
INTRODUCTION GÉNÉRALE

Consacrer un manuel aux politiques urbaines peut sembler relever d'une certaine « évidence ». Trente ans de décentralisation en France se sont traduits par un transfert important de compétences de l'État à destination des villes et des intercommunalités. Un mouvement comparable peut être observé à l'échelle européenne même si les modalités en sont différentes en fonction de la culture politique nationale et particulièrement du rapport à l'État. Il n'y aurait donc pas de problème épistémologique majeur à parler de politiques urbaines puisque les villes seraient devenues des acteurs politiques (Le Galès, 2003). Mais pour l'observateur qui ne se satisfait pas de cette « évidence », il peut se retrouver face à une certaine « mise en abîme » : qu'appelle-t-on les politiques urbaines ? En quoi se distinguent-elles des politiques d'aménagement et d'urbanisme ? Peut-on les analyser avec les méthodes et les concepts proposés par le corpus de l'analyse des politiques publiques ?

La notion de politiques urbaines dans la recherche française

L'usage du terme de politiques urbaines dans la recherche française présente deux spécificités. Ce terme n'a pas été introduit par les politistes mais par les sociologues et les géographes au début des années 1970 (Lojkine, 1978 ; Touraine, 1974). Aucun article n'est, par exemple, consacré aux politiques urbaines dans le traité de science politique publié par Madeleine Grawitz et Jean Leca (Grawitz et Leca, 1985). Ces auteurs privilégient une approche en termes de politiques d'aménagement et du cadre de vie auxquelles il consacre un chapitre dans le volume des politiques publiques. La science politique semble donc ignorer la notion de politiques urbaines alors que cette dernière va être abondamment mobilisée dans les travaux des sociologues et géographes marxistes de la décennie 1970. De ce fait, et dans le contexte

français, cette notion est chargée historiquement et idéologiquement. Elle reste attachée à la dénonciation de l'intervention de la classe dirigeante sur les conditions de la production urbaine – les modalités de l'urbanisation, l'approche des équipements collectifs, l'économie de la rente foncière – dans une logique de défense du système économique capitaliste (Touraine, 1974). Pour les auteurs marxistes, les politiques urbaines ont visé d'une part à voler au secours des grandes firmes aux prises avec les conséquences de la loi de baisse tendancielle du taux moyen de profit, et d'autre part à réguler les conflits liés aux rapports de production (Lacour, 1975). Mais le concept de politique urbaine a permis aussi à certains auteurs marxistes de mettre en lumière un pouvoir local dont l'existence avait été jusqu'alors peu prise en compte dans ce cadre d'analyse. À partir d'une monographie consacrée au cas Lillois, Jean Lojkine se fixe clairement comme objectif scientifique de repérer l'existence d'un pouvoir d'agglomération qui se manifesterait par la définition d'une politique urbaine locale. Sa conclusion est sans équivoque :

« L'analyse de la politique urbaine menée dans l'agglomération lilloise tout au long des décennies 1960 et 1970 met en évidence différents types d'interrelation entre un pouvoir local qui n'est pas une forme vide ou une simple courroie de transmission et un pouvoir central qui n'est pas un bloc monolithique » (Lojkine, 1978, p. 381).

La définition retenue de la notion de politiques urbaines dans cet ouvrage

Par politiques urbaines, nous désignerons d'une part les politiques publiques qui sont mises en œuvre à l'échelle d'une ville et d'autre part l'activité politique qui se déroule dans la ville : les élections, les mobilisations sociales, les conflits qui peuvent éclater au sujet d'un projet ou d'un dispositif d'action publique. Nous nous situons donc dans l'approche anglo-saxonne des politiques urbaines qui consiste à prendre en compte les *urban policies* et l'*urban politics*. Revenons en quelques lignes sur chacune des deux dimensions qui composent la définition de politiques urbaines.

La première composante de la définition – les politiques urbaines en tant que *urban policies* – renvoie à deux types de politiques publiques qui peuvent être distinguées en fonction du rôle que joue l'urbain dans leur fabrique. Nous reprendrons ici l'analyse développée par Patrick Hassenteufel et Jane Rasmusen au sujet du processus de territorialisation des politiques publiques (Hassenteufel et Rasmussen, 2000). Le terme de « politiques urbaines » va désigner un premier ensemble de politiques publiques définies par le niveau européen, central ou régional et dont l'observateur va analyser la mise en œuvre à l'échelle des villes et des agglomérations. Dans ce premier cas, l'urbain n'est qu'un espace de projection d'une politique publique sectorielle.

Certes, l'espace urbain n'est pas complètement un espace lisse, il n'est pas dénué d'aspérités qui se traduisent par des adaptations locales de la norme nationale obtenues après des négociations localisées entre élus et représentants des niveaux de gouvernement « supra ». Il en va tout autrement du second type de politiques urbaines pour lequel la politique publique va être définie et mise en œuvre par les acteurs urbains. L'urbain est dans ce second cas une matrice politique où se définissent, se construisent les problèmes publics et où sont imaginés des solutions et des instruments pour apporter des réponses aux problèmes publics mis à l'agenda. La ville devient ainsi le lieu de définition et de mise en œuvre d'une politique publique. Ce processus ascendant conduit à une différenciation du contenu des politiques urbaines et à une redéfinition du rôle politique du centre. Ce dernier définit par la loi des cadres d'action, produit des valeurs et des référentiels mais laisse au niveau local la définition du contenu des politiques urbaines.

Le tour d'horizon des politiques urbaines que nous proposons dans ce manuel montre que les villes sont devenues des lieux de fabrique de politiques publiques avec une intensité variable selon le domaine considéré. Le degré d'autonomisation des villes est par exemple beaucoup plus fort dans le champ de l'aménagement que dans le champ de l'action sociale. La pertinence de la notion de politiques urbaines au sens *d'urban policies* varie donc fortement selon le secteur d'action publique analysé. Mais inversement dans aucun des secteurs analysés les villes ne ressortent comme de simples espaces « inertes » d'application des politiques publiques nationales ou européennes.

Le terme *d'urban politics* désignera l'ensemble des éléments qui constituent l'activité politique dans une ville. On pensera immédiatement aux pratiques de vote, aux luttes partisans, aux élections municipales, aux mouvements sociaux mais il ne faudra pas oublier des facettes plus cachées du pouvoir urbain. Il pourra s'agir de l'activité des groupes d'intérêts, de la formation des coalitions de gouvernement, des caractéristiques du leadership politique dans les villes, de la sociologie de l'élite dirigeante...

Notre ouvrage donne très clairement une priorité à l'analyse des politiques publiques sur l'analyse de l'activité politique dans la ville. Cette seconde dimension n'en est pas pour autant complètement absente de notre propos mais notre choix a été de la traiter dans l'analyse des politiques thématiques plutôt que d'en faire des têtes de chapitre. La présentation du plan qui suit précisera cette articulation entre analyse des politiques publiques et analyse de l'activité politique.

Présentation du plan

Il était nécessaire de procéder à des choix dans les domaines de politiques publiques exposés dans cet ouvrage. Nous avons donc essayé de trouver un équilibre entre l'analyse de ce que nous percevions comme les domaines

« incontournables » des politiques urbaines et une sensibilisation à des domaines méconnus. Seul le lecteur pourra – s'il mène la lecture de l'ouvrage à son terme – nous dire si le pari est gagné.

Le premier chapitre est consacré à l'analyse des politiques urbaines de développement économique. En choisissant de débiter l'ouvrage par cette famille de politique publique, nous voulions resituer les politiques publiques urbaines dans le cadre plus global de l'économie politique des villes. Nous nous sommes donc attachés à décrire d'une part les mutations affectant l'organisation du système économique et d'autre part les conséquences de ces mutations sur le fonctionnement des économies urbaines mais aussi sur la nature des dispositifs d'action publique mis en œuvre pour susciter du développement.

Le second chapitre traite des politiques sociales urbaines. Il nous semblait important de les aborder immédiatement après le chapitre consacré au développement économique pour ne pas laisser penser à un « abandon » de la question sociale dans la période contemporaine mais aussi pour souligner des éléments de convergence – les grandes tendances de l'économie politique des villes rappelées dans le premier chapitre sont à l'origine des effets sociaux décrits dans le second chapitre – et des différences dans la forme et le contenu de ces deux politiques publiques.

Le troisième chapitre est consacré aux politiques urbaines du logement. Nous insisterons sur l'évolution du référentiel mobilisé dans la construction de ces politiques depuis un référentiel sectoriel vers un référentiel territorial (Jobert et Muller, 1987). La technicité du domaine du logement nous a aussi conduits à faire des choix. Nous avons privilégié une approche globale des instruments et de leurs évolutions historiques ce qui conduit à faire des impasses sur une description fine de tel ou tel dispositif d'action. Nous ne pouvons que conseiller au lecteur de compléter la lecture de notre ouvrage par celle d'autres ouvrages universitaires centrés sur le logement pour compléter son apprentissage sur les enjeux du logement (Segaud *et al.*, 2003).

Le quatrième chapitre est centré sur ce qui est souvent assimilé aux politiques urbaines mais qui n'en constitue néanmoins qu'un volet, à savoir les politiques d'aménagement. Nous nous sommes attachés à ne pas sombrer dans un travers descriptif qui aurait consisté à vouloir rendre compte, de façon nécessairement imparfaite, du contenu des projets d'aménagement. Le lecteur intéressé par cette approche pourra utilement se reporter aux revues professionnelles et à des ouvrages académiques en urbanisme et en architecture. Notre optique a été de montrer le lien existant entre des choix dans le contenu et la forme des politiques d'aménagement et une idéologie urbaine c'est-à-dire des valeurs et des représentations se rapportant à ce que doivent être une ville et son aménagement. Nous nous sommes aussi attachés à montrer l'évolution historique des instruments et des valeurs ayant sous-tendu les politiques d'aménagement.

Le cinquième chapitre traite des politiques urbaines de mobilité. Nous avons privilégié la notion de mobilité à celle de déplacement pour essayer de rompre avec une approche trop techniciste de ce domaine d'action. Outre l'apport d'éléments de connaissance sur les caractéristiques de la mobilité urbaine et de la socio-histoire des politiques de déplacement dans les villes, ce chapitre revient sur la nature de l'expertise dans la production des politiques urbaines et sur l'effet de « dépendance au sentier » sur les dispositifs mis en œuvre dont peut être porteuse cette expertise.

Le sixième chapitre est le premier de trois chapitres consacrés à « d'autres » politiques urbaines que celles, plus classiques, décrites dans les chapitres précédents. Ce sixième chapitre traite des politiques d'environnement urbain. Nous avons privilégié cette dénomination à celle de politiques de développement durable urbain pour sensibiliser le lecteur à l'ancienneté d'une intervention des villes dans le champ de l'environnement mais aussi pour prendre « au sérieux » la notion de développement durable et ainsi insister sur les ruptures dont elle a été porteuse par rapport aux politiques environnementales antérieures implémentées dans les villes.

Le septième chapitre est consacré aux politiques urbaines de la culture. C'est très certainement dans ce chapitre où l'approche en termes de sociologie des professions ressort comme particulièrement pertinente pour comprendre l'évolution des politiques culturelles mises en œuvre dans les villes. Ce chapitre donne aussi à voir le rôle des acteurs sociaux dans la fabrique des politiques urbaines ce qui ressortait nettement moins dans les domaines d'action publique analysés jusqu'alors.

Le huitième et dernier chapitre est dévolu à une politique publique urbaine encore en cours de structuration, celle des relations internationales des villes. Quoi de plus surprenant que de voir se mettre progressivement en place une action internationale par les villes dans ce qui avait été jusqu'alors toujours considéré comme le domaine réservé des États? Terminer par ce chapitre permet aussi de montrer qu'il n'existe pas de finitude à la délimitation des politiques urbaines.

Avant de laisser le lecteur le loisir de rentrer dans cet ouvrage à sa guise soit en lecture linéaire soit en optant pour une lecture par sondage à la façon d'un dictionnaire, revenons en quelques mots sur la définition de la ville qui a été la nôtre dans ce projet éditorial. Et disons le immédiatement, nous avons utilisé de façon « lâche » cette notion de ville. Ce qui était évident à nos yeux était que la définition administrative de la ville en tant que commune urbaine n'était pas pertinente dans l'étude des politiques urbaines. Nous avons parlé de ville au sens d'urbain sans identification stricte d'un périmètre, renvoyant tantôt à l'agglomération fonctionnelle, tantôt à l'agglomération politique. Nous avons donc joué des échelles sans chercher systématiquement à associer une politique publique à une échelle territoriale. Est-ce que cela pose un problème épistémologique? Nous ne le pensons pas. Notre conviction étant que la

notion de ville « parle », qu'elle est dotée d'une forme d'immanence et que tout effort de définition la concernant est d'une certaine façon nécessairement réducteur et insatisfaisant.