

Réunifier les politiques urbaines publiques dans un seul projet

Maurizio Marcelloni

Institut Universitaire d'Architecture de Venise

Calle Tron Santa Croce

I - 1957 Venezia

Italie

1. Le thème de la conflictualité urbaine paraît de nouveau au centre de l'attention politique dans plusieurs pays européens. D'ailleurs on pourrait s'interroger sur les raisons qui pendant quelques années ont amené à placer cette question au second plan. Aujourd'hui la question des conditions de logement (et par "condition de logement" nous n'entendons pas seulement l'état de la structure d'habitation) d'une grande aire urbaine européenne à l'autre se pose dans des termes semblables. Les raisons spécifiques que chaque pays pourrait invoquer pour expliquer sa propre condition ne sont pas suffisantes, même si ces raisons sont valables. On doit également avancer l'hypothèse qu'il existe des causes plus générales et communes pour rendre compte de la récente évolution des marchés du bâtiment et des habitations. Il s'agit d'une évolution qui met en évidence, rapidement et souvent de façon dramatique, un nouveau et important écart entre la quantité et la qualité de l'offre d'un côté et les types de demande de l'autre côté. L'intérêt renouvelé pour la question des conditions de logement semble naître, comme toujours, des conflits potentiels du marché après des années de relative tranquillité. Toutefois deux éléments méritent d'être mis en évidence. En premier lieu, cette conflictualité latente ou déjà explicite se situe aujourd'hui à l'intérieur d'un scénario orienté vers des opérations de marketing urbain: un marketing où toutes les grandes villes se présentent en vantant leur vivabilité, harmonie et qualité de vie. Si le conflit urbain explosait, la crédibilité de l'image de la ville serait atteinte. En second lieu, il faut souligner qu'un conflit potentiel plane sur les grandes aires urbaines indépendamment de leur gestion politique: même dans les villes où l'on a prêté attention aux questions sociales, où l'on a cherché de tenir compte de l'évolution des conditions de vie de vastes couches sociales, la question émerge de nouveau avec force.

2. Depuis quelques années le thème de la requalification urbaine (le terme est ici utilisé dans un sens large de qualité et de revitalisation) se trouve au centre de l'intérêt de tous les gouvernements et de toutes les administrations. Tous sont d'accord sur sa nécessité: même le secteur privé. C'est un élément positif, mais en même temps il déclenche quelques sonnettes d'alarme. La question urbaine est très complexe et délicate. Requalifier signifie aussi redonner de la valeur: il n'y a pas de doute que les politiques de requalification urbaine conduisent à la revalorisation des biens. Les investissements doivent eux aussi être rémunérés. Mais les coûts et la revalorisation ont pour corollaire une sélection des usagers. Voilà que la requalification urbaine n'est pas du tout "une politique neutre". Les politiques de requalification projettent dans le territoire et dans l'espace les dichotomies du processus économique. Une politique de requalification ur-

baine peut favoriser certaines couches sociales, rendant du même coup d'autres zones de la réalité urbaine encore plus périphériques (c'est la scène américaine). Ainsi les politiques de requalification sont d'un côté celles des aires plus centrales et de l'autre les politiques de requalification des périphéries; apparemment on intervient partout, en réalité la philosophie qui sous-tend ces interventions est de celle d'une totale séparation.

3. Au début des années '80 plusieurs pays européens ont entamé d'importantes politiques urbaines. Deux pays - la France et l'Hollande - ont explicitement adopté des politiques urbaines à caractère national tendant à une requalification urbaine et en particulier à la requalification des périphéries pour répondre aux demandes de logements des couches désavantagées. En France, on a souligné l'importance de ce changement; en Hollande, on l'a considéré comme une évolution normale d'une politique traditionnelle de planification. L'option est celle de "politiques intégrées" et les administrations locales exercent un rôle important dans la réalisation de ces politiques nationales.

Un pays - l'Angleterre - a explicitement assumé au niveau national des politiques de requalification urbaine entendues comme des politiques de revitalisation économique de la ville. On a alors cherché des solutions aux différents problèmes de logements dans une logique de marché. On a donc tendu à destituer les administrations locales, en faveur d'une centralisation et d'une privatisation. Les municipalités réformistes ou progressistes ont vu se réduire les marges de manœuvre pour des politiques opposées à cette tendance nationale.

Deux pays - l'Italie et l'Espagne - ont développé au cours des années '80 des programmes de construction de logements encore essentiellement basés sur l'édification de nouvelles habitations au niveau national (réalisation de nouveaux quartiers publics). Dans ces deux pays on trouve aussi quelques exemples plus complexes d'interventions de requalification de périphéries. Il s'agit alors d'initiatives autonomes locales ou de programmes extraordinaires du gouvernement central pour certaines villes précises.

Par contre, un pays - l'Allemagne - a transformé les politiques de requalification en une administration normale des régions et des communes. Pourtant ces politiques avaient été abordées dans les années '70 par le gouvernement central. La situation allemande est très spécifique et les thèmes sociaux y sont moins présents. Plus récemment des problèmes qui semblaient en voie de résolution (comme l'habitation) émergent de nouveau. Ils acquièrent même des dimensions imprévues avec la réunification politique et ses nouveaux flux migrateurs.

Toutes ces politiques ont en commun d'avoir été adoptées dans des contextes encore assez marqués par la crise générale et la stagnation du marché du bâtiment. En réalité, dans tous les pays - à l'exception de l'Angleterre - la reprise économique et le dynamisme du marché du bâtiment/immobilier des années '80 ont été des éléments de nouveauté par rapport aux politiques urbaines entamées. Elles en ont modifié la signification ou tout au moins le poids. Dans une situation de stagnation elles avaient en effet un sens et un poids même quantitatif; dans une situation de fort dynamisme du marché immobilier elles sont apparues toujours plus "sectoriales" et "marginales", prenant plus la caractére d'expérimentation, avec moins de possibilités d'amorcer des effets multiplicateurs.

4. A la nouvelle phase expansive du cycle économique a correspondu, aussitôt, la reprise des investissements publics et privés dans le secteur de l'édification. Une nouvelle dynamique du secteur du bâtiment, basée aussi bien sur les activités productives concrètes que sur la présence importante de "grands projets" élaborés par des opérateurs publics et privés dans la plupart des grandes villes, y a notablement contribué.

Un nouveau cycle de construction s'est ainsi ouvert, caractérisé par la production d'espaces pour le secteur tertiaire, et par la reconversion pour ces mêmes usages de parties du bâti existant; cette demande a poussé vers le haut les valeurs immobilières y compris le sous-marché résidentiel. Les couches solvables se sont mises à la recherche d'habitations plus conformes à leur nouveau statut social. L'évolution des revenus vers le haut a en effet relancé la demande de mobilité résidentielle. Les opérations de réhabilitation du parc de logements et les processus généraux de libéralisation complète ou partielle du marché des locations ont elles aussi contribué au climat d'enthousiasme général et de nouvelle "haute mobilité" dans le secteur. En somme, les politiques de réhabilitation des logements se sont développées de manière importante aussi bien grâce aux politiques publiques qu'aux simples investissements privés, à côté de politiques de réqualification urbaine plus générale (équipement de services, parcs, parking, etc.). Après des années de "ceinture serrée" et de "promiscuité sociale" une phase de neo-consumerisme et de recherche de statut et de différenciation s'est ainsi affirmée. A l'intérieur de la dynamique des revenus on a cherché une correspondance entre son niveau économique et la qualité de son logement. Un grand nombre de familles s'est également porté acquéreur d'un logement, souvent celui qu'elles habitaient déjà. Les dynamiques à l'intérieur du parc immobilier existant permettent de comprendre les modifications en acte dans l'organisation fonctionnelle, spatiale et sociale des grandes aires urbaines. A la recentralisation des activités en haut de l'échelle économique et des résidences de standing ont correspondu des mouvements migrateurs intérieurs au sein des aires métropolitaines, du centre vers les communes limitrophes. Ces mouvements s'étendent désormais à une seconde et à une troisième ceinture avec la réalisation de nouvelles périphéries (quartiers publics, villes nouvelles, etc.). Il n'y a pas de doute que dans toutes les grandes villes le processus général de réqualification urbaine qui va de la réalisation de grands projets publics et privés de types différents (zones résidentielles, bureaux, loisirs, centres commerciaux, accessibilité, zones vertes, utilisation de vieilles zones abandonnées) a contribué de manière déterminante à la nouvelle dynamique du marché du bâtiment.

Dans tous les pays la cohérence entre les politiques urbaines visant dans un premier temps à la réqualification des périphéries et celles visant successivement à la revitalisation économique apparaît très faible. Les secondes sont liées et intégrées aux investissements privés contribuant à la forte dynamique immobilière; les premières se sont trouvées toujours plus en marge. On pourrait même suggérer que les problèmes relatifs au logement soulevés par le nouveau boom immobilier (avec les mobilités connexes) sont plus importants de ceux auxquels les politiques de réqualification des périphéries ont tenté de répondre. En somme, les effets de l'enchevêtrement des politiques publiques et privées apparaissent beaucoup plus importants que les problèmes du logement résolus par les politiques publiques de réqualification des périphéries.

5. La gestion des grandes villes est ainsi orientée par deux politiques urbaines qui sont en conflit. La première, qui date du début des années '80, est une politique publique pour la réqualification des périphéries. Elle vise à être une "politique inté-

grée": la dégradation des périphéries n'est pas seulement vue comme un problème de logement au sens strict, mais avec une dimension socio-économique. Il s'agit donc d'une politique qui tente d'affronter des questions comme la séparation des compétences de divers ministères, l'incommunicabilité due à la bureaucratie et ainsi de suite. Il s'agit de problèmes qui concernent aussi bien les rapports entre les différents organismes de l'appareil central que ceux entre le centre et la périphérie. La seconde politique urbaine, plus typique de la seconde moitié des années '80, se développe au contraire sur le terrain de la réalisation de grands et petits projets. Il s'agit de projets considérés comme utiles aussi bien pour la modernisation de la ville que pour sa relance économique et son attractivité pour les nouvelles activités économiques du tertiaire et de ses classes professionnelles. Dans les faits cette seconde politique est devenue une priorité, non seulement en termes de dimensions et d'interventions, mais surtout parce qu'elle a mis en marche le secteur privé. Il s'agit là de la reprise générale du dynamisme des marchés immobiliers que nous avons déjà soulignée. Il en résulte que les politiques publiques devront bientôt de nouveau se transformer en des formes d'assistance. J'utilise exprès le terme "d'assistance" pour montrer que la substance de ce genre de politiques devient d'amortir les déséquilibres, d'assurer le fonctionnement global de la ville et de renforcer son image. Ainsi les plus récentes politiques publiques pour la relance de la ville contribuent à augmenter la demande pour d'autres politiques et à amortir les conflits qu'elles suscitent.

6. Essayons de différencier les administrations démocratiques qui font des choix progressistes de celles qui ne les font pas.

En premier lieu, la question du logement se pose aujourd'hui de deux façons: a) une offre pour des demandeurs nouveaux et spécifiques; b) une amélioration des conditions de logement de larges couches sociales. Devant intervenir sur l'ensemble du marché, il faut un projet général qui ne réponde pas à la seule demande récente, car cela reviendrait à n'établir qu'un programme pour la construction de nouveaux logements publics, avec comme corollaire la réalisation de nouvelles périphéries.

En second lieu, le caractère unitaire de la politique urbaine apparaît décisif pour la solution des problèmes du logement des couches les plus désavantagées. Il semble indispensable de relancer le concept d'"intégration sociale", plus que celui de "solidarité", terme vague et ambigu. Compte tenu du fait que la demande en logement des classes à revenu modeste n'est plus comparable, quantitativement, avec celle des décennies passées (ce qui confirme qu'aujourd'hui le thème du logement et de la ville doit être résolu en termes avant tout qualitatifs), l'intégration sociale a sa place dans l'implémentation des politiques de requalification urbaine.

En troisième lieu, le domaine d'intervention ou d'organisation et de gestion d'un projet général ne peut qu'être la dimension métropolitaine.

Il faut "plus de plan" et donc un projet général à l'échelle métropolitaine qui lie le processus de requalification générale de la ville, sa relance économique et sociale, à celui de la requalification des périphéries. Ici se trouve la vraie "intégration": intégration entre les deux politiques publiques; intégration entre les différents niveaux de l'administration publique; intégration entre public et privé au long d'un axe incluant tous les problèmes et tous les projets.