

L3 Géographie

POLITIQUES URBAINES

Plan indicatif de l'ensemble du cours

- I. Les politiques urbaines : concepts généraux, 12 septembre
- II. Les politiques d'aménagement urbain, 19 et 26 septembre, 3 octobre
- III. Intercommunalité et recomposition territoriale, 10 octobre et 7 novembre
- IV. La gestion urbaine : jeux d'acteurs, gouvernances et participations, 14 et 21 novembre
- V. Théorie et pratiques de l'aménagement du territoire, 28 et 5 décembre

Plan indicatif du cours sur les politiques urbaines

Partie A. Généalogie des politiques urbaines

- Introduction et concepts généraux
- I. Les transformations de la ville du XIX^e au début XX^e
- II. Reconstruction et modernisation de la période d'après-guerre

Partie B. L'urbanisme contemporain

INTRODUCTION

Concepts généraux

1. Qu'appelle t-on « Politiques urbaines », aujourd'hui ?

En quoi se distinguent-elles des politiques d'aménagement et d'urbanisme

Historiquement la notion a surtout mobilisé **les travaux des sociologues et des géographes marxistes de la décennie 1970**. De ce fait la notion était chargée idéologiquement et « (...) *reste attachée à la dénonciation de l'intervention de la classe dirigeante sur les conditions de la production urbaine – les modalités de l'urbanisation, l'approche des équipements collectifs, l'économie de la rente foncière – dans une logique de défense du système capitalistique* (Touraine, 1974) » (p. 10)

« Pour les auteurs marxistes, les politiques urbaines ont visé d'une part à voler au secours de grandes firmes aux prises avec les conséquences de la loi de baisse tendancielle du taux moyen de profit, et d'autre part à réguler les conflits liés aux rapports de production »

Les auteurs marxistes ont également mis en évidence dans leurs travaux l'importance du pouvoir local, rarement pris en compte.

Définition de la politique urbaine

« Par PU, nous désignerons d'une part **les politiques publiques** qui sont mises en œuvre à l'échelle d'une ville et d'autre part **l'activité politique** qui se déroule dans la ville : les élections, les mobilisations sociales, les conflits qui peuvent éclater au sujet d'un projet ou d'un dispositif d'action publique. » (Approche anglo-saxonne des PU qui prend en compte les *urban policies* et *urban politics*)

1^{ère} composante de la déf. (les PU en tant que urban policies) renvoie à 2 types de PU, en fonction du rôle que joue l'urbain dans leur fabrique.

- **1^{er} niveau de politiques publiques définies par le niveau européen, central ou régional et mis en œuvre à l'échelle des villes et des agglomérations.** Dans ce cas, **l'urbain n'est qu'un espace de projection** d'une politique publique sectorielle. Ce qui n'exclue pas des adaptations locales de la norme nationale obtenues après des négociations localisées entre élus et représentants des niveaux de gouvernement (p. 11)

« Ce processus ascendant conduit à une différenciation des PU et à une redéfinition du rôle politique du centre. Ce dernier définit par la loi des cadres d'action, produit des valeurs et des référentiels mais laisse au niveau local la définition du contenu des politiques publiques »

Par exemple la politique de la ville : opérations de renouvellement urbain ; la mixité sociale de la loi SRU ; les agendas 21

- **2^{ème} niveau la ville devient le lieu de déf. Et de mise en œuvre de la PU :** « l'urbain est une matrice pol. Où se définissent, se construisent les problèmes publics et où sont imaginés des solutions et des instruments pour apporter des réponses aux problèmes publics mis à l'agenda »

Par exemple. Les projets urbains initiés localement (ZAC Porte de la Loire à Tours) ; PLU ; le tramway

Les villes se sont saisies plus aisément des politiques d'aménagement que celles qui concernent le social.

Les politiques d'aménagement urbain (souvent confondues avec les PU) ne constituent qu'un volet des PU qui recouvrent le développement économique urbain, les politiques sociales urbaines, les politiques urbaines de logement, PU de mobilité, politique d'environnement urbain, les politiques urbaines de la culture, les politiques des relations internationales des villes.

2. Politiques d'aménagement urbain

- reprendre la définition de Lojkin sur la politique urbaine et ses 3 dimensions (planificatrice, opérationnelle et urbanistique), en faisant le lien avec « l'épreuve de l'espace » d'H. Lefebvre.
- Les politiques U. d'aménagement traduisent un consensus entre acteurs portant des intérêts et des volontés différentes. Le projet tel qu'il est imaginé et défini au départ évoluera dans sa mise en œuvre et son appropriation par la population et ses usages.

L'analyse des conditions de production de l'espace requiert la compréhension de la **politique d'aménagement urbain** et des **logiques sociales qui la sous-tendent.**

Toute proportion gardée par ailleurs, nous ferons l'analogie avec les trois dimensions¹ définies par Jean Lojkine dans son analyse de la politique urbaine de l'Etat dans les années 1970. L'analyse de cet auteur, restituée dans le contexte de la décentralisation et de l'émergence des pouvoirs locaux, et revisitée à partir du concept de gouvernance, rend compte des hiatus au sein du processus d'élaboration et de réalisation du projet urbain, et de sa confrontation à l'organisation sociale.

a. La dimension planificatrice de Jean Lojkine, qui intègre la notion, plus actuelle, **du projet urbain**². Selon les praticiens, le projet urbain se démarque de l'urbanisme fonctionnaliste et de la rigidité de la planification antérieure en s'inscrivant dans une vision prospective et une démarche processuelle et pragmatique.

Il constitue, dans notre cas, **l'objet par excellence de la démarche participative** et, ainsi, l'élément autour duquel se construit **le consensus entre les différents acteurs**.

b. **La dimension opérationnelle** concerne l'ensemble des pratiques réelles par lesquelles les acteurs institutionnels et leurs agents interviennent **financièrement et juridiquement** dans l'organisation de l'espace urbain.

Exemple mobilisation foncière et financière (ZAC)

Les décalages, qui surviennent entre le projet urbain et sa mise en œuvre opérationnelle, restituent la fragilité du consensus et les logiques contradictoires des acteurs. Certains partenaires peuvent alors se saisir de l'opportunité de cette étape pour subordonner leur participation financière à la mise en œuvre d'une organisation de l'espace décalée par rapport au projet urbain qui, dès lors, s'avère être un consensus fragile.

c. Enfin, **la dimension urbanistique ou les effets socio-spatiaux des transformations engagées**, entendus comme l'articulation entre les pratiques spatiales des professionnels et l'espace social, parachève la définition de la politique urbaine. L'analyse de cette dernière dimension de la politique urbaine nous intéresse particulièrement parce qu'elle met en évidence la confrontation des citoyens à la nouvelle organisation urbaine ; là où se joue précisément la réception sociale de l'urbanisme.

Exemple : les déplacements de populations ; la gentrification ; les ségrégations

Les distorsions fréquentes entre les trois dimensions de la politique urbaine ont sans doute pesé sur l'ampleur qu'a prise la recherche sur les pratiques urbaines. Cependant, si l'analyse des pratiques urbaines des groupes sociaux apparaît de plus en plus nécessaire à la compréhension des faits urbains pour les sciences sociales, elle n'en demeure pas moins un **champ aveugle** (H. Lefebvre, 1970, p. 68) pour les **initiateurs de la politique urbaine. Selon Henri Lefebvre (1970, p. 68), c'est pour cette raison qu'ils n'ont pas toujours réellement conscience de ce qu'ils contribuent à mettre en œuvre**, et qu'ils substituent à la praxis leurs représentations de l'espace, de la vie sociale, des groupes et de leurs rapports. Plus de

¹ Jean Lojkine décline la politique urbaine selon d'abord sa dimension planificatrice, ensuite sa dimension opérationnelle qu'il faut entendre comme l'ensemble des pratiques réelles par lesquelles l'Etat central et les appareils étatiques locaux interviennent financièrement et juridiquement dans l'organisation de l'espace urbain, et enfin sa dimension proprement urbanistique qui condense, matérialise et mesure par la même les effets sociaux dans l'espace du couple planification urbaine/opération d'urbanisme. LOJKINE (Jean), 1977, *Le Marxisme, l'Etat et la question urbaine*, Paris, PUF, 191 p.

² François TOMAS justifie l'apparition du concept de projet urbain par le besoin de construire *une sorte d'alternative à un urbanisme fonctionnaliste déconsidéré par la « crise urbaine »*. TOMAS (François), 1998, « Vers une nouvelle culture de l'aménagement des villes », in *Projet Urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, TOUSSAINT (Jean-Yves) ZIMMERMANN (Monique), (dir.), éd. Pierre Mardaga, Sprimont, Belgique, pp. 15-35.

trente ans ont passés depuis cette analyse, mais elle reste, malheureusement, d'une actualité cuisante.

Il nous paraît indispensable de distinguer, d'une part, **les pratiques des acteurs politico-administratifs et, d'autre part, celles des citoyens**. Du reste, les pratiques du pouvoir expriment des intérêts contradictoires et tendent, selon les conditions de la démocratie locale, à mettre en œuvre soit les projets issus de consensus, soit ceux correspondants aux intérêts des groupes sociaux dominants. **L'espace devient alors le champ d'affrontements** entre d'un côté, les techno-bureaucrates bardés de projets, plans, procédures et autres formes de violence symbolique et, de l'autre, les citoyens, dès lors qu'ils réagissent par diverses modalités d'appropriation de l'espace. C'est au cours de cette confrontation que se réalise la réappropriation du projet institutionnel par les usagers, **aboutissant à une adhésion ou à un rejet**. Entre ces deux attitudes, une multitude de pratiques de rectification des modèles urbains imposés peuvent être développées.

Toute proportion gardée, notre recherche³ sur Alger (villes des pays en voie de développement) met en évidence comment, dans certaines conditions politiques, la confrontation à travers l'espace des groupes sociaux peut s'exacerber. Si les pratiques urbanistiques des techno-bureaucrates dissimulent **les stratégies** des groupes sociaux dominants, les détournements de plans urbains, les retournements de modèles architecturaux et les contournements de la réglementation révèlent **les stratégies de résistance** et dénotent des projets alternatifs sur l'espace et par l'espace. Les stratégies de résistance des habitants à la violence symbolique correspondent au **contre-espace**⁴ ou au **contre-projet** défini par Henri Lefebvre (2000).

En fait, c'est seulement au moment privilégié où la politique urbaine confrontée aux pratiques concrètes des différents acteurs subit l'épreuve de l'espace (H. Lefebvre, 2000) que l'on peut accéder à son véritable sens. Dans un jeu complexe sur elles-mêmes, les pratiques du politique et des groupes sociaux s'affrontent dans l'espace qui devient alors médiateur et instrument. Elles subissent alors **l'épreuve de l'espace** et c'est là que leurs différences s'affirment pour rendre compte de la réception sociale de l'urbanisme.

Les aspects explicites de la politique urbaine sont dévoilés par le discours officiel, les documents d'urbanisme, les options spatiales et les règlements d'occupation du sol, etc. qui ont un effet idéologique et juridique sur les agents sociaux. Ce contenu explicite de la politique urbaine qui se veut rassurant est alors présenté par les technocrates comme une technique de savoir-faire infaillible, visant un optimum dans l'amélioration des conditions de vie des citoyens.

Mais la politique urbaine relève aussi des représentations que le pouvoir local se fait de son territoire. La culture, intimement liée à l'espace, héritée, façonnée, recomposée, est à l'origine d'une géographie de l'homme lui-même (P. Claval⁵, 1995, p. 68) Cette culture enracinée dans l'histoire du territoire opère sur les représentations sociales des individus et donne sens à leur efficacité dans les relations sociales.

³ SEMMOUD (Nora), 2001, *Les Stratégies d'appropriation de l'espace à Alger*, préface de FREY (Jean-Pierre), Paris, L'Harmattan, coll. Histoire et perspectives méditerranéennes, 270 p.

⁴ Dans ce travail, le terme *contre-espace* renvoie à la recomposition sociale de l'espace induite par l'appropriation des citoyens, tandis que le terme *contre-projet* désigne le programme opposé au projet institutionnel par le comité de quartier et les citoyens consultés.

⁵ CLAVAL (Paul), 1995, *La Géographie culturelle*, Paris, Nathan.

3. Le projet urbain : sens et significations

- La démarche de projet a permis de **structurer des coalitions d'acteurs publics** et privés **La démarche de projet, nouveau référentiel d'action à plusieurs échelles**
- Dans un projet urbain de **grands principes permettent d'organiser la négociation** avec des acteurs aux intérêts différents (un outil pour construire un consensus, mais toujours autour du développement du marché)
- C'est également un **outil de marketing** qui donne à voir une « ville en mouvement », en ordre de marche qui sécurise les investisseurs. **Ex. tramway assimilé à la modernité ;**
- **Sélection des acteurs** dans la négociation selon leur ressources : les promoteurs, les banques, les chefs d'entreprise, les directeurs des grandes enseignes commerciales, les opérateurs de transport, etc. sont fréquemment conviés. En revanche les syndicats, les associations, les collectifs d'habitants sont rarement conviés à la définition des orientations stratégiques des politiques d'aménagement

Pourtant le projet urbain au départ devait être un outil de large concertation notamment avec les habitants. Le projet urbain devait se substituer aux démarches autoritaires ou unilatérales.

Le projet urbain affirme une volonté des acteurs de s'écarter de la politique de zonage qui a caractérisé l'urbanisme dans les années 1950-1960.

La loi SRU reflète cette évolution des pratiques de l'urbanisme et promeut le projet urbain. La pratique de projet urbain correspond bien à la **nécessité de pragmatisme** face aux aléas d'une programmation urbaine basée sur l'investissement privé, par exemple.

Le projet urbain conduirait de l'aménagement au ménagement et ferait émerger l'urbaniste médiateur (l'Urbanisme transactionnel qui suppose co-production du projet)

Le projet urbain recouvre des pratiques qui cherchent à **se démarquer de l'urbanisme fonctionnaliste. Dans un temps très court et dans certains contextes locaux, il devient porteur de projet social et par conséquent les praticiens doivent s'appuyer sur l'articulation morphologie urbaine et morphologie sociale, sur le contenant spatial et le contenu social.**

Le PU est **un processus social : la négociation est présente dans sa création, la réalisation et l'appropriation par les usagers** (comment transformer un handicap en ressources)

C'est donc un élément de médiation qui permet la construction d'un consensus

Il y a évidemment toujours un meneur de jeu, un politique ou autre, **par ex.** le concepteur/médiateur ou un adjoint à l'urbanisme qui a un projet clair en tête

Il doit faire émerger la demande sociale et la faire évoluer

Il suppose de travailler

- sur des **échelles maîtrisables**

- d'analyser les formes urbaines, en mobilisant **la notion de morphologie (gamme des « praxis »)**

- de s'appuyer l'**historicité du lieu** (spatial et social)
- sur le rapport entre contraintes de l'espace et de la fabrication et le destin social

Le PU émerge du territoire et pas de normes ou principes génériques applicables en tous lieux comme l'urbanisme fonctionnaliste

(Transition Partie I du cours)

Historiquement 3 moments forts de la transformation de la ville afin qu'elle soit adaptée aux besoins de l'accumulation du capital :

1. Les transformations engagées au XIX^e siècle dans le cadre de la révolution industrielle. Les grands travaux d'Hausmann à Paris sont emblématiques de cet acte I de la politique d'aménagement urbain
2. L'urbanisme moderne d'après-guerre et des trente glorieuses
3. L'urbanisme de logiques néo-libérales

Pour chacune de ces périodes, discours fort sur « **la crise urbaine** » avec des significations et des sens différents selon les acteurs qui l'emploient. Chez les acteurs dominants « la dégradation des conditions de vie dans la villes sont perçues comme alimentant les révoltes des classes populaires et comme constituant des obstacles au rétablissement de l'ordre public » (p. 117)

PARTIE A. GENEALOGIE DE LA POLITIQUE URBAINE

I. Les transformations de la ville du XIX^e au début XX^e : adaptation aux besoins des capitaines de l'industrie

1. Le contexte et les clés de compréhension des enjeux politiques, sociaux et économiques

Essor de l'industrialisation et émergence de la bourgeoisie ; exode rural massif (appauvrissement et appel d'air vers l'industrie), conditions de vie et d'habitat déplorables ; mouvements sociaux importants.

En s'appuyant sur les thèses hygiénistes, volonté de maîtriser les mouvements ouvriers de l'époque et de développer une ville qui répondent aux besoins des capitaines de l'industrie.

2. Les acteurs et leurs logiques : autoritarisme et urbanisme brutal

- Louis Napoléon Bonaparte (Second Empire) et le Baron Hausmann : **grands travaux de transformation de Paris (1852-1870)** avec la volonté d'adapter la ville aux capitaines de l'industrie et à la bourgeoisie ; reconquête de nombreux quartiers, ouverts du même coup à la spéculation foncière et immobilière (Halbwachs) ; mater les mouvements ouvriers ; modernisation de la ville (mise en place d'un réseau d'alimentation collectif et d'assainissement collectif, mais aussi d'autres services urbains)

Principe qu'Hausmann avait trop bien compris : maîtriser l'espace urbain, c'est aussi contrôler la reproduction sociale.

3. Les projets d'embellissement de Paris

Une réponse récurrente aux situations de crise urbaine : la rénovation

Les vocables de la rénovation changeront selon le contexte (rénovation, renouvellement urbain, régénération urbaine, etc.), ainsi que la façon dont elle sera mise en œuvre, mais la logique reste d'une certaine façon semblable. **Elle consiste à démolir une partie plus ou moins importante du bâti existant (souvent des quartiers populaires, en prétextant l'insalubrité) pour reconstruire selon de nouvelles normes, mais surtout pour changer la population (Coing).**

Il s'agit aussi de **gérer les rapports de classes par la rénovation** : mater les mouvements ouvriers de la révolution industrielle et d'après-guerre, mais aussi les émeutes et plus récemment, le communautarisme de l'immigration.

Dans la seconde moitié du XIXe siècle, ces aménagements, initiés par la droite autoritaire (Haussmann pour Paris) ont concerné plusieurs capitales européennes (Vienne, Bruxelles, Florence, Barcelone). Aujourd'hui ils sont menés indifféremment par la droite, le centre et une certaine gauche sociale-libérale

La rénovation consiste à démolir l'ancien bâti pour reconstruire. Cette pratique de la table rase permet de libérer du foncier pour la valorisation foncière et immobilière par l'investissement. Pratique qui perdure jusqu'à aujourd'hui.

4. Les effets sociaux, politiques et spatiaux

- Naissance des politiques urbaines

La rénovation d'Haussmann (projets d'embellissement de Paris) menée à Paris a duré 16 ans a permis de **mettre en place les bases des politiques urbaines d'aménagement**, avec toutes leur facettes : la mise en place **de systèmes de financement** à partir de la revente des terrains acquis ; **la programmation des travaux** ; coordination de travaux sur le bâti et les infrastructures et voirie ; mais aussi **une spéculation foncière à grande échelle** (Halbwachs⁶) (associant y compris des ouvriers dans la périphérie parisienne). Ainsi de nouveaux acteurs comme **le promoteur immobilier** vont naître à ce moment là.

Le caractère public et centralisé de ces opérations se retrouvera dans les politiques fordistes menées après la Seconde Guerre mondiale.

- Des divisions sociales de la ville qui correspondent à l'ordre nouveau

Une vision plus réformatrice, qui défend une approche rationnelle et globale du développement urbain, considère que **le cadre urbain doit concourir à l'efficacité productive** mais aussi à **l'élimination de ce qui est appelé les « fléaux sociaux »** (ex. Cerdà à Barcelone).

Mais « Tous s'accordent sur la nécessité de transformer rationnellement le cadre de vie urbain **[essor de l'industrie et de la consommation grâce à une division des fonctions qui s'apparente à la division des tâches dans l'économie Taylorienne]**, de fournir des services jusqu'alors négligés, de créer ainsi, à partir d'une vie quotidienne réformée des masses populaires, un ordre sociale nouveau. » (Magri et Topalov, 1987, p. 419) (cité p. 119).

Création du Paris des boulevards (des immeubles de rapports) et de l'adduction d'eau (encore bien incomplète) mais aussi émergence de nouvelles structures socio-spatiales, du règne de l'argent, du profit, de la spéculation, et de la marchandise fétiche et des grands magasins.

⁶ Halbwachs (Maurice), *Les expropriations et le prix des terrains (1860-1900)*, Paris Cornély.

Une ségrégation socio-spatiale croissante, du fait de la hausse spéculative des loyers qui exila les plus pauvres en périphérie ou bien même dans les bidonvilles qui se sont développés au centre. Petit à petit est apparue et s'est accrue cette double opposition sociale encore présente aujourd'hui, d'une part entre le centre et la banlieue et entre l'est et l'ouest de l'agglomération parisienne.

La sociologie urbaine de l'école de Chicago alimente alors les concepts de cette vision réformatrice.

- Les mouvements sociaux de la Commune (1871)

Les mouvements sociaux de la commune seraient aussi liés aux grands travaux sur Paris. Selon David Harvey⁷, les mutations politiques, économiques, urbanistiques et sociales de ces décennies ont à la fois ouvert la porte à la modernité et produit la Commune et son désastreux échec.

Napoléon et Haussmann ont certes ouvert la porte à la modernité mais ont aussi créé, par leurs conséquences sociales, les conditions de la **révolution de 1871** : « C'est la lente transformation capitaliste de la géographie historique de la ville qui a produit les matériaux bruts de la Commune » (p. 484). L'auteur considère les transformations urbanistiques comme une « destruction créatrice », et l'ensemble de la période comme une « farce féroce » (*sic*) qui aura un dénouement dramatique en 1871.

- Dans la période entre-deux guerre : Formation des urbanistes. Rôle actif dans les réformes du début du XX^e

Dans cette optique les 1^{ères} formations en urbanisme vont être mises en place en Europe : en France l'École des Hautes Études Urbaines est créée en 1919 (de même que la revue *Vie Urbaine*). Une culture professionnelle se structure avec la création du Musée Social (1894), de la Société Française des Urbanistes (1911). Ce corps professionnel s'affirme et joue le rôle de lobby auprès des élus : la loi Cornudet (14 mars 1919) a été l'une de leur victoire. La loi oblige un certain nombre de communes à élaborer des plans d'aménagement, d'extension, et d'embellissement (PAEE).

D'autres pays européens connaissent la même dynamique : l'Italie met en place des plans régulateurs en 1920 ; le *Housing and Town Planning Act* est adopté en 1909 en Grande Bretagne. La même année se tient la 1^{ère} conférence sur le City Planning aux Etats-Unis.

Cependant ces efforts ont des résultats mitigés : les principes de la cité jardin d'Ebenes Howard ne seront appliqués qu'en partie dans les nouveaux lotissements, etc. les villes satellites prévues dans les plans ne seront pas réalisées, etc. La ville poursuivra son développement vaille que vaille de façon concentrique.

La figure de l'expert (de l'ingénieur en France ou du Bourgmestre) possédant savoirs techniques et scientifiques devient dominante et fragilise parfois le pouvoir des élus locaux.

« (...) les tenants de la réforme urbaine fondent beaucoup d'espoir dans la modernisation politique qui accompagnera la mise en œuvre de l'urbanisme de plan (Gaudin, 1989) (... qui) permettra de modifier le milieu social tout en stimulant l'implication des citoyens. (...) Un autre rôle politique de l'urbanisme de plan sera de développer des ententes

⁷ David Harvey. 2012. *Paris, capitale de la modernité*, Paris : Les Prairies ordinaires (édition originale : *Paris, Capital of Modernity*, 2003, New York et Londres : Routledge

intercommunales qui font défaut (...) dans un contexte où la gestion urbaine butte sur le morcellement communal » (p. 121).

- **Rapports entre l'État et les pouvoirs locaux**

L'hostilité vis-à-vis de l'intervention centralisée de l'État en matière d'aménagement (à travers le PAEE) date de cette période. D'autres élus locaux ont été réticents à appliquer la loi Cornudet à cause de son coût financier pour la municipalité et des difficultés à mobiliser le foncier (négociations auprès des propriétaires et expropriations).

La faible mobilisation des élus locaux ainsi que les réticences des propriétaires fonciers justifie aux yeux des urbanistes un retour de l'État. Les propriétaires font pression sur le Conseil d'État⁸ qui, au fur et à mesure de ses jugements, va revenir sur toutes les inflexions apportées au droit de propriété par la loi sur l'expropriation (1841) et par la loi Cornudet.

Ainsi contrairement à la Grande Bretagne qui avec l'adoption de la Loi *National Housing and Town Planning Act* en 1909 a créé des postes de fonctionnaires et des organisations spécialisées à cet effet, il faudra attendre la Seconde Guerre mondiale pour la France affirmer un urbanisme centralisé (p. 122).

II. Acte II de la transformation de la ville.

Reconstruction et modernisation de la période d'après-guerre

1. Le contexte de la reconstruction : volontarisme au service de la modernisation

Rupture avec les paradigmes de la période précédente. Nouveaux besoins d'accumulation du capital : **une ville qui fonctionne et où la division des fonctions de l'organisme urbain est calquée sur l'entreprise fordiste**

Contexte d'après-guerre : comblement démographique d'après-guerre ; situation immobilière d'urgence (villes détruites, parc immobilier vétuste, etc.) ; l'urbanisme moderne (Discours sur la crise, retour des thèses hygiénistes, etc.)

2. centralisation et autoritarisme :

La planification urbaine est articulée à la planification nationale et sous contrôle de l'État. Deux acteurs importants : **le ministère de la Construction et de l'Urbanisme et le Commissariat Général au Plan.**

La planification urbaine est alors fortement liée à la planification économique et sociale.

L'organisation institutionnelle correspond à cette logique fondatrice :

- Niveau National : Service Central Technique de l'Aménagement et de l'Urbanisme : établit la doctrine et la méthode
- Directions départementales du ministère de la Construction les diffusent localement et élaborent la programmation des équipements, des infrastructures de transports, etc.

1945-1965 la LOF de 1967 infléchira quelque peu ce centralisme, sans le remettre en cause.

⁸ Créé Par Napoléon Bonaparte en 1799, le Conseil d'État exerce deux missions historiques : conseiller du Gouvernement pour la préparation des projets de loi, décret..., il est aussi le juge administratif suprême qui tranche les litiges relatifs aux actes des administrations. Le Conseil d'État a également pour mission de gérer l'ensemble de la juridiction administrative.

Malgré cette centralisation, sur le plan politique **émerge la figure des maires bâtisseurs** pour résorber la crise du logement de l'après guerre et répondre aux besoins de confort des ménages. Le grand ensemble devient un **élément de base de répartition de la croissance parisienne sur les autres villes** (cf. cours aménagement du territoire).

Institutionnellement parlant la **Société Centrale d'Équipement du Territoire (SCET)**, filiale de la **Caisse des Dépôts et Consignations**, créée en 1955, sera un acteur central de ces opérations. Elle sera présente dans toutes les SEM locales pour conduire les opérations (p. 125).

3. Le grand ensemble comme élément de base de l'urbanisme opérationnel et son pendant la rénovation urbaine

Le grand ensemble qui recouvre à la fois les logements collectifs sociaux, généralement périphériques et les opérations de rénovation urbaine dans les centres ville, sera **l'élément central des politiques urbaines des années 1950 aux années 1970**. Période des « trente glorieuses » de 1945 au choc pétrolier de 1973.

Le mouvement moderne d'architecture et d'urbanisme va être en phase avec cette demande de modernisation de la ville et des techniques de constructions (préfabrication, coffrage tunnel du béton armé, standardisation, etc.). Ces techniques nouvelles mobilisées massivement vont booster **l'industrie du bâtiment** et participer à la relance de la machine économique.

Sur le plan de la procédure et des acquisitions foncières, les Zones d'Urbanisation Prioritaires sont mises en place (ZUP) par la loi du 7 août 1957. En 1966, on comptabilise 173 arrêtés de création.

4. Inflexions libérale dans les années 1960 (p. 126)

Création du ministère de l'équipement qui va se traduire par une **suprématie des ingénieurs des Ponts et chaussées aux dépens des architectes et des urbanistes. Vision technocratique** de l'aménagement: « La priorité est donnée aux éléments de programmation et de phasage temporel sur le contenant c'est-à-dire sur les éléments renvoyant aux formes urbaines » (Claude, 2006)

L'ambition politique est le renforcement du pouvoir supra-communal à partir d'une **dépolitisation de l'urbanisme reposant sur une forte technicisation de l'action urbanistique** (p. 127). **Le langage économique est également mobilisé dans ce sens**, ainsi que l'usage de la prospective qui « permet d'esquiver le traitement des problèmes porteurs des luttes politiques. » (ibidem)

La LOF née dans ce contexte et instaurant les SDAU, les POS et les ZAC a une portée transversale par rapport aux lois précédentes. La loi redonne un rôle aux pouvoirs locaux et instaure (la concertation) l'élaboration conjointe des documents de planification urbaine, même si les rapports entre les services de l'État et les collectivités restent asymétriques.

Mais volonté de l'État de « passer la main », **volonté de désengagement**

« La LOF vise à solenniser la prise en compte politique d'un ensemble de pratiques étatiques (...), **il convient de faire adhérer à cette politique urbaine les élus locaux (...)** à qui l'État s'apprête à **passer le flambeau en matière de financement des équipements collectifs** » (Veltz, 1978, p. 14)

La LOF se caractérise aussi par la reconnaissance du **rôle des régulations marchandes dans la production urbaine sans pour autant remettre en cause la légitimité de l'intérêt général** incarné par l'Etat (Goze, 1999 ; Veltz, 1978).

Finalement cette évolution est **le reflet de l'inflexion libérale** de connaît la V^e à cette période. Deux innovations de la **loi LOF aboutissent à mettre des prérogatives publiques à la disposition des aménageurs privés**: Les Associations Foncières Urbaines (forme renouvelée des associations de propriétaires fonciers) se voient reconnaître des pouvoirs d'expropriation étendus. **L'aménagement de la ZAC peut être confié à des acteurs privés** qui pouvaient en modifier le cadrage tel que défini par le POS. **La ZAC s'accompagne aussi d'une forte reconnaissance de profit financier.**

5. Les effets socio-spatiaux : Critique des grands ensembles

Cf. cours sur le logement social (Florin)

Remise en cause des grands ensembles : les ZUP et les opérations de rénovation urbaine sous prétexte que ces dernières sont longues et coûteuses

La circulaire Guichard qui stoppe la réalisation des GE (qui se poursuivront autrement sous forme de ZAC) traduit surtout une volonté **de réorientation politique qui vise à encourager l'accès à la propriété des ménages** (Politique du ministre Chalandon 1969).

Dans les villes se dessinent des ségrégations et un creusement des inégalités socio-spatiales entre le centre et les banlieues : le grand ensemble devient l'emblème de la marge, du ghetto, du communautarisme et de tous les maux. Pourtant de nombreuses études montrent que ces quartiers populaires sont des territoires-ressources pour leur population, en particulier dans un contexte de crise où la protection sociale se fait à travers les solidarités de proximité.

5. Remise en cause des politiques d'aménagement fordistes

Années 1970-1980

Reprendre les travaux de Marie-Christine Jaillet sur les transformations du monde du travail et la demande sociale de ville qu'elles ont fait émergé.

Contexte de crise,

- remise en cause de l'utilité sociale de la planification. Thèses néo-libérales prennent de l'importance : laisser-faire le marché. Exemple : Comme les SDAU, les POS sont également critiqués pour leur standardisation et la reproductibilité des règles, sans prendre en compte les spécificités du territoire concerné.
- Conflits de plus en plus importants entre les administrations de l'Etat, les élus locaux et les représentants des intérêts économiques (Goze, 1999) : les élus ne veulent pas accentuer les effets de la crise en étant trop directifs ;
- les prévisions démographiques souvent en décalage avec la réalité ; le financement du programme des équipements prévus dans les SDAU hypothétique ;
- faiblesse de l'intercommunalité (p. 131)
- Désengagement de l'État et volonté de responsabiliser davantage les pouvoirs locaux
- L'encouragement à l'accès à la propriété des ménages et les imprécisions du POS concernant les zones d'urbanisation futures ou encore certaines zones naturelles ou agricoles (les enfants des agriculteurs souhaitant valoriser le foncier) se conjugueront

à la demande des ménages pour peser sur **le processus de périurbanisation et d'étalement urbain**

Les luttes urbaines

Développement de grandes opérations d'aménagement urbain, de grands projets urbains qui très vite est contesté.

La remise en cause de ses grandes opérations d'urbanisme (urbanisme intensif) n'est pas propre à la France.

En Amérique du Nord, les mouvements politiques urbains émergent dès les années 1950 pour remettre en cause les opérations de **régénération urbaine** qui vise à déplacer les populations afro-américaines plus loin et reconquérir leur quartier et le valoriser (Bacqué, 2006). **Ces luttes urbaines ont conduit à mettre en place des dispositifs participatifs et des politiques pour lutter contre la pauvreté et l'intégration sociale des ménages.** Dans les autres pays européens des contestations urbaines du même type débouchent sur des formes alternatives : atelier publics en France et en Italie pour construire des contre-projets avec les populations concernées.

PARTIE B. L'URBANISME CONTEMPORAIN

III. Diffusion du référentiel néo-libéral

Contexte :

Dès la fin des années 1970 émerge l'idée de « planification territoriale stratégique », à l'initiative originelle d'une coalition de la communauté urbaine de Lyon et des représentants des intérêts économiques lyonnais (CCI, Patronat, CGPME, unions professionnelles de branches) pour promouvoir une démarche globale du développement économique. Ainsi, le murissement de cette démarche donne lieu dans les années 1990 à une planification urbaine qui associe acteurs politiques et économiques (p. 136).

Le postulat de cette planification concerne les correspondances entre le management de l'entreprise et le gouvernement d'une ville. Le développement urbain est d'abord conçu à partir de la question économique.

« Les villes sont à certains égards des entreprises qui doivent être gérées et managées comme tels, avoir une stratégie de conquête des marchés, faire du marketing et de la publicité, et se donner les moyens de leurs ambitions y compris à travers leur urbanisme » (Frébault⁹, 1987, pp. 19-20)

Cette similitude entre le monde de l'entreprise et la gestion de la ville conduit à renouveler les méthodes de la planification spatiale : on fera appel à des cabinets conseil anglo-saxons (par ex.) qui développeront le conseil aux collectivités territoriales et joueront ainsi un rôle de « passeurs » (p. 137) du référentiel néo-libéral ; la grille d'analyse SWOT (acronyme anglais de forces/faiblesses/opportunité/menaces), utilisée généralement dans les études de marché est transposée pour établir les diagnostics territoriaux.

⁹ Cité par Rémi Dormois p. 137. Il s'agit du directeur de l'agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon qui deviendra Directeur de l'Aménagement et de l'Urbanisme au ministère de l'Équipement.

L'interrelation entre développement économique et aménagement fait apparaître fortement la démarche de marketing urbain. « L'élaboration d'un projet d'agglomération doit être l'occasion de donner à voir à l'extérieur une ville en capacité de réfléchir sur son devenir et en capacité à prendre des décisions qui lui garantiront demain l'atteinte d'un haut niveau de performance économique » (p. 137).

L'objectif est de rassurer les investisseurs potentiels en leur donnant le sentiment d'un climat de « bonne gouvernance » et au final de les inciter à développer des projets.

Ainsi, dans ce contexte les SDAU sont vidés de leur substance au bénéfice de l'encouragement de nombreux projets portés par des investisseurs.

Les logiques néolibérales dans l'aménagement sont plus explicites en Grande Bretagne. En même temps, ces les travaux des politistes et géographes anglo-saxon qui ont mis en évidence ces dynamiques que l'on peut observer dans les villes du nord de l'Angleterre comme Manchester, Liverpool, Sheffield ou Newcastle

Ainsi, en 1979 le gouvernement conservateur se donne pour objectif de rétablir les mécanismes du marché, en diminuant les dépenses publiques des collectivités territoriales (tenues par le parti travailliste) (loi *Rates Act*). Dans cette optique

- Ils suppriment les structures métropolitaines (*Metropolitan County Council*) qui étaient chargée d'une réflexion globale sur le développement cohérent des régions urbaines
- Ils mettent en place des mécanismes dérogatoires pour contourner les dispositions inscrites dans les plans d'urbanisme pour soutenir les initiatives du secteur privé
- Paradoxalement, ils renforcent l'échelon central (13 *Urban development corporation* UDC) pour revitaliser les zones touchées par la désindustrialisation. Ces structures, présidés par des entrepreneurs locaux, sont dotées par le niveau central de budgets importants et de pleins pouvoirs en matière d'achat et de reconversion de terrains industriels.
- Ils conditionnent les aides centrales prévues dans le cadre du programme *City Challenge* à la mise en place de partenariats locaux entre acteurs publics et privés (PPP)

Les travaillistes (représentés par Tony Blair) n'échappent pas à cette dynamique des politiques d'aménagement qui vise à activer les mécanismes du marché et à permettre l'accumulation du capital. Même s'ils intègrent dans leurs politiques la gestion des questions sociales, avec cependant une vision nouvelle : inciter les populations défavorisées à entrer dans la société de marché (Brenner et Théodore, 2002). Cette position par rapport aux populations fragiles rappelle celle défendue par l'économiste péruvien Hernando de Soto (2005) sur la nécessité d'utiliser « le capital dormant » des pauvres.

Aménager pour rendre les villes attractives aux investisseurs et aux cadres (les créatifs)

« Le dogme de l'attractivité urbaine a permis la formation de coalitions d'acteurs publics et privés échangeant leurs ressources foncières, juridiques et financières pour développer des projets d'urbanisme assez semblables d'une ville à l'autre. » (Lorrain) (p. 142)

Dans un contexte de concurrence entre les villes et de métropolisation (effet de ruissellement escompté *trickle down effect*), l'attractivité devient un objectif quasi

obsessionnel. En particulier l'attractivité de ménages aux revenus élevés (solvables et imposables).

Les villes moyennes souffrent des effets de la métropolisation, surtout lorsqu'elles ont s'en proches

Beaucoup de villes aujourd'hui sont en crise économique et perdent leur population des villes en déclin qui rétrécissent (*shrinking city*). Des villes de l'ex Allemagne de l'est s'inscrivent dans cette perspective pour construire un autre mode de vie, une autre qualité de vie

Le pendant de ces réflexions est celui des paradigmes liés aux villes créatives

Mise aux normes des villes : effet de ruissellement escompté *trickle down effect* : idée que les investissements publics vont générer à leur tour des investissements privés sur l'ensemble du territoire urbain. Sauf que ces derniers vont là où les conditions sont réunies pour faire de la rentabilité

- Régénération urbaine : redessiner les centre-villes (effet de ruissellement escompté *trickle down effect*) et favoriser la gentrification (qui touche les petits commerçants et les locataires en premier lieu) des quartiers populaires centraux pour qu'ils répondent aux besoins de cette population cible.
- Les projets correspondent à une volonté de valorisation foncière et immobilières (effet de levier et de mutation des espaces)
- Modernisation des infrastructures de transports et réalisation de grands équipements publics
- Requalification de l'espace public
-

Les effets de cette mise aux normes

- les politiques de peuplement qui sous-tendent ces opérations et les inégalités socio-spatiales qu'elles dessinent (ce qui a conduit à des travaux de recherche sur la justice spatiale, par ex. à Nanterre)
- Les populations ciblées et privilégiées
- La recherche de rentabilité
- Installation d'un pouvoir oligarchique à la tête des grandes villes européennes (Pinson, 2009)
-

Éléments conclusifs

« Deux étapes sont fréquemment distinguées dans le processus de néo-libéralisation des politiques publiques : la 1^{ère} appelée « roll-back » est marquée par un démantèlement des dispositifs d'actions hérités du keynésianisme spatial, la seconde étape appelée « roll-out » se caractérise par la réintroduction d'instruments de régulation publique pour corriger certains effets négatifs apparus au cours de la 1^{ère} phase mais sans remettre en cause la recherche de l'activation des régulations marchandes. » (Pack et Tickell, 2002). (p. 146).

L'objectif affiché par la CEE aujourd'hui est de mobiliser les villes autour d'un nouveau modèle de développement urbain qui entend articuler compétitivité économique, cohésion, gouvernance et développement durable.

Chaque terme pouvant être déconstruit, par ex. Brenner sur l'idée de cohésion sociale.

De Soto (Hernando), 2005, *Le Mystère du capital*, Flammarion, Paris, 302 p.