

Les acteurs publics et privés de la régulation urbaine se trouvent confrontés à une situation difficile qui tient tant aux évolutions urbaines elles-mêmes qu'aux bouleversements récents des modalités de gestion des villes. Des phénomènes très divers se conjuguent: explosion de la mobilité (sous toutes ses formes); déréglementation des réseaux de services publics ; multiplication et "déhiérarchisation" des acteurs; phénomènes d'exclusion sociale et spatiale...

L'espace urbain est marqué depuis longtemps par de multiples formes de différenciation interne. Mais il semble bien que l'on observe une radicalisation de ces processus, et que l'on puisse désormais parler d'éclatement urbain : les écarts se creusent dramatiquement, au sein des agglomérations, entre des espaces qui concentrent richesses et développement et d'autres pris dans des spirales de dévalorisation ; plus encore, les dynamiques d'évolution de ces espaces semblent de plus en plus dissociées les unes des autres.

Comment faire face à ces problèmes ? D'un côté, il semble souvent illusoire d'attendre du développement des pôles dynamiques d'une ville des effets d'entraînement spontanés sur les espaces dévalorisés ; d'un autre côté, des mesures trop particulières en faveur de ces derniers risquent de renforcer les processus d'éclatement urbain, alors même que les démarches et les instruments traditionnels sont inefficaces dans ces espaces dévalorisés. Ces difficultés ont suscité, au cours de la période récente, l'émergence de pratiques et de politiques novatrices. Mais, en dépit de ces apports, les acteurs de la ville sont aujourd'hui déstabilisés.

On assiste à l'émergence de logiques d'action "à géométrie territoriale variable", qui correspondent à la multiplication des intervenants et des échelles spatiales, et qui sont favorisées par la reconfiguration des rapports central/local et publics/privés. Ces évolutions entraînent plus de souplesse, mais aussi le brouillage ou même la perte de références communes susceptibles de guider l'action publique.

Dans ce contexte, le renouvellement des logiques et des modalités des systèmes de régulation est un enjeu-clé non seulement pour l'avenir des villes mais aussi pour celui de la société dans son ensemble. Ce renouvellement suppose une clarification des référents fondée sur une meilleure compréhension des nouveaux processus en cours.

C'est pourquoi la DAEI et la DRAST ont décidé d'organiser un séminaire dans cette perspective. Leur objectif est de susciter, ou de favoriser, une réflexion prospective sur les modalités et les systèmes de régulation économique, sociale et territoriale mieux à même de freiner ou d'enrayer les processus d'éclatement urbain.

Ce séminaire s'adresse de façon privilégiée aux divers intervenants, centraux et locaux, publics et privés, de la régulation urbaine. La réflexion sera menée à travers un dialogue associant ces intervenants et des chercheurs travaillant sur ces questions. Il comprendra huit séances thématiques, la réflexion étant alimentée, pour chacune de ces séances, par le jeu croisé de différents regards: apports, réflexions et questionnements émanant des acteurs de la régulation urbaine; informations provenant de travaux de terrain ou d'études de cas; éclairages plus distanciés et/ou synthétiques de la part de chercheurs; analyses de situations observées dans d'autres pays développés.

PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTES SÉANCES

programme

28 septembre 1995

Eclatement urbain :
quels référentiels et quels enjeux
pour la régulation urbaine ?

9 novembre 1995

De l'équipement aux services :
la régulation face à l'essor des
logiques de réseaux

18 janvier 1996

Les niveaux territoriaux de la régulation :
questions posées par l'action à "géométrie variable"

8 février 1996

Ville à péage, ville éclatée ?
Usagers, bénéficiaires, contribuables et solidarités financières dans la ville.

21 mars 1996

Nouvelles formes d'emploi et remise en cause du rapport salarial :
comment faire face aux précarisations sociales dans les espaces urbains ?

11 avril 1996

Agir en temps réel et assurer la continuité de l'action :
les temporalités de la régulation urbaine

23 mai 1996

Egalité ou équité :
Philosophie de l'action pour enrayer
les processus d'éclatement

20 juin 1996

La gouvernance urbaine :
frontières et partenariats publics/privés

La ville éclatée 1- 28 septembre 1995

éclatement urbain: quels référentiels et quels enjeux pour la régulation urbaine ?

Cette première séance permettra de préciser le champ de la réflexion collective.

L'existence de différenciations et de ségrégations au sein de l'espace urbain est un phénomène ancien. L'usage de la notion d'éclatement urbain semble faire référence à un processus nouveau par sa nature, son ampleur, et par le fait qu'il constitue aujourd'hui un enjeu central des politiques de régulation urbaine.

Au cours de la séance, nous ferons le point sur les évolutions qui ont marqué ces trente dernières années.

- . Comment ont évolué, au cours de cette période, les différenciations intra-urbaines et les référentiels permettant d'en rendre compte ?
- . Comment l'action publique s'est-elle saisie de cette notion ? Quand et comment l'a-t-elle érigée en problème, et en a-t-elle fait un enjeu central des politiques de régulation ?
- . La notion d'éclatement correspond-elle à une rupture par rapport à des phénomènes plus anciens ? Si oui, comment cette rupture est-elle qualifiée ?
- . Comment la notion d'éclatement urbain vient-elle réinterroger les enjeux et les modalités de la régulation urbaine, et de quelle manière ?

Les débats seront organisés autour des témoignages d'acteurs de la régulation urbaine, de chercheurs et d'observateurs.

L'organisation de la séance est assurée par Edmond Preteceille (Centre de Sociologie Urbaine, CNRS, IRESO, Paris).

La ville éclatée 2- 9 novembre 1995

la régulation face à l'essor des logiques de réseau

Au cours de la dernière décennie, divers facteurs, d'ailleurs interdépendants, ont bouleversé le contexte technologique, socio-économique et institutionnel dans lequel s'opère la régulation des réseaux techniques.

En premier lieu, la *déréglementation* tend à dessaisir la puissance publique de certains instruments de contrôle et d'intervention ; dans le même temps, elle influe sur le comportement des entreprises de réseau, en les amenant à accorder un poids plus important au critère économique de profit.

Deuxièmement, des *réformes institutionnelles* de fond ont été menées dans divers pays européens, dont la France. Ces réformes ont poursuivi des objectifs très différents. Ainsi, la décentralisation en France a accru les prérogatives des maires en matière de régulation économique (et notamment pour l'ensemble des secteurs de réseau), alors que la réforme réglementaire anglaise a privilégié la constitution d'instances de réglementation nationales et indépendantes de la représentation politique.

La construction de l'Union européenne participe également à la reconfiguration des architectures institutionnelles.

En troisième lieu, la *"mise en réseau" des territoires* s'accroît. Les réseaux d'entreprise modifient en profondeur les modèles d'organisation industrielle, et le sort des villes est de plus en plus sensiblement lié à leur position dans les systèmes urbains. Réseaux d'entreprises et "réseaux de villes" s'appuient de façon importante sur les réseaux de transports et de télécommunications, notamment. Les relations entre entreprises (inter)nationales et collectivités publiques territoriales revêtent dès lors une importance considérable. A l'intérieur même des villes, cette mise en réseau est potentiellement porteuse de ségrégations spatiales.

Enfin, la *diversification des entreprises* de réseau, accélérée par la déréglementation, conduit à la disparition progressive de la distinction traditionnelle entre grands réseaux et entreprises de services urbains.

Les implications de ces évolutions en termes de régulation de la "ville éclatée" sont nombreuses et complexes.

. La régulation des services de réseau implique désormais des acteurs nombreux - locaux ou nationaux (voire internationaux), privés ou publics - et met en jeu des rationalités et des référents multiples. Dans la redistribution des rôles entre acteurs traditionnels et acteurs nouveaux de la régulation des réseaux, quelles sont les modalités de gestion des disparités économiques, sociales et territoriales ?

. Quel peut être le rôle (ou les rôles) des entreprises de réseau dans la gestion de la "ville éclatée" ?

. Peut-on évaluer la probabilité et les enjeux, à court ou à moyen terme, d'une différenciation accrue des services de réseau (services sur mesure à certaines catégories d'usagers, dualisation territoriale dans l'offre des services, déperéquation...) ? Comment évaluer la "productivité sociale" des services de réseau ?

. Certains services sophistiqués, reposant de surcroît sur la participation active des utilisateurs, ne sont-ils pas susceptibles d'engendrer des exclusions par l'usage ?

Pour apporter un éclairage sur ces questions difficiles, on privilégiera au cours de la deuxième séance du séminaire une approche comparative (notamment entre pays européens).

la ville éclatée 3 - 18 janvier 1996

les niveaux territoriaux de la régulation. questions posées par l'action à géométrie variable

Quelles échelles territoriales pour quels types de régulations ? Cette question fera l'objet de la troisième séance du séminaire.

Au point de départ, un paradoxe : une ville plus éclatée, certes, socialement et institutionnellement; mais aussi, en un sens, une ville plus unifiée, où l'accroissement de la mobilité dessine des marchés du travail et de l'habitat qui englobent des étendues de plus en plus grandes, couvrent les agglomérations dans leur totalité et débordent vers leurs franges, aux frontières floues.

Les situations d'enclavement (social, économique, physique) n'en sont que plus excluantes; mais elles ne représentent qu'un des pôles d'une réalité urbaine multiple.

Les référentiels spatiaux des individus se diversifient, les situations de multi-appartenances territoriales se banalisent. Or, dans le même temps, les formes de régulation techniques et politiques restent émiettées. Elles tendent souvent à privilégier un niveau "local", supposé pertinent et proche des gens, mais parfois moins naturel qu'il ne paraît à première vue.

La multiplicité des niveaux territoriaux dans les institutions et les politiques est inévitable et saine. Mais la répartition stable des compétences par niveaux emboîtés et hiérarchisés (le modèle de "subsidiarité") ne va plus de soi. Des modes d'action à géométrie variable se multiplient, dessinant un paysage où la complexité des actions de régulation s'ajoute à la complexité des processus à réguler...

Deux risques se profilent : la difficulté croissante à gérer les problèmes d'échelle large, souvent en panne d'acteur et de décideur; le risque d'érosion des référents communs de l'action publique, alors même que le foisonnement des initiatives et la multiplication des actions augmentent les exigences de cohérence, de coordination et de légitimité.

- Qu'en est-il, dans les faits, des tendances d'unification et de segmentation des "systèmes" de l'habitat, de l'activité et des transports ?

- Comment les modes de régulation prennent-ils en compte ces tendances? Dans quelle mesure, par exemple, des interventions construites à des échelles locales participent-elles de la création ou du renforcement de spécificités et de segmentations ?

- Comment aborder les problèmes de régulation à grande échelle ?

Ces points seront débattus à partir de plusieurs entrées : une analyse factuelle des grandes tendances nationales couplant habitat, transports, activité ; l'analyse, à différentes échelles et à partir de plusieurs points de vue (élus, aménageurs, chercheurs) de plusieurs villes, agglomérations ou régions urbaines françaises.

la ville éclatée 4 - 8 février 1996

ville à péage, ville éclatée ? usagers, bénéficiaires, contribuables et solidarités financières dans la ville

Cette quatrième séance est consacrée aux aspects financiers de la régulation urbaine. Elle examine plus particulièrement les modalités de financement des équipements et des services urbains, et leur contribution éventuelle à une différenciation accrue des dynamiques d'évolution des espaces au sein des agglomérations (l' "éclatement"). On s'appuiera pour cela sur un double constat.

En premier lieu (constat d'évidence), les régimes de fiscalité locale et de tarification des services publics locaux sont historiquement caractérisés par une grande diversité. Sur un plan global, le fonctionnement des villes et la prestation de services aux citoyens sont financés pour partie par l'impôt (local ou national), et pour partie par la vente des services. Sur un plan sectoriel, certains services sont entièrement financés par les fonds publics (services administratifs, éducation, voirie urbaine...), d'autres par leur prix de vente (électricité, téléphone...), d'autres encore combinent les deux sources de financement (transports urbains notamment). De plus, les systèmes de tarification et les niveaux de prix (Cf. l'exemple de l'eau) présentent de fortes disparités d'une commune ou d'une agglomération à l'autre. A l'inverse, les pratiques de péréquation tarifaire ne prennent pas en compte la forte disparité des revenus des ménages. La variété des régimes fiscaux (territorialité, assiette, taux...) est, quant à elle, proverbiale. La taxe professionnelle, la dotation globale de fonctionnement, l'impôt foncier obéissent à des règles spécifiques, et sont complétés par de nombreux mécanismes d'incitation ou d'exemption fiscales.

En second lieu (constat d'évolution), la question de savoir qui doit "payer la ville" est présentée de plus en plus fréquemment comme l'une des plus pressantes de la régulation urbaine. Crise des finances publiques aidant, l'"usager" est fréquemment désigné comme devant se substituer au "contribuable" pour assurer le financement des équipements et des services nécessaires au fonctionnement urbain. La "ville à péage" se profile. Mais l'opposition contribuables-usagers qui sous-tend ce débat est trop simplificatrice. Elle ignore notamment la catégorie intermédiaire des "bénéficiaires" des équipements ou services collectifs, ensemble plus large que les seuls usagers et également distinct des contribuables (tous les citoyens ne sont pas concernés, ou concernés dans une même mesure, par un équipement donné).

Trois facteurs apparaissent donc importants : la disparité des régimes fiscaux existants, la diversité des politiques tarifaires mises en oeuvre et l'extension de la notion d'usager à de nouveaux équipements et services. Les effets individuels de chacun de ces facteurs sur la répartition inter et intra-urbaine des ressources et sur le fonctionnement des villes sont difficiles à cerner, comme, *a fortiori*, leurs effets cumulés sur la régulation urbaine, et leur contribution éventuelle à l' "éclatement".

Pour tenter une mise en perspective de ces différentes questions, on privilégiera trois entrées :

. la fiscalité locale, et ses effets sur les dynamiques et les régulations urbaines (Cf. notamment les effets de la taxe professionnelle);

. la tarification de l'usage, ses objectifs (efficacité, équité, rétribution du fournisseur), son extension à de nouveaux services, ses difficultés à refléter l'ensemble des effets (notamment externes) des équipements et services collectifs ; l'interférence de ces différents aspects avec les enjeux de cohérence et de solidarité au sein des agglomérations ;

. le degré d'articulation entre les niveaux de solidarité économique et sociale, les territoires institutionnels de gestion des agglomérations et les territoires fonctionnels d'organisation des services urbains.

La ville éclatée 5 - 21 mars 1996

Nouvelles formes d'emploi et remise en cause du rapport salarial. Comment faire face aux précarisations sociales dans les espaces urbains ?

L'objet de cette cinquième séance est de réfléchir aux questions que posent aux politiques de régulation urbaines et territoriales les transformations de l'emploi et, plus généralement, ce qu'on peut appeler l'éclatement du rapport salarial.

On assiste depuis maintenant plus de deux décennies à une sorte de balkanisation des rapports à l'emploi : mouvements d'extermalisation de la part des entreprises qui éclatent les collectifs juridiques de travail; exigences accrues de flexibilité qui se jouent tant au sein des entreprises (restructurations, polyvalence, mutations, variabilité des horaires et de la durée du travail...) que sur le marché du travail (flexibilité et licenciements, recours à l'interim, croissance des embauches ne se faisant pas sur CDI); multiplication nouvelles formes "particulières" d'emploi par rapport au contrat de travail "classique" (intérim; formes précaires d'emploi à travers les CDD ou diverses formes de contrat pour jeunes; travail à temps partiel plus souvent imposé que choisi...) - multiplication dans laquelle, d'ailleurs, les politiques publiques ont leur part (cf. la diversification croissante de mesures spécifiques pour des catégories de populations ciblées : CIE, CES, chômeurs de longue durée, FNE, etc.); développement, enfin, de formes de travail hors de tout contrat légal de travail (du travail au noir à l'économie informelle en passant par l'économie de la drogue...). En outre, cette balkanisation des formes d'emploi s'accompagne d'une remise en cause des garanties et des droits collectifs qui avaient été peut à peu attachés au rapport salarial (négociations collectives, droit du travail, protection sociale...), remise en cause qui atteint les fondements de la citoyenneté et de l'intégration sociale.

Cette évolution ne doit pas être lue comme un simple "effet de la crise" mais comme une transformation d'ensemble des formes et des modes de régulation sociale; elle se traduit à la fois par un affaiblissement des formes d'encadrements collectifs, une diversification et une individualisation des trajectoires professionnelles et des rythmes de travail, la multiplication de phénomènes de ruptures dans les trajectoires, la remise en cause de la continuité du rapport à l'emploi et/ou à l'employeur. On peut parler d'une sorte de déstabilisation générale des rapports au travail qui se manifeste aussi par la multiplication de situations de précarisation ou de "désaffiliation" dont la notion d'exclusion est incapable de rendre compte. En cette diversité elle même interdit, en termes spatiaux, de restreindre la question à celle des "quartiers sensibles" ou des zones DSQ, en glissant trop rapidement de la question sociale formulée en termes d'exclusion sociale à la question urbaine (les quartiers de l'exil ou de l'exclusion comme seule façon de se représenter l'éclatement urbain).

Par rapport à ces quelques constats de départ, la journée sera organisée autour de deux grands ordres d'interrogations.

Un premier ensemble d'interrogations concerne l'appréciation de cet éclatement du rapport salarial. Comment saisir ces mouvements d'individualisation et d'éclatement des trajectoires professionnelles et des rythmes de travail et leurs effets en termes de temps sociaux et de rapports au travail et à l'emploi. Comment se recomposent ces rapports dans une situation où la mobilité professionnelle est croissante, tandis que la mobilité sociale apparaît bloquée? Quel rôle y jouent, du fait de leurs transformations organisationnelles, les politiques et les stratégies des entreprises et quelles sont sur ce point les grandes tendances des années à venir. Comment peut-on lire cet éclatement en termes urbaines ou spatiaux, dès lors que l'on ne se limite pas à la question des quartiers sensibles.?

Le second ensemble d'interrogations concerne les politiques et plus précisément les politiques territorialisées (au sens d'une politique qui s'applique localement à un territoire) et territoriales (au sens d'une politique qui mobilise pour l'essentiel les ressources locales pour traiter in situ un problème) d'emploi et/ou d'insertion (emplois de proximité, régie de quartier, zone franche...). Quels types d'emploi sont créés, avec quelle forme de reconnaissance sociale et de garantie institutionnelle? Quel type d'intégration et de citoyenneté sociale ces politiques sont-elles susceptibles de créer? Quels rapports entretiennent intégration sociale et intégration politique et de quel type d'intégration sont porteuses les actions fondées sur le développement de la sociabilité interindividuelle ou communautaire : l'intégration sociale est-elle possible si tout est renvoyé "à la société civile"? Plus généralement, comment recréer, au travers des politiques, un équivalent de l'association entre droits des travailleurs et citoyenneté qui s'était peu à peu construite dans la société salariale? Quelles peuvent être les échelles spatiales pertinentes d'intervention par rapport à cette question (politique des quartiers, politiques de la ville...) - étant souligné que cette question, loin d'être seulement technique, renvoie aux échelles possibles de construction d'un projet politique susceptible de susciter de la cohésion sociale et que, à cet égard (comme à beaucoup d'autres), il n'y a certainement pas une bonne échelle en soi.

La ville éclatée 6 - 11 avril 1996

Agir en temps réel et assurer la continuité de l'action : les temporalités de la régulation urbaine

Les instances en charge de la régulation urbaine sont confrontées à des temporalités multiples. La ville, en effet, est le lieu par excellence d'articulation et de combinaison des temporalités les plus diverses de l'économie et de la société. Foyer événementiel, accélérateur des flux de tous ordres, elle est aussi le lieu d'accumulation des systèmes matériels les plus durables, la matrice des processus de reproduction sociale de longue durée.

Par ailleurs, ces instances elles-mêmes sont prises dans des temporalités diverses et guère toujours concordantes : annualité budgétaire, scansion du calendrier électoral, durée de réalisation des opérations, temps long de gestion et de renouvellement des infrastructures et des aménagements urbains...

Enfin, des transformations récentes viennent interroger, voire remettre en cause la pertinence des cadres et des catégories temporelles qui gouvernaient la régulation urbaine. La diversification et la désynchronisation des rythmes de travail, de loisirs et de consommation des citoyens ont ainsi des répercussions profondes sur l'usage des équipements et, plus généralement, sur le "profil temporel" des villes. Ces évolutions viennent remettre en cause des outils et des concepts restant en grande partie calés sur des schémas traditionnels des horloges urbaines et incomparablement plus attentifs aux paramètres de l'espace qu'aux paramètres de temps. Sur un autre plan, on assiste à une remise en question de la représentation séquentielle et linéaire du temps et, corrélativement, des mécanismes d'anticipation, alors même que l'émergence de préoccupations de très long terme appelle une représentation du temps permettant précisément la prévision et l'anticipation.

Parmi ces multiples facettes, on privilégiera des approches permettant d'éclairer la diversité des temporalités des différents acteurs participant de l'aménagement et les relations entre ces temporalités décisionnelles et le temps long des infrastructures et des aménagements urbains.

Ces questions seront abordées à partir des aspects suivants :

- la crise des mécanismes traditionnels d'anticipation, de financement et de gestion du risque de "l'aménagement" ;
- la crise générale de prévisibilité des activités économiques et ses conséquences sur les ressources locales, fiscales en particulier;
- la montée de préoccupations relatives au très long terme (patrimoine, développement durable) qui sortent du champ du "calcul économique" traditionnel et introduisent, plus ou moins subrepticement, de nouveaux paradigmes.

La ville éclatée 7 - 23 mai 1996

Les modèles de l'action publique :
le débat universalisme/particularisme/communautarisme et le débat égalité/équité

La question de l'intégration est aujourd'hui au coeur de nombre de débats politiques et idéologiques, à la fois parce qu'il apparaît que la "machine" sociale à intégrer (et notamment les grandes institutions par lesquelles s'opérait cette intégration : le travail et la salariat, l'école, la famille, la nation) fonctionne mal (ou s'est peut-être même transformée en "machine à exclure") et parce que, face à cette situation, des interrogations multiples se font jour sur le modèle d'intégration à la française (le modèle 'républicain') - la notion de modèle étant ici entendue comme un ensemble de valeurs et de règles suffisamment partagés dans la société pour informer et légitimer l'action publique.

Ainsi, même s'il n'est certainement pas possible de parler en France de modèle communautaire, on voit émerger, de façon croissante, des références à une société multi-culturelle ou pluri-éthnique comme avenir à la fois probable et souhaitable - et qui devrait donc être encouragé par l'action publique au lieu que celle-ci s'épuise en vain à maintenir au nom d'une conception abstraite du citoyen, un universalisme républicain, qui lamine les différences au lieu de les reconnaître. Sur un autre plan, relatif à la justice, les récents débats égalité/équité traduisent, eux aussi, des interrogations relatives à l'action publique et aux règles qui doivent la gouverner, en particulier du fait des effets pervers d'une égalité formelle qui peut se transformer en inégalité réelle.

La ville est au coeur de ces débats. Si l'existence d'hétérogénéités dans les villes est ancienne, il semble bien qu'aujourd'hui on observe une radicalisation des écarts et la concentration, dans certains espaces dégradés et coupés physiquement du reste de la ville, de populations qui cumulent tous les handicaps et toutes les exclusions - ce constat entraînant souvent l'établissement d'une sorte d'équivalence entre crise de l'intégration (l'exclusion) et problèmes des "quartiers", ainsi qu'une mise en forme de la question sociale comme question urbaine. Corrélativement, la politique de la ville au sens large telle qu'elle se développe depuis plusieurs années, apparaît comme l'un des lieux privilégiés de développement de pratiques publiques, nationales ou locales, porteuses implicitement ou explicitement de modes d'intégration qui ne se laissent pas enfermer dans le modèle républicain: production de zones particulières objets de traitement ou d'avantages spécifiques (ZEP, DSQ, zones franches...), développement d'actions culturelles sur base ethnique ou religieuse, actions sous-tendues par une perspective communautaire sur la base du quartier...

En même temps, la façon dont la question de l'intégration est construite comme enjeu urbain objet de politiques n'est pas sans ambiguïtés. La question de l'intégration/exclusion y est définie comme un problème spécifiques de certaines catégories de populations et/ou d'espaces (les "jeunes", les "immigrés", les "chômeurs de longue durée", les "quartiers sensibles", "les banlieues") - catégories souvent construites par l'action publique elle-même -, comme si tout le

reste de la société (ou de la ville) fonctionnait selon les modèles traditionnels d'intégration et sans prendre en compte certaines dimensions structurelles des évolutions actuelles (développement de l'individualisme, éclatement spatial des pratiques, transformations des trajectoires professionnelles et des rapports à l'emploi, désynchronisation des rythmes de vie...). On peut s'interroger sur l'émergence dans les politiques de nouveaux "modèles" d'intégration (allant vers le communautarisme sur base territoriale, religieuse ou ethnique) dès lors qu'ils ne sont pensés que pour "les exclus" et ne prennent pas en compte les évolutions structurelles de la société dans son ensemble.

Par rapport à ce cadre général de réflexion, la journée sera organisée autour des trois grandes questions suivantes :

- Comment le débat actuel sur le modèle d'intégration à la française est-il construit en France dans ses rapports avec la question urbaine ? Que nous apprend l'analyse de la situation d'autre pays, notamment ceux qui, historiquement, se réfèrent à un modèle communautaire ?

- Comment la référence à des modèles s'est inscrite dans des politiques concrètes liées à la ville (logement, politique de transport, politique de la ville...) et peut-on interpréter les évolutions récentes de ces politiques par une remise en cause des référents anciens ? En d'autres termes, quels sont les rapports entre ces modèles et les débats auxquels ils donnent lieu, la définition des politiques qu'ils inspirent et les pratiques effectivement mises en oeuvre et instrumentées qu'ils suscitent ?

- Comment dans les politiques de discriminations positives (au sens large) sont définies les catégories d'espace et/ou de population qui en sont l'objet et quels peuvent en être les effets à la fois sociaux et spatiaux en termes d'intégration/éclatement ou exclusion ?

La Ville éclatée 8 - 20 juin 1996

La gouvernance urbaine, frontières et partenariats publics/privés

Depuis plusieurs années, de nouvelles façons d'envisager l'action politique et l'action publique de façon générale, mais aussi l'action en matière d'aménagement et d'organisation urbaine, ont émergé. Le recours à la notion de partenariat et, plus récemment, à celle de gouvernance traduisent ces inflexions, en même temps qu'un indéniable flou.

Schématiquement, on pourrait dire qu'à travers ces notions sont mises en avant trois choses d'ordres différents, bien que reliées:

- une transformation des systèmes d'acteurs intervenant dans l'organisation et l'aménagement urbains et des relations entre eux : transformations du système d'acteurs publics institutionnalisés avec la décentralisation, mais qui avait émergé avant et qui signifie aussi une transformation des formes de légitimation de l'action publique (pour dire vite: le local ou le particulier, et pas seulement l'intérêt général); l'émergence de nouvelles articulations du privé et du public, elle-même liée à la sollicitation croissante du privé dans l'organisation, le financement et la mise en oeuvre de politiques publiques (c'est surtout à ce propos qu'a été développée la notion de partenariat); une transformation (ou le souci d'une transformation) des rapports entre le politique et la société civile au sens large selon d'autres modalités que l'orientation "participation" des années 70;

- une transformation dans la façon d'élaborer et de conduire les politiques publiques (cf. la notion de planification stratégique), qui met surtout l'accent sur les modalités de négociation et d'élaboration d'accords, de consensus ou de compromis, plutôt que sur l'attente ou l'atteinte d'un résultat final préétabli, et dans la quelle la notion de projet devient centrale par rapport à celle de planification; les modes de faire deviennent essentiels et on pourrait dire qu'on passe d'une rationalité substantielle à une rationalité procédurale;

- une transformation des modes de légitimation de l'action publique elle-même, de ses finalités et de ses objectifs : montée des références au local et au particulier dans l'action publique, en liaison notamment avec la décentralisation, et corrélativement interrogations sur la notion d'intérêt général ; interrogations sur la notion d'égalité, sur la capacité et la pertinence de définir des objectifs à l'avance etc.

Toutes ces évolutions ne vont pas sans soulever un certain nombre de questions, qui concernent tant les systèmes d'acteurs que les modalités et les finalités de l'action. Ces questions constitueront les axes de réflexion de la journée.

Qu'en est-il au-delà des mots et des modes ? Quelles réalités concrètes, pratiques, recouvrent ces notions ? Qui sont les acteurs engagés et dans quels rapports entre eux ? Quelles difficultés rencontre la construction réelle d'autres pratiques (cf. la séance d'avril du séminaire, où nombre de difficultés à propos du partenariat public/ privé ont été évoquées) ? Dans la notion de partenariat, on considère, au moins implicitement, que tous les partenaires sont égaux en droit, même s'ils n'interviennent pas de la même façon. Mais au-delà de cette vision quelque peu angélique, qu'en est-il de rapport de forces, de pouvoir de domination ?

A quelles échelles spatiales ou territoriales se construisent ces partenariats ou se définissent des gouvernances, et dans quels rapports avec l'organisation urbaine ? Quels effets sur l'organisation urbaine (et l'éclatement) ?

D'une certaine façon, on pourrait dire que l'abandon d'une notion d'intérêt général prédéfinie (ou de la notion d'optimum dans l'urbanisme opérationnel) permet de réouvrir le débat démocratique sur les fins. En même temps, on peut se demander si une façon trop appuyée d'insister sur les modes de négociation et de délibération dans la construction du projet et sa réalisation (le projet-processus) ne constitue pas aujourd'hui un autre moyen d'éluder ce débat (au nom de ce qui est possible dans l'immédiat ou du compromis) . Comment sont débattues les finalités et qui en sont les garants ?

COMPTES RENDUS DES DIFFÉRENTES SÉANCES

La ville éclatée 1 - 28 septembre 1995

éclatement urbain: quels référentiels et quels enjeux pour la régulation urbaine ?

Avertissement.

Ce document rend compte de trois interventions de la séance du 28 septembre, celles de Jacques Marsaud (Secrétaire général de la Ville de Saint-Denis), de Chris Hamnet (Professeur au King's College de l'université de Londres), et de Frédéric Moret (Maître de conférences à l'Université de Marne-la-Vallée). L'intervention d'Alain Chenu (Professeur à l'Université de Saint Quentin en Yvelines) reposait sur de nombreux tableaux statistiques, et ne se prête donc pas à un compte rendu littéral. Enfin, Edmond Preteceille rédigera lui-même le texte correspondant à son intervention; ce document sera alors diffusé aux participants. Ces comptes-rendus d'interventions sont complétés par un texte de Nicole May (LATTIS), qui développe certaines des pistes de réflexion qui sont apparues lors de nos débats.

*Jacques MARSAUD, Secrétaire Général de la Ville de Saint-Denis**

Jacques Marsaud rappelle, en préalable, que la ville de Saint-Denis est ancienne et qu'elle a existé en tant que ville historique artisanale et commerçante avant d'être englobée dans la banlieue à la fin du 19ème siècle, quand la ville est devenue industrielle et ouvrière. Cette histoire explique certains contrastes de la ville : les Francs-Moisins, mais aussi la Légion d'Honneur...

Il précise, second préalable, que son propos concerne la commune de Saint-Denis et non l'agglomération parisienne - même si, comme on le verra, certaines actions se développent en coopération à une échelle plus large.

La première partie de son intervention expose les différentes dimensions auxquelles renvoie, pour la ville de Saint-Denis, la notion de ville éclatée et la seconde présente, par rapport à cette situation, les principaux traits de la politique municipale.

1- Les différentes dimensions de l'éclatement dans la ville de Saint-Denis

Jacques Marsaud présente successivement cinq dimensions de l'éclatement.

a. L'éclatement spatial qui renvoie au fait que l'espace des pratiques des habitants s'ouvre (en termes de travail, de courses, de loisirs) par rapport aux frontières communales. Cet éclatement spatial renvoie à plusieurs aspects :

- la construction des grands centres commerciaux périphériques et, corrélativement, la dégradation du petit commerce du centre (notamment alimentaire) qui jouait aussi un rôle de lien social;

- la disparition d'équipements privés de loisirs (en 15 ans toutes les salles privées de cinéma de la commune ont disparu);

- le développement des migrations alternantes : sur les 38 000 actifs ayant un emploi résidant dans la commune, seuls 10 000 travaillent à Saint-Denis, 28 000 travaillant en dehors; par contre, 36 000 actifs non résidents viennent chaque jour travailler à Saint-Denis. Cet écart, lié au fait que le potentiel d'emploi de la ville renvoie à des qualifications qui ne correspondent pas à celles des habitants, est très difficile à réduire. Les effets de l'action volontariste de la municipalité sur ce point (via la formation professionnelle ou pour favoriser l'implantation d'activité avec des qualifications qui correspondent mieux à celles de la main d'oeuvre) sont limités.

* Les comptes-rendus intègrent les précisions apportées par les intervenants au cours du débat.

Tout ceci entraîne des phénomènes de dissociation des moments de vie et de rencontre et renforce les phénomènes de dissolution du lien social et des liens collectifs (par exemple, si on travaille hors de sa ville, on a des liens avec le syndicat d'une autre ville où on n'habite pas).

b. L'éclatement "civique" qui renvoie à la baisse d'influence et de représentativité des syndicats ouvriers et des partis politiques lesquels, il y a encore 20 ans, structuraient fortement la communauté, la vie sociale et les quartiers. Ceci se traduit de façon très nette en termes de participation électorale : sur 91 000 habitants, on recense 40 000 inscrits sur les listes électorales et, depuis les 5 ou 6 dernières élections, rarement plus de 50% de ces inscrits votent (aux Législatives de 1993, on peut estimer que seulement 32% de la population en âge de voter a participé au vote).

c. L'éclatement du salariat traditionnel : le monde du travail est de plus en plus émietté avec le chômage (17% de la population active), la multiplication des situations professionnelles précaires (30%) et des formes d'exclusion (13% de la population active bénéficie de l'aide légale et 7% du RMI).

d. L'éclatement social au sens de l'éclatement des situations sociales dans la ville. D'un côté, il y a des quartiers périphériques (dont les Francs-Moisins, mais pas seulement) de plus en plus pauvres et qu'on a de plus en plus de mal à rééquilibrer (il y a actuellement 4 500 demandes de logement en attente sur la commune et plusieurs centaines de logements vacants aux Francs-Moisins ; mais on hésite à les attribuer à ceux des demandeurs qui acceptent d'aller aux Francs-Moisins car on craint que cela contribue à la dégradation de la cité; et ceux dont on aimerait qu'ils y aillent pour rééquilibrer la cité le refusent). D'un autre côté, on développe des objectifs et des grands projets (Festival de musique de Saint-Denis; mise en valeur du patrimoine historique et "mise en tourisme" de la ville; Grand Stade et tout ce qui y est lié, aussi en termes d'image de la ville) qui, alors qu'ils sont essentiels pour l'avenir de la ville, se trouvent en décalage avec la situation sociale de la population - et celle-ci peut considérer que ces projets ne sont pas pour elle.

On rencontre d'ailleurs des difficultés, par rapport à ces objectifs d'avenir, pour attirer et fixer dans la ville les "couches intermédiaires". On constate dans la ville une mobilité importante, notamment de la part de la population jeune : la ville apparaît de plus en plus comme un lieu éclaté de passage, ce qui contribue à la déstructuration sociale. Ainsi, on assiste depuis 10 ou 15 ans à un départ accéléré de la population, surtout jeune, anciennement installée à Saint-Denis et donc structurante de la ville : 33% de la population résidente en 1990 n'habitait pas Saint-Denis en 1982 mais, pour les jeunes de 25-29 ans, c'est 57% , ce qui signifie que plus de la moitié de cette population n'a pas grandi à Saint-Denis et constitue un élément supplémentaire d'éclatement.

Il existe aussi une population immigrée, bien évidemment importante, pauvre et peu qualifiée, mais surtout de plus en plus hétérogène : on dénombre souvent dans les classes des écoles de Saint-Denis plus 15 ou 20 nationalités différentes. Le fait que cette population soit hétérogène, avec des communautés qui communiquent assez peu entre elles, renforce un éclatement communautaire et les difficultés d'intégration.

e. L'éclatement urbain, au sens morphologique, du fait notamment des coupures autoroutières et de la façon, pour le moins brutale, dont elles ont été réalisées : quartier de la Plaine Saint-Denis massacré par la A1; entrée de la ville par la porte de Paris rasée pour y faire gare routière et échangeur; A 86 qui écartèle la ville dans l'autre sens... Cet état des lieux est le signe du mépris des grands aménageurs publics et de certains politiques (on n'a pas traité Saint-Denis comme Saint-Cloud). Tout ceci se traduit, en outre, par une dégradation de l'espace public qui participe de l'éclatement urbain et de l'éclatement de la ville.

Tous ces éléments ne sont pas nouveaux, mais ils ont eu tendance à s'aggraver ces dernières années - et la politique municipale a, elle aussi, évolué. Face à cette ville éclatée, l'objectif principal de la politique municipale est de mettre en cohérence, autant que possible, la ville.

2- L'évolution des politiques municipales par rapport à cette situation.

C'est sans doute vers le début des années 1980 que la politique municipale a vraiment commencé à basculer, face à une situation qui avait déjà elle-même basculé.

a. Dans les années 1950, 1960 et 1970, l'enjeu essentiel de la politique municipale était de conforter la population ouvrière et employée de la ville et d'améliorer ses conditions de vie.

Par rapport à cet enjeu, le premier axe était de maintenir et d'améliorer le patrimoine industriel de la ville : l'action principale en matière de développement économique était alors de soutenir les luttes pour défendre l'industrie et empêcher les fermetures.

Parallèlement, la politique municipale se développait dans les domaines suivants:

- des actions importantes pour la construction de logements sociaux afin de loger dans la ville la population qui y travaillait; à l'époque, les grands ensembles accueillait majoritairement des gens qui travaillaient à Saint-Denis et il ne faut pas oublier que les grands ensembles, considérés aujourd'hui comme une erreur, n'en étaient pas une à l'époque et ont représenté, pour les gens qui travaillaient à Saint-Denis, une amélioration très importante de leurs conditions de logement ;

- des actions pour la réalisation d'équipements publics (santé, petite enfance, loisirs...);

- un soutien aux actions syndicales (notamment contre les fermetures) ;

- une politique culturelle ambitieuse dès le début des années 70 (par exemple le Festival) pour permettre l'accès des couches populaires à la culture et pour illustrer l'alliance classe ouvrière/intellectuels.

Tout ceci se faisait à travers une très forte imbrication municipalité/PCF/CGT et dans un contexte de lutte de classes. Toutes ces actions étaient, dans le contexte économique et social de l'époque, fortement constitutives de cohésion sociale et je ne pense pas que l'on puisse parler à cette époque de ville éclatée : si on peut déjà en parler, il faut avoir une vision au niveau de l'agglomération.

b. La crise économique, les mutations sociales et démographiques, les bouleversements urbains, la crise des organisations politiques vont profondément bouleverser les règles du jeu et la situation de la ville et conduire à une profonde transformation de la politique municipale. D'une façon générale, on peut dire que la politique des années 50 à 70 tendait à permettre à une population ayant une cohésion assez forte "l'accès à" (la culture, un logement de qualité, des services, etc.) alors qu'aujourd'hui, le but n'est plus de donner "l'accès à" mais "du contenu à".

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut caractériser quelques grandes tendances de la politique municipale qui visent à limiter les effets de la ville éclatée et à recréer du lien social.

Les démarches quartier : c'est la structuration de la ville en 13 quartiers (avec des débats non achevés sur les limites de ces quartiers) qui correspondent en gros à des ensembles urbains sociologiques et historiques relativement homogènes; la municipalité délègue pour chacun de ces quartiers un maire adjoint et un secrétaire général adjoint qui vont s'entourer d'un chargé de mission et, petit à petit, d'une équipe de quartier (cf. les équipes de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale); puis, se crée autour de cette équipe un conseil informel, d'abord avec les institutionnels du quartier (directeur d'école, assistante sociale, îlotier...), ensuite avec les responsables d'associations, puis, petit à petit, avec tout citoyen intéressé par la vie du quartier. Ces conseils informels de quartier ne sont pas élus mais à géométrie variable. Le conseil municipal vient de les ériger en comité consultatif. L'objectif de cette démarche est de permettre aux différentes institutions d'intervenir le plus efficacement et le plus globalement possible sur le quartier, en interaction étroite avec les citoyens et en les mobilisant. C'est la recherche de plus de cohésion sociale et de plus de cohérence dans l'intervention des différents

services publics et dans les relations municipalité/institutions/population. On peut se demander si l'émergence de ces politiques, que l'on retrouve dans la plupart des villes ouvrières, ne vient pas prendre la place laissée vide par les paroisses ou les cellules du P.C.

Il est vrai que la démarche quartier peut apparaître contradictoire par rapport à l'éclatement spatial des pratiques évoqué plus haut et qu'elle est organisée à partir de la seule réalité que l'on maîtrise, c'est-à-dire l'habitat. Mais c'est aussi l'intérêt de la démarche : on trouve le soir dans les réunions à la fois les quelques personnes qui travaillent sur place, des retraités mais aussi ceux qui reviennent de leur travail ailleurs, par exemple à Paris, et qui ont une autre vue des choses. En fait, on n'a pas pris le quartier comme un lieu d'équilibre habitat/travail/courses mais comme le lieu de vie.

L'évolution des rapports public/privé : alors que ceux-ci étaient marqués, il y a encore 15 ans, par le concept de lutte de classes, on se rapproche aujourd'hui de l'entreprise et du privé avec la recherche de partenariats, afin de dégager une vision commune entre les différents acteurs qui interviennent sur le territoire (pour le développement, l'emploi, l'insertion) et de trouver ensemble des modes de gestion des contradictions. L'Association Saint-Denis Promotion est le plus bel exemple de cette démarche : au départ, cette association est née de la volonté de la ville et de 6 ou 7 grandes entreprises de Saint-Denis (EDF, GDF, Siemens, Panasonic...) de mettre en commun leurs réflexions et leurs moyens pour contribuer au changement d'image de la ville : on s'était aperçu que tant la ville que ces entreprises développaient, chacune de leur côté, ce type de campagne de communication pour faire évoluer l'image de la ville. Très vite, cette association est devenue autre chose, notamment avec l'arrivée du Grand Stade : c'est devenu non seulement un moyen de promotion de la ville mais aussi, pour les entreprises locales, un moyen de revendiquer une "part du gâteau" dans les différents grands chantiers liés au Grand Stade. Du coup, l'Association s'est repositionnée ; aujourd'hui, l'Association, c'est 120 entreprises de la ville avec comme président le Maire; elle a élaboré une charte revendicative pour l'emploi s'adressant à l'État et aux grands maîtres d'ouvrage, demandant que les grands chantiers profitent à l'emploi local et s'engageant à créer des emplois en fonction du volume des parts de marché obtenues sur les chantiers. Alors qu'il y a 20 ans, les organisations salariales constituaient le principal groupe de pression pour la municipalité, aujourd'hui, ces organisations ont pratiquement disparu des grands enjeux et le partenaire principal de la municipalité est l'organisation patronale locale, ce qui est tout à fait illustratif de l'évolution des relations public/privé.

La recherche des partenariats les plus larges : région, département, État... Il y a une volonté de travailler et de trouver de nouveaux modes de collaboration avec l'État, mais on rencontre de réelles difficultés : il y a un choc entre la culture de la décentralisation et la culture étatique. On en trouve un exemple dans le débat actuel à propos de la place de l'État, actuellement actionnaire minoritaire dans la SEM intercommunale "Plaine-Développement", dans l'aménagement de la Plaine-Saint-Denis : face à la proposition des maires de Saint-Denis et Aubervilliers de revoir les règles du jeu, d'avoir un capital équivalent et de créer une SEM à parité Etat-villes co-présidée par les deux, la seule proposition de l'État est de faire un EPA type ville nouvelle, c'est-à-dire sous son contrôle...

Dans cette recherche de partenariats plus larges, il y a aussi la coopération intercommunale et des débuts de réflexion sur la notion de bassin d'emploi pour réfléchir sur le développement local. Pour la Plaine-Saint-Denis, territoire intercommunal, on travaille déjà avec Saint-Ouen, Aubervilliers et le Département. Mais on essaie aussi de réfléchir plus largement à un bassin d'emploi qui inclut les arrondissements du nord de Paris et aille jusqu'à Sarcelles, voire au-delà : d'ailleurs, la charte pour l'emploi des grands chantiers s'est bâtie autour de cela, avec aussi la création d'un GIP qui regroupe l'Etat et les maires d'une quinzaine de communes pour réfléchir ensemble au développement d'un bassin d'emploi hors des frontières communales.

Il existe une contradiction entre ces formes de coopérations, intercommunales ou plus larges, et la décentralisation. Il est indéniable que les problèmes que l'on a à gérer demandent des solutions lourdes qui dépassent la commune. C'est par exemple la nécessité d'avoir une politique nationale d'aménagement du territoire sur les problèmes de réduction de la ségrégation sociale entre communes (Saint-Denis/Neuilly pour dire vite). Mais une partie de

la réponse consiste aussi à faire revivre une citoyenneté et donc à développer des politiques sur la base de la démocratie locale (cf. les démarches quartiers). D'un côté, donc, on ressent la nécessité d'avoir des centres de décision au plus près des problèmes qui se posent et en relation très étroite avec la population, car c'est une condition pour bien poser les problèmes et prendre les bonnes décisions. D'un autre côté, on ressent la nécessité d'avoir une vue plus globale, au niveau de l'aménagement du territoire et d'une certaine intercommunalité. Et c'est ce qu'on fait pour la Plaine-Saint-Denis depuis 9 ans avec Aubervilliers - étant souligné que cela reste très difficile car, même si les deux maires sont proches, les deux villes n'ont ni la même histoire, ni la même culture et ces différences sont aussi riches de potentiel. C'est aussi ce qu'on a fait avec le GIP bassin d'emploi, même si le Préfet nous a un peu forcé la main. En fait, le problème c'est de faire en sorte que les actions intercommunales n'éloignent pas les centres de décision du citoyen; or, parce que les structures intercommunales sont plus loin des élus, leur mode de faire est forcément teinté de technocratie. Il y a là une contradiction qui n'a pas vraiment de solution et qu'il faut gérer.

L'élaboration d'une nouvelle politique d'aménagement avec les grandes orientations qui ont prévalu lors du projet urbain pour la restructuration de la Plaine-Saint-Denis et qui s'organise autour d'un maître-mot, la mixité:

- mixité emploi/habitat,
- mixité dans l'emploi, c'est-à-dire aussi des services, du tertiaire, et plus seulement de l'industrie et des emplois ouvriers,
- mixité dans l'habitat, ce qui signifie renoncer au "tout logement social" et avoir aussi du logement intermédiaire (ce qui pose des problèmes de financement) et de l'accession.

Les possibilités de réalisation de cet objectif de mixité ne sont pas les mêmes selon les quartiers de la ville - et varient aussi en fonction de la conjoncture économique. Il est clair que c'est un objectif plus facile à atteindre dans le centre, au dessus de métro, qu'à la Plaine ou dans les quartiers périphériques et que l'opération de rénovation du centre a certainement contribué à l'augmentation dans la commune, entre 1982 et 1990, des cadres et professions intermédiaires. Cependant, les deux opérations d'accession dans le centre mises en vente il y a 3 ans à 11 000/12 000 F/m² ne sont pas vendues en totalité, sans doute parce qu'elles sont sorties un peu tard par rapport à la conjoncture. En ce qui concerne la Plaine, l'effet Grand stade au sens large ne se fait pas encore sentir car cela intervient dans une conjoncture dépressive : il y a 5 ou 7 ans, la dynamique économique était plus importante sur la Plaine qu'aujourd'hui. A cet égard, on est actuellement confronté à un problème : les premières opérations de logement prêtes à partir sur la Plaine sont du PLA; elles sont refusées par le Préfet parce que allant à l'encontre, symboliquement, en tant que premières opérations, du projet urbain d'aménagement de la Plaine; mais, si on lance de l'accession, qui ira acheter un logement à 12 000F/m² à la Plaine alors qu'on a déjà du mal à commercialiser ceux en centre ville ? La volonté de mixité est encore plus difficile à réaliser pour des quartiers périphériques, que ce soit en termes d'activités ou d'habitat : aux Francs-Moisins, nous avons changé la vocation de certains immeubles et affecté tout un bâtiment à des bureaux; mais celui-ci reste quasiment vide, en dépit de prix très intéressants parce que on n'échappe pas à la loi du marché : le quartier est toujours enclavé, le tramway n'est pas réalisé et les bus RATP de plus en plus rares, notamment le soir, pour des questions dites de sécurité. On voit là les limites d'une action publique si toutes les institutions ne se mobilisent pas fortement pour changer un quartier. Et en ce qui concerne la mixité du logement, on ne peut qu'être effrayé par la dernière mesure gouvernementale taxant les HLM qui ne pratiquent pas de surloyer : s'ils ne répercutent pas la taxe, ils vont aggraver leur situation financière déjà difficile et, s'il la répercutent, ils courent le risque de faire partir les locataires concernés ce qui va encore accentuer le déséquilibre social de ces ensembles.

Le développement de politiques et d'actions transversales représente quelque chose dont tout le monde parle mais qu'on a du mal à savoir faire. On commence à le mettre en pratique, par exemple en essayant de sortir des logiques sectorielles. Là, on rejoint la démarche quartier qui

nous aide à appréhender globalement la ville, les besoins d'une population et à casser les logiques sectorielles tant des différentes directions municipales que des différentes institutions. C'est donc contribuer à une plus grande cohérence et à une plus grande cohésion.

La politique d'insertion est l'une des priorités de l'action municipale qui n'existait pas il y a 6 ou 7 ans. Elle s'est traduite notamment par la mise en place d'une direction de l'insertion, par l'élaboration en partenariat avec le département, l'État et l'Europe d'un Plan Local d'Insertion par l'Économique et par la création d'une association "objectif-emploi".

Il est certain qu'on peut se demander si la politique municipale n'a pas réussi plus à freiner qu'à enrayer la dégradation de la ville. En fait, il semble qu'on était arrivé à inverser un peu les choses entre 1980 et 90, du fait de la conjonction du contexte économique et de la rénovation du centre ville où nous avons réussi à réaliser une certaine mixité. Par contre, depuis le début des années 90, il semble bien que les choses aient rebasculé et qu'on assiste à une paupérisation. Et il faut bien voir que la rénovation du centre, même si elle a peut-être accru la différenciation sociale entre le centre et les quartiers périphériques, a permis de fixer à Saint-Denis une population dionysienne qui sinon serait partie : il y a eu, en effet, un mouvement très fort d'une vieille population dionysienne des cités périphériques qui commençaient à mal vivre vers le centre-ville - et s'il n'y avait pas eu le centre ville, ces gens là seraient partis ailleurs. Le centre ville est certainement aujourd'hui le quartier qui vit le mieux : c'est le plus équilibré, celui qui vote le plus et où il y a le moins de problèmes; mais si on n'était pas intervenu, ce serait devenu un habitat insalubre, complètement déstructuré et qui connaîtrait aujourd'hui les mêmes problèmes que la périphérie. En outre, un centre ville, c'est aussi le centre de toute la ville et sa rénovation a renforcé l'identité de la ville.

En guise de conclusion, une remarque sur le problème, sous-estimé, de l'école : l'école est à la fois la cause et la conséquence la plus marquante de la ville éclatée. On a une école qui manque de moyens avec des problèmes et des retards scolaires considérables. Cette école est la conséquence de la ville éclatée parce que c'est une école qui accueille des enfants de milieux sociaux, familiaux de plus en plus en difficulté et donc qui génère du retard scolaire. Mais c'est aussi une école qui est la cause de la ville éclatée dans la mesure où la cause principale aujourd'hui du départ des couches intermédiaires, c'est, avec souvent pas mal de fantasmes, l'école : pour l'essentiel, les 30/40 ans qui quittent la ville le font pour aller dans une ville où il y a un collège ou un lycée qui correspond à leur attente. Et cela a été renforcé par la politique du ministère de l'Éducation Nationale de sectoriser de manière beaucoup plus stricte les secteurs scolaires : désormais, la seule solution pour échapper aux collèges ou lycées de Saint-Denis, qui sont par ailleurs stigmatisés par les médias mais qui ne sont pourtant pas si mauvais que cela, c'est de partir ou de mettre ses enfants dans les établissements privés de Saint-Denis. Et c'est un paradoxe que la ville puisse presque se réjouir aujourd'hui de la présence de bons établissements privés pour fixer les familles.

Chris HAMNET, King's College, Londres

1- La question de la division sociale de l'espace urbain a une longue histoire en Grande Bretagne. Elle émerge au 19^{ème} siècle avec le développement rapide de l'urbanisation et l'afflux massif de population vers les villes industrielles. Ce sont alors surtout les classes moyennes qui, à travers leur peur de l'invasion des villes par la classe ouvrière, sont sensibles à cette question. Cependant, d'une façon plus générale, toute cette période est marquée par une forte mobilisation intellectuelle sur la question de la ségrégation résidentielle.

Par contre, pendant la période de l'entre deux guerres, cette question ne suscite pas un grand intérêt, celui-ci étant surtout mobilisé par les politiques de développement et de construction de logements sociaux.

La question réémerge au milieu des années 60, en liaison avec deux phénomènes qui sont caractéristiques des nouvelles préoccupations :

- le changement de la composition sociale de la ville lié au développement rapide de la suburbanisation et de l'accèsion à la propriété; ceci entraîne le départ du centre ville d'une partie très importante des couches moyennes et, corrélativement, modifie le type d'occupation sociale dans ce centre; ceci débouche sur des politiques de rénovation urbaine des ces zones centrales, caractérisées souvent par un bâti ancien, datant du 19ème siècle ;

- le développement de l'immigration (en provenance surtout des anciennes colonies : Caraïbes, Inde, Pakistan..) qui démarre dès les années 50 et devient très fort à partir des années 60, les populations immigrées se logeant principalement, au moins dans un premier temps, dans ces zones centrales laissées par les couches moyennes et dotées d'un important parc locatif privé ancien.

Sur ces bases, on envisage, notamment pour Londres, au début des années 70, trois scenarios possibles d'évolution :

- la dégradation et la prolétarianisation croissantes de la cité;

- l'accentuation de la polarisation riches/pauvres avec le retour au centre d'une partie des couches moyennes supérieures diplômées : on rencontre ici le débat sur la "gentrification", débat qui n'a pas vraiment eu son équivalent en France puisque les classes moyennes n'ont jamais vraiment abandonné le centre ville, alors que l'exode a été massif surtout aux États-Unis mais aussi en Grande Bretagne ;

- une croissance de la ségrégation sociale suivant une évolution à l'américaine avec ségrégation "ethnique" (populations de couleur dans les centre ville et blanches dans les banlieues).

En réalité, il n'y a pas eu d'évolution à l'américaine car, même s'il existe certains aspects de ségrégation ethnique, ce n'est en rien comparable avec ce qui se passe aux États-Unis; il n'y a pas eu non plus de prolétarianisation plus accentuée des parties centrales de la ville car les catégories sociales qui ont le plus augmenté sont les catégories tertiaires supérieures. En fait, ce qui s'est passé, c'est donc une accentuation de la polarisation et de la division riches/pauvres dans les zones urbaines centrales. Il faut souligner que ce mouvement est lui-même très lié aux transformations de la structure du marché du logement : comme à Paris, la zone centrale de Londres était dominée par le marché locatif privé ancien; mais à partir des années 70 la part de ce parc a rapidement diminué du fait, d'une part, de la forte croissance du logement social et, d'autre part, du développement de l'accèsion à la propriété, c'est-à-dire de deux formes de logement qui génèrent des structures sociales très différentes.

2- Jusqu'aux années 70, la recherche en Grande Bretagne était surtout inspirée des travaux américains de l'École de Chicago - ce qui n'a pas été sans susciter des problèmes puisque cette perspective de recherche ne fait pas de place au logement social, largement absent des USA, alors qu'il s'agit d'une dimension sociale et urbaine très importante en Grande Bretagne.

A partir du début des années 70, deux éléments ont contribué à faire évoluer les problématiques :

- la disposition d'informations quantitatives fines à la fois en termes de catégories sociales et de zones spatiales, à partir des données du recensement;

- le développement de l'informatique permettant de réaliser des travaux quantitatifs importants.

Sur ces bases, on a beaucoup développé les analyses de "social areas" (construction d'analyses factorielles et de typologies d'espaces en fonction de différentes variables sociales et urbaines) avec des résultats sans grande surprise, qui retrouvaient sur le cas britannique ce qui était déjà connu : le premier facteur montrait une division en termes de classes, de revenu, le

second une division plutôt de type ethnique et le troisième renvoyait aux structures familiales.

Il y a eu ensuite un changement de perspective lié à deux publications importantes : la traduction en anglais de "La question urbaine" de Castells et la publication du premier livre de David Harvey. Ces deux ouvrages ont convergé pour favoriser le développement d'une réflexion sur la ville en termes d'accumulation du capital et de ses effets sur la structure sociale de la ville.

Parallèlement, a continué de se développer, notamment du côté des sociologues, un intérêt très vif pour les questions de statut d'occupation du logement. L'acuité de cette question renvoyait à l'accentuation de la polarisation entre une majorité croissante de propriétaires occupants et une minorité non négligeable de locataires du logement social, cette situation débouchant sur une interrogation de plus en plus sensible : le logement social est-il appelé à devenir le lieu où vont se concentrer progressivement les catégories à bas revenu, les minorités ethniques et les chômeurs.

A partir de la fin des années 70, avec la crise économique et le développement d'un chômage massif, on a vu se développer une nouvelle perspective de recherche qui insiste sur l'opposition croissante entre les ménages dont au moins un des membres est actif sur le marché du travail et les ménages dont tous les membres sont exclus de ce marché. Cette opposition constituerait désormais la division majeure de la société et de la structure urbaine.

Cette perspective offre un contraste intéressant avec les travaux américains plus récents de Saskia Sassen sur la ville globale : elle considère que la principale transformation de la structure sociale urbaine est économique, liée au déclin de la production industrielle, à la croissance des services et à la forte polarisation interne qui caractérise ce secteur des services et qui se marque par l'opposition entre les services supérieurs aux entreprises et les services aux particuliers à main d'oeuvre déqualifiée. Cette perspective d'analyse est sans doute liée à la situation américaine où la couverture sociale est très faible et où les pauvres sont majoritairement inclus dans la force de travail (les poor workers) : là, la pauvreté est liée à la multiplication d'emplois précaires, sous-rémunérés, etc. Au contraire, dans les pays européens, au moins en Grande-Bretagne et en France, nous avons une opposition plus forte entre les gens qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas dans la mesure où, grâce aux diverses formes de protection sociale, les chômeurs peuvent vivre, même si c'est plus ou moins bien. Cela dit, l'une des questions importantes en débat dans les sciences sociales aujourd'hui - et qui a été lancée par le livre collectif de Castells et Mollenkopf "Dual City" - est de savoir si on peut comprendre aujourd'hui la division sociale dans les grandes villes occidentales à partir d'une opposition binaire ou si les choses sont plus complexes - et alors sur quels critères elle se produit.

Une des différences académiques importantes entre la France et la Grande Bretagne tient à l'influence qu'exerce en Grande Bretagne la pensée américaine. Cela s'est encore vu dans les années 80 avec le développement de travaux autour de la notion d'"underclass" venue des États-Unis, et ceci sans que l'on se soit demandé si ce type d'analyse était transférable des États Unis à la Grande Bretagne.

3- En ce qui concerne les politiques et leurs évolutions, on peut brièvement souligner les points suivants.

La première politique urbaine importante se développe à la fin des années 60 et c'est une politique d'aide aux zones centrales en difficulté. Elle a abouti à orienter pas mal de financement public vers l'aide à ces zones centrales et à orienter pas mal de ces aides vers les minorités ethniques qui y étaient largement regroupées.

La politique a évolué ensuite, à partir du moment où sont apparus les phénomènes qu'on connaît aussi en France de crise interne des grands ensembles de logement social. A cet égard, un des débats qui est resté largement ouvert en Angleterre est de savoir dans quelle mesure la

politique urbaine dans ses orientations sociales doit avoir ou non une focalisation géographique : faut-il aider les populations pauvres sur la base d'un soutien aux lieux où elles sont les plus concentrées ou bien faut-il avoir des politiques d'aide aux pauvres de façon non spécifiée géographiquement ?

Ces questions ont été en quelque sorte tranchées par le changement politique lié à l'arrivée au pouvoir de M. Thatcher qui a imposé assez rapidement l'abandon des préoccupations de politiques sociales antérieures et une réorientation vers des préoccupations économiques. Cela s'est fait dans un premier temps avec la création de partenariats urbains associant les collectivités publiques et le secteur privé. Dans un second temps, il y a eu une forte pression pour orienter les politiques urbaines et notamment les politiques des collectivités locales dans le sens d'une logique d'entreprise, en organisant même la compétition entre les villes pour l'accès aux ressources. Dans un troisième temps, enfin, cela a été la mise en place des "Urban Development Corporations" (UDC), dont la plus célèbre est celle qui s'est occupée des Docklands à Londres. L'un des objectifs de cette organisation était de retirer aux municipalités le contrôle de la politique urbaine, en raison notamment de l'influence forte qu'y avaient les travaillistes. Les UDC ont été mises en place par le gouvernement central; elles comportent principalement des représentants des entreprises locales; les collectivités locales y sont très faiblement représentées, une représentation égalitaire entreprises/collectivités locales ayant été considérée par le gouvernement comme inefficace, trop démocratique et, sans doute aussi, trop à gauche. Les UDC sont des structures autonomes : elles font leur propre planification indépendamment de celle des autorités locales et ont leur propre budget. Au début, elles ont reçu des fonds importants de la part du gouvernement, ces fonds devant attirer les financements privés. Ainsi, on dit que l'action de l'UDC des Docklands est une réussite parce que, pour 1 £ mise par le gouvernement, il y a eu 7 £ investies par le privé; mais on ne rencontre certainement de tels chiffres dans des villes comme Liverpool.

A Londres, dans les Docklands, les responsables de l'UDC avaient comme objectif explicite la transformation de la structure économique du quartier dans le sens d'un passage des activités industrielles à des activités de services - et ils y sont parvenus. Mais ils se sont retrouvés avec un problème car la structure sociale, héritée du passé et à dominante ouvrière, elle, n'avait pas changé et il y avait donc un décalage entre la structure économique et la structure résidentielle. Ils ont alors engagés des efforts importants pour transformer la structure sociale, principalement à travers des interventions sur le marché du logement; quand ils ont commencé, le quartier comprenait 85% de logements sociaux et 5% de propriétaires occupants. Aujourd'hui, il n'y a plus que 60% de logements sociaux et 30% de propriétaires occupants. Il faut cependant souligner que la réussite de ce type de politique est limitée au cas de Londres : des efforts du même type ont été engagés dans d'autres villes, notamment celles du nord, avec des résultats beaucoup moins efficaces.

En guise de conclusion, on peut souligner que la question de la division de l'espace paraît n'avoir jamais constitué en tant que telle une préoccupation explicite des politiques urbaines. Les autorités se sont explicitement préoccupées des questions d'organisation du marché du logement et des problèmes de divisions liées aux minorités raciales et ethniques, notamment à la suite des émeutes. Mais, en ce qui concerne la structure générale de la division sociale l'espace urbain et de son évolution, le traitement de la question est, en fait, renvoyé au marché.

Frédéric MORET, Maître de conférences à l'Université de Marne-La-Vallée

Frédéric Moret débute son intervention par quelques remarques préalables.

En tant qu'historien, il préfère le terme de ville divisée à celui de ville éclatée, ce dernier terme pouvant donner à penser qu'il existait auparavant une unité préalable de la ville et que l'éclatement constituerait phénomène nouveau en rupture avec le passé; or, la ville est, de longue date, divisée.

Son exposé, construit autour d'une réflexion sur les relations entre les politiques volontaires de la ville et les phénomènes ségrégatifs, veut inciter à la critique de deux fausses évidences : celle, héritée de la perspective chronologique classique, selon laquelle on pourrait opposer à la ville haussmanienne, de plus en plus ségréguée, une ville préindustrielle marquée par la cohabitation des groupes sociaux dans les immeubles et dans les quartiers; celle selon laquelle l'émergence et l'affirmation de ces politiques et procédés volontaires de régulation de l'espace urbain accompagneraient et codifieraient le développement de la ségrégation.

L'analyse des effets d'une politique sur les divisions de l'espace pose des problèmes délicats. Le fait que la notion de ségrégation soit connotée négativement signifie qu'un discours volontaire de la ségrégation n'est pas tenable politiquement et que, donc, l'analyse des discours reste limitée, risquant toujours d'osciller entre le procès d'intention et l'angélisme. Mais, surtout, ce type d'analyse demande, si l'on veut éviter d'attribuer aux politiques plus d'effets qu'elles n'en ont eu, de démêler le jeu des coïncidences, des corrélations et des causalités entre des phénomènes ségrégatifs spontanés ou involontaires et leurs effets dans la longue durée et les effets propres des interventions. Tout ceci conduit à privilégier des analyses fines et détaillées, menées au niveau local.

C'est à partir de deux exemples historiques, l'un lié aux percées haussmaniennes et l'autre à la réalisation d'un lotissement, que Frédéric Moret illustre ces remarques initiales sur les limites des effets des politiques volontaires et sur l'existence d'une large autonomie de développement, par rapport au projet initial, des espaces concernés par ces politiques.

L'analyse fine de l'évolution de quartiers touchés par les percées haussmaniennes permet de voir que les habitants de ces quartiers ont beaucoup moins quitté le centre que ne l'ont supposé leurs contemporains - et, à cet égard, on peut penser que les phénomènes ségrégatifs ont été amplifiés par leur représentation. En fait, la grande nouveauté des percées haussmaniennes, c'est qu'elles vont isoler les uns des autres des quartiers anciens jusqu'alors reliés. Mais ces quartiers, même en s'isolant le uns des autres, vont garder chacun une population et des activités traditionnelles : ce sont les nouvelles rues qui accueillent la classe bourgeoise et les activités nouvelles tandis que les rues anciennes restent occupées par la population et les activités traditionnelles. La rénovation urbaine crée donc une ségrégation qui correspond à des espaces spécifiques : les rues anciennes et les nouvelles percées. Mais il faut souligner que ce n'est pas vraiment une nouveauté : il existait déjà des rues nobles et bourgeoises côtoyant des rues pauvres. L'analyse détaillée du quartier Saint-Martin des Champs (devenu quartier des Arts et Métiers) est exemplaire de cette évolution. Sur les nouvelles percées (Boulevard de Sébastopol et rue de Turbigo), on trouve le modèle haussmanien avec son unité architecturale, de type d'habitat et de niveau de loyer; mais, entre les voies nouvelles, de larges pans du tissu urbain ancien se maintiennent et, même si il existe une certaine perte de population, la vocation industrielle et artisanale de ce tissu se maintient. On peut même dire que l'hausmanisation va confirmer cette vocation, la différence entre rues anciennes et nouvelles se jouant en termes de niveau d'activités : les nouvelles rues, avec des locaux plus chers, accueillent des activités plus nobles (commerce de gros, ateliers de montage, boutiques élégantes) tandis que les anciennes regroupent des ateliers, du petit commerce et du logement à bas prix. En outre, certaines rues anciennes profitent de leur proximité des grands axes - et ceci renforce les écarts préexistants dans le quartier entre un centre plus pauvre et une périphérie déjà plus riche et qui se trouve favorisée par la meilleure intégration créée par les voies nouvelles. En définitive, le percement des voies nouvelles a permis le désenclavement du quartier, son insertion dans un ensemble parisien plus vaste et le maintien du tissu artisanal et populaire dans le centre de Paris grâce à une économie modernisée. Et ceci témoigne de la rapidité et de l'efficacité de l'adaptation des populations à la rénovation.

Cependant, il n'est pas possible de généraliser, comme le montre l'approche locale d'un autre quartier: le quartier Saint Victor, rive gauche, soumis au percement de la rue des Écoles et du Boulevard Saint-Germain. Dans ce cas, on constate une chute des activités économiques traditionnelles : l'artisanat disparaît et le commerce décline. Les transformations haussmaniennes ont été subies comme un traumatisme par les habitants et le seul avenir

possible devient alors la poursuite de la réhabilitation du patrimoine immobilier, de l'haussmanisation et de l'embourgeoisement du quartier.

En réponse à une question, Frédéric Moret précise que ces différences de réaction entre les deux quartiers tiennent peut-être à des caractéristiques différentes : le quartier Saint-Martin est au centre de ce qu'on appelle "la fabrique parisienne", c'est-à-dire l'artisanat de luxe parisien, activité dynamique et exportatrice dans le monde entier, même s'il s'agit de micro-entreprises ; c'est donc déjà un quartier ouvert et la modernité urbanistique haussmannienne - faire circuler - va renforcer ce pôle; le quartier Saint-Victor, au contraire, était un quartier plus classique, traditionnel et beaucoup moins ouvert sur le monde; c'était un quartier assez renfermé sur lui-même et, dans cette situation, l'ouverture détruit. Mais il y a sans doute aussi bien d'autres raisons.

Le second exemple concerne un lotissement - situation dont on pense souvent qu'elle autorise la manifestation la plus claire du volontarisme dans l'organisation de l'espace. En fait, l'analyse détaillée de plusieurs lotissements montre qu'il ne suffit pas de conjuguer cadre et conditions de vie agréables, salubrité et avantages de communication pour sécréter une ségrégation "positive" (en faveur des couches aisées). Ainsi en est-il du lotissement le Grand Parc à Saint-Maur-Les-Fossés, créé en 1861 par la Compagnie du Chemin de Fer de l'Est sur un terrain lui appartenant et jouxtant la voie qu'elle vient de réaliser. L'objectif de la Compagnie est double : rentabiliser un terrain lui appartenant en créant un espace résidentiel agréable et alimenter le trafic sur sa nouvelle ligne de chemin de fer. Cette volonté de créer un espace résidentiel agréable, qui se manifeste de plusieurs façons (organisation d'équipements et de commerces, préservation des parties boisées, qualité de l'entretien des voies ...), est relayée par la municipalité (préservation du cadre, notamment par l'interdiction d'implantation d'usine à proximité, installation précoce de l'électricité...). En même temps, cependant, la Compagnie mène une politique de prix modérés par rapport à d'autres lotissements comparables - et ceci va permettre à des ouvriers et employés parisiens, utilisateurs des trains de banlieue, d'y acheter. Ainsi, en définitive, en dépit de l'affirmation de la vocation résidentielle du projet, de l'imposition de règles d'urbanisme sur le lotissement et du soutien de la municipalité, ce lotissement présente, en 1914, un visage contrasté : on y trouve certes, des rentiers et des bourgeois, mais aussi des ouvriers et des employés, habitant de petites maisonnettes dotées de petits jardinets et assez éloignées de l'image résidentielle du projet initial.

En réponse à une question sur les raisons de la politique de prix bas pratiquée par la Compagnie et qui peut paraître contradictoire avec les investissements de qualité qu'elle a réalisés, Frédéric Moret précise qu'il s'agissait d'un lotissement où les parcelles étaient vendues et surtout que l'un des objectifs de la Compagnie était de créer, à partir du lotissement, une clientèle pour sa ligne de chemin de fer. Il y avait en fait deux logiques économiques quelque peu contradictoires, l'une liée à la position de vendeur de terrain du lotissement et l'autre en tant que Compagnie de chemin de fer cherchant à se créer une clientèle.

Quelques réflexions issues des débats, par Nicole MAY, LATTIS

Ce texte n'est pas un compte-rendu exhaustif de nos débats de la réunion du 28 septembre dernier. C'est une présentation à travers une reformulation personnelle de certaines questions qui ont émergé au cours des débats et qui ont paru à l'auteur particulièrement importantes pour la suite du Séminaire. Il s'agit donc d'un texte partiel - et donc sans doute partial - et dont l'enjeu est de susciter critiques et débats.

1 - L'une des dimensions de l'éclatement de la ville, mentionnée à diverses reprises tant par des intervenants que dans la discussion, est "l'éclatement spatial des pratiques" à une échelle de plus en plus large et qui va bien au-delà des limites communales (Cf. l'intervention de J. Marsaud), ou encore la "diffusion spatiale des pratiques" (Cf. l'intervention d'E. Preteceille). Cet aspect sera au centre de la réunion du 14 décembre mais on peut déjà poser quelques éléments de réflexion.

a) Alors qu'il s'agit d'un mouvement ancien et structurel, cet "éclatement spatial des pratiques" n'a pas donné lieu à des réflexions sur "l'éclatement urbain", ni sur une régulation urbaine adaptée. Par contre, la notion de "ville éclatée" émerge en liaison avec la question des quartiers difficiles, enclavés, à partir du moment où il apparaît que certains quartiers ont "décroché" par rapport au reste de l'agglomération. Ceci a contribué à privilégier une approche locale, en termes de quartiers et à scotomiser l'autre dimension de l'éclatement : la diffusion spatiale des pratiques. Quelles formes de régulation pourraient répondre à ces deux dimensions ?

b) Comment, au-delà de ce premier aspect, comprendre le privilège accordé à la dimension locale (communale et infra-communale) dans les actions visant à recréer de la cohérence et de la cohésion à la fois sociales et urbaines - et quelles sont les limites d'une telle approche ? Ceci renvoie très certainement au rôle des structures institutionnelles, notamment à la place des communes dans les politiques urbaines (cf. la décentralisation), mais aussi à la faiblesse, pour ne pas dire l'inexistence, d'instances de régulation oeuvrant à l'échelle de la diffusion spatiale des pratiques.

Mais ceci interroge aussi le rôle de nos représentations et de nos catégories d'analyse dans la formulation des politiques et des modes de régulation. Cf. la persistance du mythe du rapprochement domicile-travail à une échelle fine, voire communale, comme objectif politique. Dans la pratique, les distances entre le domicile et le travail se sont accrues, même si, du fait des meilleures performances des moyens de transport, le "temps de déplacement moyen" a peu augmenté. Quel type de régulation pourrait répondre à des objectifs politiques d'économie temporelle et spatiale et aux choix individuels des lieux de résidence ? Cf. aussi la prédominance de l'appartenance locale, considérée comme base privilégiée pour fonder -et donc refonder- appartenance sociale et lien social. Or, on sait que les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour ne prendre que cet exemple, sont très hétérogènes et ont des pratiques très diverses; certains vivent l'éclatement spatial des pratiques, d'autres l'enfermement. Comment tenir compte de cette diversité dans des actions visant à fonder ou à consolider des appartenances communes ?

c) Que deviennent la citoyenneté locale, l'appartenance locale et la démocratie locale pour les couches sociales (couches moyennes) qui vivent cet éclatement spatial des pratiques ? N'y a-t-il pas des leçons à en tirer pour les politiques de reconstruction du lien social développées dans les quartiers "difficiles" et qui, actuellement, se focalisent plutôt sur le local (le quartier, le "communautaire") ?

2 - On peut noter un parallélisme entre :

- le fait que de nombreux travaux récents, notamment sociologiques (français et anglais), font de l'opposition binaire les exclus/les autres la division désormais majeure de la société et de la structure urbaine (la société duale sous ses diverses formulations), ce qui se traduit aussi par une focalisation des travaux sur les exclus et les marginaux et un relatif abandon des travaux plus globaux ou sur d'autres catégories sociales,

- la focalisation de la politique de la ville - et de la question urbaine - sur les quartiers déshérités et l'exclusion urbaine.

Ces deux types de mise en forme, scientifique et politique, qui sont construits à partir de la prise en compte de l'exclusion comme caractéristique majeure, conduisent à privilégier une représentation duale de la société et de la ville et à associer souvent étroitement question sociale et question urbaine.

Ceci pose plusieurs questions.

a) Les limites d'une vision duale qu'elle soit sociale ou spatiale (comment intégrer, par exemple, les millions de ménages en voie de précarisation ou en situation de précarisation potentielle mentionnés par les travaux du CERC ou encore comment prendre en compte les dynamiques d'exclusion; en termes plus directement urbains, peut-on limiter la lecture de la

ville éclatée et les questions que pose sa régulation à l'opposition entre les quartiers enclavés et tout le reste).

b) Exclusion sociale/exclusion urbaine : quelles relations ? La construction de la ville éclatée comme problème s'opère autour de la question des quartiers difficiles et de l'exclusion urbaine selon une logique qui tend à faire de l'exclusion urbaine une, voire la, dimension privilégiée de l'exclusion sociale. Mais, il est plus probable que les deux questions n'entretiennent pas des liens aussi mécaniques. (Ces questions seront reprises lors de la séance du 8 février 1996.) D'où des interrogations sur la façon d'envisager le traitement de l'exclusion urbaine comme le mode opératoire privilégié de traitement de l'exclusion sociale. En transformant la question sociale en question urbaine, ne risque-t-on pas de passer à côté des questions, voire de défis, que chacune d'elles soulève? A l'inverse, rappeler la priorité à accorder à la dimension sociale dans certains quartiers pose la question du rôle des politiques urbaines dans ces quartiers. Accompagnement d'une politique sociale ? Préservation du patrimoine architectural ? Adaptation de l'habitat aux pratiques habitantes ? Contribution à la fluidification du parc de logements ? Etc.

c) Si la ville éclatée n'est pas la ville duale, on retrouve la question des couches moyennes évoquées au point précédent.

d) Sur un tout autre plan, que penser du parallélisme entre la construction de l'exclusion comme problème social et comme question scientifique ? S'il est normal, et même légitime, que les chercheurs travaillent sur les "questions du moment", ne doivent-ils pas, sous peine de limiter leurs analyses et donc l'intelligibilité qu'il sont capables de produire, élaborer leur propre construction de ces questions et les resituer dans des perspectives plus globales ou plus structurelles ?

3 - Les politiques de requalification des quartiers : politiques urbaines ou politiques sociales ? Les politiques de requalification des quartiers "difficiles" se veulent à la fois des politiques urbaines et des politiques sociales. Mais on peut se demander si ces deux aspects ne sont pas potentiellement contradictoires.

Le souci de développer la mixité dans l'habitat pour requalifier un quartier peut entrer en contradiction avec la nécessité d'apporter une solution au problème du logement des plus défavorisés - et ceci d'autant plus que se sont les mêmes communes qui sont confrontées aux deux problèmes, tandis que d'autres ne sont concernées par aucune de ces deux questions.

Le souci de réussite des politiques de requalification (notamment dans la mesure où elles s'inscrivent dans une perspective plus large de requalification de la ville dans son ensemble) peut conduire à privilégier des quartiers que l'on estime "récupérables" (pour dire vite), au détriment d'autres plus dégradés : la politique de requalification comme politique urbaine peut apparaître là comme contradictoire avec la politique de requalification comme politique sociale. Et on peut se demander si l'existence de ce type de critères plus "urbains" que "sociaux" ne constitue pas l'un des éléments d'explication du fait, mentionné par A. Chenu, que certains quartiers objets des politiques de requalification dans le cadre des contrats de ville ne paraissent pas figurer parmi les plus 'mal en point'.

Derrière ces interrogations, une autre : faut-il et jusqu'à quel point territorialiser les politiques sociales ? On peut relever un parallélisme de démarche entre la construction, tout au long des années 70, de groupes-cibles dans les politiques sociales et le développement, surtout à partir des années 80, de territoires-cibles dans les politiques sociales contre l'exclusion (même si ce n'est pas le cas de toutes ces politiques) - et la territorialisation se donne comme une sorte d'évidence. Mais compte tenu des remarques précédentes sur les contradictions potentielles entre politiques sociales et politiques urbaines, ne faut-il pas envisager des découplages entre les unes et les autres? (Ce débat a eu lieu en Angleterre dans les années 1970; Cf. l'intervention de Ch. Hamnet).

4 - Passé/présent

L'analyse historique nous rappelle que la ségrégation urbaine est ancienne, de même que l'existence de quartiers dégradés et de pauvres ou d'exclus. Elle nous invite aussi à regarder les Trente Glorieuses comme l'exception plutôt que comme la norme (Cf. l'intervention de F. Moret. Pour autant, cela ne veut pas dire que "plus ça change, plus c'est la même chose".

a) Même si les Trente Glorieuses sont l'exception, elles ont eu lieu : on ne sort pas de l'Ancien Régime et des corporations mais d'une situation où 82% de la population active était salariée -et ceci presque exclusivement sur la base d'un contrat de travail à durée indéterminée - et où tout un ensemble de droits et de protections ont été progressivement attachés au contrat salarial. La société d'aujourd'hui n'est pas la même que celle d'il y a un siècle ou plus, tant dans les attentes de ses membres et leurs modes de vie que dans ses formes de régulation - et ce qui était acceptable socialement il y a un siècle ne l'est plus aujourd'hui : même si l'exclusion a déjà existé de façon importante dans le passé (voir la notion d'armée de réserve'), elle n'a sans doute pas le même sens aujourd'hui.

b) Quand on parle d'éclatement, on ne signifie pas seulement un accroissement des écarts, des inégalités ou des divisions entre les populations et entre les espaces urbains : il y a l'idée de disjonction, de dissociation avec des morceaux de société et/ou d'espace qui sont engagés dans des trajectoires séparées. Qu'en est-il réellement ? Au 19ème, quand on parlait de l'armée de réserve', on indiquait une fonctionnalité, donc une place dans la société, même si elle était minimale; aujourd'hui, quand on parle d'exclus, on ne reconnaît même pas cette fonctionnalité minimale. N'y a-t-il pas là plus qu'un effet de langage et que nous dit cette formulation de nos représentations du fonctionnement de la société et de ce fonctionnement lui-même?

5 - Des limites des outils d'analyses à celles de nos représentations

Un certain nombre de réflexions ont porté sur les outils d'analyses dont nous disposons, sur leurs limites et sur la façon dont ils contribuent à forger nos représentations.

Comment, par exemple, passer d'une analyse des inégalités, des écarts entre espaces en fonction notamment de certaines caractéristiques des populations qui y résident ou qui y travaillent (cf. notamment l'intervention de A. Chenu) à une analyse en termes de disjonction ou de découplage entre ces espaces (on ne peut pas passer du constat de l'accroissement des écarts à celui de l'éclatement).

L'absence de prise en compte, notamment dans le recensement, des situations de travail précaire (seul le travail à temps partiel est pris en compte dans le recensement de 90) ne conduit-elle pas à une certaine réification tant des catégories d'actif et de chômeur que de l'opposition actifs/chômeurs - ce qui ne peut que renforcer une vision duale, binaire de la société ?

Comment parvenir, tant en ce qui concerne les analyses que les politiques, à prendre en compte différentes échelles et à s'appuyer sur les apports de démarches locales (meilleure prise en compte des spécificités des situations et du jeu et des dynamiques des acteurs) sans s'enfermer dans leurs limites (risque de s'enfermer dans les particularités, de ne pas situer et caractériser un quartier tant dans une espace plus vaste que par rapport à des mécanismes structurels, risque corrélatif de construire des questions ou des problèmes comme exclusivement locaux).

Mais sans doute plus qu'à une simple interrogation sur les outils, ces questions, comme d'autres évoquées au cours des débats, renvoient, à mon sens, à la façon dont nous (tant acteurs que chercheurs, même si cette façon n'est pas la même) construisons les problèmes ou les questions et aux systèmes de représentations qui soutiennent ces constructions. On en a donné plusieurs exemples dans les pages qui précèdent, comme la prégnance de la référence locale-communale dans la représentation de la construction des identités ou encore la force des représentations binaires de la société (même si les termes de l'opposition n'étaient pas les mêmes auparavant : dominants/dominés; classe ouvrière/bourgeoise...). Dans le même ordre de réflexions, on peut se demander si une des difficultés à penser la ville éclatée à partir de la diffusion spatiale des pratiques ne renvoie pas, au moins pour partie, à la difficulté d'associer ville et discontinuité spatiale, alors même que la représentation sociale dominante de la ville

(codifiée dans la définition INSEE de l'agglomération urbaine) associe ville et continuité du tissu urbain .

Les précisions apportées par le débat (interv. de J. Marsaud):

L'intercommunalité, cependant, constitue une contradiction majeure que l'on a à gérer : contradiction d'abord entre la décentralisation et la nécessité, sur certains aspects, d'avoir une politique nationale d'aménagement du territoire : ainsi, sur les problèmes de réduction de la ségrégation sociale entre communes (Saint-Denis/Neuilly pour dire vite), la décentralisation atteint ses limites.

Contradiction ensuite entre décentralisation et coopération intercommunale : c'est vrai que les problèmes que l'on a à gérer demandent des solutions lourdes qui dépassent la commune (et même les politiques gouvernementales); mais, en fait, une partie de la réponse est de faire revivre une citoyenneté, et donc de développer des politiques sur la base de la démocratie locale (cf les démarches quartiers). D'un côté, donc, on ressent la nécessité d'avoir des centres de décision au plus près des problèmes qui se posent et en relation très étroite avec la population, car c'est une condition pour bien poser les problèmes et prendre les bonnes décisions. D'un autre côté, on ressent aussi la nécessité d'avoir une vue plus globale, au niveau de l'aménagement du territoire et d'une certaine intercommunalité. C'est d'ailleurs ce qu'on fait pour la Plaine Saint-Denis depuis 9 ans avec Aubervilliers; mais ça reste très difficile car, même si les deux maires sont proches, les deux villes n'ont ni la même histoire, ni la même culture et ces différences sont aussi riches de potentiel. C'est aussi ce qu'on a fait avec le GIP bassin d'emploi, même si le Préfet nous a un peu forcé la main. En fait, le problème c'est de faire en sorte que les actions intercommunales n'éloignent pas les centres de décision du citoyen; or, parce que les structures intercommunales sont plus loin des élus, leur mode de faire est forcément teinté de technocratie. Il y a donc là une contradiction qui n'a pas vraiment de solution et qu'il faut gérer.

C'est vrai que tout cela est plutôt pour freiner la dégradation que pour l'enrayer: de 1980 à 90, j'ai le sentiment que l'on était arrivé à inverser les choses : il y a eu un basculement dans l'autre sens, peut-être à cause du contexte économique mais aussi parce que c'était l'époque de la rénovation urbaine du centre-ville, qui est une opération d'urbanisme où on a réussi une certaine mixité : entre 1982 et 90, on voit une modification de la population dans le bon sens : plus de cadres sup et de couches intermédiaires et moins d'ouvriers et d'employés. J'ai le sentiment que depuis 90, les choses ont rebasculé, qu'on assiste à une paupérisation; Donc, malgré notre action, on ne réussit pas de manière durable à inverser des tendances. En fait, on a plus de facilité à réaliser de la mixité dans le centre, au-dessus du métro qu'à la Plaine Saint-Denis : là les opérations de logement qui sont prêtes à partir sont du PLA ce que refuse le Préfet parce que symboliquement cela va à l'encontre du projet urbain d'aménagement de la Plaine. Mais là, il y a une autre contradiction à gérer. En fait, on a 2 opérations d'accession en centre-ville qui sont sorties, il y a 3 ou 4 ans à 11000-12000F/m² et depuis 3 ans que c'est commercialisé, la moitié seulement est vendue : alors qui va aller aujourd'hui acheter un appartement à 12000F/m² à la Plaine ? Alors, il y a des objectifs mais après il y a la possibilité de les réaliser. Par rapport à mixité et logement social, on est effrayé par la dernière mesure gouvernementale de taxer les HLM qui ne pratiquent pas le surloyer : déjà les HLM sont pris à la gorge, si on plus on les taxe parce qu'ils acceptent des familles qui dépassent le plafond, cela va faire mal à leurs finances et s'ils vont taxer ces gens là et ces gens vont partir et on dégrade encore plus l'équilibre social de ces logements.

La dynamique économique sur la ville est très liée à la conjoncture : l'effet grand stade au sens large (gares RER etc., infra) ne se fait pas encore sentir parce que cela intervient dans une conjoncture dépressive : il y a 5,7 ans la dynamique économique était beaucoup plus importante sur la Plaine qu'aujourd'hui, malgré le projet urbain et la certitude que c'est un espace d'avenir. Cette dynamique n'est pas du tout homogène : c'est la Plaine qui connaît une dynamique parce qu'il y a ces grands investissements d'infra et la confiance que c'est un quartier en devenir; le centre-ville aussi a une dynamique parce que c'est le centre-ville avec le métro et une dynamique qui existe déjà. Par contre la volonté de développer des activités

économiques et commerciales dans les quartiers tels que Francs-Moisin a été jusqu'à présent sans aucun résultats : à F.M on a changé la vocation de certains immeubles et affecté tout un bâtiment à des bureaux : ils est quasiment vide, malgré des prix très intéressants parce que on n'échappe pas à la loi du marché : le quartier est toujours enclavé, le tramway pas réalisé et la RATP fait passer ses autobus rarement et e moisn en moins le soir pour des uestions de sécurtié, même si il y a des entreprises citoyen nes : là on voit les limites d'une action publique s'il n'y a pas un déchainement de toutes les institutions pourchanger complètement l'image. C'est vrai que la démarche quartier, c'est qu'on prend les gens à partir de la seule réalité que l'on maîtrise, c'est-à-dire l'habitat; mais c'est peut-être aussi l'intéret de ces démarches : le soir quand on réunit les démarches quartier, c'est interssant d'y trouver les quleques personnes qui y travaillent, les retraités, mais aussi ceux qui revienent d'un travail ailleurs à Paris et qui ont une autre vue. Mais c'est vrai que ces quartiers, on ne les a pas pris comme des lieux d'équilibre habitat-travail-courses...; c'est le lieu de vie.

Est-ce que le centre ville a renforcé les effets d'éclatement ? La rénovation du centre ville a permis de fiser une population à Saint-Denis :il y a eu un mouvement très fort d'une vieille population dionysienne ces cités périphériques qui commençaient à mal vivre vers le centre-ville - et s'il n'y avait pas eu le ctren ville, ces gens là seraient partis ailleurs : ils sont passé de la préiphérie au centre. Le centre ville aujourd'hui est certainement le quartier qui vit le mieux, c'est le plus équilibré, c'est celui qui vote le plus et où il ya encore le moins de problèmes. Mais un centre ville, c'est aussi le centre de toute la ville : ça a renforcél l'identité, et contribué a ancrer. Si on n'étaitpas intervenu, ce serait devenu un habitat insalubre, complètement destructuré qui connaîtrait aujourd'hui les mêmes problèmes que la périphérie.

La ville éclatée 2- 9 novembre 1995

la régulation face à l'essor des logiques de réseau

Avertissement.

Ce compte rendu synthétique ne reprend que les points saillants des interventions des orateurs et des échanges avec la salle.

En introduction, Olivier Coutard (LATTS) et Josée Landrieu (MELTT-DAEI) précisent le contexte et l'objet des débats de la journée. Le contexte de la régulation des réseaux se modifie, sous les effets conjugués de trois facteurs : un facteur institutionnel (la montée en puissance des échelons local et européen, au détriment de l'échelon national) ; un facteur technique (le développement rapide des nouvelles technologies d'information et de communication; un facteur industriel, caractérisé par les trois processus-clés de déréglementation, d'internationalisation et de diversification des industries de réseau. Dans ce contexte, la séance est centrée sur les modalités d'interférence entre régulation des réseaux techniques urbains (transports, télécommunications, énergie, eau et assainissement...) et régulation urbaine. En d'autres termes, l'essor des logiques de réseau est-il producteur d'hétérogénéité socio-spatiale, contribue-t-il à la disjonction des dynamiques territoriales ; ou, à l'inverse, les réseaux peuvent-ils être un instrument de la régulation urbaine, des "dispositifs anti-fragmentation" selon l'expression de Dominique Lorrain.

Ville solidaire, ville éclatée : les réseaux, l'Europe et l'Amérique

Intervention de Dominique Lorrain, CNRS

Dominique Lorrain récuse le diagnostic d'éclatement des villes européennes (du moins des villes d'Europe continentale). Selon lui, ce diagnostic est triplement critiquable. D'abord, il sacrifie à un effet de mode. Ensuite, il est brouillé par la tendance à la diversification interne des villes: l'hétérogénéité sociale, qui résidait surtout il y a un siècle *entre* des villes spécialisées (villes industrielles, villes administratives, etc.), se retrouve principalement aujourd'hui *au sein de* villes (d'agglomérations) cumulant toutes les fonctions économiques. Cette tendance crée l'illusion d'un processus d'éclatement. Enfin, ce diagnostic tend à assimiler la fragmentation des institutions à une fragmentation spatiale. S'il est vrai que le gouvernement des villes revêt aujourd'hui des formes de plus en plus complexes, on doit noter d'une part que ce phénomène dépasse le domaine urbain (il touche tout autant la grande industrie), et d'autre part, des formes de globalisation se développent, qui apparaissent comme une contre-tendance à cette complexification.

Opposant un modèle de 'ville solidaire' (les villes d'Europe continentale) et un modèle de 'ville éclatée' (les villes des Etats-Unis), Dominique Lorrain souligne ensuite le rôle intégrateur (des groupes sociaux et des territoires) joué, particulièrement en France, par les réseaux de service public. La tendance séculaire à l'interconnexion des réseaux et à l'intégration verticale des entreprises, la pratique commune de la péréquation tarifaire, l'adoption de certaines normes d'universalité (l'énergie, puis le téléphone, puis l'information, pour tous ; l'accès universel par les réseaux routiers) sont autant de mécanismes 'anti-fragmentation'. Ce constat s'étend à l'ensemble des services publics : bureaux de poste, écoles, locaux de police, hôpitaux... n'ont jamais déserté les quartiers difficiles. A un niveau plus large, les grandes métropoles caractérisées par une densité réseautique' très élevée agissent comme un aimant pour l'ensemble des activités économiques et sociales ; il s'agit la encore d'un dispositif plutôt intégrateur.

Aux yeux de Dominique Lorrain, l'analyse 'post-fordienne' des villes américaines n'est donc pas recevable en Europe, et en particulier en France. Elle est réfutée par un triple argument, historique (les villes européennes se sont d'abord développées comme des villes intégrées),

* Le texte de la présentation de Dominique Lorrain est joint à cet envoi pour les personnes ayant participé à la séance. Si vous n'êtes pas destinataire, vous pouvez l'obtenir auprès d'Olivier Coutard (LATTS).

institutionnel (le poids de la puissance publique dans l'économie est beaucoup plus important en Europe ; Cf. le ratio 'dépenses publiques' sur produit national brut'), et, enfin, relatif à la distribution des revenus (poids du rôle des mécanismes de redistribution et de protection sociale). Mais différentes évolutions pourraient aller dans le sens de l'éclatement : remise en cause des péréquations dans les services de réseaux, politique de mobilité exclusivement favorable à l'automobile, abandon de certains mécanismes de protection sociale).

. De nombreux participants réagissent à l'exposé de Dominique Lorrain. Cinq points de débat ressortent en particulier. (1) La présence des services publics est-elle satisfaisante dans les quartiers difficiles ? Certaines études semblent montrer que c'est dans ces secteurs que la disparité (au détriment des quartiers difficiles) est la plus élevée. (2) La maîtrise d'un service par un opérateur unique a-t-elle des vertus intégratrices ? Dans le cas de la gestion des HLM, il semble au contraire que l'unicité de l'opérateur soit à l'origine d'une absence complète de mixité. (3) Ne faut-il pas mieux distinguer entre infrastructures et services ? Des infrastructures universelles peuvent être le support de services très différenciés, socialement ou spatialement, et donc très peu intégrateurs. N'est-ce pas ce que l'on observe aujourd'hui ? (4) Le rôle 'anti-fragmentation' des réseaux ne repose-t-il pas sur un ensemble d'externalités (au sens des économistes) ? Or les formes d'externalités et leur effectivité semblent se modifier profondément. (5) Stocks et tendances. La ville européenne est certainement assez intégrée traditionnellement. Mais quelles sont les tendances actuelles ? Sur la disparité des revenus, les études montrent qu'après une convergence de quarante ans (1945-1985), l'écart entre les revenus tend aujourd'hui à s'accroître.

Les complexes d'échanges urbains (Le cas de La Défense)

Intervention de Georges Amar, responsable du projet COEUR-DÉFENSE à la RATP

Les points de réseaux de transport, et singulièrement les complexes d'échanges urbains (points de réseaux multimodaux de grande taille), ont été largement ignorés par la planification traditionnelle des transports, qui a pour des raisons diverses toujours privilégié le mouvement sur la pause, le 'flux' sur la 'stase'. Les complexes d'échanges sont pourtant, selon Georges Amar, des points singuliers très importants, à la fois dans le système des transports et dans le système urbain. Ce sont de formidables dispositifs à relier : les modes de transport, les acteurs (du transport et, au-delà, de l'aménagement urbain, les échelles de desserte...

On peut distinguer sept dimensions des complexes d'échanges :

- noeud de réseau (carrefour entre différents modes de transport: métro, RER, automobile, marche, bicyclette, train, TGV...);
- architecture "de cheminements, de seuils de signes" (il faut que tous les usagers puissent s'orienter: cela représente une quantité considérable d'informations) ;
- espace de services (services de transport, autres services publics, commerces...);
- espace public ;
- unité de production (des effectifs nombreux se consacrent à la gestion quotidienne du complexe) ;
- objet partenarial (entre opérateurs de transport, prestataires de services, commerçants organismes publics et privés...);
- site en devenir (par définition, un complexe d'échanges urbains n'est jamais achevé, il est en perpétuelle évolution).

Leur conception et leur gestion soulèvent trois enjeux: un enjeu d'aménagement (ce sont des objets physiques, des espaces construits comportant de fortes contraintes de fonctionnement: 300 000 personnes passent par La Défense chaque jour) ; un enjeu de management (au-delà du service de transport, quels services offrir ? à quels endroits ?); un enjeu 'politique' (un complexe d'échanges est un objet urbain, partenarial, impliquant des acteurs publics et privés des transports et de l'aménagement urbain). Sur ce dernier plan, Georges Amar conçoit l'ensemble des complexes d'échanges (au nombre d'une dizaine dans l'agglomération parisienne) comme une armature essentielle d'un service d'accessibilité urbaine' dépassant

largement le cadre des transports. Les complexes d'échanges créent de surcroît du 'tissu conjonctif local'.

. Le débat porte sur 'complexes d'échanges et éclatement'. (1) Les complexes d'échanges apparaissent comme des pôles singuliers du territoire urbain, donc comme un facteur d'hétérogénéité. Dans le même temps, ce sont à la fois des espaces publics d'une grande mixité et des dispositifs d'articulation des échelles de desserte. L'analyse ne doit-elle pas partir de ce paradoxe? (2) Les complexes d'échanges ne sont-ils pas le lieu privilégié de concentration/diffusion des externalités du système des transports et des externalités du système urbain? (3) Pour remplir leur fonction dans le système urbain, les complexes d'échanges devraient être accessibles à toutes les catégories d'usagers (personnes âgées, handicapées, analphabètes). (4) La recherche d'une articulation entre les 'éclats' socio-spatiaux doit être explicitement incluse dans la conception des complexes d'échanges, sous peine de voir ceux-ci contribuer au processus d'éclatement. Sur un plan plus général: l'éclatement ne peut-il pas coexister avec un système de transports performants? (Cf. le changement complet de clientèle dans le RER entre le sud de la station Halles et le nord de la station Gare du nord.) (5) Les différents flux semblent être traités à La Défense sur un mode intégré, alors qu'on observe dans d'autres complexes d'échanges (Gare de Lyon) une organisation des flux très ségréguée.

La gestion de la ville (Une réponse du secteur privé à travers le transport collectif)

Intervention d'Yves Lancelot, Directeur général de Transpole (Transports en commun de l'agglomération lilloise)

Yves Lancelot débute son exposé par une brève présentation de la région urbaine de Lille, agglomération importante (la deuxième de France, avec 1,1 millions d'habitants), transfrontalière (0,7 millions d'habitants supplémentaires de l'autre côté de la frontière belge) et traditionnellement éclatée (Roubaix et Tourcoing sont des villes à histoire et à forte identité, aujourd'hui en crise).

Transpole, compagnie de transports en commun desservant l'ensemble de l'agglomération, résulte de la fusion de compagnies distinctes (pour Lille, Roubaix, Tourcoing et le métro). Transpole est attachée à un ensemble de principes: desservir tout le monde, avec la même qualité de service, sans sélectionner la clientèle; faire respecter diverses règles par les usagers (ne pas frauder, ne pas déranger le voisin...); être doublement rentable, pour les actionnaires et pour la puissance publique; assumer sa responsabilité de deuxième employeur privé de l'agglomération (en donnant l'exemple d'une gestion efficace et ouverte à l'environnement de l'entreprise).

Dans ce cadre, la stratégie de l'entreprise est double: prévenir les situations de crise (agressions des personnels, détérioration de matériels...); (pour cela,) catalyser l'action publique en matière de régulation des problèmes urbains. Transpole est en effet, explique Y. Lancelot, un observatoire privilégié du fonctionnement de l'agglomération, par sa présence quotidienne (et très au-delà des heures ouvrées) sur le terrain, par son organisation interne (qui fait obligation à chaque agent de rendre compte de tout incident observé) et par son réseau externe de partenaires (conseils communaux de prévention de la délinquance, établissements scolaires, police, hôpitaux et corps médical, associations...). Ces partenariats sont renforcés par la participation active d'agents de l'entreprise dans des associations de quartier (médiateurs sociaux), par la participation personnelle d'Yves Lancelot dans diverses associations avec la justice, la police, etc, et par l'action résolue de l'entreprise dans les dispositifs de prévention, de réinsertion, de médiation pénale ou de peines de substitution.

. Le débat porte sur la compatibilité des objectifs économiques de rentabilité d'une entreprise privée avec des objectifs sociaux aussi larges. A diverses questions sur l'articulation de l'économique et du social et sur l'implication du personnel de l'entreprise dans les missions sociales, Y. Lancelot répond que la mission d''ambiance' est une mission essentielle de son

entreprise, parce que l'ambiance se répercute sur les conditions de production du service de transport. La politique d'ambiance est combinée à une politique d'intéressement du personnel.

La déréglementation des services de réseau et la ville éclatée

Intervention de Stephen Graham, chercheur, Centre for Urban Technologies, Université de Newcastle.

(Cette intervention était accompagnée d'un document - en anglais - que nous pouvons envoyer sur demande. Nous résumons très brièvement le propos de S. Graham, avant de rendre compte de la discussion qu'il a suscité.)

Stephen Graham analyse dans son intervention les changements induits par la déréglementation dans les relations entre entreprises de réseaux et usagers. La 'commercialisation' des services (terme qui traduit le fait que les entreprises tendent désormais à rechercher le profit le plus élevé) passe par la différenciation de l'offre, la déperéuation tarifaire, le prépaiement pour les clients peu solvables. S. Graham souligne en particulier le rôle des nouvelles technologies d'information et de communication dans la constitution de ces 'marchés éclatés' qui caractérisent désormais la fourniture des services publics.

. La discussion porte sur les objectifs, les modalités et l'évaluation de la réglementation. (1) La question de la discrimination sociale ou spatiale dans la fourniture des services publics est une question de réglementation, et non de statut public/privé des entreprises. Dans la comparaison France-Grande Bretagne, il faut également prendre en compte les différences de systèmes institutionnels (rôle économique différent des collectivités locales, par exemple). (2) Assiste-t-on en Grande Bretagne comme en France (Cf. l'exposé précédent) à une 'globalisation' de l'action des entreprises privées de services publics (gestion économique et sociale) ? (3) Qui définit la politique relative aux services publics ? Le régulateur doit-il lui-même arbitrer entre principe d'égalité et fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés ? (On peut concevoir, par exemple, des transferts sociaux, financés par les fonds publics, compensant certains effets de la nouvelle réglementation. Les objectifs de la réglementation doivent-ils faire l'objet d'un débat public ? A cet égard, il convient de noter que la majorité des usagers britanniques a soutenu le processus de déréglementation. (4) Le suivi et l'évaluation des effets de la déréglementation supposent le recueil de nombreuses données aujourd'hui cruellement manquantes.

Intervention de Daniel Asseray, Adjoint au Maire de Nantes

Daniel Asseray réagit à l'ensemble des interventions de la journée. Sur les modèles urbains européen et américain, il souligne la différence culturelle de part et d'autre de l'Atlantique, et la résistance à la ségrégation que manifestent les sociétés européennes. Mais l'intégration sociale par le travail est aujourd'hui en panne. Sur le rôle 'anti-éclatement' des transports collectifs, D. Asseray résume d'une formule l'enjeu : 'l'absence de mobilité, c'est la prison'. C'est pourquoi il faut une mobilité pour tous, donc des transports collectifs. Présentes partout et tout le temps (service public oblige), les entreprises de transport collectif subissent parfois des comportements agressifs. Ces incidents, qui peuvent être dramatiques, ont néanmoins une vertu : ils révèlent les problèmes sociaux sous-jacents, et forcent les décideurs à s'y intéresser.

Plus largement, la question de fond est, selon D. Asseray, la suivante: s'intéresse-t-on aux citoyens ou aux consommateurs ? Il faut réaffirmer que l'accès à certains services est un droit, et ne peut être réservé à ceux qui ont des revenus suffisants pour en payer le coût. Il faut revenir (rester?) à une conception de citoyenneté, limiter le rôle du rapport marchand dans le rapport social. La tension entre rapport citoyen et rapport marchand n'est-elle pas exprimée dans la devise de la République: liberté (mais porteuse d'inégalités), égalité (pour compenser les effets de la première), fraternité (comme moyen) ?

En conclusion, D. Asseray souligne la nécessité du débat public sur ces questions lourdes de contradictions. Son expérience d'une concertation locale sur le système de transports collectifs en site propre (tramway) à Nantes le rend optimiste. Le débat public, mené de façon appropriée, peut favoriser la capacité des gens à exprimer de la solidarité.

Quelques thèmes de réflexion issus des débats.

Service public et secteur public - (Re)définition des missions de service public

Il convient d'établir une distinction nette entre service public et secteur public. Certaines entreprises publiques ne fournissent pas des services publics (comme Renault), et de nombreux services publics (notamment urbains, en France) sont fournis par des entreprises privées. La tendance à assimiler les deux notions ne sert-elle pas à masquer la difficulté à (re)définir les finalités (les missions) de service public.

La "mission d'ambiance" de Transpole, décrite par Y. Lancelot, offre une piste de réflexion. Elle suggère que la mission de service public va très au-delà du service de base (ici: le transport) fourni par l'entreprise. La mission d'ambiance de Transpole suppose en effet l'implication de l'entreprise dans un ensemble de partenariats (avec la police, la justice, les collectivités locales, les établissements scolaires, le corps médical, les associations...), de dispositifs (de prévention, de réinsertion, de médiation pénale, de peines de substitution...) et d'actions (signalement d'incidents survenant sur tout le territoire de l'agglomération...), dont le référent n'est à l'évidence plus sectoriel (les transports en commun) mais territorial ("l'ambiance" au sein de l'agglomération). La question sous jacente de l'articulation gestion de services/ gestion sociale/ gestion territoriale mérite plus ample réflexion dans le cadre du séminaire.

La question des externalités

Les propriétés "anti-fragmentation" des réseaux reposent largement sur les externalités que ceux-ci engendrent. Or, les externalités sont des effets indirects : elles ne sont pas reflétées dans le prix des services, et ne sont donc pas régulées par les mécanismes purs du marché. Comment sont-elles prises en compte dans un cadre "déréglementé", donnant un rôle plus grand au jeu de la concurrence dans la régulation des services de réseau ?

Sur un autre plan: quelle organisation territoriale permet de tirer le meilleur parti de ces externalités, notamment celles engendrées par les réseaux de transport ? La polarisation, dont les complexes d'échanges sont un exemple, constitue certainement une modalité de concentration/diffusion de ces externalités. Mais ne participe-t-elle pas de l'éclatement, en accentuant les disparités entre espaces bénéficiaires et espaces exclus des effets de polarisation ?

Usagers, consommateurs, contribuables, citoyens...

La question de l'évolution du statut des usagers vis-à-vis des services publics a été un thème récurrent de la séance du 9 novembre. Plusieurs entrées apparaissent comme capitales :

. La question de la *péréquation* tarifaire. L'égalité devant le service public est censée se traduire par la péréquation tarifaire, locale (égalité entre citoyens) ou nationale (égalité entre citoyens). Mais l'équité pourrait dicter une *dépéréquation* visant à faciliter l'accès aux réseaux pour les ménages à bas revenus, par exemple.

. La tendance à la *commercialisation* des services. S. Graham a décrit lors de la journée le processus de commercialisation des services publics en Grande-Bretagne. Le citoyen-usager tend à devenir un consommateur. L'opérateur différencie la variété, la qualité et le prix des services selon les caractéristiques (de revenu) des usagers, dans le but de maximiser la rentabilité de son activité. Il s'agit là d'une autre forme de *dépéréquation*, susceptible de renforcer l'hétérogénéité sociale et spatiale au sein des villes.

. La question de l'*accessibilité* aux réseaux de transport (jusqu'au plan très général de ses liens avec les formes d'urbanisation). Les réseaux de transports collectifs forment un ensemble à

part, et soulèvent des problèmes d'accessibilité qui renvoient à la fois à la morphologie et le fonctionnement des réseaux, au prix des services, à la prise en considération des handicaps, à l'évolution des formes urbaines (dilatation des périmètres de résidence, de travail et de mobilité ; spécialisation fonctionnelle des espaces...), etc.

Ces questions seront reprises et approfondies lors de séances ultérieures.

La ville éclatée 3- 18 janvier 1996

Les niveaux territoriaux de la régulation, questions posées par l'action à "géométrie variable"

Avertissement.

Ce document rend compte des différentes interventions de la séance du 18 janvier 1996 (à l'exception de celle de Marie-Hélène Massot qui a fait l'objet d'un texte rédigé par son auteur, texte joint au présent compte-rendu). Ces comptes rendus intègrent les précisions apportées par les intervenants au cours des débats et qui se rapportaient directement à leur propos.

Une seconde partie, plus brève, présente les questions ou les réflexions issues des débats et propose quelques pistes pour nos travaux à venir.

Ce compte rendu et ces questions en débat ont été rédigés par Nicole May (LATTS).

Introduction, par François Ascher

Institut Français d'Urbanisme, Université de Paris VIII

Dans son introduction aux débats, François Ascher rappelle les questions de fond en jeu dans cette journée et qui tiennent, pour l'essentiel, au décalage croissant entre les territoires de la vie sociale au sens large ou encore de la société civile et les territoires du politique.

Les territoires de la vie sociale sont aujourd'hui profondément bouleversés par l'extension et la diversification de la mobilité, lesquelles se traduisent par un élargissement des marchés de l'habitat et du travail sur des étendues de plus en plus grandes. Cette extension et cette diversification concernent la mobilité domicile-travail, comme on le verra avec l'exposé de Marie-Hélène Massot, mais elles vont bien au-delà puisque, dans les grandes agglomérations, ces déplacements ne sont plus majoritaires. On assiste donc à une dilatation et une diversification de l'univers quotidien et à une remise en cause des structures traditionnelles des territoires du quotidien, tant en termes de localisation que dans la nature des mouvements. Parallèlement à ces mouvements, le temps passé dans le logement et les activités qui s'y déroulent prennent une place croissante : loin d'être simplement le lieu du fonctionnement familial et de l'exercice de fonctions élémentaires, le logement se charge d'activités nouvelles (travail, sociabilité, communications avec l'extérieur...), et ces activités sont exercées de façon de plus en plus autonome par chacun au sein de la famille. On a donc un double processus de recomposition de l'espace du quotidien avec à la fois une importance croissante du logement et une dilatation de l'espace à l'échelle d'une aire métropolitaine de grande étendue.

En outre, cette dilatation de l'espace quotidien se retrouve aussi dans l'espace économique : les relations de proximité, pour importantes et nécessaires qu'elles soient, deviennent moins importantes que l'insertion dans des réseaux multinationaux ou, plus exactement, ne fonctionnent plus indépendamment de cette insertion dans des réseaux plus vastes. Et on peut aussi relever la diversification et la dilatation des territoires techniques : la plupart des réseaux et des services publics locaux, par exemple, ne se définissent plus à une échelle territoriale de type communal et ne peuvent fonctionner qu'inscrits dans un contexte beaucoup plus large.

Or, face à ces recompositions, les territoires des instances de régulation, de gestion et d'organisation du politique dans les zones urbanisées apparaissent profondément décalés. D'une part, les découpages institutionnels sont anciens et ont peu bougé; d'autre part, ces territoires institutionnels sont eux-mêmes fragmentés et éclatés, en termes à la fois spatiaux, fonctionnels et institutionnels.

La fragmentation spatiale, c'est-à-dire d'abord le découpage communal, a été renforcée par la décentralisation et l'élargissement des pouvoirs et des compétences des élus locaux - et ceci alors même que ce découpage ne correspond plus aux territoires du quotidien. On peut citer à cet égard la formule de Jean Viard qui parle de "république du sommeil" pour souligner le fait que l'on vote là où l'on dort, c'est-à-dire pas nécessairement là où l'on a la plus grande vie sociale.

On rencontre ici le problème de la fonctionnalité et de la légitimité du découpage communal puisque, à travers le double mouvement évoqué précédemment de centrage plus important sur le logement et de dilatation-dispersion des activités quotidiennes, le contenu social du quartier ou de la commune s'estompe.

La fragmentation fonctionnelle, liée aux découpages sectoriels de l'action administrative et gouvernementale, rend, pour sa part, très difficile une approche globale des problèmes métropolitains, et ce d'autant plus qu'elle est renforcée par le système de partage de compétences issu de la décentralisation.

La fragmentation institutionnelle, enfin, liée au système de blocs de compétences issu de la décentralisation et qui a eu notamment pour effet de supprimer toute subsidiarité, rend les choses encore plus difficiles puisque, en principe, aucune instance territoriale ne dispose de moyens de contrôle ou même de recours sur les décisions d'une autre.

En d'autres termes, il y a non seulement découplage entre les territoires de la vie sociale et les territoires du politique, mais ceux-ci participent eux-mêmes à travers leurs modes d'organisation des dynamiques de fragmentation et d'éclatement.

Ce thème de l'inadéquation entre des territoires de la vie sociale structurés par les transformations urbaines et l'organisation du système institutionnel est ancien - et il a donné lieu à des critiques que l'on peut qualifier de technocratiques mettant l'accent sur les dysfonctionnements engendrés par ces décalages. On peut toutefois se demander aujourd'hui, d'une part, si l'on n'a pas atteint, quantitativement et qualitativement, une situation de blocage et, d'autre part, si, au delà de cette vision technocratique centrée sur des problèmes de gestion et d'organisation du fonctionnement urbain, le problème ne se pose pas aussi en termes politiques et si ces décalages ne participent pas de ce qu'on appelle la crise du politique.

Ainsi, face à des services publics locaux qui s'organisent de plus en plus tant techniquement que économiquement à une échelle métropolitaine, se pose la question de l'existence d'une instance politique de régulation, de négociation et d'organisation de ces services qui corresponde à cette échelle. Et le décalage qui existe entre le poids et les compétences de chacune des communes concernées, même les plus grandes, et la puissance des très grandes sociétés qui se sont constituées dans ce secteur pose un problème qui est à la fois de régulation et politique.

Dans le domaine du logement des populations défavorisées et des quartiers d'habitat social, il est clair que les questions posées ne peuvent trouver de réponse ni à l'échelle des grands ensembles eux-mêmes, ni à celle de la commune et que la question doit être posée à l'échelle des bassins d'habitat et de travail; et il manque à l'évidence un niveau d'identification, de gestion et de solidarisation pour poser ce type de problème et négocier des solutions.

Sur un autre plan, quand on parle des risques de communautarisme ou, au contraire, d'individualisme et de pulvérisation sociale, on peut se demander quelles réponses peut apporter la commune : elle apparaît trop petite pour faire percevoir et susciter des solidarités à l'échelle d'une agglomération, alors que ces sentiments de solidarité sont certainement nécessaires pour fonder ce qu'on pourrait appeler une citoyenneté; mais en même temps, elle est probablement trop grande pour permettre la prise en compte de problèmes très locaux et l'organisation de la complémentarité entre l'appartenance à un vaste espace et un enracinement local (étant rappelé toutefois à ce propos que 1/3 de la population change de commune entre deux recensements et qu'il convient d'intégrer cette mobilité résidentielle dans le rapport à la commune).

Face à ces critiques, il existe un courant d'analyse qui met en garde contre les risques d'une approche par trop utilitariste des institutions et qui souligne que les découpages territoriaux, notamment communaux, n'ont pas simplement une fonctionnalité technico-économique : ces territoires politiques sont des lieux de projets communs, d'identification et de mémoire et il serait dangereux de les réduire à des fonctionnalités; ce serait donc une erreur que de rechercher une adéquation toujours illusoire et de se priver de la richesse que représente en

fait la structure communale. De telles remarques, même si elles contiennent une part de vérité, apparaissent essentiellement liées à la représentation d'une France des petites villes et des territoires ruraux - et on peut se demander si l'attachement communal et la proximité de relations entre le maire et les citoyens constituent aujourd'hui des réalités concrètes pour la plupart des populations urbaines.

S'il est vrai que le problème est certainement d'arriver à susciter des territoires de projets qui puissent articuler les différents territoires sociaux, économiques, techniques et politiques, il n'est pas sûr que ce soient les territoires politiques actuels qui soient en mesure de le faire. C'est très certainement une évidence en ce qui concerne le département : alors même qu'il s'agit d'un niveau qui a un poids important, notamment dans l'affectation de ressources qui concernent la vie quotidienne, on ne peut guère parler à son propos en zone urbaine de lieu de mémoire ou d'identification, comme en témoigne le très faible taux de participation aux élections cantonales ou encore le fait que, pour la plupart d'entre eux, les habitants de ces zones seraient bien incapables de citer le nom de leur conseiller général. Mais, c'est probablement aussi le cas en ce qui concerne les communes, comme en témoignent différentes remarques mentionnées précédemment.

Alors, que faire ? Sans préjuger de ce que seront les débats, François Ascher évoque quelques pistes de réflexion.

Le premier point à souligner est qu'il ne s'agit certainement pas de produire un nouveau territoire qui correspondrait à un nouvel espace économique et social : ce qui caractérise les territoires des grandes zones urbaines, c'est précisément qu'ils n'ont plus de limites précises. En ce sens, même si l'on pouvait décider de nouveaux périmètres, ce n'est pas en ces termes que l'on pourrait apporter des éléments de réponse. Et ceci signifie qu'il faut probablement réfléchir à d'autres formes d'organisation territoriale qui renouvellent notre représentation géographique construite sur la notion de limites.

Une seconde piste, même si elle n'est pas centrale pour cette journée, serait de s'interroger sur les relations entre démocratie et organisation en réseau, car il est clair que cette organisation interroge les outils mêmes des systèmes de participation et de représentation démocratiques. Il conviendrait sans doute aussi de réfléchir à des dispositifs plus procéduriaux, qui mettent en oeuvre plus de subsidiarité et qui mobilisent la notion de gouvernance entendue comme quelque chose qui engage le politique dans d'autres rapports à la société civile que la notion de gouvernement.

Enfin, bien sûr, toute une série de questions concerne la coopération intercommunale et les formes institutionnelles de l'intercommunalité. De quels blocages est porteur notre système politique de cumul des mandats qui fait que les député-maires et les sénateur-maires, plus maires que porteurs d'une vision nationale, bloquent tout dispositif contraignant en faveur de la coopération intercommunale ? Mais on doit sans doute aussi s'interroger sur ce que peuvent être les effets pervers de l'intercommunalité, telle qu'elle fonctionne actuellement : la possibilité qu'elle offre de bricoler des solutions minimales qui permettent d'éviter les crises contribue très certainement à bloquer toute formulation plus radicale des enjeux relatifs au découpage entre les différents territoires.

Intervention de Marie-Hélène Massot (Inrets)

Les échelles territoriales de la mobilité domicile-travail et locale

Les analyses s'intéressant à la transformation de nos villes modernes sont nombreuses, les maîtres mots la caractérisant sont : dédensification et étalement urbain (ou péri urbanisation) des activités et des hommes d'une part, spécialisation fonctionnelle des espaces d'autre part. Nos villes sont ainsi devenues des "villes éclatées"¹, et les processus de transformation des espaces ont généré "des villes invisibles" caractérisés par des îlots d'urbanisation enclavés dans la campagne. Des "villes invisibles" qui ne se matérialisent que lorsqu'elles sont en mouvement, sur la route, dans les gares, dans les transports collectifs"², des villes éclatées qui ne fonctionnent que et parce que les conditions de réalisation de la mobilité ont radicalement changé depuis 20 ans, induisant ces transformations qu'elles auto-entretiennent encore aujourd'hui.

L'analyse de la répartition des emplois et lieux de résidence des actifs et de son évolution depuis 15 ans (1975-1990) en France métropolitaine³ tout comme les observations issues des enquêtes Transports 1982 et 1994⁴ rencontrent tous ces phénomènes : c'est donc à partir de ces travaux que sera "qualifiée" cette transformation de la "ville" en "ville éclatée", restituant les échelles territoriales de la mobilité quotidienne et de celle associée au travail.

I. La toile de fond du système

Son évolution depuis 15 ans,

La population vieillit, sa croissance se ralentit et la taille des ménages diminue. La population active augmente peu, mais change profondément : plus féminisée, plus concentrée sur le milieu du cycle de vie, plus qualifiée, elle compte plus de "cols blancs", moins de "cols bleus" et de "cols verts" (près de 40% d'agriculteurs en moins). Nettement plus aisée qu'hier malgré la crise (le PIB augmente de 50%), elle voit plus grand pour son logement, qu'elle possède plus souvent. Elle dispose d'un réseau routier rapide en forte expansion permettant, si besoin est, de tangenter les villes sans se soumettre à l'encombrement urbain d'entrée de ville et de systèmes de transport public améliorés (RER, métros et récemment amélioration nette du réseau ferré régional en province). Elle s'est beaucoup motorisée (70% de voitures en plus dans les seules familles actives, du fait de la progression de la motorisation des ouvriers et de l'essor de la multimotorisation de toutes les catégories). La disposition personnelle et permanente d'une voiture par plusieurs adultes du ménage ouvre les choix potentiels de localisation des ménages et des emplois, et contribue à l'urbanisation des territoires peu denses et peu équipés.

¹ Wiel M. : "Temps, Espace, Mobilité Urbaine et Histoire de la Ville", Colloque Sciences et Environnement, École Polytechnique, 22-23 novembre 1995.

² Beaucire F. : "Urbanisme et développement durable : à ville invisible, citoyen insaisissable", Éditorial de la revue Transports Urbains n° 88, Septembre 1995.

³ L'ensemble des résultats présentés ici sont issus du rapport INRETS "Lieu de vie, lieu de travail : 15 ans d'évolution", M-H. Massot et alii, Juillet 1995.

⁴ Madre J.L., Maffre J. : "Toujours plus loin...mais en voiture", Insee première n°417, décembre 1997.

Orfeuill JP : "La mobilité quotidienne en France", Écodécision, Été 1996.

Principaux déterminants de l'évolution la mobilité locale	
<ul style="list-style-type: none"> • % de maisons individuelles • % de ménages propriétaires de leur logement • Distance moyenne /centre de ZPIU des logements • % Emplois en ville Centre de ZPIU • % Emplois en Banlieue Extérieure de ZPIU 	50% en 1975, 56% en 1986 45% en 1973, 54% en 1986 +12% entre 1975 et 1990 - 5% entre 1975 et 1990 +24% entre 1975 et 1990
<ul style="list-style-type: none"> • Parc automobile (en millions) • % ménages bimotorisés • % voitures diesel dans le parc automobile 	14 en 1975, 25 en 1995 18% en 1980, 24% en 1990 8% en 1985, 31% en 1995
<ul style="list-style-type: none"> • Prix du Super (francs constants) • Prix du Gazole (francs constants) • % Poste automobile dans le budget des ménages • Réseau Autoroutier (en milliers de Km) 	- 19% entre 1985 et 1995 -32% entre 1985 et 1995 15,4% en 82, 14,6% en 94 2,7 en 1975, 8 en 1994

et ses inscriptions spatiales

La métropolisation : une tendance nuancée.

La désertification du territoire est rapide, avec des pertes de 18% pour les actifs et 28% pour les emplois dans le rural profond. Toutefois, du fait de la disproportion des populations entre milieux déjà acquise en début de période, cette évolution ne se traduit que par une croissance urbaine très modeste. Les petites ZPIU perdent des actifs et des emplois (-2%), les moyennes stabilisent leurs emplois et gagnent un peu d'actifs résidents. Les grandes ZPIU de province sont les seules à enregistrer une croissance sur les deux tableaux (3% pour la population active, 4% pour l'emploi) et sont les grandes gagnantes du jeu de cette redistribution à somme quasi nulle ; la ZPIU de Paris en effet perd quelques actifs résidents (-1%) et gagnent quelques emplois (+ 1,5%).

La restructuration des bassins : une tendance massive

La réorganisation interne des bassins d'emploi s'effectue à un rythme beaucoup plus marqué que les redéploiements affectant le territoire national : les villes-centres perdent 17% des actifs résidents mais seulement 5% de leur emploi, la banlieue intérieure apparaît comme le lieu des soldes nuls entre arrivants et partants, la banlieue extérieure gagne sur les deux tableaux (respectivement 15% et 24%), le périurbain ancien gagne surtout des actifs résidents tandis que le périurbain récent perd surtout des emplois et se trouve de ce fait attiré dans l'orbite de la zone agglomérée. La zone qui tire le mieux son épingle du jeu dans la redistribution spatiale est la frontière de la zone agglomérée, là où bien souvent passe la rocade de contournement. (Voir tableau 1).

Tableau 1 : Répartitions des actifs et des emplois dans les tissus des bassins en 1990 et leurs évolutions

	Ville Centre	Banlieue intérieure	Banlieue Extérieure	Périurbain ancien	Périurbain récent
Résidents de la zone					
- en 1990, en %	29,8%	17,2%	17,6%	22,7%	12,8%
- évolution 75/90	- 17%	- 2%	+ 15%	+ 25%	+ 6,1%
Emplois de la zone					
- en 1990, en %	44,1%	15,9%	14,4%	15,7%	9,8%
- évolution 75/90	- 5%	+ 6%	+ 23,9%	+ 3,1%	- 6,1%

Source : RGP 1975,1990 . Exploitation DEST/INRETS

Ces évolutions contrastées entre les lieux d'emplois et de résidence se traduisent par une augmentation de la spécialisation fonctionnelle des espaces, appréhendée ici par le quotient du nombre d'emplois par le nombre d'actifs résidents dans chaque zone. Le message est clair :

- la ville centre accroît sa spécialisation sur les activités et reste encore aujourd'hui le premier employeur des bassins ; cette tendance est vraie pour toutes les tailles de bassin et est d'autant plus forte que la taille du bassin est grande.

- A l'inverse le taux d'emploi par actif résident diminue dans le périurbain qui voit sa fonction résidentielle augmenter dans tous les bassins.

- Les banlieues jouent un rôle variable selon les tailles de bassin : le taux d'emploi s'améliore nettement dans la ZPIU de Paris et dans les grandes ZPIU, s'améliore faiblement dans les moyennes, se dégrade légèrement dans les petites : il y a en quelque sorte "débordement" de la logique centrale dans les banlieues pour les plus grandes ZPIU, et au contraire "absorption par le centre" de certaines fonctions dans les ZPIU les plus petites.

Sources et concepts

de l'analyse sur l'évolution des lieux de vie et travail entre 1975 et 1990

Les données de base de l'étude sont des échantillons représentatifs extraits des recensements de 1975 (sondage au millième) et de 1990 (sondage au centième). Seuls sont pris en compte les actifs occupés, résidant et travaillant dans un lieu fixe hors de leur domicile en France métropolitaine⁵.

La typologie qui rend compte de la distribution des hommes et des emplois ainsi que de leurs schémas migratoires est à double entrée⁶ :

- quatre tailles de Zones de Peuplement Industriel et Urbain (ZPIU) d'une part, (les petites ZPIU de moins de 50 000 habitants, les moyennes ZPIU comptant entre 50 000 et 300 000 habitants, les grandes ZPIU comptant plus de 300 000 habitants et la ZPIU de Paris;

- cinq types de localisation au sein des ZPIU de l'autre : la ville-centre de l'agglomération principale, la banlieue intérieure (regroupant la moitié la plus proche du centre des banlieusards), la banlieue extérieure (regroupant l'autre moitié), le périurbain ancien (qui appartenait à la ZPIU dans sa définition de 1975) et le périurbain récent, qui a rejoint la ZPIU depuis 1975. La France hors ZPIU (rural profond) constitue une dernière catégorie.

Toutes les évolutions sont appréciées "à champ constant", sur la base du découpage de 1990 : ainsi une commune périurbaine en 1975 devenue banlieue en 1990 est considérée comme commune de banlieue aux deux dates. Notre objet d'analyse, les dynamiques de comportement des employeurs et des actifs, suppose en effet la stabilité du cadre spatial sous-jacent.

Les migrations domicile-travail sont appréciées de commune de résidence à commune de travail. Enfin, la distance (du domicile au travail, au centre, du centre au travail, etc.) est, comme dans toutes les études fondées sur le recensement appréciée à vol d'oiseau du centre d'une commune au centre d'une autre commune.

⁵ L'échantillon constitué représente 80% des actifs travaillant en France métropolitaine (source : enquête "Transport et communication", INSEE 1994).

⁶ cette typologie a été reprise pour le traitement des enquêtes Transport

Un étalement urbain mesuré mais fortement contrasté

Appréhendé par la distance moyenne à la ville-centre des activités d'une part et des résidences d'autre part, l'étalement urbain apparaît mesuré, bien que très contrasté : la distance moyenne au centre des activités a augmenté en moyenne de 5%, soit deux fois moins que celle des résidences des actifs, 12% (Cf. Tableau 2).

Cet étalement urbain est plus mesuré dans les petits bassins que dans les plus grands, mais cependant tout aussi contrasté entre les emplois et les résidences. Une suburbanisation plus massive et plus lointaine mais aussi plus coordonnée entre celle des emplois et des résidences différencie la ZPIU de Paris des autres bassins d'emplois.

Tableau 2 : Distances moyennes à la ville-centre des emplois et des résidences des actifs en 1990, et évolution 75/90.

Taille des bassins d'emplois	Des Résidences		Des emplois	
	Distance 1990	Évolution	Distance 1990	Évolution
Petites ZPIU	5,5 Km	+ 3%	4,5 Km	- 4%
Moyennes ZPIU	7,9 Km	+ 8%	6,3 Km	- 1%
Grandes ZPIU	10,4 Km	+ 12%	8,2 Km	+ 1%
ZPIU de Paris	17,4 Km	+ 19%	13,5 Km	+ 16%
Ensemble	10,6 Km	+12%	8,3 Km	+ 5%

Source : RGP 1975,1990. Exploitation DEST-INRETS

II. Les échelles territoriales de la mobilité domicile-travail

L'absence de coordination explicite des différentes dynamiques de localisation - voire leur caractère contradictoire, notamment là où l'espace est une denrée rare- porte en elle les germes d'une évolution de la mobilité domicile-travail, et notamment des échelles et des territoires connectés.

L'éloignement du domicile et du lieu de travail est conséquent sur la période : la distance moyenne est en effet passée de 7 à 11,5 kilomètres sur la période, soit une croissance globale de +56% et un rythme annuel de + 3% comparable à la croissance de la circulation automobile.

Cette croissance de la distance moyenne au travail est beaucoup plus forte que ne le laissait présager la seule évolution de la suburbanisation (+5% pour les activités et + 12% pour les résidents). La différence d'ordre de grandeur suggère que l'effet direct et mécanique de la suburbanisation est modeste.

Les effets les plus massifs doivent être recherchés ailleurs, et notamment à une échelle plus proche des personnes, comme : les stratégies résidentielles des familles (amplification à l'immobilité due à l'augmentation de l'accession à la propriété, croissance de la multi activité dans les familles, croissance des prix de l'immobilier dans les villes-centres), les stratégies individuelles (changement d'employeur), le renouvellement générationnel intégrant non seulement les entrées/sorties dans la vie active mais aussi les attitudes face à la mobilité quotidienne ou encore à la stabilité de l'emploi. Le faisceau de causalités est vaste (causalités pour la plupart non renseignées de plus par l'outil statistique utilisé)... si vaste que les explications que l'on peut donner à l'éloignement du domicile et du lieu de travail ne peut être que partiel. Pour notre part nous l'explicitons ici par l'évolution des grands types de migrations.

Les sorties du tissu de résidence des actifs

L'analyse des sorties du tissu de résidence des actifs montre des évolutions qui bousculent toutes les références spatiales (Cf. Tableau 3).

On observe d'abord un effondrement de la part de ceux que l'INSEE considère "non migrants", c'est-à-dire qui travaillent dans leur commune de résidence. Douze millions d'actifs quittent leur commune de résidence pour aller travailler, soit 58% des actifs ayant un emploi et un lieu de travail fixe. Leur nombre a augmenté de 35% sur la période, augmentation qui traduit l'amenuisement du rôle de bassin d'emploi local que jouaient certaines communes.

Un quart des actifs travaillent désormais en dehors de leur agglomération de résidence, leur nombre a progressé très fortement sur la période (+78%).

Et 10% des actifs, soit quelques deux millions d'actifs, quittent leur ZPIU de résidence pour aller travailler, ce qui peut être considéré comme une proportion importante dans la mesure où la définition des ZPIU par l'INSEE a évolué de façon à tenir compte de l'élargissement de l'aire d'influence des bassins d'emploi sur les zones éloignées et contiguës. Ces échanges entre bassins, qui impliquent en général de longues distances (70 kilomètres en moyenne en 1990) et la traversée de territoires institutionnels se développent très activement (+67% sur la période). Les départements n'échappent pas à la logique générale.

À ces fortes évolutions des effectifs par type de sorties de tissu de résidence sont associées des évolutions des distances au travail beaucoup plus mesurées, voire négatives. Par contre les distances parcourues par les actifs, calculées comme le produit des effectifs par la distance moyenne pour chaque type de sortie montrent des augmentations assez comparables entre elles et à celle de la distance moyenne au travail de l'échantillon total. À partir de ces deux observations, on peut conclure que l'évolution de la distance moyenne entre le lieu de résidence et le lieu de travail est essentiellement "portée" par l'évolution structurelle des pratiques individuelles de mise en relation des espaces. Autrement dit, la croissance de la distance au travail des actifs résulte beaucoup plus de la croissance du nombre de migrants au sens de l'INSEE sur la période (actifs quittant leur commune de résidence pour aller travailler et notamment de ceux qui se déplacent sur longue distance) que de l'évolution de la distance moyenne individuelle du lien domicile-travail.

Cette évolution est radicalement nouvelle dans ses fondements : en effet le fait générateur de l'expansion urbaine n'est plus la croissance de la population comme dans la décennie précédente, générateur qu'il faut rechercher plutôt dans les capacités de connexions des espaces.

Tableau 3 : Les sorties des tissus de résidence des actifs et leurs évolutions 1975-1990.

Ils sortent de leur :	Ils sont (% de la pop. active)	Évolution des effectifs	Distance au Travail	Évolution de la distance au travail	Évolution des kilomètres parcourus
- Commune	57,9%	+ 35%	19,9 Km	+16%	+ 56%
- Agglomération	25,57%	+78%	34,8 Km	- 6%	+ 67%
- ZPIU	9,7%	+ 67%	70 Km	- 3%	+ 61%
- Département	14,8%	+ 33%	49,6 Km	+ 20%	+60%

Source : RGP 1975 et 1990, Exploitation DEST/INRETS

La régionalisation du lien domicile-travail

Aujourd'hui deux millions d'actifs (soit 10% de l'échantillon) jouent les passe-murailles à travers les périmètres de transport urbain et parcourent en moyenne 70 kilomètres pour aller rejoindre leur lieu de travail.

C'est dans les petits bassins d'emploi, qui n'offrent pas une variété suffisante de qualifications ou de perspectives de carrières que ces pratiques sont les plus répandues (19% des actifs résidents), suivies des moyens (13%), des gros (7%), tandis que Paris "n'exporte" que 1% de sa main d'oeuvre. Ces actifs qui ont mis en réseau les villes sont assez typés : 12% d'hommes pour 7% de femmes (et une plus forte progression des hommes), beaucoup plus de jeunes (13%) que de personnes au voisinage de la retraite (5%). On peut supposer ici que ce phénomène touche d'une part des jeunes n'ayant pas trouvé de travail "sur place", d'autre part des ménages bi-actifs où le travail d'un conjoint réduit la propension à la mobilité résidentiel.

Ces échanges entre bassins ne pas en outre isotropes :

- Le modèle dominant est celui de bassins de taille modeste, recherchés pour leur qualité de vie à la résidence, envoyant des actifs dans des bassins de taille plus élevée, où les salaires et les perspectives d'emploi sont meilleurs mais les logements plus chers et moins confortables. Ainsi les échanges montants vers un bassin de taille supérieure représentent 50% des migrations entre ZPIU.

- On note toutefois que les échanges à "contresens", d'un bassin de taille supérieure à un bassin de taille inférieure, ne sont pas marginaux; les échanges descendants représentent 25% des flux entre bassins, des préférences personnelles pour la grande ville, ses fonctions culturelles, ses universités amoindrissant pour certains la propension à la mobilité résidentielle. En outre près de 500.000 actifs migrent entre bassins de taille équivalente.

La concomitance d'échanges montants et descendants, présente dans tous les bassins de province, qualifie une mise en réseau de l'espace régional par les actifs. *Ainsi il paraît plus conforme à la réalité de parler de régionalisation des modes de vie et de l'emploi que de processus métropolitain pur.*

Ce double phénomène de métropolisation / régionalisation de l'emploi est porté par une dynamique forte : la croissance des flux entre bassins est de +67%, soit 820 000 actifs de plus concernés en 1990 par rapport à 1975 et, si les mouvements d'absorption des métropoles régionales sont importants (les flux entrant dans cette strate ont augmenté de +90% sur la période, ceux entrant dans la capitale ont cru quant à eux de 129%), on y observe aussi une croissance nette des échanges sortant (+63%).

Les échanges internes aux ZPIU

La forte croissance des échanges entre bassins, ne doit masquer qu'aujourd'hui 90% des actifs travaillent et résident dans le même bassin d'emploi et qu'ils acceptent une distance au travail somme toute contenue, soit 5 kilomètres en moyenne.

Cette proximité relative est à mettre en relation avec la prégnance du schéma classique "travailler dans sa commune de résidence" : en effet en 1990, les échanges internes à la commune de résidence représentent presque la moitié des flux, concernent quelques 9 millions d'actifs dont la moitié travaillent et résident en ville-centre de la ZPIU (Cf. tableau 4). Les échanges radiaux, qu'ils soient centripètes ou centrifuges, représentent l'autre grande part des schémas migratoires (38%). Les échanges montants, c'est à dire les échanges radiaux dirigés vers le centre, constituent 28% des flux alors que les échanges descendants, c'est à dire les flux radiaux dirigés vers les tissus les moins denses, n'en totalisent que 10%. Parmi les actifs réalisant des échanges montants, 3,7 millions rejoignent la ville-centre, ce qui témoigne de la forte attraction de la ville-centre, première zone d'emplois des ZPIU.

Les échanges tangentiels, soit les échanges intercommunaux au sein d'un même tissu autour desquels se polarise aujourd'hui l'attention des aménageurs, ne concernent qu'une minorité d'actifs, soit 14% et quelques 2,6 millions d'individus.

La géographie "moyenne" des schémas migratoires des actifs est cependant fortement différenciée selon la taille des bassins. En effet, plus le bassin d'emploi est étendu, plus la déconnexion des lieux de vie et de travail est soutenue, plus la complexité des schémas migratoires est grande.

Ainsi dans les petites ZPIU, la grande majorité des actifs travaillent dans leur commune de résidence (70%) ou se rendent en ville-centre (16%). A l'opposé dans la ZPIU de Paris, une minorité d'actifs travaillent dans leur commune de résidence (28%), 20% se rendent en ville-centre et 26% se déplacent à l'intérieur de leur tissu de résidence (intercommunaux mais internes à un tissu, flux tangentiels) (Cf. Tableau 4).

Deux phénomènes apparaissent de fait très corrélés à la taille de la ZPIU :

- la proportion d'actifs travaillant et résidant dans la même commune est en effet d'autant plus faible que le bassin d'emploi est grand, et le phénomène touche tous les tissus des bassins.

- la proportion des schémas migratoires tangentiels est d'autant plus grande que la ZPIU est étendue.

- les échanges radiaux sont globalement stables selon la taille du bassin, cependant ceux qui ne concernent pas la ville-centre sont d'autant plus nombreux que le bassin est grand.

Tableau 4 : Structure des flux migratoires selon la taille du bassin en 1990 (pourcentage par taille de bassin)

Type de flux	Moyenne	Petites ZPIU	Moyennes ZPIU	Grandes ZPIU	ZPIU PARIS
- Montants	28%	19%	27%	29%	32%
. dont vers ville-centre	20%	16%	21%	20%	20%
. dont vers autres tissus	8%	3%	6%	9%	12%
- Internes	62%	74%	64%	60%	58%
. dont internes à ville-centre	24%	35%	27%	24%	14%
. dont internes à autres communes	24%	35%	27%	23%	18%
. dont internes à un tissu	14%	4%	10%	13%	26%
- Descendants	10%	7%	9%	11%	10%
. dont de la ville-centre	6%	5%	6%	7%	5%
. dont d'autres tissus	4%	2%	3%	4%	5%

Source : RGP 90, Exploitation INRETS/DEST/EEM

En évolution sur la période, la forte régression de l'emploi de proximité est en valeur absolue le phénomène majeur, c'est en effet quelques 3 millions d'actifs de plus qui travaillent hors de leur commune de résidence entre les deux recensements (Cf. Tableau 5).

Toutes les communes sont touchées par le phénomène. La ville-centre bien sûr, marquée par une forte suburbanisation de la résidence des actifs sur la période, perd 27% de flux internes ; mais aussi la banlieue intérieure (-27%) qui a pourtant gagné des emplois et dans un même ordre de grandeur le périurbain récent et ancien qui ont perdu des emplois agricoles et accueillis beaucoup d'actifs résidents. Sur la période, le périurbain a donc dans son ensemble perdu de son autonomie. Le phénomène est moins marqué pour la banlieue extérieure, tissu qui a à la fois gagné de l'emploi et des actifs résidents.

A cette chute des échanges internes aux communes de résidence correspond une progression notable des échanges radiaux sur la période. *En valeur relative*, deux phénomènes marquent l'évolution des échanges radiaux : d'une part les échanges centrifuges, à "contre flux", augmentent fortement et presque autant que les échanges centripètes ; d'autre part, et le phénomène est fortement marqué, les échanges radiaux quels qu'ils soient progressent beaucoup plus fortement dès lors qu'ils ne concernent pas la ville-centre. Les échanges se multiplient ainsi très fortement entre les tissus les plus reculés des ZPIU. L'espace dense central, c'est à dire la ville-centre et sa banlieue intérieure, est en évolution beaucoup plus atone, non seulement en intracommunal mais aussi dans ses échanges intercommunaux.

Les mouvements intercommunaux au sein d'un même tissu se développent modérément (+25% en valeur relative, soit +500 000 échanges), selon une progression assez peu différenciée selon les tissus, (entre 30 et 40%) sauf pour la banlieue intérieure. Ces déplacements, que l'on peut qualifier de "tangentiels purs", se développent donc plutôt moins que la moyenne des échanges intercommunaux. La fameuse croissance des échanges "interbanlieues" semble ainsi résulter davantage de la croissance d'échanges ayant au moins une composante radiale. Les échanges centripètes de ce type sont d'autant plus dynamiques que l'on s'éloigne du centre : +44% entre la banlieue extérieure et la banlieue intérieure, +120% entre le périurbain ancien et banlieue extérieure, +158% entre le périurbain récent et le périurbain ancien.

Tableau 5 : Évolution de la structure des flux migratoires selon la taille du bassin (en pourcentage par taille de bassin)

Type de flux	Moyenne	Petites ZPIU	Moyennes ZPIU	Grandes ZPIU	ZPIU PARIS
- Montants	+47%	+49%	+56%	+51%	- 12%
. dont vers ville-centre	+28%	+55%	+54%	+36%	- 6%
. dont vers autres tissus	+74%	+21%	+66%	+92%	+67%
- Internes	- 18%	- 21%	- 21%	- 17%	-11%
. dont internes à ville-centre	-27%	- 22%	- 27%	- 21%	- 28%
. dont internes à autres communes	- 23%	- 27%	- 24%	- 17%	- 26%
. dont internes à un tissu	+ 25%	+45%	+21%	+21%	+26%
- Descendants	+ 37%	+31%	+42%	+49%	+26%
. dont de la ville-centre	+22%	+15%	+32%	+ 23%	+12%
. dont d'autres tissus	+ 69%	+90%	+69%	+125%	+44%

Source : RGP 1975 -1990, Exploitation INRETS-DEST-EEM

Dans les évolutions par strate de bassin, les traits communs, exprimés en terme relatif, dominant les caractères spécifiques. En effet la diminution des échanges internes à une commune est assez homogène quelque soit la taille de la ZPIU, tout comme la progression des migrations tangentielles. Cette dernière apparaît cependant plus forte dans les petits bassins mais à partir d'un niveau de départ très faible.

C'est la structure des échanges montants et descendants qui, en évolution, est la plus différenciée par taille de bassin. Pour les échanges montants en particulier, l'attraction du centre progresse autant que celle des tissus plus éloignés dans les ZPIU moyennes, elle progresse beaucoup moins dans les grandes et régresse en Ile-de-France, alors que la progression vers les autres tissus est particulièrement élevée : tout se passe comme si l'entrée dans la ville était évitée, ou encore comme si le meilleur parking de dissuasion était celui de l'employeur qui se déconcentre.

Les échanges descendants progressent d'autant plus fortement que la taille de la ZPIU est grande, trend qui toutefois se rond avec la ZPIU de Paris dont la progression de ce type d'échanges est inférieure à celle atteinte dans les autres ZPIU. Tout comme pour les échanges montants, et ce quelque soit la taille du bassin, les échanges descendants progressent d'autant plus qu'ils ne concernent pas la ville-centre.

"L'Ile-de-France constitue aujourd'hui un ensemble d'un genre nouveau qui rompt avec le schéma antérieur de la ville-centre, entourée d'une banlieue qui lui était entièrement dédiée ; les mécanismes de multipolarité, issus d'un volontarisme politique d'aménagement (notamment par la création des villes nouvelles) et de conditions nouvelles de mobilité (en particulier par les possibilités croissantes d'évitement de la ville-centre), ont oeuvré faisant émerger de nouveaux pôles d'habitat et d'emploi" comme le soulignent les auteurs de "Paris 1995, le grand desserrement"⁷. Cependant, et même si on peut encore parler d'un maintien d'une attention à la proximité domicile-emploi dans la ZPIU de Paris sous l'impulsion d'une déconcentration homogène de l'emploi et de l'habitat, il apparaît clairement que l'autonomie des pôles d'équilibre de la capitale n'est donc pas aboutie : les migrations entre les tissus intermédiaires (banlieue intérieure, extérieure, et périurbain ancien) y ont connu la croissance la plus forte en terme relatif par rapport aux autres bassins d'emploi..

Cette inadaptation de la vision traditionnelle de la ville et de ses espaces est propre à la capitale. En dynamique cependant, les différentes strates de bassin portent en eux les germes d'une généralisation du modèle parisien, sauf pour les plus petites ZPIU dont on sait par ailleurs que le repli de l'activité agricole les caractérisant a contribué en terme relatif à resserrer l'activité sur le centre de la ZPIU. La décomposition en cours de la ville telle que l'histoire nous l'a léguée, est donc générale : les valeurs de mixité des espaces, de centralité, de proximité s'amenuisent au profit d'une organisation d'espaces fonctionnels renvoyant à des pratiques de mobilité spatialisées.

⁷ Benoît P. , Benoit JM. , Bellanger F. , Marzloff B. : "Paris 1995, le grand desserrement : enquête sur 11 millions de Franciliens", p.186-187, Éditions Romillat, 1993.

La distance moyenne des échanges internes aux bassins d'emploi, marqués comme nous l'avons vu par l'effondrement du modèle de l'emploi de proximité, augmente de 57%, comme la moyenne nationale ; elle passe de 3.3 à 5.14 km et de 8.2 à 9.7 km, soit une progression de 18% pour les seuls actifs migrants (changeant de commune), montrant bien que l'essentiel de la progression est due à l'augmentation des migrants. Une progression de 57% dans un espace urbanisé dont la morphologie fonctionnelle n'est que lentement évolutive amène un premier type d'interrogation : les actifs accordent-ils encore une importance à leurs distances de migration dans leurs choix de résidence, employeurs à l'aire de recrutement dans leurs choix de localisation ? La comparaison entre la situation réelle en 1990 et celle qui résulterait d'une distribution purement aléatoire des résidences et des emplois est éclairante : les distances moyennes observées ne représentent que le quart des "distances aléatoires" dans les petits et moyens bassins, le cinquième dans les grands, le sixième en Ile-de-France. Il y a donc bien le maintien d'une attention sur ce point, même si l'amélioration des systèmes relaxe un peu la contrainte, et il y a à l'évidence un potentiel d'évolution futur encore considérable. En outre, l'intensité du lien apparaît plus important dans les grandes villes que dans les petites, en liaison sans doute avec les difficultés croissantes de mouvement.

L'observation des différentiels de croissance des distances (internes aux bassins) selon les tailles de bassin va dans le sens d'une certaine homogénéisation, même si des différences subsistent : ainsi la croissance de la distance est plus forte dans les petits et moyens bassins que dans les plus grandes. C'est dans la ZPIU de Paris, symbole s'il en est de la métropolisation que les distances au travail des actifs résidents ont le moins progressé (Cf. Tableau 6).

Tableau 6 : Distances au travail des actifs résidents selon la taille du bassin et Évolution

	ENSEMBLE DES ÉCHANGES		ÉCHANGES INTERNES ZPIU	
	Valeur 1990	Évolution	Valeur 1990	Évolution
Milieu Rural Profond	12,00 Km	+ 49%	0,74 Km	- 22%
Petites ZPIU	11,00 Km	+ 66%	2,03 Km	+ 85%
Moyennes ZPIU	11,70 Km	+ 73%	3,60 Km	+ 80%
Grandes ZPIU	11,90 Km	+ 65%	5,10 Km	+ 70%
ZPIU de Paris	10,80 Km	+ 27%	8,90 Km	+ 35%
Moyenne	11,50 Km	+ 56%	5,14 Km	+ 57%

Source : RGP 1975 et 1990, Exploitation INRETS/DEST/EEM.

III. La mobilité a faim d'espace

L'observation des déplacements quotidiens locaux (à moins de 80 km du domicile) au cours de la dernière décennie confirme que ces évolutions ne concernent pas les seuls déplacements liés au travail.

Habitant de plus en plus souvent en périphérie des agglomérations, utilisant de plus en plus souvent la voiture, les Français ne se déplacent pas plus mais se déplacent sur des distances plus grandes qu'en 1982. Ainsi alors même que le nombre moyen de déplacements réalisé par individu est resté stable sur la période (3,2 déplacements par jour et par individu), le cumul de toutes les distances parcourues par l'ensemble des voyageurs en semaine et en mode motorisés a augmenté de 45% en 12 ans et la distance moyenne d'un déplacement (tout mode confondu) de 27% pour atteindre 7 kilomètres en 1994. De fait la circulation des hommes et des femmes continuent d'augmenter en se déformant toutefois dans ses dimensions spatiales et modales.

Cette augmentation de la circulation, beaucoup plus forte dans les grands bassins de Province (+51%) qu'en Ile de France (+25%), reflète avant tout la régionalisation des modes de vie :

- Les trajets d'échange entre bassins (ZPIU) progressent de 53% pour, rappelons-le une variation quasi nulle des déplacements ; au sein des bassins, les trajets internes à la ville centre diminuent de 12% de même que les trajets internes aux banlieues et aux espaces périurbains baissent de 9% malgré l'augmentation sensible de la population dans ces espaces. Les échanges entre banlieue et ville centre augmentent de 40% mais la suburbanisation résidentielle fait croître notablement plus les échanges entre l'espace périurbain et le centre (+67%) et les échanges périphéries /banlieue(+100%). L'attraction

de la ville centre sur ses périphéries est encore forte mais sa dynamique est plus atone que les autres.

- L'intégration de la longueur des trajets à ces statistiques renforce encore l'impression de diffusion de la mobilité dans l'espace : sur cent kilomètres parcourus un jour de semaine tous motifs confondus en 1994, 35 le sont au sein de l'agglomération principale, 21 relèvent d'échanges entre le périurbain et les agglomérations (et ceux qui croissent le plus rapidement sont les échanges entre les périphéries et les banlieues, +80%), 12 sont des échanges au sein des périphéries et 32 sont des échanges entre bassins d'emploi au sein de l'espace régional avec une croissance de 83% en 12 ans (voir tableau 7).

Tableau 7 : Évolution des distances parcourues selon les trajets

Type de liaisons au sein des ZPIU	Distances* parcourues en 1994	Répartition des distances (en %)	Évolution 1982-1994 (en %)
Internes Ville Centre	90	7,6	- 5
Ville Centre-Banlieue	151	12,8	+ 38
Ville Centre-Périurbain	164	13,8	+ 55
Internes Banlieue	171	14,5	+ 36
Banlieue -Périurbain	86	7,3	+ 80
Internes périurbain	140	11,8	+ 15
Sortant de la ZPIU	382	32,2	+ 83

* Distances parcourues par l'ensemble des voyageurs, en millions de km par jour de semaine

Champ : Déplacements courants mécanisés en jour de semaine, à moins de 80 km du domicile à vol d'oiseau.

Source : Enquêtes Transports 1982 et 1994, Insee

Ces évolutions traduisent une dépendance croissante de la vie quotidienne à l'automobile.

L'augmentation des circulations constatée s'appuie en effet sur une augmentation très forte de l'usage de l'automobile qui aujourd'hui assure deux tiers des déplacements (50% en 1982)(Voir tableau 8). L'effondrement de la marche et des deux-roues, modes de proximité, est spectaculaire et renvoie à plusieurs phénomènes. L'étalement urbain va dans ce sens: en raison des faibles densités résidentielles, les villes périurbaines offrent peu de commerces, d'activités et de services. La régression des activités effectuées dans le quartier du domicile est non seulement très forte mais générale, la généralisation du travail des femmes explique en partie ces tendances. Quant aux enfants, ils vont de plus en plus à l'école en voiture : c'est sans doute la population dont l'usage de l'automobile a le plus augmenté en douze ans .

Malgré l'accroissement bien réel des congestions sur certains réseaux, malgré l'accroissement des distances parcourues, le temps consacré à se déplacer au cours d'une journée n'augmente pas et reste de 55 minutes par jour pour l'ensemble de la population française se déplaçant dans un rayon de 80 kilomètres autour de son domicile. L'écart entre le budget-temps d'un francilien et d'un provincial est stable, le premier est toujours supérieur de 25% à la moyenne nationale. En outre, les habitants des périphéries, qui parcourent des distances beaucoup plus importantes que ceux des centres, ne consacrent pas plus de temps à leurs déplacements, en raison d'un recours accru à l'automobile.

Cette stabilité des budgets-temps, dans un contexte de forte augmentation des distances, doit tout ou presque à l'augmentation des vitesses de déplacement. Ces dernières sont portées au premier chef par l'évolution du partage modal, mais aussi par l'évolution des types de liaisons qui sont plus interurbaines qu'il y a 12 ans et par l'étalement temporel des déplacements.

Tableau 8 : Évolution de la mobilité quotidienne locale

	Niveau en 1994	Évolution 82/94
Nombre de déplacements par personne et par jour (tout mode confondu)	3,2	-6%
Par mode principal		
Marche	0,75	-35%
Deux roues	0,13	-55%
Voiture particulière	2,03	+23%
Transport Public	0,29	0%
Distance parcourue par jour en Km	22,9	+30%
Budget Temps Quotidien	55,0	-1%
Vitesse générale de déplacement	25,3	+34%

Source : Enquêtes Transports INSEE/INRETS 1982-1994

La croissance de la motorisation des ménages et de l'usage de la voiture soutenus par la baisse du coût du carburant (du fait de la baisse du cours du pétrole et de la pénétration des voitures diesel), les baisses successives de la TVA sur les achats de voitures neuves depuis 1987, tout comme la croissance des infrastructures rapides routières et ferrovières sont des déterminants forts de l'évolution de la mobilité des Français. Si ces vecteurs ont élargi pour chacun d'entre nous l'éventail du choix pour l'habitat, l'emploi, les centres commerciaux et les centres de loisirs, ils nourrissent voire coproduisent la mutation de nos villes. La transformation des espaces du quotidien par l'automobile tout comme la dépendance croissante de la vie quotidienne à celle-ci est réelle et il n'y a guère, à notre sens, de raison d'en anticiper un ralentissement tant que leurs fondements économiques - le coût de la circulation- et techniques -l'augmentation de la vitesse- s'améliorent.

Conclusion

Sans tirer de conclusions définitives d'un exercice dont nous avons souligné qu'il ne relevait que d'une exploitation de pistes partielles, on peut cependant conclure que la ville, aujourd'hui, "intègre l'idée de discontinuité dans l'habitat comme dans les lieux de travail et d'échanges et rompt avec le schéma classique d'une ville-centre et de banlieues lui étant entièrement dédiées"⁸. Alors que la ville d'hier fonctionnait sur la proximité, celle d'aujourd'hui privilégie la mobilité qui devient première dans la détermination des modes de vie et stratégique pour la régulation spatiale du marché du travail.

Les distances des migrations vers le travail s'allongent sous l'effet conjugué de l'effondrement du schéma classique "travailler dans sa commune de résidence" (y compris pour les femmes qui jusqu'à présent constituaient un îlot résistant) et de l'explosion de celui des échanges entre bassins d'emplois (+76% en 15 ans).

Les modes de vie se régionalisent : sur cent kilomètres parcourus un jour de semaine tous motifs confondus, 35 le sont au sein de l'agglomération principale, 21 relèvent d'échanges entre le périurbain et les agglomérations, 11 sont des échanges au sein des périphéries et 32 sont des échanges entre bassins d'emploi au sein de l'espace régional.

On retiendra également le rôle somme tout assez modeste de l'évolution de la morphologie urbaine dans la formation des migrations liées au travail, en comparaison de celui des effets d'investissements des espaces par les individus.

Cet état de fait interpelle alors le rôle même de la mobilité et de ses conditions d'exercice sur la transformation des espaces: les mutations plus profondes mais plus coordonnées dans l'espace francilien qu'ailleurs, l'apparition systématique de zones de développement là où sont apparues les rocade, la régression relative de l'emploi central peuvent en effet être lus

⁸ idem 7

comme des phénomènes de restructuration des espaces par les opportunités (développement des infrastructures routières) ou par les contraintes (développement de la congestion automobile). Cette lecture des faits certes partielle conduit ainsi à s'interroger sur la capacité du politique à mettre en oeuvre des mécanismes régulateurs des systèmes de localisation des activités et des hommes plus efficaces que la congestion ou la création d'infrastructures routières.

Intervention de Philippe Estèbe, ACADIE

L'intervention de Philippe Estèbe s'appuie sur les premières réflexions et hypothèses issues d'une recherche actuellement en cours, réalisée dans le cadre du programme de recherche prospective sur la ville éclatée engagé par la DAEI et de la DRAST de façon parallèle au séminaire. Cette recherche porte sur 5 petites villes de la grande couronne de l'Île de France, villes qui ont été désignées comme "villes trait d'union" dans le cadre du Schéma Directeur de l'Île de France (SDRIF) et sur lesquelles l'équipe d'Acadie avait déjà eu l'occasion de travailler (ces 5 villes sont Montereau, Étampes, Rambouillet, Persan et Beauvoisin/Oise, étant noté que ces deux dernières villes forment une même agglomération et que l'on parle souvent de Persan/Beaumont).

C'est précisément à l'issue de ce premier travail sur ces villes qu'il est apparu à l'équipe d'Acadie que ces petites villes constituaient des objets particulièrement intéressants pour réfléchir sur la notion de ville éclatée et la mettre à l'épreuve.

La situation de ces petites villes renvoie, en effet, à une sorte de paradoxe. D'un côté, elles se trouvent prises depuis une quinzaine d'années dans l'extension de la tâche urbaine de l'agglomération parisienne et présentent, de ce fait, tous les signes de l'éclatement urbain (perte d'autonomie, spécialisation croissante, perte de la capacité de commandement d'un pays de confins). Mais, en même temps, d'un autre côté, elles continuent pour toute une série de milieux (scientifiques, politiques, d'aménagement) de symboliser l'identité de la ville traditionnelle, autonome et équilibrée dans l'espace francilien.

C'est l'analyse de ce paradoxe qui est au coeur tant de la recherche en cours que de l'intervention de Philippe Estèbe. La première partie de celle-ci est consacrée à l'explicitation des différentes dimensions de ce paradoxe tandis que la seconde évoque des pistes de réflexion pour le dépasser, pistes qui supposent de construire autrement tant la notion d'éclatement que celle de ville équilibrée.

1. Si l'on se reporte à différents travaux préparatoires du SDRIF sur les petites villes, on peut y repérer l'existence d'un modèle sous-jacent de la petite ville, modèle qui apparaît comme l'antithèse de la ville éclatée et que l'on pourrait appeler le modèle de la ville compacte. On peut définir cette ville compacte par trois caractéristiques : elle est relativement autonome en termes d'emplois; elle est équilibrée tant en termes de fonctions que de catégories sociales et que de type d'habitat; elle dispose, enfin, de fonctions de centralité clairement identifiées, ce qui lui permet d'exercer une attraction sur son environnement.

Or, si l'on regarde, au niveau communal, la situation des petites villes analysées au regard des trois dimensions qui définissent la ville compacte par opposition à la ville éclatée (équilibre, autonomie et capacité de rayonnement), force est de reconnaître qu'elles se trouvent en échec sur toutes ces dimensions.

Au regard du critère d'équilibre, ces villes apparaissent toutes comme spécialisées. Elles sont spécialisées en termes de fonctions économiques - et, de ce point de vue, leur spécialisation s'est accrue entre 1982 et 1990; elles sont spécialisées socialement, en termes de CSP et cette spécialisation se maintient; enfin, elles sont spécialisées en termes d'habitat par rapport aux communes qui les environnent : celles-ci accueillent de façon privilégiée l'habitat individuel

en accession et on peut dire, à cet égard, qu'elles sont le lieu de l'habitat choisi tandis que la commune centre devient plutôt le lieu de l'habitat contraint.

En ce qui concerne l'autonomie, si l'on appréhende celle-ci en termes de taux d'emploi, on peut constater que ce taux tourne autour de 1 (à l'exception de Rambouillet, plus spécialisée en termes résidentiels) mais qu'il stagne. Par contre, le tableau est très différent si l'on regarde les choses à partir des migrations alternantes : on constate, en effet, un accroissement considérable de l'insertion de ces villes dans les flux de migrations alternantes, et ceci tant en ce qui concerne les sortants que les entrants. Ces villes apparaissent, en quelque sorte, suivre un schéma de type ville nouvelle où la moitié des actifs résidents travaille au dehors et la moitié des emplois sur place est occupée par des actifs résidant à l'extérieur. En d'autres termes, si l'on définit l'autonomie comme la capacité de lier emploi et résidence, ces villes sont clairement hétéronomes, engagées dans des rapports d'interdépendance avec d'autres zones d'habitat et d'emploi.

Enfin, en ce qui concerne la capacité de commandement, même si ces villes disposent des fonctions de centralité qui fondent cette capacité (sous-préfecture et centre administratif, équipements publics divers du lycée à l'hôpital, structure commerciale..), elles n'en apparaissent pas moins engagées dans une dynamique de dissociation entre leur bassin d'emploi et leur bassin d'habitat : le bassin d'emploi continue d'être régi, pour une part importante, par une logique un peu traditionnelle de pôle d'emploi de proximité tandis que le bassin d'habitat (c'est-à-dire les communes dont les habitants utilisent d'une manière ou d'une autre la commune centre) apparaît régi par une logique régionale dans laquelle la ville centre fonctionne comme relais dans la dynamique d'extension de l'étalement résidentiel.

Cette défaillance des petites villes par rapport aux trois critères définissant la ville compacte traditionnelle se joue en fait à différentes échelles :

- à l'échelle régionale car la place traditionnelle de ces villes de type sous-préfecture dans l'organisation hiérarchique urbaine de la région est remise en cause;
 - à l'échelle du "pays" puisque la complémentarité de la ville et de son pays environnant se défait à travers la dissociation bassin d'emploi/bassin d'habitat évoquée plus haut;
 - au niveau intra-communal, enfin, ceci au moins pour celles de ces villes qui, comme Montreuil ou Étampes, ont sur leur territoire communal d'importants grands ensembles de logement social, lesquels sont clairement distincts du reste du tissu urbain.
- Tout ceci devrait conduire à penser que ces villes se retrouvent largement métropolisées et qu'elles sont en passe de perdre leur identité en tant que formation compacte et identifiable. Or, malgré cela, elles continuent d'incarner, tant dans des perspectives d'aménagement que dans des discours politiques, l'image de la ville traditionnelle.

Ainsi, dans le cadre du SDRIF, elles ont été convoquées par les aménageurs pour assurer trois fonctions à la périphérie de l'Île de France :

- polariser l'habitat et créer ainsi une sorte de verrou pour bloquer l'extension de la tâche urbaine;
- renforcer le polycentrisme de l'Île de France;
- faire fonction de trait d'union entre l'Île de France et le Bassin Parisien, c'est-à-dire favoriser l'établissement de solidarités transrégionales dans le cadre des projets Bassin Parisien.

On peut d'ailleurs relever, à ce propos, la différence entre les positions de la DATAR et celles mentionnées dans le SDRIF : dans celui-ci, les villes trait d'union sont considérées comme des sortes d'agrafes, reliant l'Île de France et les régions du Bassin Parisien, tandis que, pour la DATAR, ces villes devraient plutôt fonctionner comme des verrous, participant d'une sorte de glaciation périphérique de l'Île de France, avec l'espoir que, du même coup, les dynamiques de développement économique ou démographique "sauteront" 100 Km et viendront enrichir les réseaux de villes millionnaires des métropoles régionales.

Mais, quoiqu'il en soit, agrafe ou verrou, c'est en tant que villes traditionnelles et équilibrées que ces petites villes ont été convoquées par les aménageurs pour assurer toutes ces fonctions de régulation régionale.

Et on retrouve ces mêmes références à la ville traditionnelle - la ville où il fait bon vivre, la ville "entre banlieue et province", la ville équilibrée - chez les élus, et ceci même de la part de nouvelles équipes municipales, avec comme conséquence la mise en avant d'objectifs politiques de retour à l'équilibre social et des fonctions économiques.

2. Face à ce paradoxe, la question qui se pose est de savoir s'il s'agit simplement de l'opposition classique entre mythe et réalité ou si, en fait, il n'existe pas quelque chose qui puisse rendre compte de la permanence de la ville et de son identité dans un territoire urbanisé, alors même que tout inciterait à en célébrer la disparition.

En fait, il semble bien que l'on puisse dépasser ce paradoxe si l'on accepte à la fois de relire autrement les signes de l'éclatement et de réinterpréter le discours de l'équilibre.

Une première façon de relire les signes de l'éclatement consiste à voir qu'il n'y a en fait pas d'opposition entre spécialisation des fonctions et maintien, voire accroissement, d'une certaine polyvalence à un autre niveau. Ainsi, lorsque l'on regarde dans ces villes l'évolution socio-économique des emplois, on perçoit un double mouvement : d'un côté, il y a bien accentuation de la spécialisation dominante dans chacune de ces villes (ville industrielle pour Persan et Montereau, ville d'État pour Beaumont/Oise et Étampes, ville résidentielle, avec néanmoins une base productive non négligeable, pour Rambouillet); mais, d'un autre côté, on assiste en même temps dans ces villes à un renforcement et à une diversification de leurs activités liées à la reproduction simple (enseignement primaire, commerce...) et élargie (enseignement secondaire, santé, etc.). Et ce double mouvement montre bien qu'il peut y avoir coexistence entre le renforcement d'une fonction dominante et le maintien d'une certaine polyvalence qui témoigne de la centralité.

Un deuxième aspect de la relecture concerne la question des interdépendances et de l'hétéronomie telle qu'on peut la saisir à travers les migrations alternantes. En fait, on peut constater que plus une ville est engagée dans les échanges franciliens, en jouant en quelque sorte un rôle de pompe aspirante-refoulante, meilleur est sa santé économique (mesurée notamment en termes d'évolution du taux de chômage ou de gain d'emplois sur la période 1982-90). A cet égard, la comparaison entre les deux villes industrielles de l'échantillon, Persan et Montereau, est éclairante: Persan a perdu beaucoup d'emplois industriels mais cette évolution négative en volume s'accompagne d'une transformation qualitative plus positive d'intégration de filière qui se marque par la croissance des fonctions périproductives amont et aval (cncpction, logitique, distribution); à Montereau, au contraire, il y a eu quasiment maintien du volume d'emplois industriels mais sans transformation qualitative; or, Montereau est la ville la plus autonome de l'échantillon, celle qui est la moins intégrée dans l'espace francilien par les migrations domicile-travail, celle qui a le taux d'emploi le plus élevé mais aussi celle qui a le taux de chômage le plus élevé; en définitive, Montereau, ville relativement autonome et qui a pu conserver telle que sa base industrielle, se trouve dans une situation plus difficile que Persan qui, du fait de cette intégration de filière, peut négocier plus facilement une place dans le système francilien. On peut aussi prendre l'exemple de Rambouillet : c'est la ville la plus impliquée dans les échanges franciliens et même au-delà et qui fonctionne le plus comme pompe aspirante refoulante; mais c'est en même temps celle qui a connu entre 1982 et 1990, la plus forte progression de son taux d'emploi, dont le taux de progression de l'emploi aussi important que celui de son canton (alors que, dans toutes les autres villes, la progression est plus forte dans le canton que dans la commune centre) et qui, enfin, a la plus forte capacité d'orientation des activités dominantes des communes périphériques.

En ce qui concerne, enfin, la capacité de rayonnement et de commande d'un pays, on peut relever que, au-delà de la dissociation bassin d'habitat/bassin d'emploi, on voit se dessiner, à l'échelle des agglomérations que constituent ces petites villes avec leurs communes

environnantes, des formes de médiation ou d'ajustement entre ces deux bassins. Ces formes sont de deux types : à Étampes et à Montereau, on voit se mettre en place une agglomération plutôt de type complémentaire, avec un partage des fonctions relativement clair entre la commune centre et les deux ou trois communes périphériques qui disposent d'un certain volant d'emploi (supérieur à 500); à Persan/Beaumont et à Rambouillet, on voit plutôt se mettre en place une agglomération de type polarisé, c'est-à-dire dans laquelle l'activité des communes périphériques est très clairement orientée par l'activité dominante de la commune centre.

On est ainsi conduit à penser que des signes qui, analysés à l'aune du modèle de la ville équilibrée, pouvaient être interprétés comme des indices d'éclatement et de perte de substance urbaine peuvent, si on les regarde autrement, apparaître comme des indices d'une permanence renouvelée de l'identité urbaine dans l'espace francilien.

Et ceci conduit à réinterpréter le discours de l'équilibre, notamment celui des élus locaux, comme un discours visant certes le maintien de la cohésion et de l'identité locales mais aussi, derrière cela, traduisant la volonté de maîtriser la spécialisation. Et ce second point conduit à un troisième, à savoir la reconnaissance progressive de l'intercommunalité - même si celle-ci n'est pas encore institutionnelle - puisque les communes centre sont conduites à reconnaître les complémentarités entre communes à l'échelle de leur agglomération (ne serait-ce d'ailleurs que parce qu'elles ont de moins en moins de disponibilités en termes d'espace).

En conclusion, Philippe Estèbe propose deux réflexions, qui sont aussi des hypothèses de travail, relatives au concept d'éclatement.

Comme on a déjà pu l'évoquer lors de la première séance, la notion d'éclatement ne renvoie pas à la fragmentation ou à la spécialisation des espaces urbains : il s'agit là de phénomènes anciens, traditionnels et qui relèvent de ce que l'on nomme habituellement la ségrégation socio-spatiale. Par rapport à cela, la notion d'éclatement renvoie plutôt à la question des liens entre des espaces spécialisés et donc à celle des interdépendances. En d'autres termes, il y a éclatement, non parce qu'il y a dispersion et spécialisation territoriales mais seulement si il y a rupture des interdépendances, des liens entre ces espaces spécialisés socialement ou économiquement. Or, sur ce point, ce que l'on constate pour les petites villes analysées, c'est que leur spécialisation et leur insertion croissante dans l'espace francilien ne signifient pas nécessairement éclatement, dès lors qu'elles maintiennent et recomposent un système de relations à la fois à l'échelle régionale et avec leur environnement. Et ces réflexions conduisent à poser l'hypothèse que l'on est en train de passer d'un mode d'organisation urbain de type organique et hiérarchisé, avec des relations relativement univoques entre les différents niveaux de villes, à un modèle qui serait plutôt de type systémique, c'est-à-dire spécialisé mais non ou moins hiérarchisé et dans lequel il n'y aurait pas de relations d'allégeance ou de polarisation obligatoire entre les différents niveaux de villes en fonction de leur taille ou de leurs signes de centralité ou de commandement.

Le second ensemble de réflexions renvoie aux liens entre la notion d'éclatement et l'extension de la tâche urbaine. La notion d'éclatement apparaît comme un corollaire de la dilution urbaine - et ceci conduit à penser que, du même coup, la ville comme formation identifiée serait amenée à disparaître. Or, on constate qu'il n'en est rien : certes, les signes extérieurs de la ville se recomposent et des mots comme centralité, autonomie et équilibre ne veulent sans doute plus dire la même chose; mais, pour autant, ces petites villes restent identifiées à la fois comme pôle d'emploi, comme lieu de regroupement et, aussi, comme espace politique. Cette permanence ne représente-t-elle qu'un artefact, masquant le problème du décalage entre territoire politique et territoire pertinent et témoignant seulement de la résistance du territoire politique, lequel continuerait, en dépit de l'éclatement, à tenir de manière incantatoire le discours de l'autonomie et de l'identité locale ? Ne faut-il pas y voir plutôt quelque chose de plus prégnant et qui traduirait, en fait, une recomposition de l'identité de ces villes dans un territoire urbanisé ?

Intervention de F. Millereau

Maire de Beaumont/Oise et Vice-Président de l'Association des Petites Villes de France.

C'est à partir de son expérience de maire d'une petite commune de la région parisienne que F. Millereau abordera, dans son exposé, la question de la ville éclatée. Il tient toutefois à rappeler, en préalable, que ce problème s'inscrit dans une évolution d'ensemble, engagée depuis 50 ans et marquée par la destructuration de la vie quotidienne elle-même : on ne vit plus, au fil des générations, dans un même lieu, on naît à la maternité et meurt à l'hôpital, on travaille à plusieurs dizaines de Km de son domicile, les deux époux travaillent et confient leurs enfants à des garderies, les vacances se passent à l'autre bout du monde, les enfants doivent, pour trouver du travail, partir loin de leur lieu familial de référence - et tout ceci se combine avec l'augmentation des divorces et des familles monoparentales.

1- Dans la première partie de son intervention, F. Millereau présente la commune de Beaumont/Oise et les différents facteurs qui participent de son éclatement.

Le commune de Beaumont/Oise, dont F. Millereau est maire depuis 1989, est une petite ville de 9 000 habitants du Val d'Oise, située à la limite de la région Ile de France et de la région Picardie. Chargée d'histoire (son origine date de la conquête de la Gaule), la ville de Beaumont/Oise a maintenu sa prospérité jusqu'au début du XIXème siècle en tant que centre administratif et que ville d'étape et de commerce. Et il est clair, à cet égard, que l'enjeu du travail de l'équipe municipale est de développer les atouts de la ville comme centre administratif, social, économique et culturel pour lui permettre de retrouver la place qui fut la sienne.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer l'éclatement de cette ville historiquement et géographiquement bien située.

C'est d'abord l'urbanisation, tant celle des années 60 qui a créé des grands ensembles à la périphérie du bourg ancien que celle des années 70 qui, avec le développement anarchique des lotissements, a considérablement éloigné les habitants du centre ville. En outre, les évolutions n'ont pas été favorables : les grands ensemble, initialement occupés par une population ouvrière à laquelle ils apportaient à l'époque des éléments de confort moderne, sont aujourd'hui de plus en plus occupés par des familles en grandes difficultés. Quant aux nouveaux habitants des quartiers pavillonnaires, ce sont d'anciens citadins de la proche banlieue parisienne qui rêvent de pouvoir bénéficier de la vie à la campagne et des avantages d'une vie bourgeoise, ce qui est irréaliste car incompatible avec les moyens financiers d'une ville comme Beaumont/Oise.

De son côté, la multiplication des grandes surfaces à la périphérie, en déplaçant l'acte d'achat et la vie sociale à l'extérieur de la ville, a provoqué un délaissement du centre ville : les commerces du centre périssent, alors qu'ils sont créateurs d'emplois, garants d'une vie sociale et culturelle, facteurs de sécurité et indispensables à la vie quotidienne de toute une partie de la population (personnes âgées, ménages défavorisés).

Le développement de la motorisation et de la multimotorisation entraîne la croissance des surfaces réservées pour des parkings et la réalisation de nouvelles infrastructures routières. Ceci est sans doute inévitable mais il y a une sorte de paradoxe à voir que la ville de Beaumont/Oise, créée autour d'un axe de communication, est aujourd'hui contournée par une rocade - et sans doute y a-t-elle perdu un peu de son âme.

Les loisirs, eux aussi, s'éloignent de la petite ville, accentuant la dualité entre les villes où l'on habite et dort (villes dortoirs) et quelques grosses agglomérations où l'on vit socialement et culturellement.

Le travail, enfin, est le grand facteur de déséquilibre. Alors que jadis, à quelques exceptions près, chacun travaillait dans sa ville, il est très rare aujourd'hui de trouver du travail à proximité de son domicile - et, à Beaumont/Oise, près de la moitié des actifs travaille à Paris.

Il faut aussi souligner que la tendance récente à la suppression de services publics, notamment dans les petites villes, vient encore accentuer la différence de traitement entre les habitants sur le territoire.

2- Dans la seconde partie de son intervention, F. Millereau présente les principales orientations de l'action municipale qui visent à enrayer ces mouvements d'éclatement.

L'un des principes de base qui gouverne l'action de la municipalité est que : une ville est une ville, un bourg est un bourg et la campagne, la campagne. Et ceci signifie un refus de la rurbanisation, sorte de mixte d'urbain et de rural dans lequel les rurbains cherchent à avoir tous les avantages de la ville à la campagne et de la campagne à la ville. A cet égard, l'un des actes politiques forts de la nouvelle municipalité dès son arrivée en 1989 a été la modification du POS pour interdire tout nouveau lotissement sur le territoire communal et pour protéger les jardins, la forêt et le bord de la rivière.

Parallèlement à cette action, la municipalité favorise la réalisation de petits immeubles collectifs pour densifier et revitaliser le centre et s'est engagée dans une OPAH pour rénover et réhabiliter des immeubles vétustes et inoccupés.

En matière de commerce, la municipalité a mis sur pieds une politique d'aide logistique et d'animation pour redynamiser le commerce local - et ceci a permis le maintien d'une grande partie des commerces en centre ville. En outre, la construction d'un marché couvert et la réalisation de petits parkings de proximité devraient donner un coup de fouet à l'économie locale.

En ce qui concerne l'activité économique et l'emploi, la réalisation d'une petite zone d'activité devrait à terme abonder le budget communal et permettre la création de 200 à 300 emplois. Toutefois, dans ce domaine, il faut prendre en compte l'existence de la commune de Persan, soeur jumelle de Beaumont/Oise, située sur l'autre rive de l'Oise et qui s'est développée à partir de la deuxième moitié du 19ème avec l'arrivée du chemin de fer. Persan est une ville industrielle qui dispose d'un potentiel de réserves foncières prêtes à accueillir des entreprises; la municipalité de Beaumont/Oise n'a pas l'intention de rentrer en concurrence avec elle sur ce point et lui laisse la responsabilité du maintien de la structure industrielle du canton.

Par contre, la municipalité estime qu'il est de sa responsabilité de maintenir et de développer, pour les habitants de Beaumont/Oise et ceux des alentours, les services publics sur la commune de Beaumont/Oise : l'hôpital général de 600 lits pour le développement duquel il faut se battre sans relâche dans le contexte actuel de restrictions budgétaires; la succursale de la Banque de France qui a favorisé l'implantation de sept autres établissements bancaires, tout cet ensemble contribuant grandement à conforter le tissu économique de l'ensemble de la petite région. C'est dans le même esprit que la commune vient de reprendre un cinéma en régie directe et qu'elle développe, de façon plus générale, diverses actions en matière culturelle et sportive (création d'un festival international de musique mécanique, salon du livre régional d'Ile de France, course pédestre ouverte à tous...), toutes actions qui visent à créer des liens et une identité locale forte.

Enfin, et même si sur ce point la situation de Beaumont/Oise n'est pas comparable à celle d'autres villes de l'agglomération parisienne, la commune est confrontée à de réels problèmes d'intégration sociale d'une partie de la population (ensemble HLM de 300 logements et cités pavillonnaires contiguës, l'ensemble formant une sorte d'excroissance de 3 000 habitants à l'ouest de la ville). Face à cette situation, la municipalité développe des actions ciblées de prévention afin d'accélérer l'osmose entre ces habitants et les autres habitants de la commune (aide aux devoirs, encadrement des loisirs, police municipale de terrain, lien avec les manifestations culturelles ou sportives). On retrouve donc dans cet aspect l'objectif général de l'ensemble des actions municipales, lesquelles visent à reconstruire les liens sociaux et à faire que la commune de Beaumont/Oise ait un développement harmonieux.

En conclusion, F. Millereau élargit son propos à la situation plus générale des petites villes, situation qu'il connaît bien, en tant que vice-président de l'Association des Petites Villes de France.

D'une façon générale, et même s'il peut exister certaines spécificités pour celles d'entre elles qui sont situées en banlieue ou en grande banlieue, les petites villes rencontrent toutes les mêmes difficultés - et les analyses développées par F. Millereau à propos de Beaumont/Oise sont partagées par la plupart de ses collègues.

Or, il faut rappeler que ces petites villes, comprises entre 3 000 et 20 000 habitants, représentent 2 500 communes et, surtout, 30% de la population française. C'est dire qu'elles constituent un point de passage obligé pour dessiner l'avenir du pays et qu'aucun rééquilibrage du territoire ne sera effectif s'il n'est soutenu par la consolidation de leur rôle et de leurs fonctions. Ceci implique que, dans la logique de la décentralisation, la France fasse revivre ses régions, c'est-à-dire répartisse mieux ses richesses sur l'ensemble du territoire - car sinon il n'y aura pas de revitalisation et de renaissance maîtrisée de petites villes. Dans le même esprit, le développement d'une intercommunalité voulue, intelligente et pragmatique devrait permettre de créer, à l'échelle des petites régions, des conditions de vie harmonieuse où le travail, les loisirs et une vie familiale et relationnelle bien remplie trouveraient leur place. C'est ainsi, par exemple, que la réussite de la réglementation visant à limiter l'implantation de grandes surfaces en périphérie des villes dépendra non seulement de l'autorité centrale mais aussi de la volonté de coopération des collectivités territoriales.

F. Millereau conclut son propos en rappelant le vieil adage "le déséquilibre nuit en tout" et en soulignant que, si la nostalgie et le regard en arrière ne sont pas de mise pour préparer l'avenir, il ne faut pas pour autant abandonner le meilleur de notre histoire et de notre culture dans sa construction.

Intervention de Marc Wiel

Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Brest

L'intervention de Marc Wiel, centrée sur les relations entre transports et urbanisme, développe deux idées force :

- l'amélioration de la vitesse des déplacements automobile est en train de fabriquer une autre ville : elle suscite une spécialisation croissante des territoires qui deviennent de plus en plus interdépendants, c'est-à-dire une organisation urbaine dans laquelle chaque commune tend à devenir un quartier particulier de cette nouvelle ville;
- l'augmentation de la mobilité ne doit pas être analysée comme un évolution des comportements individuels qui traduirait le fait que les gens ont de plus en plus envie de bouger : elle est l'effet de cette nouvelle organisation urbaine et de la dépendance créée par la spécialisation accrue des territoires.

En d'autres termes, la question qui se pose aujourd'hui est de savoir dans quelles mesure il faut favoriser les interdépendances ou freiner les dépendances liées à ces interdépendances.

Dans la première partie de son intervention Marc Wiel expose les mécanismes d'ensemble de ce qu'il appelle la "spirale de la transformation de la ville par les nouvelles conditions de mobilité urbaine", mécanismes qui aboutissent à ce que toute amélioration de la vitesse de déplacement par la création ou l'amélioration des infrastructures routières suscite à terme de nouveaux besoins d'amélioration des déplacements et l'exigence de réalisation de nouvelles infrastructures : l'augmentation de la vitesse des déplacements entraîne, à travers les jeux de valorisation/dévalorisation sélective des espaces qu'elle suscite, des modifications de la morphologie et de l'organisation urbaine, modifications qui, à leur tour, provoquent un allongement des déplacements et un recours croissant à l'automobile, ce qui se traduit alors par l'apparition de nouveaux besoins d'infrastructures pour maintenir ou élever la vitesse des déplacements automobiles, infrastructures dont la réalisation va de nouveau engager toute la spirale (cf. schéma).

Dans la seconde partie de son intervention, Marc Wiel détaille le fonctionnement de cette spirale et ses effets sur l'organisation de l'agglomération brestoise.

L'espace de l'agglomération brestoise est engagé dans un mouvement de spécialisation sociale croissante qui se marque notamment par les aspects suivants :

- développement d'une périurbanisation qui se répartit différemment dans l'espace à partir de la distribution des valeurs foncières, distribution elle-même d'abord liée à l'accessibilité différentielle des terrains vis-à-vis du pôle de concentration d'emplois qu'est le centre de l'agglomération ;
- spécialisation sociale croissante du centre de l'agglomération comme effet en retour de la périurbanisation (départ des couches moyennes et renforcement d'une bipolarisation sociale dans la ville entre les classes les plus aisées et les plus défavorisées; spécialisation par l'âge, la population de la communauté urbaine de Brest étant sensiblement plus âgée que celle de la périphérie; taux de chômage plus élevé dans la communauté qu'en périphérie) ;
- divergence croissante entre la localisation de l'habitat et celle des emplois, ceux-ci restant concentrés dans la communauté urbaine mais se développant sur des espaces périphériques de celle-ci, visibles et surtout facilement accessibles par la route depuis la périphérie.

Une analyse fine des déplacements, menée à l'échelle de la zone d'emploi de Brest, zone qui excède largement les limites de la communauté urbaine de Brest (CUB), met en évidence ce lien entre organisation urbaine, vitesse des déplacements et mobilité. Ainsi, la majorité du trafic est le fait de personnes qui résident hors de la CUB ou de Brest et qui y entrent chaque jour pour des raisons de travail, d'achats et de démarches, ce qui traduit une certaine dépendance; au contraire, ceux qui résident dans la CUB et en sortent - et qui sont moins nombreux - le font surtout pour des raisons de loisirs et d'affaires professionnelles ou encore pour la fréquentation de lieux d'hébergement occasionnels. Il faut aussi relever que le trafic des entrants augmente fortement (de l'ordre de 5% par an - et ceci malgré la stagnation démographique et de l'emploi), alors que celui des sortants croît beaucoup plus lentement. Les deux critères qui permettent d'expliquer quelles sont, parmi les populations résidant hors de la CUB, celles qu'y s'y rendent quotidiennement sont le temps d'accès à Brest et le niveau interne d'équipement des communes extérieures; ceci montre bien que le temps d'accès structure l'intensité de la dépendance à la ville centre et, donc, qu'en améliorant ce temps d'accès on accroît cette dépendance ; par ailleurs, ceci met en évidence que la mobilité résulte bien pour une part importante de la nécessité d'aller chercher ailleurs ce que l'on n'a pas sur place puisque, quand on a quelque chose chez soi, on va moins dans la ville centre.

En conclusion M. Wiel évoque des perspectives pour aller à l'encontre de cette organisation urbaine éclatée. Ceci implique, bien évidemment, de mettre en oeuvre des actions foncières, immobilières, fiscales et d'aménagement concertées entre les différents territoires, actions qui soient en mesure de corriger les dérives du marché. Mais ceci suppose aussi, et peut-être d'abord, de déconstruire les représentations actuelles de la mobilité et de la vitesse, de tenir compte de ce que, si l'accessibilité est fonction de la vitesse, cette vitesse elle-même est différenciée à l'intérieur et à l'extérieur de la ville et d'arriver à séparer vitesse et mobilité : le problème n'est pas de freiner toute mobilité mais de sortir de la spirale de la vitesse qui, en rendant la ville centre accessible pour des espaces de plus en plus éloignés, crée de la dépendance et, corrélativement, des contraintes de mobilité.

Intervention d'Alain GARES

Directeur général du SICOVAL, agglomération de Toulouse

Alain Garés présente la création et la dynamique de développement du Sicoval, syndicat intercommunal situé au sud-est de la ville de Toulouse, à proximité immédiate de celle-ci. Tout au long de son exposé, Alain Garés insiste sur 2 points : l'importance du facteur temps car les dynamiques de coopération, l'invention de modes de régulation communs et la création à travers la négociation de compromis ou de consensus se construisent dans la durée; le caractère

primordial du partage des ressources (T.P. principalement), comme principe fondateur à la base de toute véritable coopération intercommunale approfondie.

L'histoire du Sicoval démarre en 1974, c'est-à-dire à un moment où il n'existe aucune structure de coopération intercommunale dans l'agglomération de Toulouse.

Le mouvement démarre à l'initiative du nouveau maire de Labège, petite commune (1000 habitants) située à la périphérie immédiate de Toulouse, au sud-est de la ville. Cette commune dispose d'espaces importants jusqu'alors peu occupés car mal desservis; mais cette situation est en passe de changer, avec l'arrivée imminente de l'autoroute programmée pour les années suivantes; en outre, la commune est située à proximité d'un complexe scientifique qui est en train de prendre son essor (Université scientifique de Toulouse, CNES, Supaéro et d'autres écoles d'ingénieurs). Pour le maire de Labège, ce contexte est tout à fait favorable à la réalisation d'une grande zone d'activités sur la commune, mais il estime que le projet ne peut marcher que s'il est réalisé avec les communes voisines et que ce projet de regroupement lui-même ne peut marcher que si la commune de Labège partage avec ces autres communes les ressources qui seront créées grâce à cette zone d'activité (à l'époque patente, maintenant Taxe Professionnelle -TP).

C'est ce qui donne naissance, en 1976, au Sicoval (Syndicat Intercommunal d'Aménagement et de Développement des Coteaux et de la Vallée de l'Hers), syndicat qui regroupe 6 communes et dont la vocation est de réaliser une grande zone d'activités et d'en partager les ressources entre les communes parties prenantes. Ces 6 communes rassemblent à l'époque moins de 10 000 habitants, mais elles composent une certaine unité géographique autour de la vallée de l'Hers et de ses coteaux.

La mise en oeuvre du projet n'a pas été sans rencontrer certaines difficultés - et on rencontre ici l'importance du facteur temps :

- difficultés législatives à propos du partage de la TP (un maire n'avait pas le droit de signer avec d'autres communes un accord par lequel il disposait des ressources fiscales de sa commune), mais qui ont pu être tournées sans trop de problèmes ;
- difficultés, notamment au niveau communal, sur le projet de zone d'activité lui-même, vu, d'une part, l'importance des hectares concernés sur le territoire communal et, d'autre part, le fait que la commune a "zadé" ces espaces qui ont donc été payés à leur valeur initiale, c'est-à-dire au prix du m² du terrain agricole (environ 2 F le m²);
- difficultés aussi dans le démarrage de l'opération liées aux modalités d'accueil et d'implantation des premières activités. La première grande implantation était un centre commercial; ce secteur étant à l'époque le seul de l'agglomération toulousaine à ne pas disposer de grande surface, tous les promoteurs étaient intéressés au projet et prêts à faire de la surenchère pour obtenir le marché. L'existence du Sicoval a permis de contrôler les choses et d'inverser le rapport de force puisque les communes n'étaient pas isolées et concurrentes face aux divers promoteurs; c'est donc le Sicoval qui a pu poser ses conditions, qui a défini le lieu d'implantation et qui a organisé un concours architectural à partir des contraintes qu'il avait définies. Il reste que si la démarche est très bien passée localement, elle a suscité nationalement quelques remous et des tentatives de la contrer avec du lobbying, ce qui a quelque peu ralenti les choses...

Le projet a donc pris du temps pour avancer et, entre la date de création du Sicoval et le moment où les communes ont commencé à toucher une partie de TP, soit en 1984, il s'est passé près de 10 ans. Cela dit, en 1992, la zone d'activité, nommée Innopole (en référence à la notion de technopole car, même si elle a été lancée avant la vague des technopoles, il s'agit bien d'une zone qui a été conçue dans cet esprit), regroupait 350 entreprises, 7 000 emplois, des établissements de formation sur le site lui-même (outre la proximité immédiate des établissements toulousains), un centre de Congrès, des services aux entreprises, une pépinière d'entreprises.... C'est dire que, à l'horizon d'une dizaine d'années, l'opération a marché. Elle a bénéficié, il convient de le souligner, d'un contexte économique favorable sur le plan général et, surtout, au niveau local, celui-ci renvoyant tant à la vague de développement des

industries spatiales qu'à la faiblesse de l'offre de terrain pendant toutes ces années dans le reste de l'agglomération.

En outre, petit à petit, au fil des ans, le Sicoval est devenu plus que ce qu'il était au départ : c'est devenu un lieu de concertation et d'élaboration d'un projet commun et de ce qui est aujourd'hui une véritable politique urbaine, même si celle-ci reste limitée à un secteur de l'agglomération toulousaine. Ceci s'est marqué par la transformation en 1993 du Sicoval en Communauté de Communes regroupant 33 communes, 40 000 habitants et 24 000ha (soit 2 fois la superficie de Paris intra-muros). Et cette Communauté va, en 1996, se transformer en Communauté de Villes en intégrant la dernière commune du secteur qui, pour des raisons historiques, manquait à l'appel et qui est aussi la plus importante de l'ensemble; la future communauté de ville regroupera 35 communes, 55 000 habitants et aura un budget de l'ordre de 150 millions de francs - étant souligné que ces communes sont très variées (la plus petite a 62 habitants) et couvrent aussi un milieu très rural.

Le principe fondateur, la valeur commune qui est au coeur de ces regroupements, c'est le partage de la TP : on a adopté, pour la communauté de communes, le principe selon lequel c'est le Sicoval qui perçoit toutes les TP et qui leur applique un taux moyen pondéré, taux qui dans quelques années sera un taux unique.

On peut s'interroger sur les raisons de cette extension, puisqu'on pourrait penser que les 6 communes de départ n'avaient pas d'intérêt direct à partager leurs richesses avec d'autres communes. Il y a eu diverses raisons à cette extension mais on peut dire que l'essentiel renvoie à une question de poids politique : les 6 communes initiales ne pesaient pas assez lourd dans les débats sur les enjeux d'aménagement de l'agglomération toulousaine et elles ont estimé que, en se regroupant avec d'autres, elles pèseraient d'avantage et que cela en valait la peine, même si cela impliquait le partage de la TP. (Notons, toutefois, qu'il y a eu au début des dispositions qui favorisaient les communes initiales dans ce partage).

Les compétences de la communauté de communes concernent toujours le développement économique et ceci reste un aspect essentiel de son activité puisque c'est lui qui apporte les moyens de fonctionner - et on continue donc à acheter, aménager, équiper et revendre des terrains pour faire venir des entreprises. Mais, par rapport à cet aspect initial, les compétences de la communauté sont sensiblement élargies. Elles concernent, et de plus en plus, l'aménagement de l'espace ainsi que l'environnement et le cadre de vie, même si, sur ces deux derniers points, il n'y a pas encore tellement de contenu. Le développement rural devient, lui aussi, un volet de plus en plus important, car, petit à petit, les problèmes du monde rural viennent assez naturellement à être traités au sein du Sicoval. Cela a commencé par une réflexion sur l'agriculture périurbaine, ce qui a conduit ensuite à introduire dans le débat, comme enjeu de développement local, des questions relatives au tourisme de proximité (gîtes ruraux).

Un autre aspect qui se développe aussi concerne tout ce qu'on peut appeler les services aux communes : le Sicoval dispose de 2 ingénieurs et de 2 architectes, alors que beaucoup de petites communes n'ont pas les moyens d'en avoir; elles se tournent donc souvent vers le Sicoval, plutôt que vers la DDE, pour lui demander une assistance technique ou des prestations pour certaines de leurs opérations d'aménagement - et c'est aussi une façon d'enclencher une dynamique.

Le Sicoval mène aussi une réflexion sur les équipements collectifs et leur localisation. afin que ces questions puissent être débattues au sein de la structure au lieu de donner lieu à des initiatives séparées et concurrentes de la part des communes sur les choix d'aménagement.

Il y a une dernière dimension qui est en train de prendre de l'importance et que l'on appelle "animation et coordination de la vie locale" : il s'agit de faire tout ce que les communes ne peuvent pas faire seules, par exemple en termes d'animation culturelle ou d'événement sportif. Il y a là tout un champ à développer pour lequel les communes se tournent tout naturellement vers l'institution intercommunale.

Le principe de base, dans le développement de toutes ces actions, c'est la subsidiarité : le Sicoval ne fait pas ce que les communes peuvent faire seules. Cette notion de subsidiarité fonctionne aussi par rapport à d'autres organismes intercommunaux : il existe des SIVOM divers (ordures ménagères, eau, assainissement...) dont les fonctions auraient pu entrer dans les nouvelles compétences du Sicoval. Mais puisque ces structures fonctionnaient bien, il a été décidé de ne pas le faire, même si cela peut apparaître un peu compliqué. Cela permet de laisser des structures ayant leur logique propre (technique ou non) et leur histoire inscrite dans les habitudes. Il faut d'ailleurs relever que, contrairement à ce qu'on pourrait croire, ce maintien de diverses structures ne coûte pas cher et que le regroupement de toutes les fonctions à l'intérieur d'une seule organisation n'apporterait guère d'économie.

Toutes ces structures fonctionnent de manière imbriquée : les élus qui sont au conseil de communauté du Sicoval sont aussi dans les Sivom, dans leur commune, dans des associations d'élus, etc. Là, il semble bien que l'on puisse parler d'une organisation des élus à géométrie variable, organisation qui construit une forme de régulation à l'échelle locale à propos de laquelle on peut parler de gouvernance.

Les mécanismes de négociation et de décision sont complexes et mettent une fois de plus en lumière l'importance du facteur temps. Les décisions sont prises au sein du conseil de Communauté qui se réunit tous les mois; celui-ci comprend aujourd'hui 70 personnes (80 quand on sera en communauté de villes) et il n'existe pas de mécanisme de délégation à un bureau ou à des commissions pour prendre les décisions. Par contre, les décisions sont préparées au préalable dans le cadre de diverses commissions qui correspondent aux grands domaines d'activités du Sicoval. Et ces commissions elles-mêmes font souvent appel à des intervenants extérieurs (par exemple, dans la commission du développement rural, plus de la moitié des gens n'appartiennent pas au Sicoval, qu'il s'agisse de membres d'organisations agricoles ou d'agriculteurs qui viennent simplement parce qu'ils sont intéressés). Il y a donc tout un travail de réunions préalables au cours desquelles on va dans les communes pour discuter, expliquer les enjeux. C'est une sorte de mécanisme à la japonaise dans lequel on essaie de faire en sorte que les conflits s'expriment. Et jusqu'à maintenant on est parvenu, par ce jeu de négociation permanente, à des quasi-consensus sur la plupart des sujets. Si les oppositions sont minimales, le fait d'une ou deux personnes seulement, celles-ci finissent par comprendre qu'elles sont seules et cela peut passer. Par contre, s'il y a une opposition plus importante, on ne fait pas; certes, il existe des règles de majorité, mais on ne les applique pas : de ce point de vue, la seule règle, c'est de ne pas faire tant qu'il y a une vraie résistance. Il est clair que c'était plus facile au départ, avec 6 communes, d'autant qu'elles étaient toutes socialistes ou radicales de gauche. Aujourd'hui, la situation est plus variée et dans la communauté de villes, il y aura toujours une majorité de gauche mais la droite sera bien représentée. Cela dit, outre le fait qu'il n'y a ni PCF, ni FN, il faut noter que, pour l'instant, les clivages ne se sont jamais fait sur une base politique. Cela tient sans doute aussi beaucoup à la personnalité du Président du Sicoval : c'est lui qui l'a créé et porté et ses jugements ou appréciations sont respectés, notamment par les petites communes qui ne savent souvent pas trop bien comment se situer par rapport à certains grands problèmes de développement.

Une fois de plus, il faut souligner que la condition de base qui rend tout cela possible, c'est le partage des ressources qui fait que tout le monde s'y retrouve. Ce principe du partage des ressources selon des critères objectifs et connus (population, nombre de logements sociaux, pression fiscale, etc.) constitue le premier exemple de réalisation d'un compromis local qui correspond à une entente et qui permet d'éviter ou de réguler conflits et concurrences entre les communes. En réponse à une question, Alain Garés précise que la façon dont la pression fiscale de chaque commune est prise en compte dans la répartition entre communes de la TP (laquelle provient à 70% de la commune de Labège) se traduit par le fait qu'une commune qui baisserait sa propre pression fiscale verrait ses recettes de répartition diminuer et non augmenter. Ceci ne peut que dissuader les communes de baisser individuellement leurs propres taux - étant souligné qu'une commune qui le ferait tout de même serait, en outre, très mal vue des autres...

Le second exemple de cette régulation locale concerne la politique d'aménagement à laquelle on arrive à travers le Sicoval - mais qui n'est possible que si et seulement si on a au préalable

mis en place le partage des ressources : c'est cela qui a permis l'entente des communes pour concentrer l'activité en certains endroits ce qui, ensuite, a rendu possible pour d'autres communes d'accepter d'accueillir principalement de l'habitat, voire de conserver l'espace communal en espace naturel. C'est cette dynamique qui a permis la réalisation d'une Charte d'aménagement qui va devenir un schéma de secteur - c'est-à-dire la structuration reconnue dans un document tangible d'un projet de développement en train de se construire - schéma dans lequel 60% de la surface est destinée à rester définitivement un espace naturel (agriculture, forêts, etc.). Il faut bien voir que la négociation de ce compromis entre toutes les communes, négociation d'abord menée commune par commune, a pris du temps : il a fallu 2 à 3 ans de négociations pour parvenir à cet accord explicite, couché sur du papier, de la vocation des différents espaces du Sicoval. Et il y a eu aussi accord pour restreindre l'urbanisation autour des villages (éviter le mitage, même s'il y en a un peu), ce qui signifie exercer un contrôle sur l'urbanisation dans ces secteurs. Certes, des changements politiques dans les communes pourraient amener certaines modifications; mais comme ces zones sont inscrites NC au POS, il faudrait une révision du POS pour les transformer en zones NA ce qui est lourd et compliqué - et ce d'autant plus qu'un schéma de secteur et un schéma directeur viendront enterminer cet état de fait.

Sur un autre plan, ce mode de régulation a permis de parvenir à un consensus sur la localisation d'un futur échangeur d'autoroute de telle sorte qu'il contribue à mieux structurer l'ensemble de la zone en évitant de prolonger la pression urbaine sur des zones destinées à rester des espaces naturels.

Un dernier exemple de ce mode de régulation peut être donné à propos des chemins de randonnées (cela représente 400 Km existants ou à ouvrir). L'idée de départ venait des associations de randonneurs, mais il est vite apparu nécessaire de chercher à y associer les agriculteurs, lesquels étaient plutôt hostiles au départ (cf. le refus d'être les jardiniers des citadins). Petit à petit, en 2 ans, on a réussi à en convaincre quelques uns et les positions ont commencé à changer. Aujourd'hui, on fait un Plan d'Aménagement dont le Sicoval est maître d'ouvrage et où interviennent des agriculteurs qui sont payés pour le débroussaillage. Bien entendu, ils vont certainement commencer par ouvrir ceux des chemins qui sont susceptibles de leur servir pour leur exploitation; mais, par la suite, les chemins ouverts seront plus dans un "esprit randonnée". Ce qui est intéressant dans cette dernière opération, c'est qu'on est en train, à travers elle, d'amener à vivre ensemble des populations urbaines et rurales qui au mieux s'ignoraient et entre lesquelles, le plus souvent, il existait un antagonisme assez fort. Par son caractère périurbain, le Sicoval est un territoire où ces deux mondes s'affrontent et où il y a potentiellement et parfois réellement des conflits et de vrais enjeux sur l'espace. Or, là, on est en train de mettre en place un moyen partiel de résolution de ces conflits. Et on peut parler, à cet égard, d'une forme de régulation sociale dans la mesure où il s'agit d'une façon d'arriver à faire vivre ensemble des populations qui, au départ, n'y étaient pas portées.

On peut sans doute estimer, comme le suggèrent plusieurs participants au débat, que le fait que, pour l'essentiel, les quartiers en difficultés ne soient pas situés dans l'aire du Sicoval (pas de zone DSQ) a favorisé la réussite du Sicoval. Et il est vrai que, même s'il existe un PLH qui vient d'être terminé et qui va être mis en oeuvre par le Sicoval, ce n'est pas dans son espace qu'on rencontre les problèmes les plus graves de logements des plus démunis ni, d'une façon générale, les problèmes sociaux les plus graves. Il ne faut toutefois pas minimiser l'opposition existant, au sein du Sicoval, entre rural et urbain; même s'il ne s'agit pas d'une opposition entre riches et pauvres, c'est une opposition très importante en termes culturels: on a affaire à des populations qui, pour être proches géographiquement, peuvent être très loin les unes des autres en termes de mentalités, certaines mentalités apparaissant moins "rurales" que d'une autre époque.

En définitive, on peut analyser toute la dynamique présentée ici comme un phénomène de création de cohésion sociale à travers notamment une certaine façon de créer une forme urbaine dans le jeu ville-campagne. Sans doute les habitants du Sicoval ne sont-ils pas coupés de Toulouse, que ce soit pour faire leurs courses ou, pour certains d'entre eux, pour travailler. Mais, malgré tout, le lieu dispose d'une d'autonomie assez importante; il semble bien qu'il soit

perçu comme un bassin de vie et il s'y développe une forme d'identité, de culture périurbaine, comme on le voit d'ailleurs en région parisienne : les gens vont à Toulouse surtout le dimanche pour se promener ou y faire en quelque sorte du tourisme; c'est cela l'esprit, alors même que Toulouse est à peine 1/4 d'heure...

Mais il ne faut pas oublier que ce phénomène reste limité à un secteur de l'agglomération - et tout ce qu'on dit en positif de ce secteur, on pourrait le dire en négatif de l'ensemble de l'agglomération : à l'échelle de l'agglomération, il ne se passe rien - ou presque rien - en termes de coopération et de traitement commun des grands enjeux. Il y a, de ce point de vue, un vrai problème dans l'agglomération toulousaine - et c'est peut-être parce que ce problème existait que le Sicoval a été amené à le résoudre de façon plus ponctuelle, à son échelle. Il n'en reste pas moins que le problème au niveau de l'agglomération dans son ensemble reste entier.

En ce qui concerne ce dernier point, Philippe Estèbe note, dans le débat, que les choses ont malgré tout évolué ces derniers temps : si le Sicoval a été pionnier en matière de coopération intercommunale, on assiste depuis 5 ou 6 ans à une sorte de floaraison de structures de coopération intercommunale; ces structures, si elles ont des vocations diverses, sont organisées sur des bases d'homogénéité socio-économique (le Sicoval, qui concerne surtout les ingénieurs, cadres et techniciens; le district du grand Toulouse qui rassemble en fait les grandes villes riches de l'agglomération; l'axe synergie qui concerne surtout les communes commerçantes liées aux implantations de grandes surfaces; le syndicat des communes pauvres du nord..). Tout ceci conduit, selon Philippe Estèbe - et Alain Garés est d'accord avec lui - à la mise en place d'une forme de régulation politique qui est un système de régulation entre blocs, mais qui marche.

Intervention de Hervé Vieillard-Baron

Université de Paris X et IUFM de Versailles

L'intervention de Hervé Vieillard-Baron est consacrée aux quartiers sensibles et présente quelques aspects de ces quartiers qui permettent de sortir des images toutes faites et de saisir la façon dont ils sont en prise sur "le mondial".

En introduction, Hervé Vieillard-Baron souligne la diversité de ces quartiers, diversité qu'un travail comme le sien, mené à partir du local et même du très local, permet de saisir et rappelle quelques précautions méthodologiques pour analyser et comprendre ces quartiers .

C'est d'abord le fait que la posture méthodologique de départ du chercheur conditionne assez fortement ses perceptions, analyses et conclusions. Ainsi, les études statistiques type INSEE aboutissent à des classifications et des typologies de quartiers qui, pour nécessaires qu'elles soient, ne permettent pas d'appréhender les spécificités et les dynamiques locales comme le fait une démarche à partir du local. Les entrées à partir des acteurs locaux (associations, élus, etc..) risquent de ne saisir que les aspects les plus immédiatement visibles de la cité. Les entrées à travers un thème précis risquent, elles, de tout rattacher à cette entrée (comme par exemple les enquêtes récentes de police ou des R.G. sur la délinquance et la drogue qui finissent pas voir tout dominé par cet aspect).

Le second point à souligner est qu'il n'existe plus en France d'îlots préservés et qu'on ne peut considérer les quartiers sensibles comme des ghettos, des isolats qui souffriraient des problèmes spécifiques et limités à leur territoire. Ces quartiers ne constituent que l'exacerbation de questions qui sont celles de tout le territoire et de toute la société.

Le troisième point, enfin, est qu'il faut se méfier de toutes les approches fondées sur des raisonnements binaires : riches/pauvres, inclus/exclus, quartiers favorisés/quartiers défavorisés, voire centre ville favorisé/banlieue défavorisée etc.. Ces oppositions, en fait, conduisent surtout à occulter le débat. On retrouve ce type de raisonnement à travers l'opposition modèle républicain/modèle communautaire, alors qu'en réalité il y a entre ces deux pôles tout un domaine à travailler où se situent les vraies connexions des réseaux et des problèmes sociaux d'aujourd'hui. On peut faire des remarques analogues sur l'opposition mondialisation (source de tous les problèmes et de la remise en cause des acquis sociaux)/local

(vraie valeur de la démocratie, de la convivialité, mythe du village), étant d'ailleurs rappelé à ce propos que, il y a 20 ans, on se méfiait beaucoup du local tandis que la mondialisation apparaissait, elle, porteuse de dynamisme et de modernité.

Dans la première partie de son exposé, Hervé Vieillard-Baron présente quelques données sur les origines nationales des habitants de quartiers ou des communes de la région parisienne. Ces données permettent de mettre en évidence la multiplicité des origines nationales (ainsi, on rencontre plus de 80 nationalités différentes dans une commune comme Sarcelles et près de 50 dans une commune moins importante comme Chanteloup les Vignes cf. cartes), mais aussi le fait que cette multiplicité n'est pas l'apanage des communes populaires avec des quartiers sensibles : on rencontre autour de 100 nationalités dans des communes de près de 100 000 habitants comme Argenteuil, Montreuil ou Saint-Denis mais aussi à Versailles ou Boulogne-Billancourt ; et la comparaison des origines nationales des parents d'élève de seconde du lycée technique de Sarcelles et du lycée Jacques Prévert à Boulogne-Billancourt conduit au même constat (cf. cartes). Il convient toutefois de souligner que ces diverses origines nationales sont d'importance inégale dans les communes : certaines d'entre elles ne sont représentées que par quelques personnes et on peut estimer que, en deça d'un certain nombre (de l'ordre de 200 personnes environ), elles sont en quelques sorte "invisibles".

Dans la seconde partie de son intervention, Hervé Vieillard-Baron évoque comment cette diversité des quartiers s'inscrit dans un certain nombre de pratiques commerciales et participe, plus largement, de la diversité des sphères économiques existant dans ces quartiers .

En termes commerciaux, il faut relever l'importance des marchés forains qui représentent peut-être aujourd'hui l'un des derniers lieux de rencontres interculturelles sur un mode convivial. Le développement de commerces ethniques (c'est-à-dire qui s'adressent plus particulièrement à des origines ethniques spécifiques) et exotiques (qui concernent toute la population) favorise, pour sa part, une sorte de syncrétisme ethnique à partir d'un jumelage des origines (par exemple une pizzeria-brasserie turque ou des textiles indiens de Mayenne). Par ailleurs, la multiplicité des échanges avec les familles restées au pays favorise l'instauration dans certains quartiers d'une logique de comptoir, dont l'exemple le plus significatif est le quartier Belsunce à Marseille mais que l'on rencontre aussi ailleurs .

Les quartiers sont marqués par la coexistence de plusieurs sphères d'activité économique, étant souligné qu'un même individu ou un même groupe peut appartenir en même temps à plusieurs de ces sphères.

- La sphère du don et du troc, très liée aux échanges avec les pays d'origine et à l'économie de comptoir évoquée précédemment.
- La sphère de l'économie légitime, liée à l'emploi régulier et qu'on a trop tendance à oublier alors qu'elle est souvent majoritaire (dans l'ensemble des quartiers, le taux de chômage est de 35% et, même si c'est énorme, cela veut dire aussi qu'il y a 65% d'actifs).
- La sphère de l'économie informelle et du travail au noir.
- La sphère de l'économie domestique qui renvoie à la pratique de jeunes filles qui viennent travailler comme domestiques en France pendant un an ou deux dans des familles de leur pays plus anciennement installées pour se constituer un trousseau et rentrer se marier au pays; il faut souligner qu'une telle pratique est traditionnelle dans les pays d'origine, tant au Maghreb qu'en Afrique Noire.
- La sphère de l'économie alternative, fondée sur les pratiques de délinquance et la drogue; sans nier l'existence de cette sphère, il convient de ne pas la surestimer : sur 700 quartiers objets d'une intervention publique importante, on peut évaluer à 5% ceux qui sont réellement sous l'emprise de la drogue; en outre, même dans ces quartiers, les sommes liées à la drogue ne sont pas équivalentes à celles liées au salaires réguliers et fonctionnent dans des réseaux assez limités; il faut noter, enfin, que cette sphère est très volatile, qu'elle "tourne" rapidement d'une cité à une autre et que, à cet égard, il est dangereux de plaquer sur un quartier une image définitive de drogue.
- La sphère assistancielle, liée à toutes les allocations versées (CAF, notamment) et la sphère des retraites dont l'importance croissante est liée au vieillissement des quartiers -

étant souligné que ce vieillissement, tant à Paris qu'à Lyon, est d'autant plus accusé que les cités sont situées dans des communes proches de la commune centre.

- La sphère de l'insertion par l'économie, enfin, qui se développe et qu'on veut développer (cf. le dernier Plan de Relance pour la Ville). Cette sphère est d'importance très variable selon les quartiers, mais, en tout état de cause, il s'agit d'une sphère fragile qui demande constamment à être repensée, recentrée. Cette sphère pose aussi la question des types d'emploi qui lui sont associés et qui additionnent des strates différentes d'emplois précaires sans jamais parvenir au système de droit commun du CDI (cf. l'invention récente des CES consolidés). Cette question du retour au droit commun à partir de mesures dérogatoires se pose d'ailleurs de façon plus générale à propos de toutes les discriminations positives, notamment celles mises en oeuvre pour certains territoire (c'est par exemple le problème des zones franches du nouveau Plan de Relance pour la Ville).

Hervé Vieillard-Baron revient, lors du débat, sur cette question des discriminations positives en précisant plusieurs points. Le risque que la création de discriminations positives, en favorisant telle ou telle sphère de l'économie (petit commerce par exemple), vienne remettre en cause l'équilibre entre ces sphères et, de ce fait, la façon dont les individus ou les groupes parviennent à construire des solutions à partir de leur multiappartenance à ces sphères ne lui paraît pas réel - d'autant qu'il faut bien voir que certaines de ces activités (commerce exotique par exemple) vivent mal et qu'une aide ne serait pas mal venue. Le problème vient plutôt de ce que risquent d'être les réactions des quartiers voisins, s'ils ont le sentiment que tel ou tel quartier va bénéficier d'un cumul d'avantages. En fait, si l'on regarde la situation de ces quartiers, on y rencontre aussi ce qu'on pourrait appeler l'économie de la misère et quelque chose qui est de l'ordre du Tiers Monde dans le monde développé; il faut donc se garder de parler trop vite de cumul d'avantages. La problème vient plutôt de ce qu'on fait les choses sans transparence et sans débat national : on engage toute une série d'actions dans les quartiers sans dire qu'il s'agit de discrimination positive, alors qu'en fait c'est bien de cela qu'il s'agit. Et ce silence ne peut que susciter des formes d'opposition radicales. En outre, cette absence de débat élude la question du retour, alors qu'il faudrait dire et négocier dès le départ quand et comment on sortira de la discrimination positive pour revenir à la situation de droit commun.

Hervé Vieillard-Baron conclut son propos par deux remarques : le fait que, plus il travaille sur ces quartiers plus il ressent l'impossibilité de les séparer du reste de la ville (on peut d'ailleurs relever que, contrairement à une idée reçue, en province 63% des quartiers difficiles sont situés dans la ville centre et non en banlieue); le fait que, là encore contrairement à une idée reçue, ces quartiers ne sont pas des lieux de relégation, même si celle-ci peut exister pour certaines catégories de population plus fragilisées. Et ces deux remarques le conduisent à proposer de repenser l'approche territoriale de la ville, en développant des projets plus intégrés qui considèrent la ville non comme un ensemble éclaté mais comme un système dans lequel tout ce qui agit sur le centre a des répercussions sur la périphérie et où tout ce qui est mis en oeuvre à la périphérie peut jouer, d'une façon ou d'une autre, sur le centre - et même au-delà sur l'extérieur à une échelle nationale ou internationale.

Questions et réflexions en débat

Ce petit texte comprend deux parties. La première reprend les principaux points évoqués lors de nos débats. Il le fait à travers des formulations à la fois interrogatives et alternatives dans la mesure où le débat a plus été l'occasion de développer des points de vue différents à propos des interrogations soulevées par les interventions que d'apporter des éléments de solutions partagés. La seconde partie est un ensemble de réflexions personnelles de l'auteur qui lui ont été suggérées par la rédaction d'ensemble de ce compte rendu et dont l'enjeu est de susciter critiques et débats.

1 Les interrogations issues du débat

a) - Qu'est-ce que l'éclatement ? Si on le définit en termes de rupture des interdépendances entre les espaces urbanisés, on ne peut pas parler de ville éclatée. Et, en fait, ce qui ressort de façon prégnante tant des différentes interventions que des débats, c'est la croissance des

interdépendances entre les espaces urbanisés, interdépendances qui se construisent à des échelles diverses mais de plus en plus larges. Par contre, si l'on se place du point de vue de la commune ou de celui de l'organisation des pratiques des individus, on peut parler d'éclatement : il n'y a plus, dans la vie quotidienne, d'unité de lieu des pratiques et la commune n'est plus le lieu unique de vie de ses habitants.

b) - L'éclatement spatial des pratiques est-il subi - ce qui signifie qu'il faut tendre à des politiques permettant de reconstruire, même partiellement, voire à une échelle un peu plus large que la commune (le pays, le bassin de vie au sens d'une commune centre et de ses communes environnantes, l'agglomération, l'unité urbaine au sens de l'INSEE, etc.) cette unité de lieux - ou est-il une donnée structurelle d'évolution des modes de vie? En d'autres termes, l'accroissement et la diversification de la mobilité sont-elles simplement un résultat de l'organisation urbaine et de la spécialisation croissante des espaces ou représentent-elles une donnée première, constitutive de l'évolution des modes de vie par rapport à laquelle il n'y a pas de retour en arrière possible ?

c) - L'éclatement spatial des pratiques est-il vécu comme un éclatement identitaire, une multi-appartenance à des espaces diversifiés? Remet-il en cause la citoyenneté et l'appartenance locales ou se traduit-il par une demande accrue d'identité locale ? Les politiques visant à conforter l'identité locale s'adressent-elles de façon privilégiée aux couches les moins mobiles de la population, voire "archaïques" par rapport à l'évolution des modes de vie ou sont-elles susceptibles de mobiliser aussi les couches qui vivent cet éclatement spatial des pratiques ? Derrière cela, la question du découpage communal et de la pertinence que conserve, ou non, la commune comme espace politique et de la citoyenneté. Faut-il revoir le découpage communal, au nom de sa non pertinence face à certains processus socio-économiques et de son décalage par rapport aux espaces de vie ou la commune reste-t-elle, en dépit de ces décalages, un lieu possible de construction du politique, de la citoyenneté et d'une identité locale? Puisque d'une part il n'y a pas une bonne échelle en soi et que, d'autre part, l'échelle des phénomènes va croissant (à la limite, c'est la mondialisation), ne peut-on pas considérer que le découpage communal est un arbitraire qui en vaut bien un autre, à partir du moment où il permet la construction d'une identité?

d) -L'interdépendance et la spécialisation croissantes des espaces posent, en tout état de cause, le problème des niveaux de régulation et des formes de coopération, notamment entre communes. Mais à quelle(s) échelle(s) et avec quels contenus ? Au-delà du constat largement partagé qu'il n'y a pas "un" territoire pertinent, mais une multiplicité d'échelles et de territoires pertinents selon les problèmes et les enjeux, la question des modes d'organisation des ces coopérations multiples, de leurs niveaux, des types d'acteurs impliqués et des référents permettant de construire des arbitrages reste entière. Le développement de l'intercommunalité apparaît inévitable et souhaitable mais sur quelles bases : doit-elle privilégier des formes qui respectent l'identité de chaque commune (ce qui signifie notamment éviter les formules impliquant une fiscalité directe comme la communauté de communes ou de villes) ? S'agit-il de gérer des interdépendances construites sur l'affirmation des spécificités et de l'identité de chaque commune, selon une logique qui recréerait à une échelle plus grande l'unité de lieux de vie des habitants ou de créer une dynamique de projet permettant la construction de solidarités à une échelle élargie?

2- Réflexions personnelles pour la suite du débat

a) Plus que toute autre, cette réunion a mis en lumière le rôle de nos représentations de la ville, de nos critères de jugements sur ce qu'est la "bonne" organisation urbaine et des référents pas toujours explicites qui sont à l'oeuvre dans nos appréciations sur les évolutions en cours. Apparaît aussi le flou de notions fréquemment utilisées, notamment celles d'identité et d'identité locale, qui sont chargées d'une forte puissance évocatrice mais dont le contenu reste pour le moins vague. Et, au-delà même de cette imprécision (et qui peut-être l'explique), j'ai le sentiment d'une grande ignorance de notre part à tous sur une question qui a été au coeur de nos débats et qui concerne le sens de l'éclatement spatial des pratiques : au-delà d'un constat d'éclatement, que nul ne conteste, que savons-nous :

- de la façon dont celui-ci est vécu ou ressenti par les habitants : est-il subi, comme le pense les uns, ou premier, comme le pensent d'autres - étant souligné que ces positions engagent des options différentes en termes de politiques urbaines et de transport;
- des rapports qu'entretient cet éclatement avec des notions comme l'identité locale, l'appartenance locale (ou au contraire la mutli-appartenance) et la citoyenneté ? Nous manquons d'éclairages sur ce point alors que les réponses, plus ou moins explicites, que les uns et les autres donnent à ces questions sont centrales dans tout le débat sur la pertinence ou non du découpage communal : la commune, dont nul ne nie le décalage par rapport aux échelles d'interdépendances entre espaces et aux formes d'organisation de la vie quotidienne, reste, pour certains, le lieu possible du politique, notamment parce qu'il est toujours possible d'y créer une identité locale, tandis que pour d'autres la commune n'est plus ce lieu, ce qui signifie que l'inadéquation du découpage est tout autant politique que technique ou fonctionnelle.

Je ne connais pas pour ma part de travaux qui permettraient d'avancer sur ce point (ce qui ne veut pas dire qu'il n'en existe pas), mais je me demande en fait si la question est bien posée lorsque on se réfère à la notion d'identité locale comme élément fondateur du rapport (du lien) politique.

b) En fait, il existe me semble-t-il, et on a pu le sentir à plusieurs reprises au cours de la journée même si ce n'était pas toujours explicite, deux conceptions de la commune (et qui d'ailleurs renvoient, à mon sens, au moins pour partie à l'opposition classique entre deux conceptions de la nation) :

- une conception essentialiste ou substantialiste de la commune au sens où l'unité et l'identité de celle-ci sont considérées comme un donné préalable à l'existence de la commune en tant qu'entité politique, donné qui fonde et légitime l'existence de la commune : le politique vient sanctionner l'existence d'une communauté préexistante; c'est de l'existence de cette communauté qu'il tire sa légitimité et il se doit de renforcer cette identité particulière qui le fonde.
- une autre conception, qui considère que c'est le politique qui crée la communauté, (cf., dans les débats sur la notion de nation, la notion de communauté des citoyens comme instaurée par le politique et non préexistant à lui), ce qui signifie non pas une identité de départ mais une identité à construire : dans une telle conception, la notion de projet devient centrale, précisément pour construire des solidarités qui ne sont pas données au départ. Par ailleurs, dans cette optique, la notion de cohésion sociale (au sens de faire tenir ensemble ce qui est différent, de construire des intérêts partagés entre des gens différents) prime sur celle d'identité sociale (maintenir ensemble ce qui est identique).

Si l'on revient à la question du découpage communal qui a été centrale dans bien de nos débats, je me demande si le problème essentiel tient aujourd'hui réellement à ce découpage ou s'il ne renvoie pas surtout au caractère dominant de la conception essentialiste de la commune et, corrélativement, au type de coopération (intercommunale notamment) que cela engage. En d'autres termes la question posée n'est pas celle d'un nouveau découpage : d'abord, si l'on tient compte du fait relevé à maintes reprises au cours de la journée que les interdépendances se construisent à différentes échelles qui ne sont pas susceptibles d'être emboîtées hiérarchiquement mais qui se superposent partiellement ou se télescopent, il est clair qu'un seul nouveau périmètre ne saurait être adéquat; ensuite, et peut-être surtout, poser la question en termes de découpage, signifie continuer à raisonner en termes de périmètre et de limites, opposant un "dedans" et un "dehors", et à reproduire, à une échelle seulement un peu élargie par rapport à la commune, la même conception essentialiste.

c) Si l'on revient au double constat de l'interdépendance croissante de fait entre les espaces urbanisés et de l'inexistence d'un bon niveau de régulation de ces interdépendances puisqu'elles se construisent à diverses échelles géographiques, le problème posé n'est pas celui du choix des échelles de régulation, mais des niveaux possibles de construction de solidarités explicites; en d'autres termes la question posée aujourd'hui à la régulation, c'est celle du passage d'une situation caractérisée par des interdépendances de fait à la construction de solidarités reconnues et assumées à différentes échelles et permettant d'engager des formes diverses de cohésion sociale (et pas seulement des cohérences techniques ou fonctionnelles). De ce point de

vue, on pourrait opposer les deux conceptions de l'intercommunalité qui se sont exprimées au cours de la journée : une intercommunalité fondée sur l'association limitée (et notamment non fiscale) de communes définies chacune par leur identité et renforçant celle-ci dans le cadre d'une association plus fonctionnelle que politique; une intercommunalité de projet, qui construit des solidarités (ce qui implique, au fondement même de cette construction, une dimension fiscale) et qui, même si elle est amenée à envisager la création d'une nouvelle identité, le fait à partir d'une logique de construction de cohésion sociale.

De façon un peu provocatrice, la conclusion de ces quelques remarques serait que le politique prime, et que la question aujourd'hui n'est ni celle du découpage, ni celle de la variabilité des échelles, mais celle de la conception de la commune (et plus généralement des collectivités territoriales) comme entité politique. Le problème de la commune, ce n'est pas qu'elle est trop grande ou trop petite, c'est qu'elle se définit sur des bases identitaires, qu'elle continue, en quelque sorte, à se référer au village (quitte à en reproduire l'image à une échelle un peu plus large) - au lieu de s'engager dans des projets concertés de maîtrise volontaire des différentes interdépendances dans lesquelles elle est engagée et de création des solidarités élargies. Ou, pour le dire autrement, on peut envisager l'imposition de régulations techniques ou fonctionnelles "par en haut", étatiques notamment, mais si l'on pose la question en termes politique et de démocratie, l'enjeu est de passer d'interdépendances de fait à de solidarités construites et assumées (étant souligné à cet égard que ceci suppose comme préalable une transformation des règles de fonctionnement par bloc de compétences des collectivités territoriales qui ont présidé à la décentralisation).

la ville éclatée 4 - 8 février 1996

ville à péage, ville éclatée ? usagers, bénéficiaires, contribuables et solidarités financières dans la ville

Intervention de Laurent Davezies (L'OEIL)

La ville serait « éclatée ». Pour reprendre les termes de Félix Damette, à une « ségrégation associée » serait en train de se substituer, en ville, une « ségrégation dissociée ». Cet éclatement serait celui de la société dans son ensemble et particulièrement de la société urbaine: le succès économique, l'adaptation heureuse aux nouvelles conditions du marché mondial s'accompagnerait d'une montée de la pauvreté et de l'exclusion. Le succès étonnant du livre de Sassia Skassen, « Global cities », est symptomatique de cette inquiétude nouvelle liée à l'intrusion concomitante dans nos villes de la compétition mondiale et de l'exclusion. Les uns, « yuppies globaux » qui se présentaient encore hier sous le masque de « citoyens du monde », s'épanouiraient désormais dans des fonctions de commandement, de conception ou de conseil, affranchis des frontières nationales, quand les autres seraient piégés dans des territoires d'exclusion, écartés de la production, et n'auraient comme choix que de se réfugier dans l'abstention ou le vote nationaliste.

Deux principes de réalité, qui dans les décennies passées, se renforçaient mutuellement, semblent s'opposer aujourd'hui. Le principe d'efficacité économique (plus de croissance de la richesse) et le principe d'équité (plus de richesse pour chacun). Cette idée n'est pas nouvelle: déjà au début des années 1970 un certain nombre d'économistes français avançaient l'idée de la nécessité d'un déclin des politiques de stimulation de la demande (les dépenses du gouvernement et la redistribution des revenus au profit des plus pauvres -ceux qui ont la plus forte propension à consommer- stimulent la croissance économique) au profit de politiques de stimulation d'une offre compétitive (moins de charges sur l'entreprise, qui est le seul moteur de la croissance). Il est frappant de noter que le manuel d'économie que le professeur Raymond Barre publie au PUF en 1977, en deux gros tomes, n'accorde que quelques pages aux théories keynésiennes. On avance dans le même temps l'idée de la nécessaire co-existence d'un secteur « protégé » et d'un secteur « abrité » de la concurrence internationale (séminaire du prof Roy).

La réalité a largement suivi ce que la pensée de ces auteurs avait alors anticipé: la montée en puissance du commerce international a constitué une contrainte croissante sur la rentabilité des secteurs marchands, et surtout conduit à une véritable révolution des systèmes de production: innovation accélérée, montée en puissance du capital relativement au travail, requalification des tâches, efficacité et productivité de l'organisation autant et plus que des facteurs de production eux mêmes (P. Veltz, 1996). Le résultat de cette mutation totale -et réussie- de notre économie est un formidable gain de richesse. Tellement rapide que nos comptes nationaux ne peuvent même plus en rendre compte: les effets combinés de l'amélioration de la qualité des biens et des services et de la baisse de leurs prix relatifs ne sont pas saisis dans le PIB ni dans le PNB. Par exemple, ces lignes sont écrites sur un ordinateur en même temps plus puissant que le plus gros ordinateur existant en France en 1975 (celui de la Météorologie Nationale) et dont le prix relatif est des centaines de fois inférieur. Tendanciellement, le travail est de moins en moins déqualifié, taylorien, de plus en

plus assis sur l'épanouissement de l'individu: connaissances, responsabilité, engagement personnel... Il est frappant de constater que les régions qui réussissent aujourd'hui le mieux sont celles où l'esprit d'entreprise et la connaissance sont les mieux réparties: Massachussets, Flandres belges ou Nord de l'Italie. Comme si c'était dans les régions où le développement et l'harmonie sociale sont les plus avancées que la croissance économique serait la plus forte. Ceux qui -les mêmes qui tout à la fois le bon temps du travail ouvrier et qui s'insurgent contre toutes les atteintes à l'environnement naturel- aimeraient substituer au PNB actuel un BNB qui comptabiliserait le bonheur des populations seraient sûrement assez surpris par les résultats que pourrait fournir un tel calcul.

Mais ce bonheur n'est pas pour tout le monde: depuis plus de vingt ans, apparemment indépendamment de la croissance économique, le chômage augmente de façon régulière pour atteindre et dépasser très largement les 10% de la population active française. La pauvreté dans le travail -ce que Damette appelle la ségrégation associée- laisse la place à la pauvreté hors du travail: la ségrégation dissociée. La pauvreté et la misère, que l'on croyait éradiquées durablement réapparaissent dans les pays industriels, certaines épidémies de la pauvreté refont leur apparition. On connaît la longue liste des maux qui se sont abattus sur nos sociétés....

Mais est ce vraiment là seulement le résultat d'un nouvel arbitrage entre principe d'efficacité et principe d'équité, qui ferait que la solidarité serait sacrifiée au profit de la seule recherche de profit? Il y a des raisons d'en douter et de penser que les mécanismes à l'oeuvre sont plus complexes.

On peut à ce point introduire la notion d'espace. Il est du reste intéressant de noter que l'évolution des vingt années passées a, par de multiples canaux, une forte dimension spatiale ou géographique. Citons en quelques unes: (i) la montée en puissance du commerce mondial, l'abaissement des frontières se traduit par un élargissement de l'espace économique bien au delà des frontières des nations qui restent les espaces de solidarité publique. Il y a donc disjonction croissante entre l'espace de la compétition et l'espace de la solidarité. Et cela à toutes les échelles géographiques: la contrainte d'efficacité est mondiale, les mécanismes de solidarités sont locaux ou nationaux, à peine européens. L'expression du problème est donc géographique. (ii) Dans le passé, la convergence des situations économiques des régions, que l'on observait dans tous les pays industriels et sur la longue période (Williamson, 1965), suggérait que l'espace était neutre, chaque territoire pouvant participer à l'enrichissement collectif. Pour les tenants libéraux de l'école de la convergence, à long terme, il devait y avoir une péréquation de la richesse entre les nations et les régions. Les différences, ou les inégalités, n'étaient que transitoires et ne devaient pas exister sur la longue période. L'espace n'était donc apprécié dans un passé récent que comme une dimension de la répartition des facteurs de production et de la richesse. On se rend pourtant compte aujourd'hui qu'il tend à devenir lui même un facteur spécifique de production, sans que l'on connaisse encore toujours clairement les lois de sa contribution à la croissance. Pourquoi certaines régions gagnent-elles (voir Benko et Lipietz, 199)? Ce n'est pas toujours clair, mais on sait que le succès devient une affaire autant spatiale que sociale et que les avantages des espaces sont de moins en moins comparatifs et de plus en plus cumulatifs. (iii) la dimension locale des problèmes sociaux apparaît elle aussi fortement: destruction massive d'emplois dans certains bassins de monoculture industrielle, quartiers

dégradés dans les villes, nouvelle pauvreté, exclusion des systèmes de santé de certaines populations très localisées- qui entraîne un retour, par exemple, de la tuberculose, ou une certaine renaissance de la mortalité périnatale-. La compétition, la solidarité, le succès économique, le déclin social et la pauvreté occupent tous de nouveaux espaces.

C'est donc largement l'espace qui se retrouve au centre du débat ou de l'alternative politique entre efficacité économique et solidarité. Il est frappant à cet égard de noter que la question des inégalités territoriales, à toutes les échelles, du quartier à la région ou au pays, prend depuis quelques années le dessus sur la question des inégalités sociales. Peut être parce que ce dernier terrain a finalement pâti de la déconfiture des chercheurs marxistes, (i) emportés par la déroute politique des avatars d'un marxisme appliqué dans les pays d'Europe de l'Est, et qui l'ont abandonné pour occuper celui, tellement plus consensuel de l'inégalité des territoires. (ii) Mais aussi parce que si ségrégation dissociée il y a désormais, c'est que les plus pauvres, dont la fonction a toujours été, dans l'histoire, d'être exploités par les plus riches, (ségrégation associée) ne sont plus aujourd'hui des travailleurs, et ne sont plus en mesure de mener dans les mêmes conditions cette lutte des classes qui a certes été le fond de commerce de nos idéologues marxistes, mais plus sûrement encore un des principaux moteurs de mouvement social dans les pays industriels. On assiste ainsi à un nouveau compromis historique, implicite, entre Thorez et Giono: quand on n'aime pas un système social et que l'on ne peut plus le dire ou que cela ne sert à rien, on s'attaque à son expression territoriale, ce que tout le monde est prêt à entendre. Mais l'idéologie et la politique ne sont suffisantes pas seules à expliquer la montée en puissance de la question de l'inégalité territoriale. Il devient frappant en effet que les inégalités s'expriment aujourd'hui beaucoup plus clairement dans l'espace que dans la société.

C'est un vieux débat aux Etats Unis: même si des morceaux entiers de la société américaine, très localisés, sont en train de s'enfoncer dans la misère et la marginalité, de façon générale, avec les instruments de mesure dont l'on dispose, on observe que globalement, les disparités de revenus des américains ont tendu à diminuer. Même si les catégories les plus pauvres se sont appauvries, le poids des catégories les plus nombreuses, celles dont les revenus tendent à converger, est tel que le résultat global est clairement une réduction des inégalités. La science statistique n'est pas d'un grand recours pour la formulation d'un diagnostic: selon que l'on utilise un coefficient de variation (écart-type sur moyenne), un ratio mini/max (ou un écart interdécile, interquintile ou interquartile), ou un coefficient de Gini ou de Theil, l'allure de l'évolution des inégalités n'est pas la même.... (par construction, d'ailleurs: si il existe plusieurs instruments de mesure des inégalités, c'est bien parce qu'ils ne racontent pas la même chose!). Du point de vue démocratique, cependant, c'est le coefficient de variation, ou la variance, qui renseigne sur la situation d'inégalité de la majorité. Le rapport Mini/max sur les situations des minorités (qui sont aussi démocratiquement minoritaires). Donc, les classes moyennes semblent apparaître encore plus bénéficiaires que ne sont perdantes les classes les plus pauvres! Chris Hamnett (199,) a montré, sur le cas du Royaume Uni, qu'en quelque sorte, la professionnalisation l'emporte sur la dualisation. Sur le cas de l'agglomération de Paris, Edmond Préteceille (1997), qui voulait vérifier l'hypothèse de la ville globale «skassenienne» dans laquelle la pyramide des revenus tendrait vers une forme de «sablier» (érosion de la classe moyenne au profit du gonflement de sous- et de sur-

classes), est obligé de constater, dans un article à paraître, qu'il n'en est rien, et que globalement les classes moyennes continuent à se gonfler.

En revanche, dans l'espace, en terme d'inégalités entre quartiers, communes ou régions, la situation est plus claire, plus repérable. D'abord, mille pauvres disséminés sont moins visibles que mille pauvres réunis dans l'espace. S'ils sont réunis géographiquement, ils constituent une société spécifique, repérable comme telle, avec sa culture, ses modes, ses comportements. Quand les jeunes beurs ont convergé en mobylette vers Paris au milieu des années 80 pour protester contre leur exclusion et revendiquer leur existence et leur identité, le terme générique pour les désigner ou qu'ils utilisaient pour se désigner eux même était celui de la «banlieue». Alors que l'on sait que la majorité des problèmes sociaux se trouvent aujourd'hui, en France, au coeur des agglomérations, généralement (mais à l'exception de Paris) dans la ville-centre et dans des communes de première couronne et que l'essentiel de ce que l'on appelle les riches (les revenus les plus élevés) vivent aujourd'hui dans la banlieue!, Aujourd'hui, dans la presse ou les discours politiques, pour parler des problèmes sociaux on parle encore de «banlieue» et de plus en plus de «quartiers».

Mais il y a une autre raison à l'interposition croissante du filtre spatial pour traiter de questions sociales: les inégalités augmentent plus vite dans l'espace que dans la société! En effet, si dans une approche purement sociale (entre les individus et les ménages), l'évolution des inégalités de revenu n'est pas toujours clairement lisible, les effets de regroupement dans les ménages et dans l'espace boostent les statistiques de disparités spatiales !

Une analyse de l'évolution des inégalités intercommunales de revenu des ménages (ex. l'unité urbaine de Paris entre 1985 et 1989) montre qu'en à peine quatre ans, durant la période de croissance extraordinaire de la fin des années 80, on assiste à un bond dans les disparités intercommunales de revenu moyen. L'inégalité triomphe insolemment! Une telle intensité en un si faible laps de temps suggère que ce n'est pas la ville qui éclate, mais la société entière: cette analyse suggère que, plus on est pauvre, plus on s'appauvrit, et plus on est riche, plus on s'enrichit!

Cependant cette analyse doit être modulée. D'abord, il s'agit de revenus par foyer fiscal, c'est à dire, en gros, par ménage. On pourrait imaginer trouver la même évolution sans inégalité d'évolution des revenus de tous les actifs de 1985 (a) par le seul fait que les ménages des communes les plus pauvres ont explosé plus rapidement que ceux des communes plus riches (un ménage qui se scinde en deux contribue à fortement faire baisser le revenu moyen par ménage), (b) par le fait que la biactivité des ménages ait augmenté dans les communes plus riches et diminué dans les communes plus pauvres, ou une combinaison de ces deux mécanismes. Il s'agit du reste là d'un sujet qui mériterait d'être plus étudié: une part importante de la crise sociale que nous connaissons pourrait tenir moins à une panne de l'offre d'emploi qu'à (i) une forte augmentation de la demande de travail accompagnée (ii) d'une modification de la répartition des actifs entre les familles. Deux jeunes actifs de la classe moyenne qui se mettent en ménage se voit propulsés par la même dans le haut de la hiérarchie des revenus par ménage. Un ménage bi-actif pauvre qui perd un emploi, en revanche, tombe dans la pauvreté. Ne parlons pas d'un chef de ménage mono-parental pauvre qui perd son emploi... Selon qu'un emploi se crée ou disparaît dans tel ménage de tel couche sociale ou dans tel autre, selon qu'un ménage qui se

sépare appartient à une catégorie ou à une autre, l'effet relatif sur les inégalités et absolu sur la pauvreté ne sont évidemment pas les mêmes. A cet égard, les analyses citées plus haut (Hamnett et Préteceille), qui portent sur l'évolution des emplois entre les différentes catégories, sans envisager les évolutions de leur modalités de répartition entre les ménages, et qui concluent, en nous rassurant, au développement de la classe moyenne -l'effet de professionnalisation l'emportant dans nos grandes villes sur l'effet de dualisation- passent probablement à côté d'une bonne partie de l'explication (et même de l'identification) des mécanismes de dualisation qui sont peut-être réellement en oeuvre dans notre société.

Une deuxième remarque: la forte pente et le fort taux de corrélation observés pourraient inciter à considérer établi que les disparités sociales sont en train de s'approfondir dans la région parisienne. Ce serait abusif: notre graphe ne porte que sur les inégalités spatiales et non sur les inégalités sociales. Pour traiter des inégalités sociales, il aurait fallu opérer une régression pondérant chaque commune par son poids démographique. L'exemple abstrait ci-dessous montre que l'on peut parfaitement imaginer la situation d'une agglomération qui verrait ses inégalités spatiales (intercommunales) s'aggraver dans le même temps que ses disparités sociales diminueraient! Il serait, à cet égard, intéressant de reprendre un tel calcul pour les agglomérations françaises et observer dans quelle mesure et où ces deux mécanismes convergent ou divergent.

Un dernier phénomène, qui ne tient pas à l'évolution des revenus de chacun des ménages de l'Île de France, est celui du regroupement des ménages dans un espace socialement spécialisé: le revenu moyen des ménages d'une commune pauvre baisse parce que les plus riches s'en vont et sont remplacés par des pauvres (qui peuvent même être plus riches que la moyenne des pauvres de la commune, mais le seul effet de substitution ménage riche-ménage moins riche fait baisser le revenu moyen de la commune considérée), et la même chose, à l'inverse dans les communes riches. On pourrait imaginer, là encore, que l'ensemble des revenus de tous les ménages aient augmenté au même rythme, mais que par le seul jeu de migrations intercommunales, les inégalités intercommunales de revenu auraient fortement progressé. Robert Reynard (199?), de l'INSEE Rhône Alpes a essayé, sur le cas de l'agglomération de Lyon, de mesurer les contributions respectives à la montée des inégalités intercommunales (i) de l'effet revenu et (ii) de l'effet déplacement. Les villes, composées de zones de plus en plus homogènes, sont ainsi de plus en plus hétérogènes.

Donc, finalement, on peut parfaitement imaginer, et nous ne sommes pas loin, en France, de cette situation, une société dans laquelle les disparités sociales diminueraient (en terme de variance, qui est l'instrument statistique le plus adapté à une démocratie à scrutin majoritaire) alors que les disparités spatiales augmenteraient rapidement. 85% de la société vivant de mieux en mieux quand les 15% les plus démunis seraient regroupés de façon croissante dans certains espaces. Cette situation est-elle insupportable? On a vu quelques excellents collègues français se rendre aux Etats-Unis et revenir en expliquant qu'un tel genre de société fonctionne outre Atlantique et, finalement, est viable.

De toute façon, qu'y peut-on? comme le répètent nos gouvernements, toutes couleurs politiques confondues: « on a tout essayé... ». Et il est vrai que si notre société comporte trois grands systèmes de mutualisation contre les risques, au moins

deux d'entre eux fonctionnent à plein: (i) L'entreprise, par le salariat, mutualise les risques entre les actifs (plus que jamais dans l'histoire de l'humanité durant laquelle les actifs étaient indépendants, paysans ou artisans, et assumaient seuls les crises qui pouvaient les frapper). Les mécanismes de ségrégation associée, de lutte des classes, liés à l'exploitation salariale ont assurés un progrès extraordinairement rapide de la sécurité des travailleurs en termes de droit et de protection sociale. Si le budget du gouvernement français a mis des siècles à prendre le poids qu'ils a aujourd'hui dans l'économie, il aura fallu quelques décennies pour que le budget de la Sécurité Sociale le rejoigne et même, récemment, le dépasse. Enfin, c'est peut être moins une panne de l'offre d'emploi, comme on l'a vu plus haut, qu'un emballement de la demande de travail qui provoque une large part du chômage que l'on connaît actuellement. Paradoxalement, notre crise de l'emploi se situe au moment où la France n'a jamais, dans son histoire, été aussi active dans des systèmes de production collectifs rationalisés (et peut être, pour des raisons démographiques, à la veille d'une crise de déficit de jeunes professionnels).. (ii) Le budget de l'Etat, en plus des tâches régaliennes, assure la solidarité entre les familles en traitant les citoyens à égalité tout en les faisant contribuer au moins proportionnellement à leur revenu. La pauvreté actuelle s'explique-t-elle par un retrait de l'Etat qui jouerait moins son rôle redistributeur que par le passé? On peut en douter. L'idée répandue du « retrait de l'Etat » ne correspond pas à la réalité: si la volonté politique des gouvernements était bien de réduire les dépenses de l'état, pour stimuler l'offre compétitive du secteur privé, dans le même temps, la double contrainte du soutien aux secteurs en difficultés et de la montée des dépenses sociales, ainsi que l'accélération des créations d'emplois publics a fait exploser les budgets: en pourcentage du PIB, les prélèvements obligatoires passent de 34% en 1970 à 42% en 1980 puis 46,5% en 1990. Peut on raisonnablement dire qu'il faut encore plus prélever, « faire payer les riches », pour réparer la panne de la redistribution opérée par l'Etat? Ces chiffres suggèrent plutôt, et on y reviendra, que la panne n'est pas du côté des prélèvements, mais plutôt de l'allocation des dépenses.

Le troisième système de protection mutuel, le moins connu et le moins évoqué, est la famille. La famille redistribue entre les individus. On connaît mal les flux d'argent dans les familles et il est difficile aujourd'hui de tirer des conclusions dans un domaine aussi délicat (dans lequel la moindre intrusion fait courir le risque de passer pour crypto-pétainiste). On peut cependant penser que la mutation économique que la France connaît actuellement, cet ajustement structurel aux conditions économiques de l'économie mondiale, et qui serait à l'origine de tous nos maux, s'est doublé, mutatis mutandis d'un autre ajustement, aussi puissant, de nature socio-démographique. La répartition des emplois entre les ménages a changé; la nature, la taille, la structure d'activité des conjoints ont été bouleversées dans le même temps. On pourrait là encore montrer facilement qu'à population, emploi et revenu égal, en faisant varier la distribution des emplois entre les ménages, le nombre et donc la taille moyenne des ménages, on peut obtenir une société sans problème sociaux aigus ou une société socialement déchirée.

L'économie a changé. La famille aussi. La référence classique « papa travaille, maman est à la maison et s'occupe des enfants » est aussi utile pour comprendre la société d'aujourd'hui que Pline l'Ancien pour comprendre l'astronomie. On s'est amusé à cartographier, de recensement en recensement, l'évolution des îlots de communes d'Ile de France dont les ménages présentaient majoritairement cette caractéristique

classique: on est plus proche de Fort Alamo que de la bataille de Stalingrad...Il ne s'agit évidemment pas de tirer la moindre conclusion normative de cette observation. Si un tel ajustement socio-démographique se produit, c'est qu'il correspond à une préférence forte de notre société, et il serait ridicule et vain de vouloir de vouloir s'y opposer. En revanche, il serait dommage de négliger cette mutation dans l'analyse des problèmes spatiaux et sociaux actuels de la société française.

Mais peut-t-on pour autant conclure? Globalement la situation serait moins mauvaise que ce que l'on entend dire, et les remèdes publics administrables seraient déjà surdosés? la responsabilité de la crise socio-spatiale n'incomberait qu'aux comportements des ménages? Probablement oui si l'on considère que l'espace, la géographie économique et sociale est neutre et ne joue pas sur les phénomènes. Qu'elle ne fait que les cartographier. Qu'il n'y a pas de différence entre les inégalités sociales et les inégalités spatiales. On a montré (Davezies, 199?) que la rapidité de la « déchirure du tissu social », mesurée par la vitesse de la croissance des inégalités intercommunales de revenu moyen, était exactement la même dans les principales villes françaises (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Grenoble,...), ce qui suggère que le problème est avant tout social, et pas local. On entend aussi souvent dire que les problèmes sociaux urbains, par ce qu'ils se développent dans des cadres très contrastés dans les différents pays industriels, n'ont donc pas grand chose à voir avec des questions spatiales : « grands ensembles » en proche banlieue en France, habitat ancien proches du centre au Royaume-Uni, centres villes aux Etats Unis. Là encore, on ne peut pas dire que les caractéristiques spatiales soient clairement explicatives des problèmes sociaux.

Pourtant, on peut quand même penser que la poussée des inégalités spatiales ne constitue pas qu'une illusion statistique, une sorte de loupe grossissante des problèmes sociaux, mais une réalité en soi, distincte des problèmes sociaux. Que les disparités spatiales ne sont pas un mode de présentation des disparités sociales. Qu'elles constituent un phénomène social spécifique, avec ses propres lois et mécanismes qu'il convient d'étudier en tant que tel. De la même façon que l'on a pu montrer que certains dispositifs spatiaux sont créateurs d'économies, on peut penser que certains peuvent aussi créer des déséconomies, voire des irréversibilités.

On peut essayer d'avancer, à grand traits, la thèse que, alors qu'elles se trouvent aujourd'hui plutôt remises en cause, nos politiques redistributives, de solidarité, restent encore largement des politiques de lutte contre les inégalités sociales, mais qu'elles ne sont pas constituées comme des instruments de lutte contre les disparités spatiales. Un espace inégal pose d'autres problèmes qu'une société inégale et ne peut se traiter comme elle.

On aborde là des questions spécifiques à l'espace, aux facteurs géographiques dans les dynamiques sociales et économiques. Un même problème social, selon l'expression géographique qu'il prend n'a pas les mêmes conséquences, les mêmes évolutions et les mêmes coûts ou bénéfices. On a souvent tendance à penser que l'analyse spatiale n'est qu'une sorte d'application géographique des analyses macro-économiques ou macro-spatiales. Il n'en est rien. les économistes ont montré depuis longtemps que certaines formes de regroupement d'agents constituent par elles mêmes des facteurs de coût ou de perte. Il s'agit des économies externes d'agglomération, positives et négatives. De nombreux travaux récents ont montré que la concentration

des agents, la taille et la fluidité des marchés de l'emploi (mais aussi des relations inter-industrielles ou des biens de consommation) pouvait constituer un avantage économique significatif. A facteur égal et concentration géographique différente, les résultats ne sont pas les mêmes! Symétriquement, le regroupement, quelle que soit la forme du cadre bâti, de populations en situation précaire, donc de problèmes, produit des coûts externes aussi significatifs.

On esquissera ici que très grossièrement quelques points d'une analyse qui reste encore largement à faire. (i) les économies externes de la pauvreté, (ii) la question de la différence entre l'équité sociale et l'équité spatiale dans le rendu des services, (iii) les risques de fragmentation spatiale liés aux mécanismes budgétaires actuels.

(i) les économies externes de la pauvreté

Comme l'explique Prud'homme (1995), la ville a été longtemps une machine à réduire la pauvreté. Historiquement, et encore aujourd'hui dans les pays en développement, les migrants sont venus en ville d'abord pour améliorer leur revenu et leur bien-être. Du fait de sa concentration géographique, la ville est tout à la fois un lieu qui maximise les opportunités de rencontre des offres et des demandes et le lieu d'économies d'échelles pour le rendu des services publics. Du reste on note aujourd'hui que la pauvreté reste très liée à la taille des villes, comme le montrent les chiffres du tableau 1. Plus la ville est grande, mieux elle intègre. C'est en tout cas ce qui s'est toujours produit dans le passé. Quand on feuillette le livre de Bernard Marchand, « Paris, histoire d'une ville », on voit que la misère à Paris n'est pas une affaire nouvelle. En revanche, ce qui semble nouveau, c'est que la machine à intégrer semble enrayée et qu'au contraire, du fait de la ségrégation spatiale, émerge une véritable « culture de la pauvreté ».

Tableau 1: Part des pauvres dans la population en fonction de la taille des villes.

	en % de la population
Zones rurales	1,0
Zones urbaines	
de 2 000 à 10 000	1,5
10 000 à 50 000	2,0
50 000 à 100 000	2,6
100 000 à 200 000	3,0
200 000 à 2 millions	2,5
agglomération parisienne	1,5
France entière	1,8

source: Prud'homme (1995) d'après *Economie et Statistiques*, n°252 (mars 1992)

On ne fera pas ici la liste détaillée des maux de ces zones en difficulté (chômage, échec scolaire, problèmes de santé, SIDA, drogue, délinquance,...) elle n'est

que trop connue. De même, il existe une abondante littérature sur les origines sociales et économiques de leurs difficultés.

En revanche, ce qui est mal connu, ce sont les coûts externes spécifiques, liés à la concentration croissante de la pauvreté. La pauvreté engendre la pauvreté, par mille canaux: on sait qu'un élève en difficulté accroîtra ses chances d'échec s'il est entouré d'élèves en difficulté, ses chances d'être délinquant s'il est entouré de délinquants, ses chances d'être drogué s'il est entouré de drogués,...etc, et la liste est sûrement longue. Il s'agit là de problèmes d'irréversibilité. Et d'ailleurs, le discours politique actuel, tenu notamment par les autorités chargées du problème semble être celui de l'acceptation et de l'animation socio-culturelle et sportive de cette irréversibilité (on se souvient des interventions récentes de Mr Raoult qui explique que ce qui va bien en « banlieue », ce sont les activités sportives ou musicales développées avec les pouvoirs publics, comme si le problème était désormais moins de réinsérer ces gens que des les occuper...). Pourquoi, par quel mécanisme nos grands parents, qui étaient pour la plupart des ruraux illétrés et pauvres, relativement aux moyens de consommation et de culture d'aujourd'hui, ont ils réussi à produire des générations de bacheliers et de diplômés, et pourquoi les populations des « quartiers » ne le pourraient elles pas? Serait-ce pour des raisons tenant au regroupement géographique de ces populations?

Il ne semble pas exister actuellement en France d'étude, à l'instar de celles qui ont été financées et menées sur les avantages économiques de la concentration urbaine, sur les coûts liés aux concentrations spatiales de problèmes urbains. Aux Etats Unis, où, il est vrai, le problème est posé d'une façon plus aigüe, il existe par exemple des travaux qui permettent d'affecter d'un coefficient multiplicateur le coût d'éducation d'un élève en fonction de son appartenance à tel ou tel type d'école et de quartier (Andrew,). En France apparemment rien de tel. L'école est laïque, on l'a compris, et traite tous les élèves à égalité.

Nous avons essayé, dans la première partie de ce texte de montrer en quoi les disparités sociales et les disparités spatiales étaient de nature différente. Il reste encore largement à étudier les effets des disparités spatiales, et notamment des problèmes des espaces connaissant les plus graves difficultés. L'essentiel de nos politiques publiques semblent encore considérer les questions de redistribution sous le seul angle social (le tableau de bord ne comportant que deux compteurs: le revenu des ménages et la taille de la famille), sans se fonder sur une évaluation sérieuse des mécanismes de concentration spatiale de la pauvreté. La politique de la Ville est certes là. Dans un ouvrage à paraître, Claude Chaline (1997) avance le chiffre de 13 milliards de francs annuels consacrés à la politique de la ville (en additionnant les dépenses de l'Etat, des collectivités locales, de la Caisse des Dépôts et du budget européen), ce qui est probablement exagéré. Beaucoup des dépenses rangées au rang de la politique de la Ville sont en fait des budgets qui ne lui sont pas spécifiques et que l'on retrouve dans d'autres secteurs de la politique sociale. Il n'y a sûrement pas beaucoup plus de 5 Milliards par ans qui sont consacrés spécifiquement aux quartiers en difficulté, que l'on peut rapporter aux quelques 3000 milliards que représentent l'ensemble des dépenses publiques (Sécurité Sociale comprise).

On peut se demander si l'effort de la collectivité est à la mesure des compensations qui doivent être apportées pour compenser les handicaps liés au regroupement de ces populations dans les « quartiers ». Du reste, la question a été

posée par le rapport Belorgey, en 1993, qui avance qu'il serait possible que les habitants des quartiers en difficulté bénéficient, tous comptes faits, de moins d'argent public par habitant que les habitants de quartiers « normaux ». L'OEIL a été chargé par le PIR-Villes d'apporter une réponse à cette question. C'est ce que nous avons entrepris de faire en construisant des balances des paiements de deux quartiers de banlieue, l'un en grave difficulté, l'autre banal.

Nous avons été très frappés de nos premiers résultats. Concernant les dépenses d'éducation, on observe que les dépenses totales en franc par élève, dans les collèges de notre quartier défavorisé, qui sont situés en ZEP, sont inférieures de 7% à celles effectuées dans les collèges fréquentés par les élèves du quartier banal. Certes, les pouvoirs publics pratiquent la discrimination positive en versant des subventions aux établissements qui appartiennent à des ZEP. Mais ces subventions ne suffisent pas à compenser le fait que le corps enseignant de ces collèges est plus jeune, moins qualifié et donc finalement moins payé que celui des autres collèges « normaux ». On avancera que le salaire de l'enseignant ne renseigne pas sur la qualité de ses prestations ni sur son investissement pédagogique. C'est vrai, et des gens comme F. Dubet (199) ont bien montré que c'était cet investissement des enseignants qui était la clef du succès dans ces zones. Il n'en reste pas moins que du point de vue du comptable public, ces quartiers coûtent moins cher que des quartiers normaux.

On sent bien qu'il y a là un grave dysfonctionnement, qu'il conviendrait de mieux décrire: De la même façon que l'on a vu que l'on peut avoir une inégalité globale qui décline (variance) avec en même temps une dégradation relative de la situation des plus pauvres (Mini/Max), on est peut-être aujourd'hui dans une situation paradoxale où les mécanismes de transfert redistributifs seraient en croissance, mais impuissants à résoudre une des crises les plus graves qui ronge notre société. Concrètement: un système comme l'éducation nationale, gratuite, opère d'énormes transferts redistributifs au bénéfice des contribuables les moins riches: plus de 200 milliards de francs sont prélevés proportionnellement aux revenus des ménages et distribués gratuitement et également à l'ensemble des ménages. Le mécanisme est très puissant et bénéficie au premier chef aux enfants des ménages les plus pauvres. Et pourtant, cet effort réel, chiffrable, de solidarité échoue dans les ZEP parce qu'insuffisant. L'école de la banlieue souffre de l'égalité parce qu'on n'a peut-être pas bien saisi la nature de l'inégalité de situation dont elles souffrent. La solidarité globale en France est énorme, et on ne voit pas comment l'augmenter (et les affaires d'impôts sur la Fortune ne pèsent rien dans cette affaire), mais elle apparaît, dans des situations de crise localisée, aveugle, insuffisante et mal adaptée.

L'inégalité, en France n'est pas que sociale. Elle est aussi spatiale. Et il importe de donner du contenu à cette proposition. Si la solidarité nationale joue un rôle majeur dans l'égalisation des situations sociales, il n'existe pas encore de politique de solidarité qui soit adaptée à des situations spatiales. Il semble que le message implicite des politiques actuelles soit le suivant: « quand il y a un pauvre, on donne une certaine somme, donc, quand il y a n pauvres regroupés, on doit donner n fois cette somme ». Et encore, dans le cas de l'école, on vient de voir que ce n'est pas tout à fait le cas... Mais pour autant, suffirait-il d'augmenter la dotation des collèges en ZEP pour résoudre tous les problèmes? Ce n'est évidemment pas sûr, mais on ne serait pas fâché de le vérifier. Il serait intéressant, également, de regarder les politiques menées dans certains pays en développement qui à cet égard apparaissent souvent plus inventives (par exemple au Mexique où l'essentiel des dépenses de l'Etat sont des dépenses de

développement social communautaire, gérées en coopération avec les populations concernées, et où les subventions sont des prêts aux populations dont les remboursements sont recyclés dans de nouveaux prêts locaux... ou encore aux pratiques de certaines populations immigrées qui financent les études de leurs enfants en recyclant des prêts d'honneur entre frères ou cousins, afin de les responsabiliser aux yeux de la communauté...). Les politiques actuellement en oeuvre dans les quartiers semblent plutôt ressortir de pondérations délicates de politiques traditionnelles plutôt que de stratégies pensées et adaptées à la réalité des mécanismes sociaux propres à ces quartiers.

Alonso (1971) « The Economics of Urban Size », Papers of the Regional Science Association, Vol 26, p.67-83

Davezies, L.(1994) Un essai d'évaluation du PIB des grandes villes françaises, Rapport à la DATAR. OEIL/IUP/UPVM. Créteil, décembre 1994 polygraphié 34 pages. (papier n° 94-23). (en cours de publication dans l'ouvrage du PIR-Villes Données Urbaines).

Davezies, L. (1994b) « L'intégration contrariée de l'espace dans la théorie économique » Le Courrier du CNRS, n°81, été 1994. (également publié dans Problèmes Economiques, Documentation Française, n°2418, 5 Avril 1995).

Derycke, P.H. & Huntzinger, H. (1986) « Pour une analyse socio-économique des services collectifs territoriaux » Annales de la Recherche Urbaine n°31, Juillet 1986.

Frisch, Bernard (1995a) Les essais de mesure de la contribution des infrastructures au développement: état de la question. rapport au SETRA. OEIL/IUP, Créteil, 21pages. (papier n°95-15).

Fritsch, Bernard (1995b) La contribution des infrastructures au développement économique des régions françaises, Thèse de doctorat. OEIL/IUP, 257 p.

GERI, (1991) Dynamique de l'investissement public: part de l'Etat, effort des collectivités territoriales, 1976-1989, Juillet 1991, polyg. 146 pages + annexes.

Lee, Chang-Woon (1995). La taille du marché de l'emploi et des services dans trois villes de Corée., Rapport à la DREIF. OEIL/I.U.P. Créteil, mars 1994 polygraphié 26 pages. (papier n°95-26)

Mera, Koichi (1989) « An economic policy hypothesis of metropolitan growth cycles: a refection on the recent rejuvenation of Tokyo. » Review of Urban and Regional Development Studies, vol. 1, p.36-46.

Rémy Prud'homme (1994), Les sept plus grandes villes du monde, OEIL/I.U.P. Créteil, mars 1994 polygraphié 26 pages. (papier n°94-08)

Rousseau, M.-P., 1995. "Y a-t-il une "surproductivité" de l'île de France?", in Michel Savy et Pierre Veltz, *Économie globale et réinvention du local*, DATAR/Éditions de l'Aube, pp. 157-168.

Damette F, 1990 *La métropole parisienne. Système productif et organisation de l'espace*. UTH 2001. Ministère de l'Équipement. Décembre 1990. 60p.

Le taux d'activité de nos sociétés est aujourd'hui parmi les plus élevés qu'il ait connu. Il a augmenté en France faiblement entre 1962 et 1975, puis de façon accélérée depuis 1975 jusqu'à aujourd'hui. Ce taux passe de 41,5% de la population en 1975 à 44,8% en 1990. Concernant les seuls actifs ayant un emploi, leur nombre augmente entre 1982 et 1990 de près de 600 000, à un rythme certes légèrement inférieur à celui de la population. Le taux d'actif ayant un emploi diminue donc légèrement entre 1982 et 1990, du fait d'un déficit de création nette de l'ordre de 250 000 emplois. On ne peut donc pas dire que ce soit la faillite ou l'incapacité du système productif à fournir des emplois qui expliquent exclusivement nos 3 millions de chômeurs (lui-même explicatif de la pauvreté). Mais aussi une demande accrue de travail, notamment des femmes (peut-on observer sans se faire arracher les yeux à coups d'ongle que la population active féminine augmente entre 1982 et 1990 de près 1,5 millions de femmes, quand la population active masculine augmente de 300 000 hommes?).

Voir les travaux de l'OEIL en référence et notamment le livre à publier par Marie Paule Rousseau qui fait un tour d'horizon sur la littérature concernant les économies d'agglomération.

Voir le papier de Christopher Brooks (OCDE, 199X) qui montre que les quartiers en déshérence, notamment aux États Unis, ne sont souvent pas les quartiers les plus pauvres, mais au contraire des quartiers vivant une économie nouvelle et en marge -parfois florissante-, alimentée de revenus sociaux et de revenus illégaux.

C. Tréguier & L. Davezies

Nouvelles formes d'emploi et remise en cause du rapport salarial : comment faire face aux précarisations sociales dans les espaces urbains ?

Avertissement

Ce document rend compte des différentes interventions de la séance du 21 mars 1996. Ces comptes rendus intègrent les précisions apportées par les intervenants au cours des débats et qui se rapportaient directement à leur propos.

Une seconde partie, très brève, présente quelques interrogations issues de nos débats et qui constituent des pistes de réflexion pour nos travaux à venir.

Ce compte rendu et ces questions en débat ont été rédigés par Nicole May (LATTS).

Pierre Veltz (LATTS) introduit l'ensemble de la journée en rappelant les interrogations majeures qui ont été au coeur de l'organisation de cette journée.

Si l'on veut relier le thème de la ville éclatée à la question du travail et de l'emploi, le premier point qui vient à l'esprit est bien évidemment celui du chômage, de l'augmentation de situations de forte précarisation et de la façon dont celles-ci s'inscrivent dans l'espace urbain. Et il est clair que ces questions seront abordées, de même que celles des politiques, notamment territoriales, mises en oeuvre pour lutter contre ces phénomènes.

Toutefois, il serait réducteur de se limiter à cet aspect : les évolutions de l'emploi renvoient aujourd'hui à des changements sans doute plus diffus mais aussi plus généraux de la société salariale. Au-delà de la diminution des engagements des entreprises vis-à-vis des individus et de la multiplication des formes d'emploi dites "atypiques" au regard de ce qu'a été et de ce qu'est encore la forme classique de l'emploi salarié, se posent des questions de plus grande envergure.

Le contrat salarial traditionnel reposait sur un mode d'échange relativement simple : en échange d'un salaire, le salarié offrait une disponibilité en temps et acceptait d'entrer dans une structure de travail organisée sur le mode de ce que les économistes appellent la hiérarchie et dans laquelle on lui disait ce qu'il fallait faire et comment le faire. Or, ce qui se développe aujourd'hui dans les entreprises, c'est la substitution de ce type de contrat par des contrats sur des résultats ou sur des prestations.

Cette mutation, sans doute encore un peu souterraine mais de grande ampleur, peut prendre des formes diverses : c'est par exemple la multiplication des situations de professionnels ou de travailleurs indépendants (très développées notamment en Grande Bretagne) ou encore celle des phénomènes de sous-traitance et d'externalisation. Certes, il ne s'agit encore que de tendances - et actuellement, de façon majoritaire, les formes d'organisation du travail, les situations d'emploi et les cadres juridiques de celui-ci sont très loin de ce nouveau type de contrat. Mais les logiques qui poussent à cette évolution sont extrêmement puissantes, notamment parce qu'elles sont congruentes avec les évolutions de l'économie. En effet, face aux exigences de flexibilité, liées à la montée de l'incertitude et aux problèmes que pose la gestion de la complexité, les grandes entreprises sont de moins en moins en mesure d'organiser le travail sur le mode traditionnel en prescrivant à chacun ce qu'il doit faire; elles sont donc conduites - et ceci tant dans leurs relations externes que, en interne, vis-à-vis de leurs propres salariés - à demander des résultats dans des délais, c'est-à-dire à passer d'une contrainte portant sur le bon déroulement d'une tâche prescrite à une contrainte de résultat.

Il est clair que ces évolutions se traduisent aussi en termes juridiques, à travers une interpénétration du droit du travail traditionnel et du droit commercial. Et, au-delà, c'est la

notion même d'entreprise qui va connaître des mutations importantes : si on définit l'entreprise comme une façon de mettre en relation des gens capables d'analyser les besoins ou les désirs d'un client et de vendre des produits ou des services, des gens capables d'utiliser des techniques et de mobiliser des compétences pour créer de nouveaux produits ou services et des gens capables de mobiliser des ressources, notamment financières, on peut avoir plusieurs schémas d'organisation : il y a le schéma actuel où l'entreprise réunit tous ces aspects dans un même cadre administratif; mais on va aller de plus en plus vers un schéma où les entreprises seront des sortes de centres stratégiques capables effectivement de mobiliser toutes ces ressources et compétences, mais plus sous la forme de l'unité administrative traditionnelle.

Du point de vue des salariés, toutes ces évolutions sont assez largement ambivalentes : elles peuvent se traduire par un développement de formes d'autonomie dans l'exercice du travail; mais elles signifient aussi une responsabilisation plus grande et une pression plus lourde et plus difficile à supporter, car, en fait, les salariés n'ont pas toujours les moyens de cette autonomie.

Intervention de Frédéric de Coninck (LATTS)

L'intervention de Frédéric de Coninck concerne les relations entre les transformations du territoire et celles de la production et, plus précisément, envisage les relations entre les nouveaux espaces de la production et les trajectoires biographiques des individus : comment l'espace tel qu'il est appréhendé par les individus dans leur vie quotidienne se confronte à la manière dont les entreprises elles-mêmes ont tendance à structurer l'espace.

Frédéric de Coninck aborde cette question à partir de trois entrées successives :

- la disproportion entre l'espace accessible pour un individu - c'est-à-dire l'espace dont il maîtrise les règles- et les logiques territoriales des entreprises : les individus ne maîtrisent que certains des espaces dans lesquels se construit leur vie et ils sont de plus en plus confrontés à des espaces qui se situent à des échelles territoriales très éloignées de celles qu'ils ont l'habitude de maîtriser;
- la stratification en un même lieu de logiques sociales différentes; ceci renvoie notamment à l'imposition sur les sociétés locales de logiques qui n'ont rien à voir avec elles et qui se traduisent par un éclatement des cadres de la vie quotidienne;
- la projection, dans le champs du spatial de l'affaiblissement du lien social, ce point étant envisagé à travers la manière dont les évolutions de l'organisation viennent peser sur cet affaiblissement.

1- Frédéric de Coninck aborde le premier point à partir d'un cas précis, issu d'un travail de terrain en cours et qui concerne une petite entreprise sous-traitante de Renault située dans un bourg de l'Aisne de 3 à 4 000 habitants.

Les salariés de cette entreprise sont inscrits sur des logiques territoriales différentes :

- les ouvriers qui sont recrutés localement, soit dans le bourg lui-même soit dans un rayon de 5 à 6 Km, n'envisagent pas d'aller ailleurs et sont en quelque sorte confinés dans ce petit espace;
- les techniciens ont, eux, pour la plupart d'entre eux, fait leurs études à Reims (ville universitaire la plus proche) et sont dans une logique clairement régionale;
- le directeur de l'entreprise a été recruté dans la région de Rouen et s'inscrit, lui, sur un marché national;
- quant aux consultants qui interviennent dans cette entreprise à la demande de Renault, ils raisonnent de manière nationale et même internationale puisqu'ils viennent imposer à cette entreprise des méthodes de gestion forgées au Japon.

On a donc un empilement de structures spatiales : l'ouvrier se trouve à la pointe d'une pyramide qui va jusqu'au Japon, mais lui-même ne voit guère plus loin que 5 Km autour de son village. Et c'est cela le phénomène de disproportion.

Il faut bien voir que l'exemple cité ne constitue pas un cas particulier : même si l'échelle des déplacements envisageables augmente au fil des ans, cette échelle reste faible et il est toujours très difficile pour un grand nombre d'individus d'aller travailler à plus de 5 ou 6 Km de leur domicile. Et l'éclatement, pour ces individus, tient à ce qu'ils sont pris dans des dynamiques qui les dépassent et par rapport auxquelles ils sont impuissants.

Bien sûr, cette situation varie selon les individus, certains phénomènes venant renforcer l'enracinement. C'est notamment le cas de l'absence de diplôme : le fonctionnement du diplôme comme équivalent général permet de valoriser sa qualification ailleurs et donc d'aller chercher plus loin. Certes, aujourd'hui les jeunes sont plus diplômés, mais il existe toute une génération d'ouvriers et d'employés avec une qualification scolaire très faible, voire nulle. Il y a donc une différence importante entre générations et ceux qui ont aujourd'hui plus de 45 ans se trouvent particulièrement handicapés par rapport à des événements qui peuvent survenir dans l'espace où ils habitent.

Un autre phénomène qui joue fortement en faveur de l'enracinement est le développement de l'accession à la propriété. Celle-ci peut s'avérer très pénalisante, notamment dans des zones en crise puisqu'il s'agit précisément des situations où à la fois la mobilité est nécessaire et la revente du logement particulièrement difficile.

Le développement de la bi-activité dans le couple vient, lui aussi, renforcer l'enracinement puisqu'il devient nécessaire, en cas de mobilité, que les deux membres du couple puissent retrouver en même temps du travail ailleurs.

En définitive, on voit bien que si certains phénomènes jouent dans le sens de l'élargissement des horizons - et, à cet égard, il faut une fois encore souligner l'importance de la généralisation du diplôme fonctionnant comme sorte d'équivalent général pour mesurer la qualification, voire la compétence - d'autres phénomènes vont, eux, dans le sens de l'enracinement. Et, du même coup, la disproportion entre ces logiques et les logiques territoriales des entreprises apparaît croissante puisque ces dernières sont, elles, de plus en plus larges (ainsi, l'entreprise de sous-traitance évoquée plus haut a comme un de ses concurrents directs une entreprise située en Espagne qui fait exactement le même produit et avec laquelle elle est régulièrement mise en concurrence par Renault).

2- Frédéric de Coninck aborde la seconde entrée - le croisement en un même lieu de logiques sociales différentes - en repartant du même exemple que précédemment.

Alors que le bourg où est située l'entreprise sous-traitante a encore, à certains égards, un fonctionnement social de l'ordre du village traditionnel, vient s'imposer sur cette société quelque chose de l'ordre de la société urbaine et même de la grande ville. On peut citer à cet égard une anecdote révélatrice : il s'agit d'un ouvrier ancien patron de café qui avait passé des tests pour obtenir une promotion; tous ses résultats étaient bons à l'exception de l'item communication, ce qui apparaissait pour le moins surprenant à cet ouvrier puisqu'il lui semblait que, en tant qu'ancien patron de café, c'était précisément le domaine où il avait une certaine professionnalité. En fait, le problème tenait à ce que son mode de communication était imperceptible pour les consultants qui l'avaient évalué : ceux-ci se référaient à un autre mode de communication moins familier et plus formel et, en fait, lui demandaient d'adopter un autre type de comportement. Sur un autre plan, l'instauration par le nouveau directeur de l'entreprise d'un système de salaire hiérarchisé, formalisant des différences de compétences entre les personnes, a, en bouleversant la règle antérieure selon laquelle tous les ouvriers touchaient exactement le même salaire, modifié les modes de régulation et de gestion de la société locale au delà même de l'entreprise, par exemple en créant des inégalités entre membres d'une même famille.

Au-delà de cet exemple qui pourrait paraître caricatural, il faut bien voir que, de façon générale, le poids de l'école dans l'entreprise vient profondément transformer le

fonctionnement des ateliers : alors qu'il y a peu de temps, ceux-ci fonctionnaient encore sur un mode relativement patriarcal autour de l'agent de maîtrise, aujourd'hui l'évaluation des compétences se fait sur un mode scolaire - et même si on ne prend pas toujours en compte le diplôme, on considère qu'on peut établir un étalonnage des compétences à partir de critères objectifs.

Par ailleurs, en dehors et au-delà de l'entreprise, l'ensemble du territoire est traversé par des logiques relativement homogènes, non pas au sens où elles définiraient des espaces homogènes mais au sens où elles s'appliquent sur l'ensemble du territoire (scolarisation, logiques de consommation de plus en plus structurées par les hypermarchés et les chaînes commerciales ou encore développement de la télévision). Ces évolutions structurent différemment non seulement la vie quotidienne des individus, mais aussi celle des entreprises. En effet, si les logiques industrielles et commerciales des entreprises gagnent peu à peu l'ensemble du territoire national, les entreprises doivent, elles, tenir compte d'autres logiques, elles aussi nationales, qui leur sont extérieures et qui ouvrent des marges de choix plus importantes qu'avant aux salariés. Certains phénomènes brutaux d'imposition de la part des entreprises ne peuvent plus fonctionner car la posture de salariés vis-à-vis du travail n'est aujourd'hui plus la même que celle de personnes ayant commencé à travailler à 14 ans comme apprentis. On peut trouver une illustration de ceci dans la différence de comportements et d'attitude au travail entre vieux et jeunes ouvriers au sein d'une même entreprise : tandis que les premiers sont prêts à se "défoncer" pour l'entreprise, les seconds, qui ont été plus longtemps à l'école et ont un diplôme, ont une attitude à la fois plus calculatrice et plus distanciée.

Il existe donc aujourd'hui un certain nombre de grandes institutions qui traversent l'ensemble du territoire national et ont tendance à s'homogénéiser (les pratiques d'organisation industrielles, la consommation, la scolarisation massive); elles fonctionnent en multicouches, mais en tous points de l'espace et c'est en ce sens que l'on peut parler, à propos de toutes ces évolutions, de ville stratifiée.

3- La troisième manière à travers laquelle Frédéric de Coninck aborde les questions relatives aux relations entre ville éclatée et transformations de l'organisation productive est celle de l'affaiblissement du lien social.

Le premier point à souligner, de ce point de vue, est le développement de façon dominante dans les entreprises de ce qu'on appelle la forme réseau. Par forme réseau, on entend d'abord que la relation fonctionnelle prime sur la relation de proximité : en d'autres termes, on n'est pas proche de celui qui est proche dans l'espace géographique mais de celui dont on a besoin pour faire telle ou telle chose, et ceci quelle que soit sa proximité géographique, tandis que l'on peut ignorer son voisin.

A certains égards, cette forme renforce des liens sociaux. Ainsi, le développement du travail en projet ou du travail transversal dans les entreprises vient clairement combattre des cloisonnements internes (fonctionnels, hiérarchiques) et, donc, densifier ou redensifier des liens sociaux. On peut donc dire que lien social fonctionnel, quand il est productif, se trouve renforcé par la forme réseau.

Mais il faut bien voir que ce lien de réseau est différent du lien de proximité en ce qu'il est temporaire : c'est un lien de type commercial ou contractuel qui ne se maintient que tant qu'il est fonctionnel. Ce n'est donc pas un lien de citoyenneté entendu comme un engagement de solidarité de longue durée. On parle souvent, dans les entreprises, d'adhocratie pour caractériser ce type d'organisation construite *ad hoc* en fonction d'un problème précis ou d'un état particulier du marché et qui ne dure que le temps de venir à bout du problème concerné. Il s'agit donc d'une forme d'organisation très flexible à propos de laquelle on peut parler de "volatilité des attachements".

Certes, on parle beaucoup de partenariat, mais quand on regarde de près la manière dont il se structure, on ne peut que s'interroger sur sa réalité effective. Par ailleurs, il ne faut pas oublier

que bien souvent l'instauration d'un partenariat fait suite à l'externalisation d'une activité ou d'un segment d'activité, c'est-à-dire vient remplacer un lien qui avant se trouvait à l'intérieur de l'institution : il correspond donc à un affaiblissement des engagements, même si, comme par exemple dans le cas de l'automobile, il est fréquent de ne pas faire que de la sous-traitance directe et de construire des liens sur la moyenne durée.

Un autre point à souligner est le fait que tout lien local est considéré comme suspect, parce que on pense que deux personnes qui se connaissent trop bien vont faire des arrangements sub-optimaux. A cet égard, l'exemple d'un industriel de l'agro-alimentaire est révélateur : il voulait bien faire quelque chose pour les sociétés locales, mais surtout pas acheter des produits aux producteurs locaux car il estimait que, outre les économies et la marge de négociation que lui permettait une centralisation des achats, il risquait, en achetant localement, de connaître trop bien les personnes et donc d'être amené à faire des concessions.

L'affaiblissement du lien social de proximité peut aller très loin, puisqu'il existe des formes d'interconnaissance et de proximité fonctionnelles qui permettent, à la limite, de traverser l'espace local sans y connaître personne. Par ailleurs, le mouvement séculaire de développement des assurances sociales générales a contribué à limiter la notion de responsabilité personnelle directe des individus vis-à-vis de ceux qui sont proches (ou des entreprises vis-à-vis de leurs salariés).

Ces évolutions, toutefois, ne jouent pas forcément seulement dans un sens défavorable aux individus. Certes, le développement de l'individualisme et l'affaiblissement des solidarités locales renvoient à une forme d'égoïsme et peuvent renforcer des phénomènes d'exclusion. Mais, par ailleurs, ce développement de l'individualisme correspond aussi à une forme d'émancipation qui ouvre à l'individu des marges de choix et de manœuvre plus importantes.

Un autre aspect essentiel à prendre en compte dans les évolutions pour apprécier leurs impacts sur les individus est le fait que, si l'emploi est aujourd'hui éclaté, les exigences de la mise en oeuvre technico-économique de la production poussent à une intégration forte du travail - et ceci demande d'autant plus d'efforts de la part des entreprises que, précisément, la société étant elle-même de plus en plus éclatée, elle est de moins en moins en mesure de produire du lien social tout constitué que l'entreprise pourrait s'approprier. Et ceci signifie que les entreprises sont confrontées à une situation contradictoire car les mobilisations nécessaires à cette intégration du travail supposent des formes d'engagement de long terme de leur part vis-à-vis de leurs salariés, alors même que, par ailleurs, les exigences de flexibilité et les pressions sur le court terme sont très puissantes. Et il faut bien voir, quand on fait référence à l'importance de facteurs non économiques d'efficacité productive comme la confiance que ceux-ci ne sont pas acquis : ils supposent des engagements effectifs qui se construisent précisément dans la longue durée et vont à l'encontre des pressions sur le court terme. En fait, il est clair que les entreprises sont confrontées à un dilemme et qu'il n'existe pas actuellement de compromis constitué entre ces deux dynamiques contradictoires mais seulement des équilibres provisoires et instables. Et des travaux récents sur les cadres montrent que cette contradiction entre des demandes de mobilisation et d'investissement personnel et la brutalité de certains licenciements a des effets psychologiques ravageurs sur les individus.

En outre, par rapport à cette exigence de mobilisation des individus, la situation n'est pas si évidente. On a évoqué plus haut la ville stratifiée traversée par plusieurs grandes institutions et où l'entreprise n'est plus localement en position dominante. Ceci signifie que les individus ont d'autres champs d'investissement possibles que l'entreprise et le travail. Ainsi, il est fréquent, par exemple, que des entreprises s'aperçoivent que certains de leurs salariés exercent des responsabilités en dehors de l'entreprise (vie associative notamment) et y mettent en oeuvre des compétences qu'ils ne mettent pas en oeuvre voire refusent de mettre en oeuvre dans l'entreprise, notamment, semble-t-il, parce que les formes de reconnaissance (et pas seulement financière) de ces engagements dans l'entreprise apparaissent insuffisantes. Il y a donc des formes d'investissement extra-professionnel qui viennent combattre l'investissement professionnel. C'est notamment le cas de l'engagement familial car, même si

la famille a une durée de vie plus courte qu'avant, elle représente un engagement de long terme - ce qui n'est pas (plus) le cas de l'engagement professionnel.

En définitive, on peut ainsi constater que certaines solidarités de proximité reprennent de la valeur parce qu'elles représentent des bases arrières et des formes d'assurance plus stables que le travail dans la gestion de ses investissements personnels. En outre, la perception subjective des risques en matière d'emploi est toujours sensiblement plus élevée que les risques réels effectivement encourus : le fait que l'on sache qu'il y a beaucoup de chômage et que, donc, si jamais on est licencié, on aura des difficultés énormes à être reclassé, suffit à faire baisser très fortement la motivation, l'engagement des individus dans la vie professionnelle.

Si on veut, en guise de conclusion, faire un bilan d'ensemble des logiques qui poussent plutôt vers des formes d'intégration ou de citoyenneté locales et de celles qui tendent plutôt à l'éclatement, on voit que l'évolution n'apparaît pas univoque. En ce qui concerne le premier point, il est clair que les logiques territoriales des entreprises sont contradictoires avec les logiques locales et qu'il y a une pesée sur l'espace local qui va dans le sens de l'éclatement. En ce qui concerne le second point, l'éclatement tient à ce que le local subit une multitude de logiques. Mais toutes ces évolutions, parce qu'elles affaiblissent le lien social, peuvent parfaitement provoquer des réactions de réassurance et donc de renforcement des liens locaux. Reste - et ceci pose une question importante - que ce renforcement des liens locaux ne signifie pas un renforcement du lien de citoyenneté : construits entre individus qui se connaissent ou fréquentent les mêmes associations, ces liens sont de type électif et engagent des formes de solidarités assez voisines de celles de la forme réseau (celui-ci pouvant aussi bien être à base locale qu'internationale); en d'autres termes, le lien de citoyenneté, entendu au sens où l'on est solidaire de ses concitoyens qu'on les connaisse ou non simplement parce qu'on est concitoyen, apparaît attaqué de tous les cotés.

Intervention de Marie-Pierre Establie (Directrice de la Maison de l'Emploi de Rueil-Malmaison et du réseau Alliance-Villes-Emploi).

L'intervention de Marie-Pierre Establie est consacrée à l'action de la Maison de l'Emploi qu'elle a créée à Rueil-Malmaison; elle évoque, en conclusion, le réseau Alliance-Villes-Emploi, né il y a 3 ans de l'expérience locale et qui rassemble, sur les questions relatives à l'emploi, une centaine de communes.

L'expérience de Rueil-Malmaison est menée sur trois communes - Rueil, Garches et Vaucresson - mais c'est la commune de Rueil (67 000 habitants sur les 99 000 que regroupent ces trois communes) qui a été à l'initiative et occupe une position dominante.

A Rueil, la population active est de 30 000 actifs; la commune rassemble 40 000 emplois privés, mais seuls 10 000 rueillois travaillent sur la commune même de Rueil, ce qui signifie que, chaque jour, 20 000 rueillois vont travailler hors de la commune tandis que 30 000 non rueillois viennent travailler à Rueil. Majoritairement les emplois des actifs résidents sont de niveau VI, V, ou IV, c'est-à-dire à peine jusqu'aux emplois de techniciens, tandis que la majorité des emplois de cadres sont tenus par des non-rueillois. Et, à cet égard, l'un des objectifs de la municipalité est de parvenir à augmenter le nombre de rueillois travaillant sur place. Le taux de chômage officiel est de 8 à 9%, mais la situation réelle de l'emploi est sans doute moins favorable.

C'est dès 1979 que la municipalité de Rueil a commencé à engager des actions en matière d'emploi et de formation, c'est-à-dire à une époque où peu de villes en France se préoccupaient de ces questions. Entre 1979 et 1989, les principales actions ont été la création d'une Bourse de l'Emploi et d'une Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation pour les moins de 25

ans. Par ailleurs, pendant toute cette période, la municipalité a bien entendu participé à la mise en place des divers dispositifs nationaux (PAIO, Mission Locale, MIF, etc.) et a été partie prenante, à partir de 1986, du développement de la contractualisation avec l'ANPE.

La création, en 1989, de la Maison de l'Emploi s'explique par la volonté de la municipalité d'aller plus loin en se dotant d'un outil plus important en matière de traitement des problèmes d'emploi - et cette volonté s'est traduite par des engagements financiers importants.

Aujourd'hui, la Maison de l'Emploi est une structure qui a sa propre autonomie juridique et qui est financée pour l'essentiel par la ville mais aussi par les autres institutions (conseil général, conseil régional, État). On peut présenter son action à partir de deux grandes orientations : 1) être un outil de cohésion sociale et 2) être un outil d'animation territoriale.

1) La situation de Rueil, même si elle n'est pas aussi catastrophique que celle d'autres villes, pose des questions de cohésion et d'équilibre social : au-delà de sa partie riche et de l'existence d'un tissu économique important, la ville comporte beaucoup de logements sociaux et trois quartiers en difficulté - et c'est sur cette partie de la ville que travaille la Maison de l'Emploi. Son objectif est d'être un outil de lien et de cohésion sociale sur le territoire, d'une part, en aidant les publics concernés à mieux vivre leur situation de précarité, de chômage et de recherche d'emploi et, d'autre part, en faisant en sorte que cette situation trouve un terme.

L'orientation retenue a été de développer une approche globale et de faire qu'il n'y ait qu'une seule entité juridique pour tous les publics. Ainsi, on retrouve, au sein de la Maison de l'Emploi, la Mission Locale, la MIF, la Bourse de l'Emploi, etc. Cette approche a été construite de telle sorte que non seulement tous les publics demandeurs mais aussi toutes les personnes concernées professionnellement ou personnellement puissent venir. C'est donc aussi un lieu ouvert aux partenaires, aux entreprises, aux organismes de formation. Concrètement, vis-à-vis des demandeurs, il s'agit de mettre à leur disposition les informations les plus fines et les plus détaillées sur la situation économique de leur ville ou sur des entreprises voisines : en effet, les contacts avec les entreprises débordent un peu au-delà de Rueil, soit qu'il s'agisse d'entreprises qui étaient à Rueil et en sont parties mais avec lesquelles on a gardé le contact, soit que des actifs de Rueil qui travaillent en dehors de la ville jouent le rôle d'interlocuteurs vis-à-vis de leur entreprise et permettent de créer des liens avec elle. De ce point de vue, il est clair qu'il y a un problème de limites en région parisienne : pourquoi s'arrêter à Rueil et ne pas voir à Nanterre, alors que c'est le même tissu et les mêmes entreprises ?

2) La seconde orientation consiste à faire de la Maison de l'Emploi un outil d'animation territoriale. Cette orientation est née du constat que la Maison de l'Emploi, à travers ses actions, collectait et disposait d'une masse très importante d'informations, notamment sur les dysfonctionnements existant dans la zone : problèmes de qualification des demandeurs d'emploi, difficulté de recrutement ou de définition de profil de poste de la part des entreprises, etc. D'où l'idée, d'une part, d'améliorer ces observations et analyses et de se constituer en outil de veille informative et, d'autre part, d'engager, sur ces bases et avec des partenaires, des projets et des actions qui puissent apporter des solutions ou des débuts de solutions aux dysfonctionnements relevés.

Le premier outil créé a été un observatoire de l'alternance qui existe maintenant depuis 5 ans. A partir du constat des difficultés à développer des contrats alternés de qualité pour les jeunes, la Maison de l'Emploi a engagé sur 4 communes (Rueil, Garches, Vaucresson et Nanterre) un travail de réflexion avec les différents partenaires concernés à partir de l'analyse permanente des contrats réalisés en entreprise. Les entreprises ont été impliquées dès le début et maintenant elles participent régulièrement au travail et à la réflexion. Tout ceci va aboutir, en juin de cette année, à l'élaboration d'une Charte de Qualité de l'Alternance qui permettra à chacun (l'entreprise, le jeune et l'organisme de formation) de connaître ses droits et ses devoirs.

La question du temps partagé est un thème développé plus récemment et dont l'émergence est liée au fort développement du chômage des cadres du début des années 90. C'est d'ailleurs cette situation qui a amené beaucoup d'élus à prendre conscience de ce qu'était le chômage. La réflexion a été favorisée par une rencontre avec l'Institut Français du Temps Partagé, mais aussi par la veille informative et les contacts avec les entreprises de la Maison de l'Emploi : on pouvait ainsi savoir que beaucoup de PME avaient potentiellement des besoins d'emplois ou de compétences mais pas forcément à temps plein et, en tout état de cause, qu'elles ne savaient définir ni en termes de type de poste ni en termes de profil des candidats souhaités : c'était donc des possibilités d'emploi qui ne voyaient jamais le jour. L'action a véritablement démarré il y a 2 ans et elle a été menée en parallèle vis-à-vis des cadres et des entreprises. La principale difficulté avec les cadres a tenu à ce qu'ils ont tendance à confondre temps partagé et conseil - et il a fallu faire un séminaire pour préciser les choses. Il y a maintenant un certain nombre de cadres positionnés sur un vrai projet, validé, de travail en temps partagé et quelques uns ont même commencé leur activité. Le travail mené en parallèle avec les entreprises n'a pas été facile non plus : il y a d'abord eu une erreur de ciblage lors d'une première réunion faite avec des grandes entreprises, lesquelles se sont déclarées intéressées mais dans la perspective de leurs plans sociaux, ce qui allait à l'encontre de l'objectif de création d'emploi. Ensuite, le travail a surtout été mené avec des PME. Le travail de sensibilisation a été long, mais maintenant 50 à 60 entreprises sont partantes - même si cela ne signifie pas qu'elles vont recruter quelqu'un tout de suite. En réponse à une question, Marie-Pierre Establie précise que le temps partagé n'a pas de statut propre et se traduit par plusieurs contrats de travail à temps partiel avec tous les problèmes juridiques que cela pose puisque, par exemple, seul le premier employeur bénéficie des avantages sociaux. Par contre, il ne lui semble pas que l'on puisse réduire le temps partagé à un palliatif, accepté comme solution transitoire avant le retour à un véritable emploi, même si cet aspect existe; en fait, le temps partagé conduit à une réorganisation d'ensemble de la vie dont tout le monde n'est sans doute pas capable mais qui est, pour ceux qui l'acceptent réellement, bien autre chose qu'un palliatif. Sur un autre plan, l'action sur le temps partagé permet de faire prendre conscience aux entreprises du fait qu'il n'y a pas que de la richesse sur la commune, qu'il y existe aussi des demandeurs d'emploi et qu'elles ont peut-être un rôle à jouer sur ce point. A cet égard, plutôt que de parler d'entreprise citoyenne, comme on le fait beaucoup, il est sans doute préférable de parler d'entreprises solidaires de leur territoire; en tous cas, c'est cette notion que la Maison de l'Emploi essaye de développer.

Ayant pu repérer les fréquentes difficultés des entreprises à savoir définir leurs propres profils d'emplois, la Maison de l'Emploi a engagé, avec le CEREQ, une analyse permettant de caractériser les types d'emplois selon leur site et d'avoir une sorte de cartographie locale des emplois et de leurs caractéristiques spécifiques selon les sites. L'analyse a déjà été menée sur 5 sites du bassin d'emploi et ses résultats ont à la fois intéressé et surpris les entreprises : celles-ci comprenaient enfin ce qu'était leur propre emploi, comment il fonctionnait et pourquoi elles pouvaient, par méconnaissance, rencontrer des problèmes lors d'embauches. Cette analyse est réalisée gratuitement pour le compte des entreprises : c'est un service qu'on leur rend et qu'on peut considérer comme une sorte de retour sur investissement puisque, si la Maison de l'Emploi peut vivre, c'est bien aussi grâce à la TP versée par les entreprises. C'est aussi une façon d'intéresser les entreprises à l'action de la Maison de l'Emploi.

L'action la plus récente concerne l'insertion des publics les plus en difficulté à travers la perspective de création d'un PLIE et un pôle permanent d'insertion. Et là, pour la première fois, la Maison de l'Emploi demande aux entreprises de l'aider et de lui rendre un service : elle va leur demander d'accueillir des personnes qui sont à de siècles de l'entreprise - et dont celle-ci n'a aucune utilité - mais pour lesquelles le simple fait du contact avec un site professionnel peut amener à réactiver des comportements professionnels et donc favoriser, ultérieurement, un retour à l'emploi. Sur les 360 entreprises sollicitées sur ce point, 145 ont répondu et à 80% ces réponses sont favorables, les entreprises se disant prêtes à aider. Ceci va déboucher sur la création d'un club d'entreprise et d'un groupement d'employeurs pour que les PME ne soient pas directement employeur - groupement qui pourra aussi servir pour le temps partagé.

En réponse à une question concernant l'emploi public et le rôle des collectivités publiques comme employeur, Marie-Pierre Establie précise que la Maison de l'Emploi, si elle travaille surtout avec les entreprises privées, travaille aussi avec certains employeurs publics, notamment la mairie. Avec la mairie, l'idée était de développer des CES qui ne correspondent pas à des postes de travail financés comme cela faute de moyens et en s'assurant des conditions d'accueil des demandeurs (repérage des services où existaient des acteurs ayant la volonté et la capacité d'accueillir les publics concernés et d'assurer, si le bénéficiaire le souhaitait, une formation). Cela a très bien marché pendant deux ans, mais il s'est avéré que cela pose de vrais problèmes humains : souvent, il se crée des relations affectives très fortes et donc très difficiles à dénouer entre le demandeur et son tuteur et la fin du contrat peut se traduire par des clashes, voire déstabiliser tout un service. Sur un plan plus général, il faut reconnaître qu'il y aurait beaucoup à faire avec les employeurs publics et que la tendance dominante de leur part est d'utiliser les CES à la place de postes de travail.

Ces différents exemples montrent ce que peut être, au niveau local, un lieu d'animation, d'orientation, d'information et de travail sur la recherche d'emploi : une sorte d'outil de gestion prévisionnelle territoriale de l'emploi dans lequel la ville est là pour rassembler et agir avec les autres, non pour faire à leur place. Mais on voit aussi, à travers tous ces exemples, comment ceci implique des relations construites dans le temps avec les différents partenaires, notamment les entreprises (ainsi ce qui peut être lancé aujourd'hui en matière d'insertion n'aurait sans doute pas été possible sans les autres actions et sans le fait que la Maison de l'Emploi peut, elle-même, apporter aux entreprises). Dans cette construction, l'un des objectifs de la Maison de l'Emploi est de professionnaliser les relations entre la mairie et les entreprises (par exemple éviter les pratiques de recommandation de la part élus) et de favoriser la plus grande transparence dans les relations entre ces deux partenaires. Cette question de la professionnalisation des acteurs et, plus particulièrement des élus locaux vu leur engagement croissant dans les politiques de l'emploi, apparaît aujourd'hui comme une question centrale et elle constitue d'ailleurs l'un des axes de réflexion du réseau Alliance-Villes-Emploi.

Le réseau Alliance-Villes-Emploi, auquel Marie-Pierre Establie consacre la conclusion de son intervention, a été créé en octobre 1993 suite à un colloque qui rassemblait toutes les villes qui se préoccupent des questions d'emploi. C'est le dernier en date des réseaux de villes créé, le second réseau de villes thématique et le seul existant sur l'emploi. Il rassemble une centaine de communes de toutes orientations politiques et de taille variée (de 200 habitants à la commune de Lyon, la moyenne étant de 20/30 000 à 50/60 000 habitants). Le but de l'Alliance est de favoriser les échanges entre villes et aussi de professionnaliser les acteurs. L'Alliance développe son action à travers la tenue de journées nationales ou d'ateliers dont l'objectif est d'apporter des réflexions tant à ses partenaires qu'au niveau national. La diffusion de la Lettre de l'Alliance fait le lien au sein du réseau.

La question de la professionnalisation des acteurs est importante parce que l'intervention des villes sur les questions d'emploi est récente et qu'elle ne va pas sans susciter certaines interrogations : des structures rattachées aux villes comme la Maison de l'Emploi sont amenées à avoir une connaissance approfondie des situations personnelles au niveau local sans être liées par une déontologie professionnelle et alors qu'elles sont très proches du politique, des élus locaux. Certes, les individus concernés ont tous une déontologie personnelle et, par exemple, en ce qui concerne la Maison de l'Emploi, il est clair et admis par les élus que toute information ou document concernant les publics demandeurs d'emplois est préservé et que les élus ne sauraient y avoir accès. Mais il reste que ces structures ne sont pas dans la situation de l'ANPE liée par une déontologie professionnelle qui, notamment, interdit par disposition législative la diffusion des informations personnelles.

Cette situation crée une méfiance du niveau national vis-à-vis du local et l'un des objectifs du réseau est donc, en favorisant la professionnalisation des acteurs, de faire en sorte que le national reconnaisse le niveau local. Cette situation de méfiance est d'ailleurs d'autant plus dommageable qu'elle risque aussi de donner l'impression d'une concurrence entre les structures

rattachées aux villes et l'ANPE, alors qu'en fait il y a complémentarité entre ces deux types de structures : les structures locales sont ou doivent être positionnées sur l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi, tandis que l'ANPE l'est plus sur la collecte des offres et le placement des personnes les plus proches de l'emploi.

Le développement actuel de l'intervention des élus locaux dans les questions d'emploi et de formation s'inscrit dans une situation quelque peu contradictoire : d'un côté, il n'y a aucune compétence légale des communes dans ces domaines et tout se fait en la matière à partir du bon vouloir des maires; mais, d'un autre côté, l'État a eu tendance depuis un certain nombre d'années à rendre les villes (et plus généralement les différentes collectivités territoriales) compétentes de fait et à leur demander, à travers la création des Missions locales, des PAIO, des PLIE, etc., de s'impliquer non seulement en termes d'idées et de réflexions mais aussi de moyens financiers. Faut-il donc aller plus loin et passer de cette compétence de fait des communes à une compétence légale ? Sur ce point la réponse de l'Alliance est négative, car elle estime que la plupart des collectivités locales ne sont pas prêtes à s'engager dans ce domaine (cf. la question évoquée plus haut de la professionnalisation des acteurs). Par contre, l'Alliance souhaiterait que l'État favorise les expériences menées localement et en tienne d'avantage compte en amont dans la discussion et l'élaboration des décisions et des dispositifs concernant l'emploi. L'Alliance aimerait aussi que l'État négocie plus de partenariats territoriaux sur l'emploi et la formation et que ces partenariats soient pluriannuels pour engager réellement les uns et les autres et assurer une meilleure cohérence des initiatives.

Intervention de Danielle Kaisergruber (Bernard Bruhnes Consultants)

L'intervention de Danielle Kaisergruber porte sur les grandes tendances d'évolution des politiques d'emploi des grandes entreprises européennes; elle se fonde sur plusieurs enquêtes réalisées auprès d'entreprises appartenant à des secteurs variés. L'aspect le plus frappant de ces études est l'existence de convergences très fortes entre les entreprises quel que soit leur pays ou leur secteur d'activité, convergences qui témoignent qu'on est en face d'une évolution structurelle. Cela dit, la manière dont les choses sont négociées dans les entreprises, les évolutions de la réglementation et du droit du travail, la façon dont est vécu le temps social...restent très différentes selon les pays et ce sont des aspects trop ancrés dans la réalité historique des pays pour basculer d'un seul coup.

1- Dans une première partie, Danielle Kaisergruber rappelle quelques facteurs économiques clefs des transformations actuelles et qui tiennent d'abord aux modifications des conditions de la concurrence.

Depuis maintenant plus de dix ans, nombre de travaux ont souligné le fait que, de plus en plus, la concurrence se jouait désormais sur la qualité des produits, leur variété et la rapidité de réactivité. Le problème, cependant, ceci au moins depuis le tournant de la décennie 90, c'est que, s'il faut faire tout cela, il faut le faire en plus et en même temps aux meilleurs prix. Et ceci se traduit par le fait que les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité, apportent une attention de tous les instants, on pourrait presque dire obsessionnelle, à leurs coûts et ceci dans tous les domaines : frais généraux, coût du travail ou encore coût de l'espace (à titre d'exemple sur ce point, lors d'une enquête récente auprès de 40 entreprises de la Région Ile de France, toutes les entreprises rencontrées ont dit qu'elles avaient trop de m² et qu'elles entendaient modifier cette situation)

Or, parallèlement, ce que les conditions de la concurrence exigent, les technologies le permettent : ainsi, toute une série d'opérations de traitement administratif des informations nécessaires à la production ou à un acte d'achat-vente sont simplifiées ou traitées immédiatement, ce qui permet la diminution voire la suppression des échelons intermédiaires entre l'acte commercial et l'acte de production (cf. par exemple, les possibilités de commande directe aux ateliers de production, l'enregistrement immédiat d'un acte d'achat et des spécifications du produit concerné qui peut "remonter" vers l'atelier ou encore les possibilités

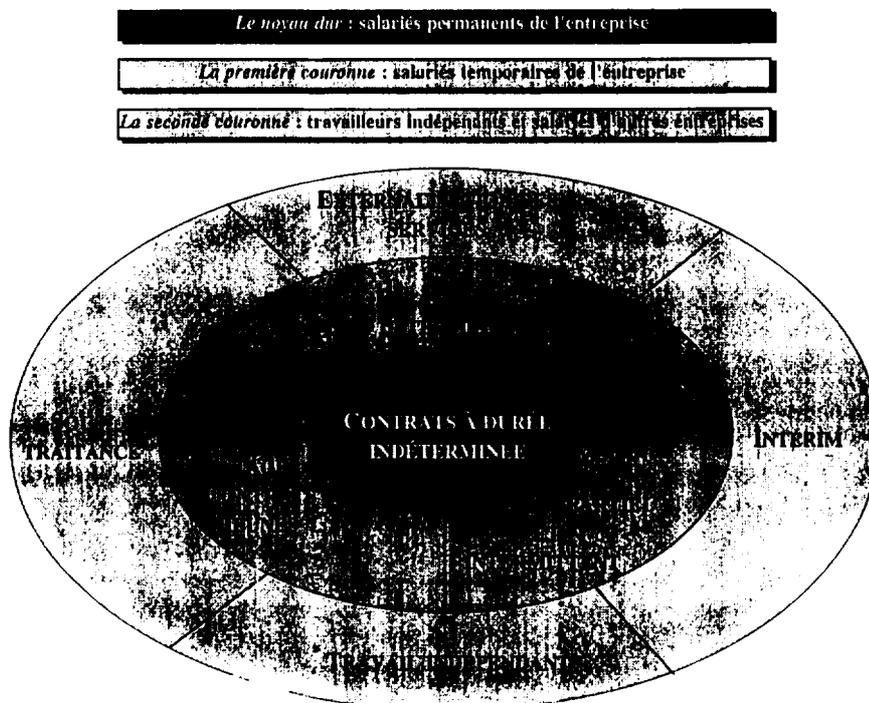
dans les banques de traiter immédiatement devant le client des informations auparavant traitées en back-office). Toutes ces évolutions ont des conséquences lourdes en termes d'emploi (notamment d'employés administratifs) et qui risquent de l'être encore plus quand elles toucheront les grands services sociaux (sécurité sociale par exemple).

En fait, on peut résumer ces évolutions en disant qu'on va vers des organisations du travail riches en compétences mais pauvres en emploi.

2- Dans une seconde partie, Danielle Kaisergruber expose les transformations des relations à l'emploi portées actuellement par les entreprises - et ceci d'une façon générale en Europe et quel que soit le secteur d'activité. Ces transformations sont liées à la façon dont les entreprises, pour jouer sur les coûts du travail, développent, outre le jeu sur le volume de l'emploi, de nouvelles manières de gérer l'emploi et le travail. Le principe directeur à l'oeuvre dans ces nouvelles manières est de rendre le lien d'emploi plus flexible, en terme de quantité de travail, de contreparties salariales et de nature du lien à l'entreprise. A cet égard, la formule utilisée, il y a quelques années, par le directeur des relations sociales de Volkswagen lors du début des négociations sur la semaine de 4 jours est tout à fait révélatrice : il disait vouloir arriver à une relation de travail à géométrie variable.

Dans le modèle d'emploi classique, tel qu'il s'est construit tout au long de ce siècle et surtout depuis l'après-guerre, le lien d'emploi est continu : le contrat de travail est réputé à durée indéterminée (CDI) si rien d'autre n'est stipulé et les ruptures doivent être motivées et justifiées. Mais, les entreprises tendent de plus en plus à sortir de ce modèle et à rendre plus perméables les frontières de l'entreprise - et on ne peut plus décrire la situation actuelle à partir de ce modèle.

Le schéma suivant propose une représentation de la diversité actuelle des situations d'emploi telles qu'on peut les décrire par rapport à une entreprise donnée.



- Au centre, on trouve le noyau dur, celui des CDI, dont l'importance s'inscrit dans les logiques de recentrage des grandes entreprises sur leur métier.

- La première couronne correspond aux salariés liés à l'entreprise par un contrat d'emploi mais qui ne s'inscrit plus dans le contrats de travail continu classique; on y trouve :
 - les stages et toutes les formes de contrats spécifiques pour les jeunes - et il faut bien voir que toutes ces formes sont devenues, pour les entreprises, un élément essentiel de leur gestion de l'emploi;
 - le temps partiel, étant souligné que ce point doit être pris avec précaution : en effet, le temps partiel peut être négocié comme un moyen d'éviter les suppressions d'emploi en offrant aux salariés concernés des garanties supérieures à celles des salariés à temps plein (c'est pas exemple le cas à la SNECMA) et donc jouer plus comme flexibilité interne que comme moyen de distendre le lien d'emploi;
 - la masse des CDD qui permet de s'associer quelqu'un de façon temporaire.
- La troisième couronne, enfin, correspond aux personnes qui travaillent pour une entreprise mais qui lui sont liées non par un contrat de travail mais par un contrat commercial ou de sous-traitance. On y trouve :
 - le travail indépendant qui est très développé en Italie (à titre d'exemple, la moitié des collaborateurs de l'établissement Helwett-Packard de Milan sont en indépendants) et en Grande Bretagne (14% de la population active il y a 2 ans 1/2); le travail indépendant est moins répandu en France, pour des raisons tant réglementaires et juridiques (ceci au moins jusqu'à la récente loi Madelin) que culturelles, mais il s'y développe aussi;
 - l'intérim (très développé en France);
 - l'externalisation (faire réaliser en externe ce qu'on réalisait auparavant en interne) et qui concerne notamment les services (à titre d'exemple, toutes les secrétaires d'IBM en Grande-Bretagne sont salariées d'une autre entreprise, et on rencontre des exemples analogues en France);
 - la sous-traitance.

On peut résumer la situation telle que décrite par ce schéma, en disant que l'emploi apparaît de plus en plus comme une association temporaire de compétences, association dans laquelle le lien classique d'emploi ne représente plus qu'une forme parmi d'autres.

3- Dans la troisième partie de son exposé Danielle Kaisergruber revient sur quelques interrogations portées par ces évolutions.

Le premier point à souligner est que les entreprises, tout en relâchant le lien d'emploi, continuent d'être exigeantes, et même très exigeantes, que ce soit en termes de compétences des personnes, de qualité du travail, de respect des normes et des cahiers des charges... Et il y a là une sorte de paradoxe : alors que le lien d'emploi devient de plus en plus faible, les liens techniques sont, eux, de plus en plus forts et contraignants. En fait, les entreprises se trouvent dans une situation contradictoire qui peut créer certaines limites dans le relâchement du lien d'emploi et expliquer qu'on assiste dans certains cas à des retours en arrière. C'est notamment le cas en Grande Bretagne, pays qui est allé très loin en matière de dérégulation et qui apparaît aujourd'hui à la recherche de nouvelles régulations (ainsi, Rover a signé un contrat de garantie d'emploi avec ses salariés en échange d'un certain nombre de flexibilité en matière d'horaires et de temps de travail). Par contre, des pays comme l'Allemagne, qui ont beaucoup moins dérégulé les rapports de travail et d'emploi, apparaissent aujourd'hui plutôt à la recherche de souplesse et de flexibilité accrues. Il y a en quelque sorte, du fait de cette situation contradictoire, des mouvements de balancier, avec tous les risques de casses que cela comporte...

Le second point concerne les évolutions du droit du travail et des relations au droit du travail. L'ensemble du code du travail été construit précisément contre le travail à la tâche, le tâcheronnage, pour assurer la continuité de l'emploi et transformer le travail en emploi - étant rappelé que cette continuité était aussi souhaitée par les employeurs. Or, tandis que d'un côté, on voit se développer dans les entreprises de multiples formes qui dérogent au contrat de travail classique - et notamment des relations de travail construites sur la base d'un contrat commercial -, d'un autre côté, les politiques publiques d'aides à l'emploi tentent de développer des contrats d'emploi classiques, et ceci quel que soit leur contenu en travail. En

fait, on rencontre là encore une sorte de paradoxe : dans beaucoup de contrats d'emploi classiques, le contenu en travail est faible, alors que le lien d'emploi est affaibli quand c'est sérieux au niveau du travail en termes de compétences, de technicité. Tout ceci signifie que l'évolution de la notion de contrat de travail est certainement nécessaire, la question étant de savoir comment le faire.

Le troisième point renvoie à la définition de l'emploi comme association temporaire de compétences : ceci peut ne pas poser de problèmes pour tous ceux qui ont des compétences reconnues et identifiées et qui sont capables de les entretenir eux-mêmes (puisque dans ce schéma chacun est responsable de ses compétences). Mais qu'en est-il - et qu'en sera-t-il - pour toutes les personnes moins dotées de compétences, d'autonomie, de réseaux sociaux, etc. ?

Le dernier point renvoie à la question des temps et de la gestion de temps différenciés. De plus en plus, les entreprises développent des formes de gestion différenciées des temps et rythmes de travail : temps partiel (à cet égard, on peut noter que celui-ci s'est considérablement développé en France ces dernières années), horaires décalés (ceci est fortement ressorti de la dernière enquête dans la Région Ile de France où les entreprises tendent notamment à décaler vers le soir des activités comme la maintenance ou la logistique), systèmes de temps de travail modulés ou annualisés, etc. De telles évolutions, même si elles n'en sont qu'à leur début et suscitent souvent de fortes réticences des salariés (notamment dans le cas des horaires décalés vers le soir), ne peuvent qu'avoir de très forts retentissements sur la vie en société et la vie collective : va-t-on vers une banalisation du travail du dimanche et de nuit (à titre d'exemple, à Stockholm, toutes les banques sont maintenant ouvertes la nuit) ? Le fait que le temps de travail soit éclaté ne va-t-il pas entraîner un éclatement du temps social en même temps que sa banalisation (atténuation des différences jour/nuit, semaine/week-end, hiver/été...) ? Et ces évolutions posent toutes une série de questions sur les temps urbains, les temps d'ouverture des services publics et des services urbains, les rapports entre les rythmes de travail et les rythmes scolaires

En conclusion, Danielle Kaisergruber souligne que, si ces évolutions sont porteuses à la fois du pire et du meilleur, on ne pourra pas en dégager les opportunités positives en s'arc-boutant sur le modèle classique de l'emploi : on n'en est déjà plus là et, à vouloir défendre ce modèle à tout prix, on ne peut que conforter une situation où l'emploi à temps plein se concentre sur les 29/49 ans tandis que tous les autres sont exclus du marché du travail et marginalisés. La remise en cause du contrat de travail classique comme la seule forme d'emploi constitue une nécessité pour retrouver ou inventer de nouvelles formes de régulations sociales sur ces questions.

Intervention de Xavier Lacoste (Délégation à l'Emploi, Ministère du Travail)

L'intervention de Xavier Lacoste concerne les politiques publiques de l'emploi en France et la façon dont les collectivités locales, notamment les villes, s'y insèrent aujourd'hui et il rappelle, en préalable à son intervention, que, en France, ces politiques sont traditionnellement et officiellement du ressort de l'État central, même si elles sont ensuite appliquées localement.

1- Xavier Lacoste consacre la première partie de son intervention à une présentation de certaines caractéristiques des différentes politiques nationales de l'emploi.

On peut répartir ces politiques en deux grands secteurs : les politiques à destination des entreprises et les actions sur le marché du travail. En ce qui concerne les politiques en direction des entreprises (aide à l'aménagement du temps de travail ou au changement dans l'organisation du travail, mais surtout accompagnement des plans de licenciements et de réduction d'effectifs, avec des mesures comme les préretraites progressives, l'embauche en

compensation de publics dits en difficulté, etc.), on peut dire qu'elles ont un ancrage territorial à la fois évident et inexistant : évident parce que le fait qu'un établissement important procède à un plan social massif dans un bassin d'emploi particulier a des effets directs sur ce bassin et sur les communes concernées - et on pourrait s'attendre à ce que les partenaires locaux soient associés aux négociations pour tenter d'amortir localement les conséquences des pertes d'emplois; inexistant car, en fait, ces négociations se passent la plupart du temps (et surtout dès qu'elles sont importantes) à Paris, au Ministère du travail. On ne peut donc pas parler de territorialisation de ce volet des politiques d'emploi - et il n'y a donc pas grand chose d'autre à en dire de ce point de vue.

L'autre volet, celui des interventions sur le marché du travail, est beaucoup plus pris en compte sur le terrain. On peut le caractériser en disant qu'il est à la fois de plus en plus déconnecté des politiques en direction des entreprises et de plus en plus territorialisé.

Les politiques de lutte contre le chômage de longue durée, engagées depuis les années 70, constituent un premier aspect de ce second volet. Ces politiques ont pris deux formes : aides à l'embauche et actions de formation. L'accent mis sur la formation s'inspire du principe selon lequel le chômage de longue durée est principalement dû à l'inadéquation entre les qualifications et compétences des demandeurs et celles exigées par les évolutions du marché du travail. Les actions sur la formation sont, en outre, privilégiées quand la conjoncture du marché du travail est basse, car elles fournissent un statut et une rémunération aux demandeurs en position d'attente; par contre, quand "ça repart", on privilégie les aides à l'embauche pour dégonfler le stock de chômeurs. Actuellement, il y a en France environ 30% de chômeurs de longue durée inscrits à l'ANPE, ce qui est un taux assez faible en Europe, inférieur par exemple aux taux allemand ou britannique. Et ceci signifie que ces politiques qui visent à "faire tourner le chômage" pour éviter un enkystement ont, au-delà de leur coût et de leurs imperfections, un effet réel.

Ces différentes sont gérées par l'ANPE via ses agences locales qui peuvent en faire des outils de négociation locale avec les entreprises (par exemple en "récompensant" les entreprises qui choisissent de passer par l'agence pour procéder à leur recrutement).

Pour l'essentiel, ces contrats aidés par l'État sont aujourd'hui les Contrats Initiative Emploi (CIE) qui remplacent depuis l'été 1995 les Contrats de Retour à l'Emploi et offrent actuellement 350 000 places par an. Ces contrats peuvent prendre la forme d'un CDI ou d'un CDD mais d'au moins 12 mois et se traduisent par le versement d'une prime de 2 000F/mois (pendant toute la durée du contrat ou pendant 2 ans pour les CDI) et une exonération des charges sociales patronales sur la partie de la rémunération égale au SMIC. Les entreprises qui recrutent par ce moyen sont majoritairement des petites entreprises (90% ont moins de 50 salariés et 55% moins de 10), le plus souvent sur des postes faiblement qualifiés (services, commerce) et pour un salaire moyen de 1,12 SMIC (y compris pour les contrats à temps partiel qui représentent 20% des contrats); 72% des embauches sont sur CDI. Ces caractéristiques, qui étaient déjà, à peu de choses près, celles des Contrats de Retour à l'Emploi, se retrouvent partout, comme si les situations locales n'avaient pas d'effets spécifiques sur ce type de mesures et que celles-ci, finalement, fonctionnaient indépendamment de ces situations. En fait, la façon dont cela se passe concrètement sur le terrain - du type : une personne sachant qu'elle peut bénéficier d'une prime à l'embauche propose à un employeur de l'embaucher en lui expliquant les avantages qu'il aura et ils vont ensuite ensemble remplir la convention à l'ANPE - ne permet pas à ce type de contrat de constituer, comme il devrait l'être selon le discours officiel, un outil de négociation pour réguler autant que faire se peut les problèmes rencontrés dans un bassin d'emploi ou sur le marché du travail en général.

Il faut enfin souligner que les collectivités locales sont très peu présentes sur toutes ces mesures qui renvoient à un contrat de travail classique (même s'il est aidé) et qui, surtout, sont réservées aux employeurs cotisant à l'UNEDIC- ce qui exclut tout le secteur public et para public.

L'autre grand volet des politiques d'intervention sur le marché du travail est la politique d'emploi semi-public d'insertion pour les personnes rencontrant des difficultés particulières sur le marché du travail (des TUC aux CES), politique où l'emploi est considéré comme devant constituer la première étape d'un parcours qui mènera ces personnes à l'emploi classique. Il faut en effet souligner que le contrat de travail classique à durée indéterminée dans les entreprises reste la référence centrale et l'objectif de ces politiques et de ceux qui les mettent en oeuvre et que tout ce qui n'est pas de l'emploi marchand classique est considéré au mieux comme un pis aller et au pire comme quelque chose dans lequel il ne vaut pas la peine de s'investir. Et le poids de cette référence permet aussi de comprendre pourquoi des choses marchent - ou ne marchent pas - sur le terrain.

Les CES, qui constituent aujourd'hui la forme dominante de cette politique, représentent en flux 700 000 contrats par an et 350 à 400 000 en stock, pour un montant annuel de 16 milliards de francs. Ils sont très présents dans la fonction publique hospitalière et l'Éducation Nationale ou encore dans les mairies et les préfetures. Ils peuvent être parfois utilisés pour pallier la carence d'emploi public, avec le risque corrélatif d'une certaine pérennisation des postes. En fait, l'idée de départ - qui était d'aider au développement des associations avec une participation de l'État et de faire de ce soutien une action d'insertion sociale en créant une première étape vers le retour à l'emploi - s'est quelque peu estompée et des réflexions commencent à se faire sur ce point.

2- La seconde partie de l'intervention de Xavier Lacoste évoque le développement de l'intervention des collectivités locales en matière d'emploi et les questions que soulèvent cette multiplication des initiatives..

En ce qui concerne les CES, certaines mairies ont choisi de jouer le jeu, en développant la formation et en recrutant, quand elles avaient des recrutements possibles, parmi ces personnes formées et qui avaient déjà travaillé pour elles. Certaines mairies essayent aussi de construire des partenariats avec des entreprises locales pour créer des parcours pouvant mener à l'insertion dans le secteur marchand.

D'autres initiatives vont plus loin et concernent par exemple le placement. Ceci passe par la signature d'une convention entre la mairie et l'ANPE, puisque celle-ci exerce, en France, le monopole de placement pour le compte de l'État. Or, actuellement, ce type de convention se développe à toute vitesse et il apparaît clairement les villes souhaitent intervenir dans le placement et jouer un rôle d'intermédiation entre les demandeurs d'emploi de leur commune et les entreprises. Cette intervention des élus pose toutefois des questions qui ont trait au risques de dérives clientélistes : convention de placement veut dire accès aux offres d'emploi de l'ANPE et au fichier des demandeurs d'emploi. Mais certaines communes jouent vraiment le jeu, et mettent de l'argent pour soutenir ces interventions. C'est par exemple le cas de la ville de Tours qui développe depuis le début des années 80 une politique de l'emploi et de la formation, politique qui s'est maintenue malgré le changement de municipalité : il y a une antenne emploi avec ANPE dans la mairie, un suivi des chômeurs de longue durée, une politique envers les CES et des contrats spécifiques cofinancés par la ville (des employeurs embauchent des personnes qui ont besoin d'une formation, la formation est prise en charge pour moitié par la ville de Tours et pour moitié par l'État et le Fond Social Européen et l'entreprise s'engage à signer un contrat d'au moins la durée de la formation, soit généralement 2 fois 6 mois; près d'un millier de personnes a bénéficié de ce type de mesure).

D'une façon générale, la situation actuelle est donc marquée par le développement d'une multitude d'initiatives locales. Le propre de toutes ces initiatives, c'est précisément qu'elles sont locales c'est-à-dire que, même si elles remontent parfois, elles ne donnent lieu à aucune capitalisation, aucune modélisation effective des structures, des parcours ou des processus mis en place, alors qu'ils pourraient faire l'objet d'une diffusion ou d'une publicité, voire d'un soutien. En fait, on n'a pas encore trouvé, au niveau central, le moyen d'agir autrement que par le soutien financier ou réglementaire.

Cependant, il est clair qu'il y a aujourd'hui une prise de conscience de l'inéluctabilité du phénomène d'intervention du local dans la politique de l'emploi parce que la situation actuelle conduit les collectivités locales, que ce soit volontairement ou contraintes et forcées, à faire quelque chose pour l'emploi et donc à essayer d'adapter des politiques nationales à la réalité du terrain. Et donc, le défi qui est lancé aujourd'hui au Ministère du travail et à ses services, c'est trouver les moyens de soutenir ces initiatives et de fournir un capacité d'expertise, de capitalisation et de consolidation des ces expériences. Et il est clair que ceci suppose un changement de fonctionnement de l'appareil d'État et le dépassement des conflits traditionnels entre services (services de l'ANPE, du Ministère du Travail, de l'AFPA, des préfectures, etc.) qui chacun pensaient détenir un monopole d'action dans le domaine.

Ces évolutions posent aussi le problème de la politique du développement local. Celle-ci a connu des vicissitudes diverses et, depuis plusieurs années, il n'y a pas de discours volontariste organisé de l'État sur ce point. On a une addition d'interventions de plusieurs ministères et de politiques territoriales diverses qui ont toutes un volet emploi qui vient se juxtaposer à la politique de l'emploi sans y être articulé (politique de la ville, politiques de l'environnement, des transports, politique d'aménagement du territoire souvent confondue avec la politique de développement local, etc.). On crée de nouveaux instruments, de nouveaux fonds d'intervention. On a multiplié les zonages et on continue de le faire (bassins d'emplois, zones sensibles, DSQ, aujourd'hui zones franches etc.). En outre, la politique de développement local n'a jamais su dépasser la descente du niveau central vers le local et organiser la remontée des expériences locales. Et tout ceci se traduit par le fait que, hors cas particuliers, l'intervention de l'État pour le soutien de ces expérience se limite à de l'engagement financier pour aider au démarrage: dès qu'il s'agit de pérenniser les actions, on se désengage parce que là, on ne sait plus faire.

Intervention de Marie-Christine Jaillet (CIEU, Université de Toulouse le Mirail)

L'intervention de Marie-Christine Jaillet est consacrée à l'analyse de la façon dont se structurent, dans la métropole toulousaine, des formes spécifiques d'accès à l'emploi et d'exclusion de celui-ci, formes liées tant au type de développement de la ville qu'aux politiques menées. Marie-Christine Jaillet souligne que cette analyse, construite sur la métropole toulousaine, n'est pas généralisable, même s'il est possible qu'elle puisse concerner d'autres métropoles françaises, notamment celles du sud.

1- Marie-Christine Jaillet débute son intervention en rappelant quelques caractéristiques essentielles de la métropole toulousaine et de sa dynamique économique et sociale.

Toulouse est la métropole française qui, hors agglomération parisienne, a connu la plus forte croissance annuelle entre 1975 et 1990. Entre 1982 et 1990, 160 000 personnes sont arrivées dans la métropole, dont 80% avaient moins de 40 ans; moins d'1/3 de ces nouveaux arrivants provenaient de la région Midi-Pyrénées tandis que 112 000 arrivaient d'autres régions, notamment de la région parisienne et des autres grandes métropoles de province. Ce flux d'origine non régionale s'explique essentiellement par l'arrivée d'étudiants et de jeunes actifs qualifiés. Cependant, la métropole connaît depuis plusieurs années un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale (et un nombre important de chômeuses qui est pour partie une conséquence de l'arrivée d'actifs dont la conjointe ne trouve pas de travail) - et cette différence est encore plus accusée en ce qui concerne le chômage de longue durée.

En termes d'activité économique, la métropole est dynamique et joue un rôle important sur certains secteurs (aéronautique, spatial), mais elle est étroitement spécialisée dans ces secteurs; ces activités sont fortement mondialisées, ce qui signifie aussi une fragilité du développement puisque celui-ci dépend de décisions qui ne sont pas prises au niveau local.

Il s'agit d'une ville sans tradition industrielle - ce qui se marque par l'existence ancienne d'un taux de scolarisation plus élevé que la moyenne nationale et d'une forte orientation de l'emploi vers la fonction publique.

Le développement économique a d'abord tenu au mouvement de déconcentration par l'État d'activités industrielles et de nombre de services publics ou parapublics (ce qui a renforcé l'emploi public ou parapublic : aujourd'hui la métropole compte 75 000 salariés du public et des entreprises publiques); mais il est relayé, depuis une dizaine d'années, par l'action conjointe des élus et du milieu scientifique local pour favoriser un développement scientifico-industriel, développement autorisé à la fois par le type d'activités industrielles décentralisées et par l'existence ancienne d'un milieu scientifique tourné vers les sciences appliquées. On peut voir un signe de cette dynamique dans le fait que, entre les deux derniers recensements, le nombre de cadres et ingénieurs a augmenté de 80% (contre 42% au niveau national).

Ces évolutions permettent de comprendre qu'à l'image ancienne du toulousain fonctionnaire se soit aujourd'hui substituée, comme image dominante du nouveau toulousain, celle du cadre entre 30 et 40 ans, marié et disposant d'un revenu élevé (supérieur ou égal à 20 000 F/mois) - et cette représentation structure très largement les politiques publiques (en matière de logement, d'équipements, de transports, etc.).

En fait, au-delà de cette image, on peut caractériser la structure sociale de la métropole en distinguant 5 grands groupes :

- les professions libérales modernisées, héritières de la bourgeoisie urbaine et foncière classique toulousaine et qui disposent à la fois d'un patrimoine et d'un revenu; ces couches pèsent encore sur le développement de la ville, notamment sur la commune même de Toulouse où elles sont toujours installées;
- les nouvelles couches technico-scientifiques (ingénieurs, techniciens et cadres - ITC - mais aussi universitaires et chercheurs) qui sont plutôt inscrites dans les communes périphériques de l'agglomération dans les nouveaux quartiers pavillonnaires et qui disposent de revenus élevés; ces couches se sont fortement impliquées dans la gestion de l'espace urbain et y disposent d'un pouvoir croissant;
- les cadres moyens et les employés salariés à temps plein, souvent inscrits dans des situations familiales de double emploi, très liés à l'emploi public et qui sont en cours de constitution d'un petit patrimoine; ces couches ne définissent pas la dynamique de développement et la dynamique urbaine de la métropole mais elles restent dans le mouvement;
- les petits employés ou les ouvriers qui sont de moins en moins présents et ont une très faible visibilité sociale dans l'agglomération, notamment dans la sphère des politiques publiques;
- tous ceux, enfin qui sont en dehors de l'emploi, mais qui constituent un groupe complexe : effet, pour une part non négligeable, cette dernière catégorie ne renvoie pas à l'image classique du chômeur de longue durée et du RMIste : dans la métropole, 1/5 des RMIstes a au moins le bac et souvent bac+2.

L'importance de la population étudiante (100 000) et ses stratégies en matière d'emploi contribuent largement à expliquer ces caractéristiques des populations sans emploi : en effet, même si l'appareil supérieur de formation (Universités et Grandes Écoles) recrute pour partie nationalement, la majeure partie de ceux qui ont fait leurs études à Toulouse souhaite ensuite y demeurer. Cela crée, au niveau de la métropole l'existence d'un nombre très important de diplômés qui s'inscrivent dans des logiques d'attentes et qui pour cela développent des stratégies d'infiltration en acceptant tous les types de stages, même non rémunérés.

2 Dans la seconde partie de son exposé, Marie Christine Jaillet précise certaines caractéristiques de marché du travail de la métropole toulousaine et de son fonctionnement, tous éléments qui contribuent à rendre particulièrement difficiles les possibilités d'insertion des publics en difficulté.

Le marché du travail toulousain est marqué par la survalorisation de deux figures - celle de l'ITC et celle de l'étudiant - qui structurent tant les représentations collectives que les politiques publiques. Le mode de relation au travail porté par ces deux figures (mais surtout par celle de l'ITC) est fondé sur l'implication et intègre la flexibilité comme un élément valorisé (travailler sans limites et sans week-ends quand "on est charrette", ce qui est survalorisé, et, à d'autres moments, partir trois jours). Cette flexibilité représente d'ailleurs le mode de gestion privilégié des grandes entreprises toulousaines (spatial, aéronautique) - et celles-ci peuvent d'autant plus facilement gérer l'emploi en fonction de l'état de la commande que ce système de flexibilité est valorisé par les salariés. Il convient cependant d'apporter un bémol à cette analyse : des enquêtes toutes récentes auprès d'ingénieurs montrent un certain recul du modèle de l'implication : les ingénieurs semblent manifester une volonté de distanciation vis à vis de l'entreprise et du travail et le souhait de revenir à des systèmes plus normalisés dans lesquels on est moins partie prenante de son activité. Le développement du chômage chez les cadres au début des années 90 et, corrélativement, la mise en lumière du fait que le niveau d'implication ne garantit pas la pérennité dans l'entreprise expliquent cette évolution. Par ailleurs cette évolution témoigne de ce qu'il faut se garder de considérer les représentations comme pérennes. Le modèle du fonctionnaire qui, à travers l'importance de l'emploi public, a longtemps constitué la représentation dominante et valorisée des relations au travail et à l'emploi n'a certes pas disparu aujourd'hui mais il n'est plus valorisé - ou en tous cas beaucoup moins.

Dans cette métropole sans tradition industrielle (à l'exception de l'aéronautique), le développement technologique et industriel n'est pas passé par le démantèlement d'activités traditionnelles qui auraient pu offrir - comme c'est le cas dans d'autres villes - des niches d'emplois peu qualifiés pour les dispositifs et les entreprises d'insertion; le seul secteur traditionnel est le BTP mais, compte tenu de la croissance démographique évoquée plus haut, il n'est pas particulièrement en difficulté dans l'agglomération.

En fait, le marché de l'emploi de la métropole est de plus en plus qualifié, recrutant dans le vivier local mais faisant aussi appel au marché national. En outre, les stratégies d'attente des étudiants que l'on évoquait plus haut participent de mécanismes de surqualification des salariés par rapport aux emplois peu qualifiés, l'acceptation d'un emploi peu qualifié par rapport à sa formation constituant une possibilité de rester sur place et de s'infiltrer dans des réseaux pour obtenir un autre poste par la suite. Et ceci est parfaitement connu tant des entreprises privées et publiques que des administrations et parfaitement intégré dans leurs propres politiques d'emploi. A cet égard, l'analyse de la population employée en CES est tout à fait révélatrice : dans nombre de secteurs, les CES ne sont pas occupés par les derniers de la file mais par les premiers - et il s'agit souvent de postes clairement définis, aux compétences explicitées et pour lesquels les recrutements sont opérés sur la base de ces compétences.

En définitive, la situation des personnes à faible niveau de qualification apparaît particulièrement difficile. C'est d'abord lié à la très forte concurrence de la population étudiante (plus de 30% des étudiants occupent des "petits job" dans les entreprises). Dans cette concurrence, les étudiants sont largement gagnants : les entreprises préfèrent d'autant plus leur confier emplois flexibles, stages et petits boulots... qu'ils sont socialement qualifiés : ils ont un "savoir être" qui les rend plus immédiatement prêts à travailler effectivement. Il faut ajouter à cela le poids dans la métropole de l'emploi protégé du fait de l'existence de nombreuses structures d'accueil pour handicapés (CAT notamment), structures qui sont placées sur des segments de marchés bien identifiés dans lesquels l'emploi leur est en quelque sorte réservé (entretien des espaces verts par exemple).

On a donc une situation où le marché de l'emploi, même s'il est dynamique, est de moins en moins intégrateur et où la situation des non qualifiés est particulièrement difficile.

3 - Dans la troisième partie de son intervention, Marie-Christine Jaillet aborde les politiques locales et les attitudes des collectivités locales face à cette situation.

Les élus développent non des politiques d'emploi mais dans des politiques d'accueil aux entreprises qui peuvent aller très loin dans la prise en charge des besoins des entreprises et de leurs salariés (en termes de logements, d'équipements, de services, de transport, d'appareil scolaire...). A titre d'exemple, c'est très clairement comme cela qu'a été gérée la candidature d'Air Inter et, dans la concurrence sur ce point avec Montpellier, c'est bien la prise en compte de questions de logements (y compris la revente du logement en région parisienne) et du travail du conjoint (y compris en leur donnant la priorité par rapport aux candidatures locales pour certaines embauches...avec les conséquences que l'on peut imaginer) qui a fait la différence.

A l'origine de ces politiques locales, on retrouve les ITC : ce sont en fait les mêmes réseaux sociaux d'ITC qui ont conduit le développement économique technopolitain et géré les politiques d'aménagement urbain, cherchant pour beaucoup à s'inspirer pour le reproduire du modèle du parc technologique instauré par l'Innopole de Labège. Ceci se traduit par une fragmentation de la métropole en plusieurs sous-bassins d'emploi, chacun essayant de reproduire dans son secteur ce modèle technopolitain. Et ceci est facilité par le fait que, pour l'essentiel, les logements HLM et les quartiers en difficulté sont situés sur la commune même de Toulouse : la question sociale dans la métropole est d'abord une question qui concerne la commune centre, non une question des communes périphériques - et ceci est un élément essentiel dans la définition des politiques locales.

Ces politiques se traduisent par une situation quelque peu paradoxale, sur le plan spatial : d'un côté, on note une tendance à l'homogénéisation du peuplement dans l'ensemble de l'espace de la métropole, peuplement dont les caractéristiques sont liées au type de développement de celle-ci; mais, d'un autre côté, se développent des enclaves, soit surqualifiées, soit déqualifiées, ces dernières constituant les pôles d'accueil des populations en difficulté. Il y a donc à la fois fragmentation et homogénéisation.

Le début des années 90 a été marqué par une certaine prise de conscience de la part des acteurs publics de la fragilité du dynamisme économique, prise de conscience qui s'est traduite par l'émergence d'un discours sur la nécessaire diversification de la métropole. Mais ce discours reste purement incantatoire, notamment parce que les acteurs des politiques publiques appartiennent aux nouvelles couches sociales technico-scientifiques et qu'ils ne sont pas réellement concernés par la précarité et le risque de précarisation; certes, ils peuvent être inquiets pour leurs enfants, mais comme ils disposent de capacités relationnelles et de réseaux sociaux qui leur permettent de soutenir les stratégies d'insertion de leurs enfants, la précarité reste pour eux une question lointaine. En définitive, le discours sur la diversification ne débouche sur rien dans les politiques qui puisse apporter une alternative au développement actuel. La seule manière dont est envisagée une solution aux problèmes des publics les plus en difficulté et du chômage est de supputer que le développement des activités technopolitaines va générer, quasi mécaniquement, des activités de services à la personne, activités à bas niveau de qualification et pour l'usage des actifs à revenu élevé. On est donc dans un modèle parfaitement dualisé où l'effet attendu du développement économique technopolitain est le développement de besoins de services à la personne qui créeront des emplois à faible niveau de qualification. Dans les communes périphériques, ceci se traduit par le développement de la thématique des services de proximité et la mise en place d'associations intermédiaires ou d'entreprises d'insertion sur des activités qui vont de la garde d'enfants à la taille des haies des pavillons privés, selon une logique qui ne produit pas véritablement de l'emploi mais simplement un volant d'heures travaillées. Sur la commune même de Toulouse, on voit se développer dans les quartiers DSU une logique de type communautariste : la prise en charge de la question sociale est renvoyée au quartier lui-même, considéré comme une communauté au sens territorial du terme et capable de générer des activités diverses dont l'objectif essentiel est de produire du lien social au sein du quartier; et il faut bien voir que cette logique ignore complètement les parcours et les rapports à l'espace des habitants de ces quartiers lesquels n'ont jamais vécu dans leur quartier en le considérant comme entouré d'une frontière et accèdent à l'ensemble de l'espace urbain.

En conclusion, Marie-Christine Jaillet revient sur l'importance des pratiques d'infiltration pour entrer sur un marché du travail tel que celui de la métropole toulousaine; cette situation concerne toute personne à la recherche d'un emploi, mais tous ne disposent pas des mêmes atouts. Les diplômés disposent d'atouts très forts et spécifiques : réseaux sociaux personnels, possibilités privilégiées d'accès à l'entreprise par les stages, capital social, capacité d'intervention dans le milieu local, tous éléments qui leur permettent de se faire une place dans la longue durée. Cette logique d'infiltration des diplômés est mise en oeuvre à travers tout un ensemble de médiations notamment par la voie associative - et ceci se marque par la floraison d'associations (notamment d'anciens élèves) de toutes sortes. De son côté, la sphère locale de l'insertion par l'économie s'organise aussi selon cette logique de l'infiltration, suscitant ses propres associations et structures de médiation (type club d'entreprises) qui permettent aux entreprises participant des dispositifs d'insertion de trier et sélectionner dans les demandeurs d'emploi. La logique d'infiltration de ces dispositifs d'insertion fonctionne, elle, au bénéfice des entreprises qui y participent.

Les autres demandeurs d'emplois - ceux qui n'ont pas de diplôme, pas de formation, pas de savoir-être et ne sont pas inscrits dans tous ces réseaux de médiation - correspondent plus à l'image classique du chômeur et du chômeur de longue durée ou du RMIste. En fait, ils sont renvoyés à la sphère du social et, surtout, de l'urbain. Il est clair, en effet, que l'on gère la question sociale par l'urbain, avec une mobilisation très forte de la ville de Toulouse dans la politique de la ville au bénéfice des quartiers et selon une logique de discriminations territoriales positives. Et si l'on tient compte du fait qu'une dégradation trop forte du climat social risque d'avoir des effets négatifs en retour sur l'arrivée des entreprises, on comprend la forte implication des élus toulousains dans la politique de la ville - étant soulignée que l'enjeu essentiel de cette implication est de prévenir une éventuelle implosion nocive pour l'image de marque de la métropole.

Quelques interrogations et réflexions pour le suite de nos débats

1- Le contrat de travail "classique" peut-il rester l'horizon des politiques publiques de l'emploi ?

Cette question peut apparaître provocatrice - et ce d'autant plus que, à divers titre, les politiques publiques de l'emploi et du marché du travail paraissent bien participer elles-mêmes de l'éclatement du rapport salarial et du développement de la précarisation.

La question toutefois mérite d'être posée si l'on considère que le relâchement du lien d'emploi ne constitue pas seulement une réponse à la crise, mais une transformation plus structurelle liée à la fois aux exigences de flexibilité rendues nécessaires par la concurrence et aux caractéristiques des compétences requises et à leurs conditions de mise en oeuvre (compétences qui ne peuvent plus être définies en termes de tâche et de déroulement séquentiel de tâches et sont donc de plus en plus considérées comme des prestations de services).

En même temps, il est clair, si l'on se réfère à un certain nombre de points évoqués au cours de la journée, que la situation actuelle est marquée par des contradictions très fortes : contradiction entre l'éclatement juridique des collectifs de travail et les exigences accrues d'intégration du travail; contradiction entre le relâchement du lien d'emploi et les exigences de qualité, de technicité et de mobilisation de compétences; contradiction entre les demandes de mobilisation des individus (ce qui implique une conception du travail comme ressource) et le fait que le travail reste considéré comme un coût qui représente, en outre, la principale voire la seule variable d'ajustement des coûts à relativement court terme

La question qui se pose alors, si l'on pense que l'on va effectivement vers une situation où l'emploi correspondra de plus en plus à une "association temporaire de compétences" (pour

reprendre la formulation de Danielle Kaisergruber), est de trouver des formes de socialisation ou de mutualisation des risques d'un autre type que le contrat de travail classique mais qui aillent au-delà du contrat commercial et qui fassent que tout ne soit pas renvoyé sur l'individu (tant en ce qui concerne l'entretien et le renouvellement des compétences des individus tout au long de sa vie que la gestion des discontinuités ou des réorientations de trajectoires professionnelles pour qu'elles ne signifient pas des ruptures). Quel type de contractualisation, avec qui et avec quel rôle pour la puissance publique ? On peut d'ailleurs noter qu'un problème analogue a été évoqué lors de la journée à propos du temps partagé et de la nécessité d'inventer des formes contractuelles qui soient autre chose que l'addition de contrats de travail à temps partiel.

C'est compte tenu de toutes ces réflexions que l'on peut revenir à la question initiale et s'interroger sur la pertinence de l'importance de la référence au contrat de travail classique dans les politiques publiques d'emploi. Celle-ci n'a-t-elle pas pour effet de bloquer la réflexion sur de nouvelles formes de contractualisation et, corrélativement, de renvoyer tous ceux qui ne sont pas sur un contrat de travail classique à des formes individualisées de gestion des risques et à une précarité de plus en plus accentuée ?

2- Quelles relations entre la diversité des formes de rapports à l'emploi et de travail et l'organisation urbaine ?

En fait, me semble-t-il, cette interrogation renvoie à deux ordres de questionnement différents mais complémentaires.

Si l'on considère que l'un des facteurs forts de différenciation entre les individus et entre les catégories sociales dans l'accès à différentes formes d'emploi et de travail renvoie aux ressources dont ils disposent ou qu'ils peuvent mobiliser, il est clair que certaines de ces ressources sont urbaines et tiennent à la fois à l'organisation urbaine et à l'inscription des individus et des CSP dans cette organisation. L'un des exemples qui vient immédiatement à l'esprit est la façon dont l'inscription urbaine joue dans la définition des échelles de marchés du travail auxquels on peut avoir accès. Mais il existe sans doute bien d'autres aspects qui mériteraient d'être analysés, surtout si l'on veut aller au-delà d'une représentation qui associe trop vite et mécaniquement inscription dans certains espaces urbains et rapports à l'emploi (quartiers "sensibles" et chômage notamment, alors que 75% des chômeurs ne vivent pas dans ces quartiers).

Parallèlement, il conviendrait aussi de s'interroger sur la façon dont les différentes formes d'activité ou de travail et la façon dont on s'y inscrit engagent des rapports différents à la ville : actifs pour lesquels la ville c'est d'abord le marché de l'emploi construit à la fois sur la transparence et les réseaux professionnels; personnes vivant de revenus de transfert et pouvant être inscrites dans des réseaux de solidarité qui définissent l'espace pertinent; personnes participant de l'économie souterraine et pour lesquelles la ville doit être opaque...En d'autres termes, l'éclatement du rapport salarial comme forme unitaire (ou dominante) d'inscription dans le travail et l'emploi ne crée-t-il pas une multiplicité des rapports à la ville qui valorisent chacun des éléments différents de la ville et ne font pas usage des mêmes ressources ? Cette multiplicité pose sans doute des problèmes spécifiques et nouveaux de régulation urbaine si l'on veut que celle-ci puisse tenir compte de ces différences.

3- Le rôle du local - et des collectivités locales - dans les politiques publiques d'emploi

L'intervention croissante des élus locaux dans les politiques d'emploi est apparue, tout au long de la journée, à la fois inéluctable (les élus sont en première ligne face à la population) et souhaitable : elle permet de s'appuyer sur une meilleure connaissance de la situation et du fonctionnement local du marché du travail; elle peut s'appuyer sur une appréciation plus fine des ressources mobilisables, et ceci aussi en termes d'offre, ce qui pourrait aider à dépasser la coupure existant actuellement dans les politiques nationales entre les actions sur le marché du

travail et les politiques de création d'activités et en direction des entreprises; enfin, elle facilite un réel suivi des publics concernés et de leurs trajectoires.

Cependant, cette intervention croissante des élus locaux ne va pas sans susciter des interrogations.

Le local apparaît souvent comme un univers opaque, lieu d'arrangements tacites et de connivence et, même si cette représentation est exagérée, il reste que les risques de dérive clientéliste, voire de corruption, ne peuvent être ignorés. Sur un autre plan, la multiplication des instances publiques s'occupant des mêmes questions sur un même territoire ou sur des parties de territoire commun oblige à multiplier les partenariats avec des coûts de transaction monumentaux. Une solution évoquée à plusieurs reprises dans le débat serait de créer un instrument public local unique, regroupant l'ANPE, toutes les collectivités publiques concernées, les structures locales actuelles type Maison de l'Emploi, etc. Cette structure locale serait attributaire des différents moyens budgétaires et serait tenue de définir une stratégie globale au niveau local - étant souligné qu'il devrait s'agir d'une structure publique (et non dépendante des collectivités locales) pour éviter les risques clientélistes en mettant un peu de distance entre cette structure et les élus.

Une autre question, moins évoquée en séance mais qui me semble essentielle dans ce mouvement d'engagement croissant du local dans les actions pour l'emploi, est celle de la définition/construction des aires géographiques d'intervention -et ceci quel que soit le type de structure locale créée. Problème de l'intercommunalité d'abord ou plus exactement d'une intercommunalité qui n'exclue pas les communes dortoirs ou celles avec un nombre d'emplois très inférieur à celui de leur population active résidente, communes qui ne peuvent que se retrouver en situation de demande (les communes qui acceptent de s'associer ne sont-elles pas surtout des communes qui représentent des pôles d'emploi cf. la Maison de l'Emploi, ou des communes sans "pauvres" ou zones sensibles, cf. l'exemple du Sicoval, lors de la séance de janvier). Un second aspect concerne les nécessaires coopérations avec des structures analogues sur des territoires voisins, puisque, si l'on tient compte des évolutions de la mobilité domicile-travail (cf. là encore la séance de janvier), il est de plus en plus illusoire de vouloir enfermer le rapport habitat-emploi dans des limites spatiales étroites. On retrouve ici des questions évoquées lors de la séance de janvier, notamment la nécessité, quels que soient les périmètres définis, de les envisager de façon ouverte et non comme des clôtures.

En fait, avec l'intervention croissante des élus locaux dans les politiques d'emploi, on pourrait dire, pour reprendre les termes proposés dans la papier introductif à la journée, qu'on est en train de passer de politiques territorialisées (politiques nationales s'appliquant localement à un territoire) à des politiques territoriales, c'est-à-dire des politiques qui mobilisent les ressources locales pour traiter *in situ* un problème. Mais dans cette évolution vers des politiques territoriales (évolution qui, d'ailleurs, ne concerne pas que les actions en matière d'emploi), comment s'inscrire dans des dynamiques locales sans pour autant renforcer une logique de fermeture selon laquelle le territoire est propriétaire de "ses" emplois et qu'ils doivent être réservés à "ses" résidents ?

La ville éclatée 6 - 11 avril 1996

Agir en temps réel et assurer la continuité de l'action : les temporalités de la régulation urbaine

Avertissement

Ce compte-rendu de la séance du 11 avril 1996 est incomplet : il n'intègre ni l'intervention de Bernard Barraqué (LATTS), ni les précisions apportées par les différents intervenants au cours des débats, ni des éléments plus généraux de réflexion. Mais il a été jugé de préférable de le diffuser en l'état lors de la dernière séance du séminaire plutôt que de l'envoyer plus tard, achevé, aux participants.

Ce compte rendu a été rédigé par Nicole May (LATTS).

Pierre Veltz (LATTS) introduit la journée en rappelant le choix qui a été fait de focaliser la réflexion sur les temporalités de l'action publique: interrogations relatives à la diversité des temporalités des différents acteurs tant publics que privés qui participent d'une même action; interrogations posées par la pression croissante des préoccupations de court terme qui conduisent à une sorte de raccourcissement des horizons temporels de l'action; interrogations que soulève le télescopage entre ces préoccupations de court terme et l'émergence de préoccupations de très long terme.

Cette focalisation s'explique par l'ampleur et la diversité du champ que recouvre cette question des temporalités et, corrélativement, par la nécessité de faire des choix. Elle renvoie aussi au fait qu'il n'a pas été possible de traiter la question de l'évolution des temporalités de la ville au quotidien et des transformations des rythmes et des modes de vie dans la ville. Il s'agit d'une question essentielle car on voit bien, d'une part, qu'on va vers une ville qui fonctionne de manière de plus en plus continue, avec des activités économiques de plus en plus continues et une continuité d'ouverture des services et, d'autre part, que cette ville ouverte 24h sur 24 est le lieu de modes de vie et de rythmes de vie de plus en plus différenciés. A titre d'exemple, il y a aujourd'hui en Angleterre 58% des salariés qui travaillent dans des horaires dits "atypiques" et on peut dès lors se demander ce que veut dire l'horaire typique. Malheureusement, faute d'avoir trouvé des travaux et des données récentes sur cette question et, corrélativement, des personnes susceptibles d'en rendre compte, cette question ne sera pas traitée aujourd'hui. On ne peut qu'exprimer le souhait que des travaux à venir puissent combler cette lacune.

Intervention de Yves Janvier (Conseil, Toulouse)

En introduction, Yves Janvier précise que son intervention est issue d'un rapport sur les transformations du contexte de l'aménagement opérationnel. La question des temporalités n'était pas été explicitement au coeur de la réflexion, mais on s'aperçoit, quand on creuse un peu, qu'elle est en fait présente de façon sous-jacente dans beaucoup de phénomènes.

Centrée sur l'urbanisme opérationnel, la réflexion se réfère directement à la notion d'opération au sens classique du terme. On peut définir brièvement cette notion d'opération dans l'urbanisme opérationnel comme une découpe faite dans l'intervention publique sur la ville et le foncier, découpe qui définit une entité périmétrée, c'est-à-dire limitée, dans toutes ses dimensions : limites spatiales par le périmètre physique, limites dans le temps (l'opération a un début et une fin), limites dans l'espace juridique par des règlements particuliers et des dispositifs spécifiques, limites dans l'espace financier par le bilan.

1-Dans la première partie de son intervention Yves Janvier expose comment intervenaient le temps et la durée dans les opérations "classiques" et les raisons pour lesquelles cette façon d'introduire le temps n'est plus pertinente aujourd'hui.

Une opération "classique", c'est un plan, un programme, un bilan et un planning de réalisation. Avec le planning de réalisation, il y a introduction d'une chronique dans l'intervention. Mais cette chronique est statique, fixée au début de l'opération : celle-ci est découpée en tranches séquentielles qui sont ensuite réalisées les unes derrière les autres. Et si l'opération se passe normalement - ce qui a été le cas pendant de nombreuses années - le déroulement de la durée intervient très peu, c'est-à-dire n'entraîne pas de transformations de l'objet qu'on est en train de construire. C'est en ce sens que l'on peut parler de l'introduction d'une chronologie qui est descriptive de l'opération mais qui est statique : la réalisation correspond à un instant dilaté dans le temps qui dure longtemps mais qui n'a pas de signification de processus.

Cette façon d'introduire le temps dans les opérations est aujourd'hui soumise à des phénomènes perturbateurs qui en remettent en cause la pertinence.

C'est d'abord la fugacité des marchés et la rapidité avec laquelle ils se déforment. Aujourd'hui, quand on engage une opération sur 15 ou 20 ans, on ne sait absolument pas ce que seront l'état économique et celui des marchés immobiliers et fonciers non seulement à la fin de l'opération mais même avant la fin. En d'autres termes, la capacité et la durée de prévision sont devenues très faibles et il faut travailler avec des horizons temporels très courts. Du même coup, on ne peut plus s'engager dans la réalisation séquentielle de quelque chose de conçu au départ : l'opération va se construire non plus par addition de séquences découpées dans un ensemble, mais par la réalisation de sous-ensembles successifs dont chacun sera dépendant de l'état instantané du contexte économique.

La seconde transformation renvoie au système de pouvoir qui intervient sur une opération et qui devient effervescent. Dans l'urbanisme opérationnel classique, il y avait deux opérateurs-décideurs essentiels : la collectivité et l'aménageur. D'autres acteurs se branchaient sur le système (promoteurs, nébuleuse de gens qui avaient des autorisations à donner, des petites réalisations à effectuer, des services publics à implanter, etc.) mais, schématiquement, toutes les décisions importantes étaient prises par celui qui payait et celui qui concevait. Désormais, les opérations sont soumises aux interventions de pouvoirs externes à ce système institutionnel et, notamment, à l'émergence de pouvoirs de fait, c'est-à-dire pas du tout institutionnalisés mais qui correspondent à des prises de parole, à des cristallisations de pouvoir d'influence, à l'expression directe et parfois violente de divers intérêts à références idéologiques variées. Ces interventions et pressions externes sont d'autant plus perturbantes qu'elles ne sont ni institutionnalisées, ni régulées; elles s'expriment n'importe quand, c'est-à-dire pas forcément au moment où elles pourraient être intégrées dans la logique de conception et elles portent de façon indifférente ou aléatoire sur des macro et sur des micro décisions (de la hauteur du trottoir devant l'arrêt de bus au tracé du TGV par rapport à une ville).

Avec ces transformations, la temporalité des opérations est passée d'une chronologie statique à un processus dynamique, perturbé à tout instant. La capacité d'anticipation est devenue très faible (on ne voit la borne temporelle N+2 que quand on est arrivé à N+1) et, à tout instant, des systèmes externes viennent perturber la tranquillité de la conception et de la réalisation. On passe donc d'une programmation séquentielle à la gestion d'un processus.

2- Dans une seconde partie, Yves Janvier précise les transformations de l'intervention du temps dans les opérations, transformations que l'on peut résumer par la formule "on passe du temps à l'envers au temps à l'endroit".

Dans l'opération classique, on se projette, à partir d'un instant d'origine, dans un état futur lointain puis on procède au découpage séquentiel et on remonte jusqu'à aujourd'hui pour définir les séquences à partir du point d'arrivée. Le raisonnement sur le court et le moyen terme passe

par la définition d'une structure définie à long terme et c'est après la définition à long terme qu'on revient dans le présent pour aller vers ce long terme. C'est en ce sens que l'on peut parler de "temps à l'envers".

Dans le processus perturbé actuel - même s'il y a toujours dans la tête la construction d'un schéma à long terme - les forces qui s'appliquent sur le court terme sont telles qu'elles obligent à configurer un court terme; et quand cette première configuration est réalisée, on est soumis à de nouvelles forces instantanées et obligés de configurer un deuxième court terme, et ainsi de suite...- et le système avance en quelque sorte "à l'endroit", c'est-à-dire dans le sens du déroulement du temps. Il faut donc gérer un processus dans lequel il n'est plus opérationnel de considérer ce qu'on configure à un instant donné comme une partie définie d'un objet d'ensemble et où il faut configurer un objet qui ait une cohérence suffisante sur le court terme puisque l'avenir est aléatoire. Mais on voit bien que, du même coup, la question de la relation de ces configurations à l'état final à long terme devient l'un des problèmes de fond de l'aménagement.

Avec cette transformation de la programmation en processus, on passe de la notion d'opération à une notion de projet : on est en avenir incertain et on fait du projet sous contrôle en ce sens que, à chaque instant, il faut vérifier que ce qu'on peut faire compte tenu des contraintes, des opportunités et des rapports de pouvoir a un sens par rapport au projet. Ce projet ne peut être que flou dans sa forme ou dans ses manifestations matérielles, mais il ne doit pas l'être en termes de signification d'intervention sur la ville. Et si, dans la séquence de court terme, on s'adapte totalement et aveuglément aux opportunités du moment, on ne fait plus de l'aménagement : l'intervention devient, au fil des ans, la juxtaposition de choses qui ont eu, à chaque instant, un sens par rapport au marché et aux contraintes, mais qui ne développent pas une signification dans l'organisation et l'évolution de la ville. Il faut donc que l'ensemble de ce qui est fait dans la durée soit finalisé et ait un sens en termes économique, social et d'organisation urbaine - et c'est cela qui reste de la notion initiale d'opération. Mais la construction de cette nouvelle articulation entre la réalisation d'instant et la finalité à long terme pose d'autant plus de problème que les anciens outils qui permettaient d'exprimer cette finalité - un plan, une programmation, etc.- ne sont plus pertinents. Tout ceci conduit à accorder une grande importance à l'expression de la signification économique sociale et urbanistique du projet tout en lui trouvant une formulation qui reste souple et adaptable. On est donc conduit à évoluer mentalement vers quelque chose qui ressemble plus à un cahier des charges existentielles qu'à un plan, un descriptif physique, un programme, etc.

Se donner les moyens de garder la bonne direction vers le projet - c'est-à-dire faire de l'aménagement - pose donc un deuxième problème : celui d'introduire dans le processus de conception-réalisation des moments successifs des éléments qui les structurent et qui garantissent par leur présence que le projet final réalisé aura bien le sens économique, social et urbanistique qu'on lui donnait. Cela suppose de pouvoir dégager, par rapport au projet, une espèce d'ossature qui comprenne certainement des éléments physiques et d'organisation spatiale mais aussi des éléments qui se situent dans d'autres dimensions (par exemple, des fourchettes de diversité de population, de mixité d'activités sans pour autant figer ces aspects ou les traduire d'emblée dans des dimensions opérationnelles habituelles en termes, par exemple, de % de différents types de logements). Il y a donc, dans un projet-processus, tout un travail qu'on ne sait pas ou mal faire pour dégager l'ossature qu'il faut réaliser pour garantir un certain nombre de caractéristiques finales et la distinguer de ce qu'on peut appeler "le remplissage" - ceci n'étant pas entendu de façon négative - et qui est lié, à tout instant, à la situation économique et institutionnelle du moment. Et ce travail doit aussi inclure la définition de règles de décision et de comportements qui correspondent aux respects des clauses existentielles évoquées plus haut.

En d'autres termes, le schéma initial se complique : les différentes configurations réalisées doivent non seulement être soumises aux exigences de cohérence de court terme liées aux forces instantanées qui s'exercent mais, de plus, intégrer des exigences liées à l'ossature et qui correspondent à la traduction, en termes opérationnels, du minimum nécessaire pour garantir le sens du projet.

La réalisation de ce minimum pose deux problèmes. D'une part, il s'agit d'investissements à risque dans la mesure où les rythmes de réalisation de ce "minimum" ne sont pas superposables à ceux des configurations successives : il faut faire des anticipations et investir tout de suite sur des choses qui ne seront finies qu'après. D'autre part, du fait de l'inversion des taux d'intérêt réels, la péréquation dans l'espace ne se fait plus et se pose un problème de financement du "minimum": le montage financier des opérations classiques cherchait à faire financer les éléments structurants d'investissement public par les marges financières dégagées sur les réalisations successives relevant de l'économie de marché. Mais ce montage ne marche plus. La collectivité publique doit trouver des ressources ailleurs (celles-ci ne pouvant plus "être perçues sur la bête") et être capable de les mobiliser dans un rythme qui ne colle plus avec celui des réalisations commerciales.

Le dernier problème dérivant de cette situation est celui du gestionnaire de processus, c'est-à-dire de la maîtrise d'ouvrage - et, là encore, on ne sait pas très bien comment faire, comment configurer, en termes d'organisation de pouvoirs, d'organisation institutionnelle, de représentation, de délégation de responsabilité... l'entité qui sera la garante du long terme dans le processus et qui apportera aux opérateurs et aux citoyens la garantie que le projet reste bien finalisé selon quelque chose qui a un sens. Le problème est d'autant plus difficile que les collectivités publiques, du fait de leurs contraintes financières, sont de plus en plus contractées sur le court terme dans leurs horizons opérationnels : en tant qu'aménageurs, elles sont de plus en plus impliquées financièrement dans l'urbanisme opérationnel avec ce que cela signifie en termes d'attention permanente à la trésorerie, aux rentrées et aux recettes, à la vente foncière et elles rentrent donc, elles aussi, de plus en plus dans la logique des réalisations sur le court terme. Par ailleurs, les autres acteurs qui tournent autour du système (opérateurs, promoteurs, aménageurs...) ne font pas du long terme. On se trouve donc face à un problème grave car la seule chose qui puisse contrebalancer la contraction du temps sur le court terme, c'est de maintenir une présence politique et de direction qui soit porteuse du projet final, de l'intention à long terme.

3- Un troisième ensemble de réflexions concerne des questions relatives au prix du temps et aux problèmes de financement.

Le temps a un prix, un coût et on se trouve aujourd'hui, dans l'urbanisme opérationnel, dans une situation où le temps, c'est de l'argent qui disparaît, pas de l'agent qui rapporte.

Ce qui a changé dramatiquement la physionomie de l'aménagement opérationnel, c'est l'inversion des taux d'intérêt réels : après avoir été négatifs pendant longtemps - et notamment au moment où a été inventé le dispositif de l'urbanisme opérationnel - ces taux sont devenus positifs. Et ceci veut dire que le stockage, en particulier foncier, coûte de l'argent alors que, avant, par le jeu de l'inflation et plus tard de la spéculation, il rapportait. Ainsi, aujourd'hui, quand on fait une acquisition foncière, il faudrait, pour retrouver le prix de revient du terrain dans le prix de vente, que la valeur foncière augmente de 3, 4, 5 ou 6% par an; et si c'est envisageable sur un an, cela conduit, si ça dure dix ans, à des doubléments ou plus du coût réel du terrain - ce qui est absurde dans la dynamique actuelle où l'évolution des valeurs foncières marchandes est au mieux stabilisée et au pire en décrépitude, au moins ces dernières années. On a là une situation qui pousse vers une gestion à flux tendus, à stock zéro comme dans l'industrie ou, en tous cas, qui s'en rapproche compte tenu des particularités du domaine de l'aménagement.

Cette évolution est d'autant plus problématique qu'il y a une grande inertie des dispositifs et des procédures, alors même que ceux-ci, élaborés dans l'ancien contexte pour faciliter l'aménagement opérationnel, se retournent aujourd'hui contre lui. Ainsi, la procédure de DIA se retourne contre l'intérêt des opérateurs financiers et opérationnels qui se retrouvent souvent contraints de faire des acquisitions foncières à des rythmes dont ils ne sont pas maîtres; ils sont donc conduits à stocker des choses dont ils n'ont pas forcément besoin et qui leur coûtent très cher - et quand arrive le moment de la commercialisation, on aboutit, si on fait le coût moyen,

à des prix de revient qui dépassent largement des limites de l'épure. Et cette inertie des dispositifs anciens par rapport à la contraction du temps se traduit aussi par une réactivité - c'est-à-dire une capacité de réagir à un événement dans un temps extrêmement réduit - assez faible ou, en tous cas, trop faible.

Toutes ces évolutions se traduisent par un problème aigu de financement du long terme, problème qui peut paraître paradoxal puisque c'est la contraction de la temporalité de réalisation des opérations sur le court terme qui met en évidence, beaucoup plus qu'auparavant, la nécessité de financements à long terme. Avant, le mécanisme du financement était inverse : on finançait le long terme par une succession d'opérations financières à court terme; mais les marges dégagées sur ces opérations sont désormais insuffisantes pour être réinvesties dans de l'investissement public.

Cette question du financement du long terme pose, en fait, deux problèmes. Il y a bien sûr celui du système de financement au sens strict, c'est-à-dire des types de produits financiers qui peuvent être mis en place - étant souligné que ces produits n'existent pas et sont à inventer.

Le second problème, qui est la question de base, c'est de savoir qui au bout du compte va payer - et ceci quels que soient les mécanismes du produit financier. Qui doit payer la ville? Dans le système antérieur, c'était en fait l'occupant qui payait en réalité - mais ça ne marche plus. Alors qui ? L'utilisateur (tarification des équipements et des services) ? Le citoyen (fiscalité classique à des échelles de solidarité plus ou moins variables) ? Les "bénéficiaires" (des gens qui profitent discrètement de l'affaire sans y être impliqués directement, c'est-à-dire des bénéficiaires diffus, latents ou extérieurs à l'opération) ? La réponse à cette question est aujourd'hui loin d'être claire.

4- Avant de conclure, Yves Janvier évoque une autre transformation : le fait que les opérations sont de plus en plus soumises à des temporalités liées aux usages et à ce qui relève du fonctionnement. Par le biais des pouvoirs extérieurs de fait, s'expriment des revendications relatives aux usages souhaités, possibles ou au contraire impossibles de ce qui est fabriqué : question des rythmes de vie et de la fréquence et pas seulement du tracé ou des arrêts des transports collectifs; question d'éclairage ou du traitement des renforcements en relation avec la sécurité... Tous ces aspects font aujourd'hui partie intégrante de ce qu'il faut traiter et qu'on ne peut plus traiter comme avant à coup de normes et de références un peu abstraites. Ainsi, outre la réduction du long terme sur le court terme évoquée précédemment, ce sont aussi les temps courts de la pratique urbaine qui pénètrent dans le système et qui obligent à prendre en compte des aspects qui n'étaient pas négociés auparavant.

En conclusion, Yves Janvier revient sur ce qui lui paraît être le point essentiel : le retour de la question de la relation entre le temps et l'espace parce que, désormais, ce qui se passe dans le temps, dans la durée modifie le contenu des opérations. Une opération n'aura pas la même figure selon qu'elle sera faite entre 1996 et 2016 ou entre 2000 et 2020; ce qu'on construit dépend de l'instant où on le commence et de ce qui se passe dans la durée de réalisation. Et il existe une relation très forte, même si on ne sait pas bien la formuler ou l'expliquer, entre le temps et l'espace : ce sont les mêmes phénomènes qui provoquent la transformation du temps et de la durée et qui entraînent l'éclatement des frontières spatiales de l'opération et l'impossibilité de s'enfermer dans les limites de son périmètre. Ainsi, les pouvoirs de fait sont-ils pour l'essentiel localisés hors de l'opération (riverains, commerçant de centre-ville pour une grande surface...); ils constituent des sortes de réseaux qui traversent les frontières de l'opération et rendent celles-ci plus théoriques que réelles

Intervention de Michel Colot (Directeur de la Mission Seine-Amont)

L'intervention de Michel Colot est centrée sur ce qui a été fait depuis plusieurs années dans le cadre de la Mission de Redéveloppement Économique et Urbain de la Seine-Amont, Mission dont il est le Directeur.

La Seine-Amont est un territoire d'une douzaine de villes en banlieue parisienne dont la population est à peu près l'équivalent de celle d'une ville comme Saint-Étienne. Ce territoire est en "proche" banlieue c'est-à-dire tout près de Paris - et d'ailleurs le périmètre administratif de la Seine-Amont inclut deux arrondissements parisiens limitrophes, le XIIème et le XIIIème, avec notamment les opérations de Bercy et de Tolbiac. Le terme "redéveloppement" signifie que ce territoire a été dynamique dans le passé, tant en termes d'activités que d'économie urbaine. L'association des deux termes "économique" et "urbain" souligne la volonté d'agir conjointement dans ces deux dimensions.

L'État a créé la Mission il y a 5 ans pour animer le projet, essayer de faire émerger un débat avec les collectivités locales et suggérer un certain nombre de pistes de travail et d'action. Et, à cet égard, on doit mentionner une première difficulté dans la prise de position de l'État vis-à-vis de ce territoire : alors que la Mission doit mener une action dans la continuité, il y a eu en 5 ans quatre préfets de région et trois préfets de département successifs. Or, cette temporalité discontinue dans la présence de l'État pose d'autant plus problèmes que, en face, le pouvoir local est beaucoup plus stable : la plupart des maires des 12 villes de la Seine-Amont ont retrouvé leur mandat lors des élections municipales de 1995 et le président du Conseil Général est en place depuis une bonne quinzaine d'années. En d'autres termes, ce sont les élus locaux, et non l'État, qui ont la mémoire des choses - et ceci a placé l'État en position délicate pour affirmer qu'il s'agissait, avec ce projet de redéveloppement, de rompre avec une certaine vision de l'histoire du territoire et d'en inventer une nouvelle, car on pouvait toujours penser qu'il adoptait ce point de vue précisément parce qu'il n'avait pas la mémoire des choses.

Le territoire a commencé à décliner en 1975, mais de manière très progressive, insensible. Et c'est lors du recensement de 1990 que sont apparues brutalement l'ampleur des dégâts et l'importance des pertes de population et d'activités. Cela a été une surprise car, en fait, personne ne mesurait à quel point les choses s'étaient dégradées en 15 ans. Et, face à cette situation, la réaction des collectivités territoriales a été de s'estimer victimes d'une machination qui les dépassait et dont l'État et, plus récemment, l'Europe - l'impératif européen - étaient considérés comme les grands responsables. En d'autres termes, l'une des difficultés, face à cette prise de conscience du déclin, a été la nécessité de convaincre les partenaires de ce territoire, et d'abord les collectivités locales, qu'ils pouvaient faire quelque chose, que le déclin n'était pas une fatalité imposée par l'extérieur mais quelque chose qu'on pouvait combattre de l'intérieur.

1- Dans cette perspective de mobilisation des forces locales, la question des entreprises était cruciale - et c'est aux actions menées par la Mission en leur direction que Michel Colot consacre la première partie de son intervention.

La Mission pouvait difficilement être crédible en parlant de grand projet de redéveloppement si, tandis qu'elle tenait des grands discours sur le futur, les entreprises continuaient de disparaître au quotidien et le déclin se poursuivait. C'est donc dès le départ que la Mission a mobilisé une bonne partie de ses moyens et de ses capacités d'action en direction des entreprises et, notamment, des PME en se donnant quelques objectifs pour essayer de redresser une situation ou, au moins, de faire en sorte qu'elle ne s'aggrave pas.

La première action a été un effort important pour mieux connaître le tissu de PME-PMI en se focalisant sur les entreprises industrielles (1000 environ sur les 4000 PME du territoire). C'est la Mission qui est allée vers les entreprises, en allant chez elles débattre avec leurs responsables de leurs difficultés et des moyens qu'on pourrait essayer de mobiliser pour les aider. Dès le départ, l'accent a été mis sur l'innovation et le transfert de technologie car il s'agit d'un domaine qui, bien qu'essentiel au développement, était pour une large part en

dehors des préoccupations de ces entreprises. Il s'agissait d'abord de faire prendre conscience à ces entreprises que sans innovation de leur part elles étaient condamnées à terme; ensuite, de leur montrer l'ampleur des moyens et des aides à leur disposition en région Ile de France (RIF), si elles voulaient s'engager dans un processus d'innovation (offreurs de technologies nouvelles, moyens financiers au niveau régional ou de l'État, aide au conseil, fond de transfert de technologie, formation continue ...). L'enjeu de cette action, démarrée il y a 4 ans et qui se poursuit, est de remettre ce tissu de PME-PMI dans le train de l'excellence et de la capacité innovatrice parisiennes. Cette action s'est aussi traduite par la création d'un centre d'animation économique qui rassemble dans une même institution des conseillers d'accueil (anciens cadres ou chefs d'entreprises qui consacrent une partie de leur temps à écouter les responsables de PME et à leur faire prendre conscience de leurs capacités propres de redéveloppement en s'appuyant sur toutes les aides et mobilisations disponibles en RIF). C'est un peu une action de fourmi - il a fallu faire du porte à porte - mais elle est aujourd'hui reconnue comme positive car elle a donné confiance aux acteurs dans leurs capacités de s'engager dans le projet de redéveloppement économique

La Mission a aussi agi en direction des grandes entreprises de ce territoire (Rhône-Poulenc, EDF ou Renault). Même si elles ne représentent pas les plus gros bataillons de l'emploi, ces entreprises sont importantes et il s'agissait de les mobiliser dans une démarche d'inscription dans des processus de développement local. Ces entreprises se sentaient en région Ile de France, mais elles ne se sentaient pas appartenir à un territoire précis : elles étaient là pour des raisons historiques mais peu leur importait ce qui se passait autour d'elles. Le travail d'approche vis à vis de ces grandes entreprises a été de leur dire que, d'une certaine manière, ce qui se passait autour d'elles les concernait, pouvait avoir une influence non négligeable sur leur image à l'extérieur et qu'elles ne pouvaient donc pas se désintéresser de leur environnement à la fois urbain et économique. Certaines entreprises ont été sensibles à ces arguments et cela a permis de monter, il y a 2 ans, une association, l'ARESA (Association pour le Redéveloppement Économique de Seine-Amont) dans laquelle les grandes entreprises sont très présentes, mais sans y avoir d'autorité hiérarchique - ceci pour ne pas effrayer les PME qui sont aussi membres de l'Association. Dans l'ARESA, se côtoient donc des grandes entreprises et des PME pour débattre de l'avenir de ce territoire. L'ARESA a aussi permis d'associer ou d'intégrer des institutions très diverses, allant des entreprises d'insertion à des représentations d'institutions plus constituées comme des banques ou des assurances; elle constitue une espèce de force de proposition mais aussi de soutien à un certain nombre de démarches d'abord initiées par la Mission et qui progressivement ont été prises en charge par d'autres. Et, aujourd'hui, les villes elles-mêmes commencent à adhérer à l'ARESA (sur les 12 villes, 6 y ont adhéré de manière diverse); il y a donc maintenant un lieu de débat entre villes et entreprises sur le redéveloppement de ce territoire ce qui signifie qu'on est en train de rentrer vraiment dans le processus de redéveloppement.

Cette approche des entreprises est caractéristique de la démarche de la Mission : celle-ci n'a pas été de bâtir un projet avec des grands éléments structurants mais de construire une dynamique. Et, de ce point de vue, l'un des aspects les plus importants en Ile de France c'est de créer une dynamique relationnelle entre entreprises et collectivités publiques, dynamique qui très souvent n'existe absolument pas.

2 - La seconde partie de l'intervention de Michel Colot est consacrée aux actions en directions des collectivités locales - étant souligné que c'est la même démarche qui a été mise en oeuvre. Ainsi, l'un des aspects essentiels dans les relations avec les collectivités locales a été de leur faire prendre conscience à la fois du déclin dans lequel le territoire était engagé et de leur part de responsabilité dans ce déclin. Comme le déclin s'est amorcé insensiblement à partir de 1975 sans que personne ne perçoive pendant longtemps l'échelle du phénomène - le territoire a perdu en 15 ans de 10% de sa population et 50% de ses emplois industriels - faire prendre conscience de l'ampleur du déclin par les élus locaux était quelque chose de très important; mais c'était en même temps difficile car, à trop mettre l'accent sur le déclin, on risquait de décourager toute initiative. Il fallait ensuite convaincre ces collectivités qu'elles avaient une part de responsabilité dans la situation actuelle. Cela a été fait

notamment à partir du logement : depuis 1975, le rythme de construction de logements sur le territoire avait considérablement chuté et la Mission a argumenté à partir d'un exercice qui permettait d'évaluer le nombre de logements nouveaux qu'il aurait fallu construire depuis 1975 pour simplement maintenir la population à son niveau de 1975; les chiffres étaient assez impressionnants car ils faisaient apparaître que ces villes auraient du construire 2 à 3 fois plus de logements qu'elles n'en avaient fait pour renouveler le parc vétuste, permettre un certain desserrement et organiser la chaîne du logement en permettant aux ménages les plus aisés de rentrer dans des logements neufs et ainsi d'ouvrir la demande de logements anciens à des prix beaucoup plus compatibles avec les ressources des couches moyennes. Ce travail a duré plus de 3 ans - le débat le plus difficile et sans doute guère achevé aujourd'hui concernant la diversité de l'offre de logements. Et il est vrai que, face à la paupérisation de la population qui accompagne la perte démographique et qui se traduit par un flot de demandes de logement de la part de ménages gagnant moins de 10 000F/mois, cela peut paraître un peu paradoxal de proposer de ne pas faire que du logement social et d'insister sur l'importance de recréer la chaîne du logement, notamment en relançant le logement intermédiaire et l'accession.

Il y a eu un débat un peu analogue à propos des options économiques, notamment en ce qui concerne la formation : jusqu'à une date récente, la représentation des élus était qu'il était inutile que les jeunes aillent au-delà du BEP ou, à la limite, du bac pro. Il a donc fallu, là encore, les convaincre de la nécessité de ne plus avoir une vision liée à l'histoire et les amener à construire une vision dynamique dans laquelle le développement d'établissements d'enseignement supérieur court constituait un enjeu important. Ce combat a été mené pendant trois ans pour finir par aboutir à une première création, celle d'un département d'IUT dans une des villes de Seine-Amont. Des débats analogues ont eu lieu avec les collectivités locales à propos de la création ou de l'accueil d'entreprises : il s'agissait de leur faire prendre conscience qu'il y a quelque chose d'un peu contradictoire à envisager qu'une partie du renouvellement économique se fera par l'arrivée ou la création de nouvelles entreprises quand, en même temps, on matraque ces entreprises avec les taux de TP les plus élevés de la RIF...

En définitive, tout ceci a permis aux collectivités locales d'effectuer un travail de réapprentissage sur la manière dont elles pouvaient voir leur devenir et s'y investir.

3 - Dans une troisième partie, Michel Colot aborde des réflexions relatives à l'aménagement. Là encore, la Mission a tenté de mener un travail de conviction et de persuasion. Toutes ces villes avaient connu un passé industriel assez glorieux, avec des implantations industrielles bien précises, localisées en bordure de Seine entre le fleuve et les voies ferrées, et pour elles, au début, l'essentiel en termes d'aménagement était de dire : "sauvegardons nos zones industrielles". L'approche de la Mission a été de les amener à s'interroger sur le destin de ces espaces qui représentent des parties très importantes des territoires communaux (pour certaines communes, c'est 1/3 de leur territoire qui se trouve entre voies ferrées et Seine), à se représenter ces territoires comme étant de la ville et à parler de ville aussi à leur propos. Cela a été difficile et long mais il semble que, aujourd'hui, ces communes soient à peu près convaincues qu'on peut développer, le long de la Seine sur une quinzaine de kilomètres entre les voies ferrées et le fleuve, une quinzaine de quartiers diversifiés, associant activités et habitat, mêlant tous les types d'habitat et toutes les formes d'activités (bureaux, ateliers, entrepôts).

Aujourd'hui la Mission est en train d'engager une démarche beaucoup plus formelle avec tous ses partenaires (État, région, département et villes) pour mettre en oeuvre un contrat de développement urbain et un contrat d'aménagement pour le XIème Plan. Le XIème Plan a démarré il y a déjà 2 ans 1/2, mais ce n'est que maintenant que la Mission peut commencer à tout mettre sur la table avec les villes et les autres partenaires associés. On propose quelques actions significatives car le plus important, ce n'est pas de tout engager à la fois, mais de s'engager dans un processus. Si on prend, par exemple, le réaménagement des berges de Seine, il est clair que cela représente des montants considérables et que, vu les moyens qu'on est capable d'y consacrer, cela prendra entre 15 et 20 ans. Il ne faut donc pas raisonner en termes de tranches et dire qu'on va faire la première tranche, mais choisir des lieux particuliers,

spécifiques de ces berges et y mener des actions significatives avec les moyens d'aujourd'hui, actions qui permettent de requalifier ces lieux singuliers et d'en changer radicalement l'image (par exemple, sur les têtes de ponts, on peut commencer par faire des passerelles qui créeront un lien en s'insérant dans un itinéraire de circulation douce de la trame verte régionale, même si on sait qu'il faudra aussi faire des nouvelles traversées de Seine avec des ponts).

A la question "comment ce projet de redéveloppement pourrait-il être conduit sur le long terme", il n'existe pas aujourd'hui de réponse définie. Pour une bonne partie, les actions que l'on peut mener aujourd'hui peuvent l'être avec les moyens du bord et sans créer un établissement public d'aménagement - contrairement à ce qu'auraient tendance à penser les services de l'État. Le plus important, c'est d'entraîner la conviction des villes à s'engager dans un processus. Et même s'il est clair que, de toutes façons, il sera nécessaire que ces villes s'engagent dans une démarche de coopération intercommunale, il n'est pas possible de dire aujourd'hui quelle forme prendra cette intercommunalité : l'intercommunalité, cela ne s'impose pas, cela se veut. Et c'est par la pratique dans des institutions beaucoup moins formalisées, par le travail sur des dossiers où il faut manifester que les villes coopèrent qu'on pourra y arriver. Mais, peut-être à terme, arrivera-t-on à une communauté urbaine de la Seine-Amont, avec un schéma directeur d'aménagement, des entreprises d'aménagement de la Seine-Amont, des entreprises de redéveloppement de ce territoire.

En conclusion, on peut résumer la démarche de la Mission en disant que ce qui lui a paru le plus important, c'était de mobiliser tout ce qui était mobilisable parmi les forces vives du territoire et de leur montrer certaines voies à prendre. La Mission, pour sa part, a pris des responsabilités dans certains types d'actions mais toujours dans la perspective de construction de partenariats. Et, même si on ne peut pas aujourd'hui définir ce que seront les instruments nécessaires à la reconquête de ce territoire qu'est la Seine-Amont, il est clair que, s'il existe une volonté de la part de toutes les forces vives du territoire et une démarche associant les villes et les entreprises, on saura trouver les moyens et les instruments du redéveloppement.

Intervention de Philippe Favreau (CBC)

En introduction Philippe Favreau précise que CBC est une filiale bâtiment de la Générale des Eaux qui fait 6 milliards de chiffre d'affaires par an et rassemble environ 3400 personnes. Il est lui-même au service recherche et développement où il s'occupe plus particulièrement de politique et de la ville et il est aussi administrateur d'un GIE entre CBC et la CGEA (entreprise de transports urbains, déchets, propreté, nettoyage).

En préalable à son exposé, qui porte sur les difficultés du partenariat public/privé dans la politique de la ville, Philippe Favreau évoque brièvement les problèmes que soulèvent, pour une entreprise de bâtiment comme CBC, l'engagement dans la politique de la ville. CBC s'est lancé dans la politique de la ville il y a presque 4 ans. La démarche n'a pas été facile et elle n'aurait sans doute pas abouti sans la volonté initiale du PDG de s'interroger sur les possibilités et les moyens pour l'entreprise de s'investir dans les problèmes urbains et de devenir acteur de la ville. Quand on a commencé à réfléchir dans l'entreprise sur la politique de la ville, seules deux ou trois personnes comprenaient ce que cela voulait dire. En outre, alors qu'une entreprise vit au rythme des marchés, des appels d'offres et a nécessairement des réactions de court terme, l'engagement dans la politique de la ville représente pour elle une démarche et un investissement de long terme. Cela constitue aussi une démarche très volontariste de sa part car, même si elle a envie d'être acteur de la ville et qu'elle pense qu'elle peut apporter quelque chose, elle ne sait vraiment ni quoi faire, ni comment faire. Cela suppose aussi un certain savoir-faire politique - si une entreprise se présente face à des élus, des partenaires maîtres d'ouvrage ou des aménageurs, en disant simplement qu'elle est la meilleure pour monter des parpaings, elle ne reste pas 5 minutes - et des capacités de montages techniques, juridiques pouvant intégrer un fort accompagnement social. Et se donner les moyens d'une telle démarche, cela représente à peu près 3 à 4 ans de travail au sein de l'entreprise.

C'est à partir de son expérience sur plusieurs sites que Philippe Favreau aborde ensuite les difficultés du partenariat public/privé, difficultés qui tiennent notamment au fait que le monde du public et le monde du privé n'ont pas la même notion du temps et de l'économique. En fait, ces deux mondes ne se rejoignent pratiquement jamais - et ceci alors même que chacun sait que la mixité public/privé est indispensable pour réussir la création de richesses dans les quartiers en difficultés.

L'engagement de l'entreprise dans la politique de la ville pose toute une série de questions. L'entreprise a-t-elle le droit de s'exprimer, de posséder une intelligence ? A-t-elle une capacité de fédérer des idées ? Peut-elle être un ensemble urbain en fédérant sur un site de multiples acteurs pour venir en accompagnement du projet urbain d'une commune ? Peut-elle participer à la lutte contre l'exclusion ? Bref, peut-elle participer au développement d'une agglomération, tout en sachant que la philanthropie n'existe pas, c'est-à-dire qu'elle vient aussi pour faire des travaux ? Apparemment, si on regarde les déclarations d'intention ou des textes comme la Charte "Partenaires pour la Ville" la réponse est positive. Et on peut même penser que l'intervention de l'entreprise, avec sa démarche de développement commercial et ses capacités de montages techniques, juridiques et financiers, ne peut que susciter, au delà de la curiosité, l'intérêt des autres partenaires ; elle semble bien pouvoir tenir un nouveau rôle dans une ronde d'acteurs où, jusqu'alors, elle avait toujours été un peu considérée comme suspecte.

Cependant les choses sont difficiles, tant à l'intérieur de l'entreprise que dans ses rapports aux autres.

Dans l'entreprise, il faut essayer d'amener les gens - et notamment ceux des filiales qui sont sur le terrain - à penser autrement, par exemple, à répondre à un appel d'offres pour une piscine en essayant de la situer dans son environnement urbain et par rapport à des problèmes de vie quotidienne urbaine. Et, pour une entreprise de bâtiment, développer ce type de raisonnement représente une véritable révolution dans les manières de penser. En outre, travailler dans l'accompagnement d'un projet urbain suppose un investissement de l'entreprise sur 2 ou 3 ans, car l'entreprise doit s'inscrire dans une démarche de long terme en ciblant une ville pour y rester longtemps, pour y travailler et y avoir des marchés. Elle doit donc faire accepter en interne le coût de cet investissement sur 2 ou 3 ans.

Or, quand elle se présente devant des élus et des maîtres d'ouvrage, l'entreprise est d'emblée soumise au feu des questions suivantes : quel est votre objectif ? Quel est votre intérêt, votre rôle dans ce partenariat ? Quelles sont vos expériences en la matière et comment avez-vous passé des marchés ? Comme le traduisent ces questions, le maître d'ouvrage a, lui, une toute autre problématique que celle de l'entreprise : il attend de l'entreprise des réponses de court terme, immédiates pour l'aider dans sa réflexion à long terme : même s'il veut que l'entreprise s'installe pour longtemps, il lui demande des réponses rapides.

Ainsi, au moment où l'entreprise, habituée au court terme, essaye de s'engager et de penser dans le long terme, le maître d'ouvrage lui demande d'agir dans le court terme.

L'une des façons, pour l'entreprise, de parer cette première difficulté consiste à proposer des micro-projets qui s'inscrivent dans le projet urbain du maire et puissent en être un élément ; cela peut être, par exemple, la réanimation d'un centre commercial ou encore des montage ou des idées de montage sur des copropriétés dégradées ou sur l'insertion.

Dans une première étape, l'intervention de l'entreprise dans le partenariat public/privé se situe donc en amont, en termes de réflexion, d'idées de montages et de micro-projets. C'est par exemple ce qui s'est passé dans le bassin minier où a été signée avec 4 communes une convention locale de développement dont CBC était partie prenante. Le maître de l'opération était une SEM aménageur et un comité de pilotage rassemblait les divers partenaires (élus, représentants de la DDE, Préfet, partenaires publics maître d'ouvrage, etc.). CBC était positionnée comme un "sachant" dans les domaines de la formation et de l'insertion

économique. Tous les partenaires participaient à des groupes de travail qui présentaient régulièrement les projets étudiés au comité. A aucun moment, dans ce type de dynamique, l'entreprise n'est leader - et elle n'a pas à l'être si elle veut réussir à accompagner un projet urbain : c'est le maître d'opération qui est leader et ce sont les élus qui décident. Mais tout en sachant qu'elle ne sait pas tout faire et qu'elle doit garder son métier d'origine - et les maîtres d'ouvrage le leur - l'entreprise est présente à tout instant et apporte un maximum de réflexion. Et ce travail amont dure longtemps : ainsi, dans le bassin minier, après 2 ans 1/2 de travail, on commence à parler d'actions.

Ce premier stade est le moins difficile, même s'il y a quand même des problèmes liés non seulement à des dysfonctionnements entre le monde du public et le monde du privé mais aussi à des défauts d'organisation, d'information et de coordination au sein même du public, notamment entre les représentants de l'État sur le terrain et les grandes orientations politiques. Ainsi, au moment de la signature de la convention locale de développement du bassin minier en sous-préfecture de Lens, le sous préfet n'était vraiment au courant ni de la réunion ni du dossier et un des élus, qui n'avait pas participé au travail préparatoire, s'étonnait de la présence d'une entreprise dans la salle et demandait qu'elle la quitte. Ce n'est qu'une anecdote mais elle montre bien la difficulté et le côté aléatoire de l'investissement d'une entreprise sur ces thèmes.

Les dysfonctionnements entre public et privé reflètent souvent l'existence de logiques temporelles différentes. CBC en a fait l'expérience avec les concours de la DIV dans lesquels l'entreprise a été 4 fois lauréate : une fois qu'on est retenu comme lauréat, tout ensuite tout devient long, très long - et sans que l'on puisse vraiment imputer la responsabilité à qui que ce soit : ou bien il y a peu de financement, ou bien ce sont les élus qui renâclent un peu, ou bien ce sont les membres de l'administration territoriale qui se trouvent gênés parce que pris dans les relations de pouvoir très compliquées que mettent en jeu ces grands projets urbains. En fait, les acteurs publics apparaissent souvent comme propriétaires de leur temps quand ceux du privé sont plutôt prisonniers du leur.

Mais, quelle que soit l'importance de toutes ces difficultés, le problème majeur surgit quand on arrive au stade de l'action, avec le retour de l'appel d'offres. Alors qu'une entreprise a investi pendant 2 ans 1/2 en faisant souvent des montages très compliqués et qu'elle a travaillé avec des partenaires pendant toute cette durée, on vient lui dire qu'on va la mettre en concurrence. Et il est difficile d'accepter, quand on a investi 3 ans, de se faire dire qu'il y a peut être une autre entreprise qui est meilleure - d'autant que, avec l'appel d'offres, la notion du moins-disant réapparaît. Cette réaction ne signifie pas un refus de concurrence de la part de CBC - ni sans doute des autres entreprises impliquées dans ce type de démarche - mais que celle-ci doit se situer en amont et que c'est dès l'amont que les idées, les apports, l'intelligence de l'entreprise doivent être retenus. Et il faut bien voir qu'il y a une ambiguïté à demander aux entreprises de venir travailler dans les quartiers difficiles alors que rien n'est vraiment bordé juridiquement derrière.

La question des marchés, c'est aussi celle des retombées et l'entreprise retrouve un raisonnement de court terme - et peut-on imaginer qu'un responsable de la politique ville d'une entreprise puisse continuer à motiver son PDG à investir dans cette politique si, après 2 ou 3 ans de travail, il lui explique que les seules retombées pour l'entreprise sont en terme d'image ? Mais, en même temps, dès qu'on parle de marchés, l'entreprise redevient suspecte. On retrouve ici encore des décalages temporels et le fait que public et privé ne sont jamais ensemble au même moment pour les mêmes intérêts : on se retrouve de façon ponctuelle mais on n'arrive pas à trouver à quel moment l'intérêt propre de l'entreprise et l'intérêt propre du partenaire public se trouvent en adéquation.

En conclusion, Philippe Favreau revient sur la nécessité de définir très clairement les règles du jeu, si l'on veut que les entreprises continuent à s'investir dans la politique de la ville. L'entreprise ne demande pas des marchés protégés et elle accepte d'être en concurrence, mais elle ne veut pas être piégée. Si on lui demande de travailler sur l'insertion, sur des

parcours pédagogiques de jeunes, il ne faut pas raisonner en aval mais en amont. Si on lui demande de créer des richesses, des activités économiques sur un site, ce n'est qu'un travail en amont. Et on peut imposer aux entreprises de répondre à des appels de concours d'idées, à des appels d'offres d'exigence, de performance - et c'est comme cela qu'on pourra peut-être trouver des solutions dans certains quartiers difficiles, car il y a encore des niches d'emplois, des niches de marché; l'entreprise peut, avec le volontariat des hommes de l'entreprise, faire des choses et être performante. Mais si la politique de la ville n'est pas bien bordée, demain les entreprises n'iront plus. Il y a aussi d'autres problèmes à clarifier, par exemple en ce qui concerne les entreprises de services urbains : celles-ci sont en train de perdre des marchés parce que, trop souvent, les maires sont plus sensibles à un raisonnement en termes d'emplois que d'activités économiques et vont favoriser la création de 20 emplois de CES pour nettoyer la ville dans le cadre d'une entreprise d'insertion sans voir que, à côté, des entreprises de droit privé vont licencier 10 personnes. Donc, il faut trouver là encore des règles pour pouvoir mieux dialoguer.

Intervention Marie-Laure Beaufls (Interfaces)

En introduction, Marie-Laure Beaufls précise que son intervention est issue d'un travail mené pour la mission prospective de la DAEI dans le cadre d'une réflexion sur l'aménagement comme moteur de développement, notamment dans les quartiers en difficulté, et que sa réflexion sur le partenariat public/privé est menée dans une perspective de développement économique.

Marie-Laure Beaufls précise ensuite que, alors qu'elle n'avait jamais interrogé la notion de partenariat du point de vue des temporalités, cette question lui apparaît en fait au coeur de la démarche partenariale. D'une certaine façon, le partenariat implique le partage d'une temporalité commune car on voit mal, sans cela, comment les partenaires pourraient faire des choses ensemble. Mais l'existence de cette dimension temporelle du partenariat n'a jamais été explicitée : quand on a lancé la démarche, on disait qu'il s'agissait d'innover ensemble, d'inventer ensemble, de se répartir ensemble les missions et les tâches, les savoir-faire et les compétences - mais sans préciser, comme si cela allait de soi, qu'on allait le faire, voire qu'on ne pourrait le faire que dans une temporalité commune. Et l'histoire du partenariat public/privé constitue une splendide illustration de l'existence et de la confrontation de multiples temporalités qui rendent difficile, pour ne pas dire illusoire la concordance des temps implicitement postulée au départ.

1 - Dans une première partie, Marie-Laure Beaufls présente différents modes de construction du temps par le public et par le privé à l'occasion de la démarche partenariale - étant souligné qu'il n'y a pas seulement un temps public et un temps privé mais aussi des temps publics et des temps privés.

Le temps du public, c'est d'abord celui de la décision ou de la non décision publique; c'est aussi celui de l'affichage des orientations et celui de l'accompagnement des actions, ou du retrait. Mais il y a aussi le temps de l'immanence ou de l'immuable législatif, qui renvoie aux règles de la concurrence, de la transparence et de la passation des marchés publics; on s'y réfère comme à quelque chose d'immanent, d'en dehors du temps, mais cela s'inscrit complètement dans le temps et joue quelquefois en force d'inertie. Et tous ces temps publics ont des effets et se concrétisent de manière différente à chaque fois.

Pour le privé, la question est moins celle du temps que celle du terme. On y trouve d'abord une dimension qui s'apparente à la notion de développement, au sens du D de R&D : dans une entreprise, quand on engage une R&D, se posent d'emblée les questions du terme et des moyens; et on retrouve ces questions avec l'engagement dans la politique de la ville : à quel terme s'engage-t-on et avec quel argent (l'argent public, celui de l'entreprise ou la mixité des deux) ? La deuxième dimension du terme pour les entreprises dans ce partenariat public privé renvoie à la durée nécessaire à l'évolution culturelle au sein de l'entreprise - ceci au moins pour celles

des entreprises qui ont compris que ce qui était en jeu était une évolution de leur métier et que cela signifiait un changement de leur culture d'entreprise : si on change de métier, on change de culture d'entreprise et cela prend du temps. La troisième dimension du terme renvoie à l'investissement commercial amont que font les entreprises et se rapproche de la notion classique de retour sur investissement : entre le premier contact et la signature de quelque chose de relativement cadré, il se passe au moins 1 an 1/2, voire 2 ans. C'est l'investissement de l'entreprise pendant toute cette période qu'on appelle investissement commercial amont. Et cet investissement a un terme, des buttoirs à la fois en durée et en montants financiers : les entreprises se fixent des limites et n'acceptent d'investir à perte et sans savoir où elles vont que jusqu'à un certain montant de KF (environ entre 200 et 400KF).

2 - Dans une seconde partie Marie-Laure Beaufiles évoque brièvement l'histoire mouvementée de la définition, par le public, des orientations et des modalités de mise en oeuvre du partenariat public/privé.

Les premiers textes faisant explicitement mention de la notion de partenariat public/privé sont les protocoles qu'on appelle aujourd'hui les protocoles Tapie. Ils ont commencé à être signés à la mi 1992 et ont été signés jusqu'en mars 93. A l'origine de ces protocoles, la prise de conscience par le public des limites de son intervention sur les quartiers en difficultés et de son besoin des savoir-faire du privé : il s'agissait donc d'essayer d'innover, d'inventer une nouvelle manière de travailler dans une démarche associant les entreprises dès l'amont dans une position dite de partenaire. Et dire que l'on associe l'entreprise dès l'amont, c'est bien dire qu'on s'installe avec elle dans la durée.

Cependant, en mai 93, soit un an et demi après le démarrage, ces protocoles sont déclarés caducs, notamment parce ils posaient des problèmes juridiques et réglementaires de déontologie publique par rapport aux règles de la concurrence et de passation des marchés. Un an et demi, c'est un peu court pour une durée, pour faire connaissance et savoir ce qu'on peut éventuellement faire ensemble - surtout si l'on se souvient que c'est par la presse que certains maires avaient appris qu'ils avaient une entreprise partenaire. En outre, au moment de l'annulation certaines conventions d'études avaient déjà été signées dans le cadre de ces protocoles.

On crée alors une Commission Nationale pour suivre ces premières conventions d'études et, surtout, pour réfléchir à une nouvelle formulation des modalités de partenariat public/privé dans le cadre des quartiers en difficultés, formulation plus adaptée à la configuration du nouveau gouvernement (il y a eu entre temps les Législatives) et aux contraintes du cadre législatif existant.

Tout ceci aboutit, en avril 1994, à la définition d'une Charte de partenariat assez différente des protocoles Tapie : il ne s'agit plus d'un document signé à Paris par une entreprise et un ministre et qui est censé être appliqué sur le terrain par des élus; c'est une Charte signée par divers partenaires (une association d'élus -l'AMF, des fédérations professionnelles du bâtiment, l'UNFOLHLM...) et qui doit définir, à partir du local, des champs d'intervention, une logique de fonctionnement et plusieurs étapes dans la durée. Il s'agit de définir en plusieurs étapes et à travers des conventions ce qu'on va faire ensemble et comment, tout ceci devant déboucher sur la signature d'un accord qui constitue la dernière étape du processus. Il y a donc clairement inscription du processus dans la durée - une durée qui paraît devoir être de l'ordre de un an et demi à deux ans, ce qui ne choque pas les gens qui sont sur le terrain, travaillent dans ces logiques et en connaissent les difficultés.

Mais, à bien des égards, la Charte reste vague. Elle évoque de façon très large tout un ensemble de domaines - l'emploi et la création d'emploi, l'insertion dans la cité, l'aide au maintien d'activités existantes ou à la création d'activités nouvelles, l'aide à la création d'entreprise et de services de proximité...- qui constitue tout ce sur quoi l'entreprise est, à travers ce texte, légitimée pour intervenir dès l'amont. Mais, dans ce positionnement, l'entreprise est simplement légitimée comme partenaire amont : elle a le droit d'être autour

de la table, d'apporter des propositions et des idées mais elle n'a pas le droit de parler marché : sur ce dernier point, rien n'est clair ; certes, on sait qu'il y aura un jour des marchés et que, peut-être, ils seront négociés - mais peut-être ne le seront-ils pas sans que l'on sache de quoi cela dépendra. La Charte affirmait qu'on respecterait le cadre législatif en vigueur - mais tout le monde sait que ce cadre peut être analysé et interprété de différentes manières. Or, la mise en oeuvre de la Charte ne s'est concrétisée que par une production très faible de documents administratifs et réglementaires, alors que ceux-ci auraient été nécessaires pour clarifier les choses; cela s'est traduit par d'énormes difficultés sur le terrain, notamment pour les représentants de l'État déconcentré qui attendaient des circulaires ou des directives de l'État central pour pouvoir avancer, savoir s'il fallait freiner ou réorienter; il y a eu des aller-retour, des gens qui, bien que très mobilisés, pensaient qu'ils ne pouvaient pas faire, notamment en termes de marchés négociés, tandis que d'autres freinaient en attendant de comprendre ce que voulait l'État, ne voulaient entendre parler que d'appels d'offres, voire continuaient de s'interroger sur la présence des entreprises...

En définitive, à l'exception d'un seul cas sur un seul site, on n'est jamais parvenu à la signature de l'accord partenaire pour la ville prévu par la Charte et qui était censé conclure un passage à l'opérationnel - et même dans cet unique cas l'accord ne s'inscrit pas totalement dans les conditions prévues par la Charte. Certaines entreprises qui s'étaient engagées très tôt, au moment des protocoles Tapie, ont pu engager des opérations avec des marchés négociés; c'est le cas de Bouygues à Bron sur le quartier Parilly. Mais tout le monde s'accorde à dire que, un an après, cette opération ne serait jamais passée en marché négocié : entre temps, le climat avait changé, la relation public/privé était apparue plus difficile, voire dangereuse et il n'était plus question, au moment de la mise en oeuvre de la Charte, de faire des marchés négociés.

On pourrait continuer l'histoire avec l'appel de propositions monté par la DIV "partenaires pour la ville". Il fallait répondre en un mois et demi et on était en pleine période électorale pour les Municipales. Somme toute, on demandait en un mois et demi mouvementé à des collectivités locales de présenter un projet de partenariat avec des entreprises, alors que les élus ne savaient pas si ils seraient encore en place dans un mois et que, en outre, tout le monde savait pertinemment que ce n'est pas en un mois et demi qu'on monte des choses pareilles. En outre, on peut se demander ce que signifiait réellement le partenariat dans cette action quand on sait que certains projets reçus ne comportaient pas de partenariat avec le privé tandis que, dans d'autres cas, les entreprises s'étaient cachées et n'étaient pas signataires... Et l'histoire ambiguë du partenariat continue : dans le pacte de relance pour la ville, la question de l'activité économique et de l'emploi est au coeur des orientations présentées, mais il n'y a plus de partenariat et on ne sait pas très bien où sont les entreprises.

Des changements ministériels ou gouvernementaux, des périodes électorales successives, des calendriers qui ne coïncident pas, des tours de braquets et des changements à 90 degrés, des textes qui se succèdent et ne se ressemblent pas... L'histoire de la politique du partenariat public/privé apparaît pour le moins mouvementée, pour ne pas dire chaotique...

Or, à toutes ces incertitudes vient encore s'ajouter une autre : quels sont les savoir-faire de l'entreprise et que peut-elle apporter ? Ainsi, certaines collectivités locales, après s'être réunies plusieurs fois avec des entreprises, ont-elles conclu en toute honnêteté qu'elles ne savaient pas ce qu'elles attendaient ou pouvaient attendre des entreprises et, réciproquement, qu'elles ne savaient pas non plus ce qu'elles pouvaient leur proposer. Même si on a la volonté d'être partenaire, le contenu reste difficile à expliciter. Face à cette difficulté et compte tenu du fait que l'un des gros problèmes des collectivités locales concerne l'activité économique, la demande s'est très vite portée sur l'insertion : il y a eu une sorte d'amalgame entre activité économique et emploi, amalgame d'autant plus aisé que l'emploi, c'est du palpable, du quantifiable - et la demande est devenue : donnez-moi de l'emploi sous forme d'insertion. Et, dans cette logique, le rapport à l'entreprise ne s'est pas construit comme un rapport de partenariat, mais comme une relation client-fournisseur classique dans laquelle simplement on modifiait la notion de moins disant, en disant qu'on y ajoutait aussi un mieux disant.

3 - Dans une troisième partie, Marie-Laure Beaufiles évoque les positionnements des entreprises dans ces processus, positionnements qui se sont faits en fonction de leurs stratégies.

Elle souligne d'emblée que ces positionnements sont différents et qu'il convient de ne pas traiter toutes les entreprises du BTP comme un bloc. Ces entreprises ont des comportements différents car elles ont des marchés différents et des cultures différentes. En fait, on peut distinguer, trois groupes différents d'entreprises, à partir de leur réactions au lancement des protocoles puis de la Charte.

Pour un premier groupe d'entreprises, ces propositions ne sont apparues que comme une contrainte supplémentaire. Pour ces entreprises, ce n'était pas leur métier d'apporter de la matière grise, des compétences en matière d'aménagement urbain et elles ne le feraient que si elles y étaient obligées ; elles n'envisageaient pas de faire autre chose que leur métier, que ce qu'elles savaient faire et il ne leur semblait pas très sensé de leur demander autre chose; pour elles, leur valeur ajoutée se faisait dans le coeur de leur métier, c'est-à-dire, étant des entreprises de bâtiment, en bâtissant - et rien d'autre.

A l'autre bout de la chaîne, un second groupe d'entreprises s'est complètement engagé. Le raisonnement de ces entreprises a été que leur métier était en train d'évoluer, qu'il ne reposait plus du tout seulement sur une dynamique et une logique technologiques, parce que c'est de moins en moins sur ces logiques qu'elles pourraient faire leur différence. Pour ces entreprises, leur différence, c'est d'inscrire en amont leur capacité à avoir des marchés : c'est leur capacité de comprendre dès l'amont où sont leurs clients, comment ils évoluent et quels sont leurs besoins puis de les accompagner jusqu'à définir un projet qui, à terme, se traduira par des marchés en aval, là où elles feront leur valeur ajoutée. Ces entreprises ont donc été très intéressées et se sont dites parties prenantes pour essayer de comprendre une nouvelle dynamique et de mettre en route une démarche partenariale. Ces entreprises ont envisagé cette démarche comme de la R&D, comme une démarche de développement impliquant une nouvelle culture; elles y ont investi en créant des équipes politiques de la ville, en montant des formations, en apprenant à connaître de nouveaux interlocuteurs.

Pour un troisième groupe d'entreprises, il n'y avait qu'une seule question sur laquelle elles se voyaient intervenir : l'emploi, et ceci à partir leur propre emploi et de celui qu'elles pouvaient créer, elles. Ces entreprises sont donc rentrées dans les logiques d'insertion, mais avec des modalités variables. Il y a des entreprises qui, en négociant un marché, mettent dans le mieux-disant quelque chose qui sera en fait du quantitatif et qui pourra être pris dans la logique quantifiée à la fois du nombre et du rapport qualité/prix; ces entreprises parlent du nombre de personnes en insertion mais pas de la qualité de l'insertion et on retrouve souvent dans leurs actions bien des effets pervers de l'insertion. D'un autre côté, certaines entreprises ont réfléchi à la qualité de l'insertion et au fait que celle-ci ne repose pas seulement sur l'entreprise attributaire du marché mais aussi sur la qualité des autres entreprises qui insèrent.

Concrètement, un an ou un an et demi après le démarrage, on voit apparaître sur le terrain des outils mis en place par les entreprises. Certaines entreprises sont parties dans une logique de services non marchands en organisant l'animation de clubs industriels, la mise à disposition de cadres au service du développement du tissu économique local : on retrouve ici des choses évoquées ce matin sur les bénévoles militants de l'entreprise, bénévoles pour le compte de la collectivité publique locale, mais payés par l'entreprise et qui vont monter des associations, rentrer dans une logique services de proximité, de club d'entreprise ou d'animation du tissu local. D'autres entreprises se sont positionnées sur des services marchands : ce serait plutôt la logique d'un groupe comme Bouygues, qui vend du montage technique, financier ou de la démarche partenariale, par exemple pour aider à penser en amont la reprise d'une friche industrielle dans un quartier. Là, il s'agit de services marchands qui sont vendus, même si ils ne le sont pas forcément au prix qu'ils coûtent.

D'une façon générale, les entreprises de travaux publics sont plus souvent dans une culture de la technologie; elles restent dans des logiques d'offre des meilleurs prix et n'intègrent pas

des logiques de services. Au contraire, les entreprises qui sont plus de la culture bâtiment, qui ont commencé à travailler en milieu occupé (notamment avec les réhabilitations) et qui travaillent dans un environnement et pas en dehors de celui-ci, savent, elles, mieux ce que veut dire prendre en compte un client, un usager; elles savent l'importance de prévoir de la maintenance et elles ont une logique et une culture du service. Et il n'est guère surprenant que ce soit ces entreprises qui ont le plus répondu à l'appel "partenaires pour la ville" et qui ont eu le plus envie d'intervenir.

Sur les 10 entreprises qui avaient, au départ, répondu favorablement à l'appel, il n'en reste aujourd'hui que deux ou trois qui pensent qu'elles peuvent encore peut-être s'offrir le luxe de tenter le partenariat. Ces entreprises - et ce n'est pas un hasard - sont des groupes de services urbains qui travaillent sur le long terme (groupe de la Générale des Eaux et groupe de la Lyonnaise des Eaux, notamment); seules ces entreprises peuvent encore, grâce à leur diversification, leurs capacités de réseaux internes et leurs logiques horizontales de groupe, se permettre des investissements de ce type : elles ont d'autres marchés de services qui ne fonctionnent pas de la même manière que les marchés du bâtiment (marchés de la maintenance, de la propreté, de l'assistance aux personnes âgées, de la sécurité, des téléservices, etc.) et c'est pour cela qu'elles peuvent continuer à investir dans une telle démarche en dépit de ses ambiguïtés ou de ses contradictions. Mais la défection des autres entreprises ne peut que conduire à s'interroger sur les moyens de dépasser toutes les ambiguïtés et les confusions qui ont accompagné la mise en oeuvre de cette démarche partenariale et de parvenir à une indispensable clarification des règles du jeu, aussi dans leurs dimensions temporelles.

La ville éclatée 7 - 23 mai 1996

Les modèles de l'action publique :
le débat universalisme/particularisme/communautarisme et le débat égalité/équité

Introduction Nicole May (LATTTS)

Nicole May souligne que la question des référents de l'action publique a été déjà souvent abordée au cours des séances antérieures du séminaire, en lien à la fois avec la crise de l'intégration et de ses mécanismes (école, travail...), et avec la crise de la régulation urbaine.

Mais cette question est piégée, pour au moins quatre raisons :

(i) La crise de l'intégration fait l'objet d'au moins deux interprétations différentes : l'interprétation en termes d'inclus et d'exclus, où l'enjeu serait d'inclure un 'stock' d'exclus; l'interprétation en termes de crise des institutions (et des mécanismes) assurant la médiation entre les individus et la société, où l'enjeu serait de réformer ces institutions.

(ii) Le débat sur les modèles politiques (communautarisme, universalisme) est le lieu d'enjeux politiques forts, mais pas assez explicite.

(iii) Le lien que l'on fait, y compris dans ce séminaire, entre question sociale et question urbaine ne va pas de soi. Il convient de s'interroger sur ce lien et sur sa pertinence, en France et ailleurs.

(iv) Il faut se garder d'une vision trop uniformisante des 'politiques urbaines'; cette expression unique cache en réalité des politiques multiples, qu'il convient d'examiner individuellement.

La pertinence du débat philosophique sur le communautarisme pour les politiques urbaines - Philippe de Lara (LATTTS)

Philippe de Lara voudrait montrer que le débat de philosophie politique, s'il est largement déconnecté de l'action politique et, même, de ses référents, peut néanmoins aider à une clarification des enjeux.

La récente commémoration de Clovis éclaire le malaise sur l'identité nationale française et les valeurs dont le modèle politique français aurait été porteur. On a voulu caractériser ce modèle, républicain, par son opposition avec un modèle dit 'communautariste'. Rappelons qu'on oppose généralement (1) une conception politique et individualiste de la citoyenneté, qui comprend la nation comme une communauté d'individus émancipés des liens traditionnels (religieux, ethniques...) ne reconnaissant que l'autorité de la rationalité et de la délibération, et (2) une conception communautaire, qui soutient qu'il n'y a d'émancipation possible sans rapport identitaire à une communauté (ethnique, religieuse...) et qui revendique une place pour des institutions communautaires dans la représentation politique et dans l'organisation de l'action publique.

Cette opposition est en fait trop claire. Or, on observe que le terme de communautarisme employé dans le débat philosophique entre communautarisme et libéralisme (débat mené principalement aux Etats-Unis), est l'exact contraire du même terme employé dans le débat politique entre communautarisme et individualisme.

Dans le débat philosophique, les philosophes communautaristes sont ceux qui s'opposent aux philosophes libéraux, au sens du libéralisme politique, c'est-à-dire les philosophes qui soutiennent la conception de la société démocratique comme une société d'individus dotés d'un ensemble de droits. Les philosophes communautaristes arguent que cette conception n'est pas suffisante : les droits de l'homme peuvent être affirmés universellement, mais ils n'ont un sens

qu'au sein de chaque société politique. Pour ces derniers, par exemple, voter représente autre chose qu'une négociation à grande échelle; voter présuppose un sentiment d'appartenance à une communauté, qui suppose des institutions, une culture, des représentations ('imaginaire social') communes. Ce point illustre la critique politique que le communautarisme adresse au libéralisme; on observe sa très grande proximité avec la conception républicaine (au sens français du terme).

La critique des philosophes communautaristes se place également sur le plan anthropologique. Les communautaristes critiquent la conception libérale de l'individu, comme sujet 'désengagé' ou 'désencombré', essentiellement défini par le triptyque rationalité / intérêt / justice. Cette conception est à leurs yeux insuffisante. D'une part, l'individu n'a de sens que dans un horizon collectif. 'Etre français', par exemple, n'a de sens que par rapport à un horizon collectif. D'autre part, certaines valeurs dépassent les intérêts individuels, comme le courage, et ces valeurs sont essentielles à la compréhension de la société. De plus, certains biens sont intrinsèquement communs, comme l'amitié.

Les libéraux sont partisans de la neutralité de l'Etat, non pas au sens où l'Etat devrait avoir le rôle le plus limité possible, mais au sens où l'action collective ne devrait pas favoriser certains citoyens par rapport aux autres. Ils voient la liberté essentielle des sociétés démocratiques comme la liberté pour les individus de choisir leur projet de vie. Cela peut aller très loin: par exemple, l'Etat ne devrait pas favoriser les unions hétérosexuelles, l'Etat-providence ne devrait pas contraindre les individus (dans la vision foucaultienne).

Les communautaristes s'opposent à cette conception en soutenant qu'il n'y a pas de cité sans conception commune, ceci n'étant pas contradictoire avec l'autonomie des personnes et le pluralisme. Ils mettent ainsi en évidence une contradiction intrinsèque à la vision libérale: pour que le modèle libéral marche, il faut au moins que les individus partagent une conception commune, qui est que la neutralité de l'Etat est une bonne chose!

Le débat philosophique s'intéresse aussi à analyser l'individualisme moderne et ses ressorts. Cela a conduit certains auteurs (Charles Taylor, Michael Walzer, ...Alexis de Tocqueville) à dépasser l'opposition communautarisme-libéralisme.

Les sociétés démocratiques récentes sont certes des sociétés d'individus. Mais Walzer (cf. son article, "La critique communautarienne du libéralisme" dans *Le Banquet*, n°. 7, et ce numéro en entier, d'ailleurs) avance que l'association (toute forme d'allégeance ou d'appartenance) est toujours menacée dans des sociétés démocratiques selon la conception libérale, reposant sur 'quatre mobilités' essentielles: géographique, sociale, maritale et politique. D'une part, cette conception, poussée à son terme, s'autodétruit. D'autre part, ni une société purement libérale, ni une société purement communautariste n'est autosuffisante non plus qu'angélique. Ces conceptions ne sont donc pas des modèles, mais les termes d'une tension permanente à l'oeuvre dans le fonctionnement des sociétés: c'est ainsi, par exemple, que les mobilités libérales supposent des lenteurs, des archaïsmes au sein des sociétés. La conception libérale tend à gommer la dimension anthropologique de la réalité.

Le débat philosophique suggère ainsi le pragmatisme dans l'action, mais un pragmatisme réflexif, conscient de cette tension entre deux conceptions incomplètes.

Débat

J. Landrieu formule quatre remarques. (i) Il semble qu'il n'y ait pas aujourd'hui en France de neutralité de l'Etat, mais une action 'excluante' parce qu'elle affiche des principes stricts. (ii) L'horizon collectif de la nation est progressivement remplacé par d'autres horizons collectifs. (iii) Le système de délibération publique est enrayé. (iv) On pose aujourd'hui l'égalité: *service public = réseau = égalité d'accès = bien collectif*, au lieu de *service public = lieu de délibération = production d'horizon collectif = bien commun*.

Philippe de Lara répond sur la question de la neutralité de l'Etat qu'il y a en définitive trois positions en présence : la vision économique, ou la référence à l'efficacité économique (qui est excluante) ; et deux pôles en opposition avec cette vision 'économiste': la délibération procédurale des philosophes libéraux; la délibération plus "épaisse" des communautaristes. Il faut souligner que la thèse de la neutralité de l'Etat repose sur un ressort très fort, qui est l'autonomie, la liberté individuelle. En outre, la neutralité de l'Etat ne doit pas être confondue avec le "moins d'Etat" des libéraux politiques, dont elle se démarque en pratique.

Ph. Genestier revient sur la vision présentée par Ph. de Lara d'une relation entre deux conceptions démocratiques, l'une libérale et l'autre communautaire. L'examen des politiques urbaines et du fonctionnement urbain fait apparaître des logiques de compensation, d'arbitrage entre, d'une part, l'implication dans la communauté sociale ou ethnique, et d'autre part l'accès au service public. Par ailleurs, il est intéressant de revenir à la conception que M. Bloch avait des mécanismes de constitution des horizons collectifs (non pas l'adhésion consciente à des principes explicites, mais davantage un mouvement d'habitation, plus continu, plus implicite. Il faut donc se garder d'une conception constructiviste mettant en avant la *production* d'un horizon collectif. Ph. de Lara souligne que la notion de 'signification commune' qui fonde l'horizon collectif n'a rien à voir avec celle de consensus.

Pierre Veltz rappelle, qu'à côté des visions de la philosophie politique et de l'anthropologie, il y a la vision sociologique. L'analyse sociologique montre, pour faire image, que si c'est à coup sûr le communautarisme qui a raison, c'est dans les faits le libéralisme qui gagne. Ph. de Lara acquiesce, mais ajoute qu'il faut se prémunir d'une vision de 'fin du monde' qui verrait seulement dans l'essor de l'individualisme la décomposition du lien social ; d'autres formes du lien social s'inventent. Tocqueville ne pensait pas autre chose, qui concevait la démocratie comme avenir, comme mécanisme d'invention sociale.

Philippe de Lara est d'accord avec Nicole May pour penser que les mobilités sous-jacentes à la vision libérale ont à voir avec les formes réelles, concrètes de la mobilité des individus.

L'expérience de la fondation Agir contre l'exclusion - Pierre-Louis Rémy (Fondation Agir contre l'exclusion)

Pierre-Louis Rémy appuie son propos sur sa triple expérience de membre de la fondation Agir contre l'exclusion, d'inspecteur général des affaires sociales, et de membre de divers clubs de réflexion politique.

Un élément central de la réflexion que nous devons avoir concerne la perte de sens social. P.L. Rémy débute par quelques constats.

(i) L'emploi et l'école, la seconde fonctionnant largement comme marchepied pour le premier), ne remplissent plus la fonction qu'ils avaient depuis la seconde guerre mondiale, avec un effet d'entraînement: les cadets se désinvestissent de l'école, lorsqu'ils constatent que la réussite scolaire des aînés ne leur a pas épargné le chômage. Dans l'accès au travail, la qualification n'est plus l'élément de décision prédominant; la discrimination par le nom et l'adresse est aujourd'hui considérable.

(ii) Les enfants et les jeunes adolescents; pour beaucoup, ne savent plus gérer par la parole leurs relations avec autrui, et ont la violence comme principale ressource relationnelle. Ou ils ne distinguent plus entre agression verbale et agression physique.

(iii) Pour des conditions socio-économiques comparables, la vitalité du lien social est très variable selon les endroits (elle est très élevée, par exemple, dans les quartiers nord de Marseille, et ses ressorts n'y sont pas seulement d'ordre communautaire).

Compte tenu de ces constats, un premier ensemble d'actions menées par l'association concerne l'emploi. La conviction acquise par la fondation Agir contre l'exclusion est que l'emploi est un ingrédient nécessaire, même s'il n'est pas suffisant, à la préservation ou à la reconstitution du lien social. C'est donc pour la fondation une action prioritaire, en s'apuyant d'abord sur les

entreprises fondatrice. La fondation cherche à favoriser le recrutement de personnes qualifiées résidant dans les quartiers difficiles.

La fondation cherche également à promouvoir l'animation commerciale, conserver ou amener les entreprises de grande distribution commerciale dans les quartiers difficiles, tout en les incitant à embaucher du personnel parmi les habitants de ces quartiers. Plus généralement, la fondation veut promouvoir une conception des quartiers difficiles comme sources de richesse.

Un deuxième ensemble d'actions est spécifiquement orienté vers les enfants. Redonner des repères aux enfants, en valorisant plutôt qu'en niant les modèles familiaux, en redonnant des repères aux parents (par le travail ou par l'implication dans l'animation de la vie collective), en prenant en compte les caractéristiques de chaque individu.

Un troisième ensemble d'actions concerne les services publics. La citoyenneté, c'est fondamentalement un ensemble de droits sociaux. Ce qui vaut pour les principes devrait aussi valoir en pratique, dans les conditions concrètes de prestation des missions de service public). Or le traitement de ce problème est pollué en France par la forme du débat sur le service public. Sur le plan des principes, on met en avant l'égalité d'accès comme principe fondamental de la prestation du service public. Mais en pratique, à part l'école, tous les services publics sont dans un mouvement de retrait des quartiers difficiles. De plus, les défenseurs du principe d'égalité devant le service public ne prolongent pas leur analyse jusqu'aux conditions d'effectivité du service rendu. Les services publics ont également un rôle à jouer face à l'accroissement de l'insécurité dans la société, mais il faut surtout que cette insécurité croissante soit maîtrisée, et les seuls services publics n'y suffiront pas. Enfin le principe de laïcité ne doit pas nier les particularités culturelles, perçues comme ressources plutôt que comme différences.

La construction de la notion de 'quartier' dans les politiques urbaines - Marie-Christine Jaillet (Centre interdisciplinaire d'études urbaines - CNRS)

Marie-Christine Jaillet fonde son propos sur les travaux d'un séminaire qu'elle anime avec Jacques Donzelot pour le compte du Plan Urbain. Ce séminaire a pour objectif, à travers notamment une comparaison internationale, de tester deux hypothèses :

- la notion de quartier en difficulté, notion essentielle des politiques urbaines en France, a-t-elle la même importance dans d'autres pays industrialisés ?
- assiste-t-on à l'émergence de politiques sociales d'un genre nouveau ?

L'intervention d'aujourd'hui s'intéressera seulement à la première de ces hypothèses.

La notion de quartier apparaît à l'occasion des troubles des Minguettes, qui signalent l'échec des politiques publiques antérieures, et au moment où la Gauche accède au pouvoir à l'échelle nationale. Au-delà de la multiplication des quartiers concernés (d'abord une vingtaine, puis quatre cent cinquante, puis plus de mille...), comment cette notion a-t-elle évolué depuis son apparition ?

D'abord catégorie de l'action publique, l'expression de 'quartier en difficulté' a dû se doter (être dotée) d'une identité sociologique. Mais, d'une part, il existait une diversité objective entre les quartiers et, d'autre part, chaque quartier présentait en lui-même une hétérogénéité sociale forte.

C'est pourquoi la notion de quartier en difficulté renvoie à la question plus générale de l'identification entre le social et le spatial. Naturellement l'association de ces deux termes n'est pas nouvelle ; ce qui semble nouveau, en revanche, c'est que le spatial devient la grille de lecture et d'analyse unique des phénomènes sociaux. On passe en quelque sorte d'une lecture 'dramaturgique' de la question sociale, faisant jouer un rôle prééminent aux acteurs, à une lecture topologique. Pour quelles raisons ?

Lorsqu'on s'interroge sur le succès de la notion de 'quartier en difficulté', on ne peut manquer de remarquer qu'elle renvoie précisément à une forme d'urbanisation, les tours et les barres, qui a été rejetée, perçue comme dérangeante, dès son apparition. La lisibilité de cette forme urbaine 'ZUP' est sûrement, en France tout au moins, un facteur explicatif important.

Un deuxième élément explicatif tient au fait qu'il est pratique de localiser les problèmes, parce que cela donne l'impression qu'il existe des solutions. Cela évite de surcroît de s'interroger sur les mécanismes plus généraux qui produisent les dysfonctionnements sociaux (la 'nouvelle question sociale').

Enfin, les quartiers ont certainement eu, en France, une fonction emblématique, symbolisant notamment l'échec d'une tradition d'intégration reposant sur le double principe d'égalité et d'universalité. (Notons que lorsque le thème de la crise de l'intégration républicaine a cessé d'être iconoclaste, le quartier en difficulté a perdu une grande part de sa fonction emblématique pour ne conserver que sa dimension de lieu de condensation des problèmes sociaux.

Pourtant, plusieurs facteurs conduisent à remettre en cause cette identification entre exclusion spatiale et exclusion sociale. D'une part, il apparaît erroné de considérer les exclus comme une catégorie sociale; la nouvelle question sociale ne se réduit pas à l'opposition inclus /exclus. D'autre part, si l'on se limite au phénomène de l'exclusion, l'exclusion sociale ne coïncide pas avec la caractérisation spatiale qui en est faite (comme le montre, par exemple, la répartition spatiale des bénéficiaires du RMI). De surcroît, cette identification, et la focalisation sur les quartiers en difficulté, a des effets négatifs (notamment un effet de stigmatisation).

Comment les politiques publiques se sont-elles structurées autour de la notion de quartier en difficulté ? Deux conceptions principales doivent être distinguées. Une première conception met en avant la distance à la norme qui caractériserait ces quartiers, avec comme réponses possibles soit le maintien de l'ordre, soit la recherche d'un retour à la norme. Une deuxième conception tend à renier l'idée de norme a-historique. Dans cette perspective, le quartier est perçu soit comme producteur de normes sociales nouvelles, soit comme espace doté de normes spécifiques. Ces deux approches conduisent logiquement à un retrait de l'Etat, perçu comme porteur de normes non pertinentes.

Débat

Th. Spector conteste la vision selon laquelle les quartiers en difficulté n'auraient rien à voir les uns avec les autres. De nombreux indicateurs statistiques suggèrent le contraire. J. Landrieu s'interroge sur le risque dont les quartiers seraient porteurs, risque systématiquement mentionné dans le discours politique : risque par rapport à quoi ?

M.Ch. Jaillet réaffirme qu'il est aujourd'hui admis que les quartiers en difficulté ne constituent pas une catégorie sociologique.

Intégration et habitat social - Georges Mercadal (Union des HLM)

Georges Mercadal débute son exposé en signalant qu'il existe des notions d'emploi plus récent que la notion de quartier en difficulté: les SDF, les sans-logis, les plus démunis, les familles lourdes, qui suscitent aussi un ensemble d'actions publiques. Les gestionnaires de l'habitat social sont confrontés à la montée des préoccupations vis-à-vis de cette partie de la population. La puissance publique, notamment, considère qu'elle dispose d'un 'droit à tirer' sur le logement social, partiellement financé par les fonds publics, pour loger les plus démunis.

Or, insiste Georges Mercadal, cette vision instrumentale du logement social comporte des effets pervers. Si, comme tel préfet le réclame, trente pour cent des logements sociaux libérés sont systématiquement attribués à des familles démunies, on aboutit à moyen terme (cinq ou dix ans) à une absence totale de mixité sociale, parce que les plus démunis ont une mobilité

résidentielle beaucoup plus faible que les autres ménages, et que leur proportion parmi les bénéficiaires de logements sociaux tend donc à s'accroître. Si les gestionnaires de logement social ont certainement pour mission de loger les ménages à revenus très faible, ils doivent aussi prévenir l'apparition de situations de ségrégation spatiale trop marquée.

Selon Georges Mercadal, plusieurs moyens sont susceptibles d'y concourir. (i) Une logique de mixité dans l'attribution des logements. (ii) Une logique de services: il faut à cet égard distinguer une exigence de services de base (propreté des locaux, bon fonctionnement des équipements) pour conserver une clientèle de classes moyennes, et une exigence de services sociaux à destination des ménages défavorisés. (iii) Une logique de mobilité. Il convient d'éviter que les ménages se sentent prisonniers à vie de leur cité. La 'marche d'escalier' séparant le logement social de l'accession à la propriété est trop haute. Il faut offrir des possibilités intermédiaires, pour favoriser la mobilité résidentielle.

D'autres obstacles existent. D'une part, le logement social n'est généralement pas géré à l'échelon adapté, celui de l'agglomération au moins. Or, il est difficile de faire comprendre aux communes d'une agglomération qu'elles sont solidaires en matière de logement social au même titre qu'en matière de gestion des réseaux techniques. Si ce premier obstacle était dépassé, l'Etat devrait redéfinir ses modalités d'intervention, au niveau approprié qui est celui du préfet (action budgétaire, législative et juridique). De surcroît, le parc de logement social est inadapté aux problèmes actuels. Sur 3,5 millions de logements sociaux, 0,6 millions comportent une ou deux pièces. Or une part considérable des nouvelles demandes de logement social émanent de ménages comportant une seule personne. En Allemagne, 54% des ménages bénéficiaires de logements sociaux sont des ménages d'une seule personne.

Débat

M.Ch. Jaillet signale que, du moins dans les agglomérations de province, la pression ne s'exerce pas seulement sur le parc social, et que les ménages ou les personnes les plus démunis trouvent souvent un logement privé. G. Mercadal reconnaît que le parc privé participe au logement des plus démunis, mais il nie que le parc privé soit soumis à une pression particulière, ceci étant dû à la différence considérable de qualité de l'offre.

Répondant à une question sur la mobilité interne au sein du parc HLM, G. Mercadal note qu'elle est quantitativement très faible (de l'ordre de 3% par an), aggravant un taux de rotation (déterminé par le taux de ménages sortant du parc HLM) déjà faible (10% au plus, 7% en moyenne, 3% à Paris).

Nicole May revient sur l'idée de mixité: quels sont les critères employés en pratique par les commissions d'attribution? La question est complexe. L'impression de G. Mercadal est la suivante: le critère ethnique n'apparaît pas (ou plus) comme essentiel; ce sont les individus ou les ménages asociaux ou désocialisés qui sont désormais perçus, par les colocataires et, donc, par les organismes gestionnaires, comme le problème premier (par exemple, un alcoolique ou un original faisant du tapage nocturne). L'environnement (l'ensemble des colocataires) attend de chacun une jouissance paisible de son logement.

Les deux Etats de la politique sociale de la ville - Pierre Maclouf (LATTS)

Pierre Maclouf souhaite exposer dans quelle mesure l'hétérogénéité des politiques urbaines renvoie à deux conceptions (coexistantes) de l'action publique, et comment ces politiques hétérogènes sont confrontées à des processus sociaux eux-mêmes fortement hétérogènes.

Deux remarques en guise d'introduction. D'une part, les changements que l'on a observé dans les années 1980 dans la façon de problématiser la gestion de la ville s'inscrivent dans des trajectoires anciennes. D'autre part, les politiques sociales s'ancrent dans des schémas beaucoup plus larges sur la conception de l'Etat.

Il faut aussi noter d'emblée l'ambiguïté du terme de 'banlieue'. Ainsi, la banlieue telle que la concevait le GIP du même nom, était aux antipodes de celle qui nous rassemble ici, composée de classes moyennes et caractérisée plutôt par la 'paix sociale'.

Pour illustrer l'évolution de la manière dont l'Etat appréhende la ville, P. Maclouf développe l'exemple de la politique du logement, qui traduit à la fois une grande continuité de la préoccupation de l'Etat pour la ville, et une variation dans la nature de cette préoccupation.

Sur la question plus particulière de l'exclusion sociale, plusieurs attitudes de l'Etat peuvent également être distinguées. (i) Une politique de production d'un nouvel espace urbain (ZUP), avec l'idée de favoriser l'émergence d'un groupe social moyen, de formes de vie collective (les 'grands ensembles'). (ii) Une politique différenciée, avec pour objectifs la croissance urbaine et l'aide spécifique à une catégorie de population qui n'est plus le groupe social 'moyen', mais la partie de la population susceptible d'accéder à la propriété. (iii) Une politique en direction des plus pauvres, des plus 'dépendants', qui se traduit par des pressions publiques sur l'Union des HLM telles que celles qu'a évoquées l'orateur précédent.

C'est ainsi qu'en matière de logement, au projet des années 1950 qui visait par une politique uniformisante à intégrer des 'résidus' de la croissance, se superpose un nouveau projet, reposant sur une politique différenciée, qui est une réponse à la 'déréidualisation' (i.e. à la massification) de la partie de la population exclue des bénéfices de la croissance.

On peut donc distinguer deux figures de l'action publique sociale : une vision rationalisante et une vision pragmatique; un Etat d' 'équilibre social général' et un Etat d'action sociale (différenciée).

Comment ces deux figures se manifestent-elles concrètement ? Lorsque l'on observe les catégories de l'action publique sociale, catégories issues de la sociologie, on est frappé par leur extrême diversité, entre intégration et différenciation.

On peut alors comprendre la difficulté extrême que l'on éprouve à évaluer ces politiques : cela provient de ce qu'elles embrassent des phénomènes extrêmement divers.

P. Maclouf développe alors l'exemple des politiques 'habitat et vie sociale'. Loger les mal logés, cela renvoie, pour les initiateurs de ces politiques, d'une part à la socialisation de cette frange de la population, mais d'autre part à la sociabilité locale, qui repose elle sur les 'classes moyennes'.

La question du logement social, telle qu'elle a été historiquement construite, est un problème de répartition de ce bien économique qu'est le logement. Mais un autre objectif est d'empêcher la constitution de groupes antagoniques spatialement ségrégués.

En conclusion, souligne Pierre Maclouf, on peut observer la diversité considérable d'objectifs poursuivis *simultanément* ou *successivement* par les politiques de logement.

Débat

N. May trouve trop dichotomique la présentation de Pierre Maclouf. Mais celui-ci soutient qu'elle reflète la grande variété des objectifs assignés aux politiques urbaines, qui d'ailleurs n'est pas nouvelle, même si le problème posé à la régulation urbaine s'est amplifié.

P. Veltz se demande dans quelle mesure la distinction analytique entre les 'deux Etats' introduite par Pierre Maclouf est opératoire en pratique, ou si l'on n'a pas plutôt affaire à un Etat qui combine les deux dimensions. P. Maclouf souligne la dimension heuristique de ce modèle.

Un participant souligne l'épuisement de ces deux modèles d'action, qui ne décrivent plus ce qui se produit. Ainsi, la crise des politiques sectorielles a donné naissance à des politiques territoriales qui ne peuvent pas fonctionner, car elles sont portées par des acteurs ayant des horizons de sens différents et parce que les différentes politiques territoriales ne se superposent pas en pratique. Ce type de dysfonctionnement échappe au modèle décrit par P. Maclouf, comme à l'élégant modèle conceptuel d'évaluation des politiques de la ville proposé par Jacques Donzelot.

La Ville éclatée 8 - 20 juin 1996

La gouvernance urbaine, frontières et partenariats publics/privés

Ce compte-rendu de la séance du 20 juin 1996, rédigé par Nicole May (LATTs), reprend l'introduction de Nicole May et l'intervention d'Alain Bourdin. Les autres interventions de la séance font l'objet de textes séparés, rédigés pour leurs auteurs et qui seront joints à ce compte rendu.

Nicole May (LATTs) introduit la journée en évoquant différentes dimensions présentes dans les notions de partenariat et de gouvernance.

Les notions de gouvernance et de partenariat sont utilisées pour désigner un certain nombre de transformations ou d'infléchissements dans les modes de faire de l'action publique, transformations elles-mêmes liées aux évolutions récentes notamment du contexte institutionnel et qui rendent impertinentes ou inopérantes les anciennes façons de faire. Cependant, l'usage de ces notions est fortement teinté d'ambiguïté dans la mesure où il renvoie à trois niveaux de discours différents mais entre lesquels les glissements sont fréquents : un niveau descriptif que l'on pourrait résumer par la formule : "on ne fait plus comme avant"; un niveau plus analytique correspondant à l'expression "on ne peut plus faire comme avant"; enfin, un niveau de l'ordre du normatif correspondant à l'assertion "on ne doit plus faire comme avant". En d'autres termes, face à un certain nombre de réflexions actuelles sur la gouvernance ou le partenariat, il est parfois difficile de discerner si elles sont de l'ordre du constat ou de l'injonction.

Les évolutions du contexte institutionnel sont au cœur de l'émergence des notions de gouvernance et de partenariat, mais celle-ci doit aussi être pensée en liaison avec les transformations de la ville elle-même - et sur ce point il convient de garder en mémoire différents aspects qui ont été abordés lors des séances précédentes du séminaire (éclatement spatial des pratiques, transformations du travail, mouvement d'individualisation, etc.).

En ce qui concerne les évolutions du contexte institutionnel, la référence aux notions de gouvernance et de partenariat renvoie à trois grands ordres de transformations, liés entre eux :

- une transformation des systèmes d'acteurs et des relations entre acteurs: transformation du système d'acteurs publics (cf. la décentralisation), des relations public/privé (c'est surtout à ce propos qu'on parle de partenariat) et, enfin, des relations entre l'action publique et la société civile. Cet ensemble de transformations se traduit par un sentiment d'éclatement du système d'acteurs non seulement du fait de la multiplication des acteurs et de la relative indétermination de leur rôle mais aussi parce que on ne sait plus comment et à partir de quelles règles coordonner leurs interventions; et il faut bien voir que cette interrogation sur les modes et les règles de coordination est au centre de bien des réflexions sur la gouvernance et le partenariat;

- une transformation des modes d'élaboration des politiques publiques qui met désormais l'accent moins sur la définition d'un objectif final à atteindre que sur le caractère négocié, concerté de procédures permettant de parvenir à des accords ou des compromis (cf. par exemple toutes les réflexions autour de la planification stratégique);

- une déstabilisation des modes de légitimation de l'action publique, la référence à la notion d'intérêt général perdant de sa pertinence, et qui se traduit par une sorte d'éclatement des référents et des bases de légitimation de l'action publique; c'est d'ailleurs cette difficulté à reconstruire des référents légitimes qui explique, au moins pour partie, le caractère souvent

pragmatique de l'action publique et sa tendance à privilégier des modes de faire sans trop définir des finalités.

Parmi les nombreuses interrogations que soulèvent ces évolutions, trois sont apparues essentielles et pourraient guider les débats de la journée :

- Quelle est la réalité au-delà des mots ? Qui sont les acteurs et quels sont leurs rapports réciproques ? Quelles sont les règles du jeu effectives dans les pratiques de partenariat et les modes de coordination qui se mettent en place ? Au-delà d'une vision quelque peu angélique sur le caractère égalitaire et horizontal de ces nouveaux modes de coordination, qu'en est-il des rapports de pouvoir, de domination ?

- Quel type de ville, ces modalités produisent-elles, ce qui renvoie notamment à la question des échelles territoriales ? A quelles échelles fonctionnent et se coordonnent les systèmes d'acteurs ? A cet égard, on a le sentiment les choses se font plus au niveau du quartier, donc à un niveau micro local, qu'à des échelles plus larges (problème de la concurrence intercommunale et problème par rapport à l'élargissement des espaces de vie des citoyens).

- Dans ces nouvelles modalités, qui pense (et comment sont pensées) les finalités de l'action et qui est le garant du long terme - étant souligné que ces deux questions sont liées ?

Intervention d'Alain Bourdin (Institut français d'Urbanisme)

En préalable à son intervention, Alain Bourdin précise qu'il abordera la question de la gouvernance ou, plus exactement, du gouvernement urbain d'un point de vue de sociologue; il souligne à cet égard que, à son sens, la réflexion sur ces notions est trop souvent abordée du point de vue de la philosophie politique et des sciences politiques et qu'il existe une insuffisance de la réflexion proprement sociologique sur ces questions.

On peut parler du gouvernement des villes de plusieurs points de vue : on peut le faire à partir de la définition de "bon" gouvernement - ce qui est, selon Alain Bourdin, la perspective adoptée par une bonne partie de la littérature sur la gouvernance; on peut aussi le faire d'un point de vue descriptif, en se fondant sur l'observation de la manière dont fonctionne le gouvernement des villes, en analysant les ressorts, les principes, les acteurs et en tentant de mettre en évidence des régularités de formes. Alain Bourdin, pour sa part, le fera en se plaçant du point de vue de l'acteur - celui qui gouverne ou a intérêt à le faire - et en se demandant quels types de questions, de problèmes il doit affronter.

La première partie de l'intervention sera consacrée à des éléments de définition permettant de répondre aux deux questions qui découlent immédiatement de la perspective adoptée : qui gouverne et qu'est-ce que gouverner une ville ? La seconde partie sera consacrée à la façon dont ce gouvernement s'exerce sur une société locale. Enfin, dans une troisième partie, Alain Bourdin évoquera des pistes de réflexions et d'actions face aux difficultés que rencontre actuellement le gouvernement des villes

1- Se placer du point de vue de l'acteur conduit d'emblée à poser une question : celui qui gouverne, qui est-ce ?

Bien évidemment, ceux qui gouvernent ce sont d'abord ceux qui font profession de gouverner. D'une part, ceci renvoie à ceux qui sont responsables d'institutions (comme les institutions municipales) dont la fonction est, d'une façon ou d'une autre, de gouverner les villes et qui disposent donc, ou sont censés disposer, de la légitimité pour le faire. Mais il ne faut pas oublier, à cet égard, que ces institutions ne sont pas définies une fois pour toute : elles se

définissent et se redéfinissent en permanence et il existe une concurrence entre elles pour la définition de celles qui sont reconnues comme légitimes pour gouverner les villes. D'autre part, ceux qui font profession de gouverner, ce sont aussi ceux qui soit comme organisation, soit comme profession se veulent des spécialistes de la technologie du gouvernement ou des technologies d'assistance au gouvernement (marchands de compétences, marchands de stratégies, etc.).

Mais, au-delà de ceux qui font profession de gouverner, il y a aussi tous ceux qui ont intérêt à participer au gouvernement urbain, notamment parce que leurs intérêts propres nécessitent la maîtrise du contexte (que ces intérêts soient de l'ordre du projet, du partage des ressources, etc.). En d'autres termes, il existe un certain nombre d'acteurs qui ont, à un moment ou à un autre, intérêt à participer à l'exercice du gouvernement des villes ; mais, précisément, parce qu'il est liée à des analyses de situations ou à des stratégies, cet intérêt reste toujours sujet à variations.

Tout ceci signifie que se situer du point de vue de qui gouverne la ville c'est se situer du point de vue d'un système d'acteurs et de jeux d'acteurs qui sont éminemment changeants.

Seconde question : qu'est-ce que gouverner une ville ?

Au-delà de la diversité des situations concrètes et de la diversité infinie des niveaux de réponse (à la limite on ne pourrait répondre qu'au cas par cas, pour une ville donnée et à un moment donné), on peut, du point de vue d'un sociologue, apporter quelques éléments généraux de réponse. Gouverner une ville, c'est :

- organiser l'ordre et, éventuellement, l'équilibre des groupes sociaux,
- organiser le fonctionnement des services urbains et les gérer,
- conduire des projets de transformation ou de développement,
- organiser des échanges (notamment de services) et des relations de concurrence avec "l'extérieur", c'est-à-dire avec d'autres entités,
- animer la vie sociale, la société locale, étant souligné que cette dernière dimension est la plus problématique.

Cette définition des différentes dimensions du gouvernement des villes montre bien que les sources de légitimité de ce gouvernement sont elles-mêmes diverses, hétérogènes ; et les différents acteurs, selon leur goûts ou leur capacités, vont, eux-mêmes, se positionner différemment par rapport à ces diverses dimensions et venir revendiquer la prise en charge de telle ou telle dimension particulière, à l'exclusion de toute autre.

Tout ceci permet de comprendre que le gouvernement des villes puisse s'exercer sous des formes et à des niveaux très différents :

- on peut gouverner en privilégiant un niveau de type organisation-fédération (c'est d'ailleurs ce niveau que toutes les théories procédurales ont tendance à valoriser) ;
- on peut aussi gouverner en se situant simplement comme un acteur parmi d'autres, qui négocie et échange avec d'autres acteurs, sans se donner de mission organisatrice ou fédératrice ;
- on peut enfin se situer à un niveau strictement normatif, comme puissance instituante et productrice de normes (il faut relever que, actuellement, les réflexions sur la dimension instituante et normative du gouvernement des villes sont assez peu développées).

Ces trois manières de faire peuvent être combinées entre elles - et c'est souvent le cas même si certaines combinaisons apparaissent pour le moins problématiques (ainsi, il est difficile de se situer comme un acteur parmi d'autres dans un domaine et, en même temps, de prétendre par ailleurs avoir une action normative dans un autre domaine).

2- Après ces éléments de définition de base du gouvernement des villes, Alain Bourdin aborde la seconde partie de son intervention : comment ce gouvernement s'exerce sur une société locale.

Tout d'abord, Alain Bourdin définit la société locale du point de vue de ceux qui gouvernent. Celle-ci peut être définie par quatre dimensions :

- un ensemble de clientèles qu'il s'agit de structurer, éventuellement de définir et auxquelles il s'agit de répondre, notamment en fournissant des services;
- un ensemble de groupes sociaux qu'il s'agit de réguler dans leurs relations et, éventuellement, d'organiser;
- un ensemble d'acteurs organisés, ces acteurs étant en relations de concurrence de pouvoir et de coopération, et qu'il s'agit de fédérer ou d'organiser pour une action commune (qui peut être une action de projet ou de gestion);
- des élites locales, c'est-à-dire le milieu formé par tous ceux qui ont une forte capacité de maîtrise et de mobilisation des ressources disponibles, que ces ressources soient économiques, sociales (influence, compétence sociale), normatives (capacité à manier les règles du jeu), d'expertise - étant souligné que ce milieu peut être très intégré ou, au contraire, très peu intégré.

En définitive, un acteur qui gouverne doit, à la fois, mobiliser les élites locales, organiser la coopération entre les acteurs organisés, réguler les relations entre des groupes et servir des clientèles

Face à cela, la question est de savoir si on est dans des sociétés urbaines où tous ces éléments s'emboîtent bien - et où donc on peut voire clairement les rapports qui traversent ces quatre dimensions - ou si on est dans des situations où les clientèles ne correspondent pas aux groupes, les groupes ne correspondent pas aux acteurs organisés, et les acteurs organisés ne correspondent pas aux élites. En d'autres termes, il s'agit de gouverner dans des contextes qui peuvent aller d'une très forte à une très faible intégration entre ces niveaux.

En fait, il apparaît, quand on regarde la France - mais le propos serait sans doute valable avec quelques modifications pour d'autres contextes - que l'action de gouvernement se développe dans des contextes urbains et, surtout, métropolitains qui rendent difficiles à la fois l'identification de ces différents aspects et leur articulation.

Un premier problème est celui de la fluctuation des clientèles et de l'absence de stabilité de leur expression. : il existe bien des clientèles, mais elles sont relativement labiles et fortement soumises à l'existence de groupes latents qui n'arrivent pas à trouver des expressions pertinentes. Même si les métropoles sont, en fait, pleines de grands groupes d'intérêt ayant dans le fond des intérêts communs assez forts, ceux-ci ne trouvent aucune expression collective ou n'en trouvent une que dans des circonstances qui apparaissent de l'ordre du hasard (les choses précipitent au sens chimique du terme sans qu'on sache vraiment pourquoi). En France, on tente de répondre à cette première difficulté en tentant de stabiliser et d'identifier des clientèles à partir de problèmes (clientèles captives, groupes-cibles) et non pas, comme ce serait possible, à partir de grands types de comportements. Or, s'il est vrai que le caractère volatil, instable, fragmenté des clientèles des services urbains pose indéniablement au gouvernement urbain un problème de redéfinition de ses clientèles et de stabilisation de leur expressions, il n'est pas sûr que cette façon de faire, en termes de problème à résoudre et de groupes-cibles, représente la meilleure solution.

Une autre difficulté est liée à l'affaiblissement des grands groupes sectoriels-corporatifs (le monde de l'agriculture, le monde de l'enseignement, etc.) et, plus généralement, des grands groupes au profit de petits, voire de micro-groupes d'intérêts, souvent volatils : comment faire passer ces groupes au stade de l'expression, les faire s'exprimer à travers des acteurs organisés de façon relativement stable? Une autre ensemble de questions concerne les relations entre grands groupes d'intérêts sectoriels et grandes organisations d'un côté et petits groupes d'intérêts et professionnels (au sens des professions libérales), de l'autre. Le jeu de relations entre groupes d'intérêts et professionnalisation constitue un élément important de réflexion sur les sociétés contemporaines et, en particulier, métropolitaines - et il faut bien voir que le développement des professions ne doit pas s'analyser seulement par rapport à l'activité économique et au monde professionnel mais aussi par rapport au jeu des groupes d'intérêts dans la société.

Parallèlement et lié à ces évolutions, l'affaiblissement des grandes configurations intégratrices transversales et des grands structures intégratrices comme les classes sociales au profit de réseaux, de groupes de sociabilité limités et de groupes de statut plus étroits pose, lui aussi, tout un ensemble de questions. Cette évolution peut s'analyser, en reprenant la terminologie sociologique anglo-saxonne classique, en termes d'affaiblissement des groupes sociaux secondaires (et notamment des groupes les plus intégrateurs parce que les plus transversaux) et de réémergence des groupes primaires (la famille, le voisinage, tout ce qu'on peut rassembler sous le terme communautaire pour dire vite). Or, précisément, on ne peut gouverner un système social que par le développement de groupes secondaires, ce qui suppose de faire passer ce qui est de l'ordre de la sociabilité primaire à la socialité secondaire. Mais comment faire pour que l'on puisse de nouveau parvenir à une structuration par la socialité secondaire ?

3 - Alain Bourdin consacre la troisième partie de son intervention à des réflexions plus personnelles, à la fois plus pragmatiques et plus normatives, sur des voies possibles pour surmonter les difficultés actuelles du gouvernement urbain, compte tenu de la définition de celui-ci et du diagnostic d'évolution des sociétés urbaines.

A son sens, la constitution de groupes secondaires représente un élément clef. En France, le plus souvent, on essaye de structurer les clientèles des services urbains autour des politiques, c'est-à-dire autour des objectifs des autorités publiques; bref, on essaye de définir les clientèles autour de ses propres objectifs. C'est une vieille tradition en France, de la part des autorités publiques et, notamment, de l'État, que de tenter de se fabriquer les partenaires de sa politique quand ceux-ci n'existent pas clairement dans les grands groupes corporatifs. Par rapport à cela, un grand basculement est nécessaire, même s'il est difficile : raisonner non plus autour des politiques mais en termes de blocs de services - ce qui signifie penser des ensembles de services en relation avec des modes de vie et s'appuyer sur des analyses des structures de consommation et des caractéristiques communes de modes de vie. Il y a là sans doute une voie pour trouver des modalités de structuration des groupes labiles. En d'autres termes, il s'agit de ne plus se faire des partenaires sur mesure en se créant des groupes-cibles correspondant aux objectifs des politiques publiques, mais de partir des unités "discrètes", des structures de comportements communes et des gens qui ont ces structures de comportement communes pour, à partir de là, reconstruire et faire exister des groupes en tant que tels. Mais, bien sûr, l'un des problèmes c'est de savoir comment faire cela concrètement.

Il conviendrait aussi de développer la réflexion sur les manières dont, compte tenu de la réalité actuelle (réseaux, groupes de sociabilité relativement volatils, groupes d'intérêts limités) on pourrait aider à reconstituer des milieux urbains englobants, c'est-à-dire intégrateurs. Une réflexion rapide sur le monde universitaire et plus particulièrement sur le monde étudiant montre que ceci passe très certainement par une action normative (dans le cas précis, par le fait de donner un statut social aux étudiants).

Un troisième ensemble de réflexions concerne l'émergence de vrais acteurs urbains, c'est-à-dire d'acteurs urbains forts. Actuellement, en France, le jeu obligé entre l'État et les collectivités locales dans la définition et la conduite des politiques publiques localisées conduit nécessairement à un affaiblissement des autres acteurs : sans cet affaiblissement, le jeu État/collectivités locales ne pourrait pas fonctionner correctement puisque des tiers acteurs pourraient alors disposer d'une capacité d'arbitrage importante entre ces deux grands acteurs. En d'autres termes, ceux qui tiennent actuellement le gouvernement des villes en France ont tendance à ne pas oser ou à ne pas souhaiter renforcer l'existence de grands acteurs urbains - à l'exception bien sûr de ceux qui s'imposent à partir du secteur privé, qu'on ne maîtrise pas et qu'on est en tout état de cause obligé d'accepter. Ainsi, en matière d'urbanisme, c'est sans doute une erreur de la part d'un certain nombre de municipalités que de craindre d'avoir une SEM d'aménagement qui soit un acteur fort et d'en préférer une qui reste un segment pas trop autonome de la municipalité. Réfléchir sur les conditions d'émergence d'acteurs urbains forts suppose aussi que la réflexion sur les acteurs cesse de se focaliser, comme c'est le cas

aujourd'hui, sur la question des relations entre acteurs, pour aborder des questions concernant les acteurs eux-mêmes, leurs conditions d'existence, leur autonomie.

Enfin, il y a toute une réflexion à faire sur la capacité instituante, normative des gouvernements urbains. C'est certainement une question difficile, mais il faut bien voir qu'un gouvernement urbain qui n'est pas capable d'instituer, de produire de la norme légitime ne peut pas réussir. Parmi les différentes conditions nécessaires à la capacité de créer de la norme, l'une apparaît aujourd'hui tout à fait essentielle : l'existence d'un débat public local. A cet égard, il semble qu'il existe actuellement une contradiction ou, à tout le moins, une opposition difficile à réguler : plus le débat national, lié à l'État, est fort et plus le débat public local a du mal à s'instaurer. En ce qui concerne les petites villes, le fait que le débat public local reste fortement lié au débat national n'est peut-être pas, selon Alain Bourdin, une mauvaise chose. Par contre, il est pour lui certain que, dans les grandes villes, les métropoles, le débat public local doit se constituer lui-même, s'autoalimenter et que, à cet égard, son imbrication trop forte avec le débat public d'État risque de l'affaiblir. Or, sans force, c'est-à-dire sans capacité de s'autonomiser, le débat public local ne permettra pas de construire de la norme à travers des compromis.

Intervention de Christian Lefevre (LAITS) :

Gouvernance, institutions, territoires: les institutions d'agglomération

La notion de gouvernance est une notion à la mode. Elle envahit les milieux scientifiques qui s'intéressent à l'action collective, elle prolifère dans les colloques et autres rencontres. Or il s'agit d'une notion floue qui mélange deux niveaux d'analyse.

La confusion s'installe tout d'abord parce que le mot gouvernance désigne en même temps les acteurs et l'action collective. La gouvernance des acteurs représente les alliances destinées notamment à gouverner la ville (alliance entre les secteurs privés et publics). On parle ainsi de régimes urbains, désignant les structures et les relations stables entre personnes et institutions visant à gouverner les villes (Stone, 1993). Mais la gouvernance c'est aussi l'action de ces mêmes acteurs visant à produire des politiques, des actions cohérentes, à mettre en oeuvre des programmes (Dente, 1990).

La confusion se maintient quand l'expression gouvernance concerne en même temps moyens et objectifs d'une action, d'une politique. Au niveau des moyens, la gouvernance c'est l'ensemble des activités permettant la production d'actions cohérentes (activités de coordination, de coopération, etc.). Au niveau des objectifs, la gouvernance s'identifie à la gouvernabilité, c'est à dire à l'aptitude à produire de la cohérence. En ce sens, la gouvernance c'est le résultat du bon gouvernement.

Quoiqu'il en soit, derrière la notion de gouvernance émerge ce que l'on appelle aujourd'hui les nouvelles formes de l'action publique, fondées sur le partenariat, la coopération, la souplesse. Avant de nous pencher sur ces formes nouvelles, un rappel tout d'abord. Si on voit de la gouvernance dans nos villes aujourd'hui, il ne faut pas oublier que les difficultés de la coopération, voire l'absence de coopération entre acteurs, demeurent. Les politiques urbaines ne sont pas plus cohérentes aujourd'hui qu'hier. Peut-être même le sont-elles moins car l'acteur unique capable de produire de la cohérence, ce qu'a été en partie l'État à un moment donné, est en train de céder la place à l'on ne sait trop quoi. Ensuite, implicitement il y a dans la notion de gouvernance, l'idée de compromis, de consensus, d'élimination des conflits ou de résolution des conflits. La bonne gouvernance est celle qui permet à l'action collective de se faire avec le soutien de tous. Cela veut-il dire que les conflits sont en train de disparaître de nos sociétés, qu'un intérêt collectif produit par les activités de gouvernance émerge? Rien n'est moins sûr.

Nous analyserons l'action collective urbaine dans son inscription territoriale et en se focalisant sur les institutions. Dans une première partie nous mettrons en relief la diversité des partenariats entre acteurs et son impact sur la ville au sens fonctionnel et social du terme. Dans une seconde partie, nous aborderons le cas des gouvernements métropolitains, considérés

comme les formes institutionnelles de la gouvernabilité urbaine en insistant sur les nouvelles modalités de leur constitution.

I. Partenariat et fragmentation urbaine.

1. La diversité des partenariats.

1.1. Un partenariat à géométrie variable: acteurs et territoires.

Le partenariat dans l'action collective urbaine s'effectue à géométrie variable dans les domaines où il s'élabore, dans les territoires où il se réalise et dans les acteurs qu'il rassemble. S'il correspond bien à ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui les nouvelles formes de l'action publique (flexibilité des alliances, production de sens et de légitimation en "temps réel", incrémentalisme, etc.), ses configurations varient singulièrement.

Il y a variété selon les domaines: les politiques sociales, le développement économique, la planification, etc. ne donnent pas lieu aux mêmes configurations d'acteurs qui ne produisent et ne mettent pas en oeuvre leurs actions sur les mêmes territoires. La ville est tantôt entendue comme le quartier, la commune, l'agglomération, la région urbaine. Ceci varie selon les pays et dans les pays selon les localités. Ainsi en France, tel contrat de ville concernera avant tout les quartiers d'une commune particulière; ailleurs (Lille) on parlera plutôt de contrat d'agglomération. Les politiques de transport tantôt interviendront sur des villes-centres uniquement (cas de Milan), les agglomérations stricto sensu (cas général des villes françaises), tantôt sur des espaces plus vastes (ex de certaines villes allemandes: Munich). Ce faisant, les partenariats impliqueront des acteurs différents, aussi bien dans les collectivités publiques (certains niveaux seront inclus ou exclus) que dans l'ensemble des acteurs potentiels (le secteur privé ou le secteur associatif seront selon les cas impliqués ou au contraire exclus). Deux domaines (celui des transports publics et celui de la planification) vont nous permettre d'illustrer ces remarques. La variété des partenariats sera abordée à partir de leur inscription territoriale et des acteurs qui y sont engagés.

En France, les politiques de transports urbains s'effectuent au niveau de l'agglomération (notion de PTU) et reposent généralement sur des structures intercommunales de coopération (Sivu, Sivom, districts, communautés urbaines). Aux Etats-Unis, il en est de même mais parfois les autorités organisatrices impliquent les Etats fédérés (Massachusetts, New Jersey). Au Royaume Uni, on a affaire à des "joint authorities" qui rassemblent uniquement les communes (districts) au niveau des agglomérations stricto sensu mais la coopération ne se fait que sur les services sociaux, le reste étant du domaine de la concurrence où le secteur privé joue un rôle assez important. Ce n'est qu'en Allemagne où la coopération verticale (entre niveaux de gouvernements) est la règle au sein des communautés de transport (verkehrsverbund) dont le territoire recouvre en général la zone urbanisée (agglomération) mais qui parfois (cas de Munich) intègre des espaces plus vastes. A l'inverse, en Italie, la situation qui domine est celle de la non coopération par la création d'une autorité organisatrice bicéphale (ville-centre et région), chaque collectivité établissant des politiques spécifiques sur son territoire. Dans ce domaine, le secteur privé est rarement mobilisé en tant que partenaire si ce n'est au Royaume Uni pour participer au financement des infrastructures (métros, tramways) avec un relatif échec (moins de 5% du financement des derniers sites propres de Manchester et de Sheffield) (Lefèvre et Pucher, 1996).

Dans le domaine de la planification territoriale, la coopération est plus ouverte et s'étend en général sur des territoires plus vastes, probablement parce que la concrétisation des enjeux est moins forte (à plus long terme, le contenu des plans est moins bien défini, etc.). Ceci dit, la variété des territoires et des acteurs en jeu est grande là encore. En France, les nouveaux SDAU concernent des territoires débordant largement l'agglomération stricto sensu et les territoires des premiers schémas directeurs. Ainsi, le SDAU de Grenoble recouvre 114 communes regroupant 550.000 habitants pour une agglomération d'environ 400.000 personnes; à Bordeaux, alors que la communauté urbaine ne rassemble que 27 communes et l'agglomération 44, l'aire du SDAU s'étend sur 96 municipalités peuplées de 800.000 habitants. En Italie, la situation est

fort différente en l'absence d'une planification traditionnelle au niveau des grandes aires urbaines. Si certaines provinces (Milan, Bologne) ont établi seule des plans directeurs territoriaux, d'autres villes (Bologne, Naples, Rome, Trieste) se sont lancées dans l'élaboration de plans stratégiques couvrant plutôt l'agglomération qu'un espace fonctionnel plus vaste. Aux Etats-Unis, les territoires de planification débordent aussi largement des agglomérations.

Les acteurs impliqués directement dans l'élaboration de ces plans varient sensiblement selon les pays et les villes. Si aux Etats-Unis toutes les collectivités publiques (institutions locales, Etats fédérés) ainsi que le secteur privé et associatif participent de près à l'élaboration du plan (Stein, 1993), il n'en est pas de même en France ou en Italie. En France, l'élaboration du SDAU de Lyon, pourtant considérée comme modèle d'implication de la société civile (Padioleau, 1992), a laissé de côté une grande partie des entreprises (L'OEIL, 1989) y compris les plus grandes. En Italie, l'exemple de Bologne (considéré là encore comme le plus avancé de la péninsule) fait la part belle aux collectivités publiques (province et communes de la province).

1.2. Formalité et informalité des partenariats.

Au delà de la variété des échelles et des acteurs impliqués dans les partenariats, une remarque s'impose. Certains partenariats apparaissent comme très formalisés, d'autres au contraire demeurent dans l'informel et ce alors que les domaines d'application (la planification stratégique, les infrastructures) sont les mêmes. Ainsi le partenariat peut soit passer par des formes institutionnelles spécifiques, soit par des procédures précises de mise en relation des acteurs et de mise en oeuvre des actions. Il peut aussi ne se faire que de manière quasi artisanale, sans cadre formel explicite. Prenons quelques exemples.

En Italie, la loi 142 sur les autonomies locales a instauré une procédure nouvelle, les accords de programme, dont l'objectif déclaré est l'accélération des processus décisionnels et de mise en oeuvre dans la réalisation d'équipements et d'infrastructures requérant une coopération entre de nombreux acteurs. Cette procédure ne concerne que les acteurs publics. Elle se déroule en plusieurs phases (initiative, négociation, approbation). La première phase a pour but de rassembler l'ensemble des acteurs publics concernés par un projet et de déterminer le leader institutionnel de ce projet en fonction de son assise territoriale (intérêt local, régional, national). La phase de négociation porte sur le contenu de l'accord (montant, travail à effectuer, délais, etc.). La dernière phase officialise l'accord (répartition des tâches entre acteurs, des financements) en l'assortissant d'un comité de vigilance de façon à faire respecter l'accord. Ce dernier est un instrument juridique qui a le pas sur les documents d'urbanisme pré-existants. Les premiers accords de programme ont été signés en 1994 (Fiera di Milano) et s'intéressent à des objets les plus divers (site de la foire de Milan, ligne à grande vitesse, infrastructure d'interconnexion du Passante, etc.).

Aux Etats-Unis, les procédures dites du "State Growth Management" sont dans certains cas (Floride, New Jersey) très précises. Dans le New Jersey, l'élaboration du plan de l'Etat et des plans locaux s'est effectuée là encore en trois phases (comparaison, négociation, résolution des conflits). Dans la phase de comparaison, l'ensemble des collectivités locales comparent leur plan local avec le projet de plan de l'Etat. Ceci s'effectue collectivement au niveau du comté. La phase deux identifie au niveau des comtés les points de conflits ou les questions pendantes; elle en règle la plupart. La phase trois s'atache aux conflits restants. En parallèle à ces trois phases, se réunissent des groupes de travail analysant le plan de manière sectorielle (infrastructures, logement). Ces groupes de travail rassemblent les agences fédérales et de l'Etat fédéré, les collectivités locales, la société civile (universitaires, milieux d'affaires, associations). Ils produisent des rapports utilisés dans les trois phases de la procédure. Au bout de quatre ans, le plan de l'Etat a été approuvé et les collectivités locales ont commencé à amender les leurs.

Face à ces procédures très formalisées, les élaborations du SDAU de Lyon et du plan stratégique de Bologne demeurent "artisanales". Certes, en France, l'élaboration des SDAU

doit passer par la constitution d'une structure institutionnelle de coopération (communauté urbaine, district, siep) mais la mobilisation des acteurs favorisée par des procédures formelles qui impriment à l'action publique un caractère contractuel et qui pérennise ou stabilise les relations entre acteurs semble avoir du mal à suivre ou tout au moins à perdurer dans le temps. Quelles sont aujourd'hui les suites données au schéma directeur de Lyon?

2. Des partenariats qui ne réduisent pas la fragmentation urbaine.

Les partenariats que nous venons de présenter rapidement s'avèrent avant tout sectoriels. En effet, ils ne concernent qu'un domaine (le développement économique, le transport public, la planification) ou même qu'une seule action (construction d'un équipement, d'une infrastructure). A chaque fois les acteurs en présence diffèrent. Par ailleurs, les procédures mises en oeuvre ne peuvent suffire à régler les conflits potentiels. Ainsi, dans le cas des accords de programme italiens, la procédure subit des a-coups, voire des arrêts comme dans le cas de la Foire de Milan où aujourd'hui l'accord de programme signé entre l'Etat, l'établissement public de la foire, les communes de Milan, Rho et X et la province, est arrêté suite à une plainte déposée par une entreprise publique (Agip) s'estimant à tort exclus du système d'acteurs(). La sectorialisation des partenariats ne réduit donc pas la fragmentation de l'action collective. Mais elle la complexifie.

La territorialité des partenariats ne porte pas non plus à la réduction de la fragmentation de l'action collective. Nous avons tout d'abord affaire à des territoires ad-hoc qui se multiplient à l'infini des services concernés. Ainsi, aux Etats-Unis, la plupart des services sont administrés par des autorités ou des districts spéciaux ayant chacun leur territoire propre. La situation est identique en France ou en Italie où fourmillent les structures de coopération ad-hoc (Sivu, consorzi).

Mais ces partenariats bien souvent se réalisent sur des territoires insuffisants. En France, les périmètres de transport urbain ne correspondent pas forcément à l'agglomération, encore moins aux territoires fonctionnels des transports tels que peuvent les circonscrire les migrations pendulaires. Il en est de même dans le développement économique et l'aménagement comme le montrent les aires de bon nombre de communautés de communes issues de la loi ATR (Marseille et Aubagne par exemple). Au Royaume Uni, les partenariats institutionnels se limitent aux districts existants dans les anciens comtés métropolitains. Impossible d'aller au delà, d'inclure de nouveaux territoires.

Les territoires des partenariats sont donc souvent étriqués par rapport aux espaces fonctionnels des services et des activités pour lesquels ils sont mis en oeuvre. Ceci s'explique parce que d'autres logiques comme des logiques purement institutionnelles (conflits entre collectivités locales), politiques (appartenance partisane) et géographiques (le conflit entre les communes centre et les communes périphériques par exemple) dominent des logiques économiques ou techniques. Il n'en demeure pas moins que le développement des partenariats ne semble pas apporter à la ville et aux actions qui y sont menées plus de gouvernance au sens où nous l'avons employé en introduction. La cohérence entre secteurs et la cohérence territoriale semble ne pas avoir beaucoup gagné au développement des partenariats.

Pour autant, s'en tenir à une telle affirmation serait aller un peu vite en besogne, notamment parce qu'elle ne se réfère qu'à une partie seulement de l'action collective sur la ville. En effet, un autre pan de la coopération, résultant proprement des collectivités publiques, mais pas uniquement, se développe aujourd'hui dont la teneur et le sens indiquent le souci de la cohérence de l'action publique et de la cohésion sociale. Nous voulons parler des tentatives en cours de constitution de structures de gouvernement au niveau des aires urbaines.

II. Gouvernance et gouvernement métropolitain.

Dans les partenariats que nous avons exposés, les institutions publiques et notamment les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer. Si l'on peut affirmer que l'ère du tout public, l'ère du "local government" comme le disent les britanniques (Bailey, 1993) est révolue et qu'il

importe d'inclure dans les partenariats le secteur privé qu'il soit à but lucratif ou associatif (notion de gouvernance), la question demeure de la place qu'il faut accorder aux institutions publiques. Le débat est fort au Royaume Uni autour de la notion d'"enabling authority" (autorité habilitante) qui selon les individus et les écoles confère aux collectivités locales (voire nationale) un rôle principal de facilitateur dans la fourniture de services aux populations (ces services étant tant que faire se peut fournis par le secteur privé) ou au contraire leur accorde une fonction plus centrale d'orchestrateur, de mise en cohérence. Les institutions (et notamment les collectivités territoriales), parce qu'elles représentent les populations (en tous cas plus que les entreprises ou les associations) et parce qu'elles s'inscrivent sur un territoire sans lequel elles n'ont plus de sens, doivent jouer un rôle central dans la gouvernance urbaine. En effet, ce sont elles qui ont en charge les populations et les territoires, c'est à dire qu'elles sont directement concernées par le devenir de ce territoire au delà de la fourniture simple de produits et de services. Vivre ensemble sur un territoire donné implique avant toute chose la production, le maintien et le développement d'un lien social qui passe par la constitution d'une identité collective. Les institutions apparaissent alors intrinsèquement porteuses d'une telle mission. Pour autant, elles ne peuvent agir seules; mais si l'ensemble du corps social doit être mobilisé, cette mobilisation est de leur ressort, plus même de leur mandat. Il en va du reste de leur légitimité et de leur survie.

Dans ce cadre, la constitution de formes institutionnelles de gouvernement métropolitain est cruciale. En effet, si le territoire communal correspond assez bien à la fois à l'espace de gestion de certains services et notamment aux services dits de proximité et à l'espace d'identification politique et social des populations, le territoire métropolitain n'apparaît pas aussi légitime et pertinent. Pour autant, il existe doré et déjà au niveau de certains services et activités et les notions de bassins de vie ou de territoires de la convivialité quotidienne, pour floues qu'elles soient, indiquent bien un passage de la vie quotidienne à une autre échelle territoriale. Il importe alors que se constituent à ces nouvelles échelles des institutions qui devraient avoir comme fonction l'organisation harmonieuse à long terme de ce territoire et notamment la mise en cohérence de politiques sectorielles et la production d'un lien social.

1. De l'institution imposée à l'institution négociée.

La question du gouvernement métropolitain, présenté comme la constitution d'une forme institutionnelle spécifique de gouvernement de la métropole est une question ancienne. Dès les années 1960, elle a été abordée sous la forme de l'imposition par l'Etat d'entités institutionnelles originales coiffant les territoires métropolitains. En France ce sont les communautés urbaines initiées par la loi de 1966, au Royaume Uni c'est le comté du Grand Londres en 1963 et les comtés métropolitains instaurés par les lois de 1972 et 1975 (Ecosse), aux Pays-bas c'est la création du Grand Rotterdam et en Espagne la Corporation Métropolitaine de Barcelone. Dans l'ensemble, ces expériences se sont soldées par des échecs (abolition des comtés métropolitains britanniques en 1985, échec des communautés urbaines françaises, disparition du Grand Rotterdam, du Grand Copenhague et de la Corporation métropolitaine de Barcelone dans les années 1980) (Lefèvre, 1995). Ces échecs s'expliquent en partie par la faible légitimité des institutions ainsi créées (légitimité fonctionnelle faible par le peu de compétences octroyées ou par l'absence de moyens réels (financiers, personnels) pour certaines, légitimité politique réduite par l'absence d'élus propres ou par des conflits entre collectivités locales de base et les institutions métropolitaines, etc.

Pour autant, ces échecs n'ont pas sonné le glas de la quête d'un gouvernement métropolitain pour les plus grandes villes. En effet, partout de nouvelles tentatives apparaissent. En Italie, la loi 142 votée en 1990 instaure des "città metropolitane" dans les principales aires métropolitaines de la péninsule. Ces "città metropolitane" sont le "remake" des comtés métropolitains britanniques. Disposant d'élus au suffrage universel direct, elles devraient prendre en charge les compétences dites "métropolitaines" (planification stratégique, planification et gestion des services en réseaux, environnement, etc.) sur des territoires pertinents que les régions italiennes devraient déterminer. En France, la récente loi ATR de 1992 propose deux nouveaux types d'établissements publics de coopération intercommunale, la communauté de communes et la communauté de ville. La communauté de ville, forme la plus

achevée de coopération intercommunale (en dehors de la communauté urbaine), dotée d'une fiscalité propre (taxe professionnelle) n'existe cependant aujourd'hui que dans quatre agglomérations de taille moyenne (dont la plus grande, celle de La Rochelle ne compte qu'une centaine de milliers d'habitants). En Allemagne, l'agglomération de Stuttgart dispose depuis 1994 d'une autorité métropolitaine, la "Verband Region Stuttgart" (Hoffmann-Martinot, 1994), élue au suffrage universel direct et disposant de compétences élargies par rapport aux précédents organismes de planification (transports régionaux, traitement des déchets, développement économique) et couvrant un territoire plus vaste. Aux Pays-Bas, 7 régions métropolitaines sont invitées par le gouvernement central à réfléchir sur une réorganisation de leur système institutionnel. La région de Rotterdam semble la plus avancée avec la mise en place en 1990 d'une structure de coordination, la "Overlegorgaan Rijnmondgemeenten - OOR -" qui recouvre le territoire de l'ancienne structure métropolitaine dissoute en 1986 et la probable création d'une nouvelle institution élue au suffrage universel direct, ayant des compétences nombreuses et importantes (gestion du port, environnement, développement économique) et qui devrait remplacer la province de Zuid-Holland. Enfin, au Portugal, des réflexions sont en cours (loi de 1991) pour doter les agglomérations de Lisbonne et de Porto d'organes métropolitains.

Dans ces situations, la coopération entre acteurs est avant tout, ou tout au moins le plus visiblement, une coopération entre les collectivités publiques. Entre les collectivités locales concernées, que ce soit les collectivités de base ou certaines collectivités intermédiaires (provinces, départements) mais aussi les régions qui apparaissent à ce titre plutôt comme médiateurs que comme partenaires véritables. Quant à l'Etat, son rôle varie fortement selon les pays. Plutôt en retrait comme en Italie ou en France où il agit surtout comme fixateur de cadres de négociation par les lois qu'il promulgue, plutôt en avant comme aux Pays Bas où il se montre le promoteur des expériences en cours sur Rotterdam et Amsterdam.

Pourtant, les autres acteurs de la société civile ne sont pas absents de telles expériences. Les entreprises que ce soit par l'intermédiaire de leurs associations comme les chambres de commerce ou par leur intervention directe, notamment pour les plus grandes d'entre elles, participent de ce mouvement, voire en sont parfois les initiatrices. Ainsi, à Milan, ce sont elles qui par le biais de l'Association des Intérêts Métropolitains (Pirelli, Montedison, Italtel) ou d'autres structures comme la Chambre de Commerce ont initié dans les années 1980 les premières réflexions sur le gouvernement de la métropole, face à l'inertie des collectivités territoriales.

Pour autant, ce qui importe ce n'est pas tant la relance du modèle métropolitain que les nouvelles modalités de sa construction institutionnelle. Les tentatives actuelles de redonner vie au modèle métropolitain apparaissent en effet d'une autre nature, notamment parce qu'elles prennent l'institution non plus comme un cadre figé de gouvernement mais bien comme un construit social, produit de l'ensemble des acteurs impliqués sur un territoire donné et par là même apte à devenir légitime. L'institution est alors vue comme un processus permettant d'enclencher une dynamique qui aboutit à une configuration institutionnelle qui n'est pas donnée a priori, ni ses compétences, ni son territoire, ni les formes institutionnelles proprement dites (modes d'élection, répartition des sièges, etc.). A cet égard le cas de la Cité Métropolitaine de Bologne apparaît comme le plus intéressant car le plus avancé.

En Italie, la loi 142 sur les "città metropolitane" de 1990 n'a pour le moment créé aucune structure métropolitaine. Elaborée dans le cadre idéologique du modèle métropolitain, son application s'est heurtée à l'opposition de l'ensemble du système politique et institutionnel local qui y a vu la remise en cause de sa légitimité et de ses pouvoirs. A partir de 1993 cependant, des démarches nouvelles ont été engagées dans un certain nombre de grandes villes dont Bologne qui est aujourd'hui la plus avancée dans ce processus. Le "succès" de Bologne est dû, outre un contexte local spécifique, à un renversement de la démarche classique de construction institutionnelle que nous avons évoquée. A Bologne, aujourd'hui, il ne s'agit pas de mettre tout de suite en place la cité métropolitaine mais de s'engager dans un processus progressif de construction d'une institution métropolitaine qui pourrait prendre à terme la configuration d'une "città metropolitana": le Progetto Città Metropolitana (PCM). Ce

processus comprend trois phases. La première est celle de l'accord pour la cité métropolitaine de Bologne (ACM). La seconde constitue le vote d'une loi régionale destinée à définir les pouvoirs et le territoire de la future cité métropolitaine. La troisième verra la transformation des quartiers de Bologne en nouvelles communes, conformément à la loi. La première phase s'est terminée en février 1994 avec l'approbation de l'ACM. En mars 1995, la région Emilie-Romagne a approuvé la loi sur la cité métropolitaine. Pour notre propos, l'ACM et sa mise en oeuvre demeure l'aspect le plus intéressant du processus.

L'ACM fixe le cadre de l'action publique visant à faire aboutir le PCM. Il établit "un premier organe de coordination des politiques métropolitaines (area vasta) et d'intégration fonctionnelle dans les domaines économique-territorial, des services sociaux et culturels et de la gestion administrative et financière." Sa philosophie repose sur le volontariat et la souplesse. Volontariat puisque ne participent à l'accord que les collectivités locales qui le désirent. Souplesse puisqu'elles peuvent ne participer que pour une partie des domaines couverts par l'accord. Mais comment fonctionne-t-il?

Sur le plan institutionnel, il crée une Conférence Métropolitaine à laquelle participent les représentants politiques de la Province, de la ville de Bologne et des communes qui le désirent (48 à ce jour sur les 60 qui composent la province). Cette conférence est l'organe délibératif mais ne dispose d'aucuns pouvoirs légaux. Elle est le lieu-forum où vont se débattre l'ensemble des questions et problèmes touchant le territoire de la future CM et où vont se définir les politiques. Cette conférence est assistée d'un secrétariat technique qui a pour fonction d'alimenter les travaux de la conférence. Les problèmes métropolitains sont abordés selon trois secteurs: économique-territorial (transport, développement technologique, environnement), social et culturel, administratif et financier. Chacun de ses secteurs dispose d'un comité technique qui définit les problèmes à traiter et constitue les groupes de travail ad hoc. Ces groupes de travail ne sont composés que de techniciens appartenant aux institutions concernées par le problème à traiter. Leur mission est finalisée (résoudre le problème) et planifiée dans le temps. La Conférence Métropolitaine débat de leurs propositions et les avalise à l'unanimité.

On le voit donc, l'idée est d'avancer dans la construction institutionnelle en mettant en oeuvre des politiques touchant les problèmes de niveau métropolitain, c'est à dire en démontrant aux élus et à la population la nécessité d'une réflexion et d'une action au niveau de la métropole au travers d'une structure de coordination, prélude à la cité métropolitaine. L'accord semble se faire autour du sens donné à ces politiques: d'une part solidariser le territoire; d'autre part donner à ce territoire les moyens de garder et de développer son rôle moteur dans la compétition internationale: Bologne, capitale européenne. Ainsi, dans le domaine de la solidarité, une des premières actions attribuées à l'ACM est la création d'une carte valable sur l'ensemble des communes signataires de l'accord et permettant de disposer gratuitement ou selon les tarifs en vigueur d'un certain nombre de services sociaux, culturels et sportifs. Dans le domaine de la compétition internationale, les comités techniques planchent aujourd'hui sur la réalisation d'une plateforme logistique inter modale, sur la localisation et la construction d'une gare d'interconnexion entre ligne à grande vitesse et réseaux locaux, etc.

2. Les territoires du gouvernement métropolitain.

"La séparation entre le domicile et le lieu du travail, l'émergence de plusieurs centres dominants dans le système économique métropolitain, la diffusion de la culture métropolitaine, tous ces éléments pris ensemble semblent signifier qu'une communauté métropolitaine est née ou est en train de naître... La conclusion que l'on peut tirer est que pour une communauté unique il doit y avoir un ensemble rationnellement construit d'institutions politiques. Le dilemme métropolitain est défini comme l'existence de plusieurs unités de gouvernement dans un cadre économique et social commun. La solution métropolitaine doit être cherchée autour du thème: une seule communauté, une seule unité de gouvernement" (Wood, 1958).

S'il s'agit ici d'une vision ancienne et positive de la métropole, il n'en demeure pas moins que la solution métropolitaine envisagée il y a une quarantaine d'années demeure celle qui a été expérimentée depuis lors, y compris aujourd'hui, alors que l'intégration sociale métropolitaine apparaît comme battant de l'aile. En renversant quelque peu les choses, on peut avancer l'idée suivante: une unité de gouvernement, une communauté, ou la nécessité de construire des gouvernements métropolitains pour réduire l'éclatement de la ville, autrement dit la nécessité de forger aujourd'hui une nouvelle identité territoriale au niveau de la métropole. Cette idée qui préside (ou doit présider) aujourd'hui plus qu'hier à la réorganisation politico-institutionnelle des métropoles rencontre de nombreux obstacles.

2.1. La commune contre la métropole.

La plupart des gouvernements métropolitains ont été conçus sous la logique de l'intercommunalité, c'est à dire une forme institutionnelle qui donne à la collectivité de base (la commune, le district) la légitimité première. Légitimité politique puisque dans un tel système l'institution métropolitaine n'est que l'émanation des communes qui la contrôle en envoyant leurs propres délégués au conseil métropolitain. Légitimité fonctionnelle puisque les compétences de l'institution métropolitaine sont déléguées par les communes ou parce que certaines compétences de base (les pouvoirs de police, la maîtrise du foncier) relèvent toujours de la collectivité de base. Il en est ainsi des communautés urbaines et des districts urbains français, des districts pluri-fonctionnels américains, des "joint-authorities" britanniques actuelles.

Une autre logique, plus rare, a présidé à la mise en oeuvre de certaines institutions d'agglomération dans les années 1960 et 1970; elle revient au goût du jour dans bon nombre de pays européens: il s'agit de la supra-communalité. Elle se définit au premier chef comme une forme institutionnelle où le gouvernement métropolitain détient sa propre légitimité politique et fonctionnelle. Au plan politique, il possède ses propres élus qui ne doivent rien aux collectivités publiques qui composent le territoire métropolitain. Au plan fonctionnel, il dispose de par la loi de compétences spécifiques, dites stratégiques ou environnementales selon les pays (réseaux techniques, planification). En outre, il jouit de ressources financières propres qui ne proviennent pas, comme dans le cas intercommunal, des ressources des communes. Les comtés métropolitains britanniques, abolis en 1986, illustrent cette conception de l'institution d'agglomération et servent explicitement de modèles aux futures cités métropolitaines italiennes. Si cette conception de l'institution métropolitaine se rencontre aujourd'hui dans les expériences néerlandaises, allemandes et en partie espagnoles, le gouvernement métropolitain phare demeure celui de Toronto. Malgré tout, jusqu'à une période très récente, la supra-communalité restait plutôt anecdotique ou du domaine du discours.

En effet, le passage de l'intercommunalité à la supra-communalité, déjà objet de débat il y a plusieurs décennies, s'est toujours heurté aux refus des collectivités de base (Lefèvre, 1993), élus et populations confondus, relayées parfois par les Etats centraux. La supra-communalité exige en effet le dépassement de l'identité territoriale communale si l'institution supra-communale veut devenir adulte et légitime. Aujourd'hui la tendance est au passage à la supra-communalité en France comme à l'étranger avec l'élection au suffrage universel direct des conseils métropolitains (communautés urbaines, districts) et de nombreuses compétences octroyées aux structures d'agglomération. Pour autant, il n'est pas sûr que ces transformations politiques soient suffisantes et le modèle de la supra-communauté passe également par celui de la diminution du pouvoir communal.

La question demeure en effet de la co-existence entre deux pouvoirs politiques forts que seraient l'institution métropolitaine d'une part et la ou les communes principales de l'aire urbaine d'autre part. Les comtés métropolitains britanniques ont en partie été abolis parce qu'ils entraient en conflit avec les districts métropolitains. En France, les communautés urbaines pâtissent de la puissance communale. Est-il possible de concilier les deux entités institutionnelles et si oui comment? Les expériences en cours en Italie et aux Pays-Bas répondent par la négative. Ainsi, en Italie, la loi 142 qui crée les cités métropolitaines prévoit explicitement que la région doit procéder à la cassure en unités plus petites des zones

d'"urbanisation intense" et à leur transformation en communes. Ce sont les villes-centre qui sont directement visées ici, avec l'objectif de les casser, de les fragmenter (les projets sont de créer 20 communes à la place de la ville de Milan par exemple) pour les affaiblir. Aux Pays-Bas, l'idée est la même avec la disparition des principales villes de la Randstad (Rotterdam, Amsterdam).

Aux Pays-Bas, le "modèle de Rotterdam" (Toonen, 1996) représente une organisation à deux niveaux, une ville-province dotée de compétences nombreuses, d'une légitimité politique forte, tout ceci assis sur un territoire conséquent (celui de la Province). Pour permettre à cette ville-province de gouverner, la commune de Rotterdam devrait être morcelée en 10 nouvelles municipalités qui viendraient ainsi s'ajouter aux 17 qui composent déjà l'aire métropolitaine (1,1 million d'habitants). Cette proposition est soutenue par les communes suburbaines et par le gouvernement central. Il est prévu à terme que le "modèle de Rotterdam" s'applique aux autres grandes villes de la Randstad (Amsterdam, La Haye, Utrecht). Pourtant ce modèle vient de subir un sérieux revers en 1995 avec deux référendums locaux négatifs (à Amsterdam et Rotterdam) où la population a largement voté (90%) contre le morcellement de la commune centre. Même si ces référendums n'ont aucune valeur légale, ils ont pour l'instant ralenti le processus et mis le doigt sur la question fondamentale de l'identité territoriale des populations de l'aire métropolitaine.

La situation est quelque peu identique en Italie. La cité métropolitaine de Bologne est en marche, nous l'avons montré. Mais là encore le processus peut-être ralenti ou stoppé par la population. La loi italienne exige un référendum local pour que les redéfinitions territoriales (fusion et morcellement des communes) soient approuvées. En ce sens, elle place la légitimité politique du nouvel arrangement institutionnel (cité métropolitaine et communes) plus haut qu'aux Pays-Bas où ces référendums n'étaient pas obligatoires. Dans le cadre de l'Accord pour la Cité Métropolitaine (ACM), il est prévu de diviser la commune de Bologne en 9 nouvelles municipalités, fondées sur 9 quartiers anciens. Se pose alors la question du référendum. Aujourd'hui les promoteurs de l'idée de la cité métropolitaine hésite. Faut-il faire le référendum maintenant ce qui permettrait, en cas de vote favorable, de redynamiser le processus qui se technocratise en laissant de côté la population, mais qui en cas de vote négatif porterait un coup peut-être fatal au processus? Ou faut-il attendre encore un peu, pour que les actions de la Conférence Métropolitaine fassent sentir leurs premiers impacts, notamment sur la constitution d'une identité métropolitaine, ce qui rendrait alors le référendum moins risqué? Que ce soit à Rotterdam ou à Bologne, ou ailleurs, la question de l'identité communale demeure centrale si l'on veut parvenir à la constitution d'une institution métropolitaine.

2.2. La constitution d'une identité métropolitaine ne doit pas être exclusive d'autres identités territoriales.

Disons le nettement: La constitution d'un gouvernement métropolitain ne peut aller contre l'identité communale. C'est par crainte de voir se dissoudre la commune dans une entité plus importante mais moins identifiable que la population américaine a rejeté par référendum les gouvernements métropolitains dans les années 1960 et 1970 (Lefèvre, 1992). En France, la plupart des référendums locaux sur les fusions de communes ont été négatifs. Prenons donc acte de ce fait sans pour autant s'appuyer dessus pour ne rien changer. Tout au contraire. Affirmons que s'il est possible aujourd'hui de se déclarer en même temps européen et français, il peut ne pas y avoir d'opposition entre l'identification au territoire communal et l'identification à la métropole. L'appartenance à plusieurs territoires est possible et souhaitable. Deux points doivent alors être mis en avant simultanément: la constitution d'une identité métropolitaine et le maintien des autres niveaux territoriaux d'appartenance.

Ouvrer pour la constitution d'une identité métropolitaine, autrement dit pour que les habitants de la métropole se sentent appartenir à un territoire commun, est une tâche essentielle pour l'institution d'agglomération car elle la légitime. Cette identité métropolitaine elle peut fortement contribuer à la produire, notamment par les politiques publiques qu'elle peut mettre en oeuvre sur le territoire métropolitain. Les exemples donnés sur Bologne illustrent ce rôle. Mais la formation d'une identité métropolitaine doit aussi provenir

des habitants eux mêmes. A ce titre, toute forme institutionnelle et procédure qui permet et favorise la participation des habitants au niveau métropolitain doit être encouragée. Il en est ainsi en France des mesures proposées dans la loi sur l'aménagement du territoire de 1995 qui pour la première fois accorde aux élus et aux populations la possibilité de consulter et d'être consultés dans le domaine de l'aménagement sur des territoires débordant la commune. Cette possibilité offerte par le référendum ou l'initiative doit être utilisée au maximum et doit selon certaines modalités être étendue à d'autres domaines que l'aménagement.

Mais la constitution d'une identité métropolitaine ne doit pas s'effectuer, nous l'avons dit, contre d'autres niveaux territoriaux. Tous les territoires d'appartenance doivent être confortés. En ce sens, la naissance de comités de quartier ne doit pas être vécue comme un repli des populations sur un territoire étrié mais au contraire comme le premier maillon d'une chaîne. Pour que la métropole devienne un territoire d'identification, il faut en même temps que les populations puissent s'identifier aux autres niveaux territoriaux et ceci passe bien entendu par le développement de la participation à ces niveaux là. En ce sens, le thème de la démocratie locale qui émerge un peu partout aujourd'hui, chez les élus comme chez les techniciens, dans les associations, doit être utilisé comme un instrument de constitution de nouvelles territorialités.

Références bibliographiques

AIM (Associazione degli Interessi Metropolitan). (1994), *Milano: competizione senza strategie?* Quaderno 24, AIM, Milan.

Hoffmann-Martinot, V. (1994), "La relance du modèle métropolitain en Europe: le prototype de Stuttgart", *Revue Française d'Administration Publique*.

Dente, B. (1990), "Metropolitan governance reconsidered or how to avoid error of the third type", *Governance*, 3, 1, pp 55-74.

L'OEIL. (1989), "L'élaboration du SDAU de la région lyonnaise", rapport pour le Plan Urbain, Plan Urbain, Paris.

Lefèvre, C. et Pucher, J. (1996), *The crisis of urban transport in Europe and North America*, MacMillan, Londres.

Lefèvre, C. (1995), "Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés", *2001 Plus*, 33, DRAST, Ministère de l'Équipement, Paris.

Lefèvre, C. (1993), *Collectivités locales et gouvernement des aires métropolitaines*, Rapport pour le groupe de prospective de la DATAR "Territoires et Institutions", Datar, Paris.

Lefèvre, C. (1992), "Le gouvernement des métropoles américaines: l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992)", *Politiques et Management Public*, 10, 4, pp 27-53.

Padioleau, J.G. (1992), "L'action publique urbaine moderniste", *Politiques et Management Public*,

Sharpe, L.J. (1995), *The Government of World Cities: the future of the metro model*, Wiley, Londres.

Stein, J. (ed), *Growth Management: the planning challenge of the 1990's*, Sage, Londres.

Stone, C. (1993), "urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach", *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, pp 1-28.

Toonen, T. (1996), "Provinces versus urban centres", Department of Public Administration, Leiden University, non publié.

Van den Berg, L. et al. (1994), *Governing Metropolitan regions*, Avebury, Aldershot, Royaume Uni.

Wood, R. (1958), "Metropolitan government, 1975: An extrapolation of trends. The new metropolis: Green belts, grass roots or Gargantua?¹", *American Political Science Review*, pp 108-122.

Intervention commune de Michel Conan (CSTB) et de Jean-Marie Gueuret (Agence d'Urbanisme de Dunkerque) :

Ce texte est consacré à la présentation de quelques aspects de la transformation de la gouvernance qui est en cours, en la situant dans une perspective historique proche'. Nous voulons montrer que la transformation du rôle et de la pratique de la citoyenneté sont au coeur même du processus de transition entre les deux régimes politiques urbains en cause.

PRÉAMBULE THÉORIQUE

L'agglomération de Dunkerque² invite la métaphore de l'éclatement. La géographie avec son territoire coupé de canaux de voies de transport et de zones industrielles ou portuaires, l'histoire puis la destruction jusqu'à la crise industrielle des années 70, la politique avec le morcellement communal de l'agglomération et la fusion inachevée de la commune de Dunkerque et les séparations sociales et politiques que cela a maintenu, et notamment les poches d'extrême pauvreté qui s'y sont constituées fournissent autant d'occasions justifiées de parler d'éclatement ; et l'on ne s'étonne pas qu'une unité politique y ait été recherchée pour créer les conditions d'une solidarité nouvelle. Il s'agit pour nous de comprendre dans quelles conditions peut émerger une capacité à gouverner dans une agglomération urbaine où règne la diversité et la complexité des pouvoirs. Dunkerque fournit donc matière à réflexion par ses particularités mêmes. La généralité qu'on peut attendre de cette analyse est d'ordre théorique et non factuel.

On peut observer le passage à Dunkerque d'une tentative d'établissement d'un régime de croissance industrielle à partir de l'expérience de Grande Synthe, disons au tournant des années 60 à 70, à la mise en place progressive d'un régime de développement social à l'heure actuelle. Chacun de ces régimes est caractérisé par l'existence de multiples réseaux informels disposant de ressources institutionnelles. L'action collective est

¹ Cette communication conjugue les apports d'information et d'analyse de Jean-Marie Gueuret, responsable du contrat d'agglomération de la CUD, et les interprétations de Michel Conan, chercheur au CSTB. Elle présente un essai de dialogue. Les thèses avancées sont destinées à évoluer.

² Une réflexion approfondie sur la planification à Dunkerque vient de faire l'objet d'un rapport de Marion Segaud et Olivier Ratouis pour le Plan Urbain : *Dunkerque : un rapport exemplaire entre agglomération et État ?* Institut des Mers du Nord, Université du littoral, 21 quai de la Citadelle, 59140 Dunkerque, Plan Urbain/MATET/MENESRIP, 1996.

régulée par l'interaction entre ces réseaux. Les conflits d'intérêt n'empêchent pas que la coopération durable entre des intérêts différents permettent de conduire efficacement des actions. Cette coopération résulte de relations établies dans les réseaux fondées durablement sur la confiance mutuelle, la solidarité et la loyauté. Les membres de ces réseaux, que ce soit des personnes ou des organisations apprennent à coopérer en reconnaissant leur dépendance mutuelle. Un tel processus s'accomplit de façon lente et toujours imparfaite, inachevée. Le marché, la puissance dure à la position sociale ou économique, l'autorité de commandement sont autant de formes de pouvoir qui coexistent et sont inégalement partagées par les membres de ces réseaux. Mais alors que ces pouvoirs se confrontent de manière aléatoire au gré des conjonctures, leur coordination repose sur un **pouvoir d'assemblage** des conditions de coproduction de biens collectifs ou publics. La conduite d'une politique en ce sens a trait beaucoup plus à la création des conditions de production de bénéfices collectifs qu'à celle de leur distribution. La recherche a donc pour objet de comprendre comment sont produites les relations de coopération en réseau, et surtout comment elles sont établies dans la durée et préservées. Il ne s'agit pas de concevoir la politique comme le résultat de coalition entre des groupes caractérisés par leurs préférences, mais de s'interroger sur les conditions de formation de ces préférences. Ceci s'applique évidemment en particulier aux choix exercés par les électeurs, mais aussi à ceux exercés par les élus, par les responsables et les agents des services publics, par les associations, par les acteurs économiques.

LE REGIME INDUSTRIEL

L'agglomération de Dunkerque comporte sur sa frange littorale qui est la plus urbaine, 18 communes, et une quarantaine de communes dans sa frange rurale.

Dans les années 60 la question de son développement est posée par le choix de la sidérurgie sur l'eau et de l'implantation d'Usinor. Cette décision prise au niveau international et au niveau étatique résulte d'une volonté claire et délibérée du pouvoir économique, mais aussi de la volonté de l'Etat d'accompagner le pouvoir économique au-dessus des autorités locales et quelque soit la réaction des élus locaux, et donc de la population locale.

Le début des années 70 a vu le début de la mobilisation locale non pas pour contredire ou pour s'opposer au développement industriel qui lui est imposé, mais pour reconsidérer la ville et pour faire en sorte que la ville accompagne le développement industriel. Les élus locaux concernés étaient répartis dans une soixantaine de petites communes. A la fin des années 60, c'est là un élément symbolique important, la ville de Dunkerque ne comptait que 25.000 habitants. Ainsi une ville centre de 25.000 habitants devait faire face, avec l'ensemble de son agglomération dispersée en « chapelles », en communes, en quartiers, à un bouleversement qui, selon les prévisions de l'époque, devait entraîner le doublement voire le triplement de la population. En effet, en même temps qu'Usinor s'installait, l'Etat réinvestissait le port de Dunkerque en créant un nouvel avant-port qui allait permettre l'accès facile aux bateaux de grands tonnages et donc l'arrivée de nouvelles industries.

Face à cette situation les élus locaux ont revendiqué de façon très claire leur pouvoir et ont fait en sorte que ce soit eux qui coordonnent les conséquences du développement économique.

Une double tentative de regroupement ou d'organisation des collectivités locales constitue le premier élément de cette revendication. La première tentative fut effectuée par la ville centre dont la majorité à l'époque était à droite, par un regroupement de communes entourant la ville centre. Donc Dunkerque en s'adjoignant Malo, Rosendael, et Petite Synthe devint à ce moment-là une ville de 70.000 habitants. Parallèlement et d'une certaine façon pour contrer cette organisation qui s'appelait à l'époque le « grand Dunkerque », profitant de la nouvelle législation sur la création des communautés urbaines, se met en place une communauté urbaine volontaire qui regroupe 18 communes dont la ville centre, dont toutes les communes de banlieue et de frange qui étaient en majorité socialistes. Elle se mit en place en 1969. Son premier président fut Albert Denvers, une grande figure socialiste au plan local et national, maire de Gravelines, député, président de l'Union nationale des HLM, président du Conseil général du Nord.

La naissance d'une certaine façon de Grande Synthe constitue le deuxième élément d'établissement d'un pouvoir local. Grande Synthe sort des limbes à cette époque là. D'un village de 3.000 habitants Grande Synthe est passé à 15.000 habitants puisque, pour l'essentiel, c'est elle qui a accueilli les premières vagues des ouvriers d'Usinor venant de Lorraine ou du pays minier. Et au début des années 70, lors des élections municipales, le pouvoir municipal à Grande Synthe est pris par des syndicalistes CFDT d'Usinor. Prise de pouvoir qui aura une importance tout à fait capitale par la suite.

Le troisième élément intervient dans le même temps. La communauté urbaine, en accord avec l'Etat, met en place un « livre blanc » préalable à l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, en s'interrogeant sur les orientations d'aménagement du territoire qui permettraient de faire face aux conséquences urbaines de l'implantation d'Usinor. Déjà les orientations prises par la communauté urbaine en matière d'aménagement urbain manifestent la volonté d'un primat de la ville, du pouvoir local par rapport au pouvoir économique.

Trois options d'aménagement du territoire étaient possibles. Une première option possible était celle de la ville nouvelle. A l'époque, Paris et Lille commençaient à mettre en place leurs villes nouvelles. Elle était possible loin du territoire urbain complètement dans la nature, à une vingtaine de kilomètres au sud de Dunkerque. Deuxième possibilité : la dispersion complète dans le monde rural, donc la ville à la campagne. La troisième possibilité confortait l'agglomération puisqu'à partir du tissu urbain relativement éclaté déjà à l'époque, éclaté parce que construit à partir des centres de 18 communes urbaines. Il s'agissait de produire une agglomération qu'accompagnait une croissance maîtrisée et marginale des bourgs et des villages. C'est cette troisième option qui a été prise non seulement pour des raisons de vie urbaine, mais essentiellement pour deux raisons. La première raison tenait à la volonté de constituer le pouvoir local. La communauté urbaine trouvait un enjeu dans la maîtrise de son développement urbain. Le choix d'une ville nouvelle eut renforcé le pouvoir de l'Etat.

La diffusion dans la campagne conduisait à néant, à l'incapacité de se constituer collectivement sur ce type de projet. La deuxième raison relève de la logique des finances. Il est clair que c'était dans les communes urbaines que la taxe professionnelle était disponible et que gérer une ville nouvelle à 20 km sans obtenir les fruits fiscaux du travail sur le littoral rendait impossible l'équipement et la maîtrise de la ville.

La création de l'Agence d'Urbanisme comme outil conjoint de l'Etat, de la communauté urbaine mais aussi des 40 communes rurales constitue le quatrième élément marquant de la période. Le schéma directeur qu'elle a préparé n'était pas simplement le programme de la communauté urbaine, mais aussi le résultat d'un compromis élaboré avec l'ensemble des communes rurales. Evidemment cela correspondait à l'intérêt des maires ruraux que de ne pas voir tout d'un coup changer le type de population qui les avait élus, remettant en cause par là éventuellement leur pouvoir et leur place dans le système démocratique.

Cette période industrielle fut marquée par ces quatre éléments. A propos du schéma directeur, il convient d'insister non plus sur son contenu mais sur sa méthode. L'élaboration du schéma directeur avait commencé par la préparation d'un livre blanc. Rien d'étonnant à cela, si ce n'est que le livre blanc pendant deux ans fut l'objet de conférences, de groupes de travail, de présentation dans les différents groupes professionnels, syndicaux, associatifs, de populations, de groupes religieux. Systématiquement les réseaux associatifs, socio-économiques, dans leur ensemble ont été confrontés aux questions essentielles qui se préparaient et auxquelles a répondu le schéma directeur. De plus la commission locale d'aménagement et d'urbanisme qui était appelée à définir puis à gérer ou à définir le schéma directeur est devenue quasiment l'institution où très régulièrement se retrouvaient pour apprécier les problèmes de l'ensemble de l'agglomération, tous les partenaires de l'aménagement qu'il s'agisse de l'Etat, du département, des services de l'Etat local, de la communauté urbaine ou des communes rurales des pouvoirs économiques. L'essentiel du travail pendant cette période industrielle a porté sur le choix du développement urbain et de l'équipement du territoire. Cette période a vu des investissements extrêmement importants en matière urbaine, mais aussi en matière de production d'équipements, de services publics. Un seul exemple suffira, celui de l'éducation : en 1960-1970, le Nord était le dernier département de la France pour le niveau d'éducation, et dans le Nord, Dunkerque tenait la lanterne rouge. L'équipement scolaire reflétait la place « culturelle » appréciée par ce type d'indicateur. La communauté urbaine a permis un investissement extrêmement important depuis la maternelle jusqu'au lycée.

Il ne suffit pas de s'en tenir à la transformation des rapports entre les institutions politiques pour comprendre la dynamique collective qui se met en oeuvre. La transformation de l'organisation politiques se conjugue avec l'arrivée du pouvoir syndical à Grande Synthe. Quelle place occupe ce pouvoir syndical? Comment s'organise-t-il? Que produit-il? Chacune de ces questions exige une réponse circonstanciée. Sur la Gauche de l'organisation politique, le pouvoir à Dunkerque résulte d'une alliance, et même d'un compromis élaboré entre le syndicalisme CFDT de la sidérurgie arrivé de Lorraine et la vieille SFIO, une SFIO spécifique au Nord, celle du Guésdisme. Cette SFIO repose sur des réseaux forts de type familial, affectivement très

attachés les uns aux autres, avec le risque de détournement de cet attachement. A telle enseigne que de l'extérieur on appelle clientélisme cette économie politique fondée sur le modèle familial. Il faut en comprendre l'efficacité interne. Elle a donné à ces réseaux du Nord la capacité de faire face à l'extérieur quoiqu'il arrive et quels que soient les débats internes. Mais il faut moduler ce dernier aspect de l'analyse. Il ne s'agit peut-être pas simplement d'une tradition spécifique à ce mouvement politique, c'est peut-être aussi un aspect propre aux mentalités du dunkerquois. Celui-ci n'existe en effet, depuis Louis XIV que parce que, face à des événements extérieurs qui s'abattaient sur la tête de ces habitants et qui remettaient complètement en cause leur existence, à chaque fois ceux-ci ont su, soit revendiquer, soit se positionner vis à vis de l'Etat pour obtenir un effort de solidarité nationale pour permettre leur survie et leur développement. La reconstruction après la seconde guerre mondiale en a laissé des traces dans les mémoires contemporaines.

La fin d'un régime urbain

Selon la loi d'airain proposée par Stone à la suite de son étude d'Atlanta (1993) « *afin d'être viable une coalition gouvernante doit être en mesure de mobiliser des ressources à l'échelle de son programme d'action.* » Cela explique sans doute que les régimes urbains conservateurs d'un statu quo soient si fréquents, car ils sont ceux qui exigent le moins de ressources. On peut aussi remarquer que même si les ressources viennent à manquer un régime peut se maintenir tant que dure la confiance mutuelle qui scelle l'union dans les réseaux qui le constitue. Cela conduit à une constance dans la définition des agenda politiques, et notamment au refus de poser des problèmes nouveaux, et à traiter les questions qui se posent selon des démarches types et en fonction de solutions types qui ont fait l'objet d'accords passés dans le réseau. Les régimes urbains peuvent survivre longtemps aux conditions qui les ont rendu viables.

Pourtant un régime urbain est fortement dépendant de son environnement et des transformations historiques qui s'y produisent pour plusieurs raisons. Les ressources économiques et les ressources institutionnelles dont il dispose dépendent largement de décisions ou de transformations qui lui sont étrangères. Ces transformations peuvent affecter les intérêts et les conditions d'existence des acteurs et des habitants. Elles peuvent entrer en contradiction avec les choix d'orientation dont est porteur le régime urbain. On comprend donc qu'un régime urbain stable puisse être mis en crise de façon progressive sans qu'il s'effondre mécaniquement, cédant la place par quelque mécanisme d'ajustement à un nouveau régime. On observe d'ailleurs dans l'agglomération dunkerquoise un phénomène qui retarde la disparition du régime de croissance industrielle très au-delà de la fin de cette croissance. En effet les transformations de la politique nationale au cours des années 70 avec les possibilités de création de communauté urbaine, puis la mise en place de la politique de DSQ ont été utilisées par le régime dominant dans l'agglomération pour tenter d'introduire un agenda de développement social. Mais sa mise en oeuvre à Grande-Synthe ne s'est accompagnée ni d'une transformation des réseaux en place, ni d'une transformation des conditions de formation des préférences dans ces réseaux. Par contre elle a permis que

se forgent des cultures d'action nouvelle qui cherchaient à s'exprimer avant même l'élection de M. Delebarre.

Il faudrait étudier de façon précise toute cette période de transition entre le régime de croissance industrielle et le régime de développement social, de 1975 à 1988 ; depuis le ralentissement des financements d'investissement par l'Etat jusqu'à la mise en préparation du Livre blanc. J'avancerai l'hypothèse que les transformations de l'environnement économique et de l'environnement politique ont fait s'aggraver les tensions internes et les effets de contradictions sociales issues du régime de croissance industrielle dunkerquois, mais qu'il n'y a pas de relation nécessaire entre ces contradictions et la mise en place d'un nouveau régime de gouvernance urbaine. Aussi, bien que l'élection du maire de Dunkerque en 1989 ne soit pas l'origine absolue des transformations de la gouvernance dont on trouvera de nombreuses sources en terme de définition des objets et des savoir-faire dans des actions conduites à Grande-Synthe, elle est décisive car elle institue un pouvoir d'assemblage des conditions de coproduction des biens collectifs à l'échelle de l'agglomération. On pourrait être tenté d'ailleurs de voir dans cette élection le point de départ véritable de création de ce pouvoir d'assemblage de la coproduction. Ce serait oublier qu'il n'y a pas d'exercice du pouvoir sans un minimum d'appareil et de technicité dans son usage. Or cet appareil et cette technicité ne sont pas mis en place instantanément et ils n'ont pu exister que parce qu'ils pouvaient capitaliser à partir d'expériences récentes certaines locales, d'autres non. Les principales actions qui ont contribué à l'assemblage progressif des capacités de coproduction des biens publics dans l'agglomération, seront présentées ci-après, en décrivant le DSQ de Grande Synthe, celui des quartiers sud à Dunkerque et le premier contrat d'agglomération.

LA CONDUITE DES DSQ DE GRANDE-SYNTHE ET DUNKERQUE, ET LE PREMIER CONTRAT D'AGGLOMÉRATION

Le DSQ de Grande Synthe

Il est difficile de décrire le type d'organisation, le type de démocratie qui s'est mis en place à Grande Synthe, même quand on l'a vécu de l'intérieur. Avec la distance du temps on pourrait le qualifier de modèle de démocratie revendicative, à l'opposé d'un modèle de cogestion, alors même que le pouvoir local développe de façon extrêmement importante les modes d'association, de participation, et de formation des habitants. En effet, il prend appui sur la capacité revendicative de la population. Mais une fois obtenue cette capacité revendicative, il encourage son expression, il l'accompagne, il en prend la tête pour obtenir satisfaction de l'Etat, puis il fait tout pour qu'elle cesse. Un exemple en donnera une idée plus concrète. Grande Synthe, et l'ouest de l'agglomération dunkerquois, n'avait quasiment pas d'équipements sanitaires. Il y avait un hôpital central. Mais il fallait une heure pour y parvenir, presque autant que pour parvenir à celui de Lille. Un grand mouvement revendicatif grand-synthois s'engagea pour obtenir la création d'une polyclinique ; la municipalité s'appuya sur ce mouvement revendicatif et finalement quand l'accord administratif de création de la polyclinique fut

obtenu, la municipalité prit les choses en mains et adopta un mode de gestion classique, à caractère privé, même s'il est associatif. Dans cette représentation du pouvoir, l' élu incarne la revendication populaire. La population a la parole, elle peut s'exprimer et manifester contre l'extérieur, mais seul l' élu qui la représente peut agir, et la participation s'arrête au moment où il commence à élaborer les solutions. D'une certaine façon c'est un pouvoir technocratique et autoritaire qui accompagne beaucoup de modalités de participation et d'écoute dont il se sert face à l'Etat. C'est la conjonction du réseau des hommes politiques locaux et d'un réseau d'acteurs suscités par la démocratie revendicative de Grande Synthe qui caractérise le régime de croissance industriel de l'agglomération.

Dans cette logique-là et pour accompagner la crise industrielle se développe dès 1975, au lendemain de l'approbation du schéma directeur, avec Habitat et Vie Sociale dans Grande Synthe, un travail de réhabilitation de logement. Après analyse et critique, ce travail débouchera en 1982, lorsque la Gauche sera devenue majoritaire, sur le Développement Social des Quartiers. Le maire de Grande Synthe, René Carême, a été directement associé à l'élaboration de cette politique au plan national. Il en a été un partenaire extrêmement important. Il parlait de quelques principes fondamentaux: on traite tout ensemble, il n'y a pas un seul problème qui soit évacué, tous les problèmes doivent être abordés avec toutes les personnes concernées, c'est à dire en particulier avec ceux qui les vivent, mais avec une limite claire au moment de la décision. Alors, il n'y a plus personne d'autre que l' élu qui soit acteur.

Enfin à partir de 1982, à Grande Synthe on a tenté de créer des transversalités à l'intérieur de la commune. Ce travail débute dans des quartiers prioritaires. Mais il sort très vite de cette logique de quartier pour devenir une politique municipale conduite sur l'ensemble de la commune. Ce passage est extrêmement important. On peut dire que le développement social des quartiers est devenu municipal, et que l'organisation municipale s'est mise progressivement à jour en s'appuyant désormais sur les modes de réflexion et les expérimentations élaborés dans le développement social des quartiers.

Cette période DSQ a permis une restructuration urbaine, un développement associatif et des expérimentations sociales multiples.

Le DSQ de Dunkerque

On peut en contrepoint situer le développement social des quartiers à Dunkerque.

En 1989 Michel Delebarre fut élu maire de Dunkerque. L'une de ses premières décisions fut d'implanter la démarche de développement social des quartiers dans les quartiers sud de Dunkerque donc dans les quartiers les plus éclatés, les plus éloignés non pas physiquement mais socialement de l'ensemble de Dunkerque. Cette démarche a donné lieu à une série de programmes d'actions innovantes tant sur le plan urbain que social et culturel. Toutefois, de façon délibérée, l'essentiel de l'effort a porté sur les changements structurels. Ainsi le développement social des quartiers fut l'occasion de tenter avec les gens un certain nombre de modes d'action et en particulier de

restructuration démocratique de la vie de quartier et, si cela s'avérait pertinent, de les étendre à l'ensemble de la ville. L'expérimentation faite dans les quartiers sud dans le cadre du développement social des quartiers a fourni des modèles qui ensuite ont été étendus dans l'ensemble des quartiers de la ville. Cette action se situe dans le contexte du contrat de ville.

Le changement de contexte

Entre 1982 et 1990, moment du premier contrat de ville, la crise économique avait touché Dunkerque. Les capacités de développement économique de Dunkerque avaient jusqu'alors été exogènes. La crise n'a commencé à être perçue à Dunkerque qu'à partir du moment où tous les partenaires ont commencé à comprendre qu'ils ne pouvaient plus compter sur l'extérieur pour pouvoir faire face à son développement économique, et qu'il fallait qu'ils s'organisent pour faire face à la situation. L'arrêt des Chantiers de France est le symbole du bouleversement de Dunkerque en matière industrielle. Mais la crise la plus profonde a été provoquée par le passage d'Usinor, devenu Sollac, de 12.000 à 4.000 salariés environ. Il s'agit non seulement de licenciement, de suppression d'emplois pure et simple, mais aussi d'un bouleversement complet des processus de production, qui ont entraîné un bouleversement aussi complet de l'attitude et du travail ouvrier à l'intérieur de l'usine. Pour faire image, au risque de la caricature, l'ouvrier d'Usinor est passé du col bleu à la blouse blanche. Ce n'est pas tout à fait vrai mais il y a beaucoup de procédés qui jusqu'alors étaient mécaniques et manuels qui sont devenus progressivement complètement automatiques. On a assisté à une révolution culturelle interne à Usinor qui est extrêmement importante et qui est l'objet de la crise.

D'autre part, alors que dans la période industrielle on avait assisté à un face à face entre les élus locaux de la communauté et le pouvoir industriel (la présidence de la Chambre de Commerce était assurée par les représentants de la grande industrie), dans les années 80 les chefs d'entreprises moins importantes prennent de plus en plus de pouvoir. La Chambre de Commerce est présidée jusqu'en 90 par un ancien directeur d'Usinor, entouré de patrons locaux. Se mettent en place des instruments de réflexion, de négociation et d'action commune entre la communauté urbaine (majorité de gauche), la ville de Dunkerque (majorité de droite) et la Chambre de Commerce. Ensuite c'est un patron d'entreprise de travaux publics dunkerquois qui est élu président de la Chambre de Commerce et qui symbolise la poursuite de ce mouvement.

Le projet universitaire qui a commencé à naître pendant cette période est une bonne illustration de cette évolution. Il s'inscrit dans le prolongement de l'effort d'équipements et de constitution du service public de l'éducation fait par la communauté urbaine. Il en constitue le terme. Il ne s'agissait pas seulement de permettre aux dunkerquois pauvres qui ne pouvaient pas aller à Lille d'accéder à l'université. Il s'agissait de créer un milieu intellectuel, de recherche et de réflexion, de réunir des capacités et des compétences dont on commençait à avoir besoin localement. Si le projet universitaire a été mené jusqu'à son terme c'est certes parce qu'à un moment donné le pouvoir politique en a pris la décision, grâce aux interventions directes de Michel Delebarre, et que le problème du développement universitaire était devenu un

enjeu national, mais aussi parce qu'il y a eu convergence et appui constant de 1984 à 1992 de la Gauche et de la Droite et du pouvoir économique, et qu'à chaque fois, pendant huit ans, quel que soit le pouvoir en place, c'est d'une façon commune que le dunkerquois a agi pour progressivement forcer l'Etat à venir créer une université.

Le premier contrat d'agglomération

La préparation du premier contrat d'agglomération, en 1990-1991, a fait suite à un nouveau livre blanc, et à un nouveau schéma directeur. Michel Delebarre, Ministre de la Ville, ayant lancé l'expérimentation des contrats de ville a donné à Dunkerque la capacité de passer contrat avec l'ensemble des partenaires non seulement sur les enjeux du développement social, mais sur l'ensemble des enjeux de développement. C'est André Demarthe, nouveau maire de Grande Synthe, qui a conduit l'élaboration de ce contrat. D'une certaine façon, les DSQ de Grande Synthe et de Dunkerque étaient déjà acquis. Après le livre blanc et le schéma directeur, Dunkerque, l'ensemble des partenaires dunkerquois s'est reconstitué, s'est remobilisé autour d'une douzaine d'études allant de la position internationale de Dunkerque jusqu'aux problèmes sanitaires et sociaux en passant par le développement culturel. L'ensemble des problèmes de la ville a été balayé par cette série d'études qui ont permis de créer le consensus nécessaire ou l'identification par les partenaires eux-mêmes de ce qu'il y avait à faire. Cela s'est traduit par l'établissement et la signature en 1992, d'un contrat d'agglomération qui identifiait 79 programmes qui vont de l'économie à l'aménagement urbain en passant par l'université et le développement social, et assurait un engagement financier de la part de l'Etat, de l'Europe, de la région, et de l'ensemble des partenaires locaux sur leur mise en place.

La production de ce contrat de ville qu'à Dunkerque on appelle contrat d'agglomération a été importante. Il aura permis d'utiliser effectivement plus de 100% des financements initialement prévus. Pour n'en rester cependant qu'au mode de gouvernance urbaine, ce contrat aura permis de conclure une dizaine de chartes et de créer une quinzaine d'outils nouveaux. Une charte ou un schéma résulte du rassemblement des partenaires concernés par le champ en question qui pilotent un processus d'étude interne et externe pour identifier les problèmes et les mettre en perspective. Il ne s'agit pas d'abord d'établir un programme d'action, mais d'identifier des règles du jeu entre les partenaires. Huit schémas furent produits, ce qui veut dire huit constitutions de groupes, huit types d'études, huit processus de réflexion et de concertation : le schéma d'environnement industriel, le schéma de développement portuaire qui s'est traduit ensuite par un contrat particulier, le projet urbain qui se traduit ensuite en projets de territoire, le schéma de développement touristique, le plan des chemins verts, le schéma de développement universitaire, la charte commerciale.

Par ailleurs, le contrat avait prévu la mise en place de dix-huit outils de travail collectif. Il y en a eu quinze de créés : concernant le développement économique, Dunkerque Promotion, le fonds de péréquation de la taxe professionnelle, la maison du développement économique, les services communs aux entreprises, le centre logistique d'Eurofret, en matière de formation, l'université, en matière de culture, la scène

nationale, en matière de développement urbain ; un observatoire, un site expérimental de promotion de la santé, une école de travailleurs sociaux, une MOUS (maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale pour les logements des plus démunis), la création d'une société d'économie mixte d'aménagement local, la création du S3PI qui concerne l'environnement et la lutte contre la pollution, la création d'un centre de recherche en environnement industriel et enfin un centre d'innovation à destination du tourisme. Chaque outil est soutenu par un réseau partenarial et, en même temps, fait vivre celui-ci. La réalisation de ces chartes et la création de ces outils représentent un tiers environ des 79 programmes primitifs du contrat.

La mise en place des maisons de quartier

Aussitôt élu, en 1989, le maire actuel M. Delebarre, a souhaité que le Développement Social des Quartiers ne soit pas seulement une action de remise à niveau des conditions de vie dans des quartiers déshérités, mais plus largement qu'il soit aussi l'amorce d'une transformation de l'action municipale dans toute la ville. L'action dans les quartiers défavorisés ne devait pas en accentuer la spécificité mais au contraire préfigurer une nouvelle forme d'intégration urbaine de tous les citoyens, et en fait impulser une nouvelle citoyenneté dans toute la commune. C'est pourquoi, bien qu'il y ait cinq quartiers DSQ, il n'y a qu'une seule équipe de projet et qu'elle rayonne au-delà de ces quartiers. La conduite du changement a été faite en introduisant des modifications à la marge du dispositif municipal tel qu'il existait. Elles sont plus importantes que leur visibilité ne le laisserait croire. Pour conduire les actions de développement social, le chef de projet a bénéficié d'un appui constant du maire et du soutien actif du secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints. Lui-même et les membres de son équipe ont été associés de façon systématique à un certain nombre d'instances de pilotage du changement dans la municipalité. Une succession de transformations de l'organisation du travail des acteurs locaux, et en particulier de l'ensemble des perspectives d'action du personnel municipal a été mise en place. Elle s'appuie fondamentalement sur la conduite de projets, faisant de celle-ci le moteur de toutes les autres transformations. L'idée de projet est au coeur de toutes les actions de Développement Social des Quartiers, et de beaucoup d'autres actions publiques des années 80. Mais alors que l'on comptait sur leurs valeurs d'exemples pour permettre aux grands services publics d'y apprendre de nouveaux savoir-faire et de se transformer, rien de tel ne s'est produit. Aucun des grands organismes intervenant dans des quartiers de DSQ au titre de l'action sociale, du logement, de la santé, de l'action culturelle ou de la sécurité ne s'est modifié profondément après quelques années d'expérience. Les transformations en cours des services municipaux à Dunkerque sont donc particulièrement intéressantes. Elles procèdent plutôt d'un processus d'appropriation des nouveaux savoir-faire que d'un processus d'apprentissage, des agents du service municipal de plus en plus nombreux étant amenés à conduire des projets dans divers domaines d'action publique (santé, sécurité, service social, action culturelle par exemple). Cette pratique de la préparation et de la mise en oeuvre de projets par des groupes d'agents de provenance diverses (exemple: les groupes de service public dans les parties de ville) a permis le développement de nouvelles cultures de service public, pour dire les mêmes choses autrement de la citoyenneté des agents de service public.

Mais on laisserait échapper l'essentiel de cette stratégie de développement social si l'on n'accordait pas une grande attention à la tentative de création d'une démocratie de quartier qui cherche à transformer à la fois la conception qu'ont les habitants de la citoyenneté et de leur rôle politique, l'organisation des rapports entre organismes associatifs et services municipaux qui contribuent à la coproduction de la sécurité, de l'accès aux loisirs et à la culture dans des quartiers résidentiels, et du rôle des élus locaux dans le quartier vis-à-vis des habitants et des services municipaux. Il faut insister fortement sur le fait que le processus de développement social que l'on observe n'est pas simplement l'effet d'une transformation des modes d'intervention des agents de service public mais beaucoup plus profondément l'effet d'une dynamique de transformation conjointe du citoyen, du politique et des moyens et modes d'action collective.

La conduite de projets constitue le moteur qui enchaîne des transformations les unes les autres, car elle se déploie sur fond de transformation institutionnelle et organisationnelle. D'une part la mairie redistribue les responsabilités entre le centre et des grandes zones résidentielles, d'autre part elle incite les centres sociaux à se transformer en organismes de soutien aux initiatives des habitants.

La commune de Dunkerque avait été formée entre 1972 et 1976 par la fusion de la commune centre avec trois autres communes qui avaient conservé leur mairie annexe, Malo-les-Bains, Rosendael et Petite-Synthe. Tous les services ou presque avaient été centralisés à l'hôtel de ville de Dunkerque.

Ceux-ci administraient notamment l'action sociale et exerçaient donc une tutelle des centres sociaux. Il n'y avait donc pas de liaison entre la mairie annexe qui assurait un service d'état civil et eux qui offraient des activités d'aide sociale ou de loisir en fonction des compétences particulières de leurs animateurs.

Dans un premier temps des transformations du rôle de la mairie annexe puis du centre social ont été engagées dans les quartiers sud qui regroupent les trois quartiers en DSQ de la ville de Dunkerque. Une extension de cette démarche aux autres parties de la commune de Dunkerque a été engagée à partir de ces premières expériences, et elle a connu une accélération institutionnelle importante après la réélection de M. Delebarre en 1995. Il serait trop long d'en retracer l'historique. On soulignera simplement que ce mouvement est déclenché en chaque lieu par la volonté du maire et à un moment qu'il a choisi, mais que l'orientation de l'action et son ampleur dépendent fondamentalement des interactions entre les habitants, les associations et des agents du service municipal. La légitimité des actions entreprises étant assurée par le relais politique original que les conseils communaux en mairie annexe assurent entre la population et les acteurs du quartier et le conseil municipal.

Les mairies de quartier, dans un premier temps, ont abrité un plus grand nombre de services, outre l'Etat civil qui y était déjà: la police municipale, les régies techniques d'entretien des bâtiments communaux, l'environnement. Plus récemment, en 1994, des personnels du CCAS s'y sont joints. Mais la création d'un conseil de quartier pour les quartiers DSQ du sud de la ville qui sont enclavés et coupés les uns des autres et dont

les habitants n'ont aucunement le sentiment d'appartenir à une entité des quartiers sud (d'ailleurs sans nom), n'avaient que peu de chances de réussite. Depuis un an l'autorité municipale a décidé de stimuler une apparition de la vie démocratique dans les quartiers DSQ à partir d'une transformation des centres sociaux en centres de quartier. Leur gestion par une association para-municipale présidée par un adjoint échappait en fait à la municipalité. Leur transformation en maison de quartier était inscrite dès l'origine dans le programme municipal du maire, mais il a fallu quatre ans pour donner un contenu précis à cette idée. Ces centres sociaux rendaient des services à une population relativement captive (personnes âgées, femmes se sentant enfermées dans le quartier, enfants d'âge scolaire) mais les populations confrontées aux plus grandes difficultés s'en sentaient exclues (jeunes en fin de parcours scolaire, chômeurs de longue durée, RMistes...). Il fut décidé d'y faire venir ces « exclus », d'en faire un lieu où émerge la parole des habitants et où chacun peut venir proposer et réaliser un projet en dépit de ses difficultés personnelles. Chaque centre social a été transformé en maison de quartier. Les centres sociaux ont vocation à devenir les « chefs de projet » de l'ensemble de la conduite des projets proposés par les habitants.

Cela fait émerger quelques porteurs de projet mais aussi des « figures » de la population résidentielle, et donne la possibilité à des personnes habitant dans le quartier de s'exprimer en public. Du même coup il y a parmi elles des gens qui s'intéressent aux conseils de quartier. La vie municipale du quartier trouve ainsi ses forces vives parmi les habitants qui se révèlent capables de conduire des initiatives ou de prendre des positions dans les maisons de quartier. Aujourd'hui, il apparaît que les mairies de quartier ne disposent pas encore d'un personnel ayant toutes les compétences nécessaires. Elles en sont à des stades de développement différent du fait même des différences entre les parties de ville qu'elles administrent. Elles rassemblent des personnes sous la direction d'un directeur de mairie de quartier qui dispose d'un budget propre lui permettant de conduire des projets, ainsi que des services déconcentrés de la municipalité n'intervenant que dans cette partie de la ville (police municipale, CCAS par exemple). C'est donc à la fois un espace de coordination horizontale des services municipaux, d'impulsion de projets, de soutien aux habitants et de construction de la légitimité politique. En effet le conseil communal qui est composé de personnes vivant ou travaillant dans le quartier désignées par les composantes politiques du conseil municipal au prorata de leur importance dans ce dernier, et présidé par un adjoint au maire, constitue une instance de réflexion qui dispose de ses propres commissions de travail sur le quartier : environnement et cadre de vie, travaux dans les écoles, fêtes d'animation, révision du POS, fonds de participation des habitants. Il est assisté d'un conseil communal d'enfants. Enfin il faut signaler l'existence depuis septembre 1992 de groupes de service public qui se réunissent un jour tous les deux mois, élargissant le cadre des concertations internes aux services municipaux aux assistantes sociales, agents de l'ANPE, directeurs d'école, facteurs des Postes, à des représentants de la justice.

Les transformations des capacités d'initiative et des rapports sociaux sont lentes et pourtant quelque chose de profond s'est sans doute déjà produit dans le quartier du Carré de la Vieille, l'un des quartiers DSQ où en 91-92 l'apathie régnait dans une

population dont 40% des actifs étaient au chômage. Ce pourcentage ne s'est pas amélioré tout au contraire mais des activités nouvelles se sont développées dans le centre social (transformé depuis en maison de quartier) : un atelier de travail d'urbanisme, deux journaux de quartier (jeunes et adultes), des associations se sont créées. On peut observer un développement de l'attention pour la vie du quartier, de la convivialité dans le centre social, des signes de solidarité entre les habitants, d'altruisme vis-à-vis de zones déshéritées en Mauritanie, et une participation électorale accrue en même temps qu'un recul considérable du Front National aux élections municipales.

LE CONTRAT DE VILLE ET LE DEUXIÈME CONTRAT D'AGGLOMÉRATION

Le deuxième contrat d'agglomération

Le deuxième contrat se distingue du précédent. Le retrait de l'Etat dans la contractualisation globale constitue une première caractéristique. L'Etat ne se retire pas complètement d'un certain nombre d'enjeux. Le contrat de ville s'est réduit aux seuls enjeux du développement social urbain. Même si l'Etat a signé un contrat portuaire, il n'entre plus dans le système de contractualisation sur l'ensemble des enjeux du développement.

Du premier au deuxième contrat le projet d'agglomération est resté le même. Il n'y avait pas de raison de le modifier. Cependant, deux ans après le début du deuxième contrat, alors que se constituent formellement de nouvelles échelles de territoire (littoral, Eurorégion), certains acteurs (la communauté, l'Agur) éprouvent le besoin de réinvestir sur le fond pour un approfondissement du projet d'agglomération.

L'approfondissement, voire la formalisation de la citoyenneté de proximité, à Dunkerque (cf. plus haut) ou à Grande Synthe, l'exemple de l'atelier de travail urbain développé ci-après en est une illustration, s'accompagne de l'extension d'une politique du développement social, poursuivie non plus simplement à l'échelle des quartiers, ou dans telle ou telle commune, mais à l'échelle de l'agglomération. Cela constitue une troisième caractéristique. Cela fait appel à des mécanismes d'association des communes, et d'association des habitants.

L'Atelier de Travail urbain

Grande Synthe a mis en place depuis deux ou trois ans un atelier de travail urbain. Dans ce cadre, on tente de faire travailler ensemble élus, techniciens, habitants sur un pied d'égalité afin qu'ils assurent progressivement leur formation réciproque et que chacun reconnaisse les compétences de l'autre. Ainsi l'habitant lui-même reconnaît sa propre compétence et d'une certaine façon la fortifie mais ne l'excède pas. Là réside la nouveauté. Elle n'est pas propre à Grande Synthe. Des relations d'échange en France, avec d'autres agglomérations européennes, voire brésiliennes, montrent aujourd'hui que l'usager ou l'habitant peut intervenir dans le travail collectif avec une compétence que le technicien et l'élu n'ont pas. Tout le problème consiste à faire en sorte qu'il produise sa

compétence de telle façon qu'elle soit utile pour la production collective et commune. Depuis deux ans, dans le cadre de l'Atelier de Travail urbain se poursuit un travail d'ajustement progressif, de transmission d'un savoir-faire technique, mais aussi de transmission d'un savoir politique dans l'organisation de la décision, dans la réflexion sur le bien collectif ou l'idée collective au-delà de l'intérêt individuel. Il permet la découverte progressive et la mise en valeur par l'usager d'une connaissance qu'il a de la ville à travers son usage, connaissance que n'ont pas les techniciens ou les élus. Il s'agit de construire un mode d'organisation qui permette que chacun contribue à la définition et à la production du bien collectif, mais chacun à sa place et avec sa compétence. En ce sens on peut parler de partenariat. Les partenaires sont équivalents, différents mais équivalents. Jusqu'à maintenant la participation des habitants n'impliquait pas ce partenariat. Elle s'exprimait plutôt sous le mode revendicatif, ou en réponse à la demande des élus et des techniciens, comme une légitimation d'un projet « on vous fait un projet, vous en discutez, vous l'approuvez ». L'Atelier de Travail urbain repose sur des principes différents. On pose ensemble un certain nombre de questions et de problèmes, puis chacun apporte sa technicité; l'usager n'a pas la même fonction que celle de l'élu. Cela s'apprend progressivement. Il est d'ailleurs question d'une charte à ce propos.

La mobilisation des échelles de territoires différentes

Cette manière de travailler dans l'atelier de travail urbain vise, de façon concrète une transformation de la citoyenneté et de son exercice. Reconnaître un rôle actif de l'habitat dans le processus de production de la ville, non seulement par l'usage qu'il en fait mais dans la conception de celle-ci à travers l'usage qu'il voudrait en avoir, c'est reconnaître que le rôle de l'élu ou celui du technicien, agent de service public, sont différents. Cela les oblige alors à redéfinir leur propre citoyenneté et à inventer de nouveaux modes d'exercice de la démocratie.

La préparation du programme d'action pour le deuxième contrat d'agglomération a donné l'occasion d'un effort de redéfinition identique dans son caractère exploratoire avec les élus et avec les techniciens des différentes communes de l'agglomération.

Il s'est agi de la répartition des rôles entre les différentes échelles de gestion du territoire, et en particulier, du rôle nouveau qu'était susceptible d'apporter l'échelle intercommunale dans des champs réputés jusqu'alors de compétences strictement communales et des exigences nouvelles d'organisation que cela impliquait.

Dans le cadre du premier contrat déjà, certains champs d'actions, l'action sociale ou la culture par exemple, qui relevaient traditionnellement des compétences communales, avaient fait l'objet d'actions intercommunales. Ainsi, par exemple, les élus ont pu expérimenter que s'il y a des choses à faire à l'échelle de la commune dans le domaine de l'accueil d'urgence en logement, cela ne suffisait pas, et qu'à l'échelle de la Communauté Urbaine, on pouvait apporter des réponses complémentaires sans pour autant remettre en cause l'action communale. Cependant, les élus des différentes communes ne s'étaient pas sentis suffisamment associés à la conduite de ces

programmes d'actions. Elle leur paraissait trop technocratique et trop centralisatrice et risquait de déclencher des réflexes de repli communal.

Le deuxième contrat capitalise sur ces premières expériences de définition collective par les élus du bien commun à l'échelle de la communauté. Il a permis la mise en place d'un programme annuel d'actions intercommunales de développement social urbain sur lequel chaque commune se prononce en début d'année. Le chef de projet et son équipe d'agglomération fait systématiquement le tour des 18 maires. Cela permet de voir les méthodes de travail évoluer d'une année sur l'autre. Ces rencontres sont l'occasion d'interrogation, réflexions communes sur l'identification d'actions à l'échelle de l'agglomération, complémentaires à celles que chaque commune mène à son échelle. Ce programme d'actions intercommunales ne dispose d'ailleurs pas d'un financement communautaire systématique pour les actions qui ne relèvent pas de la compétence de la Communauté Urbaine. Un financement conjoint des communes, abondé en partie par la Communauté Urbaine, a permis de constituer un fonds intercommunal qui sert à rétablir une certaine justice entre les communes compte tenu de leur richesse fiscale et de leur pression fiscale réciproques.

Ce groupe d'élus et de membres de leur administration réfléchit donc très concrètement depuis trois ou quatre ans à la citoyenneté, et à la définition des biens collectifs. Il apparaît ainsi que pour ce groupe, les modes de mise en oeuvre des services collectifs doivent s'entendre aux différentes échelles, depuis le voisinage de proximité jusqu'à l'échelle communale, jusqu'à l'échelle de l'agglomération, et jusqu'aux autres échelles territoriales. La planification urbaine ne consiste pas à diviser le travail, à l'organiser, et à on répartir les conséquences. Elle consiste à travailler concrètement sur le terrain avec les acteurs pour qu'ils définissent eux-mêmes ce qui relève de leur compétence, de ce qui mérite d'être traité à l'échelle de la proximité, ce qui mérite d'être traité à l'échelle intercommunale et communale.

LA CONSTRUCTION DU RÉGIME DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Essayons de dégager quelques hypothèses à valeur générale sans faire de Dunkerque un cas typique ou un modèle reproductible. Il y a une raison simple à cela : les tentatives de formation de régimes urbains à Dunkerque sont marquées par trois facteurs singuliers. Le premier est externe. Il tient à la puissance des interventions extérieures : l'Etat, les grandes industries, puis ensuite le FEDER. Le second est interne. Il résulte de la faiblesse des milieux d'affaires dunkerquois vis-à-vis des groupes industriels présents. Le troisième tient à la volonté exprimée par les élus de l'agglomération de s'unir afin de former une communauté politique capable de maîtriser sa propre croissance en se dotant avec la création de l'AGUR des compétences nécessaires. Les deux essais de régime urbain qui se sont succédés résultent de processus de construction du sens de l'intérêt collectif marqué par ces singularités. Il serait absurde d'y voir des types purs.

On peut néanmoins dégager quelques traits caractéristiques du régime urbain qui se met en place depuis quelques années. Il est orienté par la recherche d'un développement collectif intéressant toutes les couches sociales depuis les milieux d'affaires jusqu'aux

milieux les plus défavorisés. C'est pourquoi nous l'avons appelé un régime de développement social. Il repose sur la création progressive d'alliances entre des élus, des agents de services et d'organismes publics, des représentants de diverses institutions, ou même des acteurs économiques et des associations. Chacune de ces alliances rassemble un public hétérogène, de personnes qui se distinguent soit par les échelles de territoire sur lesquelles elles interviennent, soit par la nature des ressources à leur disposition, soit par le capital de compétences dont elles disposent. Ces alliances sont construites autour de zones de problèmes reconnus selon un processus progressif qui commence par une prise de conscience des acteurs impliqués, et qui se poursuit par un travail d'échange entre eux avec l'appui d'experts de l'agglomération et quelquefois d'experts extérieurs. Le plus souvent ce travail s'appuie sur des évaluations, des situations de vie des habitants, et il débouche sur la formation de groupes de travail qui scellent leur première alliance dans un document d'orientation, une charte par exemple. Un tel document sert à instituer un réseau qui est souvent plus large que le groupe de travail. Il dispose alors d'un domaine d'action dont il a la charge, d'une tutelle institutionnelle collective, et d'une instance garante du respect du document d'orientation. Ces réseaux sont autant de groupements hétérogènes qui sont **socialement légitimés** par le rattachement de certains de leurs membres à des institutions publiques. Étant ouverts à des acteurs publics et privés, à des associations ou à des agents intermédiaires des services publics ils sont en mesure de constituer des **collectifs d'énonciation** de problèmes et de propositions d'action dont leurs membres peuvent préjuger qu'ils auraient les moyens de les mener.

On observe donc la formation d'un régime formé par un nombre croissant de réseaux au centre desquels se trouvent de petites coalitions unissant des représentants de pouvoirs publics ou de ressources dans unité de commandement commune. Ce régime est clairement issu de la tentative d'établissement d'un régime de croissance industrielle à Grande Synthèse qui l'a précédé..

Voici les quelques idées principales qui se dégagent de ce travail :

1. Les régimes de gouvernance ne sont pas tant une nouveauté dans les faits qu'une transformation des théories qui accordent une attention plus grande aux phénomènes de coalition. Cela est facilité par la viabilité donnée par les pouvoirs publics à certaines d'entre elles.
2. Le régime de gouvernance urbaine qui est en cours de mise en place à Dunkerque n'en est pas moins original dans la mesure où il fait du développement social le pivot de sa propre dynamique.
3. Ce pivot n'est pas un idéal fixé a priori mais un bien collectif dont la définition est mise en négociation. Il joue un rôle de pivot par rapport aux autres biens collectifs que produit l'agglomération urbaine dans la mesure où ils lui sont rapportés par le noyau central du régime urbain.

4. Ce noyau central est formé par le groupe d'élus et d'agents du service public ou associatif qui partagent la capacité d'extension des réseaux participant au régime de gouvernance urbaine de Dunkerque.
5. Chaque réseau se constitue autour d'un diagnostic de difficultés profondes vécues par des habitants ou des acteurs, souvent les deux, lorsque ce diagnostic permet la mise en place d'ébauches de développement d'un bien collectif souvent en suscitant des projets plutôt que des procédures de traitement administratif.
6. La conduite de projets s'inscrit dans un processus de transformation des relations entre les élus, les agents de service public et les habitants qui a quatre conséquences majeures :
 - a) la remise en cause des solutions types, gérées par une procédure qui engendre un parcours de dossier entre organismes (par exemple la réhabilitation, la création d'une ZAC, d'une ZI, d'un centre social...) et leur remplacement par une solution locale négociée par un régime nouveau (réseaux de ressources/institutions + moyens d'action).
 - b) le développement des régimes se fait en s'attachant à **les rendre capables d'agir** (empowerment) et non en leur fixant des résultats à atteindre.
 - c) le monde des élus est accru d'une échelle de quartier en même temps que son intégration dans des rituels de coproduction est recherchée et accentuée.
 - d) il y a une recomposition des services à la population fournis par l'administration municipale qui conduit à déconcentrer les personnels intervenant dans les quartiers et à décentraliser la conduite de projets avec ou pour les habitants du quartier dans des mairies de partie de ville.
7. La transformation des formes de sociabilité des habitants de plus en plus catalysées par des organismes publics ou des ONG des Quango transforme les registres de la citoyenneté ce qui exerce un effet en retour sur les conditions locales de fourniture des services publics et sur la scène politique locale.

Cette forme de gouvernance semble permettre aux agents des services publics intervenant dans une partie de la ville de s'ajuster aux changements des situations résidentielles des habitants. Il reste à voir jusqu'où la municipalité sera en mesure d'encourager ses agents à aller dans une voie qui implique une refonte de l'échelle hiérarchique et des prestiges afférents aux différents rôles d'élu et de fonctionnaire municipal.