

« La gouvernance de la politique de la ville. Temporalités et enjeux historiques. »
Note de cadrage historique (des années 1960 aux années 1990)
Thibault Tellier. 4 octobre 2024 (Vc).

Introduction

D'emblée, on peut affirmer que la gouvernance est au cœur des problématiques majeures liées à l'exercice de la politique de la ville en France depuis la fin des Trente glorieuses. Il s'agit en effet, pour reprendre la formulation de Thierry Oblet, de trouver des voies originales afin de « désamorcer la question sociale » (Oblet-2005). Depuis un demi-siècle donc, l'exercice de la politique de la ville figure sans aucun doute parmi les expériences les plus innovantes dans le domaine de la gouvernance publique. Qu'il s'agisse du rôle attribué aux élus locaux dans la conduite des opérations ou de la participation des habitants, la politique de la ville, dans sa manière d'être et de faire, a assurément su imposer l'idée d'une *gouvernance* originale. Il faut toutefois se méfier du mot lui-même. Tout comme « Territoire », le mot « Gouvernance » est devenu depuis la fin des années 1990 un mot-valise censé résumer à lui seul l'ensemble des transformations qui affectent l'exercice du pouvoir de nos sociétés urbaines contemporaines. S'agit-il en fait de se détacher des méthodes de gouvernement classique pour envisager une *gouvernance* reposant sur des principes nouveaux ? Peut-on alors considérer que la politique de la ville a précisément inventé un nouveau mode d'administration publique, notamment basé sur l'expérimentation durant la période qui va du DSQ de 1981 au DSU de 1988 ? Le terme entraîne aussi, il faut le noter, des points de vue antagonistes. Pour les uns, il désigne l'envie d'associer le maximum d'acteurs à la démarche qui est engagée (dans le cas de la politique de la ville, il s'agit essentiellement des habitants et du tiers secteur). Pour les autres, le mot doit au contraire être appréhendé de manière négative car il suggère le désengagement de l'État dans le cadre du tournant néo-libéral des années 1980. Il y a donc là un vrai sujet et le séminaire de cette année devrait de ce point de vue permettre d'approfondir des travaux pionniers comme ceux qui avaient formalisé l'idée de l'émergence, toujours dans le cadre de la politique de la ville, d'un État animateur considérant que « La ville est une finalité pour la modernisation de l'État » (Donzelot-Estèbe-1994). Se pose dès lors la question du découpage chronologique.

Dans un premier temps, la procédure Habitat et vie sociale, définie en 1973, institutionnalisée en 1977, semble en mesure de répondre à la problématique des nouveaux enjeux liés à la gouvernance territoriale tels qu'ils apparaissent après trente ans d'exercice d'État keynésien. Pour éviter une approche trop généraliste et surtout trop peu scientifique, il convient d'une part de définir avec précision la manière dont cette gouvernance s'exerce spécifiquement dans

le cadre de la politique de la ville ; d'autre part, la manière dont elle a évolué au fil du temps, c'est-à-dire si l'on s'en tient à la moyenne durée, entre le milieu des années 1970 et la fin des années 1990. La note consiste donc à proposer des pistes de recherches en replaçant dans une perspective historique les enjeux liés à la gouvernance de la politique de la ville. Il s'agit tout d'abord de rappeler de manière didactique les fondements de la question par le biais de deux volets essentiels : les conditions de recherche d'un nouveau modèle d'action publique d'une part ; l'établissement de nouveaux rapports entre le citoyen et l'État d'autre part. Quant à la 2^e partie, elle s'avère plus prospective, soucieuse de suggérer des pistes de recherches. Il va sans dire que les hypothèses formulées devront également trouver des réponses locales...

Première partie : Les origines. Habitat et vie sociale.

La recherche d'un nouveau modèle d'action publique

La question des origines est toujours problématique pour les historiens. Je propose d'adopter une approche sur la moyenne durée qui consiste à repartir sur la fin des années 1960 et le début de la recherche d'un nouveau modèle d'action publique (Bezès-2009). Ce qui ne doit pas empêcher de réfléchir à la longue durée : quelles sont en effet les premières interventions de l'État dans le domaine de la réparation territoriale ? Assurément, la loi de 1928 sur la fin des lotissements défectueux (appelée aussi loi Sarraut) constitue une butte-témoin pour notre sujet (tradition de la réparation territoriale par l'État républicain). Il faut aussi s'interroger sur les origines de la gouvernance de la politique de la ville en fonction des réflexions portant sur les enjeux liés aux anticipations de la décentralisation et à la politique d'aménagement du territoire menée tout au long de la période, comme à Lyon par exemple (Meillerand-2010).

À partir du milieu des années 1960, on perçoit nettement la volonté chez un certain nombre de hauts-fonctionnaires de se poser à nouveau la question de l'efficacité de l'action publique. La question n'est en effet pas nouvelle si l'on se réfère par exemple au mouvement réformateur de la fin des années 1930 qui en appelait à un nouveau rôle pour l'État (Dard-2002). En 1931, le Centre Polytechnicien d'Études Économiques (CPEE, plus connu sous le nom d'X-Crise) proposait une vaste réforme concernant le rôle de l'État. En ce qui concerne les années 1960, la question est surtout appréhendée en fonction de la réflexion sur la nécessaire adaptation du modèle étatique qui a été mis en œuvre à la fin de la Deuxième Guerre mondiale dans le cadre du développement de l'État Providence. La Rationalisation des choix budgétaires naît dans le sillage d'une réflexion démarrée en 1966 autour de « l'optimisation des dépenses publiques ». Le Service des affaires économiques et internationales (SAEI) qui dépend du ministère de

l'Équipement se saisit de la question en proposant une « opération pilote RCB »¹. Le SAEI publiera plusieurs rapports sur les conditions optimales de réalisation d'opérations d'aménagement du territoire, ainsi que sur le rapport de l'État avec les collectivités locales². Il y est notamment préconisé une plus grande participation des collectivités locales dans les projets. Enfin, du point de vue urbanistique, on note un assouplissement de certaines règles d'urbanisme. En 1967, les *zones à urbaniser en priorité* deviennent les *zones d'aménagement concerté*. Le nouveau ministère de l'Équipement créé en 1966 entend se montrer plus souple concernant certains type d'intervention que son prédécesseur, le ministère de la reconstruction et de l'urbanisme créé quant à lui en 1944. Le contexte est donc favorable à l'invention d'une nouvelle approche. La présidence Pompidou (1969-1974) constitue un moment important en ce qui concerne l'établissement d'un « gouvernement rationnel de l'administration » qui donne à l'État les moyens nécessaires à sa modernisation (Bezès-2009).

On peut en retirer l'idée principale que la politique de la ville ne peut se comprendre sans l'appréhension globale des enjeux liés à la réforme de l'État eux-mêmes. Et ceci, de manière continue depuis en fait les années 1970. De ce point de vue, Habitat et vie sociale marque la première étape de cette longue séquence réformatrice qui conduit à revisiter en profondeur le modèle d'action publique français à partir des problématiques liées à la réhabilitation urbaine.

L'invention d'une procédure d'action publique : Habitat et vie sociale (HVS)

Il s'agit en effet, par cette préfiguration de la politique de la ville, de penser autrement l'action de l'État au nouveau local. HVS incarne bien l'idée d'un pouvoir en voie de territorialisation qui complète, voire dépasse le processus de déconcentration alors en cours (Frinault-2012).

Pour bien appréhender la portée des changements, il faut en effet remettre dans son contexte politico-administratif la mesure de cette nouvelle procédure. HVS se distingue en effet par un retour des élus locaux après une éclipse de près d'un demi-siècle en ce qui concerne les choix urbanistiques. On peut considérer que si le rôle de ces derniers a été déterminant dans la mise en œuvre de la politique des HBM durant l'entre-deux-guerres, il a été ensuite été rétrogradé au profit du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme qui a piloté directement la politique des grands ensembles. Le Rapport Guichard intitulé « Vivre ensemble » qui date de 1976 propose à cet effet une nouvelle vision de l'action publique locale. Il évoque un « État

¹ Harold Mazoyer, *Histoire du SAEI (1960-1978). L'âge d'or des « ingénieurs économistes » ? De la rationalisation des politiques de transport à la modernisation de l'administration au ministère de l'Équipement*. Comité d'histoire du ministère de l'Écologie, 2010, 219 p., inédit.

² SAEI, *Étude de l'amélioration de la programmation aux niveaux régional et local*. Notes de travail relatives à l'analyse du processus de programmation et propositions de moyens à mettre en œuvre, 1972.

gonflé » dont la posture ne sied plus aux réalités de la société française. Au contraire, il convient selon lui de « désengager » l'État central de préoccupations locales qui pourraient parfaitement être assumées avec autant de compétences par les collectivités locales elles-mêmes. Il s'agit également, selon l'ancien patron de la DATAR, de construire une nouvelle relation entre l'État et l'échelon local afin de mettre en place une réelle démocratie locale qui soit autant bénéfique aux citoyens qu'à l'État lui-même : « Une démocratie locale authentique a besoin d'un État qui en soit un, c'est-à-dire qui ne soit pas tout » note le rapport³. Dès lors, l'institutionnalisation de la procédure Habitat et vie sociale qui intervient en 1977 s'inspirera de ces nouveaux principes qui marqueront durant « l'esprit » de la politique de la ville.

L'objectif contenu dans HVS s'inscrit également dans les priorités définies dans le cadre des travaux préparatoires du VII^e Plan (1976-1980), ceci, conformément à la ligne de conduite gouvernementale en matière d'administration territoriale. Il s'agit tout à la fois d'associer davantage les élus locaux aux prises de décision comme cela avait d'ailleurs déjà été aussi une recommandation lors des travaux du Plan précédent ; d'autre part, de mieux articuler les politiques sociales avec celles qui concernent l'aménagement du territoire. Pour le Groupe interministériel HVS, il est dès lors nécessaire d'enclencher une « dynamique décentralisée », notamment en vue de l'accroissement de l'action de l'État au plan local. Il serait donc faux de ne voir dans la première forme de la politique de la ville qu'une manière de venir en aide aux grands ensembles qui commencent alors à connaître des dysfonctionnements tant du point de vue urbanistique que social. La définition de la procédure s'inscrit dans une démarche plus globale qui consiste pour l'État à revisiter ses propres modalités d'intervention auprès des territoires afin de les rendre plus efficaces et plus en adéquation avec les attentes des élus locaux. De ce point de vue, il serait souhaitable de ne pas perdre de vue la question des villes moyennes car elles ont aussi été concernées par les questionnements liés à la recherche d'un renouvellement des pratiques liées à ce que l'on n'appelle pas encore, il est vrai, à l'époque la gouvernance territoriale. De la même manière, la procédure HVS entend aussi revisiter les rapports entre administration et citoyen. Il convient néanmoins de nuancer quelque peu l'idée d'un changement radical. Si l'on se penche par exemple sur le fonctionnement du Fonds d'aménagement urbain en vigueur jusqu'au début des années 1980, on note que les procédures restent extrêmement centralisées. De la même manière, il faut mesurer l'impact de certaines

³ « Vivre ensemble », Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française, 2 vol., 431 et 226 p. 1976, cité p. 292.

lois comme celle sur la résorption de l'habitat insalubre dans les années 1960 qui a conduit à réviser le fonctionnement des politiques publiques, notamment sur son versant centralisé.

Un nouveau rapport entre l'État et le citoyen

Appréhender l'évolution du rôle de l'État suppose également de s'intéresser au rapport entre le citoyen et l'État, plus précisément en raison du sujet à la fin des Trente glorieuses. Pierre Rosanvallon a mis en évidence la longue marche au cours des XIXe et XXe siècles vers « le sacre du citoyen » qui consacre le mouvement d'affirmation de l'État démocratique. De même, il convient également de s'interroger sur les métamorphoses de la figure sociale (Donzelot-1984). En quoi la gestion de la politique de la ville a-t-elle entraîné une modification même substantielle des cadres traditionnels de l'intervention sociale en place depuis un siècle ? De ce point de vue, deux questions essentielles doivent être mises en évidence : identifier le rôle des élus locaux dans la prise en charge des équipements sociaux réalisés durant la période de construction des grands ensembles. *Quid* par exemple des centres sociaux qui étaient présents en grand nombre dans la liste des équipements et qui passent sous gestion municipale durant les années 1970 ? D'autre part, identifier les nouvelles structures administratives concernant la politique de la ville. Celle-ci, version Habitat et vie sociale, a donné lieu à la création de services spécifiques dans les villes qui ont été sélectionnées dans le cadre de la nouvelle procédure. On touche ici à la question de la professionnalisation du secteur de la politique de la ville encore trop peu étudiée. Si on observe en effet une évolution notoire durant les années 1980-1990 avec la transition entre un modèle qui était essentiellement basé sur le militantisme à un autre nettement plus orienté vers le diplôme universitaire, il convient de se demander si ce processus ne démarre pas en fait plus tôt par le biais de la recherche d'une gouvernance qui réponde aux enjeux de la nouvelle procédure. Il s'agit par exemple de donner davantage de place à l'instruction locale, souvent de manière transversale. Les pré-rapports HVS sont, dans la majorité des cas, réalisés par les services municipaux. De la même manière, le principe de la contractualisation qui émerge dès la définition des premières programmations incite les villes à réfléchir à la définition de nouvelles missions au sein de leurs services municipaux. Il convient également de s'interroger sur le rapport existant entre la mobilisation dans les années 1970 autour de la notion de développement local et celle de développement social qui apparaît officiellement dans la procédure mise en place en 1981 par le nouveau gouvernement.

Enfin, il convient de s'intéresser aux toutes premières formes de participation des habitants contenues dans les procédures. Louis Houdeville l'avait affirmé dans son ouvrage *Pour une*

civilisation de l'Habitat publié en 1969 : parmi les prérequis à une nouvelle politique, la question de la participation des citoyens à la politique de l'habitat était fondamentale. Cette civilisation de l'habitat, estimait-il, ne pouvait pas être seulement le fait d'une politique du logement et du développement d'équipements collectifs (Houdeville-1969).

« Elle sera d'abord l'illustration d'un nouveau style de vie reposant sur la participation démocratique des citoyens à la définition de cette politique, à la gestion effective des réalisations qui en découleront, ce qui nécessite, en même temps qu'une éducation permanente des citoyens, une information systématique et intelligible ».

La Circulaire du 15 décembre 1971 *relative à l'action sociale et culturelle dans les ensembles d'habitations, aux locaux collectifs résidentiels, aux modalités d'intervention des organismes constructeurs et gestionnaires de logements* constituait une première réponse. Au cours du lancement de la procédure en 1973, le directeur de la Construction, insiste bien sur ce point :

« La place et le rôle des usagers dans la gestion de leur cadre de vie constitue aujourd'hui un des problèmes essentiels du logement, un problème beaucoup plus important sans doute que les objectifs quantitatifs de la construction ».

Ici également, il serait intéressant de retracer la manière dont les municipalités ont pris en compte la question dès les premières programmations HVS à la fin des années 1970 afin d'intégrer la question dans celle, plus large, de la nouvelle gouvernance urbaine relative aux opérations lancées. Ce en quoi elle marque la transition avec la période suivante marquée surtout par la création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers.

Deuxième partie : de la CNDSQ à la DIV

Un changement de paradigme politique

Il existe sans nul doute une certaine continuité entre la manière de procéder à la réhabilitation de certains grands ensembles dans le cadre de la procédure Habitat et vie sociale et celles qui vont être entreprises dans celle de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Il convient aussi de s'interroger sur la manière dont le nouveau contexte politique, après le 10 mai 1981, a pu interagir sur les problématiques liées à la manière d'entreprendre la réhabilitation des zones d'habitat social concernées par ce type d'opérations. Il s'agit alors, selon l'analyse de Philippe Estèbe, d'identifier les régimes de territorialisation (Estèbe-2005). Il convient tout d'abord d'appréhender « l'effet politique » entraîné par la victoire de François Mitterrand en 1981. Au cours des années 1970, le parti socialiste a engagé une large réflexion autour de la démocratie locale et de son exercice. La large victoire aux élections municipales de 1977 a permis une première mise en œuvre des préconisations faites par plusieurs groupes de travail aux influences multiples : Deuxième gauche (CFDT, mouvances chrétiennes) ; des

associations comme l'ADELS et les Groupes d'action municipale ; des anciens du PSU ... Il n'est d'ailleurs pas anodin que ce soit Hubert Dubedout qui ait été choisi pour présider lors de sa création la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Il incarne en effet la volonté du parti socialiste de rapprocher le citoyen de la décision publique comme il a pu le faire à Grenoble à partir de 1965. La réforme de la politique de réhabilitation urbaine telle qu'elle est envisagée à partir de la décision du Premier ministre Pierre Mauroy de créer une nouvelle instance en octobre 1981 conduit à s'interroger sur le changement de portée à la fois politique et sociale que cela engendre concernant la redéfinition de la gouvernance de cette politique publique née avec la procédure Habitat et vie sociale moins de dix ans plus tôt. L'autre grand changement concernant notre sujet concerne bien évidemment le vote des lois de décentralisation en 1981-1982. Ici également, il convient de noter que des avancées avaient déjà eu lieu comme cela a été souligné dans la première partie. Outre les recommandations du Rapport Guichard, la procédure Habitat et vie sociale a en quelque sorte anticipé le besoin de décentralisation ressenti, y compris par des Hauts-fonctionnaires durant les années 1970. Ce qui modifie en revanche profondément la donne, c'est l'application des principes politiques. Désormais, les collectivités locales bénéficient d'une autonomie bien réelle, en particulier par rapport au Préfet et aux services déconcentrés de l'État. Si c'est évident pour les villes et les départements, il convient aussi de s'intéresser au nouveau rôle dédié aux Conseil régionaux. C'est en effet en 1981 que ceux-ci conquièrent réellement leur autonomie en lieu et place des Établissements Publics Régionaux créés par la loi de 1972. Il convient donc de s'intéresser à la manière dont les Régions se sont investies dans la gouvernance de ce qui n'est pas encore officiellement la politique de la ville. Deux exemples locaux pour s'en convaincre. D'une part la région Nord-Pas-de-Calais qui sera la première, en octobre 1984, à signer avec l'État un contrat spécifique, une première en France, en vue de la réhabilitation de friches industrielles. De même, elle lancera plusieurs programmes de réhabilitation en partenariat avec la CNDSQ. Dans le cadre du IX^e Plan, est mis aussi en place sur trois ans un programme de réhabilitation doté de 200 MF et qui s'adressent en priorité aux villes qui subissent de plein fouet la désindustrialisation. On doit aussi s'intéresser au cas marseillais dans la mesure où dès 1975, l'opération engagée dans le quartier de Frais-Vallon par le groupe interministériel a été portée au plan local par l'Établissement public régional présidé par Gaston Defferre. Il conviendra, lors du séminaire régional, d'aborder la question du suivi de l'investissement du Conseil régional dans la gouvernance des opérations menées depuis le début des années 1980. Enfin, pour finir sur les conséquences de la décentralisation en matière de gouvernance, il ne faudrait

pas oublier l'échelon de l'intercommunalité. La thèse de Marie-Clotilde Meillerand montre à cet effet la fabrication d'une politique urbaine à l'échelle métropolitaine. Selon les cas locaux, il serait donc opportun de mesurer l'investissement des grands EPCI dans la réhabilitation des sites choisis par la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Lille et Lyon sont sans aucun doute deux grandes métropoles qui se sont dotées très rapidement de services spécifiques dédiés à ces questions avec dans le dernier cas, une réelle volonté politique d'unir la ville-centre et certaines banlieues (Vénissieux par exemple) autour de la définition précise d'un projet commun qui dépasse les clivages politiques. Au fil des séminaires décentralisés, il conviendra donc d'apprécier à sa juste mesure les mécanismes d'appropriation de ce qui sera après 1988 la politique de la ville par les élus locaux, et pas seulement à l'échelon municipal. Ce qui suggère d'appréhender les mutations de l'action publique locale au prisme des axes qui sont développées dans un premier temps par la CNDSQ : comment par exemple s'est opérée la transition entre une approche très sectorisée et cloisonnée (le social d'un côté et l'urbain de l'autre pour être schématique) à une approche transversale et partenariale intégrant tous les acteurs concernés (y compris les habitants eux-mêmes). Toujours dans le cadre des séminaires délocalisés, il sera intéressant de se poser la question de la mise en œuvre (ou non) de services spécifiques dans les villes, selon quelles temporalités et avec quelles catégories d'acteurs ? La question mérite d'autant d'être posée qu'au niveau national, on observe que la politique de la ville ne dispose d'aucun appui en matière de grands corps de l'État type Ingénieurs des Ponts et Chaussée (IPC) ayant marqué l'histoire du ministère de l'Équipement. Même au temps de la Délégation interministérielle à la ville, on reste sur le profil de l'administration de mission comme ce fut le cas en particulier au temps de la DATAR. Ce qui caractérise la gouvernance d'une politique publique et modifie en fait le profil de la représentation de l'État au plan local. La notion de projet à cet égard devrait aussi être questionnée pour sa capacité à modifier les règles en matière de gouvernance locale. En articulant le binôme transformation du rôle de l'État et impulsions locales, on devrait être en mesure d'en savoir davantage sur l'existence de certains « modèles » dans le droit fil de ce que Philippe Estèbe a fait pour Nantes et Toulouse par exemple. Le cas Rennais mériterait aussi sans aucun doute une attention particulière tout en n'oubliant pas les villes moyennes (Angers et/ou Bourges pour ne citer que celles-ci).

Une nouvelle organisation pour la représentation de l'État

Évoquer la décentralisation, c'est assurément se poser également la question de l'organisation ou plutôt de la réorganisation des services de l'État au regard des lois de décentralisation. Si des administrations déjà déconcentrées comme celles de l'action sociale ou de l'Équipement

ont bien subi une redéfinition de leurs cadres de missions après 1981, il n'en va pas de même pour les objectifs en matière de réhabilitation dans la mesure où précisément, il n'existait pas d'administration dédiée en dehors du Groupe interministériel Habitat et vie sociale. Il s'agit donc de mieux comprendre, en particulier par l'exemple du fonctionnement de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, la constitution d'une gouvernance qui soit propre aux enjeux de réhabilitation. On peut d'ailleurs noter que ce phénomène n'est pas spécifiquement dédié à la France durant les années 1980. Il s'agit bien d'un mouvement à l'échelle européenne marquée par la volonté des grandes villes d'adapter la gouvernance en fonction des mutations à l'œuvre dans les processus d'urbanisation (Baudin-Genestier-2002. Le Gallès-2003). À cet égard, une comparaison à l'échelle européenne serait la bienvenue. On pourrait en particulier s'appuyer sur les travaux en cours de Camille Perbost dans le cadre de sa thèse sur une approche comparée de la politique de la ville entre la France et la Grande-Bretagne. Il s'agit en effet de comprendre si le fonctionnement de la politique de la ville dans son acception représente ou non une exception à l'échelle européenne. De ce point de vue, le modèle allemand ne manque pas d'intérêt avec la mise en œuvre en 1999 par le gouvernement fédéral allemand du vaste programme *Soziale Stadt* qui intervient à la fois dans les grands ensembles de l'ex-République démocratique allemande ainsi que dans les quartiers populaires victimes de la fermeture des industries héritées du XIXe siècle dans toute l'Allemagne.

De la même manière, il serait opportun de profiter de la renaissance du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique pour engager une réflexion commune sur le devenir du ministère au moment où s'engagent précisément les travaux de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. L'historiographie met (à juste titre) l'accent sur le fait que désormais, c'est cette dernière qui pilote les programmations concernant la réhabilitation. Mais qu'en est-il pendant ce temps des directions du ministère qui étaient jusque-là en charge de ces dossiers ? En d'autres termes, comment le ministère a-t-il vécu de l'intérieur le séisme administratif contenu grossièrement entre l'épisode des émeutes des Minguettes en 1981 et la création du ministère de la Ville en 1990 ? Si le ministère dédié a pu apparaître quelque peu « effacé » sur ces questions (du moins jusqu'à l'arrivée de Paul Quilès en 1984), il n'en reste pas moins que les DDE ainsi que les branches techniques du ministère ont continué à jouer un rôle qui reste encore à ce jour mal connu, y compris chez les historiens de l'Urbain du XXe s. Un autre aspect doit être souligné. Il s'agit de la professionnalisation des acteurs qui animent la gouvernance urbaine comme cela a déjà été évoqué dans la première partie. Toujours dans le cadre des lois de décentralisation, celles de 1983 qui créent la Fonction publique

territoriale, ont sans aucun doute eu un impact sur la montée en expertise des personnels municipaux qui auront en charge le déploiement des programmations de la politique de la ville avant et après 1990 (avec aussi en toile de fond le déclin de la culture militante). Ces derniers devront aussi permettre de mieux comprendre la manière dont a été mise en place progressivement au local la géographie prioritaire. Si on en connaît les grands principes, il paraît évident qu'elle s'est aussi « adaptée » en fonction des situations locales et de ses maîtres d'œuvre. C'est en partie ce qui devra également déterminer le choix des sites locaux : trouver une variété devant permettre de souligner le caractère original de la démarche entreprise. Les travaux de Philippe Estèbe sur l'État local et son appropriation de la géographie prioritaire peuvent servir de base à une poursuite des recherches engagées. Enfin, il convient de réserver une place importante à la question de la représentation des habitants dans les instances qui se mettent en place à partir du début des années 1980. Le Rapport Dubedout de 1983 fixe le cap. Pour le Président de la CNDSQ, il faut « faire des habitants des acteurs du changement »⁴. Il conviendrait de s'intéresser à l'évolution de leur participation à la gouvernance de la politique de la ville au plan local ainsi que dans des instances comme le Conseil national des villes. Il faut d'ailleurs rappeler que la politique de la ville, ceci dès les origines, a été conçue pour s'adresser à des populations qui pouvaient avoir le sentiment que l'action publique en général ne s'adressait pas suffisamment à eux, en raison même de leur appartenance territoriale (pour la plupart d'entre eux, vivant dans les grands ensembles). Il est tout autant essentiel de remettre la question de la gouvernance de la politique de la ville dans la longue histoire des principes républicains (depuis la III^e République en fait) qui a consisté à faire des populations ouvrières les plus modestes des citoyens à part entière. Notamment grâce à des embryons de pédagogie concernant la manière d'habiter et de vivre en ville.

La question d'une réelle appropriation des dispositifs par les habitants doit être posée sachant que la période des années 1970 marquée notamment par les ateliers populaires d'urbanisme (Alma-Gare à Roubaix) semble se refermer au cours des années 1980 et 1990. Par contre, d'autres formes apparaissent comme les régies de quartier. Alors même que l'on convoque pourtant la figure du « populaire » dans la gouvernance, on observe dans le même temps le retour au premier plan d'instances tels que les HLM et la CDC dans le pilotage institutionnel.

Le rôle spécifique de l'Union nationale des HLM et de la Caisse des dépôts

⁴ Hubert Dubedout, « Ensemble, refaire la ville ». Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le Développement social des quartiers, La Documentation française, 1983, p. 10.

Il paraît difficile, pour ne pas dire inconcevable, d'aborder la question de la gouvernance de la politique de la ville sans évoquer ces deux institutions qui sont bien, d'une certaine manière, consubstantielle à la politique de la ville. Tout d'abord, le mouvement des HLM qui constitue un véritable marqueur territorial. Et ceci, depuis la période de la fondation des Habitations à Bon Marché à la fin du XIXe siècle (1894). Sans présumer des thèmes qui seront abordés lors de la troisième année du séminaire qui portera sur le logement, il est important de se poser dès cette année la question de l'implication de l'Union nationale des HLM dans la gouvernance de la politique de la ville. Il faut d'ailleurs rappeler que c'est lors d'une réunion organisée par l'Union nationale des HLM à Paris en octobre 1981 qu'a été annoncée officiellement la création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Dès lors, comment cet acteur s'est-il retrouvé à l'interface entre les acteurs de la politique de la ville d'une part et les villes d'autre part ? De la même manière, a-t-il développé un rôle de médiateur entre les pouvoirs publics et la société civile via sa participation aux instances de la politique de la ville ? On connaît par ailleurs la porosité des fonctions entre cet organisme et les instances de la politique de la ville, notamment du temps de la CNDSQ. Ici également, un travail collaboratif avec l'USL serait judicieux. Comme pour le ministère dédié, la période qui s'ouvre en 1981 incite le Mouvement HLM à revoir son organisation et à revisiter le cadre de ses interventions. Comment en effet répondre à la crise urbaine qui se développe alors dans différentes directions (montée de l'exclusion sociale, carence des financements, érosion du parc de logement) ? On pourrait de ce point de vue mettre la focale sur les convergences et les éventuelles divergences qui ont pu exister entre les objectifs fixés par les instances de la politique de la ville et ses propres intérêts. De ce point de vue, un retour sur le *Livre blanc* des HLM rédigé en 1975 sous la direction du délégué général des HLM Robert Lion constituerait un point de départ significatif. Poser la question de la participation des tiers à la gouvernance de la politique de la ville conduit inexorablement à évoquer aussi la Caisse des dépôts.

Tout comme les HLM, la CDC est un acteur essentiel des politiques urbaines en France. On pourrait d'ailleurs tracer une ligne droite entre sa participation financière dans la politique des HBM et le rôle qu'elle joue actuellement via la Banque des territoires. Sans doute n'est-ce pas utile de rappeler le rôle de la SCIC et de la SCET dans la politique des grands ensembles entre 1955 et 1973, fin officielle de celle-ci (Circulaire Guichard). Qu'en est-il ensuite, au moment où se met en place la CNDSQ ? Dans différents travaux, j'ai pu constater une relative éclipse de la Caisse entre le milieu des années 1970 et 1982 sur les questions liées au devenir des grands ensembles. Assurément, l'arrivée de Robert Lion à la direction générale de la Caisse marque un tournant majeur en remettant cette dernière « au cœur de la fabrique urbaine »

(Tellier-2023). Celui qui a été précédemment directeur de cabinet du Premier ministre entend en effet faire de la Caisse un acteur majeur de la gouvernance qui est en train de se dessiner. Pour cela, il n'entend pas se limiter au rôle traditionnel de financier du logement social. Bien au contraire, il veut s'intéresser tout autant aux enjeux du développement local qu'à ceux liés aux problématiques sociales : « La mission de la CDC est de déceler les innovations, d'en soutenir beaucoup, de les diffuser parfois et de les faire connaître. Nous devons être un acteur du Mouvement social » affirme-t-il. Dès lors, il convient de s'interroger sur le rôle de la CDC dans la définition d'une gouvernance originale. Pour cela, nous disposons bien sûr de témoins de premier plan, à commencer bien sûr par Dominique Figeat et Sylvie Harburger. Le rôle et les orientations des filiales (SCIC - SCET) devraient faire l'objet d'une approche spécifique. Il convient également de s'interroger sur les initiatives spécifiques prises par la Caisse comme en particulier la définition en 1989 du Programme Développement Solidarité qui correspond à la mise en œuvre de la seconde période de la politique de la ville et à son institutionnalisation (DIV en 1988 et ministère de la Ville en 1990). Dans cette perspective, on restera attentif à la dimension « réforme de l'État » qui prévaut au début des années 1990 et connaît même une nouvelle actualité avec les orientations définies par Michel Rocard lors de sa nomination à Matignon en 1988. Parallèlement, il convient de s'interroger sur la production de l'ingénierie propre à la politique de la ville au cours des années 1990. Une attention particulière pourrait notamment être portée sur la création des Sous-préfets à la ville et leur développement durant les années 1990-2000. Pour cela, l'approche prosopographique semble privilégiée. Il existe également d'autres pistes à investiguer. En particulier celle portant sur le fonctionnement et la gouvernance de la nouvelle procédure « Grand Projet urbain » (GPU). S'agit-il d'une volonté en 1992 de resserrer la gouvernance en raison des moyens dispensés par l'État ? Est-ce aussi à ce moment que l'on commence à constater un déséquilibre entre les crédits affectés à la partie sociale de la politique de la ville et son versant urbanistique ? D'autre part, il faut s'interroger sur l'impact du changement d'échelle concernant le déploiement de la politique de la ville au cours des années 1990. Comme le préconisait notamment le Rapport Sueur en 1998, il était nécessaire d'envisager désormais une gouvernance à l'échelle de l'agglomération, et non plus de la ville elle-même. Quels réels impacts cela a-t-il eu sur le fonctionnement de la politique de la ville elle-même ? L'approche par la gouvernance paraît ici extrêmement intéressante.

En conclusion de cette note, il resterait à pointer une question qui est évidemment tout à fait déterminante pour notre sujet : comment la politique de la ville a-t-elle été institutionnalisée à la fin des années 1980 ? Si l'on en connaît bien évidemment les grands ressorts, il reste encore

dans une certaine mesure à en préciser notamment les racines politiques et intellectuelles. Les émeutes qui réapparaissent après une période d'accalmie ont-elle joué un rôle dans les choix qui ont été faits ? Dans le séculaire rapport entre le social et l'urbain, faut-il voir dans l'arrêt de la mission *Banlieue 89* au début des années 1990 autre chose qu'une querelle d'égos ? Ne serait-ce pas plutôt une volonté de recentrer l'effort public autour des enjeux liés à la lutte contre l'exclusion sociale ? Peut-on comprendre l'arrivée de nouveaux cadres de l'action publique comme les sous-préfets à la ville ou les délégués de l'État comme une volonté de définir un nouveau type de gouvernance, à la fois expérimentale et innovante mais basée avant tout par une reprise en main par l'État central ? Quelles places, quels rôles auprès des services traditionnels de l'État comme ceux des préfectures en particulier (SGAR). Qu'en est-il des conséquences du développement de l'interministérialité au cours des années 1990 ? Il conviendrait aussi d'étudier en détail le fonctionnement des contrats des villes sous l'angle de la gouvernance tout comme les impacts de certaines grandes lois du début des années 1990. En particulier, la loi d'orientation sur la ville en 1992 instituant un *droit à la ville* qui appelle à renouveler les pratiques courantes en matière de transformation urbaine au plan local.

Dès lors, analyser dans le détail l'évolution de la gouvernance de la politique de la ville au cours des années 1990 doit permettre précisément de mieux en appréhender tout à la fois son originalité, mais aussi paradoxalement une certaine tendance à sa banalisation au travers des nouvelles procédures mises en œuvre. Mais au-delà de ces indications, la question est aussi de percevoir l'irruption d'une nouvelle figure de l'État que certains ont qualifié d'*État stratège* et qui implique effectivement un dépassement de la notion d'*État animateur* précédemment cité. D'autres lois comme celle d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT-1995), qui renouvelle aussi les approches en matière de développement territorial, méritent l'attention en raison du fait qu'elles introduisent de nouvelles propositions en matière de gouvernance urbaine qui resteront en vigueur au moins jusqu'à la loi Borloo d'août 2003. Ici également, la question d'un retour en force de l'État décrit par certains analystes doit être apprécié sur la longue durée.

Bibliographie sélective

Baudin Gérard, Genestier Philippe, *Banlieues à problème. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, La Documentation française, 2002.

Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Coll. Le lien social, 2009.

Chevalier Gérard, *Sociologie critique de la politique de la ville : Une action publique sous influence*, L'Harmattan, 2005.

Dard Olivier, *Le rendez-vous manqué des relèves des années 1930*, Paris, PUF, 2002.

Estèbe Philippe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan, 2005.

Donzelot Jacques, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, 1994, coll. « L'espace du politique ».

Donzelot Jacques, Estèbe Philippe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit éditions, 1994.

Frinault Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, PUR, collection Didact, 2012.

Houdeville Louis, *Pour une civilisation de l'Habitat*, Les éditions ouvrières, 1969.

Le Goullon Gwenaëlle, *Les Grands ensembles en France. Genèse d'une politique publique (1945-1962)*, CTHS Histoire, 2014.

Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2003.

Meillerand Marie-Clotilde, « Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle : enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise », Thèse de doctorat en histoire contemporaine sous la direction de Jean-Luc Pinol, Lyon 2, 2010.

Oblet Thierry, *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, PUF, Collection « Le lien social », 2005.

Tellier Thibault, *Humaniser le béton. Les origines de la politique de la ville en France. 1969-1983*, L'Harmattan, 2022.

Tellier Thibault (dir.), *Robert Lion. Un grand commis engagé dans son siècle*, Bière, 2023.