

LA POLITIQUE DE LA VILLE, LABORATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION ?

SÉMINAIRE 2024/2026
Journée conclusive

27 janvier 2026

COMITÉ
D'HISTOIRE
DE LA POLITIQUE
DE LA VILLE

LA POLITIQUE DE LA VILLE, LABORATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION ?

Actes de la journée d'étude conclusive du 27 janvier 2026

Centre de colloques du Campus Condorcet, Aubervilliers

SOMMAIRE

08

OUVERTURES

Michel Didier, Marie-Christine Jaillet

13

PREMIÈRE SÉQUENCE : RETOUR SUR LES SÉMINAIRES DÉCENTRALISÉS

Philippe Estèbe avec les organisateurs des séminaires

33

GRAND TÉMOIN

Pierre-René Lemas

36

DEUXIÈME SÉQUENCE : LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE VUE PAR SES ACTEUR.ICES

Daniel Breuiller, Geneviève Gueydan, Jean-Pierre Dayras

50

CONCLUSIONS

Thibault Tellier, Marie-Christine Jaillet

57

LECTURE

La gouvernance nantaise de la politique de la ville

INTERVENANT.ES

Dans l'ordre d'apparition :

- **Philippe Estèbe** - Géographe, directeur d'études à Acadie
- **Marie-Christine Jaillet** - Directrice de recherche CNRS émérite, Université Toulouse Jean Jaurès
- **Emmanuel Bellanger** - Historien, directeur de recherche CNRS, Directeur du Centre d'histoire sociale des mondes contemporains
- **Christine Lelévrier** - Sociologue et urbaniste, professeure à l'École d'urbanisme de Paris, membre du Lab'Urba
- **Fatiha Belmessous** - Chercheuse à l'Université de Lyon/ENTPE, laboratoire EVS/Rives
- **Gwenaëlle Le Goulon** - Maîtresse de conférence en histoire contemporaine, Université de Lyon III
- **Michel Peraldi** - Anthropologue, ex-directeur de recherche IRIS, CNRS
- **Marie Martin-Raget** - Consultante et formatrice, ancienne directrice de l'habitat et de la cohésion sociale de la métropole d'Aix-Marseille-Provence
- **Pierre-René Lemas** - Président de France Active, ancien secrétaire général de la présidence de la République, ancien directeur général de la Caisse des dépôts
- **Daniel Breuiller** - Ancien maire d'Arcueil de 1997 à 2016 (adjoint depuis 1989), Vice-Président du Conseil départemental du Val-de-Marne (2004-2015), Sénateur (2022-2023)
- **Geneviève Gueydan** - Inspectrice générale des affaires sociales, ancienne sous-préfète chargée de mission politique de la ville dans le Val-d'Oise de 1995 à 1997
- **Jean-Pierre Dayras** - Administrateur territorial, ancien DGS de la Ville de Montreuil (1975-1998), puis du conseil général de l'Allier, de la Ville de La Roche-sur-Yon, de Plaine Commune, et enfin du conseil départemental de l'Allier (2008-2015)

- **Thibault Tellier** - Professeur d'histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Rennes et préfigurateur scientifique du comité d'histoire de la politique de la ville

PARTICIPANT.ES IDENTIFIÉ.ES

Dans l'ordre d'apparition :

- **Jean Frébault** - Ingénieur des ponts et chaussées, ancien directeur des agences d'urbanisme de Toulouse (1971-1978) et de Lyon (1978-1988)
- **Sylvie Harburger** - Ancienne secrétaire générale de la Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ) de 1986 à 1988, personnalité qualifiée du Comité d'orientation du CHPV
- **Alain Régnier** - Ancien sous-préfet Ville, président de la Fédération SOLIHA
- **Dominique Figeat** - Premier secrétaire général de la CNDSQ (1982-1983), personnalité qualifiée du Comité d'orientation du CHPV

OUVERTURES

Michel Didier • *Président du Comité d'histoire de la politique de la ville*

Mesdames et Messieurs, je vous souhaite la bienvenue au Campus Condorcet pour la séance conclusive de notre séminaire 2025, consacré à la politique de la ville, à la décentralisation et aux gouvernances locales. Ce séminaire succède à celui de 2023-2024 sur les jeunes et précède celui de 2026, qui portera sur l'habitat et le logement. La séance inaugurale de ce nouveau séminaire se tiendra ici même le 16 avril.

Le séminaire annuel est l'élément structurant du programme de travail de notre Comité d'Histoire, placé sous la responsabilité du Conseil scientifique animé par Marie-Christine Jaillet. La journée d'aujourd'hui constitue le point d'orgue d'une année d'exploration des dimensions locales et territoriales de la politique de la ville à Toulouse, Lyon, Marseille et en Seine-Saint-Denis. Les thèmes de décentralisation et de gouvernance sont centraux puisque la politique de la ville, à ses débuts, a été considérée comme particulièrement novatrice dans ses méthodes, notamment dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales, son approche transversale des problèmes et son rapport aux habitants. Nous examinerons en quoi cette politique a pu constituer un laboratoire de la décentralisation.

Je remercie Philippe Estèbe pour la préparation et l'animation de cette journée, ainsi que Thibault Tellier pour son rôle dans l'organisation générale du séminaire. Mes remerciements vont aussi aux coordinateurs des séquences régionales et à notre grand témoin, Pierre-René Lemas, pour sa fidélité.

Le choix de délocaliser nos travaux en région, bien que complexe, est cohérent avec la nature territoriale de la politique de la ville et notre objectif de favoriser les travaux d'histoire locale. Par ailleurs, ce séminaire ne clôt pas la réflexion sur le sujet. Les travaux se poursuivront, notamment avec

une enquête que nous souhaitons lancer auprès des sous-préfets ville, pour laquelle je remercie Geneviève Gueydan mais également Alain Régnier et Vincent Léna. Nous réfléchissons également à une autre enquête auprès des chefs de projet, en partenariat avec les réseaux professionnels comme Amadeus, le Rncrpv et l'Irdsu, que je salue. Il est important de documenter le rôle de ces nouveaux métiers de l'ingénierie territoriale et de valoriser ceux qui ont porté cette politique sur le terrain.

Après plus de trois ans d'existence, notre Comité a bien travaillé pour répondre à ses missions. Un axe majeur qui me tenait à cœur concerne les archives de la politique de la ville. Nous sommes en bonne voie pour structurer une véritable politique de conservation et de valorisation de la mémoire et de l'histoire de la politique de la ville, grâce à un partenariat avec les Archives nationales qui a abouti à une grande journée nationale, très suivie, le 11 décembre dernier. Ce partenariat sera renforcé en 2026. Nous avons recruté une cheffe de projet, Gillian Tilly, pour mener ce chantier.

Parmi nos autres activités, je citerai le succès de la journée consacrée à Roland Castro en mars 2025 et le travail dans le cadre du programme « Quartiers de demain ». J'en profite pour remercier Amandine Romanet pour sa contribution à ces deux événements puisqu'elle quittera l'équipe salariée du Comité tout en restant au conseil scientifique. Nous poursuivons également le programme d'interviews filmées de grands témoins. Nous avons aussi constitué un réseau de jeunes chercheurs et diversifié nos formats, comme avec le ciné-débat pour les 30 ans du film *La Haine*.

Pour 2026, nous avons déjà organisé un séminaire le 16 janvier sur le thème « Habitat et vie sociale et le devenir des premiers quartiers concernés par la politique de la ville ». Le 17 février, Thomas Kirsbaum, membre du Conseil scientifique, présentera son travail sur les permanences et les recompositions de la figure des jeunes de cité dans les sciences sociales, suivi d'un débat. Le 26 mars aura lieu la journée doctorale, et le 7 avril, le lancement de notre nouveau séminaire.

Tous ces événements sont organisés par une petite équipe pilotée par Antonin Cois, que je remercie. Je présenterai prochainement un bilan de ces trois années d'action devant nos instances, ce qui permettra de réfléchir aux améliorations à apporter et de réfléchir aux perspectives d'avenir.

Enfin, je souhaite adresser un mot personnel à Jean-Pierre Dayras, ancien directeur général des services de la ville de Montreuil. L'époque où nous avons créé la direction du développement social urbain fut passionnante, marquée par une grande liberté et une volonté d'innovation. Il était très intéressant de pouvoir, à partir des quartiers populaires, inventer de nouvelles formes de pilotage de l'action publique.

Marie-Christine Jaillet • Présidente du Conseil scientifique du Comité d'histoire de la politique de la ville

Bonjour. Je vous présente tous mes vœux pour cette nouvelle année, que je vous souhaite sereine et féconde malgré les fracas du monde. Je remercie l'ensemble des chercheurs et des acteurs qui ont organisé les différentes séances de ce séminaire, en particulier Philippe Estèbe et Thibault Tellier. Ce séminaire ayant eu pour particularité de se déplacer sur le terrain, mes remerciements s'adressent tout particulièrement aux organisateurs des séances de Toulouse, Lyon, Marseille et Seine-Saint-Denis.

Je souhaite revenir sur deux caractéristiques de ce séminaire. D'une part, le choix a été fait d'aller « sur site » pour y aborder la gouvernance de la politique de la ville. Les professionnels et les chercheurs présents sur place y ont trouvé un grand intérêt. La question est de savoir que faire de ce matériau hétérogène, notamment en raison de l'effet de contexte lié à l'histoire particulière de chaque site. Philippe Estèbe formulera à ce sujet quelques propositions prometteuses. Néanmoins, une question de fond demeure qui interroge la posture de nos travaux : faut-il tenir un propos général et quelque peu « hors-sol », ou l'ancrer dans les lieux, au risque de ne pas dépasser l'addition de monographies ? Et nous ne pouvons pas multiplier les monographies pour tenter d'épuiser la diversité des sites, si tant est qu'elle puisse être épuisée.

Par ailleurs, nous nous sommes concentrés sur les grandes agglomérations, sans aborder la gouvernance de la politique de la ville dans les villes moyennes ou petites. Il faudra s'interroger, pour les prochains séminaires, sur la manière de traiter cette dimension des lieux. D'autre part, si cette séance vise à capitaliser les connaissances acquises au cours des différentes séquences, un séminaire ne clôt pas une question. Faut-il continuer à la mettre au travail ? Et comment le faire ? La mise en débat du travail commandé à Thomas Kirsbaum est une manière de revenir sur le séminaire qui portait sur les jeunes dans les politiques de la ville. Il faudra voir comment revenir sur les questions soulevées par le présent séminaire.

Je n'aborderai pas le fond du sujet. Mais cette séance est sans doute l'occasion de revenir sur le rapport de la politique de la ville à la décentralisation qui a été peu abordé dans les différents sites visités. Alors que les deux premières séances avaient traité de l'histoire de la décentralisation et de son interaction avec la politique de la ville, les interventions et les débats sur les sites se sont plutôt intéressés à la gouvernance locale de la politique de la ville, à ses enjeux selon des prismes variables d'un site à l'autre.

Je vous souhaite une bonne journée de travail.

PREMIÈRE SÉQUENCE : RETOUR CRITIQUE SUR LES SÉMINAIRES DE 2025

I/ Essai de relecture des séminaires de 2025

Philippe Estèbe • *Géographe, directeur d'études à Acadie, membre du Conseil scientifique du CHPV*

Bonjour et merci pour cette introduction. Je me joins à Michel et Marie-Christine pour remercier les personnes présentes et les organisateurs des séminaires localisés. Nous aurons l'occasion de les entendre lors de la deuxième partie de la présentation mais dans un premier temps, je proposerai une lecture synthétique et problématisée du sujet. Le principe est d'engager une discussion faite de questions, d'ajouts et de controverses.

L'exercice est particulier et me rappelle une exposition, au début des années 1980 au musée Pompidou, intitulée « Cartes et figures de la Terre », qui présentait notamment la carte que Charles III d'Espagne avait commandée aux curés de ses paroisses. Le résultat est extraordinaire : chaque curé a élaboré son propre système de représentation, ce qui a produit une collection remarquable illustrant la diversité des points de vue sur un territoire. Cependant, on n'y voit l'Espagne nulle part.

En matière de politique de la ville, nous oscillons constamment entre des monographies locales et de grandes synthèses nationales qui n'abordent la dimension locale que de manière latérale. Toutefois, des enseignements relativement communs peuvent être tirés des quatre terrains d'étude.

Ceux-ci se situent à des échelles très différentes. À Toulouse, la politique a été longtemps très municipale, tout comme à Marseille. À Lyon, elle se place d'emblée à l'échelle de l'agglomération. En Seine-Saint-Denis, des

allers-retours s'opèrent entre l'échelle départementale et l'échelle communale.

Même si la question de la décentralisation n'a jamais été abordée frontalement, elle est en réalité au cœur des débats dès lors qu'il est question de territoire, d'échelle et d'organisation territoriale.

Pour chaque terrain, j'ai mis en parallèle la tache urbaine et la géographie prioritaire, toutes deux datant de 2020. Il faut considérer ces éléments comme des schémas. On retrouve des configurations classiques d'agglomération à Lyon et à Toulouse. La configuration spatiale de Marseille est très particulière, en raison de sa façade maritime et de sa séparation avec l'arrière-pays par des reliefs non constructibles. La Seine-Saint-Denis est un morceau de la métropole parisienne, même si, à l'époque du début du développement social des quartiers, ce territoire ne se percevait pas encore comme tel.

La configuration de la géographie prioritaire de la politique de la ville dans ces quatre territoires est également intéressante. À Toulouse, comme à Marseille, la quasi-totalité des quartiers de la politique de la ville se situe dans la ville-centre. À Toulouse, quelques quartiers péricentraux servent de charnières entre la ville et l'agglomération. À Marseille, la moitié de la ville-centre est classée en secteur prioritaire de la politique de la ville. Dès les années 1980, la question d'une ville coupée en deux se posait. La configuration lyonnaise est tout à fait différente, car les villes de banlieue, relativement importantes, comptent une forte proportion de quartiers d'habitat social. La grande majorité de la géographie prioritaire se trouve donc hors de la ville-centre. Enfin, en Seine-Saint-Denis, malgré les différences est-ouest, on observe une « nappe » de quartiers relevant de la géographie prioritaire, selon la formule de Simon Ronai.

La situation politique de ces territoires en 1976 était déjà contrastée. Marseille et Toulouse sont alors des villes politiquement isolées. Ces villes-centres n'ont pas réussi à constituer d'organisation intercommunale, à l'exception de quelques embryons dans les domaines des transports ou

de l'aménagement. Toulouse est d'autant plus isolée de son environnement que la ville est gouvernée par le centre droit, tandis que sa couronne est politiquement plus à gauche. Le paradoxe toulousain réside toujours dans un vote municipal de centre droit et un vote national de centre gauche, voire de gauche, avec, ces dernières années, LFI qui enregistre de bons résultats.

Marseille connaît un isolement extrême au début des années 1980, marqué par une absence de structures intercommunales et de très fortes oppositions qui perdurent en partie aujourd'hui. Sa situation s'apparente à celle de Toulouse, mais avec un caractère plus extrême en matière de gouvernance territoriale.

Lyon se trouve dans une situation tout à fait différente. La ville est dotée d'une communauté urbaine depuis la création de ce type de structure (1969). Même si l'agglomération n'a pas encore acquis une pleine consistance sociopolitique, la communauté urbaine est un lieu de confrontation et de début de construction de compromis politiques entre élus de différentes obédiences. La ville-centre est de centre droit, entourée de mairies communistes ou d'union de la gauche. Le « compromis à la lyonnaise » a été évoqué ; la situation n'est pas si consensuelle, mais au moins, les oppositions et les positions peuvent s'y exprimer.

La Seine-Saint-Denis correspond à la « banlieue rouge ». C'est un département communiste, où la plupart des mairies sont communistes. Comme l'a indiqué Simon Ronai, ces mairies ont rejoint le mouvement du développement social des quartiers assez tardivement pour des raisons politiques. Elles n'ont pas voulu s'engager dans les dispositifs HVS, en opposition à la loi Barre, mais ont accepté le développement social des quartiers (DSQ), porté par un gouvernement d'union de la gauche avec des ministres communistes (1981-1984). Le début des années 1980 est donc une période importante, car la « ceinture rouge » sort de son isolement et s'inscrit dans une politique nationale.

Dans cette période qui précède la politique de la ville, les quatre terrains

peuvent être considérés comme précurseurs à certains égards. À Lyon, l'institution de l'agglomération est relativement ancienne. La question du logement social, et surtout de son peuplement se pose déjà à l'échelle de l'agglomération et fait l'objet de débats politiques, notamment entre l'État et les élus locaux. Elle donne naissance à un premier embryon d'organisation technico-politique : la Commission permanente de l'habitat social. Cette commission est précurseur d'une forme de travail en commun réunissant les communes, les bailleurs et les techniciens de l'intercommunalité. L'agglomération lyonnaise est aussi « l'élève le plus turbulent de la classe », car c'est le territoire où l'entrée de la société civile dans le champ politique, à travers la question du logement et du logement social, est la plus précoce, en raison de l'émergence de plusieurs associations de quartier.

Marseille est un « très mauvais élève », mais se révèle aussi très pionnière. En effet, au début des années 1980, s'y inventent plusieurs techniques qui deviendront structurantes pour la politique de la ville : la figure du chef de projet, incarnée par Alain Fourest (qui succédera à Dominique Figeat comme secrétaire général de la CNDSQ) et les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) mises en place par l'intermédiaire du Cerfise (le bureau d'études animé par Michel Peraldi et Michel Anselme), qui inventent les premiers systèmes de médiation entre logeurs et logés. Les configurations sont donc très différentes et intéressantes par leur diversité. Ces territoires ont joué un rôle historique dans la construction de la politique de la ville.

Les trajectoires sociopolitiques de ces territoires montrent que tous vivent ou se relèvent d'un traumatisme originel lié à l'habitat et au logement social. En Seine-Saint-Denis, ce traumatisme est l'histoire de la désindustrialisation. En l'espace de dix à quinze ans, ce département a perdu plus d'emplois industriels que le Nord-Pas-de-Calais à la même époque. C'est un choc terrible, qui n'empêche pas ce territoire de rester très populaire. Aujourd'hui encore, plus de 20 % de la population est considérée comme ouvrière. Dans les années 1980, l'économie a basculé, mais la sociologie n'a pas suivi. Des questions commencent alors à émerger sur l'avenir de

ce territoire et ses possibilités de reconversion.

À Lyon, le traumatisme est lié à une forme d'obsession, marquée par le retour permanent du souvenir de la guerre d'Algérie dans les débats sur l'habitat social. Il se cristallise autour des problèmes de concentration des ménages d'origine étrangère. Une série de tentatives sont menées, notamment par l'État, pour essayer de déconcentrer ces populations au nom de « l'équilibre social », allant jusqu'à préconiser le refus d'inscription scolaire pour les enfants de familles immigrées dès lors qu'un certain quota aurait été dépassé. D'où la force politique des mouvements sociaux.

À Toulouse, le traumatisme est lié à l'arrêt du projet de ville nouvelle du Mirail lors d'un changement de municipalité en 1971. La question des quartiers de logement social est durablement marquée, notamment dans la culture des municipalités successives, par un rejet de ce projet qui conduit à une certaine marginalisation urbaine et civique des grands quartiers d'habitat social. À Marseille, le traumatisme est lié à la désynchronisation entre une politique urbaine qui continue à produire du logement et une démographie qui bascule, avec une perte de 10 000 habitants par an dans les années 1970.

Il est intéressant de constater que, dans tous les cas, ces traumatismes ont des effets puissants sur la vacance du logement social. La ségrégation, les tentatives pour la freiner, la baisse de la population et le refus d'attribution, où la vacance devient un mode de gestion de l'équilibre social, se retrouvent à des degrés divers dans ces trois territoires.

Au-delà de ces aspects, les orientations politiques de ces territoires se traduisent par une forme de cohabitation à Lyon. À Marseille, en 1983, une rupture très forte se produit dans la tradition de gouvernance entre centre gauche et centre droit, lorsque le PS est contraint de s'allier au PC. Toulouse s'inscrit pour sa part dans une continuité politique, avec un seul épisode de municipalité de gauche (2008-2014). J'ai découpé mon analyse en trois grandes tranches de dix ans, qui correspondent plus ou moins aux grandes inflexions de la politique de la ville.

Les années 80, une période d'apprentissage simultané de la politique de la ville et de l'exercice des nouveaux pouvoirs offerts par la décentralisation

Dans cette triangulation entre gouvernance, politique de la ville et décentralisation, les années 1980 sont une période d'apprentissage simultané de la politique de la ville et de l'exercice des nouveaux pouvoirs offerts par la décentralisation. Le rapport Dubedout comme les lois Defferre accordent une place centrale aux maires. Cet aspect est très important pour la politique des quartiers, car les quartiers sont pour la plupart administrés de fait par des bailleurs qui jouent un rôle majeur dans tous ces territoires. Dans plusieurs situations, les années d'apprentissage de la politique de la ville seront aussi des années de tentative, plus ou moins réussie, de conquête du pouvoir par les municipalités vis-à-vis des bailleurs sociaux et de ces territoires, qui vivaient pour beaucoup en extra-territorialité par rapport au droit commun municipal. La prise en main de ces questions par les municipalités est à la fois un geste fort de décentralisation politique, d'affirmation du pouvoir des maires et de mise en œuvre de nouvelles compétences.

Elle se réalisera avec la prise de terrain requise par le DSQ, qui implique une organisation territoriale avec des chefs de projet et des commissions locales. La « démocratie des professionnels » qui se met en place sera en même temps l'instrument de la reprise en main de ces territoires par les municipalités.

Dans tous les cas, les organisations de quartier de la politique de la ville se mettent en place avant même que les mairies n'aient constitué de service central. Marseille est un cas typique, avec d'abord des approches de quartier, la constitution de commissions locales et une « démocratie de professionnels », avant même que les municipalités et les institutions gouvernementales locales ne se dotent d'organisations dédiées. Le service d'animation des quartiers est créé en 1986, soit trois ou quatre ans après le début des premières opérations. À Toulouse, l'agence d'urbanisme porte le DSQ avant la création de la mission de développement so-

cial en 1983. À Lyon, la commission permanente de l'habitat social évolue progressivement, mais ce n'est qu'à la fin des années 1980 qu'un service de développement social émerge au sein de l'agglomération. Les quartiers précèdent donc la ville en matière d'organisation politique, comme si les quartiers en développement social étaient un banc d'essai du nouveau pouvoir des mairies et de leur capacité à l'exercer. Ces organisations de quartier, très importantes au démarrage et très fortement soutenues, vont s'étioler au fur et à mesure de l'évolution de la politique de la ville, laissant la place à d'autres formes d'organisation plus centralisées.

Dans les années 1980, les apprentissages simultanés ne se font pas seulement dans les municipalités, mais partout ailleurs. Les conseils régionaux, avant même d'être impliqués officiellement via les contrats de plan, commencent à examiner ce qu'ils pourraient faire dans le cadre de la politique de la ville. En Midi-Pyrénées, les compétences de la Région n'étaient pas claires au début ; celle-ci a mené des initiatives régionales dans divers domaines de politique publique, y compris dans le développement social des quartiers. Il s'agit là encore d'une période de test, rapidement institutionnalisée pour un temps avec les contrats de plan État-Région. L'implication des conseils régionaux n'est toutefois pas la même partout ; en Rhône-Alpes, la Région est plutôt absente.

Les conseils généraux essaient également de trouver leur place dans le système, avec des situations très différentes. Le terrain précède l'organisation, comme en témoigne l'implication des travailleurs sociaux dans les quartiers, mais très vite, ces institutions tentent de se positionner. En Seine-Saint-Denis, le département fonctionne comme un coordinateur des actions et un intercesseur entre les communes et l'Etat. À Toulouse, pour formaliser son intervention, le conseil général se dote d'une délégation à l'aménagement urbain et à la politique de la ville. À Marseille, le département est plutôt absent.

Le cas de l'État local est intéressant. Au niveau régional, il se met en ordre de bataille, avec par exemple la DRE et le SGAR en Midi-Pyrénées, ou la mission îlots sensibles en Île-de-France. Au niveau départemental, ce

sont les DDE qui jouent le rôle d'animation, alors que les préfectures de département n'ont pas encore constitué d'organisation dédiée. Il n'existe pas d'organisation spécifique de l'État local départemental pour la politique de la ville, alors que dans les mairies, les conseils généraux ou régionaux, des dispositifs ad hoc sont inventés.

Dans chacun des territoires visités, le rôle important des bureaux d'études mérite d'être cité, que ce soit Médianes à Toulouse, Orgeco en Seine Saint Denis, le Cerfise à Marseille ou le Groupement de sociologie urbaine (GSU) à Lyon. Ces bureaux d'études exercent trois fonctions : celle de passeur entre la Commission nationale de développement social des quartiers et les communes, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la médiation entre les élus, les services techniques et les habitants des quartiers. En même temps, ils jouent aussi un rôle véritablement politique en proposant de nouvelles lectures de la sociologie des quartiers et portant de nouvelles formes d'organisation socio-politique, comme les maîtrises d'œuvre sociale à Marseille. Il faut noter aussi, à Lyon et Toulouse, le rôle important des agences d'urbanisme comme opérateur (à Toulouse) mais aussi comme espace de débat (à Lyon).

À ce moment, la société civile organisée se transforme fortement, passant d'une logique d'associations de locataires (CNL, CSCV...) à des organisations communautaires ou communautaristes. Celles-ci sont souvent dirigées ou animées par des jeunes issus de l'immigration, dans une ambiguïté, à mon sens consciente, entre représentation et action. Les années 1980 permettent aux élus de découvrir une sociologie urbaine qu'ils connaissaient mal ou peu. Celle-ci était peut-être mieux connue des services de l'État, notamment de l'Équipement, qui ont joué un rôle important dans le financement de la sociologie urbaine.

Les années 1990-2000, une rationalisation dans le désordre

La période 1990-2000 est celle d'une rationalisation dans le désordre. On observe à la fois une volonté de rationalisation nationale portée par

le gouvernement, via le ministre d'État et la DIV, mais en même temps, les trajectoires locales continuent d'exercer un puissant effet de distorsion. Cette rationalisation se traduit par la nomination de sous-préfets ville et de correspondants dans les services de l'État. Le passage au contrat de ville, en introduisant l'agglomération comme échelle de référence et de contractualisation a un effet sur les organisations locales.

À Marseille, on constate un retour à la dichotomie des années 1970 entre le social, centré sur la proximité, et l'urbain, axé sur la restructuration des quartiers. Les équipes de quartier restent en place, mais un service contrat de ville, explicitement dédié à la restructuration urbaine, est créé à côté.

À Toulouse, le passage à l'agglomération s'est fait alors qu'il n'existait pas de justification sociale et encore moins d'organisation politique, l'agglomération étant peu concernée et vivant assez bien profitant du dynamisme de Toulouse. L'élargissement du contrat de ville se fait dans la douleur ou par la construction d'un récit sur la solidarité intercommunale au sein de l'agglomération, qui n'aura pas de conséquences concrètes en matière de politique de la ville. C'est néanmoins le premier moment de tentative de mise en place d'une organisation d'agglomération. Dans l'organisation institutionnelle, tous les stades ont été essayés puis abandonnés au profit du suivant, sans qu'ils aient le temps de prendre consistance. Le contrat de ville à Toulouse n'est pas un laboratoire d'une politique d'agglomération, mais un espace test de la possibilité d'une institution politique d'agglomération.

À Lyon, le passage au contrat de ville est le moment où la communauté urbaine affirme sa position dominante, notamment avec des chefs de projet. Cela fait apparaître qu'il peut s'agir d'un lieu de tension entre la communauté urbaine et les communes. Mais surtout, en intégrant la politique de la ville, la communauté urbaine, institution à l'origine essentiellement technique, élargit son éventail de compétences au champ social. On peut y trouver en germe l'organisation de la métropole actuelle qui a absorbé les compétences du département dans son périmètre.

En Seine-Saint-Denis, une partie des années 1990 est marquée par la tentative et le travail important mené pour construire un contrat de ville départemental, qui n'aboutit pas. On assiste alors à un retour à l'échelle municipale, avec autant de contrats de ville que de municipalités. Simultanément, on assiste au retour paradoxal des services de l'État. La proposition de créer le plus possible de groupements d'intérêt public (GIP) pour gérer les contrats de ville et les personnels dédiés ne fonctionne pas partout et mal. La création du GIP à Toulouse est mal vécue par la municipalité, qui y voit une structure politique concurrente. À Marseille, c'est un fiasco. À Lyon et en Seine-Saint-Denis, aucun GIP n'est conclu. L'État échoue donc à institutionnaliser une forme de gouvernance partenariale à travers les GIP.

La nomination des sous-préfets à la ville a un effet paradoxal sur les services de l'État, qui ont plutôt tendance à leur déléguer la politique de la ville, alors qu'ils étaient nommés pour développer la transversalité au sein de l'État local. À l'époque, toute une série de dispositifs spécifiques se multiplient. Cette logique d'intégration au sein de l'État se traduit en réalité par une certaine compartimentation. Le résultat des années 1990 est néanmoins de faire apparaître l'échelle de l'agglomération : si elle échoue en Seine-Saint-Denis et à Marseille - dont la configuration n'appelle pas nécessairement une politique d'agglomération - elle renforce la communauté urbaine à Lyon et ouvre à Toulouse un début de réflexion sur la création d'une structure intercommunale qui se traduira par la création d'un district, puis d'une communauté urbaine dans la décennie suivante. En même temps, c'est le moment où cette « démocratie des professionnels » commence à s'affaiblir, en raison de son intégration progressive dans des systèmes hiérarchiques.

Les années 2000-2014 : une nouvelle professionnalisation

Durant la période 2000-2014, nous assistons à une nouvelle professionnalisation. La création de l'ANRU a redistribué les cartes. Le processus d'intégration municipale puis communautaire (passage à l'interco) conti-

nue, en même temps que la gestion de proximité, à l'échelle des quartiers se maintient, voire se généralise, sur un mode nettement gestionnaire, loin des expérimentations des années 1980. Sur cette couche désormais bien en place, la politique de rénovation urbaine ne constitue pas une greffe : un peu partout, on assiste à une superposition. Les professionnels de l'urbain, au sens de fabricants de la ville, font un retour en force. La dissociation entre développement social urbain et projets urbains s'affirme partout, dans les organigrammes comme dans les modes de gouvernance, avec deux filières qui se structurent. Les effets politiques sont différents selon la structuration institutionnelle locale. La rénovation urbaine renforce le pouvoir et les capacités d'agir de la communauté urbaine de Lyon ; à Toulouse, elle accélère la marche vers la structuration politique de l'agglomération ; en Seine-St Denis elle consacre l'abandon définitif de l'hypothèse départementale pour redonner un puissant pouvoir aux municipalités.

L'importance prise par la restructuration urbaine a aussi pour effet de déplacer les scènes de négociation. La négociation, même si l'État local est présent, ne se fait plus uniquement avec lui mais également beaucoup avec l'ANRU. Il s'agit d'une renationalisation des scènes de négociation. Leur déplacement a un effet sur la publicité de la négociation. Au niveau national, celle-ci a lieu dans une certaine discrétion entre experts patentés, alors que la négociation locale connaît toujours des fuites et fait participer à la fois experts et élus.

Enfin, en même temps que ce processus de centralisation métropolitaine et étatique, c'est le moment où des intercommunalités se redécentrent pour créer des pôles de quartier territoriaux. Celles-ci affichent une logique de généralisation de cette gestion municipale ou intercommunale de proximité, avec des visées semblables, qui peuvent toutefois différer d'une ville à l'autre. A Montreuil s'affirme l'idée que le développement social urbain peut constituer un modèle pour l'ensemble de la gestion urbaine. La première grande agglomération qui le met en place est la communauté urbaine de Nantes. Les pôles de proximité qu'elle crée sont à cheval sur les communes, au nom de la réalité des pratiques des

habitants. Il est intéressant de constater comment le processus de forte centralisation à l'échelle communautaire s'accompagne d'une forte déconcentration des services communautaires.

Pour terminer par un peu de théorie, ce récit rapide et impressionniste permet-il de s'y retrouver dans les figures du gouvernement local et du rapport État-collectivités locales qui ont émergé ces dernières années ? La figure de l'« État animateur » a été une réalité dans les années 1980, au niveau national avec la CNDSP, à travers les forums thématiques, et dans l'articulation entre le local et le national.

Je m'interroge sur la pertinence du concept de « gouvernement à distance », théorisé par Renaud Epstein, pour décrire la période suivante, notamment avec l'ANRU. Il me semble plus juste de parler d'un processus de double centralisation : une concentration du pouvoir au niveau de l'Agence nationale et, simultanément, à l'échelle intercommunale ou communale selon les cas. Si la période précédente était une sorte d'anomalie, un moment où les organisations se cherchaient, les organisations reprennent ensuite la main. J'en terminerai avec le « pouvoir périphérique ». Toutes ces trajectoires plus ou moins parallèles et la façon dont la politique de la ville a été domestiquée par le local m'interrogent sur l'intérêt de remettre au goût du jour cette théorie de Pierre Grémion, qui décrit la capacité du pouvoir local à « domestiquer » les politiques nationales. Aujourd'hui, les complicités ne se jouent plus réellement de la même façon. Néanmoins, au vu de la spécificité des trajectoires locales, de la domestication des offres gouvernementales et de l'affirmation généralisée du pouvoir communautaire, y compris en Seine-Saint-Denis, il serait peut-être intéressant de revisiter cette théorie.

II/ Débat avec les animateurs des séminaires décentralisés

Philippe Estèbe

J'avais prévu un temps de réaction pour les animateurs des différents séminaires de terrain. Je vous remercie tous d'être présents. Le temps n'est plus aux questions, sauf en cas de contestation forte des propos précédents, mais plutôt aux remarques constructives. Je propose de commencer par les remarques des animateurs de séminaires.

Marie-Christine Jaillet

Je suis globalement d'accord avec ces propositions, mais j'ajouterai quelques compléments. La figure de l'État animateur a indéniablement bien fonctionné sur le site de Toulouse, je ne crois pas que ce soit encore le cas.

En ce qui concerne les « traumatismes originels », l'histoire et l'échec du projet du Mirail en sont un, l'explosion de l'usine AZF en a été un autre qui a joué un rôle dans l'histoire de la politique de la ville. Je suis aussi d'accord avec la description de l'intercommunalité, telle qu'elle a été proposée. Par contre, je pense que le rôle essentiel du cabinet Médianes n'avait pas été suffisamment souligné.

Autre observation : si des situations politiques conflictuelles sont effectivement bien présentes, il existe aussi des réseaux de complices. Derrière les jeux de pouvoir et l'opposition mis en scène entre le département et la ville, ces réseaux de complices ont toujours fonctionné, plutôt dans la sphère des professionnels, entre des personnes des services de l'État, des services municipaux puis intercommunaux, départementaux et régionaux.

Philippe Estèbe

C'est ce que j'ai appelé la « démocratie des professionnels », mais ce n'est peut-être pas le bon terme.

Christine Lelévrier

Je soulignerai les spécificités du département de la Seine-Saint-Denis par rapport aux autres terrains, compte tenu de son échelle à la fois locale et nationale, de la proximité des institutions et de son caractère symbolique en matière de pauvreté et d'inégalités. Plus qu'ailleurs, la situation de ce département par rapport à la région est particulière. L'intercommunalité s'est beaucoup construite autour de projets d'aménagement d'envergure nationale. Ces projets continuent d'être structurants, notamment avec les Jeux Olympiques. Tous les responsables politiques interrogés sont revenus sur cette focalisation. C'est la raison pour laquelle l'intercommunalité s'est saisie de cette dimension qui inclut la rénovation urbaine.

Par ailleurs, la question de l'habitat et du logement a bien été posée, mais il faut souligner le poids fondamental du logement social et des bailleurs sociaux dans cette politique. L'évolution de la politique de la ville peut se lire à travers ce qui se passe dans le secteur du logement social.

En outre, parmi les intermédiaires, des figures au sein même des services publics ont été particulièrement marquantes et ont œuvré à leur transformation. Il faut aussi évoquer le rôle des réseaux professionnels comme Profession Banlieue.

Mais il me semble que nous n'avons pas réussi à mettre en relief le rôle des associations. Nous n'avons pas trouvé d'associations qui pouvaient ou voulaient restituer cette histoire lors de la journée que nous avons organisée. Il s'agit un peu d'une zone d'ombre. Une autre question concerne le rapport entre politique de la ville et politiques en lien avec l'immigration, qui fait sens en Seine-Saint-Denis et peut expliquer un certain nombre de positions et de stratégies locales.

Emmanuel Bellanger

Du point de vue de l'historien, la domestication de la politique de la ville par le local, telle qu'elle a été soulignée, s'inscrit dans une longue tradition. Le jacobinisme est amendé depuis la loi du 5 avril 1884, qui a donné aux communes une capacité d'agir. Le dialogue, parfois conflictuel, entre

l'État et le local structure toutes les politiques sociales contemporaines, comme celle du logement social. Il est donc crucial de ne pas isoler la politique de la ville et de la mettre en dialogue avec l'histoire des politiques sociales.

Les termes utilisés traduisent bien les chocs qui traversent la deuxième moitié du XXe siècle, notamment le choc de la désindustrialisation, qui met à mal le travail. Tant que cette analyse sur les origines de la désaffiliation ne sera pas intégrée et liée aux politiques de peuplement, nous ne parviendrons pas à éclairer le débat public.

Marie-Christine Jaillet

Cette réflexion m'amène à souligner la spécificité de Toulouse, où la politique de la ville n'est pas liée à la désindustrialisation. La question des couches populaires mériterait d'être rapportée à la situation de chacune des agglomérations.

Fatiha Belmessous

Je salue ce travail qui parvient à traduire la diversité de quatre territoires. À Lyon, un traumatisme fondateur est l'obsession de la concentration des populations maghrébines, régulée par la notion de « seuil de tolérance » fixé à 15 % d'étrangers, dont 5 % de Nord-Africains. Cette approche est directement liée à la persistance des réseaux administratifs de la période de la guerre d'Algérie. Cette logique a conduit à l'acceptation de la démolition comme outil de gestion du peuplement, comme celle de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne. Ce contexte, ainsi que la volonté des mouvements associatifs des Minguettes d'obtenir une reconnaissance à l'échelle de l'agglomération et non plus seulement du quartier, expliquent pourquoi la révolte a pris une telle ampleur sur ce territoire.

Parmi les acteurs clés, l'inter-bailleurs a joué un rôle majeur au sein de la commission permanente de l'habitat social. L'agence d'urbanisme, sous l'impulsion de figures comme Jean-Pierre Aldeguer, a également été un lieu de lutte pour imposer les questions d'habitat et de peuplement. La création de la communauté urbaine elle-même a été le fruit d'une né-

gociation politique où les élus communistes ont accepté le projet en échange de l'achèvement des ZUP, en termes notamment d'équipement.

Une génération d'élus (Maurice Charrier, Guy Fischer, Bernard Rivalta et Henry Chabert) a porté une vision de l'urbanisme à l'échelle de l'agglomération, en s'appuyant sur l'État local via la DDE et des personnalités comme André Chazalette. Paradoxalement, bien que promouvant une vision communautaire, les communes ont longtemps exigé d'avoir leur propre chef de projet DSU, Lyon étant la dernière à conserver cette spécificité. Aujourd'hui, la situation a évolué vers une technicisation au sein de la métropole. A l'époque, la DDE avait bien compris le rôle central de la communauté urbaine du Grand Lyon. Les réseaux d'acteurs travaillaient ensemble de façon négociée. Le départ à la retraite de la génération des années 1970, qui assurait une forme de stabilité, la création de la métropole et de l'ANRU ont marqué une rupture. Désormais, il existe deux citadelles : l'urbain et le social.

Marie Martin-Raget

À ma connaissance, à Marseille, le parc social n'a jamais été vacant, compte tenu des flux migratoires, notamment des Comoriens à la fin des années 1970, qui avaient besoin d'un certain type d'accompagnement pour leur insertion dans la vie sociale. Les deux autres traumatismes sont la crise de l'arrière-port dans les années 1970-1980 et la mort de Lahouari Ben Mohamed, tué par un CRS en 1980.

Le rôle du Fonds d'Action Sociale a été évoqué lors de la journée à Marseille. Il a été un « distributeur d'oxygène », comme ailleurs j'imagine. À Marseille, le FAS a favorisé des trajectoires d'ascension sociale de nombreux jeunes, dont certains sont désormais devenus des élus, comme Zoubida Meguenni.

Les premiers appels à projets arrivent en 1995. D'une démarche ascendante (« bottom-up »), la situation s'inverse. Il s'est agi d'un moment de rupture, car ces appels à projets étaient parfois sans grand rapport avec les problématiques des quartiers.

Marseille a toujours été suiveuse dans la politique de la ville. Chaque fois qu'une circulaire était publiée, il fallait l'appliquer, ce qui a conduit à des actions incohérentes, avec notamment la création des GIP, qui a mis un terme à cette période de bouillonnement.

Michel Peraldi

Je pense que le rôle des bailleurs et des organismes logeurs a été minoré. Au tout début du travail mené dans les années 1970 et 1980, le seul interlocuteur institutionnel était les organismes logeurs, qui ont joué un rôle essentiel dans la généalogie de ces politiques.

Par ailleurs, le Cerfise était aussi pris dans une sorte de mouvement et de constellation. À Lyon, l'ARIES a joué un rôle fondamental. Je pense également à Acadie. Ces « bulles » ont marqué au moins les dix premières années évoquées et ont parfois formé une constellation. Analyser clairement le message et la posture politique de ces groupes serait intéressant. Le Cerfise visait à donner un rôle d'interlocuteur aux habitants, à créer un système de gouvernance locale des quartiers dans lequel les habitants seraient un acteur qui compte. Il s'agissait d'un modèle para syndical. Je pense que cette utopie, portée par le Cerfise, a été fondamentale dans la position qu'il a tenue.

Enfin, l'histoire de la politique de la ville doit également être une histoire sociale. Je suis heureux d'avoir entendu dire que la société était en transformation. Les politiques de la ville sont arrivées au moment tragique où la classe ouvrière perdait son rôle de représentation des classes populaires. La vraie question est de savoir ce qu'il est advenu de ce peuple orphelin de la classe ouvrière. Le logement social a-t-il pris la place de l'usine dans sa capacité à constituer le peuple ? Non. L'un des traumatismes des politiques de la ville a tenu à cette incapacité du peuple du logement social à prendre le relai du peuple de l'usine. Nous ne sommes toujours pas sortis de cette configuration. Les communautés n'ont pas pris le relai de la classe ouvrière.

Jean-Pierre Dayras

Je partage ces propos, y compris sur la relation à la désindustrialisation. Un point n'a pas été évoqué : la relation entre les politiques de peuplement et l'habitat insalubre. En Seine-Saint-Denis, le problème tient à l'insalubrité et à la difficulté des politiques de peuplement à conserver un équilibre. À Montreuil, la question était similaire, avec des foyers au taux d'occupation très important. À Saint-Denis, l'habitat insalubre se concentre dans le centre-ville et correspond, comme à Montreuil, à une immigration subsaharienne. Il est difficile d'intervenir sur l'habitat insalubre compte tenu du coût très élevé, avec pour effet de déconstruire l'équilibre recherché par des politiques d'aménagement ou des politiques de type ANRU au travers des politiques de peuplement, avec un effet de « tonneau des Danaïdes ». Je me souviens que nous nous enfermions, à mon époque, dans une logique politique tout à fait louable de ne pas éloigner davantage les populations les plus précaires, mais en conséquence, les politiques de peuplement n'étaient pas maîtrisées.

Jean Frébault

Félicitations à Philippe Estèbe pour ce large panorama montrant la diversité des situations. À Lyon, il s'est passé des choses importantes, notamment la convergence transpartisane entre les élus grâce à l'agglomération.

Je souhaite insister sur le rôle des personnes. Au sein de l'État, il y avait des « fonctionnaires militants ». Je tiens à rendre particulièrement hommage à Claude Lanvers, sous-préfet à la ville extraordinaire, et à Dominique Mouillaux, un ingénieur de la DDE très sensible au social.

Une participante

Je vous remercie pour cette analyse préalable aux années 1990. Les années 1980 ont été très importantes, par la mise en place d'un certain nombre d'opérations, dont les contrats de ville expérimentaux. Pour la première fois, à Lyon, Marseille, Toulouse, Dunkerque, etc., une réflexion globale était menée, permettant de réfléchir ensemble et d'élaborer des projets à la fois urbains et sociaux. Il s'est agi d'un apprentissage pour les uns et les

autres, auquel les agences d'urbanisme ont beaucoup contribué.

Sylvie Harburger

Je souhaite exprimer deux idées en complément. Premièrement, je suis heureuse que la question de l'habitat insalubre ait été soulevée. À la fin des années 1970 et au début des années 80, lorsque nous commençons à travailler sur le développement social des quartiers, les quartiers HLM n'étaient pas les quartiers sociaux. Les populations pauvres se trouvaient dans l'habitat insalubre et ancien. La sociologie du logement social a profondément changé et il ne faut pas l'oublier pour comprendre les politiques de l'époque. Deuxièmement, je n'étais pas d'accord avec le titre du livre de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, « L'État animateur », car il identifiait des individus atypiques au sein des services de l'État, souvent des contractuels comme nous à la Commission nationale de développement social des quartiers. L'élection de 1981, qui n'a pas été citée, a été décisive : ces personnes, auparavant marginales, se sont retrouvées à des postes leur donnant accès aux décideurs. Ce n'est donc pas l'État qui s'est transformé, mais des personnes au sein de l'appareil d'État qui ont pu changer de place et agir.

GRAND TÉMOIN

Peut-on considérer la politique de la ville comme un laboratoire de la décentralisation ?

Pierre-René Lemas • *Grand témoin. Président de France Active, ancien secrétaire général de la présidence de la République, ancien directeur général de la Caisse des Dépôts*

Merci pour cette invitation. J'ai passé une matinée passionnante. Il est dommage que je n'aie pas eu l'occasion de participer aux quatre ateliers territoriaux. La synthèse était extrêmement intéressante et j'en partage nombre de points. J'avais l'intention d'évoquer trois ou quatre sujets, mais compte tenu de la richesse des échanges, ma présentation sera moins centrée.

Deux observations pour commencer :

- Le terme « décentralisation » indique un processus et non un état. La décentralisation a toujours été un processus, qui ne s'arrête jamais. Il en est de même pour la politique de la ville. On regarde avec intérêt ou consternation ce qu'il s'est passé ou ce qui n'est plus.
- Toutes ces politiques publiques naissent d'un élan, d'une dynamique et d'une envie. Depuis les années 2000, l'envie demeure au niveau territorial, mais j'en suis moins sûr au niveau de la définition des grandes politiques publiques territoriales.

Les trois grandes étapes thématiques et décennales dessinées par Philippe Estèbe pourraient être identiques pour la politique de décentralisation.

La phase d'invention de la politique de la ville est une phase d'apprentissage de la décentralisation. Celle-ci est d'abord née de la loi du 2 mars 1982, complétée en juillet 1982, puis par les lois de 1983 et 1984, et enfin par la décentralisation en matière d'éducation nationale en 1986. Pendant

une décennie, on a appris et inventé la décentralisation, y compris dans le droit. La décentralisation de l'urbanisme date de 1983. Les DDE ont joué un rôle majeur et ont été l'archétype de la manière dont l'État a fini par tuer le fer de lance de sa réforme. En effet, alors qu'elles comptaient parmi les acteurs les plus puissants de la décentralisation de l'urbanisme et du logement, elles ont été mises à mort progressivement. J'avais trouvé extraordinaire, en 2007, de réinventer des Directions interdépartementales des routes, ce qui constituait une régression extraordinaire par rapport à ce qui avait justifié la création des DDE en 1967. Le même processus a été mené dans le domaine des affaires sociales, avec une décentralisation des politiques sociales et le découpage des DDASS en plusieurs morceaux : elles ont été supprimées et remplacées en partie par les ARS et intégrées dans des directions régionales interministérielles. Les acteurs de terrain ont appris en même temps que l'État.

La deuxième grande étape, de « rationalisation dans le désordre », est similaire. Les aspects liés à la ville et à la décentralisation obéissent à un même processus. La première forme de décentralisation est la loi ATR de 1992, qui avait pour objet de créer les intercommunalités. Aujourd'hui, les communautés de communes semblent aller de soi, mais elles sont nées d'une guerre territoriale. En région parisienne, quarante ans ont été nécessaires pour imaginer Plaine Commune comme un objet possible. Les premiers temps de l'intercommunalité ont été très complexes, tant pour les élus que pour les préfets. La loi ATR de 1992 avait créé des communautés de villes, transformées par la loi Chevènement de 1999 en communautés d'agglomération.

Enfin, la dernière étape, de professionnalisation, est fondamentalement une période de recentralisation. L'État a essayé, au niveau national, de récupérer par petits bouts une bonne partie des compétences transférées. Au niveau local, les régions, qui n'avaient pas envie de s'investir dans la politique de la ville, n'ont eu de cesse, dans le cadre des contrats État-Région, de donner un espace aux politiques de la ville, des quartiers et aux politiques sociales appliquées à tel ou tel territoire. Dans les grandes régions, la question de la déconcentration en leur sein de ces politiques ter-

ritorialisées se pose, c'était déjà le cas au sein des anciennes régions.

Autre registre de réflexion : se projeter après 2014 sur les politiques dont il est question : gouvernance, décentralisation et ville.

La première brique de base est le logement. La politique du logement reposait sur trois piliers : l'aide à la pierre, désormais autofinancée par le mouvement HLM ; l'aide à la personne (APL), totalement détricotée depuis quinze ou vingt ans, car on considère qu'elle coûte trop cher et qu'il faut s'orienter vers une allocation sociale unique ; l'aide fiscale permettant de construire des logements pour les louer à des personnes modestes, qui a disparu. Ces trois piliers sont donc aujourd'hui assez sensiblement ébranlés.

La deuxième brique de base est l'État. Ses moyens ont diminué sous l'effet des différentes politiques conduites par les gouvernements successifs. En pratique, les effectifs de l'administration centrale ont un peu diminué, tandis que les administrations territoriales de l'État ont été dépouillées. Les DDE, les DDASS ont disparu et ont été regroupées dans des directions interministérielles au niveau régional. La proximité des services avec le terrain et ses acteurs a donc disparu. Nous n'avons pas fini de mesurer les effets de cette révolution territoriale.

La troisième brique est celle des collectivités locales. À partir de la réforme voulue en 2003 par le président Jacques Chirac et le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, la décentralisation est devenue un objet sacré, mais deux principes majeurs ont été remis en cause : 1) le principe d'autonomie financière des collectivités locales, avec le remplacement de la fiscalité locale par des dotations d'État sur lesquelles les élus locaux n'ont pas de prise, le dernier mouvement ayant été la suppression de la taxe d'habitation ; 2) l'arrêt du processus de décentralisation. La logique de Gaston Defferre consistait à donner du pouvoir aux collectivités locales, pour qu'elles demandent ensuite des compétences et des moyens. Ce mouvement s'est arrêté. Toutes les lois de décentralisation depuis une quinzaine d'années sont des lois d'ajustement du droit actuel. La dernière loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, en date du 26 novembre 2025, ne

va pas au bout de sa logique.

La politique de la ville, au croisement de ces briques, est bien en peine depuis quinze ans. L'année dernière, nous évoquions le nouveau PNRU et la nécessité absolue de finir le PNRU actuel. Or, l'État est extrêmement mal à l'aise s'agissant de la politique de la ville, que ce soit sur son pilotage ou ses objectifs. Nous avons réussi à avancer grâce à la volonté et au militantisme d'acteurs aux niveaux national et territorial. La volonté et l'envie de faire au niveau territorial ne font pas débat ; je ne sais pas si c'est le cas au niveau national.

Pour l'avenir, je crois aux cycles. J'ai l'impression que nous sommes dans une période similaire à celle d'avant 1976-1977. Nous devons réinventer,

DEUXIÈME SÉQUENCE : LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE VUE PAR SES ACTEUR.ICES

I / Table-ronde animée par Philippe Estèbe

- Daniel Breuiller
- Geneviève Gueydan
- Jean-Pierre Dayras

Philippe Estèbe

L'objectif de cet après-midi est de parler de pratique, de métier et de trajectoire personnelle à travers trois personnalités à la fois archétypales et singulières : Daniel Breuiller, Geneviève Gueydan et Jean-Pierre Dayras. Geneviève Gueydan, dans quelles circonstances vous êtes-vous retrouvée sous-préfète Ville dans le Val d'Oise ?

Geneviève Gueydan

Il s'agissait de mon deuxième poste. En tant qu'énarques, nous devons effectuer des mobilités. La politique de la ville m'intéressait. À la suite du départ d'Alain Régnier, son poste s'est libéré, ce qui m'a permis de devenir sous-préfète Ville et d'exercer les fonctions que je souhaitais.

Philippe Estèbe

En 1995, c'est le moment de la première négociation des contrats de ville de plein exercice.

Geneviève Gueydan

Dans mon souvenir, les contrats étaient déjà négociés à mon arrivée, mais ils constituaient le document de référence. J'ai également vécu la mise en œuvre de la zone franche urbaine, qui était intercommunale et liait

des communes de couleurs politiques différentes, dans un territoire où l'intercommunalité était extrêmement embryonnaire. Les GPU existaient déjà, mais dans le cadre d'une alliance avec la DDE, nous avons pu faire reconnaître Persan comme un site prioritaire de renouvellement urbain.

Philippe Estèbe

Comment étaient organisés les services de l'État à votre arrivée pour matérialiser le principe de transversalité ? Il a été beaucoup question ce matin de réseau de complicité. J'imagine que des instances formelles existaient.

Geneviève Gueydan

La mémoire déforme. Ces instances existaient certainement, mais ce qui m'a le plus marquée est une sorte de complicité d'engagement de la part de plusieurs directions de l'État, comme la DDE, la DASS ou le procureur. Comme j'étais très jeune, j'ai beaucoup appris au contact de personnes plus chevronnées, avec lesquelles j'étais en compagnonnage et en coaction.

Philippe Estèbe

Vis-à-vis des collectivités territoriales, comment définiriez-vous votre fonction ?

Geneviève Gueydan

Nous étions « dans le même bateau », mais à des places différentes. L' élu a un projet politique, dont il est garant devant les citoyens. Des alliances concrètes étaient nouées en fonction de l'intérêt du territoire. Je les ai vécues comme une forme de coopération avec des élus de toutes couleurs politiques, avec lesquels nous avons pu travailler en bonne intelligence. De nouveaux élus sont également arrivés, avec une implication très forte sur leur territoire. De façon ponctuelle, quelques frottements ont pu exister. Certains n'ont pas la même conception de l'initiative que d'autres et auraient bien fait, sur leur territoire, le tri selon d'autres critères que ceux portés par l'État dans le cadre de la politique de la ville.

Philippe Estèbe

On ne fait pas alliance avec tout le monde. On ne travaille pas avec toutes les communes de la même façon, puisque chacune a sa manière de faire, ses enjeux et sa stratégie. J'imagine qu'il faut composer avec une certaine diversité.

Geneviève Gueydan

À part dans un cas, j'ai eu un sentiment de convergence sur des objectifs partagés. Les maires pouvaient développer chacun leur politique propre, mais la politique de la ville obéissait à une sorte de convergence. Compte tenu de la prise de conscience des problèmes à traiter et de l'envie de faire, des terrains d'entente pouvaient être trouvés.

Philippe Estèbe

En dehors de ces complices engagés au sein de l'État, avez-vous reçu un soutien spécifique de la part des instances nationales de la politique de la ville, comme la DIV ?

Geneviève Gueydan

La DIV était un lieu d'orientation et de ressources pour les sous-préfets Ville. Une interconnaissance existait entre les sous-préfets sur un mode informel. Nous partagions Roissy avec la Seine-Saint-Denis, ce qui pouvait donner lieu à des échanges.

Philippe Estèbe

Avec la mise en œuvre des contrats de ville, participiez-vous à la mise en œuvre de stratégies locales cohérentes, singulières, ancrées sur le territoire et différenciées ?

Geneviève Gueydan

Les problématiques territoriales étaient très différentes. La ville nouvelle de Cergy faisait face à des enjeux de copropriétés dégradées. Bezons et Argenteuil, avec leur GPU, avaient une problématique liée à la proximité de Paris. Persan, à la frontière de l'Oise, était un petit quartier, mais il connaissait une très grande relégation ; c'était sans doute le plus paupé-

sé du département. Cette diversité entraînait des priorités d'action différenciées, même si elles reposaient sur un socle commun de politiques visant à répondre aux problèmes partagés de paupérisation, de décrochage scolaire et d'insertion des jeunes.

Philippe Estèbe

Monsieur Breuiller, pour vous, la politique de la ville est un élément d'une politique de ville plus générale.

Daniel Breuiller

Issu du monde associatif, j'ai été élu adjoint au maire en 1989, en charge de l'éducation et de l'enfance. En 1995, je suis devenu premier adjoint, puis maire en 1997, dans une période heureuse de la politique de la ville. En tant que maire, nous devons conduire une politique pour une ville, avec ses habitants, en utilisant tous les outils disponibles, dont la politique de la ville. J'y ai trouvé beaucoup de partenaires.

Arcueil est une petite ville de 20 000 habitants, aux portes de Paris. J'ai très vite compris que les partenariats étaient majeurs pour s'en sortir. Il ne faut toutefois jamais perdre de vue que les choix politiques sont dictés par le maire, à partir des engagements pris lors de son élection. Les partenaires avec lesquels j'ai travaillé ont toujours respecté ce principe. Très souvent, en tant qu'élu local, on regarde l'État comme essayant d'imposer sa volonté. Mais, pour discuter des objectifs de solidarité ou de cohésion sociale, l'État n'est pas un adversaire. Il peut devenir un concurrent lorsqu'il pense mieux savoir que les élus de terrain ce qui est bon pour la ville ou lorsqu'il souhaite amener ses interlocuteurs dans des dispositifs. Les populations les plus pauvres de ma ville se trouvaient dans les hôtels sociaux, relogées par la Ville de Paris, et dans les logements privés, notamment dégradés, sur lesquels les pouvoirs des maires sont relativement limités. Je n'ai pas toujours trouvé que les méthodes de généralisation technique étaient les plus adaptées, mais j'ai essayé de domestiquer la volonté de l'État et j'ai toujours trouvé des alliés.

Par ailleurs, la politique de la ville a été souvent mise à mal par d'autres

politiques de l'État, concernant notamment le logement. J'ai par exemple créé un collectif de maires pour défendre la loi DALO lorsque Christine Boutin, alors ministre, tentait de la remettre en cause. Il reste que dans le Val-de-Marne, l'application de cette loi se traduisait souvent par le relogement à Arcueil de personnes en grande précarité en provenance de villes ne respectant pas leurs quotas de logements sociaux. Je me suis battu, parfois avec succès, auprès des préfets pour qu'ils relogent en priorité les habitants d'Arcueil déjà reconnus au titre du DALO, afin de ne pas aggraver la concentration de la précarité dans une ville comptant 47 % de logements sociaux. Cette position a parfois été admise, parfois non, car les préfets sont eux-mêmes soumis à des injonctions contradictoires, notamment une obligation de relogement. Exigence supplémentaire à celles que vous vous êtes vous-même fixées.

Philippe Estèbe

Quelle est la spécificité de la politique de la ville à Arcueil ?

Daniel Breuiller

Lorsque je suis devenu maire, il s'agissait d'une municipalité d'union de la gauche, avec une histoire communiste forte. Je soutenais l'idée de construire avec les citoyens. Dans ma ville, à chaque rénovation urbaine, j'ai soumis le choix de la démolition à un référendum auprès des personnes concernées. J'en ai fait un principe éthique de la politique municipale. À chaque fois, la démolition a été votée. Cette question de la démocratie était une de mes marques de fabrique, comprise et acceptée par l'État.

Philippe Estèbe

Dans ce type de situation, où se trouve l'État local ?

Daniel Breuiller

Mon premier acte en tant que maire a été d'organiser un référendum d'initiative locale sur le projet d'urbanisme de la Vache Noire, qui comprenait la démolition d'une barre HLM. Je souhaitais que les résidents étrangers puissent voter. J'ai demandé l'autorisation au préfet, qui me l'a

donnée implicitement. Des personnes qui n'avaient jamais eu le droit de vote sont venues voter. Je me rappelle d'un monsieur qui a acheté une veste pour aller voter ou d'une dame qui a appris à signer pour l'occasion. Le taux de participation a été de 37 %. J'ai mesuré après coup l'importance de la reconnaissance que tout le monde est citoyen au sein d'une ville. Grâce à la politique de la ville, nous avons appris que des gens de toutes origines font vivre la ville.

Philippe Estèbe

Geneviève Gueydan, vous êtes-vous déjà retrouvée dans des situations de tension, avec des injonctions contradictoires de politique publique, des désaccords ou des discussions entre une ligne nationale et une stratégie locale ?

Geneviève Gueydan

Pas sur des points aussi majeurs, mais plutôt sur des programmes ciblés descendants. Je pense par exemple au déploiement des Points Écoute Jeunes. Un jour, on nous a annoncé l'arrivée d'une de ces structures, gérée par le Groupe SOS, très compétent en matière de prévention de la toxicomanie. Bien que l'action fût intéressante en soi, elle a provoqué une levée de boucliers des acteurs locaux compétents, qui se sont sentis court-circuités. Ils déploraient un « parachutage », en lieu et place d'un appel à candidatures local, conforme à l'esprit du contrat de ville. J'ai dû défendre cette décision au nom de l'État, en expliquant qu'il s'agissait d'un équipement supplémentaire pour le territoire, tout en étant mal à l'aise vis-à-vis du principe énoncé par ailleurs de travailler en priorité avec les ressources locales.

Philippe Estèbe

Nous allons poursuivre dans le domaine municipal en abordant le management et l'organisation des services. On entend souvent dire que la politique de la ville a servi de banc d'essai à des logiques de modernisation des services. Jean-Pierre Dayras, quelle a été l'utilité de la politique de la ville du point de vue de la direction des services municipaux et intercommunaux ?

Jean-Pierre Dayras

Je crois que cela dépend de l'attention portée à la relation avec les habitants, les élus et les associations. J'ai débuté dans les années 1970, à une époque où les villes construisaient et urbanisaient. À partir de la fin des années 1980, nous sommes passés à des problématiques beaucoup plus qualitatives, qui exigeaient une attention et un professionnalisme plus affirmés. La politique de la ville a été précurseuse en la matière.

À Montreuil, nous avons, par exemple, veillé à recruter des professionnels pluridisciplinaires dotés d'un certain bagage. Notre équipe pluridisciplinaire avait en responsabilité plusieurs quartiers. Les évolutions qui ont suivi découlaient d'un besoin de proximité. Nous avons commencé à territorialiser l'administration, qui était jusque-là cloisonnée par métiers. Nous avons introduit de la transversalité, avec par exemple la création de postes de responsable technique de quartier et de responsable d'animation de quartier, dans une ville qui comptait 100 000 habitants à l'époque. En tant que DGS, j'ai été le fer de lance de cette politique, que j'ai formalisée dans un projet administratif, traduisant le projet politique en orientations concrètes pour motiver les équipes. Nous avons initié des démarches pluriannuelles pour allouer les moyens nécessaires. Cela s'est poursuivi au début des années 1990 avec le développement de la démocratie locale et la mise en place de conseils de quartier, instaurant une gouvernance organisée autour des habitants et plus encore durant le mandat de 1995 à 2001.

Philippe Estèbe

Êtes-vous allés encore plus loin dans l'étoffement des équipes de quartier et dans une implication plus importante des habitants ?

Jean-Pierre Dayras

Nous sommes effectivement allés plus loin, mais c'est à ce niveau que la gouvernance intervient. Nous avons proposé des permanences de services dans les quartiers (PIMS). Dans ces permanences, une personne très compétente était capable d'assurer la convivialité tout en fournissant tout type de renseignement. Ma politique de recrutement ne suivait pas

le canal historique. Je recrutais des professionnels de haut niveau qui n'étaient pas forcément issus de la fonction publique territoriale. Nous avons été pionniers sur un certain nombre de points. À Montreuil, le maire était très pugnace et savait ce qu'il voulait. La gouvernance reposait sur des réunions d'arbitrage. C'est à ce moment-là que j'ai inventé les feuilles de route, pour chaque adjoint et chaque service : elles détaillaient les objectifs, les moyens et la communication y afférant. Des contradictions pouvaient apparaître entre les élus thématiques et les élus de quartier. Celles-ci étaient rapidement tranchées par le maire, car l'objectif commun était d'être agile et efficace. J'ai toujours essayé d'appliquer cette méthode tout au long de ma carrière. La transparence et l'efficacité sont des valeurs cardinales dans nos métiers.

Philippe Estèbe

Ma question porte sur l'organisation concrète de terrain. À l'époque où vous étiez sous-préfète Ville, Geneviève Gueydan, de nombreux acteurs étaient encore présents sur le terrain, principalement l'Éducation nationale et la police. Jusqu'où un sous-préfet peut-il descendre dans l'échelle d'intervention ? N'y a-t-il pas des domaines dans lesquels vous n'entriez pas pour des raisons protocolaires, hiérarchiques ou d'organisation ? Par ailleurs, dans le cadre de ces organisations territoriales des collectivités locales, des commissions locales se réunissaient certainement dans les quartiers relevant de la politique de la ville. Comment les acteurs de l'État y étaient-ils mobilisés ?

Geneviève Gueydan

En termes d'effectifs, la situation de la police et de l'Éducation nationale est sans comparaison avec une DDJS, une DDE ou une DDASS, mais leur positionnement est différent. Reste que comparativement aux services déconcentrés actuels, les effectifs étaient beaucoup plus nombreux à l'époque. Nous travaillions ensemble avec la police ou l'Éducation nationale, mais ces services de l'État étaient très structurés, avec une organisation très cadrée. Avec l'Éducation nationale, la coopération se faisait à la marge, notamment pour l'organisation des centres de loisirs l'été ou la préparation de la rentrée scolaire, mais nous n'avions pas de prise sur

les politiques menées. Avec la police, des actions de prévention pouvaient être financées par la politique de la ville, en particulier l'été, mais les politiques de maintien de l'ordre relèvent d'un autre univers. Le sous-préfet Ville peut s'y frotter à la marge lorsqu'il est de permanence le week-end, mais ce n'est pas avec ces services que la politique de la ville a le plus grand effet de levier.

Philippe Estèbe

C'est un peu paradoxal.

Geneviève Gueydan

C'est l'éternel débat entre la politique de la ville et les politiques de droit commun. Des correspondants des services déconcentrés de l'État parvenaient à se libérer pour s'impliquer dans les territoires couverts par la politique de la ville.

Philippe Estèbe

Daniel Breuiller, l'organisation des services municipaux a-t-elle évolué avec la démocratie locale ? Par ailleurs, avez-vous réussi à domestiquer la police et l'Éducation nationale dans votre ville ?

Daniel Breuiller

La politique de la ville est un élément essentiel mais qui devient ridicule lorsqu'il est cantonné à un secteur de travail, indépendamment du reste des politiques publiques. Elle ne fonctionne que si les services de la ville et les services déconcentrés de l'État travaillent ensemble. Le taux de chômage ou le peuplement influent considérablement sur la politique de la ville. J'ai toujours voulu mener une politique pour ma ville dans son ensemble. Le découpage de la ville en quartiers constitue souvent un enfermement. Au moment où l'État diminue ses moyens d'appui aux politiques de la ville, il renforce le carroyage et la définition des quartiers éligibles. En tant que maire, cette logique me paraît d'une stupidité absolue car les questions de l'emploi, par exemple, se posent de la même façon dans tous les quartiers. Il faut des politiques publiques globales. La politique de la ville a l'avantage de poser les questions avec plus de transversalité que

les politiques sectorielles. C'est également vrai pour le logement social. Chaque fois que la politique de la ville est enfermée dans des dispositifs trop sectorisés, nous nous trompons. Je revendique plus de décentralisation et plus d'autonomie d'action pour les pouvoirs locaux, ce qui va de pair avec une évaluation accrue des résultats.

Emmanuel Bellanger disait ce matin que la question des classes populaires doit être mise en parallèle avec les dispositifs de la politique de la ville. Si les classes populaires ne votent pas, pourquoi s'embêter à s'en occuper ? C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à ce que tout le monde vote au sein de la commune lors des référendums et participe ainsi à la vie locale. La politique de la ville a été un magnifique laboratoire et un lieu de coopération remarquable, mais chaque fois qu'elle a été enfermée dans des dispositifs, son sens a été perdu. Le maire connaît beaucoup mieux son territoire que n'importe quel sous-préfet, quelles que soient ses qualités. La question de la démocratie est majeure lorsqu'on s'intéresse à la politique de la ville. J'ai passé ma vie à faire en sorte qu'il n'y ait plus de politique de la ville. Parfois, des moyens supplémentaires étaient nécessaires, comme dans le quartier du Chaperon-Vert, mais ils devaient provenir de toutes les politiques, y compris de l'Éducation nationale, et pas seulement de la politique de la ville.

De plus, compte tenu de la baisse des moyens, cette politique a perdu de sa capacité à réduire les inégalités. Ma ville, dont les populations étaient plus modestes, n'avait pas droit au même taux d'encadrement que les arrondissements voisins de Paris. Sur mon territoire, seuls de jeunes policiers, qui ne connaissaient pas le terrain, étaient présents. J'ai connu, jeune maire, les îlotiers, qui ont été supprimés. La politique consiste à porter un regard global qui doit ensuite déboucher sur des actions sectorisées. Trop souvent, nous avons tendance à faire l'inverse. Dans mes services, nous organisons avec le DGS des séminaires transversaux pour aborder les questions d'égalité face au service public. Sans cela, les réponses sont de moins en moins en phase avec la réalité. J'ai défendu un collège unique à Arcueil contre le projet de deux collèges, l'un dans les quartiers populaires et l'autre dans les quartiers plus « bobos ». Reste que sa taille a fini

par être trop importante pour offrir un enseignement de qualité.

Un maire s'intéresse à la résolution des problèmes sociaux. La République doit être capable de traiter les citoyens de manière identique, où qu'ils habitent. Là où la détresse sociale est la plus grande, des moyens supplémentaires doivent être attribués. Le Chaperon-Vert a été conçu au départ comme un paradis, mais il a beaucoup plus souffert que d'autres quartiers. Les projets ANRU de rénovation urbaine peuvent être très intelligents, à condition d'être pensés avec les acteurs des territoires. Je remercie les acteurs étatiques qui ont compris cela. Croire que la politique de la ville doit être autre chose qu'un élément d'une politique de ville globale, c'est se tromper.

II / Débat avec les participant.es

Alain Régnier

J'ai été sous-préfet Ville à Cergy et préfet délégué à Lyon. Je souhaite témoigner de ce qu'est la citadelle de l'Éducation nationale. C'est l'administration au sein de l'État avec laquelle je n'ai jamais pu travailler. Le corps préfectoral a une relation naturelle avec les enjeux de sécurité ou de justice. À Lyon, je souhaitais travailler sur la question des décrocheurs scolaires. Le recteur m'a alors invité à me mêler de mes affaires. Une autre fois, invité par un proviseur de lycée professionnel, je me suis retrouvé face au même recteur qui m'a reproché de ne pas lui avoir demandé l'autorisation de me rendre dans cet établissement. Il existe une vraie difficulté, au niveau interministériel, à travailler avec l'Éducation nationale. Nous avons pourtant développé des dispositifs innovants, comme l'école ouverte, avec de jeunes enseignants. Autant je me souviens de personnels très engagés, autant je dois souligner les résistances de l'institution face à toute initiative qui se développe en dehors d'elle.

Dominique Figeat

Geneviève, tu n'as pas mentionné tes rapports avec le préfet en tant que sous-préfète à la ville. Étais-tu considérée comme une collaboratrice impliquée dans la gestion et l'organisation préfectorale ?

Daniel, j'aimerais que vous éclairiez un peu plus la question de l'intercommunalité. Arcueil fait partie de la deuxième intercommunalité de la région parisienne. Quelles étaient les relations avec cette intercommunalité pour les questions urbaines et sociales que vous mettiez en œuvre ?

Geneviève Gueydan

J'ai eu la chance de travailler avec un préfet issu de l'École navale, suffisamment politique pour être soucieux que tout se passe bien avec les élus de son territoire, quelle que soit leur couleur politique. En tant que sous-préfète faisant mon travail, j'étais présente sur le territoire, connue des élus, et j'avais compris le poids des sous-préfets d'arrondissement. Chaque soir, le préfet organisait une réunion à 18 heures, où il était ques-

tion de tout et de rien, ce qui a permis de développer des rapports de convivialité. Ayant été en conflit avec un maire sur le financement d'une association, celui-ci avait demandé ma tête à la DIV. Mon préfet m'a vraiment soutenue. J'étais toutefois cantonnée à mon rôle de sous-préfète à la ville et n'étais pas associée à l'ensemble de la politique menée dans le département.

Daniel Breuiller

En janvier 2000, avec la loi Chevènement, nous avons créé l'une des deux premières intercommunalités d'Ile-de-France, la communauté d'agglomération de Val de Bièvre. J'ai pensé que l'intercommunalité était une réponse intelligente, dans un périmètre regroupant plusieurs villes communistes, socialistes, et une ville « chevènementiste », le Kremlin-Bicêtre. Avec Jean-Luc Laurent, le maire de cette ville, nous avons estimé qu'il fallait créer cette intercommunalité. Cela a été un processus d'approvisionnement mutuel. Au départ, il existait beaucoup de méfiance, notamment de la part des communistes, tandis que d'autres, plutôt socialistes, poussaient à une intégration plus forte. J'ai pensé que nos destins étaient liés. J'ai été vice-président de la métropole du Grand Paris en 2016. J'ai également connu l'établissement public territorial (EPT) Grand Orly Seine Bièvre, devenu un syndicat de maires mettant en commun des services, mais ne pensant pas de politiques en commun. L'intercommunalité a été un puissant levier pour moi et un moyen de répondre à certains sujets. Les réformes ultérieures ont plutôt compliqué les choses en imposant une taille minimale et un découpage de bassins de vie qui a fait l'objet d'une bataille politique.

Jean-Pierre Dayras

Je suis un militant de l'intercommunalité, présent dès la création de Plaine Commune en 2001. D'une simple agence économique et de gestion des déchets, elle est devenue une structure de 1 700 agents couvrant toutes les politiques publiques. La présence du Stade de France sur le territoire a transformé la relation avec le pouvoir central et mon rôle de DGS a évolué vers celui de metteur en scène du partenariat et des réseaux professionnels.

En ce qui concerne l'intercommunalité, je crois avoir été à l'origine du contrat territorial de rénovation urbaine. Ce territoire contenant beaucoup de quartiers DSU, j'ai facilement convaincu mon président qu'un seul contrat territorial serait préférable à huit contrats distincts. Nous avons ainsi établi un contrat unique portant sur 24 quartiers, 38 000 logements et 1,5 milliard d'euros de projets. Pour le conduire, nous avons mis en place, dans les services communautaires, une Direction du renouvellement urbain, avec des chefs de projet par ville. Techniquement, la politique de la ville était conduite par la communauté d'agglomération, mais un comité de pilotage était présent dans chaque commune, dirigé par le maire, avec les techniciens de l'intercommunalité. Cette approche était la bonne, car la relation à l'habitant appartient nécessairement au maire, alors que le projet de territoire relève de dynamiques intercommunales. Tout au long de la vie des contrats, nous n'avons eu de cesse de maintenir ce rapport à l'habitant, au maire et aux conseillers municipaux, pour faire comprendre que chacun est actionnaire de son intercommunalité.

Philippe Estèbe

Geneviève Gueydan, quel est votre meilleur souvenir du Val d'Oise ?

Geneviève Gueydan

L'un de mes meilleurs souvenirs est le moment où nous avons obtenu l'arbitrage pour Persan, avec son maire et la DDE. Je me souviens également d'un spectacle bouleversant avec le théâtre Écarlate et des habitants d'Argenteuil. Je note que le mot « association », très important, a été peu prononcé aujourd'hui.

Philippe Estèbe

Je vous remercie.

CONCLUSIONS

Nouvelles questions et perspectives de recherches

Thibault Tellier

Bonjour à toutes et à tous. Il m'a été demandé de proposer des pistes d'action pour d'éventuels travaux historiques à venir. Le réflexe de l'historien est de réfléchir en termes de temporalité. Or la concordance des temps entre l'histoire de la politique de la ville et l'histoire contemporaine de la décentralisation est frappante de ce point de vue. Ces histoires se croisent, se répondent et doivent être réinterrogées à l'aune de l'actualité. À cet égard, j'ai été très surpris par l'affiche du séminaire. Alors qu'il est question de décentralisation et de gouvernance locale, la photo fait apparaître le chef de l'Etat François Mitterrand. Cet état d'esprit, ce jacobinisme fantôme, est très français.

Cette question de la politique de la ville sous l'angle de la gouvernance locale interroge les rapports de force. De ce point de vue, la politique de la ville n'est qu'un marqueur des rapports de force entre les pouvoirs locaux, les pouvoirs de l'État et la fabrication séculaire d'une gouvernance urbaine.

Cela m'amène à développer brièvement trois points : premièrement, le montage institutionnel de la politique de la ville au regard de la décentralisation ; deuxièmement, la nécessité de se réinterroger sur le rapport entre le social et l'urbain par le biais de travaux historiques, en examinant leur répartition dans la politique de la ville, avec la question sociale relevant du pouvoir local et la question urbaine du pouvoir d'État, afin de réfléchir à des notions comme le spatialisme ; troisièmement, l'approche internationale comparative. Il est très compliqué de penser la politique de la ville en dehors de toute référence européenne. Si elle est innovante, la politique de la ville française se réfère à des standards européens. Sylvie Harbuer a été référente à Bruxelles sur ces questions urbaines. Il est nécessaire, comme le montrent les travaux en cours de Camille Perbot,

de confronter la situation française à la manière dont des villes européennes, face aux mêmes enjeux, ont trouvé des réponses différentes. Le cas de la Grande-Bretagne est de ce point de vue intéressant.

Concernant le premier point, il n'est pas possible d'appréhender le montage de la politique de la ville en dehors de la réflexion sur la réinvention de l'État. La politique de la ville arrive à un moment où une réflexion est menée sur la nécessité de réformer l'État. Dès la première phase, « habitat et vie sociale », les enjeux de rationalisation de l'action de l'État et de modernisation de la machine administrative sont présents. Durant le « compromis modernisateur », des années Fabius aux années Rocard (1984 à 1991), toute une réflexion porte sur la politique de la ville, mais également sur la manière de l'intégrer dans cette question de la modernisation du fonctionnement de l'État. De ce point de vue, un travail serait indispensable sur la restructuration des grandes directions du ministère de l'Équipement, comme la DAFU. À partir de 1984, des tensions émergent entre la CNDSP et la DAFU, sur une sorte de partage de compétences. Nous pourrions également parler de la période Rocard, où la politique de la ville est institutionnalisée.

Par ailleurs, il faut analyser l'évolution du rapport entre l'État et les collectivités locales au prisme de la politique de la ville. Les lois de décentralisation ont été un moment important dans l'émancipation des collectivités territoriales. La réflexion doit toutefois être menée sur la longue durée. Avant 1982, les maires étaient-ils tenus par les services de l'État sur les problématiques intéressant la politique de la ville ? Non, des compromis locaux existaient déjà entre les maires et les services déconcentrés de l'État. Pierre-René Lemas a décrit comment les administrations territoriales de l'État avaient été démantelées. Ce sont sans doute ces points d'aspérité qu'il conviendrait d'étudier. Les séminaires régionaux ont montré, pour certains d'entre eux, cette fabrication du compromis local. Le gouvernement des villes nouvelles en est une anticipation. Nous y avons tenté d'inventer un nouveau gouvernement urbain et de dépasser ce rapport avec l'État. La même démonstration peut être faite sur d'autres lois, comme celles sur les lotissements défectueux en 1928. La question

du gouvernement urbain doit être portée autour du rapport entre l'État et les collectivités locales, qui ne peut être apprécié uniquement par le prisme des lois de décentralisation.

Pour finir, je reprends le titre d'un article de Danièle Voldman de 2005 : « les traceurs de ville ont-ils un discours de démiurge ? » La même question pourrait s'appliquer à la politique de la ville, à l'heure de la rénovation urbaine. Toute une théorie a été développée sur l'ANRU, qui aurait incarné une recentralisation par l'État. Cependant, une étude menée à Nantes montre qu'à l'occasion du projet ANRU, un tissu municipal et militant en a profité pour se recomposer.

En deuxième lieu, la décentralisation a-t-elle modifié le rapport de force entre les services de l'État et ceux des communes, notamment autour de la dichotomie traditionnelle entre le social et l'urbain ? Ce rapport entre le social et l'urbain peut éclairer ces relations et cette construction de la politique de la ville. L'une des hypothèses serait de s'interroger sur la distorsion entre ce qui relève de l'action urbaine et ce qui relève de l'action sociale. Ce débat a eu cours dans les années 1990 autour de revues telles qu'Esprit, qui a lancé toute une série de réflexions sur le sujet. L'épuisement intellectuel de la réflexion sur la politique de la ville interroge. Les titres des ouvrages sur la politique de la ville parlent d'eux-mêmes. Dès le début, la sagesse l'a emporté puisque le dispositif s'intitulait « habitat et vie sociale ». Il existait une ligne de partage entre les services de la DDE et ceux de l'action sociale des villes concernées. Même dans les villes fortement abîmées par l'industrie, cette question d'un double levier est inscrite dès l'origine. Un certain nombre de matériaux éclairant l'histoire devraient être analysés, notamment les contrats de plan État-région. Il est souvent question de communes, de départements, d'intercommunalités, mais l'échelon régional n'est pas anodin. Dans le contrat du Nord-Pas-de-Calais, un volet « politique de la ville » apparaissait dès 1984. Y a-t-il eu un coup d'arrêt avec la création de l'ANRU ? L'amont immédiat est constitué par les GPU et les GPV. Un équilibre existait en 2001. Il faut également prendre en compte l'intercommunalité. En termes de gouvernance, l'intercommunalité a réussi à prendre sa place. Pour autant, dans « habitat et

vie sociale », il existait déjà une volonté d'ouverture sur l'intercommunalité.

Parmi les approches envisageables, l'approche archivistique de l'intercommunalité est essentielle. Or, dans les travaux historiques, il s'agit un peu du parent pauvre, en raison d'un problème de matérialité. Les métropoles ont enfin ouvert des services d'archives, qui restent toutefois compliqués à appréhender, alors que c'est là que se sont maillés les rapports de force les plus intéressants en termes de politique de la ville.

Il faudra aussi étudier d'un point de vue historique les contrats de ville, leur évolution au fil du temps et les compétences prises en charge. Ce n'est pas un travail très excitant, mais étudier le contrat de ville sur une longue durée est formateur en termes d'appréhension des mutations de la politique de la ville.

Il s'agit également de relever les approches nouvelles, autour notamment de la notion de justice spatiale. Les politistes ont réfléchi à l'évolution d'un certain nombre de concepts qui pourraient être repris.

Enfin, il s'agit de travailler sur les réseaux informels, là où se fabriquent les compromis locaux, en essayant de repérer les élus moteurs qui tentent de construire ce compromis. Il faut aussi considérer certains présidents d'association, qui jouent un rôle très intéressant. Comme cela a déjà été évoqué à plusieurs reprises, il y a également la place des sous-préfets. Une belle étude pourrait être réalisée sur ces sous-préfets : leur origine, leur formation, leur évolution, etc. Ce sont des femmes et des hommes de l'ombre.

Le troisième axe porte sur l'international. Tous les pays européens qui se sont lancés dans l'industrialisation ont été rattrapés par ses conséquences et ont tenté de lancer des réformes. Il serait pertinent de comparer la France avec des pays ayant fusionné leurs communes, comme la Belgique ou l'Allemagne, pour analyser les outils de gouvernance mis en place, la manière dont les tissus urbains ont été requalifiés et les échelles

d'intervention agencées en fonction des questions posées. Les travaux de Camille Perbost sur le projet britannique « Big Society » de 2010, qui montre comme l'Etat réoriente le soutien aux quartiers directement aux communautés locales, ou l'exemple du programme allemand « Sozials-taat », montrent que nous ne pouvons penser cette politique dans un cadre purement hexagonal.

Pour conclure, je répéterai que nous sommes dans un creux de la réflexion sur la politique de la ville. Or il ne peut y avoir de refondation de cette politique sans en connaître les fondations. La méconnaissance actuelle de son histoire est un problème. La politique de la ville peut être une contribution efficace au rapport séculaire entre pouvoir local et pouvoir de l'État pour l'avenir de nos villes.

Marie-Christine Jaillet

Cette journée, à la fois robuste et passionnante, ne fait qu'ouvrir des pistes. Pour le Comité d'histoire de la politique de la ville, la question est de savoir comment poursuivre l'investigation sur les sites visités – Marseille, Lyon, Toulouse et Seine-Saint-Denis. À ce jour, seule une convention Cifre a pu être mise en place à Marseille ; pour les autres sites, des dispositifs restent à inventer avec les collectivités. Le Comité doit également continuer à explorer des sujets abordés aujourd'hui comme celui de l'intercommunalité, du rôle des sous-préfets, de la réorganisation des services, ou encore de la place des associations et des réseaux informels.

S'agissant de l'international, et donc de la confrontation de la politique de la ville « à la française » à des politiques du même type développées dans d'autres pays qui reste une préoccupation du CHPV, nous disposons déjà d'un certain nombre de travaux. Claude Jacquier a beaucoup travaillé sur une comparaison des politiques de quartier. Jacques Donzelot avait mené une série d'enquêtes à l'échelle européenne. Des thèses comparatives sont en cours. Il existe par ailleurs, dans le champ de l'action publique, un certain nombre de réseaux européens qui disposent également d'observations et de matériaux. Il nous faut donc remobiliser ce qui existe.

Différentes questions évoquées aujourd'hui reviendront très probablement dans le séminaire 2026/2027 qui portera sur le logement et l'habitat, qu'il s'agisse de l'articulation entre le social et l'urbain, du peuplement, des rapports entre l'État et les collectivités locales, du rôle des bailleurs, ou encore de l'évolution de la participation des habitants, etc.

En ce qui concerne les autres questions, nous verrons comment y revenir, pour les laisser ouvertes, en espérant qu'un certain nombre de travaux à dimension historique naîtront de ce séminaire et s'en saisiront. Cela suppose que des universités, des directeurs de thèse, des communes, des intercommunalités, des bailleurs sociaux, etc., s'en emparent. L'USH a d'ailleurs ouvert un espace pouvant mettre en relation de futurs doctorants et des bailleurs sociaux.

Les travaux à l'agenda du CHPV ne manquent pas. Je vous invite à noter trois dates importantes, à commencer par la présentation du travail de Thomas Kirszbaum le 17 février sur la manière dont les Sciences Humaines et Sociales ont abordé la question des jeunes dans les quartiers populaires, la réunion des doctorants et jeunes chercheurs travaillant sur des questions touchant au logement et l'habitat et aux approches méthodologiques qui se tiendra le 26 mars, et enfin la séance inaugurale du séminaire « Logement et habitat » le 16 avril. Le premier travail de ce nouveau séminaire consistera certainement à mettre en regard l'histoire de la politique de l'habitat et l'histoire de la politique de la ville.

LECTURE

Un ouvrage sur la gouvernance nantaise de la politique de la ville

Dans un livre passionnant, Paul Cloutour raconte son parcours dans les institutions nantaises (1989-2014), où il a exercé d'importantes responsabilités d'abord à la Ville, puis à la Métropole. Il y a notamment dirigé la mission Politique de la ville. Il a été aussi membre du réseau Amadeus, qui rassemble les directeurs en charge de la politique de la ville des grandes villes et agglomérations.

Alors que la séance du 21 mars 2025 du séminaire 2024/2026 s'est interrogée sur la gouvernance spécifique de la politique de la ville dans l'agglomération toulousaine, la lecture du livre de Paul Cloutour ***Mon voyage dans les institutions nantaises (1989-2014)*** offre un éclairage passionnant sur la gouvernance nantaise et d'une certaine façon présente un miroir à la vision toulousaine. Philippe Estèbe ne s'y était pas trompé. Théoricien avec Jacques Donzelot de ***L'État animateur***,¹ il avait conceptualisé dans les années 1990 l'opposition entre « un modèle toulousain » et « un modèle nantais » de la politique de la ville. Et ce n'est pas un hasard s'il a signé la préface du livre de Paul Cloutour, certes paru en 2017 mais qui garde tout son intérêt historique et même son actualité.

Comme Philippe Estèbe le souligne, « il s'agit du récit d'un insider qui accepte d'ouvrir le moteur des politiques publiques territoriales ». En effet, dans une posture assumée, l'auteur revendique une « écriture de l'intérieur des institutions » ; ce qui est extrêmement rare dans la production éditoriale contemporaine. Ce récit est d'autant plus précieux que Paul Cloutour, docteur en sociologie urbaine, auteur comme consultant de nombreuses enquêtes dans les cités HLM et les quartiers de Nantes et de Saint-Nazaire, est nommé dès mars 1989 par Jean-Marc Ayrault, qui vient d'être élu maire, chargé de mission pour le Développement social des quartiers (DSQ) à la Ville de Nantes. Il exercera ensuite les fonctions de directeur de la mission politique de la ville à Nantes Métropole en 2001

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

avant de devenir directeur de la mission Dialogue citoyen en 2008 et de terminer sa carrière en animant le Grand Débat **Nantes, la Loire et nous**. Autant dire qu'il sera au cœur des institutions nantaises.

Très proche de Daniel Asseray (1943-2008), adjoint de Jean-Marc Ayrault de 1989 à 2001 et figure emblématique de la politique de la ville en France, Paul Cloutour a tenu pendant toute la durée de ses fonctions « un carnet de bord politique du DSQ » qui donne à son livre profondeur et précision. On ne rentrera pas ici dans sa description minutieuse de la vie institutionnelle nantaise. On s'attachera plutôt à évoquer quelques moments clés de la démarche nantaise et de leur articulation avec la politique nationale de la ville.

Ainsi lorsque parait en 1994 l'essai de Donzelot et Estèbe, la Ville de Nantes tire son propre bilan de cinq ans de DSQ/DSU en considérant « qu'à aucun moment, il n'y eut l'attente d'un rôle de l'État comme animateur ». Au contraire, il s'agissait de « faire de la Ville le moteur des démarches contractuelles que proposait l'État ».

Et quand la politique de l'État, comme en 1995 avec le Pacte de relance pour la ville et son nouveau zonage (ZUS, ZRU, ZFU), va « clairement à l'encontre de l'approche nantaise », les élus refusent de candidater pour une Zone franche urbaine, et demande que les cinq quartiers prioritaires (ex DSQ) soient identifiés comme Zone de redynamisation urbaine. Ce que l'État acceptera pour quatre d'entre eux. Comme le souligne Paul Cloutour, « pour Daniel Asseray, ce zonage ne modifiait en rien les choix déjà faits et l'action municipale impulsa la poursuite des chantiers engagés, tant au niveau urbain que social ».

Les élections municipales de 1995 donnent une large victoire à Jean-Marc Ayrault et à son équipe et une nouvelle délégation plus large et transversale est confiée à Daniel Asseray : « Développement social des quartiers, vie associative, insertion par l'économie ».

Cette délégation va s'accompagner d'une réorganisation des services par

la création de deux directions : la Direction du développement urbain et la Direction du développement de la vie des quartiers. Cette dernière traduit le choix de Jean Marc Ayrault d'organiser un nouveau champ de l'action municipale, celui de la vie des quartiers, concernant la ville dans son ensemble et non plus seulement les cinq quartiers DSU. Sont ainsi créés onze quartiers dotés de conseils de quartiers, dans lesquels s'inscrivent les sites prioritaires. D'une certaine façon, cette réorganisation entérine une séparation entre l'intervention urbaine et l'action sociale, et anticipe même sur les évolutions ultérieures de la politique nationale de la ville. Mais surtout cette « politique quartiers » initiée en 1995 concrétise le choix d'une intégration forte de la politique de la ville au sein de l'organisation municipale, et non une sphère à part co-pilotée avec l'État. C'est en ce sens que Philippe Estèbe pouvait parler d'un « modèle nantais » en opposition au « modèle toulousain ». Cependant, dans son ouvrage, Paul Cloutour ne revendique pas un quelconque « modèle nantais ».

En tout cas, ce qui pouvait apparaître comme une dilution de la politique de la ville dans une gestion banalisée s'est plutôt traduite par une diffusion de la culture du développement social urbain dans l'ensemble de l'organisation municipale avec un corps de professionnels dédiés et intégrés. Ce choix nantais d'organisation, confirmé et renforcé au cours des trente dernières années, reste d'actualité.

Le positionnement de la mission politique de la ville, que Paul Cloutour dirige entre 2001 et 2004, évoluera encore avec la structuration de l'agglomération nantaise, qui devient en 2001 communauté urbaine (Nantes Métropole). A ce moment-là, la mission Politique de la ville est rattachée à la Direction générale du développement urbain tandis que le GPV Malakoff Pré Gauchet relève de la Direction des grands projets (avec l'île de Nantes). C'est le temps du troisième mandat de Jean-Marc Ayrault (2001-2007), qui s'accompagne du retrait de la vie politique de Daniel Asseray (et son remplacement par Patrick Rimbart).

À partir de cette époque, la question des interventions urbaines au titre de la politique de la ville pose des problèmes grandissants à Paul Clou-

tour. D'abord du fait de la répartition des compétences sur ces interventions entre la Communauté urbaine (le GPV Malakoff Pré Gauchet) et les villes de Nantes et Saint-Herblain (les projets sur les autres quartiers). Mais aussi d'une prééminence de plus en plus nette de l'urbain sur le social, encore renforcée par la création de l'ANRU, puis de l'Acisé. En 2005, Paul Cloutour quitte la mission Politique de la ville pour mettre en place auprès du DGS de Nantes Métropole une mission Cohésion sociale. Là commence une autre histoire, que raconte également l'auteur, mais qui concerne surtout les défis de la construction métropolitaine nantaise.

Saluons au passage sa capacité à raconter une histoire prenante de manière distanciée alors que l'auteur a été mis à l'épreuve à plusieurs reprises (et il ne le cache pas). Son art du portrait est également remarquable (l'ouvrage en est ponctué d'une vingtaine). Si l'on connaît quelques-uns des protagonistes, on ne peut qu'apprécier la justesse du regard porté sur eux.

Antoine Loubière

Mon voyage dans les institutions nantaises (1989-2014)

Paul Cloutour - préface de Philippe Estèbe

*Le livre est disponible sur commande auprès de l'auteur :
paul.cloutour@wanadoo.fr*

SÉMINAIRE 2024/2026

Politique de la ville, décentralisation, gouvernances locales

Comité d'histoire de la politique de la Ville

Campus Condorcet
8 cours des Humanités
93 300 Aubervilliers

www.comitehistoirepolville.fr
comite@comitehistoirepolville.fr



agence nationale
de la cohésion
des territoires

**CAMPUS
CONDORCET**
PARIS - AUBERVILLIERS



**MINISTÈRE
DE LA VILLE
ET DU LOGEMENT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*