peu évolué en trente ans et s'est voulue réactive par rapport aux enjeux du développement urbain et des territoires sensibles.
<b>Définition d'une vision comme synthèse d'un objet à atteindre</b>	Les documents programmatiques régionaux (contrat d'avenir) ne proposent pas de vision du développement urbain en Wallonie. Il en est de même pour le schéma de développement de l'espace régional (publié en 1999, il aborde peu la question des « zones urbaines fortement dégradées » et essentiellement sous un angle urbanistique).
<b>Transversalité et caractère systémique de l'approche adoptée</b>	Les outils d'intervention sont verticaux, gérés de manière segmentée, et non interreliés.
<b>Participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne</b>	Cette dimension est partiellement rencontrée à travers le travail des régies de quartier. La dynamique participative semble cependant limitée à la phase de mise en œuvre des opérations. Il y a peu d'investissement citoyen et associatif dans la construction des projets de quartier.

1. Arrêté du gouvernement wallon du 23 mai 1995 portant sur la rénovation urbaine.

2. Article 173 du CWATUP.

## En Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale est une entité institutionnelle récente (créée en 1989) qui comptait au 1<sup>er</sup> janvier 2006 près de 1,018 million d'habitants. Région quasi exclusivement urbaine, elle est composée de 19 communes qui s'étendent sur un petit territoire de 162 km<sup>2</sup>.

Les images connues de Bruxelles sont celles de capitale administrative de l'Europe, de centre culturel majeur et de centre européen d'affaires. Présentée comme une métropole postfordiste<sup>1</sup>, la Région bruxelloise connaît de fait un contexte socio-économique paradoxal. Elle contribue pour près de 20% de la valeur ajoutée du pays tout en connaissant un taux de chômage largement supérieur aux moyennes nationale et européenne. Bruxelles, c'est aussi le deuxième PIB régional européen, juste derrière Londres<sup>2</sup>, mais un revenu moyen des ménages plus faible que celui des deux autres Régions belges<sup>3</sup>. La réalité de terrain est donc fortement contrastée. La désindustrialisation de Bruxelles s'est accompagnée d'une dynamique de paupérisation de la population doublée d'une dégradation urbanistique d'une partie de la ville. Malgré les investissements importants dans la réhabilitation des quartiers, l'ampleur des problèmes reste préoccupante: exclusion sociale, sous-emploi, faible qualification des habitants, proportion importante (60%)<sup>4</sup> de ménages d'isolés, niveau d'insécurité plus élevé et, plus généralement, détérioration de la qualité de la vie dans les communes de la première couronne.

1. « Les politiques urbaines. Quelles perspectives pour les Bruxellois? », ...Bis, CBCS, juin 2007, n° 158, p. 6.

2. Statistique en bref, thème 1, Produit intérieur brut régional dans l'Union européenne, 16/03/2004.

3. Le revenu des ménages de la Région bruxelloise est plus faible que le revenu national: respectivement 30991 € et 35165 € en 2004. Il est aussi inférieur à celui des Régions flamande et wallonne (*Revenu moyen par ménage en euros. Enquête sur le budget des ménages 2004*, source: SPF Économie, Direction générale statistique et information économique).

4. *Population et ménages, ménages et noyaux familiaux au 1<sup>er</sup> janvier 2004*, INS, source de base: Registre national.

Dès sa création, la Région de Bruxelles-Capitale s'est dotée d'un cadre d'intervention et d'outils spécifiques pour aborder les enjeux des quartiers en difficulté et plus généralement pour lutter contre les inégalités territoriales.

Le plan régional de développement<sup>5</sup>, élaboré en 1995 et actualisé en 2002, constitue le plan d'orientation de la Région bruxelloise. Il porte une certaine vision du développement urbain qui vise notamment à « assurer à la Région une population diversifiée tant en renforçant l'intégration sociale des populations fragilisées qu'en stabilisant les habitants dans les quartiers anciens et qu'en encourageant le retour à la ville, au travers de politiques axées sur le développement durable et l'amélioration de la qualité de la vie ».

Ce plan a défini une zone réglementaire de concentration des moyens publics en matière de rénovation urbaine, l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation (EDRLR). Cette zone de discrimination territoriale rassemble près d'un tiers de la population et concentre les difficultés susmentionnées. L'EDRLR est le périmètre de référence au sein duquel plusieurs outils ont été mis en place notamment dans le but de générer, dans cette zone, une discrimination positive et d'y intensifier la rénovation. Il s'agit notamment d'aides auprès de communes (travaux subsidiés et dotation générale), des contrats de quartiers commerçants<sup>6</sup>, de la construction de logements, des interventions des fonds structurels (Urban, Objectif 2) mais aussi de mécanismes de majoration de différentes primes à la rénovation et d'avantages fiscaux.

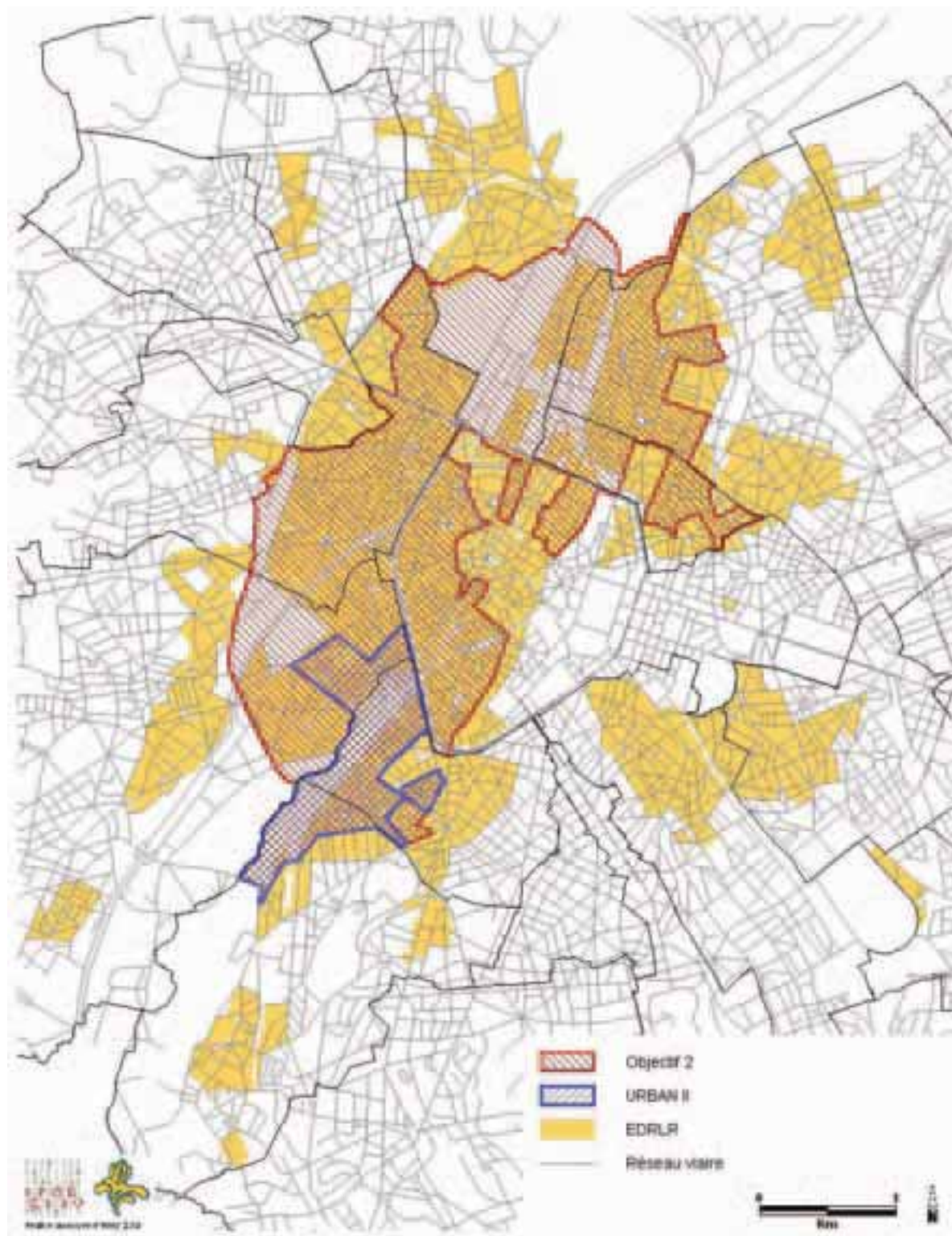
L'expérience des contrats de quartier est particulièrement intéressante à analyser au travers de la grille d'analyse prospective. Les contrats de quartier émanent à un programme de rénova-

5. Premier défi du projet de ville, plan régional de développement ([www.prd.irisnet.be](http://www.prd.irisnet.be)).

6. Atrium, l'agence de coordination des contrats de quartiers commerçants a initié en 2007 une démarche combinée de prospective et de marketing urbain qu'il sera intéressant d'analyser dans quelques mois.



Illustration n° 2: L'EDRLR





tion urbaine multithématique qui se fonde sur la participation des habitants. Créé en 1993, cet outil a permis d'injecter entre 1994 et 2006 près de 415 M € dans 40 quartiers. Quatre quartiers s'investissent annuellement dans un contrat. Ils sont sélectionnés par le gouvernement régional en fonction de critères urbanistiques (état des immeubles et des espaces publics) et sociaux régulièrement actualisés. Le contrat se met en place en deux temps : une année préparatoire et quatre années de mise en œuvre.

L'année préparatoire sert à réaliser un diagnostic associant la commune, les acteurs et les habitants du quartier qui s'organisent en une commission locale du développement intégré (CLDI). Sur cette base, un projet de programme d'actions est établi et soumis pour avis à tous les acteurs et habitants du quartier. Après avoir suivi les procédures de publicité, le conseil communal se prononce et le transmet au gouvernement régional qui l'approuve ou l'amende et décide en dernier ressort. Le rôle de la Région est notamment de veiller à ce que les enjeux extérieurs au quartier soient également pris en compte (projets structurants d'intérêt régional, initiatives d'autres communes, etc.).

Le rôle de la participation est particulièrement important à travers la CLDI dans la phase de préparation et de mise en œuvre. Mise en place au début de chaque contrat, la commission se réunit au moins trois fois durant la phase préparatoire et huit fois par an durant la mise en œuvre du programme. Elle comprend des représentants des habitants du quartier (au moins huit personnes), des représentants institutionnels (communes, centres publics d'action sociale<sup>1</sup>, Région, administration) et des acteurs du quartier (mission locale pour l'emploi, monde associatif). Les représentants des habitants sont désignés par l'assemblée générale du quartier qui rassemble tous les habitants du quartier invités par circulaire

toutes boîtes. L'assemblée constitue un lieu d'information, d'interpellation et de discussion.

Dans une optique prospective, une autre caractéristique intéressante des contrats de quartier est leur transversalité. En effet, trois thèmes y sont systématiquement abordés : le logement, l'espace public mais aussi la revitalisation socio-économique. L'objectif en matière de logement est double : accroître le parc locatif social de qualité pour répondre aux besoins des ménages aux revenus insuffisants et encourager l'investissement privé dans le quartier via des mécanismes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Les opérations liées à la création et au réaménagement des espaces publics concernent notamment la réfection ou la création de voirie et de trottoirs, le réaménagement de places, de carrefours, d'abords d'école, l'amélioration de l'éclairage public, la verdurisation d'intérieurs d'îlot, etc. La revitalisation socio-économique du quartier vise à la fois la création ou le renforcement d'équipements de proximité mis à la disposition du public et le soutien aux initiatives locales (formation professionnelle, développement de la cohésion intergénérationnelle, soutien à l'entrepreneuriat local).

Pour améliorer son action en direction des quartiers en difficulté, la Région a initié en 2006 le développement d'un outil de suivi (le monitoring des quartiers) s'inscrivant dans l'idée que « toute politique de la ville doit se baser sur un diagnostic précis de son territoire afin de développer des mesures appropriées et efficaces<sup>2</sup> ». Cette observation des territoires infracommunaux poursuit deux objectifs. D'abord, elle constituera un outil intégré de connaissance grâce à la mesure transversale de l'évolution des quartiers bruxellois, à travers plusieurs grilles de lecture thématiques : logement, immobilier, cadre de vie, accessibilité, économie, etc. Ce monitoring a aussi pour but d'être un outil d'aide à la décision pour l'élabora-

1. Centre public d'action sociale, équivalent du centre communal d'action sociale en France.

2. « L'observation urbaine en France, rapport de voyage d'études », Cahiers du SRDU, n° 3, janvier 2007, p. 10.

tion des politiques visant à lutter contre les disparités urbaines et pour leur évaluation. Il permettra notamment de vérifier la pertinence des contours de l'EDRLR.

L'intervention urbaine de la Région de Bruxelles-Capitale privilégie donc une approche par quartier, transversale et participative rencontrant certains critères d'une démarche prospective :

<b>Réalisation d'un diagnostic prospectif</b>	L'analyse du territoire est un élément important des contrats de quartier (diagnostic). Le lancement d'un monitoring est récent, mais pourrait permettre un meilleur suivi des évolutions si son usage est régulier.
<b>Prise en compte du long terme</b>	La question du long terme est peu prise en compte dans les contrats de quartier. Les enjeux sont centrés sur la situation actuelle.
<b>Définition d'une vision comme synthèse d'un objectif à atteindre</b>	La définition d'une vision n'est pas un objectif des contrats de quartier qui, après le diagnostic, définissent rapidement un programme d'actions
<b>Transversalité et caractère systémique de l'approche adoptée</b>	Les contrats de quartier se veulent transversaux, traitant du logement, du cadre de vie et de l'économie, mais certains domaines sont peu abordés (ex. : environnement).
<b>Participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne</b>	La participation des habitants est un élément essentiel des contrats de quartier à travers les CLDI en amont et en aval du processus.

## L'approche fédérale: la politique des grandes villes

Le pouvoir fédéral belge s'est penché plus récemment sur les enjeux spécifiques des villes et des quartiers en difficulté qu'elles abritent. En 1999, un commissariat du gouvernement fédéral chargé de la politique des grandes villes est institué, devenu ministère ensuite (2000-2003). Une première en Belgique. Parallèlement, le Service politique des grandes villes a été créé au sein de l'Administration fédérale en janvier 2001 afin d'assurer la mise en œuvre d'une « politique fédérale des grandes villes ». Ce Service fait partie du Service public de programmation (SPP) intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale.

Dix-sept villes belges sont concernées par cette intervention publique. Il s'agit des cinq centres urbains comptant au moins 150 000 habitants (Anvers, Gand, Bruxelles, Charleroi et Liège) et des villes de plus de 60 000 habitants dont au moins 10% vivent dans des quartiers défavorisés et dont le revenu par habitant est inférieur à la

moyenne nationale (Mons, La Louvière, Seraing en Wallonie).

La politique fédérale des grandes villes s'appuie sur trois leviers: les contrats de ville, les contrats de logement et les mesures stratégiques. Elle participe aussi à une meilleure connaissance des phénomènes urbains. Si les premiers instruments sont relativement traditionnels (contractualisation), les travaux d'expertise peuvent faire émerger des questions de long terme.

Les contrats, pluriannuels depuis 2005, sont rédigés par les villes elles-mêmes en fonction d'un cadre négocié avec le pouvoir fédéral et sur la base d'une analyse de terrain, d'un diagnostic et d'une définition des besoins. Entre 2005 et 2007, près de 1,98 M € devrait être consacré aux contrats de ville et de logement<sup>1</sup>.

Les contrats de ville ont pour objectif de contribuer au développement intégré des quartiers, à une

1. Subvention contrats de ville et de logement 2005-2007, [www.politiquedesgrandesvilles.be](http://www.politiquedesgrandesvilles.be)



économie locale florissante et à des emplois de proximité durables, à une forte cohésion sociale, à une ville saine dans un environnement sain, à une meilleure offre en logements. Par ailleurs, des priorités transversales doivent aussi être intégrées: intégration socioprofessionnelle, égalité des genres, diversité et interculturalité, participation des habitants, développement durable. Sur la base de leurs besoins, les villes se définissent des objectifs stratégiques qui doivent ensuite se traduire en objectifs opérationnels concrets. À titre d'exemple intéressant, l'exercice prospectif Charleroi 2020 a pu être initié dans ce cadre précis et porte actuellement certains fruits au niveau des quartiers en difficulté.

Les contrats de logement, fortement similaires aux contrats de ville, se concentrent sur la problématique de l'habitat avec les objectifs suivants: augmenter l'offre locative de qualité, adaptée aux besoins actuels et futurs des habitants, favoriser l'accès à la propriété pour les ménages disposant de faibles ou moyens revenus, renforcer la politique communale de lutte contre l'insalubrité et les «marchands de sommeil», etc. Au-delà des outils d'intervention traditionnels pour le logement, ces contrats permettent aux communes de disposer d'un levier supplémentaire pour cibler des groupes prioritaires et pour développer des projets innovants et pilotes.

Le troisième volet de la politique des grandes villes concerne l'intégration au niveau des politiques fédérales des besoins spécifiques des villes

(mesures stratégiques urbaines). Par exemple, en 2003, le niveau fédéral a soutenu des programmes de rénovation urbaine dans des quartiers considérés comme zones pour une politique positive des grandes villes (identifiés par une étude spécifique) via plusieurs mesures fiscales. Un autre exemple: les incivilités (abandon de déchets, affichage sauvage, déjections canines, graffitis, etc.) qui favorisent un sentiment d'insécurité, n'étaient pas particulièrement prises en compte par le pouvoir judiciaire faute de moyens et de temps. En 1999, une loi fédérale a permis aux communes de disposer de plus d'autonomie dans ce domaine en leur attribuant la capacité directe de constater, de poursuivre et de sanctionner certaines infractions.

Le Service de la politique des grandes villes a aussi pour mission de développer les expertises sur les phénomènes urbains. C'est dans ce cadre qu'il a produit en 2007 le deuxième atlas des quartiers en difficulté qui établit le portrait statistique des quartiers les plus défavorisés des 17 régions urbaines retenues en proposant une typologie détaillée. Plusieurs études sur le processus de participation citoyenne ont été financées entre 2001 et 2003 et notamment une étude de faisabilité sur la mise en place de processus participatifs dans six villes.

La politique fédérale des grandes villes se veut essentiellement supplétive aux outils régionaux. Elle permet notamment aux villes de disposer de fonds supplémentaires pour lancer des projets pilotes.

<b>Réalisation d'un diagnostic prospectif et observation des évolutions du territoire</b>	Les quartiers en difficulté ont été répertoriés et analysés dans un atlas. Le suivi des données n'est pour l'instant pas organisé.
<b>Prise en compte du long terme</b>	La question du long terme est peu prise en compte.
<b>Définition d'une vision comme synthèse d'un objectif à atteindre</b>	Les compétences d'aménagement du territoire étant confiées aux Régions, l'intervention du pouvoir fédéral est complémentaire à celles des villes et des Régions et donc très ciblée.
<b>Transversalité et caractère systémique de l'approche adoptée</b>	L'approche systémique est souhaitée par l'intervention fédérale, notamment au sein des contrats de ville dont la finalité est un développement intégré des quartiers.
<b>Participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne</b>	La participation des habitants a fait l'objet de plusieurs études, mais elle dépend de l'initiative des villes pour des actions concrètes.

Illustration n° 3: Quartier du Molinay, rue des Pierres – © CAL



## Le quartier comme acteur de son futur: la démarche Molinay 2017

En Wallonie, les territoires ont acquis depuis quelques années une expérience intéressante et variée en matière de prospective territoriale. Des démarches prospectives ont été menées dans des espaces ruraux (Luxembourg 2010, Pays de Herve au Futur, Prospect 15) et dans des territoires plus urbains (Liège 2020, Charleroi 2020). Ils présentent le plus souvent une dimension supracommunale et laissent peu de place aux spécificités des quartiers, espaces infracommunaux.

La démarche de réflexion lancée par le centre d'action laïque (CAL) de la province de Liège sur

le quartier du Molinay à Seraing est en ce sens particulièrement intéressante, car elle constitue un premier exemple de démarche prospective menée à l'échelon infracommunal. Présente depuis 1997 dans ce territoire en difficulté, cette association a proposé aux habitants et aux usagers du quartier de définir, à travers une démarche prospective, un projet de développement intégré et partagé. Cette démarche est donc marquée par un caractère ascendant (*bottom-up*), largement participatif, qui induit des enjeux importants en matière d'appropriation et d'opérationnalité.

Seraing, commune de 60000 habitants située en bord de Meuse à quelques kilomètres au sud-ouest de Liège fait partie d'une zone marquée depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle par l'activité industrielle; ainsi le premier fourneau au coke du continent européen



a été construit à Seraing par John Cockerill. Les sites industriels, localisés au cœur de la ville, ont façonné l'histoire et la vie des habitants. Depuis les années 1970, la fermeture progressive de ces industries lourdes<sup>1</sup>, conjuguée à d'autres évolutions économiques et sociales, a favorisé la fragilisation de la population de la commune et notamment du quartier du Molinay. Aujourd'hui, s'il est convenu que la «sidérurgie à chaud» fermera à moyen terme, un haut-fourneau est toujours en activité et le second, provisoirement à l'arrêt, devrait rouvrir prochainement pour quelques années. Les nuisances environnementales sont donc encore très présentes: fumées, poussière, chancres industriels...

Lieu de tournage privilégié des frères Dardenne<sup>2</sup>, le quartier du Molinay, qui comptait 1737 habitants en 1999, est un territoire en difficulté, avec un urbanisme dégradé (espace public de faible qualité, façades quasi abandonnées, voirie en mauvais état, etc.), des commerces déclinants, des habitants aux revenus plus faibles que la moyenne communale, une population comparativement plus jeune et la présence de nombreuses nationalités, fruit de vagues d'immigration régulières. À côté de ces difficultés, le quartier du Molinay dispose d'atouts, notamment une dynamique associative, sur lesquels le CAL souhaite s'appuyer pour construire un projet fédérateur.

L'exercice Molinay 2017 est accompagné par l'institut Destrée dans le cadre du projet Interreg III-B «FUTURREG» dont le principal objectif est de diffuser les pratiques de la prospective dans les régions européennes en collaboration avec six partenaires européens.

Dès le départ, l'initiative du quartier ne peut être vue comme indépendante du contexte communal et régional notamment marqué par les enjeux de la reconversion économique. La commune, soutenue par la politique fédérale des grandes villes, s'est en effet engagée dans un travail de projection dans le

futur, à l'annonce de la fermeture de la phase à chaud des industries Arcelor-Mittal. Un masterplan<sup>3</sup> du redéploiement urbain de la ville a été développé. Le quartier du Molinay est concerné par les options de ce plan, mais de manière marginale (élargissement et amélioration d'une voie d'accès entre le quartier et un pôle commercial, transformation en boulevard urbain d'un axe majeur de circulation longeant le quartier). Certaines associations, estimant que peu de place est laissée à leur quartier dans les projets de la ville, ont dès lors souhaité s'inscrire dans cette dynamique prospective pour compléter la page laissée blanche par le masterplan.

L'approche prospective a été choisie, car elle donne une large place à la participation. Elle permet aussi de structurer la réflexion et les acteurs, nombreux sur le quartier, et d'aboutir à terme à un plan stratégique constitué d'actions concrètes qui pourront s'inscrire dans les projets de la commune.

La démarche prospective a commencé en mars 2007 pour une durée de neuf mois. Elle suivra plusieurs étapes durant lesquelles la participation des habitants et des usagers du quartier est largement organisée. En avril 2007, un atelier-diagnostic a réuni une quinzaine d'acteurs du quartier dans le but d'identifier les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces pertinents pour le quartier. Ce diagnostic a permis de faire émerger trois champs d'interrogation (le cadre de vie, le développement local et les services, les liens sociaux et culturels).

Ces thématiques ont ensuite été retravaillées dans trois chantiers du futur, centrés sur les enjeux, qui se sont tenus en juin 2007. Ces chantiers ont été organisés selon une méthodologie<sup>4</sup> originale favo-

1. Aujourd'hui propriété du groupe Mittal-Arcelor.

2. *L'Enfant* (2005), *Le Fils* (2002), *La Promesse* (1996) ont notamment été tournés dans le quartier du Molinay.

3. Le masterplan de la vallée sérésienne correspond à la fois à une étude urbanistique et à une série de projets de requalification et de rénovation urbaine associant les pouvoirs publics (notamment la Région wallonne et le Service public fédéral des grandes villes) et des partenaires privés (investisseurs immobiliers, Arcelor-Mittal, etc.).

4. La technique utilisée est celle des world cafés. «Le world café est un processus créatif qui vise à faciliter le dialogue constructif et le partage de connaissances et d'idées, en vue de créer un réseau d'échanges et d'actions. Ce processus reproduit l'ambiance d'un café dans lequel les participants

risant la participation de tous et la production de réflexions innovantes. En moyenne, chaque quartier a réuni une vingtaine de personnes venant à la fois du secteur public (administration communale, police de quartier), du secteur privé (commerçants du quartier, etc.) et de la société civile (monde associatif présent sur le quartier). Le résultat de ces travaux fera l'objet d'un rapport présentant la situation du quartier et ses enjeux.

La participation des citoyens est prévue à l'occasion d'un événement festif en septembre 2007. Les habitants seront alors informés de la démarche, de ses résultats, et invités à donner leurs avis et réflexions à travers une méthode qui se voudra créative et non conventionnelle. L'objectif est que l'ensemble des habitants, même les plus préca-risés ou ceux ne parlant pas français, puisse être associé à la démarche et notamment à la construction d'une vision pour le quartier.

L'appropriation de l'exercice par les habitants est un enjeu particulièrement important. La démarche n'est pas vue comme celle des acteurs du quartier uniquement (professionnels de l'intervention publique, acteurs économiques, etc.), mais aussi comme celle des habitants. Ainsi, les animateurs du CAL informent régulièrement de manière informelle les habitants lors de leur travail quotidien. Cette préoccupation s'illustre aussi dans le choix des lieux de réunion : cafés et restaurants du quartier, lieux de vie des habitants.

Si la démarche Molinay 2017 semble être un succès en termes d'appropriation et de participation, la question de la mise en œuvre de la stratégie et du suivi des actions qui seront élaborées reste posée. On peut s'attendre à ce que, dans la phase opérationnelle, un équilibre soit trouvé entre les actions à mettre en œuvre par les acteurs du quartier et celles

qui devront être portées par des donneurs d'ordre extérieurs au quartier comme la Ville de Seraing, la Région wallonne, Arcelor-Mittal, etc. (rénovation de voirie et de l'éclairage public, stationnement, lutte contre la pollution provenant des usines...). L'implication de ces parties prenantes constitue un enjeu important pour la démarche. Les initiateurs en sont conscients et ont, dès le démarrage du processus, informé les autorités communales de leur initiative, qui a été plutôt bien perçue.

## Conclusion

L'analyse des expériences fédérale, wallonne et bruxelloise en matière de politique urbaine dans les territoires infracommunaux en difficulté nous permet de proposer quelques pistes d'approfondissement sur la place que peut avoir une approche prospective de ces quartiers sensibles.

Dans un premier temps, confronter à une grille de lecture prospective les principales politiques menées à l'égard des quartiers en difficulté en Wallonie et à Bruxelles, chacune avec leur propre légitimité historique et politique, a permis d'apprécier le potentiel de chaque politique à s'appuyer sur le quartier en tant qu'objet de prospective.

Le schéma qui suit fournit une image du filtre prospectif appliqué aux trois cas de politique descendante (*top-down*) que nous avons analysés.

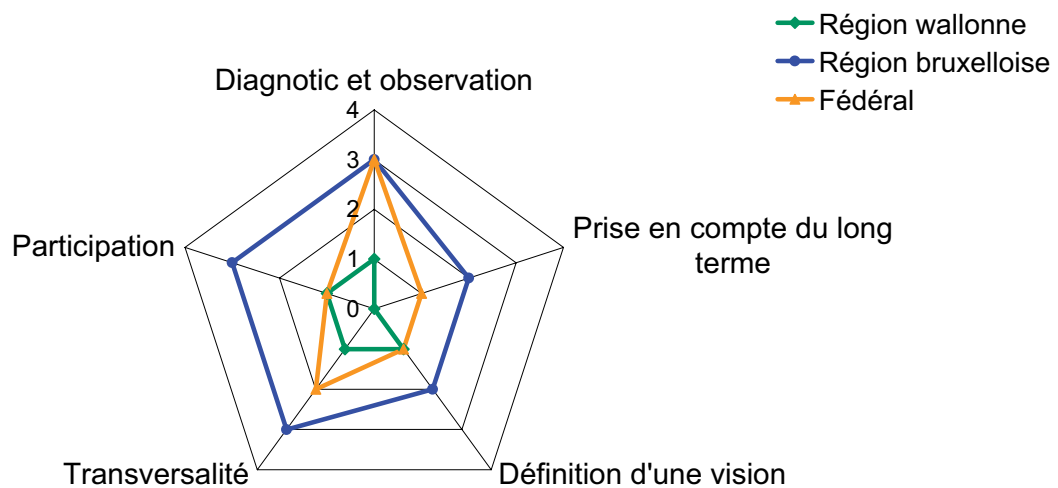
Les politiques analysées sont hétérogènes dans leur prise en compte des questions multiples qui se posent à l'échelle d'un quartier. Il y a une forte dispersion des instruments mis en œuvre : les politiques sont pensées sur une base sectorielle avant d'être pensées à partir d'une logique territoriale.

La Région de Bruxelles-Capitale paraît la plus avancée dans une prise en compte du quartier et de ses dimensions comme niveau pertinent d'analyse, via le travail d'observation en cours qu'il sera très intéressant de suivre, et via des instruments pensés à partir des besoins des quartiers eux-mêmes. L'approche pourrait être enrichie par la prise en compte d'un plus grand nombre d'enjeux

débatte d'une question ou d'un sujet en petits groupes autour de tables. À intervalles réguliers, les participants changent de table. Un hôte (ou animateur) reste à la table et résume la conversation précédente aux nouveaux arrivés. Les conversations en cours sont alors "fécondées" avec les idées issues des conversations précédentes avec les autres participants.» Source: *Méthodes participatives: guide pour l'utilisateur*, fondation Roi-Baudouin, mars 2006, p. 173.

**Illustration n° 4: Les principaux outils d'intervention publique dans les quartiers en difficulté sont-ils prospectifs ?**

**Les principaux outils d'interventions publiques dans les quartiers en difficultés sont-ils prospectifs ?**



émargeant à d'autres matières (environnement, cohésion sociale, enseignement...).

Les outils mis en place par la Région wallonne restent en deçà des enjeux posés par les problèmes urbains auxquels elle est et sera confrontée, notamment dans une optique de lien avec les dynamiques de métropolisation en œuvre à l'échelon européen.

L'intervention fédérale est quant à elle intéressante pour appuyer des projets de villes, en permettant à ces dernières de trouver des fonds pour des projets innovants, mais les projets eux-mêmes ne sont pas innovants et l'ensemble du dispositif mis en place n'approche les quartiers qu'en termes d'observation.

Parmi les constats transversaux que l'on peut dresser par rapport à ces trois politiques, on soulignera la faiblesse de la prise en compte du futur en tant qu'objet de réflexion et donc une carence dans l'expression de la vision que chaque entité porte pour les questions urbaines en général, pour

les quartiers difficiles en particulier. Ni la Wallonie ni Bruxelles n'ont (encore ?) connu de crises comparables aux banlieues françaises, tandis que leurs modèles de développement urbanistique sont perçus comme étant plus intégrateurs, plus mixtes qu'en France, ce qui pourrait expliquer et alimenter un certain immobilisme ou une stratégie de réactivité par rapport aux problématiques urbaines.

Dans un second temps, l'analyse d'une démarche ascendante (*bottom-up*) telle que celle du Molinay 2017 nous permet d'évoquer la question de l'échelle infracommunale: est-il pertinent qu'un « morceau » de territoire travaille à une vision de son propre avenir? Est-il possible que celle-ci soit construite indépendamment du reste du territoire? Comment cette vision de quartier peut-elle s'intégrer dans une vision globale du territoire auquel il appartient?

Il nous paraît ici essentiel de retenir que la démarche prospective de quartier doit s'insérer dans un cadre « supra », communal, régional,



fédéral voire européen tant d'un point de vue des politiques que des acteurs. Il nous apparaît tout aussi important, s'inscrivant dans une démarche ascendante, que les acteurs du quartier en soient la pierre angulaire. La méthodologie prospective, notamment par la prise en compte des enjeux de long terme, qu'ils soient locaux ou non, répond à cette préoccupation.

Le quartier apparaît donc comme un objet intéressant pour la démarche prospective, particulièrement à travers la participation des acteurs. L'échelle du quartier permet une proximité forte favorisant la mobilisation des habitants et des usagers dans une dynamique d'intelligence collective sur le futur de leur quartier. Il nous semble aussi primordial de souligner l'enjeu clé que constitue de l'appropriation du projet par l'ensemble des parties prenantes, notamment en vue de la mise en œuvre des actions consolidées par la

démarche. Il s'agit ici d'éviter les désillusions des participants.

Au contraire des *gated communities* qui se multiplient aux États-Unis et dans le monde, à savoir des quartiers s'isolant du reste du territoire sur la base d'une vision fondée sur la séparation, la peur de l'autre et l'exclusion<sup>1</sup>, il nous semble que l'enjeu pour la prospective de quartier est double : il s'agit à la fois de définir une vision construite par les habitants et les usagers du quartier qui puisse aussi s'inscrire de manière cohérente et efficace au sein des projets et des logiques des échelons supérieurs.

---

1. Lamalice, O., *Communautés privées, communautés clôturées: la dimension sécuritaire du phénomène des gated communities*, ministère de la Sécurité publique, Québec, 2007.

## Bibliographie

Brassine, J., *La Belgique fédérale*, CRISP, 1994, dossier n° 40.

Cellule état de l'environnement wallon, *Rapport analytique sur l'état de l'environnement wallon 2006-2007*, MRW-DGRNE, Namur, 2007, 736 p.

Centre d'action laïque de la province de Liège, *Service actions locales, implantation de Seraing, Rapport intermédiaire de la recherche-action participative*, janvier 2003-septembre 2004.

Damon, J., « Quartiers sensibles et cohésion sociale », *Problèmes politiques et sociaux*, 2004, n° 906.

DIV, *Villes, prospective et cohésion sociale*, actes du colloque du 1<sup>er</sup> décembre 2006, Les Éditions de la DIV, 2007.

Fondation Roi-Baudouin, *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, 2006.

Gouvernement wallon, *Schéma de développement de l'espace régional*, 1999.

IWEPS, *Les Chiffres-clés de la Wallonie*, n° 7, 2007.

Joris, F., *La Rénovation urbaine en Wallonie, premier congrès de la Wallonie au futur*, Charleroi, 1987.

Lamalice, O., *Communautés privées, communautés clôturées: la dimension sécuritaire du phénomène des gated communities*, ministère de la Sécurité publique, Québec, 2007.

Service public fédéral de la politique des grandes villes, « Vue sur ville », *Revue de la politique fédérale des grandes villes*, n° 1, 2007.

Service public fédéral de la politique des grandes villes, *Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*, ULB, KUL, ICEDD, 2007.

SRDU, « L'observation urbaine en France, rapport de voyage d'études », *Cahiers du SRDU*, n° 3, 2007.

« Les politiques urbaines. Quelles perspectives pour les Bruxellois? », CBCS, n° 158, 2007.



### Références Internet

---

Les contrats de quartier en Région bruxelloise : [www.quartiers.irisnet.be](http://www.quartiers.irisnet.be)

Le plan régional de développement de la Région bruxelloise : [www.prd.irisnet.be](http://www.prd.irisnet.be)

La rénovation urbaine en Région wallonne :

<http://mrw2.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/PouvPubl/Aides.asp>

La politique des grandes villes : [www.politiquedesgrandesvilles.be](http://www.politiquedesgrandesvilles.be)

Plateforme d'intelligence territoriale wallonne : [www.intelliterwal.net](http://www.intelliterwal.net)

Le projet Interreg III-B « FUTURREG » : [www.futurreg.net](http://www.futurreg.net)

Le centre d'action laïque de la Province de Liège : [www.calliege.be](http://www.calliege.be)

Masterplan de la vallée sérésienne ([www.eriges.be](http://www.eriges.be) ; [www.seraing.be](http://www.seraing.be))

### Résumé

---

Au-delà du fait que les territoires sensibles n'ont pas les mêmes caractéristiques en Belgique qu'en France, les actions des acteurs publics dans les quartiers en difficulté sont rarement liées à un exercice prospectif proprement dit. Cependant, certaines caractéristiques des outils d'intervention publique dans ces territoires font échos aux travaux de prospective (observation et diagnostic, vision de long terme, transversalité, participation, etc.).

De manière générale, les exercices urbains de prospective territoriale sont en Wallonie souvent communaux, voire supracommunaux, intégrant les quartiers en difficulté dans la réflexion prospective globale du territoire. *A contrario*, l'exemple du quartier du Molinay à Seraing montre qu'un territoire en difficulté peut aussi être acteur de son futur.

### Mots clés :

---

Prospective territoriale, ville, quartiers, participation, Wallonie, Bruxelles.

**Baye, É.,** *Villes et Réseaux techniques au Japon: de la recherche à la prospective*, 2001 Plus, 2003, p. 3-58.

*Sous les effets conjugués du déclin démographique, d'une population vieillissante, d'une forte concentration de cette même population dans quelques aires urbaines et d'une succession de crises économiques et financières, la société japonaise pourrait bien connaître de profondes mutations.*

*Ce dossier a pour objectif d'en appréhender les évolutions en prenant comme angle d'analyse la ville et trois dynamiques sous-jacentes qui rendent compte de ces changements: l'évolution démographique, la modification du rapport entre collectivités locales et gouvernement central, ainsi que le développement d'un partenariat public-privé pour le financement des infrastructures collectives.*

*Dans chacune de ces dynamiques, les technologies jouent un rôle clé (mobilité, domotique, télétravail, infrastructures de réseau, etc.). De fait, le Japon se montre particulièrement sensible à cette dimension des projets urbains, à tel point que le cœur du système industriel japonais est aujourd'hui positionné sur le créneau de la production des « technologies de la ville ». Mais, au-delà de la simple perspective industrielle, la ville devient surtout le terrain exploratoire pour une meilleure intégration entre recherche de base et recherche technique, et pour la valorisation des compétences des différents acteurs (laboratoires publics, entreprises et associations).*

*Ces tendances sont illustrées par la présentation détaillée de quatre exemples de programme prioritaire de recherche et développement: une initiative en matière de systèmes de transports intelligents (ITS – Intelligent Transport System), un programme de développement des technologies de l'information appliquées à la ville, un programme de développement d'énergie renouvelable basé sur l'utilisation massive de l'hydrogène (WE NET) et un programme relatif au traitement de l'eau (MAC 21 – Membrane Aqua Century 21).*

**CERTU,** *Dessiner les possibles: hypothèses, projections et inflexions*, actes du séminaire de l'observation urbaine, 20 octobre 2005, Lyon, CERTU, 2006, 64 p.

*Pour la troisième année consécutive, le CERTU, la FNAU et l'INSEE ont organisé leur séminaire de l'observation urbaine le 20 octobre 2005 à l'IGN. Ce séminaire a porté sur le thème « Dessiner les possibles: hypothèses, projections et inflexions ». Des outils de prévision, de modélisation, y ont été présentés, avec leur implication dans les projets de territoire ou les démarches de planification en cours tels que SCOT, PLU. Les échanges ont permis de faire le point sur un certain nombre de réponses techniques, toujours plus complexes, et d'éclairer leurs propres limites. Ces actes retranscrivent les interventions et les débats qui ont suivi. Après une introduction sur le thème: « Pourquoi se poser la question de la modélisation? », neuf interventions regroupées en quatre séquences permettent de partager des savoir-faire sur les outils de prévision et de modélisation: – Les projections de population permettent-elles de prévoir les besoins en logement et en emploi? – Quels seront les prochains territoires consommés? Comment les contraintes spatiales et réglementaires influent-elles sur l'occupation future des sols? Comment mettre en évidence des développements de territoires à partir d'approches thématiques? – Quelle est l'adaptation des objectifs des collectivités territoriales à leurs capacités financières? Comment les simulations budgétaires et fiscales interviennent-elles sur leurs décisions? – Quelles sont les adaptations des territoires aux demandes des entreprises en termes de métiers? Comment dépasser l'approche quantitative et mettre en valeur le savoir « à dire d'expert »? Ce séminaire s'est conclu sur une intervention portant sur le thème: « Modélisation, interprétation, action: peut-on clarifier quelques ambiguïtés? »*

**Courson, J. de,** *L'Appétit du futur. Voyage au cœur de la prospective*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2005, 122 p.

*Dans cet essai pratique, Jacques de Courson démontre que, sur la base de quelques principes simples, la pensée du futur (ou prospective) est accessible. Il met à la disposition de chacun les outils lui permettant d'explorer lui-même, à tâtons mais avec méthode, son propre avenir, celui d'un territoire ou d'une organisation humaine qui le concerne. Des cas pratiques qu'il a étudiés et des nombreuses heures de cours qu'il a données en France et à l'étranger, l'auteur tire une certitude: la prospective est un remède au déterminisme de notre temps.*

**Donzelot, J.**, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?*, Paris, Seuil, 2006, 186 p.

*Dans cet ouvrage, l'auteur tente de comprendre comment on est arrivé à une telle crise des banlieues. Il rappelle comment les banlieues ont été conçues, dans les années 1950, lorsqu'on a voulu moderniser la société par l'urbain en construisant des grands ensembles offrant à tous, de l'ouvrier à l'ingénieur, les mêmes conditions d'hygiène et de confort. Comment ce rêve s'est effondré dans les années 1970, quand ces « cités » sont devenues synonymes de relégation des plus pauvres, le lieu qui symbolise la « mondialisation par le bas ». Comment la politique de la ville a ensuite échoué dans sa prétention à transformer cette situation. Parce qu'elle s'est plus préoccupée de transformer les lieux que d'accroître la « capacité de pouvoir » des gens dans leur vie. Parce qu'elle s'emploie vainement à imposer une mixité sur place plutôt qu'à faciliter la mobilité sociale de tous dans la ville. Parce qu'elle prend appui sur le pouvoir des élus locaux plutôt que de travailler à créer une démocratie à échelle de l'agglomération.*

**Durance, P., Godet, M., Mirénowicz, P., Pacini, V.**, « La prospective territoriale. Pour quoi faire ? Comment faire ? », *Cahiers du LIPSOR*, série « Recherche n° 7 », 2007, 142 p., Paris.

*Ce Cahier du LIPSOR a pour ambition de faire un point précis sur la prospective appliquée aux territoires et ses pratiques. Dans une première partie sont rappelés les fondements, concepts et principe de base sur lesquels repose cette « indiscipline intellectuelle » (Pierre Massé) en pleine maturation, en soulignant les apports innovants, et sans pour autant en occulter certaines des limites.*

*La deuxième partie est articulée autour de deux démarches illustrées de prospective territoriale. La première est une démarche en sept étapes, calquée sur celle de la prospective stratégique. À chacune de ces étapes sont présentés des outils, des méthodes, des savoir-faire s'y rapportant et ayant fait la preuve de leur efficacité, illustrés par des cas concrets menés sur le terrain, à différentes échelles territoriales, depuis une quinzaine d'années. La seconde démarche est illustrée par un cas exemplaire et récent de prospective stratégique participative aboutie en pays annecien.*

*Une troisième partie revient sur les principales dynamiques de changement pour les territoires identifiées par le programme d'études prospectives de la DATAR (Délégation à l'aménagement territorial et à l'action régionale), « Territoires 2020 », qui a rassemblé, entre 2001 et 2004, plus de 200 chercheurs et praticiens et dont l'évaluation a été réalisée par la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) en 2004 dans le cadre de la préparation du programme « Territoires 2030 ».*

*Enfin, une dernière partie s'attache à présenter quelques-uns des producteurs (commanditaires et consultants) de prospective territoriale qui opèrent sur le territoire national.*

**Institut d'urbanisme de Paris. Laboratoire d'observation de l'économie et des institutions locales**, *Dictionnaire prospectif des politiques d'aménagement du territoire*, Créteil, OEIL, université de Paris-XII, 2006, 70 p.

*Ce dictionnaire a pour but d'analyser les changements qui sont intervenus récemment dans les politiques d'aménagement du territoire et d'en tirer des enseignements sur les adaptations qui seront nécessaires pour affronter les défis du futur. Pour ce faire, une série de mots clés relatifs à des outils, des démarches ou des procédures de l'aménagement du territoire ont été sélectionnés. Puis, ces mots ont été définis en mettant en valeur les réalités auxquelles ils se réfèrent, les controverses qu'ils soulèvent et les enjeux auxquels ils renvoient pour les politiques d'aménagement du territoire.*

**Lemaignan, C.**, *Perspectives territoriales pour 2020*, Paris, L'Harmattan, 2002, 224 p.

*Perspectives territoriales pour 2020 est le recueil méthodologique proposé à l'élaboration du projet de territoire préalable à toute « charte » : diagnostic, prospective, orientations stratégiques, mobilisation des acteurs, évaluation... Basé sur des démarches entreprises dans plus de 25 pays, ce document s'appuie sur l'expérience de consultant de l'auteur qui depuis vingt ans œuvre pour le développement économique de plus de 20 régions. Le lecteur*

y trouvera des outils (fiches, questionnaire, séquences...) venant étayer les démarches décrites. Cet ouvrage se veut un apport aux sciences régionales à travers l'analyse des changements économiques, sociaux, institutionnels. Il s'agit notamment d'encourager l'utilisation de méthodes comparatives avant de positionner les grands enjeux des territoires pour 2020.

**Loinger, G. (dir.),** *Territoires du futur*, n° 6, Paris, mai 2007, 76 p.

Le dossier thématique central porte sur la question de la ruralité. La problématique de la ruralité est importante dans le contexte actuel, marqué par une forte diffusion urbaine autour des métropoles ou des noyaux urbains historiques, qui a pour effet de brouiller les limites entre la ville et la campagne aussi bien sur le plan des paysages que des modes de vie ou de l'activité économique. Au point que la notion de ruralité est mise en cause. La ville pénètre dans la campagne, mais en même temps la ville s'imprègne de formes qui ne sont plus exclusivement celles de la ville dense, la ville haussmannienne. Les habitants des périphéries sont aussi bien des cadres moyens recherchant des espaces différenciés et individualisés, que des employés de bureau et des ouvriers que l'équation ressources/logement contraint à accepter des distances temps croissantes par rapport aux lieux d'activités, même lorsque ceux-ci se délocalisent en périphérie, que des agriculteurs qui résistent tant bien que mal à la vague urbaine montante. Restent les campagnes profondes, éloignées des pôles d'activités et d'équipements: les habitants de ces territoires tombent dans les logiques temporelles des « Européens » qui viennent de Cardiff ou de Manchester passer un week-end dans le Limousin en prenant un « low cost » qui les conduit en moins de deux heures dans les vastes étendues du plateau de Millevaches. Le métier d'agriculteur, qui passe de celui de producteur de matières premières alimentaires de masse à celui de protecteur des paysages et de producteur de produits « bio » se métamorphose. Les agriculteurs sont de plus en plus des urbains ruraux, parfois des urbains en rupture par rapport au monde de la ville « dur », qui viennent à la campagne, ou ce qui en tient lieu, pour retrouver un mode de vie qu'ils espèrent différent, dans lequel ils pourront s'investir affectivement et humainement. La campagne éloignée des espaces urbains comme dernier avatar de la recherche d'un cadre compatible avec l'expression d'une forme de vie différente, voire utopique, propice à l'expression de niches productives alternatives? Ou bien, machine agro-industrielle qui a déjà internalisé la fin de la PAC à l'horizon 2012? Ou encore, dernier carré de support de la base industrielle non délocalisée en Chine, en Thaïlande ou au Maroc? La campagne, c'est un peu tout cela à la fois, formidable melting-pot d'une société en quête d'espace et de cadre à l'accueil de toutes les diversités possibles...

**Ogilvy, J., Smith, E.,** "Mapping public and private scenario planning: lessons from regional projects", *Development*, 12/2004, p. 67-72.

Jay Ogilvy et Erik Smith, du Global Business Network, expliquent dans cet article les différences qui existent dans l'application de la méthode des scénarios dans le cadre d'une entreprise ou d'une collectivité locale, à partir de plusieurs de leurs expériences.

La principale différence qu'ils identifient réside dans le fait qu'au sein des collectivités territoriales, contrairement au secteur privé, il n'y a pas de chaîne décisionnelle claire. Par conséquent, la commande n'est pas toujours bien définie et le travail d'élaboration des scénarios est compliqué par la multiplicité des interlocuteurs – quand il n'est pas contrarié par les querelles de chapelles... Il est également nécessaire selon eux, dans le cas d'un exercice de prospective sur une région ou une ville, de faire un travail de communication important auprès de la population.

Pour illustrer leur propos, les auteurs prennent enfin l'exemple du travail réalisé pour la California Central Valley, qui a associé de nombreux représentants de l'administration locale et de la société civile, et qui a débouché sur la construction de scénarios diffusés auprès de 700 000 personnes.

**OCDE**, *Competitive Cities in the Global Economy*, Paris, OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 2006, 446 p.

*Plus de la moitié des habitants de la zone OCDE résident dans les villes. Dans de nombreux pays, la ville principale concentre près de 50% de la production et des emplois. Si la plupart des villes enregistrent une croissance économique, un investissement étranger et une productivité du travail plus élevés que le reste du pays, elles sont aussi plus polluées, davantage en proie à la criminalité et socialement plus diversifiées. Ce nouveau rapport de l'OCDE propose des études de cas et des recommandations d'action susceptibles d'aider les villes (souvent les moteurs de l'économie nationale) à prospérer. L'ouvrage fournit également une solide base statistique sur les principales villes de la planète.*

*Le rapport passe en revue les 78 premières régions métropolitaines de la zone OCDE, de Tokyo (avec près de 35 millions d'habitants) à Auckland (1,5 million environ).*

*Les villes prospères attirent les jeunes talents très qualifiés, sont des centres propices à l'innovation et à l'entrepreneuriat, et présentent un fort intérêt pour l'implantation de sièges d'entreprise mondiaux et régionaux. La proximité des universités et des sites de recherche et de production fait que les nouveaux produits sont mis au point et commercialisés d'abord en ville. Les dépôts de brevet proviennent ainsi à plus de 80% du milieu urbain.*

*Le rapport soutient l'idée qu'il n'existe pas de politique unique pour la ville. Il propose plutôt des recommandations personnalisables selon les besoins: il faut, pour stimuler la compétitivité, adopter une vision stratégique adaptable garantissant une palette diversifiée d'activités interdépendantes, ainsi que des liaisons entre universités, chercheurs, techniciens et fabricants en termes d'information et de transport. Des villes vivables, dotées d'infrastructures de premier plan, d'espaces verts et de zones résidentielles et de projets publics en leur centre, peuvent contribuer à la réussite économique en attirant aussi bien les investisseurs étrangers que des ressources humaines très qualifiées, et le tourisme.*

*Une ville doit être compétitive et attractive, elle doit être un moteur pour l'économie régionale et mondiale. L'équilibre de ces forces est crucial pour affronter les défis auxquels sont confrontées les villes à l'heure de la mondialisation. L'OCDE veut aider les autorités publiques à créer des villes florissantes pour leurs citoyens. Car, comme l'écrivait Shakespeare: « Qu'est-ce que la cité sinon ses habitants? »*

**Parrad, F.**, *Quand les villes pensent leurs futurs*, 2001 Plus (Centre de prospective et de veille scientifique), 10/2004, 96 p.

*De plus en plus de villes européennes adoptent des démarches de prospective territoriale, à l'instar de ce que l'on observe en France. Cet intérêt croissant s'explique par la pression exercée par la mondialisation sur les grandes agglomérations et l'exigence de compétitivité qui s'impose à elles, mais aussi par une prise de conscience de l'utilité et de l'efficacité du recours à la prospective comme outil de mobilisation sur des projets et de participation du public.*

*Frédérique Parrad, chargée de dresser un panorama comparatif de ces initiatives, en a sélectionné 18 et a tenté d'en dégager une typologie. Les démarches de « développement urbain » correspondent à un renouveau des pratiques traditionnelles de planification. D'autres expériences sont inspirées du développement durable, et notamment de la mise en place d'Agendas 21 locaux. Certaines démarches s'appuient sur la volonté de développer la compétitivité économique des territoires et s'inspirent des méthodes du management. Enfin, les projets de territoire, plus ambitieux, ont pour vocation de définir une vision pour l'avenir du territoire. Ils associent généralement un large panel de participants.*

*Le problème principal rencontré par les villes qui se lancent dans ces exercices réside dans le fait qu'elles sont encore divisées en une multitude d'autorités locales. On reproche aussi souvent aux documents produits de ne pas être contraignants et d'être peu opérationnels.*

*Une analyse transversale vise à mettre en évidence des pratiques communes concernant quatre points : les méthodes prospectives utilisées, la dimension participative, les enjeux abordés et les impacts réels de ces démarches.*

*Cette analyse est suivie d'une description détaillée de deux expériences caractéristiques : la définition d'un plan stratégique de promotion de la ville à Turin, relevant de la catégorie des projets de territoire, et un exercice d'élaboration de scénarios à Édimbourg qui s'inscrit dans le cadre des démarches stratégiques de compétitivité.*

*L'étude est complétée d'un dossier qui comprend les résultats d'une enquête du CERTU (Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme) sur les besoins des collectivités locales en matière de prospective, une présentation de l'expérience lyonnaise « Millénaire 3 », qui reste la plus aboutie de prospective urbaine en France, ainsi que de l'ambitieux programme de recherche allemand « Stadt 2030 ».*

**Wachter, S.**, *La Forme et le Flux. Figures urbaines et architecturales de la mobilité*, CVPS (Centre de prospective et de veille scientifique), 03/2003, 65 p.

*L'avenir de la mobilité et celui de la ville sont intrinsèquement liés, on ne peut penser l'un sans l'autre. Les voies de transport ont souvent été à l'origine de la physionomie des villes, et ont en tout cas profondément marqué le paysage urbain. Mais les exigences de mobilité, avec les désagréments qu'elles entraînent (trafics motorisés, pollution), sont considérées à présent comme des obstacles à la transition vers la ville « durable ». L'objet de ce texte est de réaliser un tour d'horizon historique de la manière dont l'urbanisme et l'architecture ont pensé la mobilité.*

*Le modèle haussmannien, qui assujettit la forme urbaine au réseau des voies, en est une illustration exemplaire. La notion de densité, qui redevient d'actualité, a été dans le passé considérée alternativement comme ennemie ou amie de la ville. Elle est conçue de manière verticale par l'architecte Le Corbusier dans ses cités-jardins. Son confrère F.L. Wright, à l'inverse, prône la dispersion urbaine et la dédensification. Selon ce dernier, le maillage de voies rapides doit rendre possible une communication généralisée, il ne doit y avoir ni centre ni périphérie, les pôles d'activités se situant à chaque croisement d'autoroutes.*

*Serge Wachter présente ensuite les utopies futuristes de la ville qui ont fleuri dans les années 1960, utilisant largement le langage de la science-fiction.*

*Les conséquences de la montée des préoccupations écologistes sur la définition d'une forme urbaine souhaitable font l'objet de la dernière partie.*

## La collection « Travaux » de la DIACT

Avec « Travaux », la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) propose une collection destinée à diffuser et à valoriser une partie des études qu'elle lance chaque année. En publiant les contributions d'universitaires, de consultants ou de groupes de prospective qu'elle sollicite, la DIACT souhaite ainsi alimenter et éclairer les différents débats que suscite l'aménagement du territoire.

**Collectif**, Travaux, n° 3, « Les villes moyennes françaises », Paris, La Documentation française, 2007, 59 p.

*Les villes moyennes ont, en France, toujours revêtu une grande importance pour l'aménagement du territoire. Pendant les Trente Glorieuses, elles ont à la fois absorbé l'exode rural et participé au développement industriel ainsi qu'à la modernisation économique et sociale de notre pays. Elles occupent aujourd'hui une place charnière dans les stratégies migratoires et résidentielles. Mais à l'instar des autres strates de villes, elles sont confrontées au phénomène de la périurbanisation. Les nouvelles mobilités qui en découlent, notamment, imposent de redéfinir le cadre d'analyse qui leur est appliqué. Cette étude, spécialement consacrée aux aires urbaines moyennes (la strate retenue allant de 30 000 à 200 000 habitants), permet de replacer la dynamique spécifique de ces territoires dans ce nouveau contexte et de proposer des orientations pour l'action répondant aux nouveaux enjeux économiques sociaux ou culturels auxquels sont confrontés nos territoires.*



**Haas, S., Vigneron, E.**, Travaux, n° 4, « Évaluation & Territoires », Paris, La Documentation française, 2007, 103 p.

*Aujourd'hui, l'évaluation des politiques publiques progresse en France. La prise en compte des territoires en devient une dimension majeure sous l'effet conjoint de la montée en puissance des politiques contractuelles et des échanges sur l'allocation des moyens déconcentrés suscités par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cependant, la dimension territoriale de l'évaluation des politiques publiques demeure actuellement encore insuffisamment prise en compte, car trop approximative et trop faiblement outillée. L'ouvrage de Sandrine Haas et Emmanuel Vigneron, fruit du travail d'un groupe constitué par la DIACT en 2005, montre qu'une bonne évaluation de l'impact des politiques publiques sur les territoires est loin d'être hors de portée. Invitant l'ensemble des décideurs à s'engager dans de telles démarches, les auteurs relèvent que l'évaluation n'est pas faite pour les juger mais pour les aider et les éclairer dans les arbitrages que leur impose la prise en compte des territoires dans les stratégies qu'ils poursuivent. D'aspect très concret, cet ouvrage explique, en s'appuyant sur les exemples des politiques de la santé, de la compétitivité et de la ville, comment construire des indicateurs d'impact territorial et comment interpréter les données qui constituent la base de ces évaluateurs. Le choix d'échelles territoriales pertinentes pour réaliser les évaluations et recueillir ces données est, en ce domaine, l'une des clés essentielles de la réussite de ces démarches.*





**Dumont, G.-F.**, *Travaux*, n° 5, « Les métropoles régionales intermédiaires en France : quelle attractivité ? », Paris, La Documentation française, 2007, 88 p.

*En complément des travaux entrepris et publiés par la DIACT sur les villes européennes, les pôles et métropoles et les villes moyennes, l'étude confiée à Gérard-François Dumont, professeur à la Sorbonne, a pour objet de comparer l'attractivité des métropoles régionales intermédiaires. Unités urbaines comprises entre 200 000 et 500 000 habitants, elles se caractérisent par des fonctions économiques dont le niveau ne présente pas un important rayonnement transnational, mais disposent néanmoins de nombreux atouts, leur taille limitant, par exemple, les déséconomies d'agglomération. Pour garantir la pertinence de son étude, l'auteur a retenu des métropoles intermédiaires comparables, soit 7 capitales régionales : Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Montpellier, Orléans et Rennes. Leur attractivité a été comparée, entre 1990 et 1999, à partir de 7 critères relatifs à la population et à l'emploi, tant à l'échelle de l'unité urbaine qu'à celle de la ville-centre. Il en ressort une hiérarchie claire. La métropole la plus attractive à l'échelle de l'unité urbaine est Montpellier et à l'échelle de la commune-centre, Orléans. Plusieurs facteurs expliquent ce classement. Les métropoles qui ont investi dans l'innovation sont plus attractives que celles où persistent des activités industrielles traditionnelles. De même sont mieux classées celles dont l'économie est diversifiée et qui ont valorisé leurs réseaux de transport. La manière dont la métropole exerce ses fonctions de capitale régionale entre également en ligne de compte. Pour Gérard-François Dumont, cette étude constitue une première étape dans la compréhension de l'attractivité des métropoles régionales intermédiaires, maillon essentiel de l'organisation territoriale de notre pays.*



**Bontron, J.-C.**, *Travaux*, n° 6, « Les dynamiques territoriales de la construction 1990-2004 », Paris, La Documentation française, 2007, 72 p.

*Comment cerner les logiques sociales et économiques à l'œuvre sur nos territoires ? Comment évaluer l'attractivité de ces derniers ? Jean-Claude Bontron (SEGESA) tente de répondre à ces questions, de manière originale, en étudiant les dynamiques de la construction neuve en France de 1990 à 2004. Dans son ouvrage, fruit de travaux menés à la demande de la DIACT, avec le cabinet Edater, il analyse les permis de construire de logements et de locaux d'activités, avec trois zoom sur des espaces spécifiques : le littoral, la montagne et les zones de revitalisation rurale. Tout en reconnaissant les limites de cet exercice, l'auteur dégage quelques enseignements fort utiles pour imaginer le futur. Il confirme la redistribution territoriale de la population avec l'attraction renforcée du Midi méditerranéen et aquitain, du littoral Atlantique, du Sud-Ouest et des Alpes. Il relève la montée en puissance de la construction individuelle et l'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier notamment dans les zones rurales.*





N° 5 – juillet 2007

## DOSSIER

### La discrimination saisie sur le vif : le *testing*

#### ANALYSE

– *Au service de la connaissance et du droit : le testing* (Gwénaële Calvès)

#### PERSPECTIVE INTERNATIONALE

– *Situation Testing for Employment Discrimination in the United States of America* (Marc Bendick)  
– *Les tribulations du testing en Belgique* (Véronique van der Plancke)

#### POINTS DE VUE

– *Test de discrimination et preuve pénale* (Frédéric Burnier et Brigitte Pesquié)  
– *PSA Peugeot Citroën face au testing* (Daniel Bouchard)

#### DÉBAT

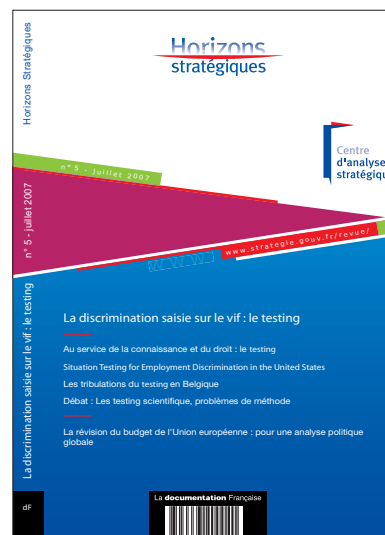
– « *Le testing scientifique, problèmes de méthode* » avec Éric Cédiey, Caroline Desprès et Yannick L'Horty

## VARIA

– *La révision du budget de l'Union européenne : pour une analyse politique globale* (Yves Bertoncini)  
– *Social Protection: Is there a Growing Intergenerational Inequity?* (Reinhold Sackmann)  
– *Vers une gestion interministérielle des sorties de conflits ?* (Niagalé Bagayoko et Christophe Cazelles)

## CHRONIQUES

– *Présentation d'un homologue étranger* (Aude Rousselot)  
– *Actualité des homologues étrangers* (Aude Rousselot)  
– *Échos (Colloques et Comptes rendus de lecture ; Analyses critiques)*  
– *Actualités du Centre d'analyse stratégique*  
– *Résumés – Summaries – Resúmenes – Zusammenfassungen*  
– *Notices bibliographiques*



[www.strategie.gouv.fr/revue/](http://www.strategie.gouv.fr/revue/)

# Horizons stratégiques

Revue trimestrielle du  
Centre d'analyse stratégique

Centre  
d'analyse  
stratégique

FONDATION ROBERT  
SCHUMAN

N° 6 – octobre 2007 – Numéro spécial  
Informer sur l'Europe en France

## DOSSIER

– Introduction : *Quelles stratégies d'information en France sur l'Europe ?*  
(Thierry Chopin et Marie-Cécile Milliat)

### DÉBAT

– avec Sylvie Goulard, Pierre Lequiller et Jean Quatremer

### FOCUS

– *Les Français et leur connaissance de l'Europe*  
(Bruno Cautrès)

– *Enseigner l'Europe ? L'expérience du manuel franco-allemand d'Histoire*  
(Étienne François)

– *La professionnalisation du travail associatif autour de l'information européenne :  
le rôle des Maisons de l'Europe*  
(Julien Weisbein)

– *L'évolution des structures d'information consacrées à l'Union européenne  
sur Internet : l'expérience d'EurActiv*  
(Nathalie Lhayani)

### PERSPECTIVES INTERNATIONALES

– *Les médias et l'Union européenne : le prisme national perdu*  
(Gerd G. Kopper)

– *Rediscovering Europe in The Netherlands: Towards Strengthened Legitimacy of Dutch EU Policy*  
(Ton van den Brink et Mendeltje van Keulen)

### ANALYSE

– *Les groupes d'intérêt, vecteurs d'information sur l'Europe ?*  
(Mathilde Durand et Hélène Jorry)

– *Europe : le devoir d'informer, le devoir de comprendre. Éléments d'une stratégie publique pour la France*  
(François-Xavier Priollaud)

– *La Présidence française et les élections européennes : de la communication institutionnelle  
à l'information politique ?*  
(Yves Bertoncini et Thierry Chopin)

## CHRONIQUES

– *Actualité des homologues étrangers* (Aude Rousselot)

– *Échos (Comptes-rendus de colloques et publications ; Analyses critiques)*

– *Actualités du Centre d'analyse stratégique*

– *Résumés – Summaries – Resúmenes – Zusammenfassungen*

– *Notices biographiques*

*Horizons stratégiques* est la revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique  
Pour télécharger ou s'abonner à *Horizons stratégiques* dans sa version électronique : [www.strategie.gouv.fr/revue/](http://www.strategie.gouv.fr/revue/)  
Pour commander ou s'abonner à *Horizons stratégiques* dans sa version papier : [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)  
Tél. : 01 40 15 70 00 – Télécopie : 01 40 15 68 00 – Prix au numéro : 10 euros – Abonnement annuel : 36 euros

