



L'INTERVENTION EN CENTRE ANCIEN, POUR QUEL PROJET URBAIN ET SOCIAL ?

***" Centres anciens, entre vitrine de ville
et gestion de la pauvreté :
une question de développement "***

Brigitte BERTONCELLO,
géographe-urbaniste, Professeur Université Aix-Marseille I,
UMR TELEMME/MMSH

COMMUNICATION

Journée organisée par le Centre de Ressources
pour la Politique de la Ville - PACA

« centres anciens, entre vitrine de ville et gestion de la pauvreté : une question de développement » Brigitte Bertoncello, géographe-urbaniste, Professeur Université Aix-Marseille I, UMR TELEMME/MMSH

Une définition plurielle

L'objet de cette manifestation concerne les « centres anciens », également appelés « centres-villes ». Je voudrais donc, avant tout traitement du sujet, décliner ces deux termes.

La notion de « centre ancien » fait référence à l'âge de ce centre, à son antériorité par rapport au reste de la ville qui s'est construit à partir de cette première inscription spatiale. Elle soulève par ailleurs la question de l'existence d'un éventuel patrimoine à gérer, et par conséquent d'un héritage qui ne correspond peut-être plus aux pratiques et aux attentes des citadins du XXI^{ème} siècle.

Quant à la notion de « centre-ville », elle renvoie à l'idée d'un espace au cœur du système. Pour faire centre, ce territoire doit concentrer des fonctions rares et incontournables et être à la croisée de voies de communication facilitant son accessibilité. Les symboles du pouvoir y sont fréquemment regroupés (mairie, église,...), avec des commerces et des services rares, des distractions de qualité.

En 1970, Jean Labasse (Professeur IEP/Paris) écrit : « Le centre est en définitive le lieu ou le foyer de convergence où la ville exerce et affirme sa puissance et d'où se dégage une image qui en exalte le rayonnement »¹. Roger Brunet, dans son dictionnaire de la géographie, précise dans sa définition : « c'est la partie vive et que l'on montre de la cité ». Tout laisserait alors à penser que seul le centre donne une signification à la ville ; il est vrai qu'en transformant leur centre-ville, un certain nombre de municipalités ont pour objectif un changement de l'image de la ville dans son ensemble. A l'heure de la décentralisation qui contraint les villes à s'engager dans une logique de concurrence pour attirer entreprises et investisseurs, quelques centres anciens dégradés, peu valorisants et valorisables en l'état, posent un réel problème de gestion et soulèvent la question de leur devenir. Derrière cette interrogation, il convient bien sûr de ne pas oublier que ces centres accueillent des populations souvent paupérisées qui ont construit là, sur plusieurs décennies, un réseau social et des stratégies de consommation leur permettant de survivre.

J'ai donc choisi d'intituler ma communication « centres anciens, entre vitrine de ville et gestion de la pauvreté : une question de développement ».

Privilégier le terme de développement plutôt que celui d'aménagement correspond à une posture volontaire. Le devenir des centres anciens est avant tout lié à un projet de développement au service duquel seront ensuite déclinés des partis d'aménagement et des palettes d'outils.

Annonce du plan

Ces définitions proposées, je vais organiser ma communication de la manière suivante :

1. Le centre-ville, un territoire en perpétuelle recomposition
2. Un centre dans la ville : des politiques de développement sous pression
3. La ville éclatée, la ville en archipels : une centralité perdue ?

Dernière mise au point :

Dans la mesure où il m'a été demandé de procéder à une lecture générale des centres villes, des problèmes qui y sont posés, je risque d'avoir parfois un propos schématique, ne reflétant pas la diversité des situations observées. Selon la taille des villes, selon leur histoire locale, nationale et au delà, l'analyse ne dégage pas les mêmes particularités. Les ateliers organisés dans le cadre de cette journée sont là pour nous le rappeler.

¹ Revue Urbanisme, N°120-121, 1970, p.8

1. Le centre-ville, un territoire en perpétuelle recomposition

Une dégradation des centres doublée d'un dépeuplement progressif

Faire un retour sur l'histoire pour comprendre la situation actuelle des centres anciens me semble incontournable. Une analyse des territoires sur un temps long permet effectivement de déceler les clés de compréhension des dynamiques aujourd'hui à l'œuvre. Je commencerai par une interrogation sur la dégradation des centres anciens, préoccupation forte des politiques urbaines depuis déjà plusieurs décennies. Cette dégradation ne date pas d'aujourd'hui, elle s'affirme avec force dès le XIX^{ème} siècle dans un contexte d'industrialisation. Le plus souvent une fraction de la bourgeoisie a délaissé le centre-ville pour des quartiers plus aérés, dans un environnement bucolique (Bruxelles, Marseille, ...), elle abandonne ainsi un territoire rapidement approprié par d'autres populations. Les ouvriers s'amassent alors dans l'ancienne ville, là où ils le peuvent, dans les moindres interstices ; de célèbres textes rendent compte de la misère et de l'entassement des individus dans ce qui s'apparente à des taudis. La volonté politique de contrôler ce chaos, synonyme pour les classes dirigeantes de possible « subversion sociale », s'accompagne d'un projet de rationalisation de l'aménagement urbain repoussant la classe ouvrière aux marges de la ville. Le réaménagement annoncé au nom d'une certaine modernité est destructeur, il génère l'éclatement de l'ancienne forme urbaine ; il passe par des opérations de dédensification, d'assainissement, de restructuration de la trame urbaine, de percées de grandes voies. Paul Blanquart qui analyse ces mutations, écrit que « par le vecteur de l'industrie, le capital va s'emparer de l'espace et le refaçonner »². La bourgeoisie, classe dominante d'une nouvelle nature, ordonnance et participe financièrement à la fabrique d'une ville sur les bases d'une ségrégation sociale renouvelée.

Il faut attendre le cycle d'urbanisation développé dans les années 1950-1970 pour retrouver les rythmes et l'intensité de ce cycle déclenché au milieu du siècle précédent, entre 1850 et 1880. Marcel Roncayolo précise que « se font écho à 100 ans de distance, les deux temps forts de la transformation urbaine en France. Tous deux sont portés par l'expansion de l'économie »³. Sans doute aujourd'hui devrait-on parler de transformations urbaines liées aux mutations de l'économie.

Dans les années 1960, une terminologie médicale est utilisée pour parler, en Europe, de « la ville malade » et notamment de son centre. Il est question de son dépérissement lié à des pathologies diverses : asphyxie, embolie,.... Les problèmes posés sont ceux de la circulation impossible, de la pollution grandissante, de la dégradation du bâti, du manque d'espaces verts, Début 1970, la revue « Urbanisme » publie un numéro assez alarmiste, consacré aux centres⁴. Au-delà des querelles sur la définition de ces centres, c'est leur crise qui interpelle, résultat « de leur congestion et du jeu anarchique de la rente foncière ». La population résidente vieillit et une partie du parc est libérée : la mieux entretenue est convertie pour des activités de bureaux, et la plus vétuste devient un parc social de fait pour les populations les plus pauvres. Une partie des quartiers anciens s'enfoncent dans la dégradation et l'appauvrissement. Seules les populations les moins mobiles à savoir les personnes âgées et les plus pauvres y restent. Les classes moyennes profitent alors de l'émergence de banlieues résidentielles, valorisant la maison individuelle sous forme de lotissement, pour quitter le centre-ville. Les pouvoirs publics ont, à plusieurs reprises, encouragé cette mobilité résidentielle (Loi Chalendon et passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne-R. Barre-...)

En centre-ville, des îlots sont détruits laissant place à de nouveaux projets d'aménagement répondant aux impératifs de la modernisation : la tendance est à la restructuration dans des temps courts d'exécution. A la fin des années 1970, la légitimité d'un ordre moderniste et rationnel s'effrite au profit d'une valorisation de l'héritage. L'idée

² Blanquart P., 1997, « Une histoire de la ville –pour repenser la société- », La Découverte, p.118.

³ Roncayolo M. (sous dir.), 1985/2001 remise à jour, « La ville aujourd'hui –mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen », le Seuil, p.21.

⁴ Revue Urbanisme, N°120-121, 1970.

de restauration se substitue à celle de rénovation et annonce une autre stratégie, visant au contraire à l'entretien du patrimoine et à la double conservation du cadre et des comportements.

Pour la majorité des villes, il s'agit désormais de rompre avec un urbanisme trop radical et de promouvoir un développement assurant la continuité entre l'existant et le futur.

Retour en centre-ville et processus de gentrification

Après plusieurs décennies de sub-urbanisation facilitées par le développement des réseaux de transport, les villes dites du Nord, connaissent d'autres formes d'évolution non exclusives les unes des autres. En France, le recensement de 1999 a révélé que malgré la poursuite du développement péri-urbain, un mouvement nouveau de repeuplement des villes centres s'amorce⁵

Parmi les nouvelles dynamiques des processus de peuplement urbain, la gentrification (terme utilisé par les sciences sociales anglo-saxonnes) semble être l'élément fort de la transformation des centres. Derrière ce terme qui suggère des mutations sociales à la faveur des plus aisés, il convient de distinguer deux processus. Le premier est la résultante de pratiques « spontanées » de nouveaux habitants issus des classes moyennes qui décident de s'installer dans le centre malgré la dégradation physique du bâti et la concentration d'une population pauvre appartenant à une autre sphère sociale. La vacance de certains immeubles, des loyers moins élevés, une localisation en cœur de ville et la proximité des services deviennent des arguments attractifs. Le second processus est lui quantitativement plus important, impulsé dans le cadre de politiques publiques et dans ce cas précis la gentrification peut être pensée comme une stratégie urbaine globale. La gentrification devient alors un outil de renouvellement urbain destiné à régénérer des tissus socio-économiques en mal de reconversion.

Après que soit déclinée l'idée d'une ville à deux vitesses, comprenant la ville de l'exclusion, des cumuls de handicaps socio-économiques, la ville en mal de développement en opposition à la ville dynamique et performante, de nouvelles analyses sont proposées. Jacques Donzelot propose en effet une ville à trois vitesses⁶ à savoir la relégation, la périurbanisation et la gentrification. Le centre dont nous parlons oscille entre relégation et gentrification faisant de la question sociale une contrainte pour la politique de renouvellement urbain amorcée au niveau national.

2. Un centre dans la ville : des politiques de développement sous pression

Des modalités d'intervention sans cesse renouvelées

Une réflexion sur le devenir des centres ne peut s'imaginer sans une étroite articulation avec la situation des autres territoires de la ville. Au delà d'un projet urbain fréquemment ancré sur les espaces centraux, c'est un projet de ville affichant les intentions des gestionnaires qui devrait servir de référence à toute intervention urbaine et projeter une image forte de la ville à atteindre. La construction de ce projet nécessite un temps long qui dépasse le simple mandat ponctuant la vie des élus impliqués dans la gestion urbaine. Intimement relié à un projet de société, ce projet de ville peut être remis en question à chaque changement politique déstabilisant alors les fragiles équilibres construits au fil des années.

Dans le temps, se sont succédées des politiques aux objectifs variables, souvent en lien avec les variations de la conjoncture économique, générant parfois des changements radicaux dans la manière d'analyser la ville et ses mutations.

⁵ Bidou-Zachariassen C. (sous dir.), 2003, « Retours en ville », Descartes & Cie, p.9.

⁶ Donzelot J., La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification, revue Esprit, mars-avril 2004, pp.14-39.

La charte d'Athènes et ses principes d'organisation de la ville à partir d'un zonage rigoureux répartissant les différentes fonctions entre les territoires urbains, a sans aucun doute marqué la vocation du centre-ville et ses transformations. Les zones d'activités industrielles et de loisirs ayant le plus souvent été pensées en périphérie, le centre se recompose sur d'autres bases. Oscillant entre fonctions résidentielles et activités économiques de type tertiaire aux contenus variables, les centres-villes ont connu des identités multiples et répondent avec plus ou moins de pertinence aux attentes composites des acteurs concernées.

Aujourd'hui le renouvellement urbain semble orienter les nouvelles modalités d'intervention dans la ville. Malgré une impression de déjà vu, ce concept devrait s'accompagner d'un double changement de la pensée urbaine et des méthodes d'action. Il s'agit là d'une politique globale de développement et de réaménagement à l'échelle de la ville et de l'agglomération pour remettre à niveau les territoires en difficulté et conduire de manière partenariale une véritable entreprise de transformation urbaine, sociale et économique. La gestion de la croissance urbaine laisse place à l'impératif de « refaire la ville sur la ville » porteur d'autres enjeux : dans les centres comme en périphérie il s'agit d'intervenir sur le tissu existant. Le logement n'est plus l'unique clé d'entrée des opérations de requalification, toutes les composantes urbaines, tous les facteurs structurants de l'organisation urbaine sont appréhendés dans une approche d'ensemble.

Les municipalités se doivent d'agir à la fois sur l'amélioration du fonctionnement de la ville mais aussi sur son image et son attractivité. La programmation d'un projet urbain, au goût du jour depuis une quinzaine d'années, permet dans un même temps de transformer l'image de la ville et à la repositionner dans l'échiquier international des métropoles actives. Cette course à l'identité, destinée à rendre les villes attractives, s'inscrit dans un contexte de décentralisation qui oblige les villes à chercher de nouveaux partenaires pour financer leur développement.

Une population pauvre, des pratiques qui semblent émerger de pays en développement, des activités commerciales renvoyant aux cultures d'autres territoires dérangeant, alimentent un processus de déqualification là où les autorités publiques ont programmé une requalification. A priori cette requalification voulue, attendue même, concerne un cadre de vie mais elle semble dans un même temps intéresser les populations, leur identité. Derrière la transformation du bâti, un projet social plus ou moins clairement affiché reste en suspend : pour que de nouvelles populations viennent s'installer dans le centre, pour que des investisseurs s'impliquent, le changement de la forme doit s'accompagner d'un changement social. Parce que le centre donne signification à la ville, deux logiques d'aménagement semblent s'y superposer voir s'y télescoper. D'une part, une logique de centre cherchant à recomposer une centralité et d'autre part une logique de quartier visant l'amélioration du cadre de vie des résidents.

La logique de centre est destinée à faire de ce territoire riche d'une histoire longue, un espace moderne et dynamique, porteur des intentions de développement économique de la Ville avec des équipements qui n'ont pas valeur locale mais qui s'inscrivent plus largement dans une politique de ville et d'agglomération. La logique de quartier, elle, est au service d'un mieux-être des populations résidentes, en dehors de toute contrainte de vitrine, suggérant un fonctionnement confortable et convivial pour ceux qui ont élu domicile en centre-ville. Ses logiques d'intervention sur les territoires centraux ne sont pas structurellement incompatibles mais le deviennent parfois lorsque les pratiques des populations en place, leur environnement spécifique tendent vers la consolidation d'un quartier populaire alors que le projet de centre s'attache à la production d'un quartier « high tech » destiné à un tout autre public. Le patrimoine peut ici devenir un atout important dans la construction de l'identité d'une ville métamorphosée, tournée vers le XXIème siècle tout en préservant les composantes d'une mémoire collective. La programmation d'un développement touristique s'appuie invariablement sur une patrimonialisation parfois paralysante tant au niveau de l'évolution du bâti et des

activités économiques que des hommes. Le patrimoine ainsi conçu peut devenir une vitrine et parfois même un instrument d'exclusion.

Il convient sans doute ici de rappeler que les acteurs, promoteurs de ces deux types d'action, sont bien souvent les mêmes, ils n'hésitent pas à changer de casquette pour s'inscrire dans une ou l'autre logique sans toujours véritablement travailler à l'articulation des projets pensés sur un même territoire. Cette pensée cloisonnée est peut être la résultante du règne de l'intervention par périmètre, qui tend à enfermer aujourd'hui encore les acteurs et leurs différentes formes d'intervention dans un espace clairement délimité rarement connecté au reste de la ville en termes de réflexion.

Un centre pour quels habitants ? entre participation et organisation citoyenne
Préoccupés par l'amélioration de leurs conditions de vie, certains habitants des centres ont constitué des associations pour participer à l'animation et au développement du quartier.

Courant 1980-1990, un certain nombre d'associations ont été créées dans ces centres dégradés bénéficiant de procédures de développement social urbain ; elles proposaient principalement des projets d'animation dans les domaines du loisir et de l'éducation. Le contexte de lutte contre l'exclusion a facilité la création d'associations de loi 1901 par les habitants eux-mêmes, avec un possible appui logistique de l'équipe chargée de la mise en œuvre des dispositifs sociaux. Ces associations permettent à quelques habitants d'obtenir une reconnaissance sociale et de participer à l'amélioration des conditions de vie dans le quartier.

Plus récemment, de nouvelles structures, peut-être plus indépendantes des pouvoirs publics, ont vu le jour, dans une perspective davantage militante. Des membres d'associations d'une autre nature⁷, rappelant par certains aspects les luttes urbaines engagées par des habitants de quartiers menacés dans les années 1970, n'hésitent pas à interpeller les hommes politiques en charge de mandats électoraux décisifs dans le devenir du quartier mais aussi de la ville. Le projet porté par ces protagonistes est moins arrimé à l'îlot, il peut dépasser le territoire d'émergence et s'inscrire à une autre échelle, décidée en fonction de la problématique soutenue. Les animateurs de ces associations revendiquent un droit du citoyen à être informé et à intervenir dans les politiques qui le concerne, en d'autres termes obtenir un statut d'acteur pouvant influencer sur les politiques urbaines. Ils n'hésitent pas pour faire respecter les lois qui devraient s'appliquer sur les situations dénoncées à utiliser des recours juridiques allant même jusqu'à programmer l'élaboration de contre-expertises pour faire aboutir leurs requêtes. Cette démarche constituant parfois une certaine pression, débouchant sur des aménagements du projet initial, peut placer à terme ces associations dans une position de contre-pouvoir. Le plus souvent animées par des cadres, fonctionnaires, artistes, ces associations bénéficient d'un fort « capital notamment culturel et intellectuel »⁸, et sont perçues comme un danger par les municipalités craignant un prolongement de l'engagement associatif dans la sphère politique.

3. La ville éclatée, la ville en archipels : une centralité perdue ?

La suprématie d'un centre unique, légitimé par son ancienneté, une densité démographique et une concentration de fonctions prestigieuses et de représentation, se fissure pour laisser place à une polycentralité. M. Roncayolo parle de « la décomposition de la vieille centralité »

La ville, autrefois ramassée et structurée à partir de son centre, a tendance à se fragmenter en une multitude d'archipels compartimentés construits sur des logiques propres. Cette forme éclatée semble favoriser la fermeture de certains territoires, évitant

⁷ En termes d'illustration, on peut citer ici l'association Tam-Tam Paris 13^{ème}, l'association Onze de pique Paris 11^{ème}, l'association un centre ville pour tous ou encore le collectif Noailles ombre et lumière à Marseille.

⁸ Amougou E., La réhabilitation du patrimoine architectural. Une analyse sociologique de la domination des notables, L'Harmattan, Paris, 2002.

toute confrontation aux autres populations de la ville. La diversité urbaine ne s'inscrit plus dans un ensemble partagé. La question posée reste alors celle de la capacité politique de la ville à outrepasser ces fractures urbaines pour maintenir du lien social et « faire société ». La ségrégation n'était pas absente des villes du vieux continent mais au delà de ce processus, la fracture semble souhaitée par ceux qui envisagent de vivre un entre-soi dans un espace socialement homogène, loin des principes d'une solidarité réparatrice des injustices⁹.

Bien que certains archipels déqualifiés soient évités et d'autres inscrits dans une logique de protection, d'autres encore porteurs d'urbanité font l'objet de moult déplacements. Des liens sont tissés par les citoyens qui ont la possibilité de se déplacer et de circuler d'un archipel à l'autre en fonction des services et activités proposés. L'accès au transport devient ici un élément vital autorisant la circulation entre les différents archipels et la constitution d'une « ville à la carte » telle que la décrit Yves Chalas dans son modèle de ville émergente. Le centre ancien devient un archipel parmi d'autres, il n'est plus un passage obligé, il peut être écarté des parcours construits par le citoyen dans la mesure où d'autres territoires plus accessibles assurent des services similaires.

Dans cette nouvelle configuration que deviennent les centres? Comment envisager leur repositionnement dans cette ville en archipels? Quelle spécificité leur allouer entre quartier de vie et vitrine?

A la recherche d'une mixité sociale dans un projet urbain politiquement correct

Face à cette organisation en archipel et au risque d'accentuation d'un mouvement d'entre soi et de ségrégation, l'objectif de mixité sociale semble s'affirmer dans un certain nombre de politiques publiques.

Le vocable de mixité indique un idéal, une direction à contre-courant des tendances générales de la société et du processus d'urbanisation. Si la mixité peut donner du sens à l'action publique et constituer un horizon à atteindre, l'attachement des citoyens ordinaires à la mixité ne se manifeste pas toujours, ni dans leurs usages ni dans leurs représentations.

Dans toute la période des politiques urbaines des années 1950 à 1980, la notion de mixité a relevé du discours des techniciens qui s'interrogent sur la manière dont les formes urbaines permettent de faire les bons mélanges dans les ZUP puis dans les villes nouvelles?¹⁰ Ce n'est pas une affaire de politiques parce qu'il ne s'agit pas d'une question de société. Dans cette période, l'ascenseur social fonctionne et fait office de mixité; la ségrégation existe mais elle est quelque part gérée. En revanche, à la fin des années 1980, on assiste à un basculement: la notion de mixité passe du discours des techniciens à celui des politiques. Les formes visibles d'entre soi des pauvres (entre soi contraint) sont perçues comme des menaces pour la République et les hommes politiques s'emparent de la question de la mixité alors même que les experts et les techniciens se retrouvent globalement dans un discours critique, conscients que la mixité est souvent une formule vide, un affichage contenu au stade des intentions. La volonté de rééquilibrage social annoncée se conclut au mieux par une cohabitation, souvent ponctuelle, de populations d'origines sociales diverses mais sans véritable mixage. Peut-on programmer une mixité sociale comme on programme un équipement ou la restauration d'un bâtiment? La mixité imposée du fait de l'arrivée de nouvelles populations dans un quartier anciennement dégradé en cours de valorisation, n'est-elle pas une composante transitoire, avant l'aboutissement du projet parfois qualifié de « reconquête du centre-ville »?

⁹ J. Donzelot, M.C. Jaillet, Fragmentation urbaine et zones défavorisées : le risque de désolidarisation, revue Hommes et migrations, n°1217, janvier-février, 1999.

¹⁰ Table ronde avec Béhar D., Donzelot J., Dubet F., Genestier P. Jaillet M.C., Lelévrier C. et Oberti M., « La mixité urbaine est-elle une politique? in La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation, Esprit, mars-avril 2004, pp.121-144.

Conclusion

Dans un de ses rapports sur l'évaluation de la politique de la ville, J. M. Belorgey (1994) préconisait une mobilisation pour combattre les phénomènes d'exclusion en amont de leur cristallisation territoriale. Autrement dit s'attaquer aux sources du chômage persistant sans accepter comme une fatalité la croissance économique sans création d'emplois et les dites contraintes de la concurrence internationale.

Le développement urbain ne peut être dissocié du développement tout court. Sans doute convient-il de mettre en évidence les tensions existantes entre un développement éthique fondé sur la solidarité et l'équité, destiné à créer les conditions optimales d'épanouissement des hommes et les impératifs d'une économie de marché construite sur d'autres registres. Concevoir des villes combinant efficacité économique et justice sociale semble pour l'heure un véritable défi.