

## Avant-propos

*Jean-Pierre Sueur*

Le temps de la ville est long. Le temps de la politique, celui des mandats électifs, est incomparablement plus court.

Sans doute faut-il voir dans cette contradiction l'une des origines des critiques ou insatisfactions récurrentes dont la politique de la ville est l'objet.

La politique dite de la ville est née, dans les années 70 et 80 sur le mode de l'urgence, urgence sociale d'abord : il fallait, au plus vite, améliorer la vie, voire changer la vie, de ceux qui vivaient dans ces quartiers, construits, eux aussi, dans l'urgence, vingt ou trente ans plus tôt pour loger tous ceux qui n'avaient pas de logis et auxquels les élus de l'époque se réjouissaient d'offrir des barres et des tours toutes neuves, rutilantes, dotées de salles de bain et du confort moderne.

Mais changer la physionomie, la configuration, la réputation ou, tout simplement, la vie quotidienne dans ces quartiers est une œuvre qui immanquablement prend du temps et dont on ne peut juger qu'en mettant les choses en perspective.

J'ai plaidé dans deux rapports publiés à douze ans de distance<sup>1</sup> pour une autre politique de la ville, ou plutôt pour d'autres politiques de la ville (car il existe plusieurs approches, plusieurs modèles et des expériences assez différentes les unes des autres).

Mais je n'ai pu faire ces rapports et ces plaidoyers que parce qu'il y avait d'ores et déjà, depuis deux décennies ou davantage, des politiques menées avec courage, détermination, ténacité par des acteurs – élus, fonctionnaires, associations d'habitants, de locataires, etc. – dont j'ai pu mesurer en maintes circonstances combien ils s'étaient engagés. Je tiens à saluer leur action remarquablement illustrée par les nombreux témoignages que recèle le présent ouvrage.

---

1 *Demain la ville*, tomes 1 et 2. La Documentation française (1998), partiellement repris dans *Changer la ville*, Odile Jacob (1999), et *Illes du futur. futur des villes : quel avenir pour les villes du monde ?*, rapport de la Délégation à la prospective du Sénat, 2011.

L'un des paradoxes de la politique de la ville, c'est d'ailleurs que l'on peut toujours facilement la critiquer au nom des difficultés qui subsistent ou s'approfondissent, des crises et des explosions de violence que l'on a constatées alors que nul ne saura jamais les crises et les explosions évitées, les difficultés aplanies ou les désespoirs surmontés parce que cette politique a été mise en œuvre de manière ostentatoire ou, le plus souvent, modeste, patiente, attentive, proche des habitants et du « terrain ».

Ce livre peut donc – et ce n'est pas la moindre de ses vertus – être lu comme un hommage à tous les acteurs anonymes de la politique de la ville.

Les différentes communications ou contributions qui le composent sont aussi des invitations à repenser la politique de la ville.

Je retiendrai, à cet égard, trois pistes de réflexion.

- **Pour une politique de toute la ville.** Il m'apparaît depuis longtemps que la première limite des politiques et des ministères dits de la ville, tient à ce qu'ils ne sont voués qu'à la seule ville en difficulté et donc conçus selon le présupposé en vertu duquel on pourrait appliquer des remèdes spécifiques à ces morceaux de ville sans que cela n'implique ni n'ait de conséquence sur toute la ville et, en réalité, sur toute l'agglomération, sur toute l'aire urbaine. Il n'y a pas deux ministères de l'Agriculture, l'un pour l'agriculture qui va mal et l'autre pour l'agriculture qui va bien. Il n'y en a qu'un. Le fait qu'on cantonne les quartiers qui vont mal dans un ministère à eux dédié, c'est déjà une façon de les ghettoïser. Je plaide pour une politique de toute la ville. La mixité sociale ne peut pas être mise en œuvre dans un seul quartier (ou dans certains quartiers seulement), pas plus que la mixité fonctionnelle (celle qui permet d'accueillir plusieurs fonctions – habitat, travail, commerce, formation, loisirs – dans chaque partie de l'aire urbaine), qui est son corollaire. C'est donc la ville – l'aire urbaine – dans sa globalité qu'il faut appréhender, ce qui envoie à de nouveaux modèles, ceux des villes en réseau et des réseaux de ville, ainsi que ceux des villes polycentriques qu'il faut – avec le temps ! – substituer aux modèles concentriques (qui se traduisent par une sorte de « dégradé », des centres patrimoniaux aux faubourgs, périphéries, « entrées » de ville, espaces rurbains, etc.).
- **La fin des zonages ?** Avec notre politique de la ville, la France est devenue la championne du monde des « zonages ». C'est toujours pour le bien – ou du moins en vertu de l'idée que l'on s'en fait – d'une ville ou d'une agglomération que l'on y a découpé les multiples ZEP, ZUS, ZRU, ZFU, etc. C'est toujours en vertu

d'excellentes intentions et pour donner plus à ceux qui ont moins. Si bien que les élus n'ont pas été les derniers à réclamer des zonages afin de bénéficier de mannes supplémentaires, et parfois très limitées ! Or, l'expérience des zonages permet de poser une question qui eût paru naguère iconoclaste : les zonages accroissent-ils la stigmatisation ou la réduisent-ils ? c'est une vraie question. Quelles que soient les intentions – elles sont excellentes ! – seule la réalité compte. On a longtemps associé zonage et solidarité. N'est-il pas temps de penser que la nécessaire solidarité – plus nécessaire que jamais en ces temps de crise – ne doit plus forcément passer par des zonages qui, trop souvent, enfoncent des quartiers dans leur statut d'espace défavorisé alors qu'on voudrait précisément les en délivrer ? Il va de soi qu'une telle évolution suppose aussi de profondes évolutions de l'urbanisme et du bâti pour recréer tous les tissus, les réseaux, les liens qui constituent l'urbanité.

- **Qui fait quoi ?** Les évolutions des politiques de la ville ont bien montré combien les questions liées aux niveaux de décision et à la pluralité des décideurs et des acteurs étaient cruciales. La politique de la ville est, par essence, une politique de partenariat puisqu'elle implique l'État aussi bien que les différents types de collectivités locales, les bailleurs sociaux, les associations, etc. D'où, parfois, l'impression de polysynodie, les meilleures volontés se perdant dans la réunionite ou le saupoudrage, d'innombrables acteurs ayant trouvé là un guichet pour mener à bien une multitude d'actions toutes louables évidemment. Beaucoup ressentent aujourd'hui la nécessité de simplifier les choses. La politique de la ville ne peut pas tout faire et tout régler. Elle ne doit pas se substituer aux politiques de droit commun. Et si l'on veut qu'au-delà des zonages, elle s'inscrive dans une politique de toute la ville, dans des politiques urbaines globales, elle doit se doter d'ambitions fortes et précises. Précisons qu'il n'y a pas là, dans mon esprit, un « éloignement » du terrain. Tout au contraire : il y a là le refus des logiques de Gribouille où, à force de vouloir tout faire partout – combien y a-t-il de *zones* ? –, on se prive des leviers du changement. Redéfinir les acteurs de ces politiques, c'est aussi donner toute sa place à l'agglomération. L'aire urbaine réelle – la ville en quelque sorte –, c'est très souvent l'agglomération. Et, disons-le nettement, l'agglomération ne peut plus être ni une juxtaposition ni une fédération de communes qui mèneraient isolément les unes des autres leurs politiques urbaines. Ce qui renvoie à la question de la légitimité démocratique des assemblées d'agglomération – et donc à la question de leur rapport au suffrage universel.

Le plus grand mérite du présent ouvrage et de ceux qui l'ont conçu – Grégory Busquet, Florent Hérouard et Émilie Saint-Macary – est de nous permettre de réfléchir aux solutions ici évoquées et de nous aider à poser ces questions – et bien d'autres encore.

Jean-Pierre Sueur

Ancien ministre

Vice-président de la Commission des lois du Sénat