



*Centre Scientifique et Technique du Bâtiment  
Laboratoire de sociologie urbaine générative  
4 avenue du Recteur Poincaré  
75782 Paris cedex 16  
Tél : 01.40.50.29.27  
Fax : 01.40.50.28.86*

**LABORATOIRE DE SOCIOLOGIE URBAINE GÉNÉRATIVE**

**LE STATUT ET L'ENJEU POLITIQUE DE LA GESTION URBAINE**

**MICHEL BONETTI  
AVRIL 2007**

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>P. 3</b>
<b>1. UN CHAMP D'ACTIVITE ET UN DOMAINE D'ACTION POLITIQUE DEVALORISES</b>	<b>P. 3</b>
<b>2. LES FACTEURS CONTRIBUANT A LA DEVALORISATION DE LA GESTION URBAINE ET A LA DEGRADATION DES QUARTIERS</b>	<b>P. 4</b>
<b>3. LES ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES SOUS-TENDANT LA GESTION URBAINE</b>	<b>P. 17</b>
<b>3.1. LA PRESERVATION DE LA PERENNITE DES AMENAGEMENTS PUBLICS</b>	<b>P. 17</b>
<b>3.2. UN ENJEU MAJEUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE</b>	<b>P. 17</b>
<b>3.3. L'INCIDENCE DE LA GESTION URBAINE SUR LA REGULATION POLITIQUE DE LA SOCIETE</b>	<b>P. 19</b>
<b>3.4. L'INCIDENCE SUR LE STATUT DES INDIVIDUS : L'AGGRAVATION DES PROCESSUS DE SEGREGATION SOCIALE</b>	<b>P. 20</b>
<b>3.5. LA DIFFERENCIATION DES MODES DE GESTION EN FONCTION DU STATUT SOCIAL DES QUARTIERS ET DES HABITANTS</b>	<b>P. 20</b>
<b>3.6. L'INCIDENCE DE LA GESTION URBAINE SUR LA FORMATION DES RELATIONS SOCIALES ET LES CONFLITS</b>	<b>P. 22</b>
<b>3.7. UN ENJEU MAJEUR DE LA DEMOCRATIE LOCALE</b>	<b>P. 23</b>
<b>CONCLUSION : LE SENS POLITIQUE DE LA GESTION URBAINE</b>	<b>P. 25</b>
<b>REFERENCES</b>	<b>P. 25</b>

« *L'intendance suivra* »  
*Le général De Gaulle*

## INTRODUCTION

Cet article vise à engager une réflexion et un débat sur le statut conféré à la gestion urbaine et sur l'enjeu politique que recouvre cette activité. Après avoir fait le constat que la gestion urbaine est fortement dévalorisée en tant que champ d'activité et encore plus comme domaine de l'action politique, nous essayons ensuite d'identifier les facteurs qui construisent ce processus de dévalorisation. Après quoi nous tenterons de montrer que la gestion urbaine ne se limite pas au « *traitement des problèmes de la vie quotidienne* », comme la majorité des acteurs ont coutume de le penser de manière souvent condescendante, mais qu'elle constitue un enjeu politique majeur, étant donné qu'elle participe largement à la formation des processus sociaux urbains.

### 1. UN CHAMP D'ACTIVITE ET UN DOMAINE D'ACTION POLITIQUE DEVALORISES

La gestion urbaine recouvre l'ensemble des activités qui concourent à l'entretien de l'habitat, des espaces, des équipements urbains et qui plus largement assurent le fonctionnement social urbain. Or ces activités sont fortement dévalorisées par la majorité des acteurs professionnels et des responsables politiques qui participent au développement urbain. Tout en proclamant que ces activités sont indispensables au bon fonctionnement de la ville, la plupart de ces acteurs ne s'y intéressent guère. Les activités les plus valorisées concernent la construction d'habitat ou d'équipements, la promotion du développement économique ou le développement des villes. Les professions les plus nobles (architectes, urbanistes, ingénieurs, etc...) relèvent de ces activités, qui comportent une dimension créative importante et mobilisent une complexité technique indéniable.

Les politiques de développement urbain représentent le cœur de l'action des responsables des politiques locales, car elles traduisent de manière tangible, et parfois de façon très impressionnante, les capacités de l'action politique. Il faut effectivement reconnaître que la création de grandes infrastructures urbaines, de nouveaux quartiers d'habitat ou d'équipements publics prestigieux, témoignent de la capacité des hommes à modeler l'environnement et à créer de nouvelles formes d'espace. Elles traduisent la mise en œuvre de compétences tout à fait remarquables. Le champ urbain apparaît comme le domaine par excellence de l'action politique, au point que parfois les projets politiques des responsables locaux se confondent avec les projets de développement urbain.

A côté de cela, les activités qui concourent au maintien en bon état des espaces urbains, des infrastructures et des équipements ainsi créés, font piètre figure. L'évolution de la politique de la ville constitue un bon indicateur de ce phénomène : alors que cette politique a émergé dans les années 70, il a fallu attendre plus de 20 ans pour que les acteurs et les responsables politiques commencent à se préoccuper des problèmes de gestion urbaine.

Une multitude d'acteurs se passionne actuellement pour les grands projets de rénovation urbaine des quartiers d'habitat social, mais peu d'entre eux s'intéressent aux enjeux de gestion urbaine de ces quartiers. Il est assez rare que l'on prenne en compte les enjeux de gestion dans

la conception de ces projets. Dans la majorité des cas les acteurs professionnels qui ont la charge de la gestion de ces constructions et de ces espaces ne sont pas associés à leur élaboration, alors que ce sont eux qui devront en assurer l'exploitation.

La gestion urbaine n'est en fait pas réellement un véritable objet des politiques publiques. Outre les politiques de développement urbain et de développement économique, d'autres politiques préoccupent les responsables locaux, même si c'est à un degré moindre : politiques éducatives, de santé, de sécurité, politiques culturelles, etc...

Le fait de considérer que la gestion urbaine constitue un véritable enjeu politique apparaît comme une forme de dégradation de l'action politique, de la noblesse de la politique. Cela revient pour beaucoup à réduire l'action politique à des préoccupations techniques subalternes, comme la réparation des voiries, la tonte des pelouses et le ramassage des ordures ménagères. Le fait d'inclure ces activités dans un projet politique serait un signe de renoncement du politique à vouloir développer ou transformer la société.

Un certain nombre d'élus locaux commencent néanmoins à faire de l'amélioration de la gestion un objectif important de leur politique. Ils sont bien entendu taxés de manquer totalement d'ambition, comme le fut M. Rocard lorsqu'il accorda de l'importance symbolique à ces activités en affirmant que pour résoudre les problèmes des quartiers d'habitat social il fallait commencer par réparer les boîtes aux lettres et qu'il mit en place un dispositif de financement à cet effet (le fond d'amélioration de la qualité de service). Mais ces initiatives génèrent un phénomène assez pervers, car ces élus, au lieu de montrer l'importance de ces initiatives pour le développement des villes, tendent eux-mêmes à dévaloriser leur propre action. Ils se présentent en effet comme ayant renoncé à vouloir vainement transformer la société, comme s'étant débarrassés des grands discours idéologiques trompeurs, pour se positionner en gestionnaires des situations. Cette modestie les honore, mais paradoxalement ils s'investissent dans ce champ en dévalorisant d'emblée le sens et la portée politique de leur démarche.

## **2. LES FACTEURS CONTRIBUANT A LA DEVALORISATION DE LA GESTION URBAINE ET A LA DEGRADATION DES QUARTIERS**

Nous allons examiner les facteurs qui contribuent à la dévalorisation de cette activité, car cette dévalorisation à la fois organisationnelle, économique, technique, professionnelle et sociale, crée les conditions de sa dévalorisation politique.

### **➤ *La dévalorisation technique : un domaine d'activité apparemment simple***

La gestion urbaine apparaît comme un ensemble d'activités extrêmement simples : nettoyage des rues, ramassage des déchets, réparation des fuites d'eau dans les immeubles, etc... Or quand on y regarde de plus près, on se rend compte qu'elle couvre un champ d'activité extrêmement vaste, dont certaines exigent une grande technicité. Elle concerne tous les corps d'état du bâtiment : plomberie, chauffage, réparation des toitures, gestion de l'éclairage et de l'ensemble des réseaux d'eau, contrôle des ascenseurs, gestion des espaces verts, etc...

Elle met en jeu des problèmes de sécurité particulièrement importants : risques d'incendie, d'explosion de canalisations de gaz, d'accidents d'ascenseurs, d'effondrement de bâtiments, d'accidents de la route. Il faut d'ailleurs qu'un accident mortel de ce type intervienne pour que l'on se rende compte de son importance. Mais c'est alors pour s'étonner que le

propriétaire d'un immeuble sinistré n'a pas assuré un entretien correct, ou que les services municipaux ont laissé les voiries se dégrader. La rationalisation croissante de notre société conduit à évacuer le risque et à naturaliser le fait que tous les équipements publics sont censés fonctionner normalement. La gestion urbaine mobilise donc une multiplicité d'activités techniques et doit combiner des procédures de contrôle et des modes d'intervention variés, portant sur une multitude d'éléments.

Cette dévalorisation technique aboutit à ce que les techniciens eux-mêmes se sentent dévalorisés lorsqu'ils sont mutés d'un service responsable de la construction d'infrastructures urbaines ou de bâtiments vers des services de maintenance. Elle se traduit également par le fait qu'il n'existe pas de réelle formation à la gestion technique des infrastructures et des équipements, à ce que les anglo-saxons appellent le « *facility management* ».

Or les compétences nécessaires pour construire des équipements et celles qui sont requises pour en assurer l'exploitation sont très différentes. La gestion des équipements nécessite des capacités de diagnostic des dysfonctionnements, de définition précise des contrats et des commandes passées aux entreprises prestataires de la maintenance, de programmation et de contrôle de leur travaux, de coordination des différents intervenants, de recueil et de traitement des réclamations des usagers, de gestion des budgets, etc.... En sus des compétences techniques proprement dites, des compétences juridiques, économiques, d'organisation et de communication sont en fait indispensables.

La gestion technique exige donc des compétences très importantes alors que les techniciens de maintenance sont souvent mal formés et dévalorisés. Ce manque de formation est la résultante de la dévalorisation de ces métiers et de ces activités. Il se traduit par de graves dysfonctionnements des services de maintenance, qui entraînent une dégradation de la gestion urbaine. Bien entendu cette dégradation accroît en retour la dévalorisation de ces activités.

### ➤ *L'absence de conscience de la complexité organisationnelle*

On est souvent impressionné par la complexité de l'organisation des grands chantiers de construction des immeubles ou des ouvrages d'art, mais on mesure mal la complexité de l'organisation des activités de gestion urbaine. Car celle-ci n'est pas visible. Il faut en effet coordonner en permanence les nombreuses activités évoquées précédemment. Chaque jour il est nécessaire d'effectuer des contrôles, de recueillir et de traiter les réclamations des usagers, vérifier leur bien fondé, faire des diagnostics, définir et planifier les interventions, contrôler leur exécution, etc... Rien que pour le traitement des déchets ménagers, il faut organiser la collecte au pied des immeubles, apprécier les volumes à traiter, organiser les circuits des véhicules assurant le ramassage, assurer ensuite le traitement de ces déchets. Ce système, comme les transports en commun, doit fonctionner quotidiennement, gérer l'absentéisme des employés, les pannes de matériel de transport, les accidents fréquents.

Dans certaines activités il faut à la fois assurer un entretien quotidien et programmer des réparations plus conséquentes à intervalles réguliers, en perturbant le moins possible l'usage des voiries ou le fonctionnement des équipements publics, tout particulièrement des services hospitaliers, éducatifs ou de transport.

La complexité organisationnelle est accrue du fait que ces activités sont assurées par une grande diversité d'acteurs professionnels et d'organisations qui ont chacune des compétences, des cultures, des règles et des modes de fonctionnement particuliers. Or il est généralement nécessaire de combiner ces différentes formes d'intervention. L'entretien d'une rue mobilise

en effet une vingtaine d'organisation ou de services différents : voirie, gestion des réseaux d'eau, d'électricité, de gaz, de téléphone, d'éclairage, gestion des déchets, des épaves, sécurité publiques, etc...

Il s'agit en réalité de gérer des problèmes complexes, à travers des modes d'organisation eux-mêmes complexes, qui combinent des activités techniques, administratives de gestion budgétaire, de communication, de médiation et de régulation sociale, etc... Comme la montre la recherche réalisée par B. Allen, la complexité de la gestion urbaine est accrue par la nécessité d'articuler des organisations dont les échelles territoriales sont très différentes (l'agglomération, la communes, le patrimoine des bailleurs, les quartiers) (B. Allen, 2004).

Quand on examine de près la complexité organisationnelle en jeu, on est assez surpris que cela puisse fonctionner quotidiennement avec en définitive assez peu d'incidents majeurs, étant donné la faiblesse des réflexions et des démarches consacrées à l'amélioration des modes d'organisation.

### ➤ *La dévalorisation professionnelle de la majorité des métiers concernés*

Une grande partie des agents assurant la gestion urbaine exerce des métiers particulièrement dévalorisés : éboueurs, égoutiers, cantonniers, agents de ménages. La gestion urbaine est pour une large part associée à ces métiers et aux fonctions qu'ils assurent, qui ont à voir avec la gestion des déchets et de la saleté produite par la société, il n'est donc pas étonnant qu'ils soient dévalorisés. Dans de nombreuses religions ces activités et ceux qui les assurent sont jugés impurs, et il est probable que ces connotations religieuses archaïques imprègnent encore les jugements portés sur ces activités.

Ces métiers renvoient aussi aux activités domestiques d'entretien des maisons traditionnellement assurées par les femmes, ou par un personnel de service féminin qui est de ce fait également dévalorisé. Ainsi les gardiens d'immeubles chargés d'informer les locataires et de gérer les réparations techniques se sentent très dévalorisés lorsqu'ils doivent également assurer le nettoyage des halls et la répurcation. Ils sont effectivement méprisés par certains habitants du fait qu'ils effectuent ces tâches. Seulement quelques métiers échappent à cette dévalorisation : jardiniers, pompiers, conducteurs d'engin, électriciens, mais ils sont assez rares et ils bénéficient d'un statut particulier.

### ➤ *Des activités jugées non productives dont l'importance économique est sous-estimée*

Les activités de la gestion urbaine consistent pour l'essentiel à réparer les dommages causés par l'usage des espaces et des immeubles et par l'usure due au temps. Cette activité réparatrice, qui comme on l'a vu, consiste à gérer les déchets et la saleté de la société, n'apparaît pas créatrice, même si elle demande souvent beaucoup d'ingéniosité. A moins de changer carrément les éléments endommagés, en refaisant par exemple entièrement un trottoir ou une voie de circulation, les réparations restaurent rarement leur état neuf et apparaissent souvent comme du ravaudage malhabile. Quand on répare on ne crée rien de nouveau, même si on permet à un espace ou à un équipement de fonctionner de manière satisfaisante.

Cette activité est absolument indispensable, car sans elle la société s'arrêterait vite de fonctionner, comme on peut s'en rendre compte lorsque les éboueurs sont en grève ou quand un feu rouge est en panne. Néanmoins elle n'apparaît pas productive. Dans les représentations sociales les objets techniques paraissent inaltérables, tout particulièrement les constructions,

et il semble difficilement acceptable de devoir payer pour assurer leur fonctionnement. Le fait que tout système technique subisse une certaine entropie et qu'il faille consacrer des moyens économiques pour compenser cette usure est difficilement intégrable. De ce fait la gestion urbaine apparaît comme un coût qui ne génère pas réellement un bien ou un service tangible.

Dans le même temps l'importance des coûts de gestion urbaine est souvent sous-estimée. Au regard des investissements nécessaires pour rénover un quartier, qui peuvent représenter plusieurs centaines de millions d'euros, les coûts de gestion urbaine paraissent très faible. Or si on considère qu'un tel investissement à une durée de vie de 20 à 30 ans (période au-delà de laquelle les équipements rénovés seront à nouveau vétustes) les coûts de gestion urbaine sur une telle période sont probablement équivalents au montant de cet investissement. Mais dans les représentations des responsables du développement urbain, de tels investissements représentent un montant global effectivement assez impressionnant, alors que les dépenses de gestion urbaine paraissent mineures car elles sont fractionnées dans le temps, étant donné qu'elles sont engagées annuellement. Cette impression est accentuée du fait qu'elles sont aussi fractionnées entre les nombreuses organisations qui en assurent la mise en œuvre.

En outre les actions de rénovation urbaine ont le statut économique « d'investissements ». Elles apparaissent donc comme des transformations permettant de préparer l'avenir, alors que les coûts des activités de gestion urbaines sont considérés comme des dépenses de fonctionnement. Elles n'apparaissent pas comme permettant de créer un univers nouveau, mais au contraire comme des dépenses permettant de compenser les effets du temps, du passé, pour assurer le fonctionnement des investissements réalisés.

### ➤ *La réduction de la gestion urbaine à « la gestion des problèmes du quotidien »*

Nous avons déjà signalé le fait que les responsables politiques qui accordent de l'importance à la gestion urbaine tendent à justifier leur action par le fait qu'ils se préoccupent des « *problèmes quotidiens* » de leurs électeurs. Ils veulent signifier par là qu'ils sont à l'écoute de leurs difficultés et qu'ils ont le souci d'améliorer leurs conditions de vie « *au quotidien* ». Ils ne se rendent sans doute pas compte que par là même ils dévalorisent le sens de leur action et surtout ils en réduisent la portée. On constate curieusement le même phénomène de la part des acteurs qui s'efforcent d'améliorer la gestion urbaine à travers la mise en place de démarches associant les divers acteurs concernés par le fonctionnement des quartiers. Ils insistent souvent sur leur souci de pragmatisme visant à traiter les « *problèmes du quotidien* ».

Il convient au passage de noter le caractère assez curieux de ces expressions : « *problèmes quotidiens* », « *problèmes du quotidien* », « *au quotidien* ». Ils veulent sans doute dire qu'il s'agit de problèmes auxquels les habitants sont confrontés quotidiennement, chaque jour. Ils font implicitement référence aux problèmes de vandalisme, de nettoyage des immeubles ou de ramassage des déchets ménagers. Mais ils signifient indirectement par là qu'il ne s'agit pas pour eux de traiter les problèmes d'emploi, d'éducation ou de santé, qui ne sont pas à leur portée. Or ces problèmes sont tout autant vécus « *au quotidien* » par les habitants concernés. Il est donc abusif de limiter les problèmes « *du quotidien* » aux problèmes de gestion urbaine.

Mais en limitant les activités de gestion urbaine au traitement des « *problèmes du quotidien* » ils opèrent une double réduction. Ils signifient implicitement qu'il s'agit de problèmes simples à résoudre (puisque'il s'agit de problèmes quotidiens) et que la gestion urbaine est elle-même une activité assez simple, voire simpliste, alors qu'on en a vu toute la complexité.

Cette formulation provient d'une confusion entre le fait que la gestion urbaine est un ensemble d'activités pour une part répétitives, qui se renouvellent chaque jour, qui sont réalisées de manière continue, d'où leur caractère quotidien, et la question des difficultés qu'elles soulèvent. Bien qu'étant renouvelée quotidiennement, la gestion urbaine n'en est pas moins un ensemble d'activités complexes. C'est en fait précisément cette nécessité de nettoyer et de réparer sans relâche, de remettre chaque jour l'ouvrage sur le métier, qui est la principale source de difficulté. Et tant que l'on ne reconnaît pas cette complexité, que l'on n'identifie pas précisément les difficultés qui en résultent, il est impossible de l'améliorer de manière significative.

Cette posture des acteurs visant à traiter les problèmes du quotidien se traduit en fait souvent pas une réduction des démarches d'amélioration de la gestion urbaine à deux types d'activités : le nettoyage des espaces et la gestion des déchets. De plus ces démarches se limitent souvent à des tentatives d'amélioration des modes d'action des agents, sans réinterroger les modes d'organisation mis en place pour traiter ces problèmes et les logiques d'action qui les sous-tendent. En outre ces démarches reposent souvent sur une approche fonctionnelle, oblitérant les enjeux sociaux, culturels et politiques sous-tendant ces problèmes.

Paradoxalement, alors qu'ils consacrent une énergie non négligeable à l'amélioration de la gestion urbaine, à travers ces processus de réduction de la complexité du champ d'action et des problèmes en jeu, les acteurs qui en ont la charge contribuent eux-mêmes à la dévalorisation de ce domaine d'action.

➤ *Des activités récurrentes peu gratifiantes au regard de la valorisation qu'offrent les projets de développement urbain*

La dévalorisation de la gestion urbaine tient tout d'abord de la nature même de ces activités qui concernent de nombreuses actions récurrentes, dont les effets ne sont pas très spectaculaires. En outre ces tâches sont assurées par une multitude d'agents appartenant à des professions elles-mêmes dévalorisées. Mais c'est surtout le fait que la gestion urbaine consiste à lutter inlassablement contre l'usure du temps et contre la saleté et les dégradations générées par les activités humaines qui contribue à sa dévalorisation.

Elle n'apparaît absolument pas productive ou créative, à l'opposé des projets de développement urbain qui confèrent un sentiment de puissance aux responsables politiques qui les promeuvent. Le fait de créer de nouveaux quartiers, de réaliser des infrastructures urbaines ou des équipements publics, donne le sentiment d'avoir prise sur le réel, de modeler et de transformer l'environnement et de créer un nouvel univers. La gestion urbaine qui se limite à réparer et entretenir les infrastructures urbaines et les constructions n'offre pas ce pouvoir créateur, bien qu'elle nécessite beaucoup de rigueur et d'ingéniosité.

Ces activités ne sont pas jugées dignes de l'action politique qui se dévaloriserait elle-même en se préoccupant d'activités peu valorisantes, que l'on tend à réduire au nettoyage et à la réfection des trottoirs. Cette crainte de dévalorisation de l'action politique qu'entraînerait l'attention à l'égard des activités de gestion urbaine est d'autant plus forte lorsque ces activités concernent des populations elles-mêmes dévalorisées. Ceci est d'autant plus paradoxal que l'action politique est censée lutter contre l'accroissement des inégalités sociales et contre les processus de ségrégation sociale et de stigmatisation qu'il entraîne.

➤ *La prégnance des conceptions déterministes de la société*

La majorité des acteurs et des responsables politiques partagent de fait les conceptions déterministes de la société, considérant que celle-ci dépend fondamentalement des dynamiques des systèmes sociaux qui entraînent le développement de la globalisation, du chômage, des inégalités sociales et de la ségrégation sociale. Cette conception alimente des représentations très ancrées, selon lesquelles la pauvreté génère mécaniquement la dégradation des quartiers, le développement du vandalisme et de la délinquance. Curieusement, les responsables politiques dénie toute capacité de l'action politique à influencer les processus sociaux urbains.

Ils invoquent les effets destructeurs de ces déterminismes macro-sociaux, ce qui les conduit à invalider leurs propres capacités. Or la société, bien que dépendante de la dynamique des systèmes sociaux, se recompose, se fabrique chaque jour de manière différente en chaque lieu. Et dans cette fabrication permanente des valeurs, des normes et des pratiques sociales, la gestion urbaine joue un rôle non négligeable.

➤ *La prédominance d'une conception fonctionnelle de la gestion urbaine et l'absence de conscience de ses effets sociaux*

La nature technique de ces activités et leur dévalorisation aboutissent à ce que prédomine une conception fonctionnelle de la gestion urbaine. Celle-ci est censée préserver les infrastructures urbaines et les constructions et empêcher la dégradation des conditions d'habitat, mais son incidence pourtant considérable sur le fonctionnement social urbain, sur le statut des habitants, les pratiques et les relations sociales, le respect des règles de vie collective, est rarement perçue. Quand on explique ces processus sociaux aux habitants eux-mêmes et aux acteurs ils sont très surpris. Quant aux travailleurs sociaux, ils revendiquent le monopole de l'action sur ces processus sociaux (alors que leur efficacité en la matière est en fait relativement limitée) et ils ne peuvent même pas imaginer que l'amélioration de la gestion urbaine puisse contribuer à réduire les tensions sociales et favoriser le développement des relations sociales.

Cette posture est également paradoxale, car les acteurs et les responsables politiques peuvent constater régulièrement que l'amélioration de la gestion urbaine entraîne une réduction du vandalisme et de la dégradation de l'espace, et qu'il s'ensuit un meilleur respect des règles de vie collective et une amélioration des relations sociales et de la sécurité. Malgré ce constat, ils restent profondément convaincus du fait que c'est la paupérisation des habitants qui génère les processus de dégradation et les conflits sociaux. Ces représentations sont tellement prégnantes qu'elles vont jusqu'à générer un déni des réalités qu'ils peuvent constater.

Les acteurs professionnels peuvent remarquer que les immeubles se dégradent et que les habitants ne respectent pas leur environnement et deviennent agressifs lorsque des agents d'entretien sont absents durablement, ou ne sont pas remplacés rapidement quand ils sont mutés. Mais ils ne peuvent pas pour autant accepter que la gestion urbaine puisse influencer le fonctionnement social d'un quartier. Ils peuvent aussi constater que des bâtiments identiques, hébergeant des populations similaires, connaissent un fonctionnement social très différent lorsque l'un est géré par une équipe très compétente et l'autre confié à des agents peu qualifiés, mal encadrés et disposant de moyens limités. Là aussi il est rare qu'ils en tirent les conclusions qui s'imposent.

Signalons au passage que nous avons affaire là à un phénomène social très intéressant, puisque **l'expérience concrète des individus est en quelques sorte oblitérée**, ou du moins réinterprétée à travers des représentations tenaces, qui sont en contradiction flagrante avec les faits sur lesquels elles se greffent.

➤ *Le refus de mettre en cause la responsabilité des dirigeants des organisations publiques et des acteurs politiques*

Ce déni de réalité permet aux acteurs politiques et aux dirigeants des organisations publiques de s'exonérer de toute responsabilité concernant la dévalorisation des quartiers et de leurs habitants, et le développement des tensions sociales, voire des émeutes urbaines.

Hormis les villes qui disposent de moyens limités en raison de la pauvreté de la population ou de la crise économique qui les frappe, les élus locaux sont largement responsables de la médiocrité de la gestion urbaine des quartiers d'habitat social. Cela tient à la fois à la disparité des moyens qu'ils affectent à la gestion des quartiers centraux et à la requalification des quartiers périphériques, et à l'attention plus grande qu'ils accordent aux réclamations émises par les habitants des couches sociales moyennes et supérieures ou des occupants des quartiers pavillonnaires. Quand des habitants de ces quartiers se plaignent des papiers qui traînent, des débris qui s'entassent, des nids de poule ou des épaves laissées à l'abandon, les services municipaux interviennent rapidement, alors que les démarches des habitants des quartiers paupérisés sont souvent ignorées.

La responsabilité des élus locaux et des dirigeants des organisations publiques est aussi liée au fait qu'ils ne se préoccupent guère d'évaluer et d'améliorer l'efficacité des services qu'ils dirigent. Ce ne sont pas toujours les cadres les plus compétents qui sont choisis pour diriger ces services et les responsables répugnent souvent à modifier et a fortiori transformer en profondeur leurs modes d'organisation. Ils craignent en effet de se heurter à l'hostilité des syndicats, mais plus encore aux chefs de service et aux cadres intermédiaires qui sont très jaloux de leur pouvoir et de leur autonomie. Ceux-ci protègent leur champ d'action, sont réticents à coopérer avec les autres services, et hostiles à l'égard des projets de refonte des modes d'organisation. Ils acceptent difficilement de remettre en cause leurs méthodes de travail, estimant généralement qu'ils « connaissent leur métier ». Ils imputent souvent le déficit de gestion de certains quartiers au manque de moyens. Or on peut constater (hormis encore une fois dans les villes disposant de faibles ressources) que le manque de moyens est rarement la cause de ce déficit.

D'une ville à l'autre on constate en effet fréquemment qu'à moyens similaires certains quartiers sont relativement bien gérés, alors que d'autres paraissent laissés à l'abandon. La différence est alors liée à l'efficacité de l'organisation des services concernés et à la compétence des responsables et des agents. On verra ci-après que cette posture défensive est liée au manque de culture en matière de conduite de projets de changement des organisations.

L'Etat a également une responsabilité non négligeable, car les programmes publics font généralement l'impasse sur les enjeux de gestion. C'est seulement depuis 1998 qu'il a encouragé timidement les organisations publiques à améliorer la gestion urbaine de proximité.

Ce refus de remettre en cause la responsabilité des dirigeants politiques conduit à retourner cette responsabilité de la dégradation des quartiers contre les habitants qui en sont pourtant les victimes. Les dirigeants invoquent en effet la paupérisation des habitants et leur manque de civisme, **en refusant d'admettre que les conduites des habitants sont pour une large part**

**généérées par les dysfonctionnements des organisations** supposées gérer l'environnement urbain. Le plus grave, c'est que les habitants eux-mêmes tendent à intérioriser ce jugement, en accusant à leur tour ceux d'entre eux qui sont les plus en difficulté, notamment les populations d'origine étrangères, qui servent à tout le monde de boucs émissaires commodes.

➤ *La faiblesse de la culture des dirigeants en matière de conduite du changement des organisations*

Les dirigeants invoquent le manque de moyens, la paupérisation des habitants et leur incivilité pour expliquer les dysfonctionnements de la gestion urbaine et craignent d'engager des transformations de leurs organisations car ils ont une faible culture en matière de conduite du changement des organisations.

On peut même dire qu'ils ont une faible compréhension des logiques qui sous-tendent les modes d'organisation et leurs effets, que ce soit sur l'implication et les pratiques des agents ou sur les situations auxquelles sont confrontés les habitants et leurs comportements. Pour prendre un exemple simple, ils ne se rendent pas compte que la multiplication des services spécialisés devant gérer le même territoire nourrit le développement de logiques d'interventions et de cultures professionnelles hétérogènes, accroît les difficultés de coopération entre les services, dilue les responsabilités, et place les habitants face à une multitude d'interlocuteurs se rejetant mutuellement la responsabilité des problèmes auxquels ils sont confrontés.

Quand on leur suggère de supprimer ces armées mexicaines et de simplifier ces modes d'organisation, en intégrant différents spécialistes dans un seul service et en nommant un seul responsable pour gérer chaque territoire, ils sont généralement réticents car ils craignent les réactions hostiles des cadres auxquels on retire la responsabilité de leur service pour leur confier la responsabilité de la gestion d'un territoire, celles des techniciens que l'on extrait de leur milieu professionnel endogame pour les plonger dans un univers professionnel hybride, ou ils devront vivre et coopérer avec des agents originaires d'autres « tribus professionnelles » ne partageant pas les mêmes conceptions d'action.

Ils sont perplexes et inquiets face aux démarches qu'il est nécessaire de mettre en œuvre pour opérer de tels changements. Mais sur le fond ils sont convaincus que les différentes activités de gestion nécessitent des compétences techniques spécialisées, mises en œuvre par des services eux-mêmes spécialisés, et dirigés par des responsables issus de la même ethnie professionnelle que leurs subordonnés. Ils pensent en effet que ce sont les seuls capables de comprendre leur langage et leurs mœurs, et qui disposent d'une légitimité culturelle pour exercer une certaine autorité sur eux. Ils ont en fait une foi inébranlable dans les vertus de la technocratie. Celle-ci est effectivement efficace pour réaliser des activités répétitives et standardisées, mais pas pour gérer des prestations de services diversifiées, exigeant des adaptations permanentes.

L'absence de compréhension du fonctionnement des organisations assurant la gestion urbaine est encore plus forte chez les responsables des services de l'Etat, car c'est un univers qui leur est totalement étranger, et dont ils ne peuvent même pas imaginer les logiques sous-jacentes. Ces responsables ne sont jamais confrontés à la mise en œuvre d'activités concrètes, et aux attentes des habitants. Plus profondément leur activité consiste à édicter des règles et des décrets, ce qui présuppose que les agents chargés de les appliquer les mettent effectivement en œuvre et que les usagers se conforment à ces prescriptions.

Ils opèrent donc par la médiation de procédures censées être appliquées à la lettre, oblitérant le fait que les agents des organisations ruse avec ces injonctions, les réinterprètent et ajustent leurs conduites en opérant de multiples arrangements. Les services de l'Etat ont une représentation des systèmes d'action qui s'apparente aux organisations militaires, où chaque ordre est supposé être exécuté et où les agents rendent compte fidèlement de leur activité (« au rapport »). Ce modèle présuppose une transparence des organisations à elles-mêmes, alors que celles-ci sont faites d'opacité, de zones d'ombre, de luttes sourdes pour préserver son pouvoir, de zones d'autonomie, de conflits de valeur et de légitimité, de rumeurs, de réinterprétations et de détournements des règles, d'arrangements en tous genres.

Comme le montrent les échecs récurrents des tentatives de réforme de l'Etat et des services publics, cette culture ne prédispose pas à la mise en œuvre de démarches de conduite du changement. Cette culture exclut les idées mêmes de démarche et de conduite du changement, et a fortiori de conception du pilotage et de stratégie de changement.

La conception du changement qui prévaut se limite souvent à décider de l'instauration de règles et de procédures. Les changements d'organisation se réduisent à définir un nouvel organigramme, censé à lui seul à générer un changement des pratiques et des modes d'action. Ces décisions sont rarement fondées sur des visées stratégiques, la prise en compte par avance des attentes des agents, des réactions qu'elles risquent de susciter et des difficultés qu'elles vont entraîner. Elles ne reposent pas sur l'engagement d'une concertation et d'une négociation préalable avec les agents. Sans compter le fait que ces changements sont conçus de manière autocentrée, sans intégrer des attentes des autres acteurs et des usagers. Il n'est donc pas étonnant que la plupart de ces tentatives échouent, car elles suscitent de fortes résistances des acteurs, des agents et des usagers qui ne sont pas associés à ces décisions. Ceux-ci n'y retrouvent pas leurs préoccupations, ne sont pas préparés à ces transformations et ne bénéficient pas des formations pour assumer leurs nouvelles tâches ou responsabilités.

On peut aisément comprendre les réticences des dirigeants à engager des transformations de leurs organisations, puisqu'ils ne maîtrisent pas les démarches de conduite du changement. De ce fait les tentatives qu'ils ont pu faire dans le passé se sont souvent soldées par des échecs. Et comme chat qui a échoué craint l'eau froide, ils sont devenus très prudents face à toute perspective de changement. On a affaire à un processus de prédiction destructrice : l'absence de maîtrise de la conduite du changement aboutit à des échecs, qui nourrissent la conviction qu'il est impossible de changer les organisations et les modes de gestion qu'elles mettent en œuvre. Ces processus contribuent en outre à légitimer la frilosité des dirigeants face aux enjeux de changement.

➤ *Le refus de transformer les organisations publiques pour mettre en œuvre des projets de développement de la gestion urbaine*

Il est rare que les responsables politiques acceptent de mettre en œuvre des projets de développement de la gestion urbaine. Ce phénomène est à la fois une cause et une conséquence de la dévalorisation de ces activités. L'action politique se traduit par des projets de développement économique, de l'éducation, de la santé, de la sécurité, de développement urbain ou des équipements publics. Mais en matière de gestion urbaine les responsables politiques se contentent généralement d'actions ponctuelles d'amélioration concernant l'entretien des bâtiments ou des voiries, la collecte des déchets ou la maintenance des espaces verts. La gestion urbaine est considérée comme un ensemble d'activités techniques diverses, réalisées encore une fois quotidiennement, qu'il s'agit de s'efforcer d'améliorer,

mais qui ne sauraient bénéficier de démarches fondées sur une stratégie globale de transformation s'apparentant à de véritables projets de développement. Ce statut de projet est tout particulièrement réservé au développement urbain qui se traduit par la création d'infrastructures et la conquête de nouveaux territoires ou la reconquête des friches industrielles.

Ce phénomène tient à la fois à la faible conscience des enjeux que recouvre la gestion urbaine et de ses effets sociaux, et à la réticence des responsables à s'attaquer aux dysfonctionnements des organisations publiques en vue de les transformer que nous avons évoqués précédemment, étant donnée leur faible culture en matière de conduite du changement. Car la mise en œuvre de projets de développement de la gestion urbaine exige de procéder à une analyse sans concession du fonctionnement des organisations qui produisent ces activités, et de développer une stratégie de transformation en profondeur de leur fonctionnement et non pas de se contenter d'améliorer certains de leurs modes d'action. Ces démarches ne peuvent pas se limiter à des prises de décision technocratiques unilatérales des responsables. Elles nécessitent d'associer l'ensemble des agents, mais aussi des habitants concernés, à l'élaboration de ces projets.

➤ *Les réticences des responsables politiques à l'égard du développement de la démocratie participative*

Ces démarches supposent donc d'engager des processus de concertation démocratique tant avec les agents des organisations qu'avec les habitants, et on comprend aisément les réticences des dirigeants. Ils craignent d'ouvrir la boîte de pandore des réclamations de ces populations et de se trouver sous le feu nourri de leurs critiques. Il leur est difficile d'accepter que les agents et les habitants puissent s'ingérer dans leurs modes de gestion et participer aux processus de décision. Ils vivent cette ingérence comme une remise en cause de leurs prérogatives et de leur statut.

Pour les responsables politiques, les démarches visant à promouvoir la démocratie participative reviennent à remettre en cause les fondements de la démocratie représentative. Notre système politique considère en effet que les responsables bénéficient d'un mandat absolu pour décider des affaires de la Cité, dès lors qu'ils ont été élus démocratiquement. Les citoyens ne sont pas en droit d'évaluer leur action dans tel ou tel domaine au cours du mandat qui leur a été confié, étant donné qu'ils peuvent leur retirer leur confiance à l'issue de ce mandat.

En France la démocratie participative a en effet été posée en opposition aux principes fondateurs de la démocratie représentative. Elle est considérée comme la mise en place de contre-pouvoirs limitant les prérogatives régaliennes des élus. Or nous avons montré que ces formes de démocratie pouvaient aisément s'articuler, les responsables élus conservant un rôle majeur en définissant le cadre et les orientations stratégiques fondant ces démarches et conservant le droit de décider in fine des actions à conduire (*M. Bonetti, 2006*). Mais cela suppose aussi qu'ils acceptent d'être interpellés sur la pertinence de leur action, d'écouter et de s'efforcer de prendre en compte les attentes exprimées par les citoyens. S'ils peuvent tout à fait légitimement décider des actions à conduire, il est également nécessaire qu'ils acceptent aussi de mettre en débat leurs propositions et d'explicitier leur choix, et non pas qu'ils les imposent arbitrairement.

➤ *L'amnésie sur les effets sociaux du déficit de gestion urbaine et la dégradation annoncée des quartiers bénéficiant du renouvellement urbain.*

La prégnance de la logique d'action, pour ne pas dire de l'idéologie consistant à se focaliser sur les investissements en matière d'aménagement urbain sans se préoccuper de leur gestion future, est telle que l'expérience du passé est rapidement oblitérée, elle ne permet pas de réinterroger la pertinence de ces choix politiques. Les responsables politiques et les acteurs professionnels peuvent constater les effets problématiques d'une telle logique, sans que cela n'ébranle leurs certitudes en la matière. Une curieuse amnésie semble les frapper, ce qui signifie au passage qu'il ne suffit pas que les acteurs fassent l'expérience de l'échec pour qu'ils changent leurs conceptions de l'action et leurs pratiques.

En effet dès la fin des années 70, avec la mise en œuvre de la politique Habitat et Vie Sociale et surtout au cours des années 80 avec le développement de la politique de la ville un effort considérable de réhabilitation du parc de logement social a été engagé, puisque en moins de 20 ans la quasi-totalité de ce parc, soit près de 3 millions de logements, a été réhabilité. Ce programme de réhabilitation était censé requalifier ces quartiers et revaloriser leurs habitants.

A l'époque de timides voix se manifestaient pour signaler que la dégradation des quartiers d'habitat social était principalement due au déficit de gestion urbaine (incluant dans notre conception la gestion de l'habitat) et qu'il ne suffisait pas de les réhabiliter pour assurer magiquement une requalification durable. Pour garantir la pérennité de ces investissements, il fallait engager une transformation profonde des modes de gestion de ces quartiers.

Or jusqu'à la fin des années 80, les démarches d'amélioration ont été très limitées et restent d'ailleurs encore maintenant très insuffisantes. Comme on pouvait s'y attendre sans être grand clerc, la dégradation de ces quartiers a repris à peine les travaux de réhabilitation achevés. Dans certains cas, cinq ans seulement après la réalisation d'une opération de réhabilitation, la dégradation des constructions et de l'environnement urbain était telle que l'on pouvait même difficilement imaginer qu'ils avaient bénéficié de cette politique.

Il est intéressant de noter qu'au lieu de reconnaître à travers ce constat l'existence d'un lien étroit entre le déficit de gestion urbaine et la dégradation des quartiers, cet échec a été mis sur le compte de l'accroissement de la paupérisation des habitants et de leurs pratiques destructrices peu respectueuses de l'environnement. Sans s'interroger bien entendu sur les relations entre les conduites des habitants et le déficit de gestion qui frise parfois l'abandon.

A peine achevée cette politique de réhabilitation, face à l'aggravation de la dégradation de ces quartiers, une autre interprétation de ces processus s'est développée. Ils ont été imputés au fait que les politiques antérieures n'avaient pas transformé en profondeur la structure urbaine de ces quartiers et les formes d'habitat prévalant dans les grands ensembles. C'est ainsi qu'a été conçue puis mise en œuvre une politique ambitieuse de rénovation urbaine de ces quartiers, qui mobilise actuellement les responsables politiques et les acteurs professionnels.

Hormis parfois la mise en place de conventions de gestion urbaine de proximité au contenu généralement flou, il est rare que des démarches de transformation en profondeur de la gestion urbaine des quartiers bénéficiant de ces opérations de rénovation urbaine soient conduites. Or ces opérations représentent souvent des investissements de plusieurs centaines de millions d'Euros et leur réalisation doit s'échelonner sur une dizaine d'années.

Non seulement l'amélioration de la gestion urbaine est rarement intégrée à la conception et à la mise en œuvre de ces programmes, mais la mobilisation des acteurs sur les enjeux urbains et financiers considérables que représentent ces projets les conduit parfois à se désintéresser des enjeux de gestion, et celle-ci tend à se dégrader encore davantage. Dans certains cas les acteurs considèrent qu'il est inutile de maintenir un effort de gestion conséquent, et donc a fortiori de vouloir l'améliorer, puisqu'une grande partie des bâtiments doit être démolie ou transformée.

Mais sur le fond ce qui prédomine, c'est la même croyance qui sous-tendait la mise en œuvre des programmes de réhabilitation il y a près d'une trentaine d'années. C'est la croyance quelque peu magique et régulièrement démentie par les faits selon laquelle des investissements massifs de requalification des constructions et de l'environnement urbain suffisent à transformer comme par enchantement la réalité sociale et politique. C'est la croyance surtout que cette requalification urbaine va perdurer d'elle-même, sans aucun effort d'amélioration des modes de gestion qui ont largement contribué à la dégradation de ces quartiers et à l'échec de la politique de réhabilitation précédente, auxquels cette politique de rénovation urbaine vise précisément à remédier.

Pour résumer cette histoire assez navrante, à la fin des années 70, après avoir constaté une dégradation des quartiers d'habitat social moins de dix ans à peine après leur achèvement en raison du déficit de la gestion urbaine, une politique de réhabilitation vigoureuse a été mise en œuvre. Comme peu d'améliorations ont été apportées aux modes de gestion antérieurs, ces quartiers se sont à nouveau dégradés. Face à cet échec les pouvoirs publics ont mis en œuvre une politique de rénovation urbaine beaucoup plus ambitieuse que la précédente, mais toujours sans engager simultanément une politique d'amélioration en profondeur de la gestion urbaine. C'est donc la troisième fois en quarante ans que les pouvoirs publics développent des politiques urbaines sans réellement se préoccuper des enjeux de gestion : lors de la construction des grands ensembles dans les années 60, lors de leur réhabilitation dans les années 80, et depuis 2000 avec l'engagement de la politique de rénovation urbaine.

Au risque de paraître jouer les Cassandre, **on peut aisément prédire que les quartiers faisant actuellement l'objet de projets de rénovation urbaine sans que cela s'accompagne de démarches d'amélioration significative de la gestion urbaine vont se dégrader rapidement.** Ce processus de dégradation est d'autant plus probable que souvent non seulement il n'y a pas réellement d'efforts visant à améliorer la gestion, mais de plus :

- Les enjeux de gestion n'ont pas été pris en compte lors de la conception des projets urbains, de sorte que les nouveaux espaces créés vont générer autant de difficultés de gestion que les précédents ;
- La mobilisation des acteurs sur les projets de rénovation urbain en raison de l'importance des enjeux qu'ils représentent les conduit à relâcher les efforts de gestion pendant la mise en œuvre de ces projets.

On peut d'autant plus facilement prédire la dégradation rapide de nombreux quartiers engagés dans des processus de rénovation urbaine que l'évaluation de différents projets en voie d'achèvement montre que ces processus de dégradation on déjà repris (si tant est qu'ils aient été interrompus...) alors que les travaux de rénovation ne sont pas encore terminés.

La politique de réhabilitation des quartiers d'habitat social et la politique de rénovation urbaine qui lui a succédé constituent des exemples majeurs des politiques publiques urbaines. Ces exemples font apparaître clairement les relations étroites entre la pertinence et la réussite

de ces politiques (en l'occurrence plutôt leur échec passé pour l'une et prévisible pour l'autre) et l'importance accordée à la gestion urbaine.

L'efficacité de cette dernière conditionne largement l'utilité des investissements publics et leur devenir. Dans cette perspective, la gestion urbaine ne constitue pas un enjeu politique en soi. Son importance est liée à son incidence sur les politiques d'investissement urbain, qui s'autodétruisent et sont réduites à néant si elles ne prennent pas en compte les enjeux de gestion urbaine. A ce titre celle-ci n'est qu'un instrument de l'action politique, elle n'a pas de finalité en soi, mais elle est indispensable à la réussite des politiques de développement urbain. Comment peut-on envisager une politique d'aménagement de parcs publics sans penser leur entretien et leur renouvellement saisonniers ? Or un parc public qui n'est pas entretenu régulièrement, voire est laissé à l'abandon, n'existe plus ; ça devient rapidement un champ informe ou une friche. Le déficit de gestion urbaine détruit donc le concept même, l'essence de la notion de parc public et la politique qui sous-tend son développement.

On ne peut donc concevoir des politiques d'aménagements publics indépendamment de leurs modes de gestion, alors que c'est la pratique qui prévaut. Intrinsèquement la pertinence d'une politique d'aménagement public ne devrait pas être jugée indépendamment des modes de gestion de ces aménagements, car dès le lendemain de leur inauguration leur existence même et leur utilité sociale en dépendent fondamentalement.

➤ *La tendance à créer de nouveaux équipements en raison de l'incapacité à transformer la gestion des structures existantes*

Cette amnésie de l'incidence du déficit de gestion urbaine sur la dégradation des quartiers qui a conduit au développement de la politique de renouvellement urbain est l'expression d'un processus plus général qui conduit à créer sans cesse de nouveaux équipements en raison de l'incapacité à transformer la gestion des structures existantes. Ce phénomène est amplifié par la valorisation politique des projets de développement urbain et la dévalorisation des activités de gestion que nous avons évoquées précédemment.

Il s'agit d'un phénomène que l'on rencontre dans de nombreux domaines de l'action publique. Quand un système dysfonctionne, pour ne pas mettre en cause les acteurs qui sont responsables de ces dysfonctionnements et ne pas heurter leurs intérêts, les responsables politiques préfèrent créer de nouveaux systèmes qui sont en fait autant de prothèses. Il peut s'agir d'équipements ou de services qui s'ajoutent souvent aux structures existantes, ce qui bien entendu ne fait que complexifier la gestion urbaine. Et comme les nouvelles structures créées sont soumises aux mêmes modes de gestion que les précédentes, elles se dégradent à leur tour rapidement. Cette dégradation appelle bien entendu à son tour la mise en place de nouvelles structures pour palier ces dysfonctionnements, ce qui entretient un mouvement perpétuel de dégradation-rénovation.

Le champ de l'action sociale est tout à fait significatif à cet égard. Dès les années 70 ce champ professionnel était profondément en crise. Mais au lieu de le réformer, les pouvoirs publics ont multiplié les professions, les dispositifs d'action sociale, les organisations, ce qui n'a fait qu'aggraver la confusion et la concurrence entre ces différentes structures et amplifier la crise initiale. La profusion des organisations et des équipements résultant de cette création permanente donne l'illusion d'un déploiement de l'action publique, et permet de masquer sa faible efficacité.

### **3. LES ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES SOUS-TENDANT LA GESTION URBAINE**

La gestion urbaine constitue en soi un enjeu politique dans la mesure où elle a des incidences sur le fonctionnement de la société, sur le statut des individus et leurs relations et sur leurs rapports aux règles et à l'espace public. En outre c'est un domaine par excellence de l'action publique, un domaine dans lequel les responsables politiques disposent de très fortes capacités d'action dont ils se privent souvent, alors même qu'ils sont censés maîtriser la majorité des services qui participent à sa mise en œuvre. Ils ont même des capacités de contrôle non négligeables sur les services qu'ils ne dirigent pas directement.

Mais avant d'examiner les incidences politiques directes de la gestion urbaine, il nous semble important d'évoquer son rôle politique indirect, à savoir son incidence sur le devenir des aménagements publics qui constituent l'une des formes majeurs de l'action politique.

#### **3.1. LA PRESERVATION DE LA PERENNITE DES AMENAGEMENTS PUBLICS**

On a vu que les responsables politiques s'investissent principalement dans le développement urbain, dans la réalisation d'infrastructure, d'aménagements et d'équipements publics, au point que l'action politique se confond parfois avec ce genre d'investissement. Plus récemment, les possibilités de croissance urbaine étant limitées, l'action politique tend à se consacrer au renouvellement urbain, à la transformation des villes sur elles-mêmes. Dans les deux cas, le façonnage de la ville est au cœur de l'action.

Mais curieusement, dès lors que ces aménagements sont réalisés, leur fonctionnement et leur entretien n'intéressent plus guère les responsables politiques. Leur intérêt continue à se porter sur les réalisations à venir, sur les futurs investissements en perspective. Ils laissent à leurs services le soin d'assurer l'intendance. C'est en fait comme si on construisait des machines ou des véhicules sans se préoccuper qu'ils tombent en panne. Nous avons d'ailleurs noté que ce faible intérêt pour l'entretien et le fonctionnement des aménagements et des équipements urbains était partagé par les concepteurs, ce processus conduisant à ce que les coûts et les difficultés d'entretien soient rarement pris en compte lors de l'élaboration des projets.

Si on considère qu'un aménagement urbain constitue une décision pertinente, cette pertinence suppose qu'il ne soit pas rapidement dégradé et qu'il puisse fonctionner dans la durée. Les politiques qui sous-tendent la réalisation de ces aménagements représentent des efforts d'investissements publics très importants, à un moment où la dette publique est très élevée et où les capacités d'investissement de l'Etat et des collectivités territoriales tendent à se réduire. On pourrait donc penser qu'il est crucial de préserver la pérennité de ces investissements pour conserver des capacités d'action politique dans d'autres domaines.

#### **3.2. UN ENJEU MAJEUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

A une période où on commence à se préoccuper du développement durable, où l'on s'efforce d'économiser l'eau, l'énergie et les matières premières en recyclant les déchets, il est curieux que l'on ne se préoccupe guère de la durabilité des constructions et des aménagements urbains. Le déficit d'entretien des aménagements urbains a d'ailleurs un impact direct sur le développement durable, puisqu'on sait que la dégradation des réseaux d'eau et

d'assainissement entraîne une perte de 30% de l'eau potable et la pollution des nappes phréatiques.

Le développement durable devient un enjeu politique majeur, mais en France, il repose sur une conception techniciste qui se concentre sur les enjeux énergétiques, la consommation de l'eau et le recyclage des déchets, et ne prend pas en compte la question de la durabilité des investissements en matière d'infrastructure urbaine et de construction. Et quand cette question est abordée, elle se focalise sur les techniques de réalisation de ces investissements en oblitérant les problèmes d'exploitation qu'ils génèrent.

Nous avons effectué plusieurs communications visant à montrer les enjeux de développement durable qui sous-tendent l'amélioration de la gestion urbaine, mais nous avons eu guère de succès. Les représentations qui tendent à focaliser les enjeux du développement durable sur les économies d'eau, d'énergie et de traitement des déchets sont tellement prégnantes qu'il est très difficile de faire admettre que l'amélioration de la gestion urbaine puisse être considérée comme partie intégrante de ces enjeux.

On peut néanmoins penser qu'il s'agit là d'une situation transitoire. A terme, on peut s'attendre à ce que la gestion urbaine soit reconnue comme un levier majeur du développement durable et cet enjeu devrait contribuer à revaloriser ce domaine d'activité. Mais en attendant cette prise de conscience, le déficit de gestion urbaine se paie très cher, car il obère les capacités d'investissement futurs, puisqu'il se traduit par la nécessité de réhabiliter à grands frais les constructions et les aménagements urbains 15 ou 20 ans seulement après leur achèvement. Or, avec des moyens beaucoup plus limités, il est possible de doubler la durée de vie de ces équipements grâce à un entretien soigneux, et de dégager ainsi de nouvelles capacités d'investissement. L'action politique semble être fondée sur une logique inverse, sur une sorte d'obsolescence programmée des équipements. En les laissant se dégrader, on est obligé de les renouveler rapidement. On se donne ainsi l'illusion de réaliser de nouveaux investissements et de créer de nouveaux équipements, alors qu'on ne fait que remplacer ceux que l'on a laissé se dégrader.

Ceci est pour une part du aux contraintes de l'affichage et de la publicité des programmes ou des bilans de l'action politique. Dans ces programmes ou ces bilans, les responsables peuvent valoriser leur action en affichant qu'ils ont ou qu'ils vont réaliser tant de milliards de nouveaux investissements publics qui vont se traduire par la construction de routes, d'hôpitaux, d'écoles ou de logements sociaux, car ces réalisations paraissent concrètes, tangibles. Elles ont une forte valeur symbolique en raison de leur visibilité. Par contre des responsables politiques affichant qu'ils ont amélioré la gestion des voiries, des réseaux urbains, des écoles et des logements sociaux n'auraient guère de succès, alors qu'ils auraient un impact décisif sur la dynamique sociale des quartiers concernés comme on le verra ultérieurement.

Bien que se soit pour des raisons différentes, cette logique de l'obsolescence programmée des équipements urbains laisse à penser que l'action publique n'échappe pas à la logique qui sous-tend notre système économique. En contradiction flagrante avec les principes du développement durable tant vantés par ailleurs, ce système conduit les acteurs économiques à rechercher une rentabilité de plus en plus à court terme de leurs investissements productifs et à produire des biens dont la durée d'utilisation est de plus en plus réduite (que ce soit pour des raisons fonctionnelles ou symboliques), la plupart n'étant plus réparables lorsqu'ils tombent en panne. De cette manière ils incitent les consommateurs à renouveler leurs équipements de plus en plus vite. Il est symptomatique à cet égard que les équipements recourant aux

technologies les plus récentes, tels que les appareils électroniques et les ordinateurs soient ceux qui « s'usent » le plus rapidement.

### 3.3. L'INCIDENCE DE LA GESTION URBAINE SUR LA REGULATION POLITIQUE DE LA SOCIETE

L'action politique vise à changer le fonctionnement de la société et la situation des individus en intervenant sur le cours des choses. Elle vise à les rendre moins dépendants des contraintes de la nature et des sujétions de toute sorte qu'ils subissent du fait de la place qui leur échoit dans la société. Les projets politiques ont une visée émancipatrice de l'homme à travers la modification des conditions économiques et sociales existantes. Certains courants politiques avaient autrefois la prétention de créer « un homme nouveau », affranchi des contraintes pesant sur l'humanité. Malgré le renoncement à cette utopie, l'action politique vise toujours à créer de nouvelles conditions d'existence et les politiques de développement urbain sont bien l'expression de cette ambition. De la même façon les politiques éducatives ou de santé visent à apporter des connaissances où le bien-être à des individus qui n'y auraient pas accès sans l'intervention du politique sur le fonctionnement de la société.

Dans cette perspective la gestion urbaine n'apparaît pas réellement comme relevant de l'action politique (bien qu'elle en dépende étroitement) car elle n'apporte rien de nouveau, elle ne crée rien à proprement parler, elle vise seulement à préserver l'état existant des choses, elle serait donc par essence conservatrice. En outre, elle opère à travers des organisations et des dispositifs techniques censés avoir leur rationalité propre et une efficacité purement fonctionnelle, sans incidence apparente sur le fonctionnement de la société et les situations des individus. Elle ne serait donc pas du ressort du politique et c'est pourquoi elle est réduite au « *traitement des problèmes du quotidien* ».

Or cette conception de l'action politique repose sur une représentation de la société comme un univers ayant sa logique propre, fonctionnant de soi-même, assurant sa propre reproduction, ou générant des processus de changement indépendamment de l'action politique. La politique serait situé en extériorité par rapport à la société civile, comme en surplomb, et s'efforcerait d'intervenir avec plus ou moins de succès sur son fonctionnement. La société serait antérieure à l'intervention du politique, elle serait toujours déjà là et pourrait implicitement assurer sa reproduction de manière tout à fait autonome. Les difficultés des responsables politiques à influencer le système économique, à s'opposer à la globalisation et à réduire le chômage, ne font qu'accréditer cette vision des choses.

Cette conception de la préexistence et de la permanence des sociétés et de l'extériorité de l'action politique nous paraît tout à fait erronée. Tout d'abord la société n'est pas un donné, elle se reconstruit chaque jour, elle se fabrique en permanence. Par ailleurs, l'action politique n'agit pas en extériorité, il ne s'agit pas d'une « superstructure » posée en adjacence à l'infrastructure sociale. L'action politique est en fait partie intégrante du fonctionnement des sociétés qui, du fait qu'elles ne sont pas un donné, nécessitent une régulation permanente. Aucune société ne peut survivre sans cette intervention permanente du politique en son sein même. Les défaillances des systèmes politiques ou les crises qui les traversent affectent en profondeur les sociétés, jusqu'à menacer leur existence même.

Même si une part non négligeable de l'action politique a une visée émancipatrice, consistant à changer le cours des choses, il n'en demeure pas moins que sa tâche première est d'assurer la régulation du système social. Avant de changer les systèmes éducatifs ou de santé, l'action

politique doit veiller à assurer leur fonctionnement. Que deviendrait une société où tous les services publics cesseraient brutalement de fonctionner ? Il suffit de voir le désordre social provoqué par quelques services en grève pendant une journée pour mesurer l'impact que cela pourrait avoir.

Tous les éléments qui composent les systèmes sociaux ne tiennent ensemble que dans la mesure où une énergie politique considérable est mise en œuvre pour assurer leur cohésion et leur régulation. C'est dans cette perspective que l'on doit analyser le rôle politique de la gestion urbaine, et nous allons examiner son incidence sur le fonctionnement social urbain.

### 3.4. L'INCIDENCE SUR LE STATUT DES INDIVIDUS : L'AGGRAVATION DES PROCESSUS DE SEGREGATION SOCIALE

La distribution des individus dans l'espace urbain et les processus de ségrégation sociale dépendent pour une large part de la place des individus dans le système économique et du fonctionnement du marché immobilier. Mais le déficit de gestion urbaine de certains quartiers entraîne leur dégradation et leur dévalorisation sociale, ce qui affecte directement le statut social de leurs habitants, qui s'identifient et sont identifiés au statut conféré à leur environnement. **De ce fait le déficit de gestion urbaine de ces quartiers participe à l'aggravation des processus de ségrégation.**

En outre, le déficit de gestion urbaine se traduit par un manque d'attention à l'égard des attentes des habitants et de leurs réclamations, ce qui constitue une forme de mépris qui accroît ce sentiment de dévalorisation sociale.

### 3.5. LA DIFFERENCIATION DES MODES DE GESTION EN FONCTION DU STATUT SOCIAL DES QUARTIERS ET DES HABITANTS

Le problème majeur tient à la différenciation des modes de gestion urbaine en fonction du statut social des habitants, alors que les principes de la République promettent une égalité de traitement à tous les citoyens. Cette différenciation des moyens et de l'efficacité de l'action publique ne concerne pas seulement la gestion urbaine, mais l'ensemble des services publics : éducation, santé, logement, sécurité. **Au lieu de réduire les inégalités sociales, ces services les reproduisent et souvent les aggravent.**

Il existe tout d'abord une différenciation des moyens de gestion urbaine entre les villes. Le système fiscal conduit à ce que les villes hébergeant les populations les plus pauvres, et ayant donc des besoins plus importants que les autres, sont celles qui ont généralement les ressources les plus faibles car les dotations de l'Etat ne compensent pas les différences de potentiel fiscal des habitants. Il y a certes des exceptions, lorsque des communes dont la population a de faibles revenus bénéficient de l'implantation sur leur territoire d'usines ou d'équipements très importants. La mise en place des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération permet parfois d'atténuer les écarts entre les ressources des communes situées dans le même bassin d'habitat, en opérant une certaine péréquation de leurs moyens. Mais de nombreuses analyses montrent que les communes les plus riches tendent à se regrouper ensemble, ou refusent de s'intégrer dans des communautés urbaines dont la plupart des communes ont des ressources limitées, de sorte que les effets de cette péréquation sont souvent assez limités.

Cette différenciation des moyens de gestion urbaine entre les communes est redoublée par la différenciation des modes de gestion entre les différents quartiers et donc à l'intérieur des villes elles-mêmes. Alors que les centres-villes et les quartiers pavillonnaires sont souvent assez bien gérés, la gestion des quartiers d'habitat social laisse souvent à désirer. Cette différenciation se traduit dans l'organisation même des services. Selon les quartiers concernés, les délais d'enlèvement des épaves de voiture peuvent varier de quelques heures à plusieurs mois, la fréquence du ramassage des ordures ménagères peut être quotidienne ou être assurée une fois tous les deux ou trois jours, les voiries peuvent être réparées en permanence ou laissées à l'abandon, les parcs publics disposent de jardiniers à demeure où sont entretenus quelques fois dans l'année, etc... On peut admettre que les centres villes bénéficient de plus d'attention car ils remplissent une fonction symbolique et sont fréquentés par l'ensemble des habitants, mais çà ne justifie pas des écarts de traitement pouvant aller du simple au triple, voire le fait de laisser certains quartiers à l'abandon.

Cette différenciation des modes de gestion est l'expression d'un processus sociologique classique, qui conduit les agents des services publics à traiter inconsciemment les usagers en fonction de leur statut social. C'est la résultante d'un processus d'identification des responsables et des agents aux classes supérieures, et de rejet de certaines populations défavorisées, notamment d'origine étrangère. C'est aussi lié au fait que les capacités d'expression des revendications des usagers et d'intervention auprès des responsables politiques est fonction de leur statut social. Ce phénomène peut être renforcé par les mécanismes clientélistes auxquels les élus locaux échappent difficilement, en raison de la pression que peuvent exercer certains citoyens qui ont un rôle de leader d'opinion. Sans parler du fait que dans certains quartiers il existe une forte population d'origine étrangère qui n'a pas le droit de vote et qui de ce fait ne peut pas peser sur les orientations de la ville.

Mais cela tient aussi au fait que les aménagements urbains des quartiers d'habitat social sont souvent mal conçus, complexes et dégradés, ce qui rend plus difficile leur entretien. L'intervention sur des espaces dégradés est compliquée et parfois n'apporte pas d'amélioration significative, ce qui décourage les agents. On assiste donc à des spirales de dégradation des espaces mal conçus : il est difficile de les entretenir et de ce fait ils tendent à se dégrader plus rapidement que les autres. Comme les moyens de gestion sont limités, cette dégradation s'accélère et les agents se découragent, ce qui accroît ce processus.

Outre les moyens d'action, les situations d'intervention ont une forte incidence sur les modes de gestion. La posture des responsables et des agents à l'égard de ces situations les conduit à mobiliser au mieux les moyens dont ils disposent ou bien à réduire leurs efforts.

Bien entendu cette différenciation des modes de gestion en fonction du statut social des habitants contribue à accroître les inégalités sociales et de statut, en valorisant davantage ceux qui bénéficient d'un environnement urbain privilégié et en dévalorisant les autres à travers la dégradation et la dévalorisation de leur environnement. Il est difficile d'admettre que la gestion urbaine ne constitue pas un enjeu politique, puisqu'elle n'a pas seulement pour effet de maintenir une situation sociale donnée, en l'occurrence inégalitaire. Elle peut en fait contribuer à l'aggraver ou au contraire à réduire les écarts sociaux à travers la valorisation ou la dévalorisation des espaces urbains et de l'habitat.

### 3.6. L'INCIDENCE DE LA GESTION URBAINE SUR LA FORMATION DES RELATIONS SOCIALES ET LES CONFLITS

Les habitants d'un quartier sont mis en relation à travers le fait de partager un espace (même s'ils n'ont pas de rapports directs entre eux), et à travers les relations qu'ils entretiennent avec les gestionnaires. Ces relations tendent à se dégrader lorsque l'environnement lui-même se dégrade du fait qu'il est mal entretenu et lorsque les gestionnaires ne prennent pas en compte leurs attentes. Les habitants deviennent alors agressifs, au lieu de développer une certaine solidarité pour interpeler les responsables politiques et faire pression sur les gestionnaires, ils s'accusent mutuellement de ne pas respecter l'environnement. Face à la dégradation de leur quartier, certains habitants développent des réactions de rejet à l'égard de leur environnement mais aussi des autres habitants. D'autres au contraire ont tendance à se replier dans leur logement, ce qui accroît leur isolement social. Mais inversement, les gestionnaires peuvent favoriser l'amélioration des relations entre les habitants, anticiper les risques de développement des conflits de voisinage et réguler les tensions à travers une écoute attentive de leurs attentes, l'organisation d'échanges pour recueillir leurs demandes, évaluer la qualité de la gestion et définir des programmes d'amélioration de l'entretien.

➤ *La gestion urbaine symbolise la maîtrise de l'espace public par les institutions et influence le respect des règles de vie collective*

Nous avons déjà évoqué le fait que les institutions publiques n'interviennent pas en extériorité sur les fonctionnements de la société, mais en sont intégralement partie prenante et contribuent à le façonner. Cela signifie que **les individus partageant un espace social ne vont pas spontanément respecter leur environnement et les règles de vie collective si les institutions publiques n'assurent pas une médiation de leurs relations et de leur rapport à cet environnement**. A travers la gestion urbaine, les institutions publiques assurent la préservation de l'espace public, signifient qu'elles ne le laissent pas se déliter et symbolisent leur maîtrise de cet espace. A travers toute une série de signes : organisation des circulations, traçage des parkings, délimitation des différents espaces, traitements différenciés de ces espaces correspondant à différents modes d'usage, elles instaurent des codes d'usage. Elles rappellent ainsi implicitement les règles de vie collective, en distinguant des lieux de stationnement des véhicules, les espaces de jeux, les circulations réservées aux piétons, les lieux de dépose des ordures ménagères, etc...

Le fait d'assurer l'entretien des espaces est un signe de respect à l'égard des habitants, qui les encourage à respecter à leur tour leur environnement. Lorsque des espaces sont laissés à l'abandon, cela signifie que les institutions ont perdu la maîtrise de l'espace public et que toutes les pratiques sont permises, qu'ils n'y a plus de règles d'usage.

➤ *Les modes de gestion influencent les pratiques des habitants et le développement de la délinquance*

De ce fait les modes de gestion influencent les pratiques des habitants, qui auront tendance à ne plus respecter leur environnement dès lors que les institutions publiques s'en désintéressent.

Lorsque les institutions ont perdu toute maîtrise de l'espace public, les groupes délinquants s'engouffrent dans cette brèche pour prendre leur place laissée vacante et contrôler, à leur

manière, l'espace ainsi abandonné et y imposer leurs propres règles. C'est pourquoi le déficit de la gestion urbaine et la dégradation de l'environnement qu'elle entraîne favorisent le développement de la délinquance.

➤ *Le développement d'un sentiment d'abandon et de perte de confiance envers les institutions publiques*

Cette dégradation nourrit un sentiment d'abandon et de perte de confiance envers les institutions. Elle contribue à invalider les responsables politiques qui paraissent indifférents aux difficultés auxquelles les habitants sont confrontés. Cette perte de confiance se traduit souvent par un désinvestissement du champ politique et donc par un fort absentéisme lors des élections. Les individus en situation économique précaire ont déjà le sentiment que les responsables politiques sont impuissants face à la croissance du chômage, or la dégradation de leur environnement redouble et confirme ce sentiment. Le raisonnement implicite qu'ils tiennent revient à dire « à quoi servent les responsables politiques s'ils ne sont même pas capables de nous assurer un environnement décent ? ».

Les habitants sont conscients du fait que les responsables politiques n'ont pas réellement d'emprise sur la création d'emploi, mais ils savent pertinemment qu'ils maîtrisent complètement les services de gestion urbaine. Ils n'admettent donc pas qu'ils les laissent se déliter.

### 3.7. UN ENJEU MAJEUR DE LA DEMOCRATIE LOCALE

Nous avons vu que l'une des causes majeures de la dégradation des quartiers est le refus des responsables politiques de mettre en œuvre des projets de développement de la gestion visant à transformer les organisations publiques en associant les usagers à ces démarches.

Cette réticence est liée à la fois à leurs faibles compétences en matière de conduite du changement des organisations et à leur frilosité vis-à-vis de la démocratie participative. Cette frilosité est due au fait que celle-ci est considérée comme une remise en cause de la légitimité que leur confère la démocratie représentative. Or nous avons vu que cette crainte est largement fantasmatique, car le fait d'associer les usagers à l'évaluation des organisations publiques, d'être à l'écoute de leurs attentes et de les consulter sur le choix des actions à mettre en œuvre n'empêchait nullement les responsables de décider in fine des politiques à conduire et des décisions à prendre.

L'implication des usagers dans les processus de décision en matière de gestion urbaine constitue à nos yeux un enjeu non négligeable de la démocratie locale. Elle permet d'améliorer sensiblement les prises de décision en ajustant le choix des actions à conduire en fonction de leurs attentes et de leur donner un rôle actif dans la préservation de l'environnement. Cela permet de leur faire prendre conscience de la complexité de l'organisation de la gestion d'une ville et des contraintes techniques, organisationnelles et économiques que cela comporte. Dans ce domaine la mise en œuvre de démarches de participation des habitants s'avère relativement aisée, car ils sont très sensibles à la qualité de leur environnement. Les expériences de « budgets participatifs de gestion des quartiers » s'inspirant des démarches de la ville brésilienne de Porto Allègre montrent que l'on peut même associer les usagers aux décisions économiques en la matière. Malheureusement ces expériences restent peu nombreuses et leur ambition est très limitée. Les budgets soumis au vote des usagers sont en effet la plupart du temps dérisoires.

On nous rétorquera que les habitants associés à ces démarches expriment généralement des demandes triviales, voire ridicules. Ils se préoccupent essentiellement de la suppression des nids de poule et de la propreté des trottoirs. Le fait de faire porter la démocratie participative sur les questions de gestion urbaine contribue donc à dévaloriser la démocratie et l'action politique. Au risque de choquer, nous considérons que la citoyenneté commence effectivement avec la qualité des trottoirs, avec la qualité de l'espace public sur lequel nous circulons. On s'est beaucoup moqué des habitants des quartiers périphériques qui réclamaient l'installation de trottoirs car ils en étaient dépourvus. Or depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle les trottoirs symbolisent l'espace public urbain. On trouve çà dérisoire, mais le fait d'habiter un quartier qui ne dispose pas de trottoirs, signifie que l'on n'est pas réellement intégré à l'espace urbain, que l'on ne fait pas complètement partie de la ville.

Le fait d'habiter des lieux dont les trottoirs et les voiries sont défoncés constitue le premier signe symbolique de la ségrégation sociale. C'est en effet le premier signe de traitement différentiel des quartiers hébergeant les populations favorisées et des quartiers d'habitat social, le premier signe du manque de considération de ces habitants de la part des pouvoirs publics. L'ancrage de la population au sol contribue en effet à former son identité. Mais au-delà de ce phénomène sur lequel nous ne voudrions pas nous appesantir, même s'il n'est pas tout à fait négligeable, si les habitants se focalisent sur des questions triviales c'est principalement du au fait qu'on ne les aide pas toujours à dépasser ce premier niveau effectivement trivial de revendication. Beaucoup de responsables tendent au contraire à circonscrire leurs demande à ce genre de questions, afin qu'ils ne les interpellent pas sur des enjeux plus déterminants.

L'expression de la demande s'inscrit en effet dans un rapport social où le demandeur règle ses attentes en fonction de la représentation qu'il se fait de ce que ses interlocuteurs (en l'occurrence les représentants des pouvoirs publics locaux) peuvent lui concéder. Il suffit donc de mettre en débat des questions plus fondamentales pour que les demandes s'élargissent à de véritables enjeux. La médiocrité des questions soulevées par les usagers lors des débats participatifs sur la gestion urbaine est en fait l'expression de leur manque de culture en matière de démocratie participative. Ces débats pâtiennent de la faiblesse de la démocratie participative dans d'autres domaines, notamment en matière de développement urbain. Dans ce domaine les responsables politiques consultent rarement les usagers pour connaître leurs attentes et se refusent à engager de véritables processus de concertation. Ils se contentent souvent de les informer en leur présentant des projets préconstruits.

La démocratie constitue un véritable acquis culturel dont le développement ne peut résulter que de processus d'apprentissage progressifs, autant de la part des responsables politiques que des citoyens concernés. Ce développement nécessite de transformer les demandes individuelles, nécessairement réductrices, en enjeu collectif. La culture démocratique consiste en effet à dépasser l'expression des intérêts individuels (sans pour autant les nier) pour contribuer à la formation de l'intérêt général. Mais cette formation ne peut résulter que d'un processus de construction, il n'est bien entendu pas spontané.

## **CONCLUSION : LE SENS POLITIQUE DE LA GESTION URBAINE**

Il nous semble paradoxal que la gestion urbaine n'apparaisse pas comme un enjeu politique majeur. C'est d'autant plus paradoxal que la réflexion qui précède montre précisément que les habitants eux ne s'y trompent pas, puisque la dégradation de leur environnement lié au déficit

de gestion urbaine signifie qu'ils sont victimes d'un abandon de la part des pouvoirs publics, ce qui les amène à invalider les responsables politiques et à désinvestir le champ politique.

Il est vrai que pour comprendre l'enjeu politique que représente la gestion urbaine il ne faut pas l'appréhender à travers les activités pratiques qui la composent. Il est nécessaire de dépasser une conception fonctionnelle de son rôle. Il faut s'interroger sur ses effets sur le fonctionnement de la société. Cela suppose que l'on considère l'action politique comme une instance partie intégrante de ce fonctionnement, sans laquelle la société se déliterait rapidement. Cela suppose également que la société n'est pas seulement considérée comme l'expression d'un système social prédéterminé (bien qu'elle comporte également des éléments systémiques) qui se reproduit inéluctablement, mais comme une réalité mouvante qui se construit et se reconstruit en permanence, qui se fabrique chaque jour.

Dans cette conception, le politique n'est pas seulement chargé d'assurer le développement des sociétés, de les adapter à l'évolution du contexte historique, ou de les transformer à travers la mise en œuvre de projets ambitieux. Le politique doit assurer une régulation permanente du fonctionnement social, « faire tenir ensemble » les éléments qui composent les sociétés, en gérant les contradictions qui les traversent. Il doit notamment s'efforcer de réduire les inégalités sociales en s'appuyant sur les services publics qu'il maîtrise, et non pas laisser ces services dériver vers une reproduction voire un accroissement de ces inégalités comme c'est souvent le cas.

## REFERENCES

- ALLEN B. « Les enjeux du développement de la gestion urbaine de proximité », CSTB-GIE Villes et Quartiers, 2004.
- BONETTI M. « La gestion urbaine des quartiers d'habitat social et la construction des relations sociales », CSTB, 1994.