



Réussir un programme de développement urbain

Expériences issues de neuf pays européens

Guide pour l'action

Délégation interministérielle à la ville

Collection **Villes**

les Éditions de la DIV

Réussir un programme de développement urbain

Expériences issues de neuf pays européens

Directeur de la publication :
Hervé Masurel,
Délégué interministériel à la ville

Responsable des éditions :
Corinne Gonthier

Conception et réalisation :
IDcommunes

Impression :
IME

Rédigé par :
Jack Burgers & Jan Vranken (eds.)

Avec la participation de :
Maurice Blanc, Pascal De Decker, Karien Dekker,
Thea Dukes, Jürgen Friedrichs, Carola Hommerich,
Claude Jacquier, Ronald van Kempen,
Hans Kristensen, Giampaolo Nuvolati et Iván Tosics.

	Chapitre 1	
L'ambition et la portée du présent manuel		7
	Chapitre 2	
Les objectifs : améliorer les conditions matérielles, économiques et sociales d'une zone urbaine		10
	Chapitre 3	
Le territoire : les habitants, les lieux, les politiques		19
	Chapitre 4	
Le temps : coordonner plusieurs agendas		25
	Chapitre 5	
Les partenariats entre les différents acteurs et les différents échelons		31
	Chapitre 6	
L'approche intégrée : coopération entre secteurs		37
	Chapitre 7	
La participation : renforcement de la capacité d'action des personnes, des associations et des groupes		43
	Chapitre 8	
L'argent : où l'obtenir, comment l'utiliser ?		49
	Chapitre 9	
L'organisation : contrats, conventions et procédures		53
	Chapitre 10	
L'évaluation : indicateurs, analyse et impact		57
	Chapitre 11	
La connaissance : comment la capitaliser, comment la transférer ?		63
	Chapitre 12	
La « check-list » des PDU : 30 questions à se poser		68

L'acronyme Ugis – qui signifie Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability (Gouvernance urbaine, intégration sociale et durabilité) – est le nom d'un programme de recherche international financé par le cinquième programme cadre de la Communauté européenne pour des actions communautaires de recherche, de développement technologique et de démonstration (1999-2002). Il s'inscrit dans le cadre de la quatrième action clé du programme : la ville de demain et le patrimoine culturel. Les partenaires sont issus de neuf pays : la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Danemark, la Suède, la France, l'Espagne, l'Italie et la Hongrie. Lancé en avril 2000, ce projet s'est achevé en mars 2003.

Coordination :

Jan Vranken

Unité de recherche sur la pauvreté, l'exclusion sociale et la ville (OASeS)

Université d'Anvers

« De Meermine » – M231

B-2000 Anvers (Belgique)

OASeS@ua.ac.be

<http://webhost.ua.ac.be/ugis>

Études de cas :

Flandres : Pascal De Decker, Inge Van Nieuwenhuyze

Danemark : Hans Kristensen, Hans Skifter Andersen, Hans Thor Andersen,
Jacob Norvig Larsen, Birgitte Mazanti, Helle Norgaard

France : Claude Jacquier, Maurice Blanc

Allemagne : Jürgen Friedrichs, Carola Hommerich

Hongrie : Ivan Tosics, Sandor Erdosi

Italie : Enzo Mingione, Michela Grana, Enriqua Morlicchio,
Giampaolo Nuvolati

Pays-Bas : Ronald van Kempen, Sako Musterdn, Jack Burgers,
Justin Beaumont, Karien Dekkers, Thea Dukes, Richard Staring

Espagne : Andres Walliser, Maria Bruquetas, Javier Moreno

Suède : Roger Andersson, Ingemar Elander, Camilla Palander

Chapitre

1

L'ambition et la portée du présent manuel

Au cours des dix dernières années, dans toute l'Europe, des centaines de responsables, d'agents de l'autorité publique, de chercheurs en sciences sociales et de citoyens ordinaires ont discuté, préparé, organisé, défendu, critiqué et mis en place des programmes destinés à s'attaquer aux problèmes urbains et à stimuler le développement urbain. Aux échelons locaux et nationaux, que ce soit à titre individuel ou collectif, ils ont accumulé une précieuse expérience concrète de ce qui fonctionnait et de ce qui ne fonctionnait pas. L'objectif de ce manuel est donc de présenter ces connaissances de façon systématique, intégrée et ordonnée, à destination de tous ceux impliqués dans la conception et la mise en œuvre des programmes de développement urbain (PDU) ou qui le seront un jour. Qu'est-ce qui devrait être accompli ou devrait être évité ? Qu'est-ce qui est réalisable ou ne l'est pas ? Qui devrait être impliqué et à quel moment ? Quels sont les avantages et les écueils inhérents à une approche territoriale intégrée de la rénovation urbaine ? Comment améliorer la durabilité des résultats des PDU ? Comment préparer et dépenser un budget ? Comment évaluer les résultats ? Voici quelques-unes des questions fondamentales auxquelles nous essaierons de répondre en faisant appel à l'expérience de personnes de terrain.

En diffusant les expériences de divers acteurs dans différents contextes institutionnels, nous pensons apporter notre contribution au succès des initiatives

futures en matière d'urbanisme. Bien que ce manuel résulte d'une enquête scientifique menée par une équipe internationale de spécialistes de l'urbanisme, il ne doit pas être considéré comme une publication académique. Cela ne signifie pas que nos arguments ne s'appuient pas sur des recherches minutieuses et détaillées, bien au contraire : ce manuel se base sur un projet de recherche portant sur trente-deux quartiers dans dix-neuf villes et neuf pays. Plus de trente personnes y ont travaillé pendant plus de quatre ans. Nous avons accumulé quantité de données de toutes sortes et rédigé des dizaines de rapports et d'articles sur plusieurs villes, pays et sujets. Nombre d'entre eux sont publiés sur notre site Internet <http://webhost.ua.ac.be/ugis>. La dernière partie de notre projet de recherche – la plus originale – a consisté en une « évaluation croisée » menée par une équipe internationale. Pour la rédiger, nous avons interrogé des responsables afin de les confronter aux informations collectées sur le terrain.

Ce manuel s'adresse à ceux qui travaillent sur le terrain et qui, du fait même des exigences de leur métier, n'ont pas le temps de se livrer à des lectures approfondies sur les concepts, les théories et les principes méthodologiques du domaine ; il est destiné à ceux qui cherchent une réponse à une question très simple : que faire pour réussir un PDU ? C'est parce que cet ouvrage s'efforce d'y répondre que nous le qualifions de « manuel ». Nous avons essayé d'apporter des réponses concrètes,

formulées de façon claire et directe, et c'est une véritable gageure pour des universitaires. Dans la mesure du possible, nous avons évité d'avoir recours au jargon académique et sommes restés concrets et « terre à terre ».

Notre sujet est donc le suivant : comment réussir un programme de développement urbain ? Par ce terme, nous entendons un ensemble de projets locaux liés entre eux et devant être mis en œuvre sur une certaine période de temps et dans une certaine zone géographique. Ils peuvent reposer sur des interventions physiques (architecturales), comme la démolition ou la reconstruction de certaines habitations, ou sur des objectifs socioéconomiques tels que la lutte contre le chômage. Ils peuvent aussi, et c'est le plus souvent le cas, combiner des initiatives d'ordre matériel, social, économique et culturel. C'est ce que nous appelons une « approche intégrée ». Par « niveau local » nous entendons les villes ou les municipalités urbaines, par « zone » les aires ou les quartiers urbains. La dimension temporelle d'un PDU se réfère au fait que celui-ci a un début et une fin clairement définis. Il ressort de l'examen des pratiques de plusieurs pays et villes d'Europe que les dimensions spatiale et temporelle sont sujettes à de fortes variations. Toutefois, par leur nature même, elles engendrent des questions semblables et appellent le même type de décisions.

Des PDU ont été conçus et mis en place dans toute l'Europe. Il est généralement accepté que, du fait de leur caractère plus ou moins intégré et géographique, ces programmes sont plus efficaces que ceux qui ne s'attaquent qu'à un seul problème ou visent des catégories spécifiques de la population. Nous sommes aussi de cet avis, raison pour laquelle nous avons écrit ce manuel. Toutefois, les PDU étant des programmes intégrés, ils sont également plus compliqués et par conséquent plus difficiles à gérer. Ce manuel explique donc ce qu'il faut faire et ce qu'il convient d'éviter lors de

la conception et la mise en œuvre d'un PDU pour en assurer le succès, et s'efforce de présenter clairement les problèmes qui devraient être pris en compte et faire l'objet d'une décision.

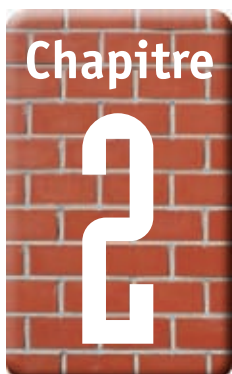
Quels sont les objectifs des politiques et des programmes urbains, comment sont-ils définis et par qui ? Dans quelle mesure devraient-ils se concentrer sur des zones spécifiques ? Lorsque c'est le cas, comment ces zones – ou ces politiques – devraient-elles être délimitées ? Comment éviter de déplacer les problèmes d'un quartier à l'autre ?

Quelle devrait être la durée des PDU ? Quelle devrait être leur corrélation avec le mandat des autorités locales ? Existe-t-il un écart entre la vision à court terme des hommes politiques et celle à long terme de l'administration, des professionnels et de la communauté scientifique ? Ce facteur peut-il être un obstacle à la réalisation d'un programme ? Que se passe-t-il après la fin d'un programme ?

Le nombre d'acteurs et d'échelons impliqués dans les processus décisionnels en matière de politique et de questions urbaines est en augmentation : à l'échelon national sont venus s'ajouter les niveaux européen à l'extrémité « supérieure », et local à l'extrémité « inférieure ». Toutefois, les administrations publiques restent compartimentées, ce qui signifie que les questions complexes comme celle des politiques urbaines doivent être divisées en leurs différentes facettes – habitat, formation, emploi, protection sociale – et que l'intégration nécessaire est très difficile à réaliser. Comment structurer une gouvernance urbaine qui devient de plus en plus complexe ? Suffit-il d'informer les groupes cibles/les usagers ou faut-il les inciter à participer directement – et non pas uniquement à travers leurs élus – à la conception et à la mise en œuvre de programmes et de politiques ? Et dans ce cas, quelle est la meilleure façon de le faire ?

En ce qui concerne les PDU, la question de l'argent est à la fois triviale et fondamentale. Quelle est l'attitude à adopter à l'égard des sources de financement potentiel des PDU ? Que faire des budgets disponibles ? Les autorités qui accordent les subventions devraient-elles croire les collectivités locales sur parole, ou leur demander de préciser leurs objectifs, leurs moyens, leurs processus et les procédures des contrats (ou conventions) ? Si tel est le cas, dans quelle mesure ces contrats devraient-ils être « généraux » ou « spécifiques » ? Quelle devrait être leur durée de validité ? Quelle devrait être leur corrélation avec le mandat des autorités locales ?

Est-ce que l'intuition et le sens politique sont une base suffisamment solide pour évaluer les politiques urbaines, ou faut-il faire appel à d'autres méthodes plus élaborées ? Si tel est le cas, quelles sont les exigences minimales en termes de bases de données, indicateurs qualitatifs et quantitatifs et procédures d'évaluation ? Quelles leçons pouvons-nous tirer des expériences passées ? Que pouvons-nous apprendre des autres pays ? Comment capitaliser et diffuser la connaissance ? Comment faire pour que les résultats positifs perdurent ? Ce manuel tente de trouver des réponses à ces questions concrètes fondamentales et, ce faisant, d'améliorer la qualité des futurs projets de développement urbain.



Les objectifs : améliorer les conditions matérielles, économiques et sociales d'une zone urbaine

Les PDU visent à améliorer les conditions économiques, physiques et sociales des aires urbaines ou des quartiers ciblés ; ce sont en somme des ensembles de mesures et de programmes concrets ayant pour finalité de couvrir ces trois domaines centraux. Dans certains cas, l'objectif non avoué des PDU est également de changer la façon dont les villes sont gouvernées. Les améliorations des conditions sociales, du cadre bâti et de l'économie locale du quartier impliqué sont liées entre elles : en effet, des évolutions positives dans l'un de ces domaines entraînent souvent des changements dans les autres. C'est en tout cas le principal présupposé d'un PDU.

Ce chapitre traite de ces trois dimensions et de la façon dont elles sont liées entre elles : nous n'aborderons les avantages et les inconvénients d'une approche intégrée qu'au chapitre 6.

La dimension sociale des PDU : au-delà du problème de l'emploi

Sur le plan social, le principal objectif de nombreux PDU actuels consiste à améliorer l'employabilité des résidents des quartiers et territoires urbains ciblés. L'emploi est en effet considéré comme le principal remède aux problèmes que sont la criminalité et le manque d'intégration des minorités ; c'est pour cette raison que de nos jours bien plus que par le passé, l'économie joue un rôle important dans la plupart des PDU.

Mais bien que l'emploi soit une condition essentielle d'intégration dans la société, le chômage n'est pas la seule caractéristique de la condition sociale des habitants des quartiers défavorisés – et, dans certains cas, elle n'est même pas la plus importante. Le chômage n'est que l'un des aspects d'une notion plus large : l'exclusion sociale.

On recense trois champs d'exclusion sociale. L'un d'entre eux est effectivement le marché du travail. Être au chômage signifie souvent ne pas disposer des moyens financiers nécessaires pour acheter les biens et les services, prendre part aux activités ou fréquenter les cercles sociaux considérés comme indispensables pour mener une vie normale ou digne dans la société à laquelle on appartient. Cependant, il est possible d'avoir un emploi tout en étant socialement exclu : c'est ce qui arrive lorsqu'une personne se retrouve bloquée dans une situation professionnelle ingrate ou sans avenir, sans aucune perspective d'amélioration de sa situation sur le marché du travail.

En plus du marché du travail, on distingue deux autres domaines d'exclusion. L'un d'entre eux est la sphère des prestations sociales : le droit à la retraite, au chômage et à l'assurance maladie en sont des exemples parmi d'autres. Être exclu de cette sphère signifie ne pas avoir droit à l'aide sociale, ou ne pas être capable d'accomplir les démarches administratives nécessaires pour y faire

appel. La troisième sphère d'exclusion potentielle est celle des relations communautaires. Il est en effet possible d'être exclu des réseaux sociaux informels : famille, voisins, amis, immigrants de même origine ethnique, associations bénévoles et autres.

Quelque important que puisse être le fait d'avoir un métier pour l'intégration sociale et la citoyenneté, les PDU ont tendance à en exagérer l'importance en faisant de l'emploi le seul domaine où l'exclusion sociale se manifeste. Dans les zones défavorisées, certaines catégories de population ont avant tout besoin d'être incluses dans des réseaux sociaux et des formes de prestations sociales. De par leur âge et leur niveau d'instruction et de formation, de nombreux habitants des quartiers défavorisés connaissent très peu de chances d'être réintégrés sur un marché du travail en évolution rapide, bien caractéristique des économies de services urbaines. Dans ce cas, la forme d'exclusion sociale qu'il est réaliste de chercher à résoudre n'est pas tant le chômage que l'isolement social.

Il est une autre catégorie dont le principal problème n'est pas nécessairement l'emploi : celle des ménages monoparentaux (il s'agit le plus souvent de mères seules) avec jeunes enfants. S'il est bien entendu nécessaire d'améliorer leurs perspectives sur le marché du travail, les politiques devraient tout autant viser la construction de réseaux sociaux et l'accompagnement social, y compris par le biais d'allocations familiales, de subventions aux écoles maternelles, et d'aides à l'éducation et à la mise au point de stratégies permettant de surmonter la pauvreté (comme l'autonomisation). Par le biais de mesures éducatives et de subventions accordées aux écoles maternelles, l'aide sociale pourrait y jouer un rôle de premier plan. Du point de vue de l'exclusion sociale, le problème à résoudre n'est pas tant le chômage que la mobilité géographique limitée des parents seuls avec de jeunes

enfants à charge. Là encore, il s'agit, dans la mesure du possible, de rechercher des solutions créatives pour remédier simultanément à plusieurs formes d'exclusion sociale. Par exemple, outre le fait qu'elle contribue à augmenter la mobilité géographique et, par la même occasion, la mobilité sociale de mères célibataires, l'école maternelle pourrait aussi s'attacher à employer les membres de cette catégorie.

L'importance extrême attachée à l'emploi peut conduire à lui attribuer à tort toutes les formes de pathologie sociale. Un exemple de cette erreur est la corrélation entre criminalité et chômage. L'une des façons d'expliquer la criminalité est d'y voir un substitut à un emploi légitime. Même s'il existe des preuves empiriques de la réalité de ce mécanisme – une amélioration de l'emploi pouvant réellement contribuer à faire diminuer les taux de criminalité – celui-ci n'explique pas tout. D'une part, même si le manque de travail est une cause de la criminalité, il n'est pas certain que cette dynamique puisse facilement être inversée. Les personnes impliquées dans des activités criminelles s'engagent dans un réseau social et un style de vie associé, et il leur est ensuite difficile de s'en « dépêtrer ». En d'autres termes, l'activité criminelle continue même lorsque le nombre d'emplois disponibles augmente rapidement. D'autre part, la criminalité peut être définie comme la poursuite de l'économie par d'autres moyens ; et lorsque les enjeux sont importants, il est possible de gagner beaucoup d'argent. Peu d'activités professionnelles ordinaires sont aussi lucratives que le trafic de drogues. Cela signifie que, même si des emplois légitimes sont disponibles, la criminalité perdurera.

Le fait que des habitants se sentent ou non en sécurité compte pour beaucoup dans la façon dont ils évaluent la qualité de vie dans leur quartier ou leur zone urbaine. La construction d'infrastructures et la création d'emplois ne suffisent pas à augmenter la satisfaction des gens à vivre

dans leur quartier : mettre l'accent sur la sécurité et agir de façon concrète, résolue et visible contre la criminalité est de la plus grande importance pour améliorer le sentiment de bien-être au sein des populations vivant dans les zones défavorisées et assurer une meilleure durabilité de la rénovation urbaine. Il convient donc de s'attaquer aux causes de l'insatisfaction, la criminalité et les comportements déviants. De fait, le potentiel de nuisance de ces facteurs peut être tel que même un nombre relativement peu élevé d'incidents peut avoir des effets dévastateurs sur la façon dont les gens jugent la qualité de vie dans leur zone. Plus que d'avoir un emploi, c'est le fait de se sentir en sécurité qui amène à se sentir chez soi, ce qui représente la forme la plus élémentaire d'intégration sociale.

Le PDU du district de Hoogvliet à Rotterdam (Pays-Bas) est considéré par la plupart des acteurs locaux et nationaux comme un véritable succès. Une bonne partie des habitations ont été démolies et reconstruites, et un programme détaillé de relogement des habitants, prenant en compte leurs préférences, a été mis en œuvre. Pourtant, les élections municipales de 2001 à Rotterdam ont été marquées par une victoire écrasante du parti de Pim Fortuyn, leader politique assassiné qui avait axé sa campagne sur les questions des minorités, de l'intégration et de la sécurité. Ce vote fut considéré comme un signe de protestation de la part de personnes qui considéraient ne pas être écoutées. Malgré le succès du PDU, à Hoogvliet, le pourcentage d'électeurs ayant choisi le parti de Fortuyn était à peu près le même que dans les autres districts de Rotterdam.

C'est aux professionnels qu'il appartient de combattre le crime organisé ou institutionnalisé. En revanche, pour s'attaquer à certaines formes de petite délinquance qui peuvent entraîner une forte détérioration de la perception de bien-être dans un quartier, on peut envisager de faire appel au potentiel social de la zone, de manière à agir simultanément sur plusieurs problèmes locaux. C'est ce

qui arrive lorsque des habitants de l'aire urbaine au chômage ou sous-employés sont mobilisés pour participer à la surveillance de l'espace public.

Dans certaines villes hollandaises, des pères marocains sont chargés de veiller à ce que les jeunes d'origine marocaine ne se livrent pas à des comportements dérangeants dans les rues et les espaces publics : ce sont les projets « pères du quartier ». Outre le fait de prévenir les comportements perturbateurs, cette initiative peut contribuer à la création et au renforcement des réseaux sociaux locaux, et par là-même du capital social local.

L'instrument central : la dimension matérielle des PDU

La dimension matérielle des PDU est relativement facile à mesurer : il s'agit du nombre d'habitations bâties ou rénovées, de routes construites ou améliorées, de centres commerciaux agrandis ou reconstruits, et de parcs créés ou réaménagés. C'est même bien souvent l'aspect le plus facile à appréhender dans un PDU, et c'est une bonne nouvelle : le plus gros du budget de biens des PDU est en effet consacré au cadre bâti. Pour l'évaluation, les objectifs sont également très clairs : le plus souvent chiffrés, ils représentent le nombre d'habitations, de mètres carrés d'espaces commerciaux et de kilomètres de routes à réaliser dans un délai donné.

L'aspect architectural est important parce que ses résultats sont très visibles : l'apparence du territoire urbain change parfois très rapidement, et pour les habitants, les mesures d'ordre matériel peuvent constituer un signe fort montrant que la zone urbaine n'est pas abandonnée par les autorités. Des projets spectaculaires peuvent ainsi contribuer à créer un sentiment de fierté locale, renforçant du même coup la cohésion sociale dans l'aire urbaine. Toutefois, susciter l'engagement des populations locales en matière de restructuration

matérielle nécessite des efforts. Tout d'abord, au moment de leur mise en œuvre, les mesures d'ordre matériel sont source de désagréments : bruit, boue et perturbations du trafic routier sont les corollaires habituels des activités de construction. Non seulement il est nécessaire que les habitants sachent à l'avance ce qui sera (re)construit, mais il faut constamment les tenir informés pendant la phase de construction. Au-delà de l'information écrite – de rigueur mais un peu lointaine –, il convient de faire appel à d'autres formes d'actions comme des visites guidées sur les sites de construction. La reconstruction et le développement devraient être pratiqués de façon créative, c'est-à-dire utilisés comme des moyens pour favoriser le sentiment d'implication au niveau local en créant des points de rencontre pour les résidents. L'objectif poursuivi devrait être non pas de créer des communautés à l'échelle d'un territoire urbain ou d'un quartier – ce qui, d'un point de vue sociologique, est le plus souvent absurde – mais de fournir de nouvelles occasions d'organiser des rencontres non seulement entre la population locale et les décideurs et fonctionnaires, mais aussi entre les habitants des différentes zones concernées ou entre différentes catégories coexistant au sein d'un même territoire urbain. Ainsi, la restructuration matérielle peut contribuer à augmenter le capital social local et l'engagement des résidents.

S'il est vrai que la dimension matérielle des PDU est de loin la plus importante du point de vue financier, elle n'en reste pas moins un simple instrument. La réalisation de projets d'ordre matériel n'est donc pas le résultat le plus essentiel d'un PDU. Si ces projets visent à améliorer la qualité de vie d'une zone urbaine, que cela implique-t-il réellement ? Prenons l'exemple de l'habitat. Deux possibilités se présentent : l'une est de fournir aux habitants de la zone urbaine de meilleures conditions de logement, l'autre d'utiliser le logement comme un outil pour modifier la composition sociale du territoire urbain.

Pour améliorer les conditions de logement des résidents, il faut soit construire de nouvelles habitations, soit rénover celles qui existent déjà. Dans un cas comme dans l'autre, certains habitants ne voudront pas retourner dans la zone où ils vivaient, même s'ils en ont la possibilité : une augmentation des loyers ou un changement de priorités pour eux peuvent en être les raisons. Toute initiative de rénovation matérielle doit donc comporter une évaluation de la position des résidents sur cette question. Sont-ils prêts à assumer des frais de logement plus importants ? En ont-ils les moyens ? Un changement de territoire urbain n'est pas toujours négatif – nous y reviendrons plus loin.

Lorsque des personnes attachées à leur quartier ne souhaitent pas assumer les surcoûts liés à des logements nouveaux ou améliorés, un effort pour les reloger à proximité de leur précédent lieu de résidence doit être réalisé ; et, de façon plus générale, une attention particulière doit être portée aux résidents les plus affectés par la restructuration d'un quartier. Cela s'applique non seulement à leurs préférences en matière de futurs logements, mais également à leur bien-être pendant le processus de restructuration. Ainsi, lorsque des bâtiments de grandes dimensions tels que des tours d'habitation doivent être démolis, il faut veiller à ce qu'ils demeurent habitables durant tout le processus d'évacuation et de démolition, les logements vacants attirant souvent un type d'activités et de personnes qui augmentent le niveau d'insécurité réel ou perçu. L'une des solutions est donc de rendre les appartements vacants disponibles pour une utilisation temporaire, ce qui permet d'éviter que, pendant l'évacuation de rues ou de bâtiments entiers, les tours d'habitation en attente de démolition ne créent une impression de désolation.

Dans le district de Hoogvliet à Rotterdam, les architectes chargés de concevoir et de mettre en œuvre le PDU ont ouvert un bureau dans l'une des tours destinées à être

démolies. Non seulement cela évitait au bâtiment d'arborer une apparence trop lugubre, mais cela permettait aussi aux résidents encore non évacués d'accéder à une importante source d'information sur le PDU.

Un PDU peut également être utilisé pour changer la composition sociale d'une zone. Des logements plus chers attirent des résidents plus fortunés, ce qui peut permettre de contrebalancer le faible niveau social des zones urbaines défavorisées : on considère en effet qu'un afflux de nouveaux résidents au statut social plus élevé que la moyenne des habitants du quartier (c'est-à-dire des gens de classes moyennes) peut avoir des répercussions positives sur le plan social. Mais même si ces mesures sont couronnées de succès, les chances pour que ces nouveaux arrivants se mêlent à leurs voisins de classes sociales plus basses sont très faibles. À notre époque de grande mobilité, les réseaux sociaux ne s'appuient pas sur la proximité spatiale. Au mieux, l'arrivée des nouveaux habitants de classes moyennes bénéficiera de façon indirecte aux anciens résidents : leur pouvoir d'achat supérieur contribuera à soutenir les commerces de proximité. Les nouveaux résidents risquent aussi d'être, davantage que les autres, en mesure de préserver et d'améliorer la qualité du quartier, compétence dont les habitants d'origine profiteront également. Mais là non plus, il ne faut pas s'attendre à des miracles. En général, les résidents des classes moyennes ne fréquentent pas les mêmes commerces que ceux des classes sociales moins élevées. On court même le risque que l'arrivée de ces nouveaux habitants chasse les magasins bon marché pour en attirer d'autres, de standing plus élevé, inaccessibles pour la population d'origine.

Encourager des catégories sociales au statut plus élevé à venir s'installer dans des quartiers défavorisés en y créant des logements chers n'est donc pas nécessairement la solution pour remédier aux problèmes de ces zones : si

ces nouveaux habitants arrivent en nombre trop restreint, ils ne feront que créer quelques îlots d'opulence dans un océan de pauvreté, sans effet notable sur la qualité de vie dans cette zone ; s'ils sont trop nombreux au contraire, ils risquent de s'emparer de la zone urbaine, finissant par chasser la population d'origine des différentes installations dont elle dépend. Dénommé « gentrification », ce phénomène est craint par certains et souhaité par d'autres. Mieux vaut cependant essayer d'augmenter le statut social moyen d'un territoire urbain en reliant les dynamiques du quartier à de nouveaux logements plus chers : on peut par exemple créer des logements haut de gamme pour empêcher le départ des résidents en phase d'ascension sociale.

En ce qui concerne l'aspect matériel des PDU, deux autres constats s'imposent. Le premier est que l'envie de rénover ou reconstruire tout ce qui est vieux ou en mauvais état est une réaction naturelle des décideurs qui souhaitent améliorer la qualité de vie dans les villes. Il ne faut cependant pas oublier que les villes ont besoin d'endroits marginaux, représentant des espaces où toutes les formes d'expérimentation sont possibles, que ce soit dans le domaine des arts, de l'entrepreneuriat économique ou des relations sociales. Ces espaces peuvent également héberger les nouveaux arrivants et les marginaux qui ne sont pas encore en mesure de prendre part à toutes les institutions de la société. Les aspects positifs de la marginalité ne doivent pas être perdus de vue, en particulier dans les pays où la protection sociale a atteint un niveau élevé.

Le second constat est que la rénovation urbaine a des effets importants sur la ville en général, et parfois même sur toute l'agglomération. Les intérêts généraux (ceux de la ville) peuvent donc primer sur les intérêts plus spécifiques (ceux d'un quartier). Par exemple, du fait de sa position géographique, de ses traditions culturelles ou de certaines de ses caractéristiques, un territoire urbain

ou un quartier défavorisé peut receler un énorme potentiel pour attirer des visiteurs et des touristes venus de loin ou inciter des résidents plus fortunés à s'y installer. Le potentiel d'embourgeoisement de ces quartiers – généralement situés au sein ou à proximité des centres-villes historiques – peut, à long terme, entraîner une hausse des prix de l'immobilier qui finira par faire fuir la population d'origine. Mais à l'échelle de la ville dans son ensemble, la création d'emplois liés au tourisme et aux industries culturelles – ainsi que l'arrivée de résidents mieux placés économiquement et même parfois d'investisseurs privés – peut revêtir une importance telle pour les décideurs que l'amélioration des conditions de vie des habitants d'origine du territoire urbain se fera, au moins en partie, en dehors de leurs quartiers d'origine.

La dimension économique des PDU : intégrer le local dans le global

Comme nous l'avons déjà dit, sur le plan social, l'objectif principal de nombreux PDU récents est de diminuer le chômage à l'échelle locale. L'élément économique a donc pris une place centrale dans les programmes de développement urbain des zones défavorisées. D'une part, tout est fait pour aider les chômeurs à prendre leur place sur le marché du travail, que ce soit en créant des agences pour l'emploi ou en mettant en place des programmes de formation. D'autre part, des efforts sont réalisés pour attirer de nouvelles activités économiques dans les zones défavorisées, et en particulier dans celles – comme de nombreuses zones ouvrières traditionnelles victimes de la désindustrialisation – où le taux de chômage s'est particulièrement accru.

En examinant les cas de plusieurs villes européennes, on peut conclure qu'il est très difficile d'ajuster l'offre et la demande sur le marché du travail à l'échelle d'une zone urbaine. Les créations d'emplois nouveaux dans des zones

défavorisées se font généralement selon l'une de ces deux modalités : soit par la transformation de sites industriels de grandes dimensions en parcs industriels modernes accueillant des start-ups, des activités de service ou des industries relocalisées, soit par une répartition plus disséminée des nouveaux emplois dans les quartiers. C'est le second schéma que l'on observe dans les quartiers ayant subi un processus d'embourgeoisement. Dans un cas comme dans l'autre, l'arrivée de nouveaux emplois n'est pas entièrement bénéfique pour les chômeurs du quartier.

Immédiatement après la guerre, le district de Cornigliano à Gênes (Italie) s'est rapidement industrialisé, accueillant de nombreuses aciéries et activités portuaires. Mais au début des années 80 et 90, cette zone urbaine a perdu 30 % de ses emplois industriels. Outre le problème du chômage, le district a souffert de différentes formes de pollution grave, entraînant le départ dans les années 90 des enfants de familles ouvrières en ascension sociale. À l'heure actuelle, la restructuration de la zone industrielle a permis d'attirer de nouvelles activités économiques ; et si nombreuses sont les personnes qui travaillent dans la zone urbaine, peu d'entre elles y habitent. Ainsi, même si les programmes de développement urbain ont été des succès du point de vue du nombre d'emplois créés sur la zone, peu de chômeurs locaux ont été engagés par les entreprises nouvellement implantées.

Ce phénomène s'inscrit dans une tendance plus générale. Nombre de ceux qui profitent de la hausse des offres d'emploi dans l'économie de services sont de nouveaux arrivants sur le marché du travail. En particulier, les segments inférieurs de l'industrie des services, comme les loisirs et le tourisme, n'embauchent pas de chômeurs longue durée entre deux âges de sexe masculin, mais fournissent des emplois aux femmes et, surtout, aux jeunes. Ce n'est pas un problème en soi ; au contraire, ces nouveaux emplois peuvent représenter pour les nouveaux

arrivants des tremplins vers des perspectives d'évolution professionnelle intéressantes. Toutefois, bon nombre des emplois créés dans les zones urbaines ciblées ne conviennent pas à la réintégration des chômeurs longue durée.

Qu'il s'agisse d'une restructuration de sites industriels ou d'une création d'emplois disséminés dans l'industrie du service, les postes disponibles, bien souvent, ne correspondent pas aux compétences des chômeurs locaux, situation que les indicateurs sociaux utilisés dans les PDU – qui se contentent la plupart du temps de comptabiliser le nombre d'emplois nouveaux créés – ne permettent pas toujours de faire clairement ressortir. Il est pourtant important de constater précisément qui sont les personnes embauchées.

L'autre problème qui se pose est celui de la globalisation ou de l'internationalisation croissante de l'économie. Il devient de plus en plus difficile de piloter et de contrôler l'économie à l'échelle nationale, et a fortiori à l'échelle des villes et des territoires urbains. Toutefois, à l'échelle d'une aire urbaine, il est possible d'accomplir un travail d'adaptation à des tendances visibles et déjà à l'œuvre en intégrant le local dans le global. Les zones urbaines situées dans les centres-villes historiques peuvent ainsi accueillir l'industrie touristique, en plein essor depuis plusieurs décennies. Même certaines zones à la réputation douteuse peuvent profiter du tourisme international si elles occupent une position centrale dans des villes intéressantes.

Le Quartieri Spagnoli illustre bien ce phénomène. Ce quartier de Naples (Italie) à la densité de construction la plus élevée est connu pour la pauvreté, la criminalité et les activités informelles qui y règnent.

Proche du centre-ville et jouxtant la Via Toledo, rue commerçante à la mode, ce quartier encore densément

peuplé l'est bien moins qu'autrefois, car de nombreux habitants ont dû le quitter après le tremblement de terre de 1980. On commence à y observer les premiers signes d'embourgeoisement, l'un d'entre eux étant l'implantation récente d'un hôtel quatre étoiles en plein cœur du territoire urbain. Il n'est pas difficile de deviner que ce territoire finira par devenir une sorte de musée vivant où les touristes pourront venir observer comment on vivait autrefois. Lorsque cela arrivera, bien entendu, les populations pauvres en seront chassées.

Le marché du travail et celui du logement sont en général reliés au niveau régional ; c'est donc à cette échelle qu'il faut chercher des remèdes au chômage. En d'autres termes, les solutions au problème du chômage régnant dans un territoire urbain spécifique ne se trouveront pas forcément au sein de la zone en question, même s'il reste possible de créer des emplois permettant de lutter contre le chômage à l'échelle locale. Lors du processus de recrutement pour de nouveaux postes, il convient donc de commencer par chercher des candidats potentiels parmi les chômeurs locaux, en particulier lorsque les emplois en question sont créés pour résoudre des problèmes sociaux propres à la zone urbaine. De plus, les emplois disponibles dans les organismes administratifs du territoire urbain devraient être utilisés le plus possible pour lutter contre le problème du chômage ; cela permet non seulement d'offrir des emplois à des habitants du quartier, mais également de montrer que les collectivités locales s'attaquent activement aux problèmes du quartier.

Les initiatives destinées à attirer des investissements et des emplois privés devraient être coordonnées par la ville et les territoires urbains. Il convient d'établir une distinction entre l'implantation d'investisseurs privés réellement nouveaux – start-ups et entreprises ne provenant pas de la même ville – et la relocalisation au sein d'une même ville d'emplois déjà existants. Dans le second cas, la résolution d'un problème dans une zone

urbaine peut en créer un nouveau dans une autre aire urbaine. La concurrence entre territoires urbains ne devrait pas dépasser certaines limites.

Il convient de cibler les employeurs déjà présents dans les aires urbaines – du moins lorsque leur présence est considérée comme bénéfique – pour les informer de ce qui s'y passe et des projets en développement et, plus encore, les interroger sur leurs souhaits, c'est-à-dire sur l'endroit qu'ils considèrent être le plus propice à leurs activités. Accorder à ces employeurs privés locaux un rôle conséquent dans le développement des PDU peut permettre de renforcer leur engagement dans la zone urbaine. Il ne faut cependant pas s'attendre à des miracles. Dans la plupart des cas, la logique du marché est tellement forte que les employeurs disposent de peu de liberté et sont contraints de se concentrer sur de toutes petites zones pour stimuler l'emploi. Là encore, il

est souvent bien plus important de faire en sorte qu'une entreprise se fixe dans la ville que de l'amener à s'implanter dans tel ou tel quartier ou territoire urbain. Par conséquent, les mesures de politique locale les plus utiles consistent à inciter le plus grand nombre possible de résidents de la zone urbaine à acquérir les compétences nécessaires pour prendre leur place dans une économie de services urbaine – quel que soit l'endroit de la ville où se trouve l'emploi – et à les aider à postuler avec succès à des postes vacants dans toute l'agglomération. Lorsque les déplacements nécessaires pour se rendre sur le lieu de travail posent des problèmes financiers et/ou de mobilité géographique, il existe une solution plus simple que d'attirer de nouveaux investissements privés dans une zone urbaine : s'il n'est pas possible d'apporter le travail aux travailleurs potentiels, ces derniers peuvent être amenés sur les lieux de travail.

Résumé

Bien qu'essentiel, l'emploi n'est pas la seule condition d'intégration sociale, ni même – dans certains cas – la plus importante. L'intégration au sein de réseaux sociaux formels et informels et le droit à la protection sociale sont d'autres aspects fondamentaux de la cohésion sociale.

La construction d'infrastructures et la création d'emplois ne suffisent pas à rendre les habitants satisfaits de leur territoire urbain ou de leur quartier. Le potentiel de nuisance de la criminalité et des comportements déviants peut s'avérer tel que même un nombre relativement peu élevé d'incidents peut avoir des effets dévastateurs sur la façon dont les gens jugent la qualité de vie dans leur zone urbaine. La réduction de la délinquance et des autres comportements « anormaux » est donc importante pour assurer une meilleure durabilité de la rénovation urbaine.

S'il est vrai que la dimension matérielle des PDU est de loin la plus importante sur le plan financier, elle n'en reste pas moins un simple instrument. La réalisation de projets d'ordre matériel dans le respect du calendrier n'est donc pas le principal résultat à attendre d'un PDU.

Encourager des catégories sociales au statut plus élevé à venir s'installer dans des quartiers défavorisés en y créant des logements chers n'est pas nécessairement la solution pour remédier aux problèmes de ces zones. S'ils viennent en trop petit nombre, ils ne feront que créer quelques îlots d'opulence dans un océan de pauvreté, sans effet notable sur la qualité de vie dans cette zone ; s'ils sont trop nombreux au contraire, ils risquent de s'emparer de l'aire urbaine et finir par chasser la population d'origine des différentes installations dont elle dépend.

Il ne faut pas oublier que les villes ont besoin d'endroits marginaux, représentant des laboratoires d'expérimentation pour les arts, l'entrepreneuriat économique ou l'établissement de relations sociales. Ces espaces peuvent également héberger les nouveaux arrivants et les marginaux qui ne sont pas encore en mesure de prendre part à toutes les institutions de la société.

Le marché du travail et celui du logement sont en général reliés au niveau régional. C'est donc à cette échelle qu'il faut chercher des remèdes au chômage. En d'autres termes, les solutions au chômage régnant dans un territoire urbain spécifique ne se trouveront pas forcément au sein de la zone en question.

Il convient d'établir une distinction entre l'implantation d'investisseurs privés réellement nouveaux – start-ups et entreprises ne provenant pas de la même ville – et la relocalisation au sein d'une même ville d'emplois déjà existants. Dans le second cas, la résolution d'un problème dans une aire urbaine peut en créer un nouveau dans un autre territoire urbain. La concurrence entre zones urbaines ne devrait donc pas dépasser certaines limites.

Par conséquent, les mesures de politique locale les plus utiles consistent à équiper le plus grand nombre possible de résidents du territoire urbain avec les compétences dont ils ont besoin pour prendre leur place dans une économie de services urbaine – quel que soit l'endroit de la ville où se trouve l'emploi – et de les aider à postuler avec succès à des postes vacants dans toute l'agglomération.

Chapitre

3

Le territoire : les habitants, les lieux, les politiques

Les PDU fonctionnent selon une logique géographique : ils se concentrent sur des quartiers ou des zones urbaines considérés comme défavorisés. Une autre manière de s'attaquer aux problèmes urbains consisterait à définir des politiques s'adressant à des catégories de population spécifiques, les « nouveaux arrivants », les chômeurs, les enfants ou les personnes âgées, et ce quel que soit leur lieu d'habitation. Le fait que ces catégories se retrouvent concentrées dans des zones urbaines spécifiques ne signifie pas que ces programmes correspondent à une approche par zones géographiques, car leur dimension spatiale n'est qu'une caractéristique accessoire. Il est donc important que les auteurs d'un programme précisent pourquoi ils ont adopté une approche territoriale. Il existe trois raisons de le faire :

- l'« effet de voisinage »
- une préférence pour une approche intégrée de la résolution des problèmes
- la recherche d'une meilleure efficacité en terme de coût

Toutefois, cette approche territoriale comporte également des écueils. Tout d'abord, les problèmes ne sont pas limités aux seules zones ciblées. Ne sélectionner que les zones les plus sévèrement affectées implique de laisser totalement à l'écart celles dont la situation est à peine meilleure. De plus, les approches territoriales peuvent déplacer les problèmes d'une zone à l'autre, et le fait de se concentrer sur quelques quartiers ou territoires urbains peut amener à oublier le potentiel d'autres parties de la

ville ou de l'agglomération. Finalement, les politiques obéissant à une logique territoriale sont généralement plus visibles que celles qui s'adressent à des catégories spécifiques de la population, ce qui présente à la fois des avantages et des inconvénients. C'est ce que nous examinerons dans ce chapitre.

L'effet de quartier

L'une des raisons pouvant amener à opter pour une approche territoriale est l'idée que la concentration spatiale des problèmes sociaux les rend plus aigus et/ou plus délicats à résoudre. C'est ce qu'on appelle l'« effet de quartier ». Cette notion repose sur l'idée que lorsque des problèmes sociaux sont concentrés dans une zone spécifique, ils finissent par devenir naturels, enracinés dans la culture locale, et par se renforcer mutuellement. Le chômage, la pauvreté, le phénomène des filles mères, la criminalité, la consommation de drogues, le non-respect du cadre bâti, la faiblesse de l'espérance de vie et les problèmes de santé finissent alors par former un tout indissociable.

Lorsque la concentration spatiale des problèmes est très importante, une approche territoriale est indiquée : lorsque le chômage est la règle et non l'exception, lorsque la délinquance est considérée comme une façon « légitime » de gagner sa vie, lorsque les rues sont si dangereuses que les habitants des autres quartiers

n'osent s'y rendre de crainte d'être dévalisés, opter pour une approche de type géographique est en effet la meilleure méthode d'intervention. Mais même alors, deux risques majeurs doivent être pris en compte.

■ *Le premier* consiste à considérer un quartier ou un territoire urbain comme une entité figée. L'approche territoriale isole souvent les zones ciblées du contexte urbain général dans lequel elles s'inscrivent, tendant à les considérer comme des villes à part entière devant conserver toute leur population actuelle et être autosuffisantes du point de vue des installations publiques et privées. Cela peut créer des problèmes artificiels.

Un exemple extrême de déséquilibre entre les attributions des territoires urbains et ceux de la municipalité se situe à Budapest, en Hongrie. Les districts y possèdent un degré élevé d'autonomie et leur fonctionnement s'apparente plus ou moins à celui de villes dans la ville. Il en résulte l'anomalie suivante : le district central de Pest est si riche que des loyers de logements d'assez bonne qualité y sont inférieurs à ceux des zones urbaines adjacentes, où de nombreuses habitations se trouvent à l'état de ruine. Suite à la démolition ou à la rénovation des logements sociaux qu'elles occupaient, la plupart des familles tziganes du district de Ferencvaros ont donc été « acceptées », contre compensation financière, sur des territoires plus excentrés. Cette décentralisation extrême entraînera certainement une polarisation sociale et géographique croissante.

Un taux élevé de mobilité – c'est-à-dire de départs et d'arrivées – est mal perçu et considéré comme un signe d'insatisfaction ou de dysfonctionnement. Mais est-ce vraiment le cas ? Un taux de rotation élevée de la population d'un quartier n'est pas nécessairement problématique. Que des gens parviennent à améliorer leurs perspectives de vie et leur statut social – pourquoi

pas du fait des débouchés créés par un PDU – et à déménager est une évolution positive. N'oublions pas que c'est l'existence même de quartiers et de zones urbaines défavorisées qui reste un problème ; les personnes défavorisées, elles, n'en sont que les victimes. Il convient donc d'être à l'écoute des dynamiques d'un quartier ou d'un territoire urbain, et de ne pas s'intéresser uniquement aux moyennes statistiques.

■ *Le second* risque inhérent à une approche territoriale est de renforcer les préjugés pesant sur une zone. À court terme au moins, la mise en œuvre d'un PDU dans un quartier peut entraîner une dégradation de l'image de ce dernier, en particulier lorsque plusieurs territoires urbains ou quartiers sont en concurrence pour faire l'objet d'un PDU, les professionnels pouvant avoir tendance à exagérer les problèmes auxquels ils sont confrontés. Attirer l'attention sur une zone risque alors de renforcer durablement son image négative et effrayer les employeurs et les investisseurs potentiels. Il est donc important de ne pas se contenter de souligner les problèmes de ces zones, mais de faire également connaître au plus vite les chances qu'elles offrent et les atouts dont elles disposent.

Dans le cas de Avedøre Stationsby, à Hvidovre au Danemark, la zone sélectionnée par la municipalité pour concourir à l'obtention d'un PDU remplissait déjà les critères de sélection. Mais cela ne suffisait pas : afin d'obtenir les fonds nécessaires, le gouvernement local dut exposer les problèmes du quartier, en faire la démonstration et même les exagérer.

Une approche intégrée

La deuxième raison qui pourrait justifier le choix d'une approche territoriale réside dans le fait que cette dernière permet une démarche de type intégré. Choisir un quartier ou une aire urbaine permet de disposer d'une plateforme

concrète pour coordonner les interventions sur des problèmes sociaux différents mais censés être reliés entre eux. De plus, cette approche spatiale plaît aux personnalités politiques en ce qu'elle leur permet d'obtenir des résultats visibles à relativement court terme. Enfin, ce fonctionnement peut créer d'importantes synergies ; il implique en effet une coopération directe avec la communauté locale, les pouvoirs publics, les corporations privées et d'autres organisations.

Toutefois, du point de vue de leur intégration, les PDU ont trois défauts potentiels.

■ *Le premier* est le risque de déplacement des problèmes sociaux d'une partie de la ville à une autre : les problèmes résolus dans la zone ciblée migrent parfois vers d'autres quartiers, et s'attaquer de façon très ferme à la criminalité ou à la prostitution dans une aire urbaine peut avoir comme simple effet de déplacer ces activités vers d'autres endroits. Ce processus de déplacement peut également être à l'œuvre lorsque des logements bon marché sont démolis pour faire place à d'autres habitations. Les ménages à faibles revenus se retrouvent alors chassés vers d'autres quartiers où le logement est moins cher, lesquels peuvent, à leur tour, se transformer en zones défavorisées. Si l'on se place à l'échelon de la ville ou que l'on envisage les choses du point de vue des autorités municipales, rien n'a changé. Les effets d'un PDU doivent toujours être examinés avec soin, à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone ciblée.

■ *Le deuxième* défaut tient au fait qu'une approche intégrée tend à « nettoyer » tous les éléments marginaux et déviants afin de créer une zone propre, claire et soigneusement ordonnée. Le risque consiste alors à démanteler des zones marginales ou de transition occupant – si ce n'est pour le quartier lui-même, du moins pour la ville dans son ensemble – une fonction vitale. Il peut s'agir de quartiers où les nouveaux

arrivants s'installent jusqu'à ce qu'ils trouvent un logement approprié, où les artistes possèdent leurs ateliers, où les jeunes entrepreneurs peuvent trouver des locaux professionnels bon marché. D'une façon plus générale, les zones de transition peuvent jouer le rôle de bouillons de culture de l'innovation en influant grandement sur les capacités créatives d'une ville. Cela ne signifie pas que ces endroits doivent éternellement demeurer marginaux ou jouer un rôle de transition, mais tout simplement que les villes ont besoin de telles zones, la marginalité ayant des aspects positifs autant que négatifs.

■ *Le troisième* défaut tient à la tendance qu'ont les approches intégrées à chercher à créer dans chaque zone urbaine une réplique de la ville dans son ensemble, en particulier du point de vue de la composition sociale. Ici, c'est le parc immobilier d'une zone qui joue le rôle le plus fondamental. La construction de nouveaux logements de meilleure gamme permet d'attirer des catégories de la population aux revenus plus élevés, de telles mesures destinées à améliorer la mixité sociale étant bien souvent plutôt avisées. Toutefois, cette diversité peut être créée à différents niveaux. Il faut garder deux faits à l'esprit. Le premier est que la marque distinctive de la vie urbaine, la diversité des populations et des activités, peut également se concevoir à l'échelle de la ville tout entière : ce qui rend des métropoles comme New York, Paris ou Londres si fascinantes est la présence d'une multitude de communautés en leur sein. Le second est qu'aux échelles spatiales inférieures, l'hétérogénéité sociale ne devrait pas faire partie des objectifs. Au sein du même immeuble, de la même rue voire du même quartier s'il est de petite taille, l'hétérogénéité sociale est non seulement difficile à atteindre, mais elle crée souvent davantage de problèmes qu'elle n'en résout et finit par aboutir à des paradoxes insolubles. Il ne faut pas essayer de créer des « communautés » par la construction de bâtiments.

Le financement

Viser une zone spécifique à travers une démarche intégrée s'avère parfois moins coûteux que cibler des problèmes ou des catégories de population spécifiques à l'échelle de la ville tout entière. Les municipalités disposant de budgets limités, les fonds doivent en effet être employés avec le plus d'efficacité possible. Plutôt que d'essayer de cibler certaines catégories à problèmes au moyen de politiques d'ordre général qui ne disposeront pas de suffisamment de ressources, il sera alors peut-être plus judicieux de viser certaines zones de la ville par une approche intégrée.

De plus, en se concentrant sur une seule zone, la municipalité donne un exemple visible de ce qui pourrait être fait dans les quartiers défavorisés de façon générale. Les habitants – non seulement ceux de la zone sélectionnée mais également ceux des quartiers ou des zones urbaines comparables – en retirent le sentiment que l'on s'attaque aux problèmes auxquels ils sont confrontés. Il est toutefois important de prendre conscience du fait que cette plus grande visibilité des résultats amènera d'autres territoires urbains à réclamer le même traitement. Lorsque les ressources nécessaires ne sont pas disponibles, l'avantage que présente le coût relativement faible des approches territoriales risque de se voir neutralisé par l'insatisfaction créée au sein d'autres territoires non ciblés. De plus, en termes de coûts et d'efficacité, il sera peut-être stratégiquement plus judicieux de cibler une zone qui en est au premier stade de la dégradation et sera, par conséquent, plus facilement « traitée » avec le budget disponible. Là encore, il faut trouver un équilibre entre les besoins et les moyens.

Sachant que c'est à l'échelle des quartiers que se décident les différents programmes et politiques, deux questions pertinentes se posent :

- comment sélectionner une zone ?
- comment la délimiter ?

Comment sélectionner une zone ?

Plusieurs méthodes, allant de l'évaluation subjective par les personnels politiques à l'utilisation de bases de données et de techniques statistiques, permettent de définir une zone en tant que « défavorisée » ou « pauvre ». La méthode la plus répandue consiste à comparer différentes données concernant les zones en question avec les chiffres moyens sur l'ensemble de la ville.

Les critères suivants ont été utilisés pour sélectionner les candidats au SIF (Fonds d'impulsion sociale) flamand (Belgique) :

- nombre de migrants
- nombre de bénéficiaires d'un revenu minimum de subsistance
- nombre de parents célibataires
- nombre de veuves, d'orphelins, de handicapés et de retraités
- nombre de jeunes bénéficiant d'une aide éducative
- nombre de chômeurs complets de moins de 25 ans ayant droit à l'allocation chômage
- nombre de chômeurs longue durée (plus d'un an)
- nombre de naissances dans des familles pauvres (groupe d'indicateurs « Kind en Gezin » – Enfant et Famille – comprenant revenu, instruction, santé et développement de l'enfant)
- nombre de logements ne disposant pas des commodités de base
- nombre de logements sociaux

Ces critères ne sont pas tous strictement objectifs. L'introduction de critères plus pragmatiques peut être justifiée, par exemple pour rendre le programme plus acceptable aux yeux du public ou de partenaires importants. Un exemple fréquent est le besoin d'une répartition équitable des zones ciblées pour que les quartiers relativement anciens situés en centre-ville soient sélectionnés au même titre que les zones

périphériques plus récentes. Certaines zones sont aussi parfois sélectionnées grâce à la présence de leaders déterminés et énergiques et de fonctionnaires créatifs, deux facteurs importants pour le succès d'un PDU. Dans certains cas, c'est même le besoin de combattre la présence et l'extension de partis et de mouvements politiques qui a permis de définir le critère de sélection.

En Flandre (Belgique), le choix de certains indicateurs et donc de certains quartiers a été conditionné (indirectement tout du moins) par la crainte de nouveaux succès du parti politique xénophobe Vlaams Blok. En accord avec son conseil municipal et en toute illégalité, le maire d'une municipalité danoise a décidé de refuser aux nouveaux arrivants et aux réfugiés l'accès à l'un des quartiers de la ville. Cette décision a toutefois fait l'objet d'une âpre discussion dans les médias, portant sur la concentration d'immigrants et de réfugiés non seulement dans ce quartier, mais également dans de nombreuses autres banlieues à travers tout le pays. Peu après, le gouvernement de l'époque instaurait le Comité urbain.

La conclusion importante qu'il convient de tirer de ces exemples est que des motifs privés et égoïstes (comme la promotion d'un politicien à des fins électorales) n'ont rien à faire parmi ces critères pragmatiques.

Comment délimiter une zone ?

Après avoir spécifié les aires urbaines et les quartiers à cibler, il est nécessaire de décider de la délimitation exacte de la zone. Les données statistiques jouant un rôle important dans la sélection des zones, ces dernières se trouvent être souvent des unités statistiques qui, généralement, s'inscrivent également dans des unités administratives et politiques. Elles ne correspondent toutefois pas toujours à ce que l'on pourrait appeler des « espaces pratiqués au quotidien », à savoir des espaces ayant une signification sociale et correspondant aux représentations

des résidents. Les « zones officielles » ne mobilisent pas les gens qui y vivent. Lorsqu'un PDU doit s'en contenter – et c'est souvent le cas –, il est nécessaire de faire en sorte qu'elles se rapprochent le plus possible des « espaces pratiqués au quotidien », même si cela implique d'exclure certaines parties de la zone officielle couverte par le PDU.

En Suède, en dehors du quartier de Hjällbo (à Göteborg) dont ils semblent satisfaits, de nombreux acteurs se plaignent du cruel manque de flexibilité du processus de délimitation et revendiquent le droit, pour le territoire municipal auquel appartient le quartier ciblé, d'utiliser son argent comme il le juge utile pour le développement local. Les acteurs locaux réclament donc soit une plus grande flexibilité des limites de la zone, soit l'autorisation d'utiliser l'investissement non pas nécessairement dans les limites de la zone ciblée mais aussi pour des projets de soutien qui, bien que situés hors du quartier, sont susceptibles d'exercer une influence positive sur le développement de ce dernier : en d'autres termes, ils souhaiteraient avoir plus de liberté dans le choix du lieu des interventions.

Lors de la définition des zones d'action d'un PDU ou de sous-zones au sein de ce dernier, il convient de tenir compte d'un certain nombre de critères qui ne peuvent être tous remplis à la fois. L'importance relative de chacun d'entre eux variera en fonction de la situation spécifique du quartier :

- présence d'informations statistiques sur la zone. Il faut disposer de données statistiques sur la zone concernée pour pouvoir évaluer les effets d'un PDU ;
- présence de frontières naturelles de la zone, telles que voies de chemin de fer, terrains vagues, quartiers résidentiels très structurés ;
- perspective des résidents et des citoyens : certains quartiers ont-ils une identité spécifique, positive ou négative ?
- taille de la zone. Il convient d'éviter de faire porter toutes les mesures sur une zone de petite taille.

Le quartier visé doit se composer de préférence d'une zone centrale (où la concentration des problèmes est la plus élevée) et d'une périphérie à inclure – dans une moindre mesure – dans les activités de promotion. Cela

permet également d'éviter les conflits entre quartiers adjacents pareillement défavorisés, et qui peuvent survenir lorsque l'un fait l'objet d'une promotion territoriale et l'autre non.

Résumé

Pourquoi opter pour une approche territoriale ?

À cause de :

- l'impact de la dimension spatiale sur les conditions de vie des gens ;
- une concentration spatiale aiguë des problèmes engendrant, pour certaines zones, une situation plus délicate et plus hostile au changement ;
- la possibilité d'une approche intégrée pour résoudre les problèmes sociaux ;
- son effet d'exemple : les approches territoriales peuvent produire rapidement des résultats visibles, ce qui donne aux résidents le sentiment « qu'il se passe quelque chose » ;
- son coût relativement faible.

Comment sélectionner une zone ?

- utiliser une liste de référence des processus indiquant une « spirale de la dégradation » ;
- comparer les indicateurs socioéconomiques de la zone avec ceux de la ville dans son ensemble et/ou avec d'autres villes.

Comment délimiter une zone ?

- vérifier l'accessibilité statistique de la zone potentielle ;
- prendre en compte les frontières « naturelles » ;
- tenir compte de l'identité des zones et de l'imaginaire des résidents, à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone en question ;
- garder la zone comme objectif principal, mais essayer d'inclure sa périphérie dans les mesures sélectionnées.

Attention : Ne pas perdre de vue la situation de la ville dans son ensemble. Une approche territoriale peut avoir des effets inattendus sur d'autres quartiers.

Chapitre 4

Le temps : coordonner plusieurs agendas

La question temporelle

Le temps est bien sûr une dimension essentielle : tout programme d'action peut être défini comme un ensemble d'objectifs à atteindre dans un certain délai. Mais ce n'est pas parce que la dimension temporelle est l'un des éléments de base des PDU qu'elle peut être prise à la légère ou ne pose pas de problèmes. En fait, elle soulève trois difficultés.

■ *D'une part*, le temps nécessaire pour atteindre les objectifs matériels est bien plus facile à planifier que les délais des processus socio économiques, qui obéissent à des dynamiques bien spécifiques. C'est en fait un problème, car les dimensions matérielle, économique et sociale des PDU visant à une approche intégrée doivent être coordonnées.

■ *D'autre part*, les acteurs principaux d'un PDU se placent souvent dans des perspectives temporelles hétérogènes, ce qui peut entraîner des frictions lors de la mise en œuvre et l'évaluation du programme.

■ *Enfin* se pose le problème de la durabilité. Même lorsque les objectifs sont atteints en temps voulu et que le PDU peut donc être considéré comme un succès, il reste à savoir si ses effets perdureront.

Différents objectifs, différentes échelles temporelles

En général, estimer le temps nécessaire à la réalisation de mesures d'ordre matériel n'est pas une tâche très difficile. La dimension matérielle des programmes de rénovation urbaine saute immédiatement aux yeux car elle produit des bâtiments, des terrains de jeu ou des améliorations de l'espace public (rues et places par exemple). Les effets des interventions d'ordre social sont en revanche bien plus difficiles à évaluer : ils ne se matérialisent bien souvent que des années après la mise en œuvre des mesures. Le combat contre l'exclusion sociale peut même s'étaler sur plusieurs générations, comme c'est le cas pour l'intégration des groupes ethniques minoritaires. La difficulté lorsqu'on cherche à résoudre des problèmes sociaux est qu'il s'agit d'une part de créer de nouvelles perspectives pour des personnes défavorisées et exclues, et d'autre part de provoquer des changements de mode de vie et de culture, et ce non seulement chez ces populations exclues mais aussi chez les employeurs potentiels, les propriétaires, les enseignants, les travailleurs sociaux, les personnalités politiques ou, tout simplement, les autres habitants du quartier ou du territoire urbain ciblé. La discrimination et la stigmatisation sont des obstacles difficiles à surmonter.

Les délais nécessaires pour résoudre la plupart des problèmes sociaux peuvent faire disparaître le sentiment

d'urgence nécessaire pour motiver les acteurs qui, faute de succès rapides et visibles, risquent de se démobiliser. Il s'agit d'éviter que les projets (pas assez réalistes) ne puissent être menés à bien dans les délais disponibles, ou qu'au contraire ils soient trop vagues au point de rendre impossible l'évaluation de leur succès. Dans ce cas, formuler une hiérarchie d'objectifs s'inscrivant dans une temporalité peut être la solution. Ainsi par exemple, lorsque l'objectif final consiste à atténuer les différences de participation au marché du travail entre les divers groupes ethniques, la définition d'objectifs intermédiaires à court terme peut s'avérer efficace, à commencer par une augmentation du nombre de personnes issues de groupes ethniques minoritaires prenant part à des programmes d'employabilité et de formation professionnelle, une diminution des taux d'abandon en cours d'étude parmi les jeunes de catégories vulnérables, et la création de perspectives professionnelles dans les sphères publique et privée. Il faut toutefois éviter le « déplacement d'objectifs », qui consiste à remplacer un objectif « réel » mais difficile à atteindre par un autre plus facile mais de pure convenance. Pour reprendre l'exemple de la réduction des différences de taux d'emploi, le fait d'atteindre le nombre ciblé de participants à un programme d'employabilité ne garantit pas que le chômage diminuera à l'avenir.

Il est extrêmement important de trouver un équilibre optimal entre des objectifs réalisables et pertinents et un horizon temporel réaliste, de sorte que les buts à atteindre mobilisent les gens et leur donnent la motivation de s'engager pour le programme.

Différents acteurs, différents horizons temporels

Tout comme les objectifs, les acteurs d'un PDU s'inscrivent dans des horizons temporels hétérogènes, ce

qui peut entraîner des frictions lors de la mise en œuvre et l'évaluation de ces programmes. Synchroniser les calendriers respectifs du PDU et des acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés, n'est pas toujours chose aisée. Le problème principal réside souvent dans l'écart entre la vision à court terme des hommes politiques et celle, à long terme, de l'administration et des professionnels, susceptible de générer une forte incertitude pour les plans d'urbanisme couvrant une période plus longue que le cycle électoral.

En particulier lorsqu'un PDU comprend d'importants programmes de rénovation, le soutien continu de personnalités politiques locales et nationales est nécessaire à sa bonne réalisation. Il est important que les responsables du PDU aient recours aux initiatives d'ordre architectural et social déjà achevées avec succès afin d'attirer l'attention de la population et, par conséquent, des cercles politiques. Ne l'oublions pas, si les PDU ne peuvent se passer du soutien actif des personnalités politiques, ces dernières ont également besoin de PDU concluants pour augmenter leur base électorale. Plusieurs politiciens peuvent parfois même se retrouver en concurrence pour apporter leur soutien à un PDU ; comme le veut l'adage, « la victoire a cent pères ».

Dans le district de Hoogvliet, à Rotterdam, l'essentiel du PDU consistait à démolir et reconstruire une grande partie du parc de logements. Un financement étant requis pour une période s'étendant au-delà de la durée officielle du PDU, il régnait une forte incertitude quant à la politique envisagée par le district. Aussi bien sur le plan local que national, ce district est cité comme un exemple de politique de rénovation urbaine réussie. Le gouvernement du district et les fonctionnaires employés par ce dernier ont fait un usage très habile de ce succès pour exercer des pressions sur les personnalités politiques municipales et nationales dans le but d'assurer l'avenir de la rénovation urbaine à Hoogvliet.

Toutefois, un trop fort engagement des personnalités politiques peut également être préjudiciable à la continuité des PDU, en particulier lorsque ces personnalités interfèrent dans leur contenu, ne laissant aux mains des professionnels et des administrateurs que les questions purement techniques. Les cycles électoraux prennent alors le dessus sur toutes les autres échéances. Pareils contextes institutionnels peuvent présenter un réel danger pour la continuité des PDU dans la mesure où les moyens financiers impliqués risquent d'être perçus comme des aubaines, des « cadeaux du ciel » accordés ou refusés en fonction des alternances du pouvoir politique. Dans ce cas en particulier, il est important qu'un PDU soit choisi et soutenu par la communauté locale, car seuls de puissants mouvements populaires peuvent amener des personnalités politiques de différents bords à soutenir un programme, condition nécessaire à l'instauration d'une continuité dans la mise en œuvre des mesures qui dépasse la durée d'un cycle électoral.

L'expérience des villes espagnoles montre que l'influence des cercles politiques peut être très importante pour la phase de conception, le processus de prise de décision et la mise en œuvre des PDU. Le champ d'action des experts se trouve alors limité aux dimensions purement techniques, les vraies décisions restant toujours entre les mains des personnalités politiques et des fonctionnaires nommés par ces dernières. Les substitutions au sein du corps politique faisant suite aux élections ont ainsi un impact direct sur la mise en œuvre des PDU ; cela explique également l'absence d'une tradition d'évaluation des décisions en Espagne, qui impliquerait que les résultats d'une politique soient mesurés par des responsables d'autres partis.

La conclusion de contrats est un aspect important des PDU modernes : conclure un PDU sous la forme d'un contrat ou d'un ensemble de contrats rend en effet sa mise en œuvre plus sûre et renforce considérablement l'implication des

acteurs. Mais cette plus grande responsabilité doit s'appliquer à la réalisation d'objectifs architecturaux, sociaux et économiques, et non pas uniquement à la nécessité d'utiliser les fonds disponibles dans les délais prévus, au risque que certains ne se contentent de dépenser l'argent pour éviter qu'il soit perdu.

Que ce soit à Naples ou à Gênes (en Italie), les autorités municipales n'ont pas toujours réussi à mettre en place des projets de développement intégrés dans les délais imposés par le programme européen Urban. Il fallut donc parfois dépenser les fonds de façon presque arbitraire pour respecter la date limite et les critères de comptabilité rigides imposés par l'Union européenne.

Quel est le délai optimal d'un PDU ?

Il s'agit naturellement d'une question délicate, et la réponse tient à de nombreuses variables : les caractéristiques spécifiques du PDU, le contexte politique et la nature de la zone concernée. Il semble toutefois qu'un délai inférieur à trois ans ne soit pas suffisant. Comme nous l'avons déjà dit, certains objectifs, et en particulier ceux touchant à la lutte contre l'exclusion sociale, ne peuvent être atteints qu'à long terme, ce qui n'empêche pas – bien au contraire – la définition d'objectifs intermédiaires. Il semble toutefois que lorsque la durée d'un PDU tombe en dessous d'un certain seuil, la quantité d'énergie devant être consacrée à la formulation de nouveaux programmes pendant la mise en œuvre du PDU soit trop importante.

Le cas allemand est à ce titre intéressant. Alors que les premiers programmes de développement urbain étaient censés s'étendre sur des périodes de trois ans, la tendance actuelle est aux projets de plus courte durée ; quant au cas des travailleurs sociaux, la plupart de leurs contrats doivent être renouvelés d'une année sur l'autre. Ainsi, même si les nouveaux projets sont planifiés sur une

période plus longue, la décision de reconduire ou non le budget doit être prise chaque année, ce qui complique singulièrement la tâche de ceux qui travaillent sur ces projets : nul ne peut obtenir l'assurance qu'un projet et son équipe « survivront » l'année suivante ! Autres effets pervers de telles situations : un temps précieux, qui aurait pu être utilisé pour faire avancer le projet, doit être consacré chaque année à la recherche de financements pour le cycle suivant ; de même, les personnes interrogées se sont plaintes de l'impossibilité d'obtenir des effets durables avec des mesures qui prennent fin au moment où un contact a été établi avec le groupe cible. En Allemagne, si la plupart des Länder financent les programmes de « ville sociale » (Soziale Stadt) par périodes successives de plusieurs années, un nombre croissant de collaborateurs du projet se voient accordés des contrats d'une durée d'un an seulement. Ainsi, un centre pour la jeunesse souhaitant recruter un nouveau collaborateur ne peut le faire que pour une période d'un an, ce qui complique grandement la mise en place d'une vraie continuité du travail. Et s'il arrive que le contrat soit effectivement renouvelé pour une année supplémentaire, il reste impossible de le savoir à l'avance, ce qui peut rendre la situation des participants très précaire et affecter négativement leur niveau de motivation.

Y a-t-il une limite maximale à la durée de vie d'un PDU ? Comme nous l'avons indiqué plus haut, lorsque cette durée est trop importante, l'implication, le sentiment d'urgence et le sens des responsabilités des acteurs peuvent s'en trouver diminués ; le potentiel de séduction et l'efficacité d'une approche intégrée peuvent également se perdre à cause d'une trop forte institutionnalisation du réseau d'acteurs impliqués dans la formulation et la mise en œuvre d'un PDU, et en particulier des fonctionnaires. Autre problème : les PDU qui s'étendent sur une période trop longue aggravent le risque – déjà présenté au chapitre 3 – de considérer une aire urbaine comme une unité ayant une signification en soi, et non comme une

simple partie d'un tissu urbain plus vaste. Enfin, une durée de vie trop importante peut faire surgir ou s'aggraver d'autres problèmes sur d'autres territoires qui, si l'on se place du point de vue de la ville dans son intégralité, nécessiteront alors une réallocation de fonds et d'efforts. La durée optimale d'un PDU se situe donc entre quatre et sept ans.

La durabilité des PDU : y a-t-il une vie après la mort ?

Une fois achevé, un PDU est-il condamné à mourir, ou fait-il l'objet de mesures (suivi ou intégration dans un cadre déjà existant) permettant de prolonger sa durée de vie ? En d'autres termes : qu'en est-il de la durabilité des PDU ?

On peut définir la durabilité d'un PDU par le fait qu'il ne cherche pas seulement à atteindre des objectifs spécifiques d'ordre architectural, social et économique, mais tente également, par la même occasion, de façonner de nouveaux modes de coopération parmi les acteurs pertinents, notamment gouvernements local et central, population, employeurs, promoteurs immobiliers et organismes de logements locatifs sociaux et d'accession à la propriété. Les réseaux ainsi créés peuvent perdurer au-delà de la durée de vie officielle du PDU. De plus, les systèmes de suivi et d'alerte instaurés pendant le processus de mise en œuvre et d'évaluation du PDU devraient être rendus permanents, ce qui permettrait une estimation de la situation du territoire urbain après la fin officielle du programme.

Les demandes de cofinancement des PDU par les autorités européennes et nationales ainsi que le caractère intégré de ces programmes incitent les municipalités à développer de nouvelles compétences et de nouveaux outils qui peuvent être réemployés après la fin officielle du programme. Les municipalités sont alors plus enclines

à prêter attention aux objectifs formulés dans les plans de développement et à s'engager à les atteindre, même après la fin du programme. Si une durée de vie courte peut poser des problèmes pour la continuité et l'efficacité d'un programme de développement, elle peut aussi représenter une incitation à trouver de nouvelles formes de financement.

Dans le cas de Gênes, en Italie, une partie des activités lancées sous l'égide du programme Urban se poursuit actuellement selon d'autres modalités, avec des soutiens différents. La fin du programme a en effet contraint les acteurs locaux à réorganiser les activités les plus concluantes et à leur trouver de nouveaux financements pour pouvoir les poursuivre. C'est le cas de l'agence pour l'emploi de Gênes, qui a pu rester ouverte grâce à un partenariat promu par la municipalité et d'autres institutions locales.

À Naples également, le besoin se fait sentir d'assurer la continuité de l'intervention lancée par le programme Urban. Pour ne pas en perdre les effets positifs, l'objectif consiste alors à travailler non pas sur des projets individuels mais sur un plan de développement global.

Finalement, une remarque importante s'impose : la présence, dans la zone urbaine, de personnalités charismatiques capables d'assumer, d'une manière ou d'une autre, un rôle de leader est un facteur souvent décisif de l'efficacité d'un PDU. Ces personnalités peuvent être des fonctionnaires, des personnalités politiques locales, des

présidents d'associations bénévoles, des travailleurs sociaux ou tout simplement des résidents engagés.

À Hoogvliet, à Rotterdam, un habitant du quartier dévoué et charismatique a créé sur son temps libre un club de boxe. Ce club a non seulement produit des boxeurs de grande qualité – entre autres un champion du monde –, mais est aussi devenu un instrument de resocialisation pour des jeunes à problèmes qui avaient échoué partout ailleurs et, pour certains, possédaient déjà un casier judiciaire. Il reçoit maintenant des subventions et a été intégré au PDU de Hoogvliet.

La présence de telles personnes est un atout formidable pour la zone dans laquelle ils vivent ou travaillent. S'il n'est pas possible de fabriquer ou de prévoir l'apparition des personnalités charismatiques, ces dernières peuvent en revanche être reconnues et utilisées notamment par les structures administratives. L'intégration du charisme dans le cadre institutionnel, tout comme le fait de faciliter et de soutenir le talent et l'engagement au niveau local, ont des effets positifs sur la durabilité d'un programme. Mais il ne faut pas forcément exiger des personnalités charismatiques qu'elles s'adaptent aux exigences administratives, ce qui risquerait de les transformer en simples fonctionnaires locaux. Il faut au contraire en faire des ambassadrices de leur quartier, chargées de donner une identité à ce dernier et de fournir une source d'inspiration aux habitants du quartier et à tous ceux qui tentent de mettre en place des initiatives similaires, où que ce soit.

Résumé

S'il est plutôt aisé, en général, d'estimer le temps nécessaire à la réalisation de mesures d'ordre matériel, les effets des interventions d'ordre social sont bien plus difficiles à évaluer : souvent, ils ne se matérialisent que plusieurs années après la mise en œuvre des politiques sociales.

Faute de succès rapides et visibles, les acteurs risquent de se démobiliser. Il s'agit d'éviter que les objectifs (pas assez réalistes) ne puissent être atteints dans les délais disponibles, ou qu'ils soient au contraire trop vagues et impossibles à évaluer. Les objectifs exprimés doivent être réalisables, pertinents et susciter l'adhésion. Il est possible de leur accorder des priorités différentes sur un calendrier.

Synchroniser les calendriers respectifs du PDU et des acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés, n'est pas toujours chose aisée. Souvent, le principal problème réside dans l'écart existant entre la vision à court terme des hommes politiques et celle à long terme de l'administration et des professionnels.

Ne l'oublions pas, si les PDU ne peuvent se passer du soutien actif des personnalités politiques, ces dernières ont également besoin de PDU concluants pour augmenter leur base électorale. Plusieurs politiciens peuvent parfois même entrer en concurrence pour aider un PDU.

La conclusion de contrats est un aspect important des PDU modernes : le cadre contractuel rend leur mise en œuvre plus sûre et renforce grandement l'implication des acteurs. Mais cette plus grande responsabilité doit s'appliquer à la réalisation d'objectifs architecturaux,

économiques et sociaux, et non pas uniquement à la nécessité de dépenser les fonds disponibles dans les délais prévus.

La durée optimale d'un PDU se situe entre quatre et sept ans.

On peut définir la durabilité d'un PDU par le fait qu'il ne cherche pas seulement à atteindre des objectifs spécifiques d'ordre architectural, économique et social, mais tente également, par la même occasion, de façonner de nouveaux modes de coopération parmi les acteurs pertinents, notamment gouvernements local et central, population, employeurs, promoteurs immobiliers et organismes de logements locatifs sociaux et d'accèsion à la propriété.

Les demandes de cofinancement des PDU ainsi que le caractère intégré de ces derniers sont l'occasion pour les municipalités d'acquérir de nouveaux outils et des expériences qui peuvent être réutilisés après la fin du programme. Les municipalités seront alors peut-être plus enclines à prêter attention aux objectifs formulés dans les programmes de développement et à s'engager à les atteindre, même après la fin du programme.

La présence, dans le quartier, de personnalités charismatiques locales capables d'assumer, d'une manière ou d'une autre, un rôle de leader est un facteur souvent décisif de l'efficacité d'un PDU. S'il n'est pas possible de fabriquer ou de prévoir l'apparition des personnalités charismatiques, ces dernières peuvent être reconnues et utilisées notamment par les structures administratives.

Chapitre

5

Les partenariats entre les différents acteurs et les différents échelons

Ce chapitre constitue le premier d'une série de trois consacrés à la notion de « gouvernance urbaine », un concept clé du débat actuel sur les politiques urbaines. Cette notion désigne aussi bien des réseaux d'acteurs publics que privés prenant part au gouvernement de la ville. Comment définir la gouvernance urbaine ? Comment doit-on l'employer ?

Un nouveau rôle pour les pouvoirs publics

La gouvernance urbaine doit sa montée en puissance au déclin de l'État providence. Les années 80 ont assisté au repli de l'État au plan national aussi bien que local, libérant ainsi de l'espace pour les initiatives privées ; et pour atteindre les objectifs fixés en matière de politique urbaine, les partenariats public-privé sont devenus à la mode. C'est ainsi que le « gouvernement » s'est vu supplanté par la « gouvernance ». Récemment toutefois, les États nationaux se sont retrouvés confrontés aux excès de la privatisation, notamment sous la forme d'une baisse de qualité des services publics basiques et d'un renforcement des inégalités sociales et des tensions politiques.

Il apparaît aujourd'hui évident que le secteur public doit à nouveau assumer un rôle prééminent, différent toutefois de celui qui était autrefois le sien. Le « leadership dans le partenariat » semble être la réponse.

Dans un partenariat, l'égalité ne règne pas nécessairement entre les parties ; de fait, la plupart des partenariats qui fonctionnent comportent une part de leadership. Le secteur public doit donc reprendre l'initiative mais de manière plus restreinte que par le passé, en impliquant d'autres acteurs importants dans la préparation de nouvelles politiques, dans le processus de prise de décision et dans la mise en œuvre de chaque politique. Tout aussi important, le partenariat comme principe de gouvernement devrait également prévaloir au sein du secteur public lui-même : différents échelons d'administration publique et différents départements de même échelon devraient se considérer comme des partenaires et collaborer. Le terme « partenariat » désigne une relation dans laquelle les acteurs impliqués ont des intérêts communs et partagent les droits et les responsabilités attachés au pouvoir décisionnel.

De par leur approche « intégrée » des problèmes, les PDU présupposent une forme de gouvernance urbaine, d'où l'importance du rôle joué par ce concept. Le lien étroit qui existe entre la « gouvernance urbaine » et les PDU résulte de ce que ces derniers :

- reposent sur un partenariat entre les acteurs de différents échelons (présent chapitre) ;
- s'attaquent simultanément et de façon systématique à différents domaines (chapitre 6) ;
- encouragent la participation des parties prenantes : population locale et autres acteurs (chapitre 7).

Ce chapitre et les deux suivants traitent de ces trois caractéristiques. Dans le présent chapitre, nous nous attacherons aux partenariats entre les différents acteurs et entre les différents échelons. La création de partenariats au sein même du secteur public suppose en effet la coopération de différents échelons (dimension verticale) d'une part, et de différents départements et secteurs de même échelon (dimension horizontale) d'autre part. Se pose en outre le problème du rapprochement des partenaires publics et privés.

La coopération entre différents échelons de l'administration

On entend par dimension verticale des partenariats la répartition des responsabilités et du pouvoir de prise de décision entre les différents échelons : national, local, territoire urbain et quartier. Le degré de (dé)centralisation, tout comme celui d'implication des acteurs des différents niveaux, varie d'un pays à l'autre. Lorsque le cadre institutionnel est très complexe, comme c'est le cas par exemple en Belgique et en France, la législation et les conditions de financement peuvent différer selon l'échelon considéré. Déjà très complexes et bureaucratiques, les procédures en sont rendues encore plus fastidieuses – non seulement en raison de la multiplicité des échelons administratifs existants, mais aussi parce que le transfert des responsabilités à la municipalité génère une surcharge de travail pour cette dernière. Autre facteur de complication, le nombre d'échelons impliqués dans le processus décisionnel est en augmentation en raison de l'importance croissante de l'Europe (à l'extrémité « supérieure ») et du niveau local (à l'extrémité « inférieure »).

En général, plus la structure verticale est « perméable » – autrement dit plus un échelon a les moyens de se faire entendre –, plus la coopération entre les différents échelons sera susceptible d'être fructueuse, et plus le PDU aura de chance d'être efficace et ses effets de perdurer.

Au Danemark, la coopération entre les niveaux national, local et du quartier est une conséquence du PDU de Kvarterløft, initiative du Comité urbain (qui regroupe des représentants de six ministères différents). La mise en œuvre effective des projets a fourni l'occasion de promouvoir les relations entre les différents échelons, les niveaux central (ministériel) et décentralisé (local et du quartier) entretenant des liens très étroits. L'accord conclu entre le ministère et le gouvernement local était cependant renégocié chaque année, ce qui supposait une évaluation complexe des performances de l'année précédente et la définition des objectifs pour l'année suivante. En outre, pour tous les projets concernés, les représentants du ministère organisaient des rencontres bimensuelles – puis tous les quatre mois seulement – consacrées aux échanges d'expériences. Si le gouvernement central a subi le feu nourri des critiques au cours du processus d'évaluation, les municipalités participantes reconnaissaient globalement toutes que la plus grande marge laissée aux variations locales et à l'innovation, ainsi que l'implication plus faible du gouvernement central, avaient un effet positif sur les projets. La pratique quotidienne de tels PDU intégrés a entraîné la lente transformation des pratiques des gouvernements locaux, la coopération interdépartementale s'en trouvant facilitée et mieux acceptée, en particulier lorsqu'une volonté politique était présente.

Dans un partenariat fructueux entre différents échelons, l'échelon supérieur détermine le cadre de base et accorde à l'échelon inférieur une confiance suffisante pour lui donner la liberté et la possibilité de développer un PDU, à la condition qu'il reçoive un accompagnement approprié. Des remarques fréquentes peuvent justifier une certaine souplesse se manifestant par exemple par des changements ponctuels dans le calendrier. Si cette collaboration entre les échelons supérieur et inférieur est alimentée par un financement garanti durant une assez longue période et par les impératifs d'une approche

intégrée, une combinaison équilibrée entre les approches « du sommet à la base » et « de la base au sommet » est plus probable.

Un manque de confiance entre les différents échelons peut en revanche donner lieu à une formalisation extrême et une bureaucratisation à outrance ; et un défaut d'assistance et de contrôle par l'échelon supérieur peut, de son côté, entraîner une situation où l'échelon inférieur viole des principes fondamentaux du PDU. Mais ces deux cas de figure n'empêchent pas forcément la mise en place d'un modus operandi permettant la formulation et le lancement d'un PDU. Lorsque ce manque de confiance résulte de conflits existant entre niveaux politiques, une approche intégrée risque de causer un durcissement de ces conflits. Dans ce cas, ne pas s'embarquer dans des programmes complets intégrés mais procéder étape par étape au moyen de projets unidimensionnels d'échelle plus réduite peut s'avérer raisonnable. La confiance nécessaire à une approche plus globale et, finalement, à une approche intégrée pourra alors être instaurée petit à petit.

La relation entre les personnalités politiques et l'administration publique

La relation entre les cercles politiques et l'administration publique constitue une dimension importante du partenariat entre acteurs publics. Les personnalités politiques ont une influence à la fois directe et indirecte sur la formation et la mise en œuvre des PDU. En particulier, leur rôle devrait consister à :

- définir les objectifs du PDU
- garantir que les conditions économiques et politiques de la viabilité du PDU sont remplies
- contrôler et évaluer la mise en œuvre du PDU
- redéfinir si nécessaire les objectifs du PDU.

Les politiques devraient jouer un rôle plus actif lors de la

réalisation du projet, pour s'assurer que l'idée ayant prévalu à sa définition ait été correctement mise en œuvre.

Dans les PDU danois, on a assisté au développement progressif de nouvelles pratiques administratives à usage du gouvernement local, tandis que le soutien de personnalités politiques jouait un rôle majeur dans la mise en œuvre de ces nouvelles formes d'administration. Lorsque le leader politique local (le maire) affirmait clairement son soutien au PDU et qu'il lui accordait une priorité élevée, la coopération interdépartementale s'en voyait sensiblement facilitée.

Certaines personnalités politiques peuvent parfois tenter de contrôler tous les aspects et tous les détails de la prise de décision. Si l'administration publique se met à opposer une résistance à cette forme de « colonisation » politique, une lutte sans fin entre ces deux univers risque de s'ensuivre. Il est pourtant bien naturel que des hommes politiques cherchent à tirer un profit politique de la mise en œuvre et du succès d'un PDU. En agissant de la sorte, ils peuvent aussi contribuer à l'efficacité et à la durabilité de ce dernier ; l'important est qu'ils fassent preuve de « self-control » et laissent une marge de manœuvre suffisante à l'administration pour lui permettre de développer et mettre en œuvre le projet. Les politiciens ne devraient intervenir dans le processus de mise en œuvre que si les objectifs originels ne sont pas réalisés, ou lorsqu'une modification fondamentale des circonstances justifie un changement d'outils et d'objectifs.

La coopération entre partenaires publics et privés, et entre partenaires privés

Les partenariats public-privé représentent un élément central de la gouvernance urbaine. Nombreux sont les PDU qui tentent de convaincre des partenaires privés de

prendre part au processus, leur participation pouvant se révéler être une condition d'éligibilité à des fonds régionaux, nationaux ou européens. Deux types de partenaires privés sont généralement engagés : des promoteurs immobiliers et des partenaires issus du secteur tertiaire – ou organismes non gouvernementaux quasi autonomes. La plupart des partenaires « non publics » appartiennent à cette dernière catégorie : associations de logements locatifs sociaux et d'accession à la propriété, conseils scolaires, associations bénévoles subventionnées et agences pour l'emploi. Dans de nombreux pays prévaut encore la vision traditionnelle selon laquelle les programmes sociaux et la rénovation urbaine sont du ressort de l'État et de la ville. Ceci explique pourquoi les promoteurs immobiliers du secteur privé se tiennent souvent à distance des partenariats locaux, à l'exception toutefois des sociétés de construction qui se voient attribuer des contrats, plus ou moins limités cependant à l'exécution de plans et de projets conçus par des acteurs publics et quasi publics.

Bien souvent, les partenariats entre institutions publiques et organismes non gouvernementaux semi-autonomes sont bien établis au sein des réseaux locaux.

Dans les quartiers de Kalk et Chorweiler à Cologne (Allemagne), afin d'éviter un chevauchement des activités ou l'omission de certains thèmes, toutes les initiatives et associations locales se réunissent plusieurs fois par an pour coordonner leurs activités. Si une coopération plus étroite dans un domaine précis est nécessaire comme par exemple dans celui du chômage des jeunes, des sous-groupes sont créés qui se réunissent à intervalles plus courts afin de synchroniser leurs actions. « C'est très utile, car cela nous permet de mieux savoir ce qui est réalisé dans le domaine et de mieux connaître les projets des autres. Puisque nous poursuivons tous le même objectif, nous devons travailler ensemble », constate ainsi un intervenant de Cologne-Kalk. Une

initiative de plus grande ampleur a été lancée à Hamburg-Jenfeld où trois grandes associations – l'une de promotion de l'emploi, la deuxième dédiée aux projets culturels et la dernière au centre local pour la jeunesse – ont fusionné en 2000 pour former une organisation sans but lucratif plus vaste encore, laquelle est en outre responsable du bureau de quartier de Jenfeld. Cette nouvelle structure organisationnelle facilite grandement la coordination des actions.

Le passage d'un gouvernement urbain à une gouvernance urbaine s'explique en partie par la privatisation de tâches et d'institutions publiques. Dans pareils cas, la gouvernance urbaine – qui forme et tire parti de réseaux d'acteurs indépendants en vue de concevoir et de mettre en œuvre des PDU – peut s'avérer fastidieuse car ses principaux acteurs de la sphère publique, qu'ils soient politiciens ou officiers publics, ne disposent alors pas des moyens nécessaires pour s'assurer que les organismes non gouvernementaux semi-autonomes atteignent les objectifs poursuivis. Un exemple typique est celui des organismes de logements locatifs sociaux qui, de plus en plus, se voient contraints d'ajuster leurs activités à la logique du marché, au risque de ne plus percevoir l'hébergement des pauvres comme étant leur seul et unique mandat. Il faudra donc faire preuve de beaucoup d'imagination pour trouver des compromis acceptables permettant d'obtenir l'implication de partenaires privés ou quasi privés.

Une façon habile de recruter le secteur privé a été testée dans le District 9 de Budapest, en Hongrie. Afin de garantir le succès du PDU, dont le financement public était plutôt maigre, le gouvernement local de ce district a dû engager des partenaires privés. À l'aide de SEM IX, une entreprise sans but lucratif bien implantée auprès des banques privées, le gouvernement local est parvenu à attirer sur la zone promoteurs immobiliers et sociétés de construction.

Les capitaux de SEM IX étant détenus à 51 % par le gouvernement local, la priorité peut être donnée à l'intérêt public. En même temps, cette petite entreprise – qui est en charge de la vente des terrains aux sociétés de construction, de la démolition des édifices vétustes et de la réalisation des investissements d'infrastructure nécessaires à la vente des terrains abandonnés – a dû orienter son action sur le marché (répondant ainsi aux attentes de ses actionnaires privés) afin de s'assurer le revenu lui permettant de poursuivre le PDU et la revitalisation de tout le quartier.

En matière de partenariats entre des acteurs publics et (quasi) privés, les principales leçons à tirer des récents PDU sont les suivantes :

- les pouvoirs publics devraient continuer à rendre des comptes aux citoyens ;
- plus le nombre d'acteurs impliqués est grand, plus l'existence d'un point unique de référence au sein de la municipalité est nécessaire ;

- plus les partenaires non publics s'orientent vers le profit, plus le partenariat est problématique.

Le partenariat est rendu nécessaire par le caractère intégré des PDU. D'une façon générale, deux attitudes prévalent dans l'administration publique à l'égard des partenariats : réticence ou acceptation conditionnelle. Une manière de générer une coopération plus ouverte entre les divers départements et échelons et avec les autres acteurs consiste à promouvoir et organiser les partenariats de façon directe, par exemple en mettant sur pied des groupes de travail – plus précisément de petits groupes interservices constitués de personnes en charge d'un PDU – et de les relier à d'autres groupes similaires situés à d'autres niveaux décisionnels. Ces groupes devraient recevoir un pouvoir de décision approprié et un budget propre ; en outre, le contrôle et l'évaluation de leur fonctionnement devraient être régulés. Dans l'idéal, cette réglementation devrait faire partie intégrante du contrat formant la base du PDU (voir le chapitre 10).

Résumé

Les PDU appellent la nécessité de conclure des partenariats engendrant des difficultés de deux types au sein même du secteur public : coopération (verticale) entre les différents échelons et coopération (horizontale) entre secteurs et départements administratifs.

En général, plus la structure verticale est « perméable » – autrement dit plus un échelon a les moyens de se faire entendre –, plus la coopération entre les différents échelons sera susceptible d'être fructueuse, et plus le PDU aura de chance d'être efficace et ses effets de perdurer.

Dans un partenariat fructueux entre différents échelons, l'échelon le plus élevé détermine le cadre de base et accorde à l'échelon inférieur une confiance suffisante pour lui donner la liberté et la possibilité de développer un PDU, à la condition toutefois qu'il reçoive un accompagnement approprié. Confiance et coaching sont tous deux nécessaires pour donner à l'échelon inférieur la marge nécessaire lui permettant de développer son programme.

Lorsqu'un manque de confiance résulte de conflits existant entre échelons politiques, une approche intégrée

risque d'aggraver la situation. Dans ce cas, il peut être raisonnable de ne pas recourir à des programmes complets intégrés mais d'avancer étape par étape au moyen de projets unidimensionnels d'échelle plus réduite.

Dans l'idéal, le rôle des politiciens devrait se limiter à définir le contexte général et les objectifs d'un programme et ne pas interférer dans sa conception et sa mise en œuvre technique. Il est cependant bien naturel que des hommes politiques cherchent à tirer profit de la mise en œuvre et du succès d'un PDU ; en agissant de la sorte, ils peuvent contribuer à l'efficacité et à la durabilité de ce dernier.

En matière de partenariats entre des acteurs publics et (quasi) privés, les principales leçons à tirer des récents PDU sont les suivantes :

- les pouvoirs publics devraient continuer à rendre des comptes aux citoyens ;
- plus le nombre d'acteurs impliqués est grand, plus l'existence d'un point unique de référence au sein de la municipalité est nécessaire ;
- plus les partenaires non publics s'orientent vers le profit, plus le partenariat est problématique.

Chapitre

6

L'approche intégrée : coopération entre secteurs

La complexité urbaine

La complexité de la ville contraint les responsables à s'attaquer simultanément et de façon coordonnée à différents problèmes urbains. L'aspect multifacettes de la politique urbaine entraîne le regroupement des initiatives relatives à l'environnement urbain avec d'autres interventions à caractère social, économique et culturel. Cette intégration de différentes politiques constitue l'une des tâches les plus ardues auxquelles les PDU doivent se confronter.

Les politiques urbaines étaient autrefois organisées par fonction, c'est-à-dire par département administratif spécifique (logement, affaires sociales, éducation, police et santé) aux échelons national, régional et local. Chaque département disposait de ses propres programmes, priorités, objectifs, instructions et budgets. Cette gestion fonctionnelle des choses s'avère aujourd'hui largement inadaptée, principalement parce que la mise en œuvre d'une politique, d'un programme ou encore d'un projet s'avère impossible sans une compréhension globale du contexte urbain dans lequel il s'inscrit. Parce que leur mise en œuvre doit s'effectuer dans des espaces occupés depuis de nombreuses années, les PDU « recyclent » une partie de la ville ; c'est pourquoi ils doivent précisément prendre en compte les caractéristiques de la population qui y vit, celles du territoire (patrimoine, qualité de l'environnement) et celles de l'ambiance particulière qui y

règne (la communauté locale avec sa culture et son climat social). Il est nécessaire de comprendre que la complexité n'est pas tant un problème qu'il convient de résoudre ou de nier qu'un état de fait que les PDU doivent évaluer et sur lequel ils doivent se baser pour construire.

La nécessité d'une approche intégrée

S'ils veulent rendre justice à la complexité de ce contexte, les administrations traditionnelles et les professionnels de l'urbain doivent modifier leur mode opératoire ; c'est une des principales justifications à l'ampleur prise par la notion de « gouvernance urbaine ». La question qui se pose est la suivante : comment gérer la complexité urbaine (en admettant qu'il s'agisse d'un atout) avec un appareil administratif fragmenté ? En d'autres termes, comment organiser une approche intégrée de sorte qu'elle réussisse ?

Une approche intégrée peut couvrir tous les degrés d'intégration, allant de la simple addition des efforts fournis dans différents domaines au développement d'un programme au cœur duquel chaque thème abordé sera relié aux autres de façon explicite. Un PDU intégré associe différents projets de telle manière que la réussite ou l'échec de chacun d'entre eux dépende au moins en partie de la réussite et de l'échec de tous les autres. La mise en œuvre d'une telle stratégie constitue un défi important. La principale difficulté qui découle de l'organisation d'une

coopération « transversale » ou « horizontale » entre départements et administrations est la juxtaposition de différents domaines d'intérêt, laquelle donne lieu à des tensions et des confrontations entre différentes approches, méthodes, procédures, cultures professionnelles et organisations.

Il existe toutefois quelques tentatives positives de mise en branle d'un programme intégré défiant l'égotisme traditionnel des départements. On peut considérer les cas français et allemand comme des exemples de forte tradition bureaucratique où la coopération interservices se produit au niveau administratif.

C'est dans ce contexte qu'est apparue, en France, la politique de la ville. Il ne s'agit ni d'une politique conjoncturelle répondant à une situation de crise, ni d'une politique sectorielle venant s'ajouter à d'autres préexistantes ; elle n'est pas davantage destinée à remplacer les politiques sectorielles traditionnelles. Par la combinaison de différentes politiques sectorielles, elle vise à rendre justice à la complexité de la réalité urbaine.

La politique de la ville couvre donc tous les aspects de la réalité urbaine. Dans le cadre de contrats de ville sont négociées des conventions thématiques qui peuvent toucher à différents thèmes tels que le logement, l'environnement, le transport, l'éducation, le sport, la culture et les loisirs. Ces conventions peuvent également privilégier une approche prenant en compte une catégorie spécifique (par exemple les enfants, les adolescents, les personnes âgées) pour combiner à nouveau par la suite des politiques sectorielles (par exemple la santé, la sécurité, etc.).

Le programme allemand de « ville sociale » (Soziale Stadt), qui peut être considéré comme une première étape vers la mise en commun du potentiel de différents départements et échelons administratifs, a pour ambition

de s'attaquer aux problèmes complexes abordés par les PDU et vise une « réhabilitation » tout à la fois matérielle et sociale. Lancé en mars 2000, ce programme prévoit, au niveau national, une collaboration entre le ministère des Transports, de la Construction et du Logement, le ministère de l'Économie et le ministère des Affaires sociales. Dans le même temps, il nécessite une étroite coopération entre les services à l'échelle du Land – au niveau, là encore, du logement, de l'économie et des affaires sociales – et le ministère (fédéral) du Logement, lequel est en charge du programme. La ville et les départements du Land coopèrent tour à tour.

Le mode de financement spécifique des PDU est également susceptible de stimuler la coopération entre les différents échelons. Dans le cadre du programme de Soziale Stadt, les coûts sont assumés pour un tiers au niveau national – budget alloué au programme –, pour un tiers par les länder et pour un tiers par les villes.

Pour être incluses dans le programme, les villes doivent déposer elles-mêmes une demande auprès de leur Land. Cette demande doit démontrer la nécessité d'engager un PDU complexe et présenter le plan détaillé des mesures intégrées à mettre en œuvre. C'est sur cette demande que le Land se fondera pour décider d'inclure ou non un quartier dans le programme de Soziale Stadt.

Le partenariat interservices peut ne pas être uniquement le résultat de crédits alloués par l'administration supérieure, mais être également la conséquence d'un activisme émanant de la base. Il pourrait dans ce cas non seulement donner lieu à cette approche intégrée tant désirée, mais également être une réussite en terme de durabilité des effets du PDU.

En 1996, en Espagne, un groupe d'acteurs sociaux conduit par l'association de quartier de Trinitat Nova (Barcelone) a décidé de promouvoir le développement de son quartier.

Il a élaboré un plan de développement communautaire couvrant une large gamme d'objectifs et incluant toutes sortes d'acteurs politiques et sociaux. Cette initiative populaire, qui visait à lancer un plan de rénovation de la zone (plusieurs blocs ont dû être démolis en raison de la mauvaise qualité des constructions datant des années 50) par le biais d'une approche intégrée, est parvenue à amener les administrations publiques à travailler de concert et à intégrer les actions de différents corps et départements. Toutefois, la poursuite d'un déploiement homogène de tous les aspects du projet a été complexifiée par les différents niveaux d'implication des administrations concernées : alors que certains départements thématiques (développement urbain, logements) se sont en effet particulièrement impliqués et montrés prêts à coordonner leurs efforts avec leurs « collègues », d'autres se sont au contraire révélés plus réticents à participer à un programme de développement urbain intégré. Ceci prouve qu'une initiative extérieure pour promouvoir la coordination de différents départements et administrations publiques est à même de produire des changements positifs.

Comment procéder pour développer un PDU intégré ?

Bien qu'en général la création de nouvelles formes de gouvernance urbaine ne fasse pas partie des buts officiels et avoués des PDU, changer l'administration urbaine traditionnelle est l'un de leurs principaux objectifs. Les modifications auxquelles est soumise la gouvernance urbaine ne se résument pas à des mesures législatives et administratives formelles : elles doivent également être enracinées dans des activités concrètes qui mettent en œuvre des projets précis, mobilisent de nouveaux acteurs et exploitent des budgets qui leur sont spécifiquement consacrés. En créant de nouvelles opportunités de coopérations, les PDU peuvent attirer de nouveaux types de publics et d'acteurs privés

et promouvoir la conclusion, entre eux, d'arrangements stables d'un nouveau genre.

Prendre des projets concrets comme point de départ

Pour être efficace, ce type de coopération horizontale prend du temps et nécessite une compréhension mutuelle des différents rythmes et calendriers des acteurs impliqués, ainsi qu'une volonté et une capacité fondamentales à transformer certaines pratiques traditionnelles et institutionnelles. Il s'agit, d'une façon générale, d'un processus fastidieux et chronophage : de nouvelles conceptions et de nouvelles formes d'action publique sont en effet en jeu. Une façon de parvenir à ce résultat est de procéder petit à petit, de s'engager dans des projets concrets et de ne pas se montrer trop ambitieux en cherchant à aborder la politique intégrée d'une façon globale et abstraite, puis de travailler au lancement de nouveaux projets concrets. L'« intégration » consiste à se confronter simultanément à différents aspects d'un problème. Le problème à traiter devrait prendre comme point de départ un aspect limité et concret. Il faut ainsi éviter de commencer par réunir tous les secteurs et tous les départements susceptibles d'être impliqués dans un PDU. Des investissements dans des projets architecturaux couvrant un territoire urbain ou un quartier et visant à revitaliser l'habitat peuvent par exemple fournir l'occasion de mobiliser et de relier entre elles différentes parties de services compartimentés, et de donner aux gens les moyens d'intervenir dans leur environnement.

La rénovation architecturale du quartier de Hamburg-Heimfeld (Allemagne) a été couronnée de succès. Depuis 1992-1993, sous la direction de la société immobilière SAGA, de petits appartements de 40 m² y ont été réunis pour pouvoir héberger des familles. Jusque-là, en raison de la taille réduite des logements, la plupart des locataires étaient des hommes plutôt âgés et sans emploi,

et alcoolisme et consommation de drogue étaient caractéristiques de cette zone. L'agrandissement des appartements a rendu possible l'installation d'un public différent, et plus particulièrement de familles, et les modifications apportées au cadre urbain ont considérablement amélioré l'ambiance régnant dans cette zone : aujourd'hui, les habitants apprécient leur environnement et prennent soin de le maintenir en état. Cette amélioration constante a été rendue possible grâce à l'étroite coopération entre la société immobilière SAGA et la ville de Hambourg, et au souci qu'a eu SAGA de rester fidèle à un même concept tout au long de la rénovation. Par exemple, afin de modifier la structure locative de la zone, un certain nombre d'appartements ont été loués à des familles aux faibles revenus.

Créer des opportunités qui attirent des compétences différentes

La coopération transversale implique de transcender les intérêts particuliers. Il peut s'agir d'une nécessité imposée par les caractéristiques mêmes d'une initiative ou d'un projet – comme nous venons de l'expliquer – ou par celles du territoire spécifique (ou de la situation concrète) auquel (ou à laquelle) répond le PDU. Le rôle du PDU est alors de créer des opportunités grâce auxquelles les différentes compétences (professionnelles, institutionnelles, politiques) pourront se rejoindre et s'associer et, par ce biais, de redéfinir les frontières entre ces compétences, de réaliser une « interfécondation » des savoir-faire et de développer de nouveaux concepts de politiques urbaines.

À Lyon et à Chambéry, en France, de telles opportunités ont été créées au cours de la préparation du contrat de ville lors de l'installation des commissions thématiques, groupes de travail dédiés à l'élaboration de conventions thématiques. Ces commissions autorisaient des échanges fertiles et une certaine assimilation culturelle mutuelle. La

création d'un nouveau champ de discussion – combinant culture et éducation, sport et éducation, économie et affaires sociales – a entraîné la réunion de différents acteurs autour de thèmes communs, ce qui, tout en favorisant cette « interfécondation », a empêché que ne se rejouent de vieux débats. L'impératif fondamental est alors d'éviter les ruptures ; et il faut parfois, pour ce faire, susciter la participation d'intérêts professionnels spécifiques, par exemple en couplant la participation à un profit (accroissement du prestige, des budgets, etc.) ou l'absence de participation à une perte (réduction des budgets, exclusion hors de réseaux pertinents, etc.).

Priorité aux thèmes stratégiques

Parce qu'ils nécessitent, de par leur nature même, la collaboration des acteurs impliqués, certains thèmes sont mieux adaptés que d'autres à une approche intégrée. La sécurité d'une ville, par exemple, ne concerne pas uniquement tel secteur administratif particulier ou telle profession spécifique : c'est au contraire le résultat d'une coopération étroite entre de nombreux acteurs. Devenue, en un laps de temps très court, une problématique importante pour de nombreuses villes européennes, la sécurité présente des opportunités séduisantes de financement et de prestige pour ses participants éventuels. Il en va de même pour la santé et l'éducation, deux domaines pour lesquels personne ne peut démentir l'existence de problèmes. Un consensus aussi large peut alors simplifier la constitution de partenariats, les acteurs peu disposés à y participer risquant d'éprouver de grosses difficultés à légitimer leur réticence.

L'argent comme moyen de développer la coopération horizontale

L'une des principales façons d'encourager la coopération horizontale et la réforme des pratiques administratives est bien entendu l'allocation de fonds. Les politiques de

type sectoriel sont enracinées dans la segmentation des budgets qui les accompagnent ; or un budget segmenté, parce qu'il fournit à chaque domaine d'intérêt une part équitable des ressources totales, est difficile à modifier. Dans plusieurs pays européens, la politique adoptée en matière de PDU a donc consisté à établir un « budget global » au niveau national, régional ou local. Voté pour un nombre défini d'années (sept ans en France), il est affectable à différents emplois et accessible pour des projets réalisés par plusieurs acteurs à la fois, avec une préférence pour les projets transversaux.

Le rôle des fortes personnalités

D'une façon générale, les petits réseaux et les réseaux locaux étroitement resserrés semblent jouer un rôle important en matière de coopération horizontale, particulièrement lors de la phase d'initialisation du projet. L'importance des personnalités et des caractères

forts en est d'autant plus grande ; il est en effet essentiel de bien comprendre que les PDU ne dépendent pas uniquement de structures administratives « solides », mais également d'individus et des atomes crochus existant entre eux. Ces individus doivent être capables de convaincre et de communiquer pour créer des liens entre leurs cultures respectives et différents secteurs et départements. Ils doivent posséder l'autorité leur permettant d'établir clairement qu'en matière de politique urbaine, la confrontation avec l'imprévu, la capacité d'adaptation à des situations en constante évolution et un œil vif pour saisir les occasions qui se présentent sont d'une importance fondamentale. Partout où les communautés urbaines sont de plus en plus imprévisibles, fragmentées et particulièrement volatiles, les routines administratives deviennent obsolètes. Une interfécondation des compétences, à la fois professionnelles et administratives, est alors requise.

Résumé

Parce que les PDU, en un sens, « recyclent » une partie de la ville, ils doivent précisément prendre en compte les caractères de la population qui y vit, du territoire et de son ambiance particulière. Il est nécessaire de comprendre que la complexité n'est pas tant un problème qu'il convient de résoudre ou de nier qu'un état de fait que les PDU doivent évaluer et sur lequel ils doivent se baser pour construire.

Le partenariat entre les départements peut ne pas être uniquement le résultat de crédits alloués par l'administration supérieure, mais être également la conséquence d'un activisme provenant de la base. Il pourrait dans ce cas non seulement donner lieu à cette approche globale tant désirée, mais également, grâce à la participation des résidents, être une réussite en terme de durabilité des effets du PDU.

Les modifications auxquelles est soumise la gouvernance urbaine ne se résument pas à des mesures législatives et administratives formelles. Elles doivent également être enracinées dans une pratique concrète qui mette en œuvre des projets précis, mobilise de nouveaux acteurs et exploite des budgets qui leur sont spécifiquement consacrés. En créant de nouvelles opportunités de coopération, les PDU peuvent attirer de nouveaux types de publics et d'acteurs privés et promouvoir, entre eux, des arrangements stables d'un nouveau genre. Une façon de parvenir à une coopération horizontale est de procéder petit à petit, de s'engager dans des projets concrets et de ne pas se montrer trop ambitieux.

Un projet devrait avoir pour ambition de départ de traiter un problème concret. Il faut éviter de commencer par réunir tous les secteurs, tous les acteurs et tous les départements susceptibles d'être impliqués dans un PDU.

Le rôle d'un PDU est de créer des opportunités grâce auxquelles les différentes compétences (professionnelles, institutionnelles, politiques) pourront coopérer et, par ce biais, de redéfinir les frontières entre ces compétences, de réaliser une « interfécondation » des savoir-faire et de développer de nouveaux concepts de politiques.

Parce qu'ils nécessitent, de par leur nature même, une parfaite collaboration des acteurs impliqués, certains thèmes sont mieux adaptés que d'autres à une approche intégrée. En particulier, faire appel à des problématiques admises et considérées par tous comme urgentes peut simplifier la constitution de partenariats, les acteurs peu disposés à y participer risquant d'éprouver de grosses difficultés à justifier leur réticence.

L'une des principales façons d'encourager la coopération horizontale et la réforme des pratiques administratives est évidemment l'allocation de fonds.

Les personnalités et les caractères forts jouent un rôle majeur dans la mise en place des coopérations horizontales. Ces individus doivent être capables de convaincre et de communiquer pour créer des liens entre leurs cultures respectives et différents secteurs et départements administratifs.

Chapitre

7

La participation : renforcement de la capacité d'action des personnes, des associations et des groupes

L'un des principes régissant la gouvernance urbaine est celui selon lequel les groupes cibles et les citoyens ne doivent pas être seulement informés, mais également invités et encouragés à prendre une part active à la conception et la mise en œuvre des PDU. Cette question est critique dans la mesure où les PDU concernent et s'adressent à des groupes désavantagés, souvent réticents à « jouer le jeu ».

Ainsi, la participation est-elle une illusion ou peut-elle être concrétisée ? Et le cas échéant, la qualité du PDU s'en voit-elle améliorée de façon significative ?

L'information et la participation active

La participation peut être illustrée par la métaphore de l'échelle, chaque barreau représentant un degré supplémentaire du pouvoir dont disposent les participants : les barreaux du bas représentent les niveaux (croissants) d'information des citoyens sur un PDU donné ; bien que la diffusion d'informations soit un prérequis indispensable, il ne s'agit pas encore ici de participation au sens strict. Les barreaux du milieu désignent les différentes procédures de consultation, qui invitent les participants à formuler des critiques et à suggérer des améliorations ; ceux-ci n'exercent toutefois aucune influence sur la décision finale, qui reste aux mains des collectivités locales. La forme idéale et typique de participation se situe au niveau des barreaux

supérieurs de l'échelle, et regroupe différentes catégories : décision concertée, partenariat, pouvoirs délégués et contrôle de citoyenneté ; les protagonistes sont ici intégrés au processus de prise de décision et peuvent réellement orienter le résultat final. Parler de participation comme forme d'autonomisation n'est valable que dans ce dernier cas ; sans une forme ou une autre de redistribution des pouvoirs, il n'y a aucune participation réelle.

Trois raisons justifient la mise en place de formes de participation dans les PDU.

■ *La première* d'entre elles, et la plus importante en pratique, est que cela rend les PDU plus efficaces. Dans ce cas, les collectivités locales adoptent une « approche de l'utilisateur comme client » et espèrent que la participation leur permettra d'être mieux informées sur les besoins des résidents. Avec cette stratégie, la participation n'est qu'une forme de consultation, qui devient d'elle-même superflue au bout d'un certain laps de temps et peut cesser dès l'instant où les collectivités locales estiment disposer de suffisamment d'informations pertinentes sur les besoins des résidents. Dès cet instant, la participation des habitants devient inutile, voire contreproductive.

■ *Un deuxième* motif, plus ambitieux celui-là, consiste à éduquer les participants pour en faire des citoyens accomplis. La participation doit être ici considérée

comme un processus d'apprentissage sur les contraintes techniques et financières afférentes à la politique urbaine et sur l'organisation de la politique urbaine dans son ensemble. Mais ce processus d'apprentissage est bien souvent biaisé, car les collectivités locales tendent à « enseigner » leur conception de ce qui doit être fait, imposant ainsi une politique déjà décidée.

À Jenumparken, à Copenhague (Danemark), le PDU a clairement été imposé « par le haut ». Ce procédé a été justifié par le fait que les résidants étaient trop faibles, trop désorganisés pour participer au PDU et n'admettaient pas l'existence de problèmes graves dans leur quartier. La municipalité a donc considéré qu'il était de son devoir de leur « dire la vérité », notamment sur le taux de chômage dans le quartier.

■ Une troisième raison majeure pour organiser cette participation est la promotion d'une citoyenneté active. Les participants agissent en citoyens lorsqu'ils cherchent à parvenir à un accord concernant un projet qui participe de leur « bien commun ». Dans la plupart des cas, ce type de participation reste de pure forme. D'un autre côté, il fait office de référence utopique et montre comment les choses pourraient ou devraient être.

La participation et ses paradoxes

Même s'il existe des différences entre les pays, toutes les collectivités locales des villes européennes ont en commun d'être organisées selon le modèle de la démocratie représentative. Introduire une dose de participation dans ce système pourrait entraîner des paradoxes et donner lieu à des perturbations.

Deux paradoxes sont associés aux deux origines différentes de la participation : les revendications de la population (issues de la base) et les initiatives prises par les collectivités locales (imposées d'en haut).

La participation « issue de la base » consiste en une revendication des résidants (ou des associations qui les représentent) désirant être admis dans le processus de planification. Lorsqu'ils sont confrontés à l'opposition des collectivités locales, ils doivent mobiliser un maximum de participants pour parvenir à leurs fins. Si leurs efforts aboutissent, ils perçoivent alors cette admission finale comme une « victoire », et les collectivités locales, qui inclinent à juger négativement la participation acquise par « conquête », auront alors tendance à en neutraliser les effets. Mais le paradoxe de cette situation est que l'origine conflictuelle de la participation n'empêchera pas forcément cette dernière d'être productive et d'alimenter de nouvelles formes de coopération pour l'avenir.

En Espagne, deux PDU sont consacrés aux quartiers ouvriers de Villaverde Usera (Madrid) et Trinitat Nova (Barcelone), deux banlieues datant des années 60. La densité de leur réseau d'organisations populaires leur a permis de revendiquer le statut de partenaires bien avant la mise en place des PDU. Même si la manœuvre s'est avérée plus facile à réaliser à Barcelone (qui jouit d'une longue tradition d'autonomie au niveau local) qu'à Madrid (dont le gouvernement local est bien plus centralisé), dans les deux cas, les locataires et/ou les associations de résidants ont dû parfois se battre contre les collectivités locales pour pouvoir être admis dans le processus de planification.

Dans l'ensemble, la formulation de revendications par la population n'est pas une pratique très répandue dans les villes européennes. Dans la plupart des PDU, les collectivités locales prennent l'initiative d'encourager la participation des résidants, certaines d'entre elles étant véritablement convaincues de sa « valeur ajoutée ». Certaines s'attacheront réellement, par nécessité et par conviction, à recueillir les besoins des habitants quand d'autres, de façon plus machiavélique, prendront en compte leur point de vue pour éviter d'avoir à résoudre

ultérieurement les problèmes qui pourraient résulter de leur non prise en compte.

De fait, la plupart des collectivités locales adoptent une approche opportuniste, parfois parce qu'elles sont soumises à la pression de l'Union européenne et/ou de réglementations nationales relatives aux PDU qui, toutes deux, font dépendre l'octroi d'un financement de la participation des citoyens.

En France, en 1998, le gouvernement indique qu'il ne financera que les PDU prévoyant une forme de participation. Pareille mesure produit des effets pervers : si, par la force des choses, les collectivités locales réticentes en arrivent à mettre en place une procédure de participation, leur stratégie consistera alors à la maintenir sous un contrôle strict et à ne porter que des modifications mineures aux plans d'origine – ce qui ne les empêchera pas d'adresser au gouvernement central de très beaux rapports vantant les mérites et les effets de la participation.

Cette forme d'approche « du sommet vers la base » abrite un autre paradoxe. L'obligation faite par l'Union européenne ou par l'État de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un PDU peut conduire à des types d'organisations de la participation plutôt austères et distants au niveau local. Peu de résidents se sentent alors encouragés à y participer, car ils doutent de la volonté réelle des collectivités locales à prendre en compte leur avis et leurs intérêts. Ils supposent parfois à juste titre que la plupart des décisions ont déjà été prises, perçoivent la participation comme largement fictive et y voient donc une perte de temps.

Le dernier paradoxe, le plus tragique peut-être, est que lorsque les autorités cherchent sincèrement à organiser des formes utiles de participation, rares sont les résidents qui mettent réellement à profit les possibilités offertes.

Ce phénomène n'est pas dû à une défiance vis-à-vis des intentions des collectivités locales, mais au fait que la population des quartiers défavorisés ne souscrit pas au modèle de participation et de culture civique des classes moyennes. La classe sociale et l'origine ethnique peuvent en effet constituer un handicap face au processus de participation des classes moyennes, fondé sur la notion d'« acteurs », d'individus capables, éloquents, actifs et intéressés. De nouvelles formes de participation doivent ici être développées, basées sur la participation de groupes ou sur une participation individuelle parcellaire de la population directement exposée à certains éléments du PDU.

Les conflits ne surviennent pas uniquement entre les collectivités locales et les résidents : la plupart du temps, même les quartiers défavorisés présentent un certain degré d'hétérogénéité sociale pouvant générer des conflits d'intérêts et de valeurs entre les habitants. La diversité ethnique, en particulier, peut être source d'insatisfaction et de tensions sociales. Dans certains cas extrêmes, mettre en place des PDU passant sous silence les sujets qui divisent la communauté, ou organiser la participation autour de thèmes concrets très précis en évitant les sujets de discussion vagues et abstraits peut s'avérer préférable et même permettre d'instaurer peu à peu la confiance entre des groupes d'habitants potentiellement en conflit.

D'un autre côté, le rôle positif du conflit doit aussi être pris en considération, particulièrement dans une optique de long terme lorsqu'on cherche à restructurer une zone urbaine ou un quartier. Nous touchons ici à un autre paradoxe : les conflits ouvertement formulés peuvent se révéler plus faciles à gérer et amener plus rapidement à un compromis. Du point de vue des collectivités locales, la participation devrait rechercher le consensus ; pourtant, faire éclater les conflits au grand jour peut parfois constituer un bon point de départ.

Les écueils de la participation

À Heimfeld-Nord (Hambourg), les résidants ont la possibilité de participer à un groupe de travail institué par le comité de promotion du territoire urbain. Ils peuvent y exprimer leur opinion et prendre part de manière active à l'élaboration des politiques urbaines : ce groupe de travail formule en effet des recommandations adressées à l'assemblée du district, laquelle décide par la suite des nouvelles lois et des nouveaux règlements à adopter. Ces recommandations sont prises au sérieux et généralement suivies par l'assemblée.

Le cas précédemment exposé est un bon exemple de modèle de participation de « classes moyennes ». Nous avons déjà souligné le fait que certaines catégories de résidants seront mieux armées que d'autres pour prendre part à ce type de procédures – et plus enclines à le faire. L'un des risques de la participation, ou du moins de certaines de ses formes, est d'attirer les résidants les plus instruits – capables de s'exprimer correctement devant un public et de rédiger des documents – et d'exclure du même coup les groupes plus faibles – qui ont peur de s'exprimer en public et sont incapables de coucher leur opinion sur le papier. « L'élitisme » est donc un écueil majeur de la participation.

Ce problème va parfois au-delà du processus plus ou moins innocent d'autosélection de la population la plus instruite, notamment lorsque certains groupes prétendent s'exprimer au nom de tous les habitants du quartier alors qu'ils tentent en réalité d'en exclure activement certaines activités ou catégories de personnes (comme par exemple les refuges pour sans-abri, les drogués, les demandeurs d'asile, les clubs, les discothèques et les prostituées). C'est ce qu'on appelle le syndrome Nimby (Not in my backyard – « Pas dans ma cour »).

À Avedøre Stationsby et Tøjhusshaven, des conflits ont éclaté à propos de la coopération entre les municipalités et les associations de résidants. Au cœur du problème figurait la question de la représentation des associations, l'objectif visant à impliquer dans les associations les groupes de résidants plus faibles (tels que les réfugiés, les immigrés, les malades mentaux et les alcooliques) qui n'étaient pas encore représentés. La municipalité a tenté de développer de nouveaux modèles de participation mieux sensibilisés aux besoins des groupes ne manifestant spontanément aucun désir de participer. Mais certaines associations d'habitants y ont vu une manœuvre pour nier leur légitimité et les exclure.

Un autre écueil de la participation est inhérent à l'approche particulière adoptée par les PDU, fondée sur la notion de zones géographiques. La proximité peut avoir des effets pervers. Dans un PDU, tout ne peut être décidé et mis en œuvre au niveau du quartier. Par exemple, toute stratégie visant à créer des emplois dans un quartier exclusivement résidentiel où le chômage est un problème majeur (comme c'est le cas de la majorité des principaux lotissements ayant émergé dans les années 60 et aujourd'hui visés par les PDU) serait – comme nous l'avons souligné dans le chapitre 3 – pratiquement condamnée à l'échec. Il semble donc bien plus pertinent de s'attaquer au problème du chômage des zones défavorisées à l'échelle de la ville, voire même de l'agglomération. Mais un dilemme surgit alors : la population sera motivée pour participer lorsque cela l'aidera à résoudre ses problèmes. Quand le chômage est la préoccupation principale, la participation à des programmes d'amélioration de l'habitat risque donc d'être infructueuse, à moins que ceux-ci ne visent la population directement affectée. En règle générale, la participation peut s'avérer problématique au niveau du quartier lorsqu'elle touche à des thèmes pour lesquels la décision finale sera prise par la ville et inclura des acteurs extérieurs au quartier, comme par exemple la chambre de

commerce, les entrepreneurs, la mairie ou le ministère des Transports. Dans pareils cas, si organiser la participation au niveau du quartier peut être utile, son processus devra alors obligatoirement prévoir de façon explicite que les échelons supérieurs de l'administration communiqueront avec lui et le tiendront informé. Cette participation devra prendre la forme d'un échange.

Un autre écueil de la participation réside dans le déséquilibre existant entre l'importance accordée par la majorité des résidants à la participation, et celle que lui accordent les cercles politiques et les professionnels. Tandis que le PDU représente un « travail » voire une mission pour les professionnels et les personnalités politiques, il ne s'agit pour les résidants – et plus particulièrement pour tous ceux qui ne sont pas directement affectés par les différents projets du PDU – que d'une manière quelconque de dépenser le temps (limité) dont ils disposent. Il est alors compréhensible que de faibles taux de participation puissent décevoir et être parfois interprétés comme un manque d'implication et de gratitude de la part des résidants. Mais la participation ne devrait pas tant être perçue comme un cadeau fait aux résidants que comme un droit, ce qui

signifie que l'« activisme » devrait aussi émaner de ceux qui organisent la participation. L'une des clés du succès n'est pas seulement de lancer des invitations aux résidants, mais également d'aller à leur rencontre dans les endroits qu'ils fréquentent, à des moments appropriés ; attendre d'individus qu'ils fassent l'effort de se déplacer loin de chez eux suppose qu'ils soient fortement mobilisés.

Pour se rendre sur un lieu situé près d'un arrêt de bus très fréquenté, où de nombreux enfants et adolescents passent le temps, les travailleurs sociaux d'un projet pour la jeunesse implanté à Cologne-Kalk utilisent un bus nommé « Wheely » : ses couleurs vives ne manquent pas d'attirer les enfants qui finissent par s'en approcher, ce qui permet aux travailleurs sociaux d'établir un premier contact avec eux. Les plus jeunes parviennent ensuite plus facilement à leur parler de leurs problèmes ou à leur adresser leurs questions. D'autres projets envoient également leurs collaborateurs sur les lieux fréquentés par les jeunes. En multipliant les visites, les travailleurs sociaux apprennent à connaître ces enfants et parviennent à les convaincre de se rendre dans des centres pour la jeunesse ou à des réunions de groupe.

Résumé

La participation est à la fois une cause et une conséquence de l'intégration sociale. Les personnes et les groupes actifs et socialement intégrés chercheront à tirer profit des occasions de participer ou à créer des occasions. Inversement, les personnes et catégories exclues resteront souvent passives, percevant la participation comme inutile ou sans importance. Pousser ces catégories et ces personnes à agir est le principal défi posé aux PDU pour stimuler la participation aux programmes.

Les collectivités locales, qui tendent à juger négativement la participation acquise par « conquête », auront tendance à en neutraliser les effets. Toutefois, même si la participation résulte d'un conflit, elle peut être productive et alimenter, à l'avenir, de nouvelles formes de coopération.

La classe sociale et l'origine ethnique peuvent constituer un handicap face au processus de participation des classes moyennes, fondé sur la notion d'« acteurs », d'individus capables, éloquents, actifs et intéressés. De nouvelles formes de participation doivent ici être développées, basées sur la participation de groupes ou sur une participation individuelle parcellaire de la population directement exposée à certains éléments du PDU.

Dans certains cas extrêmes, mettre en place des PDU passant sous silence les sujets qui divisent la communauté, ou organiser la participation autour de thèmes concrets et très précis en évitant les sujets de

discussion vagues et abstraits peut s'avérer préférable et même permettre d'instaurer peu à peu la confiance entre des groupes d'habitants potentiellement en conflit.

Il arrive que des groupes de résidents prétendent s'exprimer au nom de tous les habitants du quartier alors qu'ils tentent en réalité d'en exclure certaines personnes ou activités indésirables. La participation devrait être organisée de telle sorte qu'elle ne se contente pas de laisser s'exprimer le syndrome Nimby (Not in my backyard « pas dans ma cour »).

La participation au niveau du quartier peut s'avérer problématique lorsque les décisions finales sont prises au niveau de l'agglomération et incluent des acteurs autres que locaux. Dans pareils cas, si organiser la participation au niveau du quartier peut être utile, son processus doit alors prévoir que les échelons supérieurs de l'administration communiqueront avec lui et le tiendront informé. Cette participation devra prendre la forme d'un échange.

La participation ne devrait pas tant être perçue comme un cadeau fait aux résidents que comme un droit, ce qui signifie que l'« activisme » devrait également émaner de ceux qui organisent la participation. Une des clés du succès n'est pas seulement de lancer des invitations aux résidents, mais aussi d'aller à leur rencontre dans les endroits qu'ils fréquentent, à des moments appropriés. Attendre d'individus qu'ils fassent l'effort de se déplacer loin de chez eux suppose qu'ils soient déjà fortement mobilisés.

Chapitre

8

L'argent : où l'obtenir, comment l'utiliser ?

Les répercussions des crédits disponibles sur l'organisation et la mise en œuvre des PDU peuvent être à ce point importantes que les possibilités de financement de domaines spécifiques ont parfois une incidence plus forte sur le contenu et la structure d'un PDU que la gravité des problèmes à résoudre.

L'argent est également critique en terme de durabilité : les fonds disponibles seront-ils suffisants pour permettre de maintenir les effets du PDU après sa fin officielle ?

Les stratégies financières

Différents modèles de financement d'un PDU peuvent être appliqués : dans la plupart des cas, une seule source de financement – nationale ou fédérale – est disponible, ce qui présente comme avantage principal de simplifier les procédures de demande. Le programme risque toutefois d'avorter si la demande n'aboutit pas et si aucune autre source de financement n'est accessible. Les PDU bénéficiant d'un financeur unique sont également vulnérables aux changements de priorités de l'agenda politique et de coalition gouvernementale. Pour protéger le PDU de tels aléas, il est essentiel non seulement d'atteindre les objectifs prévus, mais aussi de diffuser largement ces résultats positifs auprès du public concerné. Comme le veut l'adage, « la victoire a cent père » : quelle que soit leur appartenance politique, la plupart des personnalités politiques se rallieront aux

politiques dont les résultats sont concluants, même si elles ont été élaborées par un prédécesseur voire un adversaire (voir le chapitre 5).

Dans les cas du financement d'un PDU par plusieurs acteurs, la majeure partie des fonds provient en général d'une source principale – habituellement l'Union européenne ou le gouvernement national – qui demandera un cofinancement du programme, et en fera même parfois une condition sine qua non de son soutien financier. Si la stratégie réussit, cette condition peut s'avérer bénéfique car elle prémunit le programme d'une trop forte dépendance vis-à-vis des fonds publics. Mais d'autres problèmes peuvent surgir : la recherche de différentes sources de revenu peut en effet se révéler être une tâche particulièrement ardue et chronophage ; de plus, ces différentes sources financières seront souvent associées à des calendriers et des critères d'évaluation différents. Négocier simultanément avec tous les donateurs potentiels peut favoriser la mise en place d'échéanciers mieux synchronisés. Souvent, la demande de fonds entraînera certaines exigences, établies en majorité par le gouvernement central. Mais le seul fait de répondre à ces critères peut aussi donner à certains acteurs potentiellement impliqués le sentiment que la mise en œuvre du PDU est acquise, ou du moins que leur territoire urbain ou quartier a besoin et mérite un peu d'aide. Dans pareil cas, si le PDU n'obtient pas de financement et la demande n'aboutit pas, l'échec des

démarches peut empirer les choses. Prenons l'exemple de la participation des résidents : si l'acceptation d'un projet dépend de la démonstration d'une mobilisation locale telle qu'elle nécessite l'implication d'urbanistes et de responsables locaux dans le projet, le refus de la demande de financement du PDU engendrera alors la frustration de toutes les attentes suscitées.

Crédits alloués pour des programmes contre budgets ordinaires

Le budget global des grandes villes est tel qu'en comparaison, celui du plus ambitieux des PDU semble ridicule.

À Copenhague, le budget annuel total de la municipalité se chiffre à 6 milliards d'euros, soit environ 12 000 euros par an et par habitant. L'un des PDU danois les plus ambitieux concerne le quartier copenhagois de Holmsbladsgade, qui se voit octroyer un budget moyen annuel de 280 euros par habitant, soit une dépense correspondant à 2 % du budget municipal rapporté au nombre d'habitants. En France en 2000, le budget alloué aux collectivités locales s'élevait à 122 milliards d'euros au total, tandis que les sommes réservées au contrat de ville – qui finance les PDU français – atteignait la même année les 3,3 milliards d'euros, soit 2,7 % du budget des collectivités locales.

Une part non négligeable des budgets municipaux étant en outre gelée, la marge de manœuvre qui permettrait de modifier l'allocation des fonds à court terme est faible. Arracher le budget nécessaire à un PDU peut s'avérer extrêmement compliqué, et ce quelle que soit la modestie des sommes demandées. Toutefois, même de très faibles moyens financiers alloués à un PDU – une goutte d'eau dans l'océan – peuvent avoir des effets visibles. Pour en revenir à notre propos, les quelques pourcents absorbés par un PDU peuvent être comparables à la « marge de manœuvre » dont dispose le gouvernement local pour son budget ordinaire. Un PDU devrait donc compter parmi ses

principales caractéristiques celle d'attirer l'attention sur le fait que « les choses bougent » dans la zone urbaine ou le quartier concerné.

Fonds publics contre fonds privés

En raison de l'importance de la présence d'un soutien politique local visible au PDU, les subventions publiques sont assez souvent conditionnées à l'existence d'une forme quelconque de cofinancement.

Au Danemark et en Suède, l'État exige que les municipalités cofinancent les programmes à hauteur de 50 %. En Allemagne, le financement est pris en charge à parts égales à trois niveaux : niveau fédéral, niveau des Länder, niveau municipal. En Espagne, quatre à cinq niveaux ont été impliqués : État, région, municipalité, administration locale et/ou investisseurs privés.

Pareille situation peut poser un problème aux collectivités locales, un pourcentage important du budget local ne pouvant être sujet à modifications. Dépenser de l'argent n'est toutefois pas le seul moyen dont dispose la municipalité pour remplir ses obligations ; l'un d'eux, particulièrement répandu, consiste à déléguer la main-d'œuvre municipale au PDU : la ville « paye » ainsi sa part sous forme d'heures de travail fournies par les fonctionnaires. Bien entendu, cette pratique n'est pas exclusivement réservée à la municipalité et peut être utilisée par d'autres acteurs. Les initiatives destinées à impliquer des investisseurs privés dans les PDU par le biais de systèmes de partenariats public-privé sont de plus en plus nombreuses. Ce type de partenariats s'est toutefois révélé très difficile à concrétiser.

À Budapest, en Hongrie, un PDU ne peut se faire sans la présence d'investisseurs privés, l'État et la municipalité ne pouvant affecter à ces programmes que des budgets très limités. Les conséquences d'une telle situation se sont

révélées doubles : d'un côté positives, car l'investissement privé a multiplié les investissements publics, mais de l'autre négatives dans la mesure où s'en est suivie une forte hausse des loyers dans les zones concernées, refoulant peu à peu les populations les plus modestes vers l'extérieur.

La plupart du temps, il est préférable de faire appel à des capitaux privés, au moins durant la première phase d'un PDU. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, au niveau municipal, les partenariats pour un PDU se concluent surtout entre organismes publics. Les investisseurs privés, qui ne veulent pas prendre le risque d'investir dans des zones à problème dont le développement futur est encore par trop incertain, n'interviennent habituellement que lorsque la modernisation et l'embourgeoisement commencent à se faire sentir. En attendant l'afflux de capitaux privés, il apparaît donc judicieux de tenir informés les investisseurs privés potentiels de l'état d'avancement du projet, voire même de les intégrer aux comités consultatifs des PDU, ceci afin d'initier un processus d'implication progressive de ces acteurs.

La stratégie d'investissement

Les mesures sociales peuvent paraître peu coûteuses en comparaison des mesures matérielles ; mais si les projets sociaux incluent une assistance personnelle directe octroyée de façon individuelle, les dépenses peuvent alors augmenter rapidement. La nouvelle tendance en matière de PDU consiste à accorder plus d'attention à l'emploi et moins aux rénovations architecturales traditionnelles.

Dans les environs de Stockholm, l'état des logements est plutôt bon. Les immeubles ont été construits à la fin des années 60 dans le cadre du « programme des millions » (un million de maisons construites en l'espace de dix ans entre le milieu des années 60 et le milieu des années 70) et rénovés à la fin des années 90. Mais leurs occupants appartiennent aux catégories sociales les plus basses de

Suède, qui comptent jusqu'à 80 à 90 % d'immigrés et où le chômage atteint des sommets. Les PDU de ces quartiers ont donc donné la priorité aux programmes en faveur de l'emploi, avec une combinaison de formation professionnelle et d'emploi garanti après la formation.

Ce type de projet coûte bien moins cher que la mise en œuvre d'améliorations matérielles dans le cadre d'un programme de rénovation urbaine traditionnel. Toutefois, ceci n'est vrai qu'en raison du nombre encore limité de personnes qui réussissent la formation.

Après le PDU : crédits et durabilité

La structure financière d'un PDU peut servir à promouvoir sa durabilité.

Dans les PDU danois, les programmes originels devaient obligatoirement inclure une stratégie visant à garantir la durabilité des programmes au-delà de la coupure des fonds publics. Sur les cinq ans qu'a duré le programme consacré au soutien des quartiers à problèmes, le financement a été assumé pendant toute la première année à 75 % par l'État et à 25 % par les municipalités ; les quatre années suivantes, la situation s'était inversée. L'idée était d'accroître la prise en charge des quartiers par les municipalités en augmentant progressivement leur participation financière.

À première vue, les municipalités bénéficiant d'un degré assez élevé d'autonomie – en terme de taxation locale – devraient avoir moins de difficulté à assurer la durabilité ou la poursuite des PDU après l'arrêt du financement public que celles dont le budget dépend pour une large part de l'État. Mais même pour les premières, les possibilités offertes par les budgets annuels sont souvent limitées par l'existence de dépenses fixes et obligatoires. Afin d'éviter les atterrissages brutaux, il est donc recommandé dans les deux cas de bien anticiper la période qui suivra le financement.

Résumé

Dans le cas d'une source financière principale unique, les PDU sont vulnérables aux changements de priorités de l'agenda politique. Il est donc essentiel non seulement d'atteindre les objectifs prévus, mais également d'assurer un financement continu, suffisant et durable. Diffuser largement ces résultats positifs auprès du public adéquat – notamment des cercles politiques – peut aller dans ce sens ; négocier simultanément avec tous les donateurs potentiels peut aider à mettre en place des calendriers mieux synchronisés.

D'un point de vue budgétaire, même de très faibles moyens financiers alloués à un PDU peuvent entraîner des effets bien visibles. Un PDU devrait donc compter parmi ses principales caractéristiques celle d'attirer l'attention sur le fait que les choses bougent dans le territoire urbain ou le quartier visé.

Les mesures sociales peuvent sembler peu coûteuses en comparaison des mesures matérielles ; mais si les projets sociaux incluent une assistance personnelle directe octroyée de façon individuelle, les dépenses peuvent alors rapidement excéder le budget disponible.

La plupart du temps, il est préférable de faire appel à des capitaux privés, au moins durant la première phase d'un PDU. En attendant l'afflux de capitaux privés, il apparaît judicieux de tenir informés les investisseurs privés potentiels de l'état d'avancement du projet, voire même de les intégrer aux comités consultatifs des PDU, ceci afin d'entamer un processus d'implication progressive de ces acteurs.

La structure financière d'un PDU peut servir à promouvoir sa durabilité.

Chapitre

9

L'organisation : contrats, conventions et procédures

La problématique

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un PDU, deux questions essentielles appellent une réponse : comment organiser le programme ? Et comment accroître l'implication des parties ? Dans ce contexte, un contrat ou une convention – nous emploierons ces deux mots indifféremment – est un outil très utile. Il s'agit d'un document écrit signé par les acteurs d'un partenariat ou d'une coopération, qui structure au moyen de règles explicites et implicites le processus de prise de décision, les procédures bureaucratiques, les apports et les résultats attendus.

Ces accords peuvent contribuer à clarifier les choses pour toutes les parties prenantes, car y sont consignés les objectifs à atteindre, la façon de les atteindre et la contribution attendue de chaque partenaire. L'élaboration commune de règles claires pour tous les partenaires peut :

- améliorer l'efficacité et la prévisibilité des processus de prise de décision, ce qui permettra ensuite d'améliorer la confiance mutuelle entre les partenaires et de promouvoir une coopération fructueuse ainsi que l'efficacité du partenariat ;
- accroître la transparence des processus de prise de décision, ce qui permet aux partenaires les plus faibles (résidents et autres partenaires dotés de peu ou pas de ressources) d'obtenir et de conserver plus facilement leur accès aux processus de prise de décision ;

- améliorer la mission de contrôle du conseil démocratiquement élu.

Ce qui précède suppose qu'une série de choix aient été faits lors de l'élaboration du contrat ou de la convention. Dans la pratique, ces choix – au même titre que les types précis de contrats rencontrés entre les différentes villes et entre les différents pays – varient considérablement. Les différentes pratiques dépendent en effet largement des institutions particulières et de la culture de chaque pays. Toutefois, ces différences peuvent également résulter des objectifs particuliers des programmes auxquels s'attache le contrat ou la convention en question.

Les types de contrats et de conventions : quelques exemples

Une question importante lors de l'élaboration d'un contrat porte sur la spécificité de ce dernier : doit-il être général (applicable à toutes les villes et à tous les quartiers) ou plus différencié (prendre en compte les spécificités locales) ? Les Pays-Bas se sont décidés pour un moyen terme : certaines parties du contrat sont générales, d'autres spécifiques à chaque commune. Même si les villes jouent un rôle essentiel dans l'élaboration de leur propre programme, leur qualité est un prérequis à la signature d'une convention ou à l'attribution de crédits par le gouvernement national.

Dans le cadre de la Big Cities Policy (BCP, « politique des grandes villes ») mise en œuvre aux Pays-Bas, le principe de conventions est utilisé depuis 1995. Tandis qu'à l'origine, seules les quatre premières villes du pays étaient concernées (Amsterdam, La Hague, Rotterdam et Utrecht), leur nombre s'est considérablement accru avec le temps : en 1999, vingt-cinq conventions ont ainsi été signées entre le gouvernement national et les municipalités, ces conventions comportant une partie générale, commune à toutes les villes, et une partie personnalisée. En outre, dans le même cadre imposé par la BCP, chaque ville rédige sa propre « déclaration de mission » (avec son plan de développement à long terme) dans laquelle elle doit indiquer de quelle manière elle compte résoudre ses problèmes spatiaux, économiques et sociaux au moyen d'une approche intégrée de quartier et en coopération avec des partenaires locaux aux intérêts divergents. Les villes sont « testées » selon quatre critères : critères généraux de la BCP ; lois et règlements pertinents ; degré d'intégration au sein et entre les domaines social, physique, économique et de l'emploi ; ampleur du soutien apporté par les partenaires locaux et régionaux. La signature d'une convention requiert une conclusion positive. C'est en se fondant sur les conventions BCP qu'a été fixé le montant des crédits publics alloués pour la mise en œuvre des Big Cities Policies sur la période 1999-2004 (soit environ 7,5 milliards d'euros).

Une autre question concerne les partenaires du contrat : quels partenaires signent le contrat, quelle est leur mission et quelles sont leurs responsabilités ? Dans le cas hollandais, les conventions Big Cities Policy sont signées entre le gouvernement national et les municipalités. Il en va de même pour les Flandres, bien que dans ce cas précis l'initiative du contrat revienne au gouvernement régional.

Au Danemark, les projets Kvarterløft prennent la forme de contrats de coopération conclus entre les municipalités et

le Comité urbain. Renégociés une fois par an, ils décrivent le programme de développement qui sera appliqué aux zones couvertes par le Kvarterløft : les objectifs à atteindre et la manière de les atteindre (qui en a la charge ?), les critères de réussite, la façon d'impliquer les résidents, la description des projets concrets, le programme financier et le programme d'action spécifique permettant d'assurer la durabilité des projets.

Avedøre Stationsby se trouve être la seule zone couverte par Kvarterløft à avoir également fait usage de contrats locaux de coopération. Ces conventions, conclues entre la municipalité de Hvidovre – plus précisément entre le département municipal concerné – et les groupes de résidents (comités de projet), abordent les mêmes thèmes que celles signées entre le Comité urbain et les municipalités, ce qui leur permet d'aider à préciser dans quel département municipal chaque projet est ancré. Enfin, elles engagent les acteurs qui doivent travailler à la réalisation des buts communs. Ce modèle de contrat est en train d'être transposé dans d'autres services publics et à d'autres projets publics de développement.

Le troisième aspect pertinent d'une convention est la période qu'elle couvre. Là encore, les différences sont considérables selon les pays. Les conventions Big Cities Policy pratiquées aux Pays-Bas sont conclues pour une durée de quatre ans, tandis que les contrats danois sont renégociés chaque année (voir également le chapitre 4). En France, la durée de validité des contrats est encore plus longue : elle est de sept ans.

En France, les projets de politique de la ville résultent d'une négociation, concrétisée par la signature d'un contrat cadre – un contrat de ville – entre l'État et ses partenaires locaux (autorités régionales et locales, organisations de logement social, etc.). Ce type de contrat vise à mettre en œuvre des partenariats politiques

et institutionnels dans le cadre d'un projet urbain et social négocié entre les parties. Différents types de partenariats sont possibles, pouvant réunir non seulement les différents signataires du contrat mais également d'autres acteurs tels que les collectifs et les résidents locaux. Avec le temps, leur nombre a considérablement augmenté : sur la période 2000-2006, 247 contrats ont été signés, dont 70 % à l'échelle de l'agglomération.

Une dernière question touche à la spécificité et la mesurabilité des accords négociés dans le contrat, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation dont ils font l'objet.

L'initiative communautaire européenne Urban illustre parfaitement cette question. La Commission européenne a formulé des orientations auxquelles devrait se conformer tout État membre qui soumet un programme opérationnel de financement dans le cadre d'Urban. Une fois approuvés par la Commission européenne, ces programmes font office de « contrats ». Parce qu'il est financé par les fonds structurels européens, Urban reflète nettement les principes véhiculés par ces derniers. C'est le cas, par exemple, de la planification du programme : les directives Urban exigent en effet que les programmes opérationnels

comportent une analyse claire de la situation, la définition d'un objectif précis, un calendrier, ainsi que des critères et des procédures de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. La Commission européenne évalue ensuite les résultats des programmes pendant et après la période de planification. Alors qu'ils sont souvent cités comme exemple positif de programmes européens, ils ont pu être critiqués pour leur rigidité liée à leur caractère uniforme, et également pour l'application systématique de la règle du dégageant d'office (remboursement des fonds européens non dépensés dans les délais contractualisés).

La recherche d'un équilibre entre ce qui devrait être régulé dans un PDU et ce qui ne devrait pas l'être n'est pas tâche aisée. Les conventions « trop réglementées » peuvent s'avérer extrêmement rigides. Elles peuvent en outre s'avérer peu réceptives à l'évolution des besoins et des perceptions des participants. Inversement, une « sous-régulation » présente aussi des inconvénients majeurs. Lorsque le nombre d'éléments réglementés de façon explicite est trop faible, l'évaluation d'un PDU peut s'avérer très problématique, l'attribution des responsabilités demeurer confuse et la continuité et la durabilité être en constant péril.

Résumé

Comment élaborer une convention ?

Pour élaborer une convention, plusieurs facteurs devraient être pris en compte. Il serait prétentieux d'affirmer que l'énumération ci-dessous est exhaustive ; elle constitue toutefois une bonne liste de contrôle de tous les éléments à prendre en considération.

- L'objectif : quel est l'effet recherché par le PDU à la base du contrat ? Quel est l'effet recherché par le contrat ?
- La période couverte : quelle devrait être la durée de validité de la convention ?
- Le financement : qui finance le PDU ? Quelle quantité d'argent est en jeu (plan financier) ?
- La zone urbaine couverte : à quelle zone le contrat s'applique-t-il ?
- La base juridique : le contrat repose-t-il sur une base juridique ? Lui en faut-il nécessairement une (par exemple, une déclaration visant à limiter le degré de non-implication des partenaires) ?
- La structure : devrait-elle être uniforme ou variée ?
- La spécificité : quel degré de « généralité » ou de « différenciation » devrait avoir le contrat ?
- Les accords : comment formuler les accords de sorte qu'ils soient clairs, spécifiques et mesurables ?
- À quoi ressemble la structure organisationnelle du contrat ?
- Sur quelles actions concrètes faut-il statuer ?
- Les partenaires du contrat : quels sont les partenaires signataires du contrat (et pourquoi eux) ? Quelles sont leurs tâches et leurs responsabilités ?
- Quels sont les autres acteurs impliqués (responsabilité, tâches) et à quel(s) stade(s) ?
- Quelles relations ce PDU entretient-il avec les autres programmes de même type mis en œuvre dans cette zone urbaine ? Quelles relations les partenariats entretiennent-ils avec les autres structures politiques/administratives (établies) de la zone urbaine ?
- Comment les accords sont-ils pilotés et les résultats évalués, et par qui ?
- Comment et à qui les résultats de l'évaluation seront-ils/devraient-ils être communiqués ?
- Les sanctions : si les résultats visés ne sont pas obtenus, ou que l'argent n'est pas dépensé dans les temps, y aura-t-il des sanctions et, le cas échéant, quelles seront-elles ?

Chapitre 10

L'évaluation : indicateurs, analyse et impact

Tout PDU devrait inclure une évaluation. En réalité, la quasi-totalité des PDU que nous avons examinés incluent l'idée ou la promesse d'une appréciation, encore que la portée et le degré de détail de celle-ci soient variables. Politiques, administrateurs et professionnels devraient bien entendu rendre des comptes sur la façon dont ils dépensent l'argent du contribuable. Toutefois, aussi désirable que soit – de ce point de vue – la réalisation d'une évaluation, il s'agit d'une tâche à la fois difficile et complexe. Trois difficultés peuvent empêcher une évaluation rigoureuse : premièrement, les acteurs ont souvent le sentiment que celle-ci leur coûte un temps et une énergie qui seraient mieux employés à leurs activités principales ; il en résulte chez eux une réticence presque naturelle à évaluer leurs propres performances. Deuxièmement, ses résultats sont imprévisibles en raison du caractère potentiellement arbitraire des critères appliqués, et donc du risque de ne pas rendre justice au travail effectué par les différents acteurs. Troisièmement, des critères clairs et incontestés peuvent donner lieu à des appréciations négatives dont les acteurs jugés responsables subiront les conséquences.

Si le premier problème peut être passablement irritant, il signifie au moins que les acteurs sont impliqués dans leur travail. Plus un PDU aura le caractère d'un contrat, moins ce problème risquera de se présenter, du moins lorsque des sanctions seront prévues en cas de non-satisfaction des conditions contractuelles. Les deux autres difficultés sont

plus sérieuses ; la section suivante les aborde en détail. Dans la dernière section, nous exposerons quelques solutions illustrées par des exemples de bonne pratique.

Les indicateurs indiquent-ils réellement ce qu'ils sont supposés indiquer ?

L'évaluation peut être simplement définie comme la comparaison des objectifs fixés avec les moyens mis en œuvre au regard des résultats observés dans la pratique. Deux questions essentielles se posent : les objectifs fixés ont-ils été atteints, et l'ont-ils été grâce aux moyens mis en œuvre ?

Les indicateurs sont un élément essentiel de l'évaluation d'un programme. Il convient de distinguer les indicateurs de sélection de la zone urbaine – étudiés au chapitre 3 – des indicateurs de mesure du succès. Ces deux questions sont liées dans la mesure où, si la zone délimitée ne correspond pas à une zone administrative, aucune donnée de séries chronologiques ne sera disponible, et toutes les données pertinentes pour l'évaluation devront être collectées lors de (coûteuses) enquêtes spécifiques. Ci-après, nous nous attacherons à la « réussite » (ou aux indicateurs de résultats). Les indicateurs servent à mesurer la réussite et les échecs d'un PDU. Contrairement au cas des Pays-Bas et de la région des Flandres (Belgique) où ces indicateurs permettent aux

échelons supérieurs de l'administration de juger si les municipalités ou les zones urbaines ont bien atteint les objectifs convenus lors de l'allocation des fonds, leur importance ne se limite pas aux contrats et conventions conclus entre différents échelons politiques : de bons indicateurs prouvent également que les maîtres d'œuvre ont choisi de rendre des comptes aux citoyens, les maîtres d'œuvre étant au final ceux qui fournissent les moyens financiers nécessaires à la mise en place de l'exécution du programme. En un sens, de bons indicateurs sont un gage d'action responsable – un élément clé dans un contexte de « durabilité ».

L'utilisation d'indicateurs soulève trois problèmes majeurs indépendants de leur pertinence et de leur précision :

■ *Premièrement*, l'effet dit des « poids morts » : l'évolution du niveau de certains indicateurs n'est pas toujours voire pratiquement jamais attribuable à l'introduction d'un PDU, mais peut être induite par des facteurs plus généraux. Les effets respectifs du cycle économique, des politiques nationales et des programmes urbains sont habituellement difficiles – si ce n'est impossible – à démêler les uns des autres.

■ *Deuxièmement*, et il s'agit là de la réciproque du point précédent, les indicateurs peuvent être trompeurs. Le fait qu'ils restent inchangés – par exemple chiffres du chômage ou nombre de personnes recevant l'aide sociale dans un quartier donné en stagnation – ne signifie pas nécessairement que le PDU soit un échec. Des résidents peuvent avoir trouvé du travail, donc bénéficié d'une augmentation de revenu et choisi de quitter l'aire urbaine pour être finalement remplacés par de nouveaux arrivants : bien que le PDU ait été un succès, les chiffres du chômage sont restés constants sur cette zone. La réussite même d'un PDU peut donc contribuer au départ des populations ayant bénéficié de ses effets.

■ *Troisièmement*, les indicateurs objectifs peuvent différer des indicateurs subjectifs. Les indicateurs objectifs, tels que le revenu moyen, les chiffres du chômage et la criminalité, peuvent signaler une amélioration significative de la qualité de vie sur une zone donnée alors que la perception des résidents, des professionnels et des politiques – les indicateurs subjectifs – pourra être différente. Une telle situation peut s'expliquer par le décalage temporel entre les sphères « matérielles » et « culturelles », ou par le fait que le PDU n'a pas une portée ou une échelle suffisante pour changer les conditions de vie des habitants et améliorer leurs perspectives de vie au sein de la société. Même dans le cas d'une reconstruction matérielle de large échelle – peut-être la mesure la plus visible et durable dans les quartiers en difficulté –, les résultats peuvent alors être décevants.

Les types d'évaluations et les difficultés

Fondamentalement, on distingue deux types d'évaluations :

- évaluation de la définition de la politique et du programme
- évaluation des objectifs du programme

Évaluation de la définition de la politique et du programme

L'évaluation de la politique élaborée pose la question de la bonne organisation des politiques et des programmes en terme de relations entre acteurs et échelons politiques. Les politiques et programmes nationaux ont-ils eu un impact à l'échelle de la ville ? Ont-ils conduit à des programmes locaux, des actions plus intégrées, de nouvelles formes de coopération ? Ont-ils mobilisé des partenariats public-privé ? Les politiques et programmes nationaux ont-ils induit des changements de politique à l'échelle de la ville, en suscitant une prise de conscience des mesures nécessaires pour soulager les quartiers en difficulté ? Les objectifs particuliers du programme

national ont-ils évolué en passant de l'échelle nationale à l'échelle municipale, puis à celle du quartier ? Les acteurs de chaque niveau ont-ils une même compréhension des objectifs et le consensus règne-t-il entre eux ?

Évaluation des objectifs du programme

L'évaluation des objectifs du programme vise à mesurer l'impact du PDU sur les quartiers défavorisés. Si elle ambitionne d'être davantage qu'un relevé qualitatif approximatif de l'impact d'un PDU sur un quartier donné, elle doit satisfaire à une série d'exigences.

■ *Premièrement*, nous l'avons dit, il convient d'estimer l'adéquation des objectifs avec les moyens. Pourquoi attend-on d'une mesure qu'elle permette d'atteindre tel objectif particulier ?

■ *Deuxièmement*, la définition des objectifs doit tenir compte des résultats recherchés. Fixer des objectifs de cette manière peut évidemment s'avérer compliqué ; mais faire l'économie de cette opération peut avoir pour conséquence de permettre l'interprétation de tout résultat comme démontrant la réussite (ou l'échec) de ladite mesure. Pour illustrer ce problème, nous prendrons comme exemple cinq objectifs avec les résultats qui en sont attendus :

1. Le taux de chômage de la zone ne doit pas augmenter.
2. Le taux de chômage de la zone doit diminuer.
3. Le taux de chômage de la zone doit diminuer de 3 %.
4. Le taux de chômage de la zone doit diminuer de 3 % en trois ans.
5. Le taux de chômage de longue durée de la zone doit diminuer de 3 % en trois ans.

Les assertions 1 et 2 présentent le même degré de précision ; toutefois, l'assertion 2 peut demander davantage d'efforts. L'assertion 3 précise le résultat désiré au moyen d'une valeur exacte, et l'assertion 4 le précise

d'avantage encore, fixant le délai dans lequel l'objectif doit être atteint. Enfin, l'assertion 5 définit plus précisément le groupe cible. Parce qu'elle est la plus susceptible d'échouer, la meilleure assertion, c'est-à-dire la plus informative, est donc la dernière ; dans l'idéal, c'est ce type d'assertion dont il faudrait disposer pour évaluer un programme.

Pour rendre possible une évaluation au sens strict du terme, il faut :

- spécifier un objectif en précisant à quel problème du quartier concerné il convient de remédier (désignation de l'objectif) ;
- fixer l'étendue du changement : suffit-il que le taux de chômage n'augmente pas dans le quartier, ou l'objectif est-il de parvenir à faire baisser ce taux ? (désignation du changement) ;
- définir le délai dans lequel le résultat doit être réalisé (désignation de la période couverte) ;
- juger si l'effet constaté peut être attribué aux mesures mises en œuvre ou s'il est dû, au moins en partie, à d'autres facteurs tels que l'amélioration du marché de l'emploi sur la ville ou dans la région (désignation de l'effet).

■ *Troisièmement*, l'évaluation requiert des séries de données recueillies à différents moments. Au minimum, elles comprendront les indicateurs et informations suivants :

- effectif
- taux de chômage
- part de la population percevant l'aide sociale
- structure (âge, appartenance ethnique, revenu) des arrivées et des départs
- indicateurs de déviance, tels que les taux de criminalité, le vandalisme, les abandons en cours d'études, les toxicomanies
- indicateurs de rendement scolaire
- indicateurs de dégradation physique des immeubles d'habitation

- indicateurs de bien-être subjectif
- indicateurs de l'état de santé

Certaines de ces données ne peuvent être obtenues qu'au moyen d'enquêtes, si possible d'enquêtes panels. Tenir compte des déclarations des experts comme par exemple les travailleurs sociaux, le personnel enseignant, la police et les responsables religieux est certes important, mais pas suffisant.

■ *Quatrièmement*, un changement du niveau des indicateurs entre deux instants « t » peut être difficile à interpréter ; il faut être conscient des risques d'erreur. Si, par exemple, démonstration a été faite que la part des départs de populations bénéficiant d'assez bonnes conditions de vie a augmenté, cela peut être non seulement interprété comme un signe que l'attractivité du quartier a baissé, mais également comme un indice que les ménages sont davantage en mesure de fuir cette zone à problèmes. Gardons à l'esprit qu'il est bien souvent difficile d'attribuer une évolution positive donnée à la mise en œuvre du PDU : d'autres facteurs agissant au niveau de la ville, voire même au niveau national, ont pu modifier les conditions de vie (baisse du chômage par exemple) des zones défavorisées. Les PDU ne sont toujours qu'une cause possible d'une évolution positive. En conséquence, les changements constatés dans les quartiers défavorisés doivent être comparés à ceux relevés dans les autres quartiers plus chanceux ou à la ville dans son ensemble.

■ *Cinquièmement*, il est important d'inclure dans les enquêtes la perception des résidents ; la population d'un quartier peut en effet juger un PDU différemment de ce que les indicateurs mentionnés ci-dessus pourraient le laisser supposer.

■ *Sixièmement*, il est plus compliqué d'évaluer les mesures sociales que les mesures matérielles. Ces dernières, comme

par exemple la réhabilitation de logements, la création d'un nouvel espace vert, la modernisation de façades ou la construction d'un nouveau centre communautaire, peuvent aisément être évaluées au premier coup d'œil ; leur succès est immédiatement visible. La question se résume à déterminer, dans un premier temps, si la mise en œuvre s'est faite dans les délais, puis si elle sert les objectifs fixés par le programme. Toutefois, les mesures matérielles peuvent être sujettes à ce que l'on pourrait appeler « l'illusion de l'évidence » : le simple fait que le changement soit visible n'implique pas nécessairement que les résidents adopteront une attitude plus positive à l'égard de leur quartier.

L'évaluation des mesures sociales peut être trop sévère ou trop complaisante. Pour résoudre ce dilemme, deux stratégies – l'une comparative et l'autre incrémentale – peuvent s'avérer utiles.

La stratégie comparative consiste à comparer l'efficacité de projets similaires mis en place dans différentes villes, permettant ainsi d'ouvrir le débat sur la faisabilité des différents types de mises en œuvre d'une mesure donnée par une institution donnée. Bien que cela puisse s'avérer compliqué, l'évaluation peut au moins donner lieu à des affirmations sur les résultats plus ou moins positifs permis par une mesure en comparaison d'une autre de même type, comme par exemple : « le groupe A de travailleurs sociaux de la ville de X a touché plus de personnes du groupe cible que le groupe B de la ville de Y ».

La stratégie incrémentale renonce à l'idée d'une série de critères strictement définis en début de programme, et s'attache à une évaluation incrémentale qui se précise « en cours de route ». Elle permet de modifier la mise en œuvre du programme en accordant de l'attention aux problèmes perçus par les agents du changement, principalement des travailleurs sociaux employés dans des projets spécifiques. Cette stratégie d'évaluation

semble applicable lorsque les objectifs définis sont vagues et que les preuves concrètes de succès – mesurées au regard des objectifs poursuivis – sont peu nombreuses.

En Allemagne, l'Institut de recherche du département de développement urbain de Rhénanie du Nord-Westphalie (ILS) doit sa longue expérience à son programme « zones urbaines présentant des exigences spécifiques pour leur rénovation » de 1993. Celui-ci suggère qu'objectifs et résultats soient tous deux définis dans des termes assez vagues en début de programme. À mesure de l'avancée de ce dernier, ces objectifs – et plus encore ces résultats – devront être peu à peu précisés au moyen d'indicateurs plus spécifiques. L'évaluation s'en trouvera plus précisément ajustée aux problèmes qui émergent au cours de la mise en œuvre.

Qui évalue ?

Question essentielle : qui doit se charger de l'évaluation ?

Une réponse en creux va de soi : aucun des acteurs impliqués dans le programme. Au regard de la difficulté que présente la définition des objectifs, des résultats recherchés et des indicateurs, toute personne prenant part au programme est partielle. Une autorité externe devrait donc être invitée à mener l'évaluation, les personnes impliquées dans le programme pouvant quant à elles faire office d'experts clés et fournir les informations requises. Ceci nécessite toutefois de prévoir dans le budget du PDU un poste consacré à l'évaluation, dont le montant sera suffisant pour que cette dernière ne soit pas purement symbolique mais puisse être conduite en profondeur.

Résumé

L'évaluation des programmes devrait faire partie intégrante des PDU, ceci en vue d'obtenir trois effets : allocation effective des ressources, décision de poursuivre ou non le programme, amélioration du processus interne d'apprentissage.

Trois difficultés peuvent empêcher une évaluation rigoureuse : premièrement, les acteurs ont souvent le sentiment que celle-ci leur coûte un temps et une énergie qui seraient mieux employés à leurs activités principales. Deuxièmement, les résultats de l'évaluation sont imprévisibles en raison du caractère potentiellement arbitraire des critères appliqués, et donc du risque de ne pas rendre justice au travail effectué par les différents acteurs. Troisièmement, des critères clairs et incontestés peuvent donner lieu à des appréciations négatives dont les acteurs jugés responsables subiront les conséquences.

On peut distinguer deux types d'évaluations. Le premier est l'évaluation de la conception du programme : la question principale consiste à savoir si le PDU a eu un impact en terme de mobilisation des acteurs concernés. Le second est l'évaluation du programme au regard des objectifs affichés : il s'agit alors principalement d'établir si le programme a atteint ses objectifs en examinant ses résultats concrets.

Les mesures matérielles peuvent être plus faciles à évaluer que les mesures sociales, bien qu'il soit conseillé de comparer attentivement les effets désirés avec les conséquences involontaires.

La caractérisation et donc l'évaluation des mesures sociales sont plus problématiques. Deux modes d'évaluation de ces mesures paraissent appropriés :

- la comparaison des résultats de différentes villes (évaluation comparative)
- la précision progressive des objectifs et des indicateurs au cours de la mise en œuvre du PDU (évaluation incrémentale)

Les indicateurs servent à mesurer la réussite et les échecs d'un PDU. Leur importance ne se limite pas aux contrats et conventions conclus entre différents échelons politiques. De bons indicateurs prouvent également que les maîtres d'œuvre ont choisi de rendre des comptes sur le programme. En ce sens, ils sont un gage d'action responsable – un élément clé dans un contexte de « durabilité ».

Trois problèmes liés à l'utilisation d'indicateurs ont pu être identifiés :

- premièrement, l'évolution du niveau de certains indicateurs n'est pas toujours attribuable – voire pratiquement jamais – à l'introduction d'un PDU, mais peut être induite par des facteurs plus généraux ;
- deuxièmement, le fait que les indicateurs restent inchangés ne signifie pas nécessairement que le PDU soit un échec ;
- troisièmement, les indicateurs objectifs peuvent différer des indicateurs subjectifs.

Au regard de la difficulté que présente la définition des objectifs, des résultats recherchés et des indicateurs, une institution externe devrait mener l'évaluation.



La connaissance : comment la capitaliser, comment la transférer ?

L'accumulation, le stockage et la diffusion systématique des connaissances sont un aspect sous-estimé de l'élaboration des politiques, et les PDU ne font pas exception sur ce point. La question du savoir et de sa diffusion est d'autant plus importante dans le cas des PDU que ceux-ci sont des outils plutôt récents, c'est-à-dire que les acteurs impliqués ne disposent souvent pas de l'expertise généralement disponible pour les formes plus traditionnelles de politiques. La question de la connaissance pose trois défis principaux :

- fournir en temps utile aux acteurs (potentiels) les informations pertinentes sur le PDU ;
- collecter, accumuler et transférer les connaissances acquises au cours de la mise en œuvre du PDU ;
- relier les différentes formes de connaissance (corpus de connaissances scientifiques et pratiques urbaines) et les acteurs (producteurs et consommateurs de la connaissance).

L'information des acteurs

L'information des acteurs concernés doit être assurée à différents niveaux et stades de la conception et de la mise en œuvre des PDU.

Tout d'abord, les collectivités locales (et particulièrement les municipalités) doivent être informées de l'éligibilité d'un PDU à recevoir des crédits et d'autres moyens permettant son élaboration et sa mise en œuvre.

Le caractère fastidieux des procédures de demande peut être suffisant pour décourager certaines municipalités de tenter leur chance. Au niveau national, il conviendrait de veiller à ce que les municipalités soient non seulement bien informées, mais bénéficient également d'un soutien leur permettant de ne pas se voir refuser leur demande pour des motifs purement « techniques », c'est-à-dire bureaucratiques. Ensuite, durant la phase de conception d'un PDU, les participants au niveau local – responsables, professionnels aussi bien que « clients » – peuvent avoir besoin d'un « coaching » pour être en mesure d'assumer leur rôle, leurs tâches et leurs responsabilités à venir.

Les villes et les zones urbaines les plus pauvres courent le risque d'être exclues de certains projets pour les deux raisons que nous venons d'évoquer.

Enfin, les relations publiques constituent un élément important de la réussite de l'établissement et de la mise en œuvre d'un PDU. Une bonne campagne de relations publiques est essentielle, particulièrement pour promouvoir de nouvelles formes de gouvernance urbaine. Non seulement le PDU doit bénéficier de la publicité lui permettant de mobiliser des acteurs pertinents, mais ces acteurs devront en outre être informés des réalisations déjà effectives et de leurs effets, ainsi que de celles à venir et de leurs finalités.

Le caractère intégré des PDU rend cet aspect d'autant plus indispensable qu'il requiert la recherche de modes de communication transcendant les fonctionnements traditionnels. L'information doit en effet être transmise par des moyens allant au-delà des comptes-rendus écrits habituels que sont les prospectus, les brochures, les rapports, etc. ; de nouveaux canaux d'information plus actifs, comme des contacts en face à face organisés à intervalles réguliers avec des groupes de résidants, doivent être introduits. Dans le chapitre 2, nous avons cité comme exemple l'organisation, pour les gens du territoire urbain ou du quartier, de visites des nouvelles structures. Un effort permanent devrait être fourni afin de susciter l'implication de tous les acteurs, et plus spécialement des groupes cibles – en particulier des résidants – en les maintenant informés.

Capitaliser et exploiter les connaissances acquises lors de l'élaboration d'une politique

Lorsqu'on aborde la question des connaissances utiles à la définition et à la mise en œuvre d'un PDU, deux problèmes principaux se posent.

Le premier concerne la difficulté technique de capitaliser les connaissances pertinentes et de les rendre exploitables par des tiers. Une ville peut en effet trouver une vraie utilité à connaître les projets pilotés avec succès dans d'autres communes ; il arrive également qu'un quartier n'ait pas pleinement connaissance de ce qui se déroule dans d'autres quartiers de la même ville.

Le second concerne la possible perte – voire même la suppression délibérée – de certaines connaissances utiles. Ce cas de figure n'est pas rare après des élections, lorsque des initiatives antérieures et les connaissances qu'elles ont permis d'acquérir sur des problèmes urbains sont plongées dans l'oubli ou profondément réinterprétées

pour les rendre conformes aux besoins du nouveau gouvernement local.

Depuis les dernières élections au Danemark, le développement et la politique urbaine sont devenus moins prioritaires dans l'agenda politique que par le passé ; l'abolition du Comité urbain par le ministère du Logement en est un signe révélateur. On assiste donc actuellement à un déplacement de l'action politique, qui prend ses distances d'avec une approche globale de la politique urbaine pour s'attacher à des efforts plus fragmentés, où l'accent est davantage mis sur les réfugiés et les immigrés ; la nouvelle génération de projets Kvarterløft a été retirée du ministère du Logement pour faire son entrée dans le ministère nouvellement créé des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration. Cependant, il est encore trop tôt pour dire si le nouveau gouvernement tirera profit des expériences menées lors des projets Kvarterløft et de quelle manière, et si une politique urbaine intégrée sera maintenue et quelle forme elle prendra.

Il semble logique d'apporter un certain soin au stockage des connaissances afin de faciliter leur utilisation, présente et future, non seulement en terme d'accessibilité mais aussi pour les débats politiques et idéologiques : les données sur les différents programmes peuvent en effet être utiles pour orienter la discussion et légitimer différentes positions politiques.

Internet est évidemment un bon moyen de capitaliser et de diffuser les connaissances. Toutes sortes de bonnes et de mauvaises pratiques, de mémorandums, de nouvelles idées, de conférences, de séminaires et d'invitations à développer les idées issues d'autres contextes locaux et nationaux peuvent y trouver leur place. Un site bien structuré pourra encourager des acteurs très différents – responsables nationaux, régionaux et locaux, membres d'institutions pertinentes telles que les sociétés de

logement ou les organismes d'investissement, population des villes – à revenir régulièrement consulter ses pages.

Parmi les exemples de bonne pratique peut être citée l'initiative du ministère hollandais de l'Intérieur d'instaurer un Centre national des connaissances des grandes villes (Kenniscentrum Grotesteden) destiné à résoudre la question de l'échange d'informations dans les grandes villes du pays. Via son site www.kcgs.nl, le centre propose une intéressante vue d'ensemble sur l'actualité dans ce domaine et sur la recherche en cours, fournit des exemples pratiques (organisés par thème) et offre la possibilité de débattre de problèmes spécifiques. En outre, il organise chaque mois un « atelier des connaissances » (kennisatelier) dont l'ambition est de stimuler le partage des connaissances sur des thèmes spécifiques d'actualité. Les Pays-Bas comptent également d'autres initiatives, comme la mise en place du centre KEI de connaissances sur la rénovation urbaine (Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing – www.KEI-centrum.nl), un intermédiaire indépendant entre l'offre et la demande de connaissances en matière de rénovation urbaine. Contrairement à l'initiative du ministère hollandais, KEI travaille avec un réseau d'organisations impliquées dans le processus de rénovation urbaine. Les deux sites Internet sont en néerlandais.

En néerlandais également, le site consacré aux politiques urbaines flamandes (www.thuisindestad.be) fournit des liens utiles, notamment vers les sites (avec version en anglais) de différentes villes. Ainsi, les sites www.statbel.fgov.be et www.ksz.fgov.be fournissent des informations – malheureusement très basiques – sur le niveau fédéral. Les sites français présentant un intérêt sont tous uniquement accessibles en français. Le site <http://i.ville.gouv.fr>, qui inclut des liens vers toutes sortes d'initiatives locales, fournit quantité d'informations sur la politique urbaine française.

Une autre bonne pratique méritant d'être citée nous vient d'Allemagne. L'Institut allemand d'urbanisme (DIFU) documente le programme national « Soziale Stadt ». Plutôt que de l'évaluer, il collecte des données sur les zones concernées et fournit de bonnes descriptions des processus à travers le site www.sozialestadt.de. Il organise également des ateliers et des conférences sur différents thèmes et fournit une plateforme d'informations consacrée à toutes les manifestations en lien avec les PDU. Ce site est en langue allemande.

On trouvera des informations sur les politiques consacrées aux agglomérations suédoises sur www.storstad.gov.se. Ce site fournit des informations en anglais sur les motifs et les ambitions des politiques touchant aux agglomérations ; il répertorie les accords locaux et les municipalités concernées et publie en outre une liste des institutions impliquées. De son côté, le site www.bestpractices.org abrite une base de données proposant plus de 1600 solutions apportées aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux des villes de plus de 140 pays. Il montre comment les secteurs civils, publics et privés travaillent ensemble à améliorer la gouvernance, éradiquer la pauvreté, permettre l'accès à un toit, à la terre et aux services de base, protéger l'environnement et soutenir le développement économique.

Bien entendu, d'autres sites tout aussi intéressants existent sur le web. Mais il n'est guère facile de définir les exigences auxquelles un bon site devrait répondre, car cela dépend largement du besoin spécifique d'information de son public : certains se satisferont d'un calendrier des manifestations à venir, tandis que d'autres réclameront une analyse complète des différents programmes. Même dans le cas de projets locaux auxquels seraient associées des connaissances très spécialisées, il est important de disposer au moins de résumés en anglais afin de pouvoir optimiser la capacité d'apprentissage des personnes et des institutions engagées dans les PDU.

Le lien entre la recherche, la politique et les pratiques urbaines

Il y a énormément à gagner des échanges entre les institutions spécialisées de recherche et les pratiques en matière de politiques urbaines : le processus de développement des connaissances et leur diffusion peuvent en être grandement améliorés.

Alors que de nombreuses institutions – comme les universités – se consacrent à des projets de recherche pertinents pour la politique et la pratique urbaines, la plupart des responsables et des hommes de terrain ignorent jusqu'à l'existence même de ce savoir ou, s'ils le connaissent, pensent qu'il ne peut leur être d'aucune utilité. Inversement, les chercheurs en urbanisme, et plus particulièrement ceux des universités, réalisent des projets de recherche qui trouvent un écho dans les publications scientifiques internationales mais touchent rarement le terrain de la pratique urbaine. Ce phénomène n'est pas uniquement le résultat des stratégies de publication, il est également dû au fait que les analyses scientifiques ne sont pas toujours traduites dans une

langue compréhensible et exploitable sur le terrain. C'est d'ailleurs parfois vrai au sens strict du terme, lorsque les analyses scientifiques sont documentées dans des langues étrangères et consignées au sein d'ouvrages volumineux ; praticiens et responsables n'ont alors tout simplement pas le temps de fouiller dans l'énorme pile d'articles et de livres rédigés par des chercheurs sur les politiques, les perspectives et les problèmes urbains.

Les praticiens ne devraient pas hésiter à poser des questions très précises aux chercheurs. Une participation active des spécialistes de l'urbanisme à la définition et à la mise en œuvre des PDU pourrait être bénéfique pour toutes les parties. Ces spécialistes peuvent en effet fournir leurs conseils, expliquer en direct des faits scientifiques, fournir des capacités de recherche et jouer un rôle dans l'évaluation des PDU. Chercheurs, spécialistes et institutions de toutes sortes (ministères, villes, régions, provinces, etc.) pourraient unir leurs forces pour formuler des programmes de recherche qui bénéficieraient d'un cofinancement. Forts d'une telle démarche, les travaux pourraient allier solidité et utilité pratique.

Résumé

La question de la connaissance et de sa diffusion est d'autant plus importante dans le cas des PDU que ceux-ci sont des outils plutôt récents, c'est-à-dire que les acteurs impliqués ne disposent souvent pas de l'expertise généralement disponible pour les formes plus traditionnelles de politiques.

Les collectivités locales doivent être informées de l'éligibilité d'un PDU à recevoir des crédits et d'autres moyens permettant son élaboration et sa mise en œuvre. Au niveau national, il conviendrait de veiller à ce que les municipalités soient non seulement bien informées, mais bénéficient également d'un soutien leur permettant de ne pas se voir refuser leur demande pour des motifs purement « techniques », c'est-à-dire bureaucratiques.

Ensuite, durant la phase de conception d'un PDU, les participants au niveau local peuvent avoir besoin d'un « coaching » pour être en mesure d'assurer leur rôle, leurs tâches et leurs responsabilités.

Les relations publiques constituent un élément important de la réussite de la mise en place et de la mise en œuvre d'un PDU, notamment pour promouvoir de nouvelles formes de gouvernance urbaine.

La participation de spécialistes de l'urbanisme à la définition et à la mise en œuvre des PDU pourrait être une chose bénéfique. Ces spécialistes pourraient fournir leurs conseils, expliquer en direct des faits scientifiques, fournir des capacités de recherche et jouer un rôle dans l'évaluation des programmes.

Chapitre 12

La « check-list » des PDU : 30 questions à se poser

Dans les onze premiers chapitres, nous avons expliqué l'ambition du présent manuel et tenté de préciser les critères de réussite d'un PDU. Les problèmes soulevés prennent la forme de « choses » à faire, à éviter ou à considérer, de décisions à prendre : les principaux points examinés ont été résumés à la fin de chaque chapitre. Dans ce dernier chapitre, nous présentons une liste de contrôle finale reprenant tous les principaux points, qui pourra servir à évaluer un PDU au cours de son élaboration. Une première ébauche du PDU pourra être testée en répondant aux questions qui suivent : plus il y aura de questions auxquelles on pourra répondre positivement, plus la probabilité sera forte que le PDU soit un succès. Si plusieurs questions appellent une réponse négative, une modification du PDU sous sa forme actuelle pourra se justifier.

1. Si la création d'emplois dans la zone urbaine ou le quartier est l'une des finalités du PDU, une analyse des types d'emplois dont il pourrait s'agir et de leur potentielle provenance a-t-elle été faite ? Une distinction a-t-elle été établie entre délocalisations et nouveaux emplois, notamment – dans le cas de délocalisations – entre les emplois issus de la ville/de l'agglomération urbaine et ceux issus de l'extérieur ?
2. Le PDU exploite-t-il les opportunités et les postes vacants existant en dehors de la zone urbaine/du quartier pour combattre le chômage dans les zones cibles ?
3. Le PDU prend-il acte du fait que l'emploi n'est pas l'unique facteur d'intégration sociale ? Un effort est-il fourni pour établir et renforcer des réseaux informels, notamment communaux au moyen de projets concrets ? Cherche-t-on à faire prendre conscience aux résidents de leurs droits en matière d'équipement et de financement publics ?
4. Si la composition sociale du territoire urbain ou du quartier doit être modifiée par l'apport de nouvelles formes d'habitat de meilleure gamme, les conséquences sur la population d'origine en terme de hausse des prix de l'immobilier, et les conséquences de la mixité consécutive de différentes catégories de population ont-elles été analysées (c'est-à-dire localisées et chiffrées) ?
5. Les atouts et les fonctions positives des zones défavorisées ont-ils été analysés et l'état de délabrement des bâtiments évalué afin d'éviter la démolition de véritables « bouillons de culture » ?
6. Le potentiel social et culturel de la zone couverte par le PDU a-t-il été analysé, incluant d'une part la possibilité d'un leadership fort et charismatique, et d'autre part les possibilités d'exploiter ces potentiels ?
7. A-t-on considéré les problèmes pouvant contrebalancer, voire même totalement neutraliser les

- résultats d'une restructuration matérielle de grande échelle et de projets ambitieux de travail obligatoire (petite délinquance, rues sales, problème de comportement des jeunes) ?
8. Existe-t-il, pour la zone couverte par le PDU, des données statistiques qui permettraient de procéder à un suivi et à une évaluation de ses résultats ?
 9. La zone (et ses abords) a-t-elle une signification dans l'imaginaire des résidents ?
 10. L'évaluation sous sa forme actuelle permet-elle de piloter les effets du PDU à l'extérieur de la zone, c'est-à-dire sur les zones adjacentes et sur la ville dans son ensemble ?
 11. Le PDU sous sa forme actuelle permet-il de garantir des succès rapides et visibles, et donc de susciter l'implication des résidents ?
 12. Les objectifs ont-ils été soumis à une hiérarchisation chronologique, de sorte qu'une évaluation du PDU soit possible à relativement court terme et que le PDU puisse malgré tout s'acheminer vers des objectifs à moyen et long termes ?
 13. Les objectifs sont-ils réalisables, accessibles et en mesure de susciter une mobilisation ?
 14. Le calendrier du PDU tient-il compte des échéances politiques pertinentes que sont par exemple les élections et les changements dans l'administration locale ? Tient-il compte des horizons temporels des différents groupes de résidents, incluant ceux dépourvus de capital social et culturel ?
 15. L'évaluation du PDU s'attache-t-elle à des objectifs concrets et pertinents plutôt qu'aux procédures bureaucratiques, telles que l'obligation de dépenser les budgets dans les délais ?
 16. Des mesures sont-elles prises pour accroître la durabilité des effets du PDU, en développant par exemple de nouveaux modes de coopération parmi les acteurs pertinents, notamment gouvernements local et central, population, employeurs, promoteurs immobiliers et associations de logements locatifs sociaux et d'accession à la propriété ?
 17. Si le PDU vise à promouvoir ou même à développer de nouvelles formes de gouvernance urbaine, cet objectif a-t-il été organisé de telle sorte que cette question ne soit pas abordée de façon purement formelle ? Est-il enraciné dans une pratique concrète mettant en œuvre des projets précis, mobilisant de nouveaux acteurs et exploitant des budgets spécifiques ?
 18. Le caractère intégré du PDU s'incarne-t-il dans des projets concrets s'attaquant à des problèmes concrets, plutôt que dans des grandes réunions consacrées à des thèmes généraux auxquelles participeraient tous les professionnels et tous les départements concernés ?
 19. Les problèmes sont-ils abordés d'une façon intégrée, suffisamment incontestable et incontestée pour que les professionnels et les départements concernés ne puissent fuir leurs responsabilités trop aisément ?
 20. Les budgets alloués à la coordination horizontale sont-ils suffisamment alléchants pour attirer les départements et les professionnels nécessaires ?
 21. Les chefs de projet et les coordinateurs disposent-ils de suffisamment de pouvoir et de force de conviction, et communiquent-ils suffisamment pour créer des liens entre leur culture respective et les différents secteurs et départements ?

- 22.** La participation constitue-t-elle, sous sa forme actuelle, une partie intégrante du PDU ? La forme et le contenu de la participation coïncident-ils avec les différentes catégories de population rencontrées dans la zone ?
- 23.** La participation sous sa forme actuelle permet-elle de mieux s'accommoder des conflits existant dans la zone et de mieux les gérer ? Ou encourage-t-elle plutôt l'expression du syndrome « Not in my backyard » (pas dans ma cour) ?
- 24.** La participation est-elle orientée autour de questions pouvant être résolues au niveau du quartier ? En d'autres termes : les attentes suscitées par la participation correspondent-elles à ce qui peut (ou ne peut pas) être décidé au niveau du quartier ?
- 25.** La participation est-elle conçue de façon active dans le sens où les résidents ne sont pas seulement conviés à se rendre dans des bureaux mais reçoivent également la visite des professionnels « sur place » ?
- 26.** Comment la communication des résultats du PDU au sein de la zone et auprès d'un plus large public est-elle organisée ? de façon désordonnée ou conformément à un plan de communication bien conçu ?
- 27.** Les différents budgets sont-ils suffisamment synchronisés ? Ou les fonds alloués à un projet doivent-ils être dépensés avant que les conditions de sa réussite ne soient réunies (par exemple au moyen d'autres projets) ? En d'autres termes, des « trajectoires » ont-elles été conçues ?
- 28.** De quelle manière les investisseurs privés potentiels de la zone sont-ils impliqués dans le PDU ? L'échange est-il équilibré ou les partenaires privés sont-ils les seuls à bénéficier du programme ?
- 29.** Le caractère contractuel ou conventionnel du PDU est-il suffisamment explicite et fait-il l'objet d'un consensus ? (voir la liste de contrôle détaillée du chapitre 9)
- 30.** Le PDU inclut-il une procédure d'évaluation distincte ? L'évaluateur est-il une institution spécialisée externe et indépendante ? Les conséquences possibles de l'évaluation sont-elles spécifiées ? Des mécanismes de sanction (positive ou négative) des différents partenaires et projets ont-ils été inclus ?



Rotterdam ★ Gênes ★ Naples ★ Budapest ★ Cologne ★ Barcelone ★ Hambourg ★ Lyon ★ Chambéry ★ Copenhague ★ Utrecht ★ Amsterdam ★ La Haye ★ Stockholm ★ Madrid ★ Flandre



Délégation interministérielle à la ville
194, avenue du Président-Wilson
93 217 La Plaine Saint-Denis
Tél : +33 (0)1 49 17 46 46
www.ville.gouv.fr

ISBN : 978 2 11 097194 4
ISSN : 1629 0305
Dépôt légal : Novembre 2008



NASes
INEQUALITY, POVERTY
SOCIAL EXCLUSION AND THE CITY