

TERRITOIRES URBAINS «DELAISSES», ENTRE EUPHEMISMES ET CARICATURES. QUELLES PROSPECTIVES POSSIBLES ?

Claude Jacquier

Directeur de recherche au CNRS
Unité mixte de recherche TRIANGLE n° 5206
Ecole Normale Supérieure Lettres et Sciences Humaines
15, parvis Descartes BP 7000
69342 Lyon Cedex 07

Première version : août 2007

Texte modifié : septembre 2007

Publication :

JACQUIER Claude (2007).- Territoires urbains « délaissés », entre euphémismes et caricatures. Quelles perspectives possibles ? .- in La Documentation Française DIACT Territoires 2030, 2^{ème} semestre 2007, pp. 89-104.

Mots-clés

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

Résumé de l'article

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

Sommaire de l'article

0 -	Introduction	2
1 -	La fragmentation des territoires urbains : quels enseignements pour la prospective urbaine	3
2 -	Des politiques intégrées de développement urbain soutenable en construction	5
3 -	Propositions pour une prospective des territoires urbains	7
4 -	Propositions pour une prospective des politiques urbaines	11
5 -	Conclusions	13
6 -	Bibliographie	14

0 - Introduction

- 0.01 A la lumière de quelques recherches européennes, le texte proposé a pour ambition d'éclairer certaines aspects de la prospective urbaine sur des quartiers qu'en France ont dit «sensibles» (qualificatif intraduisible en d'autres langues) ou «deprived areas» en anglais, tout particulièrement en questionnant les représentations qui sont données de ces territoires urbains que nous qualifierons de « délaissés ». Surtout, ce qui est en jeu dans un questionnement sur la prospective en général et plus particulièrement quand elle est appliquée aux territoires urbains délaissés, ce sont les représentations de la réalité mise en scène, les paradigmes et les référentiels auxquelles elles renvoient, les représentations qu'on substitue à la réalité lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques et des programmes ou d'édifier des approches évaluatives ou prospectives.
- 0.02 Généralement, ces représentations limitées souvent à des slogans et à des mots d'ordre politiques, l'emportent sur une vision nuancée d'une réalité pourtant toujours paradoxale. Les évolutions des multiples constituants élémentaires des territoires urbains n'obéissent pas à des déterminations linéaires. On est en présence de systèmes complexes dont les composantes interagissent entre elles selon des règles locales non linéaires. Tendances et contre-tendance coexistent dont il est difficile a priori de dire ce qu'elles généreront et ce qui en émergera, au sens des propriétés émergentes des théories de la complexité.
- 0.03 Le modèle de la fragmentation sociale et spatiale est aujourd'hui la représentation la plus largement acceptée pour rendre compte des processus qui produisent la hiérarchisation des villes avec d'un côté les gated communities (communautés fortifiées) et de l'autre les quartiers délaissés. Certains y voient un processus récent en voie d'accélération mettant en péril la cohésion sociale des villes et pouvant menacer les fondements démocratiques de nos sociétés. D'autres soulignent que cette fragmentation est ancienne, quasiment consubstantielle au fait urbain et qu'il convient de s'en accommoder car il s'autorégule. Machiavel en parlait déjà dans ses écrits «Sur la première décade de Tite-Live» comme le territoire de la fabrique de l'Etat du prince et du politique.
- 0.04 Assez fréquemment en Europe, l'analyse prospectiviste de cette réalité urbaine fragmentée se heurte au moins à deux écueils de la représentation. D'une part, une représentation euphémisée d'une réalité conflictuelle (cf. la fameuse expression «les quartiers sensibles», bientôt devenus «les quartiers»). Cette représentation évacue une conflictualité qui est toujours bien présente mais refoulée car aujourd'hui, il n'est plus guère possible de parler de la ville en termes de luttes pour l'appropriation des territoires et des instances de pouvoir. D'autre part, une représentation caricaturale et stigmatisante de ces territoires par l'attribution de qualificatifs qui renvoient aux figures de la mauvaise réputation (cf. Chicago, ghettos, quartiers enclavés) ou à une caractéristique d'une partie des gens qui les peuplent (quartiers d'immigrés, quartiers de chômeurs, quartiers de délinquants, etc.). Dans les deux cas ces territoires relèvent de pathologies nécessitant des interventions radicales (assainissement, interventions sécuritaires, éradication, démolition, etc.) qui ont à voir parfois avec les guerres d'occupation ou des guerres coloniales.
- 0.05 La ville doit être plutôt pensée sous une forme paradoxale (oxymorique) car elle est tout à la fois l'ombilic du monde et sa périphérie appauvrie. Les quartiers en question sont mieux branchés sur le monde que d'autres apparemment mieux achalandés. Ne sommes-nous pas en présence d'enclavements branchés, de cœurs de diasporas. ¹ Chaque morceau de ville peut-être qualifié par des oxymores. Chaque territoire est à la fois une chose ET son contraire, non une chose OU son contraire. Tout l'enjeu d'une approche prospective réside dans la capacité à penser la réalité paradoxale.

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

- 0.06 Sans entrer dans le débat sur ce que peut et doit être la prospective ou ce qu'on peut en espérer² on peut dire que l'univers de la prospective est celui des «causalités contingentes» telles que les avait identifiées Cournot,³ causalités contingentes qui permettent de rendre compte particulièrement bien des systèmes géographiques en général et des systèmes urbains en particulier. De même que l'état d'un système urbain à un moment donné peut être reconstitué a posteriori parce qu'il est en quelque sorte la sédimentation de déterminations multiples (à une réécriture périodique près du passé), cette situation constatée (possible) aurait pu ne pas être (impossible) et l'avenir d'un tel système urbain est largement imprédictible, non pas que le jeu des déterminations n'ait plus aucune pertinence, mais parce que le futur de ce système ne peut résulter que de la combinaison plus ou moins aléatoire d'une multiplicité de chaînes causales, souvent indépendantes. Comme le souligne Gaston Berger, la prospective n'est pas un art de la prédiction d'un avenir déjà décidé et programmé qui, petit à petit, se révélerait à nous mais elle est un art de faire ou de construire ce qui est une «incertaine certitude». La prospective relève d'une théorie de l'action et donc de la politique.
- 0.07 La compréhension des mutations des systèmes urbains et des politiques mises en œuvre dans leur relative imprédictibilité a sans doute à voir avec ce qui est dit des systèmes complexes et des propriétés émergentes.⁴ On peut faire le lien entre cette imprédictibilité de l'état dans lequel un système urbain peut se trouver à un moment donné et **les qualités émergentes** des combinatoires qui interviennent entre les «composantes élémentaires» de ces systèmes. La théorie de la complexité nous enseigne que la réalité est organisée en niveaux et que l'interaction entre les composantes élémentaires identifiées à un niveau structural génère des propriétés imprévisibles que l'on constate à un autre niveau d'organisation plus global de la réalité.⁵ Pour notre propos, il s'agit du passage de la combinatoire des constituants de base des territoires (quartiers, communautés locales) vers les niveaux de la ville et de la région urbaine.
- 0.08 Dans cet article nous nous limiterons à la question des territoires urbains délaissés ainsi qu'aux politiques, programmes et projets qui les prennent pour objet. Dans les deux premières parties de l'article nous essaierons de tirer quelques enseignements pour la prospective urbaine des recherches conduites en Europe, tant en ce qui concerne ces territoires que les politiques mises en œuvre. Dans les deux parties suivantes, nous indiquerons quelques pistes de recherche déjà engagées et à poursuivre pour essayer de contribuer à une prospective possible de ces territoires et de ces politiques.

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

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

-
- 2 - BERGER Gaston (1960) *L'attitude prospective*, Prospective n°1, 1-10
 JOUVENEL Bertrand de (1964), *L'art de la conjecture*, 369 p., Editions du Rocher (Monaco)
 BAREL Yves (1971) *Prospective et analyse de systèmes*. Paris : La Documentation Française, 1971, (coll. « Travaux et Recherches de Prospective, n°14), 174 p.
 GODET Michel (1991), *De l'anticipation à l'action, Manuel de prospective et de stratégie*, Dunod
 HATEM Fabrice, CAZES Bernard, ROUBELAT Fabrice (1993), *La prospective : pratiques et méthodes*. Economica
 CAZES Bernard (1986), *Histoire des futurs, Les figures de l'avenir de saint Augustin au XXI^e siècle*, Seghers
 JOUVENEL Hugues de (1996) *La démarche prospective*. Futuribles, septembre.
 PIGANOL Pierre, RUSSO François (1996), *Prospective et futurologie* Encyclopaedia Universalis France
- 3 - COURNOT Antoine Augustin (1872). *Considérations sur la marche des idées et des événements dans les temps modernes*. Hachette.
- 4 - ZWIRN Hervé P (2006) *Les systèmes complexes*. Mathématiques et biologie, Odile Jacob.
 HOLLAND John (1997), *Emergence. From Chaos to Order*, Addison-Wesley.
 JOHNSON Steven (2001), *Emergence*., Scribner
- 5 - ZWIRN Hervé P (2006) op. cit.

label des bidonvilles et des zones d'habitat précaire. Le plus souvent les territoires concernés sont soit des quartiers d'habitat social du type grands ensembles des années 1960-70 soit des parties de centres historiques ou des quartiers anciens dégradés. Certains sont des zones mixtes habitat activités. Ainsi, en Europe, sur les 114 sites sélectionnés sur la période 1994-1999 du PIC «Urban», 55 étaient des quartiers anciens souvent localisés dans les centres historiques des villes, 12 des grands ensembles ou assimilés (dont 6 en France), le reste des quartiers se partageant entre des sites mixtes habitat-activité, des sites de faubourg, des cités ouvrières du début du siècle, des sites pavillonnaires ou encore de l'habitat spontané ou précaire. Nous sommes donc loin d'un modèle standard et loin de la référence unique au grand ensemble qui prévaut dans la représentation qu'on en donne en France.

- 1.03 Cette diversité est liée aux caractéristiques historiques du développement de chacun des pays et aux actuels mécanismes de fragmentation sociale et spatiale à l'œuvre dans les villes. Par exemple, certains pays ont peu connu l'édification de grands ensembles de logement social. C'est un phénomène particulier à certains pays de l'Europe de l'ouest qui a des similitudes en Europe centrale et de l'est. Dans les pays qui ont connu ce type de constructions, leur localisation est assez diverse : en centre urbain (inner-city) à la suite de la rénovation urbaine des années soixante ; dans les premières couronnes urbaines périphériques, dans les pays de l'Europe de l'ouest mais aussi dans les nouveaux Etats membres. Dans certains cas, notamment au nord et au centre de l'Europe, ce processus d'urbanisation a reposé sur l'intervention active de la puissance publique avec la construction de logements locatifs à destination sociale alors que dans l'Europe du sud, il a été l'œuvre de promoteurs et de constructeurs privés pour des logements destinés à l'accession à la propriété. ⁶
- 1.04 La place et le rôle de ces grands ensembles dans l'organisation du marché sont tout aussi divers. Certains de ces quartiers ont connu une rapide dévalorisation patrimoniale, sociale et surtout symbolique alors que d'autres se sont maintenus en bonne place dans la hiérarchie des formes urbaines, accueillant encore aujourd'hui des populations de classes moyennes. Parfois, crise de l'offre de logement neuf aidant certains de ces grands ensembles, après avoir été délaissés, font l'objet d'une forte demande. On constate même, dans certaines villes particulièrement «branchées», un engouement pour cette «architecture moderne». Une hétérogénéité similaire peut être constatée dans les quartiers anciens et dans les centres des villes européennes. Dans certains pays, notamment en France, le début du mouvement de réhabilitation de l'habitat ancien et des phénomènes de «gentrification» date du début des années soixante-dix alors que dans la plupart des villes européennes du nord, ce mouvement a été plus tardif. Dans certains pays, au Sud et à l'Est, il n'en est encore qu'à ses balbutiements.
- 1.05 La géographie des quartiers délaissés est très diverse en Europe. Elle dépend des caractéristiques de l'histoire des villes, de leur structure, de leur place et de leur rôle dans l'organisation des sociétés urbaines, dans ce temps long dont parlait Fernand Braudel. ⁷ Elle dépend aussi des évolutions à court ou moyen terme de certains de leurs territoires livrés aux initiatives des acteurs politiques ou économiques. Malgré de nombreux travaux, la géographie des territoires urbains infra-communaux reste très lacunaire car finalement, à part d'excellentes monographies, peu de travaux comparatifs leur ont été consacrés (absence de données comparables à cette échelle spatiale) et aussi parce que les transformations des territoires urbains entrechoquent des temporalités sur des périodes de temps de 20 à 30 ans, durées longues aux yeux des élus, des techniciens, des gestionnaires de budget et bien évidemment des résidents, mais finalement assez courtes à l'échelle du temps des villes. Bref, nous sommes bien là dans le temps long de la prospective.
- 1.06 Par ailleurs, il est assez difficile de qualifier ces territoires urbains. L'appellation «quartiers en difficulté» (*deprived areas*) qui apparaît de prime abord comme une évidence au vu de certains

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

7 - BRAUDEL Fernand (1980), *Civilisation matérielle, Economie et Capitalisme XVe-XVIIe Siècle. Le Temps du Monde.*- Armand Colin

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

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

2 - Des politiques intégrées de développement urbain soutenable en construction.

- 2.01 Les politiques urbaines mises en œuvre ici et là, au fil du temps, se présentent sous des formulations tout aussi diverses qui s'enracinent dans l'histoire des politiques publiques dans les divers pays. Au cours des deux dernières décennies, on a ainsi assisté, tout particulièrement en Europe, à une floraison de ces nouvelles approches intégrées de développement urbain soutenable. En fait, aucun de ces programmes n'a véritablement atteint cet horizon, ni dans sa formulation, ni bien évidemment dans sa mise en œuvre. Chacun pourtant contribue à sa manière à la construction de ce référentiel des approches intégrées de développement urbain soutenable que prônait les communications de la Commission préparatoires du Forum de Vienne de 1998 ⁸, approches recommandées à nouveau par la communication de la Commission en juillet 2006. ⁹ En ce domaine, il s'est agi alors de vraies options politiques prospectives. C'est ce qu'on constate en Europe depuis une vingtaine

8 - UNION EUROPEENNE (1997), *La question urbaine, orientations pour un débat*.

UNION EUROPEENNE (1999), *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*. Communication de la Commission.

9 - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2006), *Cohesion Policy and Cities : the Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions*. - Communication from the Commission to the Council and Parliament, juillet.

d'années avec le renouvellement des politiques urbaines ¹⁰ et que le programme européen d'échange et de capitalisation Urbact financé par la Commission a pour ambition de soutenir.

- 2.03 Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ces politiques nationales se sont multipliées et ont gagné en importance relayées par l'Union européenne qui a joué parfois un rôle d'initiateur (notamment dans les pays de l'Europe du sud) avec le lancement du programme d'initiative communautaire Urban I en 1994, puis le programme Urban II pour la période 2000-2006. On peut imaginer qu'il en sera de même pour les nouveaux Etats-membres et pour les pays du bassin méditerranéen concernés par la programmation des grands fonds structurels pour la période 2007-2013 grâce au programme Urbact 2 chargé désormais de promouvoir ces approches intégrées de développement urbain soutenable.
- 2.04 Les programmes des divers pays qui peuvent s'inscrire sous ce label n'en sont souvent que des esquisses encore prisonniers d'approches sectorielles ou sectorisées. Ainsi, les projets visant la transformation physique des territoires l'emportent encore souvent sur les projets à dimension sociale, économique et institutionnelle. Tous ces programmes mettent néanmoins l'accent sur la notion de développement entendu comme nécessité de dépasser des approches trop sectorisées, ciblées sur les lieux (targeted approaches), parfois sur les gens mais qui délaissent la dimension institutionnelle et les nécessaires réformes politico-administratives à mettre en œuvre. Malgré des formulations parfois stigmatisantes, les programmes recensés (liste en note de bas de page) essaient de souligner les richesses que recèlent ces territoires délaissés, leurs potentialités et les opportunités qu'ils offrent pour construire des stratégies de développement. Ils mettent alors l'accent sur les gens, les groupes sociaux dans leur diversité et sur leur capacité à participer aux projets et aux programmes, voire d'en être les moteurs. Souvent ces programmes incluent des cycles de formation des résidents et des stratégies d'empowerment.
- 2.05 Dans cette dernière option, le chemin est long cependant pour passer d'un regard compatissant à une pleine reconnaissance de ces résidents comme des acteurs du développement. Il est en effet difficile pour les autorités, les promoteurs et les responsables de projets et de programmes de ne pas projeter sur ces territoires leur conception de ce que doit être un bon quartier et une « bonne ville » en accord avec les normes institutionnelles, les critères techniques et les principes financiers bien établis. Par leur origine sociale et leur culture, par leur formation, par les contraintes institutionnelles qui pèsent sur eux, ces responsables sont souvent dans la position de reproduire simplement ce qui a déjà été fait et qui est éprouvé, et parfois, plus prosaïquement, d'assurer la rentabilité d'un projet. Une telle attitude est assez fréquente dans les programmes conduits par des pouvoirs centralisés et qui opèrent de manière descendante (top-down). Les objectifs de ces programmes sont rarement explicités, les transformations physiques s'accompagnant obligatoirement de mutations dans l'occupation sociale des territoires et dans les systèmes de régulation hérités du passé. A cela rien d'étonnant, l'ambiguïté est souvent souhaitable et surtout souhaité en politique. Toute politique, c'est sa

10 - Sans prétendre à l'exhaustivité, citons par ordre chronologique d'apparition, quelques-unes de ces pierres de touche de ces nouvelles approches des politiques urbaines :

- en France, la politique de développement social des quartiers (1982), puis la politique de développement social urbain (1988), enfin la politique de la ville (1992), la loi Solidarités et renouvellement urbain en 2000 ;
- aux Pays-Bas, le programme pour les zones accumulant des problèmes PCG (1985), le programme de renouveau social (1989), puis la politique pour les grandes villes (1993) ;
- en Angleterre et au Pays de Galles, le programme City Challenge (1990), la politique du Single Regeneration Budget (1993), la politique New Deal for Communities (1998) ou encore l'Écosse avec le programme New Life for Urban Scotland (1988) ;
- en Région flamande, le Fonds flamand pour l'intégration (1986), en Région Bruxelloise, les projets de Quartiers (1987) et, au niveau fédéral, la politique des grandes villes (2000) ;
- au Danemark, le Comité des initiatives urbaines (1994) et le programme pour l'amélioration des aires urbaines (1996) ;
- en Finlande, les projets pilotes pour l'amélioration des banlieues (1996) ;
- en Norvège, le programme pour les zones urbaines défavorisées (1997) ;
- en Suède, les projets pour la périphérie et la politique pour les aires métropolitaines (1997) ;
- en Rhénanie du Nord-Westphalie, le programme de renouveau urbain (1993) suivi aujourd'hui, pour l'ensemble de l'Allemagne, par la politique pour la ville solidaire (Sozial Stadt) 1998 ;
- en Italie, les programmes de récupération urbaine et de développement soutenable des territoires (i programmi di ricupero urbano e di sviluppo sostenibile dei territori -PRUSST) (1998).

nature, est construite sur des dimensions paradoxales (effets d'annonce, effets pervers, effets feed-back plus ou moins maîtrisés, etc.). C'est aussi le lot des démarches prospectivistes.

- 2.06 Il n'est pas facile de rompre avec de telles approches «top down» et avec les ambiguïtés de leurs formulations. Il y faut pour cela des communautés structurées, la construction de coalitions socio-politiques locales et des rapports de forces favorables. Les programmes qui y parviennent le mieux et qui d'une certaine manière innoveront parce qu'ils tiennent compte pleinement des éléments constitutifs des territoires (les lieux, les gens, les institutions) sont ceux qui échappent d'une certaine manière à la logique des procédures centralisées. Il existe ainsi de remarquables projets de régénération urbaine nés de dynamiques locales qu'aucune autorité publique n'a cherché à initier. C'est souvent lorsqu'il n'existe pas de politique stéréotypée centrale ou plutôt, lorsque ces politiques centrales ont mis l'accent seulement sur la mise en synergie des partenaires potentiels qu'ont surgi de nouvelles problématiques et de nouvelles approches. Souvent des domaines particuliers d'intervention (éducation, santé, sécurité, accessibilité urbaine, etc.) dont la caractéristique principale est d'appeler la coopération et la coproduction entre les acteurs de terrain ont été des facilitateurs et des vecteurs de telles mises en synergie. Une réflexion est certainement à conduire sur cette «alchimie» particulière des diverses formes de coopération au cœur des transformations urbaines récentes et des mutations dans les «manières de faire avec» la ville. ¹¹

3 - Propositions pour une prospective des territoires urbains

- 3.01 Les enseignements de travaux de recherche comparative sur les processus de fragmentation sociale et spatiale en Europe et en Amérique du Nord, suggèrent de nous «limiter» dans cet article à une réflexion ciblée uniquement sur les unités urbaines de base, ce qu'on appelle traditionnellement en France, les quartiers et ce que nous assimilons dans nos recherches aux communautés locales (community) telles que le monde anglophone en fait usage. La réflexion de prospective urbaine proposée ici pourrait consister dans un premier temps à identifier les éléments constitutifs de ces territoires, à explorer leurs transformations possibles dans la perspective de dégager ces fameuses caractéristiques émergentes à l'échelle de la ville et de la région urbaine. Pour identifier ces constituants élémentaires de **ces territoires-communautés** reportons-nous à la définition d'une communauté donnée par Jean-François Médard dans son travail majeur sur les communautés et le développement communautaire aux Etats-Unis *"la communauté est à la fois un endroit, des gens vivant en cet endroit, l'interaction entre ces gens, les sentiments qui naissent de cette interaction, la vie commune qu'ils partagent et les institutions qui règlent cette vie"*. ¹²
- 3.02 Un territoire urbain est constitué à la fois :
- De **lieux** géographiques («place» en anglais). Chaque lieu est un «produit» et un «construit» social qui a des caractéristiques particulières (échelle, patrimoine, type de bâti et d'ordonnancement urbain, environnement, etc.). Ce lieu est un «être-là» donné, non substituable à un autre et qui peut être transformé, amélioré et bonifié mais aussi dégradé et détruit. Cet espace se caractérise plus ou moins par ce que l'on appelle l'esprit du lieu (genius loci). On retrouve dans ce constituant la dimension environnementale identifiée comme étant un des piliers du développement soutenable.
 - Ce territoire est constitué par des **gens** («people») qui vivent et/ou travaillent en ces lieux et qu'ils façonnent par leurs relations individuelles et collectives pour construire un capital humain, un capital social et un capital culturel. Dans ces relations, les rapports homme-femme doivent tout particulièrement être pris en considération car ils sont au cœur du

11 - JACQUIER CI, BIENVENUE S, SCHLAPPA H (2007), *La régénération urbaine des territoires défavorisés en Europe*, URBACT – REGENERERA, 130 p. Version anglaise : *Urban Regeneration of Deprived Areas across Europe*.

12 - MEDARD J-F (1969), *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*.- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin.

système de reproduction de ces territoires. C'est ce que l'on appelle l'être et le vivre ensemble. On retrouve là le second pilier du développement soutenable, à savoir le social.

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

Territoires et communautés locales

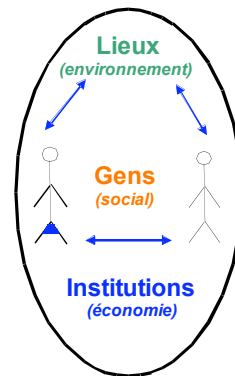
Composantes

Des lieux
(environnement)

Des gens
(social)

Des institutions
(publiques et privées,
économiques et sociales)

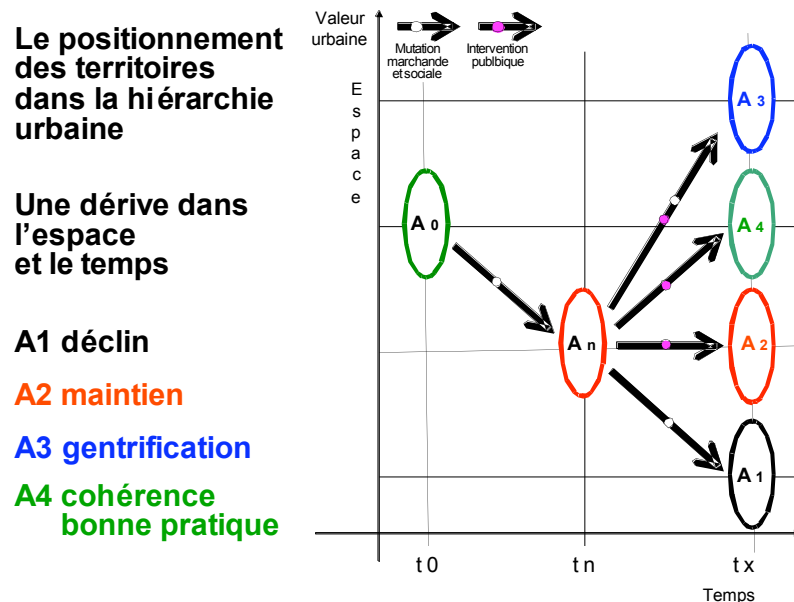
Des composantes
en **équilibre dynamique instable**



- 3.03 Dans leur interaction, ces trois composantes génèrent des cultures locales considérées souvent comme une quatrième dimension d'un territoire. Un territoire urbain est donc une sorte d'écosystème en «**équilibre instable**» ou en «**déséquilibre dynamique**», plus ou moins bien régulé dans sa niche écologique. Ainsi, on retrouve dans ces constituants de base du territoire, les trois dimensions fondamentales du développement soutenable, trois dimensions structurées par des logiques qu'il n'est pas aisé de rendre compatibles entre elles et dont la mise en cohérence, dépassant une simple régulation par le marché, apparaît comme étant éminemment politique. Cette mise en cohérence relève de l'art de gouverner qui interroge l'effectivité des normes démocratiques (Sen, Banque mondiale).
- 3.04 A un moment donné, il peut y avoir une «**cohérence optimale**» entre ces constituants élémentaires du territoire, mais cette cohérence optimale, résultante de **coopérations conflictuelles**, au sein et entre ces constituants, n'est en rien une nécessité débouchant sur un équilibre statique. C'est une situation contingente en dynamique et donc provisoire. Elle peut donc entrer dans des zones de turbulence et se rompre. L'enjeu majeur est de réguler des rapports entre des gens et des lieux où ils vivent et travaillent et d'imaginer les institutions les plus adéquates pour ce faire. Dans le cas général, les transformations des différents constituants élémentaires du territoire conduisent à la **rupture des cohérences** construites antérieurement, chacune des composantes s'inscrivant sur des trajectoires particulières et de manière relativement indépendante les unes par rapport aux autres. Ces ruptures souvent qualifiées de «crise» sont des **déséquilibres dynamiques** qui pourraient être assimilés à des «bifurcations» (Prigogine) ou encore à des «catastrophes» (Thom). S'ouvre alors une période plus ou moins longue de désajustements entre ces composantes, des désajustements qui sont propices à des diagnostics empreints de jugements de valeur. Par exemple, on est souvent confronté à des diagnostics partiels qui relèvent d'une instruction uniquement à charge et qui font souvent référence à une norme mythique de ce que doit être la qualité urbaine (ainsi la

référence est fréquente au « charmes discret » des quartiers anciens ou aux communautés stables du passé).

- 3.05 **Les lieux** peuvent faire ainsi l'objet de processus d'obsolescence par rapport à d'autres espaces de la ville mieux équipés (confort des logements, architecture et agencement urbain), mieux achalandés (localisation, dessertes services) et mieux valorisés symboliquement dans la hiérarchie des formes urbaines. Ces lieux peuvent être désertés par une partie **des gens** qui y vivaient, remplacés par des populations aux ressources, aux habitudes de vie et aux cultures différentes, des populations qui ont besoin de s'adapter à ce cadre de vie et d'adapter ces lieux délaissés. Souvent ces nouveaux modes de vie ne sont pas en congruence avec les anciens lieux et les anciennes institutions, ils sont alors stigmatisés. Enfin, les **institutions** existantes n'ont plus la même maîtrise sur les lieux et ne sont plus investies de la même manière par les gens. D'autres organisations doivent leur être substituées. Cette transformation suppose du temps. Parfois les institutions existantes freinent ces nouvelles pratiques sociales et leur opposent des codes et des routines que celles-ci doivent contourner. Elles génèrent des résistances qui peuvent pénaliser l'émergence de nouvelles mises en cohérence des lieux et des gens (manifestations régressives).
- 3.07 Les logiques que l'on vient d'identifier sommairement provoquent un reclassement des différents territoires les uns par rapport aux autres, au sein des régions urbaines. D'une période à l'autre de nouveaux territoires urbanisés surgissent à l'initiative d'acteurs publics et privés. Ils participent à ce repositionnement mutuel. Représenter la distribution de cette constellation de territoires n'est pas chose aisée tant sont nombreuses les situations possibles et discutables les représentations que l'on peut brosser de la hiérarchie de ces territoires (quels indicateurs retenir pour cela ?). En effet, cette hiérarchie est subjective, manifestant plutôt des positionnements symboliques et parfois des partis pris idéologiques. A l'heure de la fragmentation sociale et spatiale accrue des villes, la logique dominante semble être d'occuper les espaces valorisés de la ville, quel qu'en soit le coût, en contribuant le moins possible aux solidarités métropolitaines nécessaires et au besoin en dévalorisant le territoire des autres (gestion de l'image et des représentations dans l'opinion). Compte tenu de cette complexité, nous n'évoquerons donc ici qu'un repositionnement simplifié des territoires au fil du temps au sein de la hiérarchie urbaine. Examinons, schéma ci-dessous, l'évolution du positionnement d'un territoire A au sein d'une structure urbaine.



- 3.08 Les politiques conduites sur ces territoires urbains ne peuvent se limiter à une intervention sur les lieux, à savoir la régénération urbaine physique au sens strict (au sens où on l'entend généralement). Elles doivent agir sur la globalité du territoire, sur les trois composantes

identifiées plus haut : lieux, gens, institutions. Considérons un territoire (A0) au temps t0, moment où ce territoire peut être considéré comme un espace d'**élection de domicile** dans la hiérarchie des valeurs urbaines. Ce territoire peut connaître bien des vicissitudes à la suite des dérives de ses constituants élémentaires pour se trouver dans une position moins enviable sur l'échelle des valeurs urbaines (A n) au temps tn. A partir de cette situation au temps **t n**, plusieurs possibilités d'évolution peuvent se présenter pour ce territoire An au temps **t x**, possibilités qui relèvent de la contingence et non pas de la nécessité.

- **La possibilité A 1 : déclin**

L'évolution de **A n** se poursuit vers la possibilité **A 1** en prolongation de la tendance passée, sans intervention publique ou avec une intervention publique minimum. Le territoire considéré **poursuit sa dérive** au sein de la structure urbaine. Ce territoire tend à concentrer l'ensemble des difficultés sociales et à devenir, **un espace d'assignation à résidence**. Parce qu'il joue ce rôle de lieu d'accueil de ceux dont on ne veut pas ailleurs dans la ville, ce territoire devient une sorte de «réserve» pour de futures stratégies d'intervention. Il est mûr pour une stratégie de «gentrification» de type **A 3** pour peu que le **potentiel patrimonial** du lieu s'y prête. Telle a été la dérive de nombreux quartiers anciens dans les centres villes partout en Europe. Telle a été la dérive de nombre de grands ensembles au moment de la crise de la modernité urbaine et architecturale liée au début du processus de périurbanisation et au mouvement de reconquête des quartiers anciens.

- **La possibilité A 2 : maintien**

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

- **La possibilité A 3 : gentrification**

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

- **La possibilité A 4 : cohérence et bonne pratique**

Ce dernier cas de figure est considéré comme un **processus de régénération urbaine de qualité**. La régénération urbaine se réalise alors «**par**», «**pour**» et «**avec**» les résidents. C'est ce qu'on appelle une «**bonne pratique**». Ce résultat est bien évidemment le moins facile à obtenir. Il correspond à la construction d'une **nouvelle mise en cohérence entre lieux, gens et institutions** telle que nous l'évoquions précédemment. Cette bonne pratique suppose d'établir une astucieuse mise en correspondance entre **territoires** (lieux-gens-institutions) et **projets**, une dialectique qui nécessite une bonne **atmosphère** ou un bon climat local (capital

social). ¹³ Il s'agit d'une articulation optimale **territoire-projet-atmosphère** qui ne peut résulter que de la **coopération** entre des compétences professionnelles de grande qualité. Cette bonne pratique relève d'un «**faire avec**» la ville, avec ses lieux, ses gens et ses institutions dont nous explorerons quelques composantes dans le chapitre suivant.

4 - Propositions pour une prospective des politiques urbaines.

- 4.01 La mise en cohérence des constituants élémentaires des territoires et des communautés (lieux, gens, institutions) et de leurs transformations ne va pas de soi. Cette mise en cohérence est trop souvent présentée comme un mouvement spontané d'ajustement réciproque de ces composantes sur les marchés urbains (option public choices). Si elle obéit souvent à cela, on sait aussi qu'une telle combinatoire et un tel ajustement nécessitent pour s'établir de manière maîtrisée l'intervention d'un pouvoir politique surplombant (option réformiste qui a été dominante dans les trente glorieuses de l'après-guerre). On sait toutefois que ces interventions publiques ne sont pas une garantie de reclassement du territoire par rapport aux autres dans la ville. En fonction des objectifs poursuivis, objectifs plus ou moins explicites, ces interventions peuvent prendre différentes formes et aboutir à des recompositions variées des constituants d'un territoire. ¹⁴
- 4.02 La régulation publique de cette recomposition des territoires urbains suppose de mobiliser les niveaux politico-institutionnels appropriés. Depuis les années quatre-vingt, le niveau local s'impose désormais pour penser et agir globalement car de plus en plus, en matière de politiques urbaines car il s'agit de «**faire avec**» ce qui existe déjà (Michel de Certeau 1980) afin de coproduire de nouvelles combinaisons territoriales avec la diversité des agents présents. Ainsi, dans l'Union européenne, l'**approche subsidiaire** s'est progressivement imposée faisant primer un management et une régulation au plus près des enjeux locaux, les niveaux de gouvernement plus éloignés n'étant sollicités qu'en cas d'inefficience des instances de proximité. Cette approche subsidiaire rejoint la logique des gouvernements centraux visant à transférer nombre de compétences vers les pouvoirs locaux (décentralisation, dévolution, autonomisation). Progressivement, les gouvernements centraux ont eu plutôt tendance à renvoyer vers les villes et les régions urbaines, la régulation des trois piliers du développement soutenable (Jacquier 2005b). Désormais, c'est dans cette ville-là que peuvent s'imaginer et s'organiser concrètement les différents modes de coopérations nécessaires, anciens et récents, entre les acteurs socio-économiques et institutionnels : **coopérations territoriales** entre acteurs publics et privés, **coopérations verticales** entre niveaux institutionnels, **coopérations horizontales** ou transversales entre champs de compétences et services différents. Ces coopérations, nécessaires, souvent conflictuelles, aux frontières des domaines d'action traditionnels (métissages, hybridations), mais de mise en œuvre particulièrement délicate (cas de la coopération horizontale où s'affrontent des cultures, des déontologies et souvent des corporatismes), sont des facteurs et des vecteurs essentiels de l'innovation au sein des sociétés et des économies contemporaines. C'est sans aucun doute en ces domaines que les approches prospectives doivent donner leur pleine mesure.
- 4.03 Ce rôle majeur des villes et des régions urbaines, la Commission européenne l'avait d'ailleurs déjà fort bien identifié en 1997 et le rapport du Forum de Vienne de 1998 l'avait repris à son compte (Union européenne 1997, 1999b). Ces rapports, outre le fait qu'ils reprenaient le triptyque du rapport Brundtland, insistaient particulièrement sur un quatrième volet, longtemps passé sous silence, à savoir «la gouvernance urbaine», en prônant l'élaboration et la mise en œuvre de politiques intégrées de développement urbain soutenable (repris par la communication de la Commission de juillet 2006). Ces politiques intégrées de développement urbain soutenable sont rendues nécessaires par le passage de l'urbanisation extensive que tous les pays industrialisés ont connu à partir du milieu du 20^{ème} siècle à la recomposition des

¹³ - MARSHALL Alfred, (1890), *Principles of Economics*, Macmillan, London

¹⁴ - JACQUIER C (2006), *Can Distressed Urban Areas Become Growth Poles?* - in *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Territorial Reviews. pp. 381-392.

territoires déjà urbanisés : passage du «faire» la ville (à l'époque du *boom* de l'urbanisation) au «faire avec» la ville (avec les lieux, les gens, les institutions). Le «faire la ville» se caractérisait par un processus linéaire de production de l'urbain, un processus mis en œuvre par une autorité souvent unique, en «sites vierges» selon des projets d'aménagement ayant tendance à nier la complexité des territoires. Au contraire, le «faire avec la ville» signifie de tenir compte des espaces anciennement urbanisés. Ce «faire avec» suppose des processus de recomposition et de recombinaison des constituants élémentaires des territoires promouvant l'intervention simultanée de divers acteurs en **coproduction** autour d'un même projet étroitement articulé aux lieux, aux gens qui y habitent ou y travaillent et aux institutions qui les régulent.

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

Coopérations-Coproductions De la procédure au processus

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

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| 5 - Projet | 6 - Atmosphère |
| 7 - Territoire | |



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

- 4.04 Ces approches intégrées de développement urbain soutenable sont de l'ordre du **processus** qui obéit à une logique **ascendante** (bottom-up) inverse de celle qui est généralement présentée dans les manuels de **procédures**. La logique de la procédure épouse dans les faits

une logique **descendante** (top-down) où l'énoncé de l'ambition à atteindre («Projet intégré de développement urbain soutenable») ainsi que les conditions «contractuelles» et «partenariales» sont considérés comme des préalables de l'action. Ainsi, l'ordre de la procédure se déroule dans le schéma ci-dessus, **du haut vers le bas** (1-2-3-4-5-6-7) alors que l'ordre du processus épouse une logique **du bas vers le haut** (7-6-5-4-3-2-1) (schéma ci-dessus). En fait, dans la réalité, tout bon praticien doit savoir jouer habilement de la logique «processuelle» et de la logique «procédurale».

- 4.05 Notons enfin que ce que l'on appelle **bonne pratique** (best practice en anglais) est au centre du processus, à savoir à l'articulation entre «territoire / atmosphère / projet / savoir-faire». L'innovation et la bonne pratique est la résultante de cet **arrangement singulier** de ces composantes-là. C'est lui qu'il faut tout particulièrement observer et accompagner les facteurs qui le rendent possibles, notamment les savoirs et savoir-faire. Car qu'en est-il de la fameuse **transférabilité**, tant recherchée, de cette bonne pratique ? Mis à part les savoirs et les savoir-faire, aucune de ces composantes n'est vraiment transférable : ni le territoire, ni l'atmosphère, l'idée de projet, un peu, mais alors on est déjà dans les pratiques innovantes du savoir-faire. Les savoirs et les savoir-faire doivent donc faire l'objet de toutes les attentions d'où, en Europe et avec le reste du monde (notamment l'Afrique), l'importance des programmes d'échanges de savoirs et de savoir-faire, des programmes de formation et des programmes de recherche.
- 4.06 Deux mots pour conclure en évoquant une question maltraitée en France, **l'évaluation**. Celle-ci a à voir avec la prospective (évaluation ex-ante). L'évaluation est un art difficile notamment en ce qui concerne les approches à prétention globale comme ambitionnent de l'être les politiques de développement soutenable des territoires. La plupart du temps les évaluations réalisées sont tout au plus des bilans qui portent sur les moyens effectivement utilisés en regard de ce qu'il était projeté de mobiliser. Rarement, ces évaluations portent sur les résultats obtenus en regard de ce qui était annoncé et encore plus rarement sur les effets et les impacts de ces projets sur les communautés locales et sur les institutions. Bref, les évaluations confrontent surtout des représentations de la réalité plus que la réalité elle-même. Quelle est en effet la qualité des diagnostics qui conduisent à l'inscription de ces territoires sur l'agenda politique des autorités publiques ? Parmi les difficultés majeures rencontrées par les évaluations, il y a aussi la question de **l'imputabilité**. Lorsqu'on est en présence de politiques aussi complexes, et en l'absence de chaînes de causalités évidentes, à quoi est-il possible d'imputer les résultats et les impacts constatés ? Enfin, l'interprétation des résultats est toujours largement sujette à caution en fonction de l'échelle temporelle et spatiale d'imputation. En l'absence de territoires témoins, qui peut dire ainsi ce qu'il serait advenu si rien n'avait été fait ? Qui peut évaluer l'impact de certains programmes mis en œuvre aujourd'hui (par exemple en matière éducation primaire) lorsqu'il faudra attendre quasiment une quinzaine d'années pour en mesurer les effets ? En ce qui concerne la **transférabilité**, il est nécessaire aussi de faire un bon usage de la «success story». La bonne pratique n'est pas une garantie de reproductibilité, mais elle est importante dans sa fonction stimulante. Elle l'est d'autant plus quand on la sort de son contexte pour essayer de la faire fonctionner dans un tout autre contexte (décontextualisation, recontextualisation). Tout cela ressemble à un travail de transcription musicale. La «success story» agit-là, comme une catastrophe au sens mathématique du terme, comme un révélateur des résistances, des rigidités, des goulots d'étranglement, des inadaptations, mais aussi, et c'est essentiel, des potentialités inemployées d'un territoire.

5 - Conclusions

- 5.01 Les approches intégrées de développement urbain durable s'inscrivent dans une vision constructive du devenir des villes. Elles participent bien de ce qu'on appelle l'art de faire ou d'élaborer «l'incertaine certitude» qui est au cœur de la démarche prospective. Elles s'appuient sur différentes formes de **coopérations (coopération territoriale, coopération verticale, coopération horizontale)**, coopérations qui sont au cœur des partenariats et de la gouvernance, des coopérations qui n'ont rien de pacifique à tel point que nous les avons qualifiées en référence aux «luttres-coopérations» de François Perroux de **«coopérations conflictuelles»**. Les deux premières formules ont vu le jour il y a assez longtemps. La

coopération territoriale remonte quasiment à la fin du 19^{ème} siècle au moment des premières vagues d'urbanisation qui nécessitaient une coopération entre les communes pour réaliser de grands réseaux (eau, assainissement, électricité, transports en commun, réalisation d'équipements éducatifs, sportifs, culturels, etc.). La coopération verticale (multiniveau) remonte au milieu du 20^{ème} siècle lorsqu'il s'agissait de mettre en œuvre tout à la fois **la subsidiarité** (transfert de compétences vers le haut) et **la décentralisation** (transfert de compétences vers le bas) afin de mieux couvrir les territoires par les politiques publiques. La grande caractéristique de l'une et l'autre de ces coopérations tient dans le fait qu'elles ont donné plus de pouvoir et de reconnaissance aux professionnels tout en limitant l'autonomie de chacune des autorités locales.

- 5.02 Il n'en est pas de même avec **la coopération horizontale** (transversale). Celle-ci, souhaitée généralement par les élus (plus grande efficacité de l'action) oblige les divers départements sectoriels (logement, social, santé, transport, culture, etc.) à coopérer et à intégrer progressivement leurs principes d'action et leurs méthodes. Ce faisant, cette coopération horizontale qui promeut un métissage des cultures professionnelles et l'abandon de certaines prérogatives, doit faire face rapidement à des réactions corporatistes et bureaucratiques qui freinent la mise en œuvre des politiques intégrées et les réformes organisationnelles et institutionnelles nécessaires qui devraient les accompagner. En quelque sorte, les projets et programmes intégrés de régénération urbaine ont pour mission de contourner ces obstacles et de susciter des réformes impossibles. On a souvent parlé à leur propos de «cheval de Troie» des réformes et ce que j'appelle la «**conspiration réformiste**». Là encore les analyses des savoirs et des savoir-faire n'en sont encore qu'à l'état d'ébauches et il faudrait consacrer des recherches à de telles investigations et capitalisations.
- 5.03 Ces dynamiques de coopération conflictuelle sont porteuses des processus innovateurs essentiels qui permettront de construire la prospective des territoires et notamment des territoires des régions urbaines. En leur sein, elles sont aussi constructrices de **ces acteurs collectifs** capables de rendre possible l'appropriation des grands objectifs de développement des espaces continentaux et tout particulièrement en Europe, des fameux objectifs de Lisbonne et de Göteborg. Il y a là des raisons suffisantes pour que les Etats membres et la Commission se soucient un peu plus d'orienter les ressources européennes vers les villes et les régions urbaines, vers ces acteurs collectifs de l'innovation technologique et économique mais aussi vers ces acteurs collectifs de l'intégration et de la cohésion sociale et environnementale, culturelle et politique, sur des territoires où se dessinent les profondes fractures des sociétés européennes. Bel enjeu pour les démarches de prospective urbaine européenne..

6 - Bibliographie

- ARENDT H (1983), *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy.
- BACHELARD G (1938), *La formation de l'esprit scientifique*, Librairie philosophique Vrin
- BAREL Y (1971) *Prospective et analyse de systèmes*. Paris : La Documentation Française, 1971, (coll. « Travaux et Recherches de Prospective, n°14), 174 p.
- BERGER G (1960), *L'attitude prospective*, Prospective n°1, 1-10
- BRAUDEL F (1967), *Civilisation matérielle, Economie et Capitalisme XVe-XVIIe Siècle. Le Temps du Monde.*- Armand Colin.
- BROWN L (2001), *Eco-Economy Building an Economy for the Earth*, W. W. Norton, New York.
- CAZES Bernard (1986), *Histoire des futurs, Les figures de l'avenir de saint Augustin au XXIème siècle*, Seghers
- CEPII (1998), *Compétitivité des nations*. Economica, Paris.
- CERTEAU M. de, (1980) *L'invention du quotidien. Arts de faire*, 10/18 UGE, Paris.
- COMMISSION EUROPEENNE (2004) *Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération*. Février, Luxembourg, 186 p.
- COMMISSION EUROPEENNE (2006), *La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions*. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 13 juillet 2006, 15 p.
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT (1987). *Notre avenir à tous*. Rapport

- Brundtland Oxford University Press.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2006), *Cohesion Policy and Cities : the Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions.-* Communication from the Commission to the Council and Parliament, juillet.
- COMMUNAUTES EUROPEENNES (2004) *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.* Rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, novembre, Luxembourg 61 p.
- COURNOT A. A. (1872). *Considérations sur la marche des idées et des événements dans les temps modernes.* Hachette.
- DAVEZIES L (2004) «*Temps de la production et temps de la consommation, les nouveaux aménageurs de territoires*» Futuribles, mars
- DEBONNEUIL M, FONTAGNE L (2003), *Compétitivité.* Conseil d'Analyse Economique, n° 40, Documentation Française.
- DOLLINGER P (1964), *La Hanse, XIIe-XVIIe siècles*, Ed. Aubier, 1964
- EUROSTAT (2003) *Revenu des ménages et produit intérieur brut dans les régions d'Europe.* Statistiques en bref., Luxembourg.
- FITOUSSI J-P (2003), *Commentaires*, in rapport CAE n° 40 «*Compétitivité* », pp 89-92.
- FLECK L (2005), *Genèse et développement d'un fait scientifique*, Les belles lettres. (titre original : Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache 1935)
- FONTANILLE J (2006), *Supplément d'âme*, VRS La Vie de la Recherche Scientifique, Avril-mai-juin pp. 15-17.
- GADREY J, JANY-CATRICE F (2005) *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris
- GODET M (1991), *De l'anticipation à l'action, Manuel de prospective et de stratégie*, Dunod
- GREFFE X (1984), *Territoires en France*, Economica, Paris.
- GREMION P (1967) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris.
- GREMION P (1987), *L'échec des élites modernisatrices*, *Esprit*, Novembre, n° 11, pp. 3-8.
- HATEM F, CAZES B, ROUBELAT F (1993), *La prospective : pratiques et méthodes.* Economica
- HOBBS T (1921), *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Paris, M. Giard (1651).
- HOLLAND J (1997), *Emergence. From Chaos to Order*, Addison-Wesley.
- JACKSON T, STYMNE S (1996), *Sustainable Economic Welfare in Sweden. A Pilot Index 1950-1992*, Stockholm Environment Institute.
- JACQUEMIN A., PENCH L. R (1997), *Europe Competing in the Global Economy: Reports of the Competitiveness Advisory Group*, American International Distribution Corporation, Williston. Version française : *Pour une compétitivité européenne : Rapports du Groupe Consultatif sur la Compétitivité*, Bruxelles, De Boeck.
- JACQUIER C (2005a) «*Le rôle mésestimé des villes et des régions urbaines*» in *Pouvoirs Locaux*, n° 65, pp. 115-118
- JACQUIER C (2005b) "On relationship between integrated policies for sustainable urban development and urban governance" in Beaumont J., Musterd S *Governance, Decentralization and the Rise of Local Participatory Democracy?.*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie Vol. 96, No. 4, the Royal Dutch Geographical Society KNAG, Blackwell Publishing, Oxford (à paraître)
- JACQUIER C (2005c) *Les villes européennes face aux enjeux du développement soutenable.* Colloque sur le développement durable Lausanne, septembre.
- JACQUIER C (2006), *Can Distressed Urban Areas Become Growth Poles?.-* in *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Territorial Reviews. pp. 381-392.
- JACQUIER C, MANSANTI D (2005) *A propos du développement social local*, Rapport de recherche CNAF 89 p.
- JACQUIER CI, BIENVENUE S, SCHLAPPA H (2007), *La régénération urbaine des territoires défavorisés en Europe*, URBACT – REGENERA, 130 p. Version anglaise : *Urban Regeneration of Deprived Areas across Europe.*
- JOHNSON S (2001), *Emergence.*, Scribner
- JOUVENEL B de (1964), *L'art de la conjecture*, 369 p., Editions du Rocher (Monaco)
- JOUVENEL H de (1996) *La démarche prospective.* Futuribles, septembre.

- KRUGMAN P (1991), *Increasing Returns and Economic Geography*, Journal of Political Economy, n° 99(3), pp. 483-499.
- KUHN T. S (1972), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.
- LEMIEUX V (1982) *Réseaux et appareils : logique des systèmes et langage des graphes*, Edisem, Québec.
- MACHIAVEL N (1952), *Sur la première décade de Tite-Live. Troisième livre*, (Œuvres complètes, La Pléiade, NRF (1526)
- MARSHALL A, (1890), *Principles of Economics*, Macmillan, London
- MEDARD J-F (1969), *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*.- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin.
- NATIONS UNIES (2003) *Manuel de comptabilité économique et environnementale intégrée*
- OCDE (1996), *La compétitivité industrielle*. Rapport, Paris.
- OCDE (2002) *La gouvernance pour le développement durable. Etude de cinq pays de l'OCDE*, Paris, 284 p.
- OECD (2001), *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. Paris, 284 p.
- PERROUX F (1964), *L'économie du XXème siècle*, PUF.
- PERROUX F (1990) *Dictionnaire économique et social*, Hatier, Paris.
- PETIT-DUTAILLIS C (1970).- *Les communes françaises*.- Albin Michel.
- PIGANIOL P, RUSSO F (1996), *Prospective et futurologie* Encyclopaedia Universalis France
- PRIGOGINE I KONDEPUDI D (1999) *Thermodynamique. Des moteurs thermiques aux structures dissipatives*. Odile Jacob.
- SEN A (1999), *Democracy as a Universal Value - Journal of Democracy* 10:3 National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.
- SEN A (2002), *Johannesburg, pour quoi faire ?* Le Monde, 23 août 2002.
- SIMMEL G (1981), *Sociologie et épistémologie*, Paris: PUF.
- SOMBART W. (1916), *Der Moderne Kapitalismus*, Duker Humbolt, Munchen.
- THOM René (1983), *Paraboles et catastrophes*, Champ Flammarion.
- TÖNNIES F (1944), *Communauté et société. Catégories fondamentales de la sociologie pure*, Paris, PUF (1887)
- UNION EUROPEENNE (1997), *La question urbaine, orientations pour un débat*.
- UNION EUROPEENNE (1999), *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*. Communication de la Commission.
- UNION EUROPEENNE (1999a) *Schéma de développement de l'espace communautaire*, Postdam, 94 p.
- UNION EUROPEENNE (2001). *Rapport 2001 sur la compétitivité européenne*.
- US REPORT (1985) *President's Commission on Industrial Competitiveness*, Washington
- US REPORT (1992) *Competitiveness Policy Council*., Washington
- WAKERNAGEL M, REES W (1995), *Our Ecological Footprint : Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers, The New Catalyst Bioregional Series, Gabriola Island BC
- WORLD BANK (2005) *Governance Matters IV : Governance indicators for 1996-2004*. Rapport Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, Washington, 61 p.
- WORMS J-P (1987), *La démocratisation et la territorialisation de la fonction entrepreneuriale*, Entretien, revue Correspondance Municipale, n° 276, mars.
- ZWIRN H P (2006) *Les systèmes complexes*. Mathématiques et biologie, Odile Jacob.