

# L'état de transition dans les politiques de transformation et d'évolution de territoires

*le cas d'une direction de projet de restructuration  
d'un quartier de banlieue en difficulté*

David Morgant (86)

*Certains défauts peuvent être funestes dans la vie alpine :  
une sensibilité exagérée, la témérité, la vanité, la présomption,  
l'orgueil et la distraction.  
Pour exceller dans le sport alpin, il faut être intelligent.  
in Manuel d'alpinisme, 1904*

CETTE CITATION, aimablement fournie par une collaboratrice d'un directeur de Grand Projet de Ville, opérations de restructuration urbaine, sociale et économique de quartiers de banlieue en difficulté<sup>1</sup>, vaut bien pour ces missions particulières et complexes de direction de projet. Comme pour l'alpinisme, mieux vaut être, dans ces fonctions, tendu vers son objectif, concentré, tenace mais aussi agile, alerte, voire retors. Une certaine intelligence donc, non point académique, intellectuelle ou instinctive mais une intelligence de l'action, sachant combiner au mieux approche rationnelle et politique, stratégie et tactique.

Ces missions, dont l'objectif est bien de transformer et de faire évoluer un territoire en difficulté, en s'appuyant de façon cohérente sur différentes thématiques, relèvent en effet de l'organisation d'un état de transition, quasi au sens physicochimique du terme, entre deux états radicalement différents, présent et futur. Il n'est

guère étonnant dès lors que thermodynamique et cinétique de l'action publique s'en mêlent.

Le propos de cet article est justement d'y regarder d'un peu plus près, après une expérience vécue de direction de tels projets. Un des aspects intéressants de ces projets est en effet, au travers de la diversité des champs couverts et des difficultés rencontrées, de toucher à des problématiques somme toute fondamentales de l'action publique et de la société française.

Au risque de provoquer et d'indisposer, on peut affirmer que le maintien dans le temps des difficultés de ces quartiers, qui forme dès lors un état stable au sens évoqué précédemment, est le signe d'une solution largement acceptée par la société française et ancrée dans des intérêts convergents, même si, bien évidemment, ils ne sont pas affirmés comme tels : ségrégation et rejet participant à la construction en retour d'un sentiment de protection, violence vécue par procuration pour l'immense majorité de la population non confrontée au quotidien de ces quartiers (92,4 % des Français

1. Une cinquantaine de projets en France, lancés en 2000 à la suite des Grands projets urbains.  
**Pour plus d'informations :**  
<http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/index.html>

habitent hors Zones urbaines sensibles et ceux qui y vivent n'en ont pas l'image que l'on en donne), affirmation de sa promotion sociale par différenciation dépréciative, blocage des marchés du logement au profit des mieux lotis, valorisation et notoriété des acteurs, phraséologie et activisme de la puissance publique au bénéfice de politiques, consultants et spécialistes en tous genres.

Nul doute que sortir de cet état, gérer cette transition, faire agir et réagir les uns et les autres sur d'autres modes n'est pas une mince affaire.

Sans oublier qu'à la violence de ces jeunes, incompréhensible et injustifiable aux yeux de la société, correspond une forme de violence ressentie de façon incompréhensible et injustifiable par eux-mêmes, compte tenu de ce qu'ils perçoivent de l'action et de la vie publiques, du regard qui est porté sur eux par cette société et de leurs ressources psychologiques propres<sup>2</sup>.

## Ces 30 jeunes qui posent problème

Voici une donnée récurrente des sites en difficulté : "Il suffirait de traiter le cas de ces quelques jeunes<sup>3</sup> qui posent problème, et il n'y aurait plus de problème." Évident simplisme? Illusion plus exactement, puisqu'en fait, en ne traitant pas le problème de façon structurelle mais symptomatique, de nouvelles générations viendront se succéder pour "poser problème", alimentant la succession de "dispositifs" toujours plus complexes et nécessaires à la fois, qui sont la marque de fabrique de la Politique de la Ville. C'est ainsi qu'une logique de gestion et d'administration de dispositifs se substitue à celle d'une action publique qui aurait pour objectif de revenir sur les mécanismes de spécialisation de ces sites dans l'accueil de familles en grande difficulté sociale. Cette accumulation et cet empilement de dispositifs<sup>4</sup> deviennent prégnants, affaiblissant ainsi la qualité des interventions des acteurs locaux, ceux-ci étant de plus en plus mobilisés par des tâches de gestion – avec le souci de l'effet d'aubaine qui fait que cette dérive n'est

pas si déplaisante – et perdant de plus en plus leur capacité d'analyse locale et stratégique, tant vantée dans les cénacles.

La prolifération contractuelle en vigueur actuellement conduit, en l'absence de vision stratégique claire, à ce que finalement chacun étant responsable de tout, personne ne l'est plus de rien. Ceci ne peut qu'accroître le désarroi d'institutions qui sont, sur des terrains difficiles, elles-mêmes en difficulté (conceptuelle, organisationnelle, opérationnelle...), avec la dérive du report de responsabilité sur les autres et ses effets inhérents de blocage. Ainsi de voir un responsable de Caisse d'allocations familiales demander à la mairie d'assurer la sécurité de ses agents sur le site, sans même en avoir parlé précédemment à la Police nationale! Plus les "partenaires" se multiplient, plus les jeux d'acteurs pour se défausser ont le champ large.

Il y a pourtant de quoi s'étonner de voir tant de puissance publique paralysée par des questions qui, localisées, n'atteignent quand même pas des proportions terrifiantes.

## L'inaction publique

Les effets d'annonce<sup>5</sup>, inhérents à la vie publique médiatique, l'activisme, l'autopersuasion "il faut faire quelque chose", le recours à la loi (projet de loi d'orientation et de programmation) n'ont en fait plus d'effets et de prise sur la réalité<sup>6</sup>. Ceci d'autant que leur annonce précède très généralement la conception même de leur mise en œuvre, celle-ci se mettant à peine en place qu'une nouvelle organisation opérationnelle est annoncée.

À vrai dire, ces errements n'ont guère plus d'impact sur les projets, pour peu qu'ils soient affirmés sur la base d'une stratégie solide et fassent l'objet d'une détermination à toute épreuve, ce qui ne semble pas toujours le cas. Le projet suit son propre chemin captant ou délaissant parmi les outils institutionnels ce qui peut le faire progresser ou perdre son temps. La qualité d'une stratégie et de son énonciation est certainement le meilleur viatique contre ces soubresauts, y compris sur le plan financier.

Souvent, d'ailleurs, ces projets peuvent se résumer à un objectif clair et précis duquel il faut savoir ne pas se faire divertir et par rapport auquel toutes les actions ne sont que des moyens subordonnés à ce but. Par exemple, remettre un ensemble social sur le marché du logement dont il s'était, au fil du temps, éloigné de façon irréversible, révéler le potentiel de développement d'un territoire bien situé mais pénalisé par certains facteurs, réintégrer un quartier ou une ville dans une dynamique d'agglomération, etc.

En pratique, pour mettre en œuvre un tel projet, il ne faudra guère s'embarrasser de sociologie administrative qui voudrait que les réunions ne puissent pas être courtes et décisives, que l'action publique ne puisse pas se mettre en œuvre rapidement<sup>7</sup>, qu'il faille trouver des problèmes plutôt que de chercher des solutions, qu'un

2. Tout adulte s'étant trouvé en situation de faiblesse dans un apprentissage, par exemple devant un écran d'ordinateur "Je n'y comprends rien à cette machine", peut comprendre les mécanismes qui agitent un jeune déconsidéré dans une incapacité scolaire "La grammaire, c'est pour les gon-zesses".

On peut être l'objet de plus d'actes d'incivilités (y compris pour les infractions que sont les excès de vitesse) en une journée au volant de sa voiture qu'en une année dans un quartier sensible. Sans parler des conflits de génération récurrents à diverses époques.

3. Ou familles, ou immeubles, dans des variantes.

4. Pour une liste non exhaustive : Contrat de ville, Grand projet de ville (GPV), Opération de renouvellement urbain (ORU), Projet social de territoire, Projet éducatif local, Contrat éducatif local (CEL), Contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), Cellule de veille éducative, Contrat temps libre (CIL), Contrat local de sécurité (CLS), Comité de prévention de la délinquance (CPCD).

5. 50 Grands projets de ville, 200 000 démolitions, 200 000 réhabilitations, 200 000 constructions...

6. Cf. les critiques récurrentes du Conseil d'État sur ces lois qui sont plus des déclarations de politique générale que des éléments créateurs de droits effectivement mis en œuvre dans la réalité.

7. Par exemple, contrairement à ce qui est souvent dit, ce n'est pas le Code des Marchés publics en soi qui allonge les délais mais bien plutôt l'application qui en est faite (luxes de précautions, procédures redondantes, multiplication de contrôles internes qui ne font qu'affaiblir le contrôle global, temps passé sur les procédures au détriment de la définition de la commande ou du suivi de la prestation...).

délai maximal est un délai normal, que l'usage l'emporte sur les textes précis applicables, que les règles soient immuables et que leurs concepteurs soient insensibles à des retours de pratique pour les modifier. Pour parvenir au but fixé, il ne faut pas croire ceux qui n'y croient pas et ne pas se laisser contraindre par des contraintes qui n'existent pas.

En effet, aussi bien en termes de projet que de mise en œuvre, il convient de se dégager du poids de l'histoire qui pèse souvent sur ces territoires, que ce soit en perception ou en modes opératoires, pour laisser la place à l'avenir et à des figures nouvelles.

## Du militantisme à l'habitantisme

Dans ces projets, le paradigme de la participation des habitants est devenu le fer de lance de la Politique de la Ville, apparaissant comme le dernier avatar du défunt militantisme, dont les acteurs osent encore se réclamer, bien loin de ce qui devrait fonder une politique publique. Par, pour et avec les habitants, voici la figure imposée et la devise affichée au fronton des Grands Projets de Ville.

Devant un tel dogme, supposé démocratique donc intouchable, les critiques sont encore bien timides. Il n'existe pourtant pas un point de vue des habitants mais plusieurs, contradictoires, confus, et pas toujours justement représentés, sans parler des jeux d'acteurs entre et au sein des associations censées représenter les habitants. Par ailleurs, les associations étant irresponsables politiquement, elles ont un droit à l'incohérence et à la protestation qu'elles ne se font pas faute d'exercer, refusant aujourd'hui ce qu'elles avaient accepté hier, ou encore menant des actions censées servir leur cause mais dans des circonstances contraires<sup>8</sup>. La démocratie représentative, avec son suffrage universel et toutes ses imperfections, reste bien la plus mauvaise représentation des habitants, à l'exception de toutes les autres<sup>9</sup>.

Il ne s'agit bien évidemment pas de nier la valeur intrinsèque de ces engagements, ni leur intérêt pratique

dans la mise au point et la réalisation des projets, pour lesquels la prise en compte des usages et des détails est souvent un gage de qualité et de succès<sup>10</sup>. Mais encore faut-il ne pas les absolutiser, donnant l'impression d'un pouvoir, voire dans certains cas un pouvoir effectif, dans un cadre indéfini, notamment sur le plan de la mise en œuvre ou des conséquences financières des décisions. L'expérience regorge d'anecdotes où le projet d'aménagement change du tout au tout en fonction de l'heure de la consultation des habitants (l'après-midi avec les mères de famille, le soir avec les pères) ou encore lorsque les habitants ont des exigences totalement hors de proportion<sup>11</sup> (quatre stationnements par logement...).

Enfin, il convient aussi de se positionner dans la dynamique du projet : celui-ci n'est pas forcément réalisé uniquement pour les habitants en place mais, au contraire, pour créer une dynamique avec l'arrivée de nouvelles populations, dynamique pour laquelle il serait alors contre-productif de s'enfermer dans une logique purement locale "au service" des habitants, qui ne peut être, dans ce cas de figure, qu'un leurre, tant pour les intervenants publics que pour les habitants eux-mêmes.

## Une approche binaire inopérante par rapport à la complexité de la question

La complexité des problèmes rencontrés ne vient pas, comme indiqué précédemment, de leur ampleur insurmontable mais du fait qu'ils concernent de nombreux pouvoirs décisionnels et thématiques imbriqués.

Face à cela, il semble que les acteurs aient été entraînés à penser sur un mode binaire : approche technique versus politique, urbain d'une part, social d'autre part, décideurs et habitants, droite-gauche, développement endogène ou exogène, public et privé, architecte et ingénieur, etc. Or, bien souvent, dans ces projets, chacun des éléments sont intimement liés et inséparables<sup>12</sup> et penser stratégiquement avec des approches exclu-

sives n'a, comme toute approche strictement analytique ou corporatiste, aucun sens, ni aucune chance d'être efficiente.

En fait, pour dépasser le degré zéro de la politique publique consistant à accepter un projet parce que "*c'est la dernière chance et que l'on a déjà tout essayé*" – le prurit expérimental de la Politique de la Ville –, il convient de savoir prendre du recul de façon distanciée<sup>13</sup>, analyser ce qui se passe, avec empathie mais sans complaisance, en débusquant les "trous noirs" de l'action publique, et dégager assez rapidement une stratégie de sortie à laquelle chacun des acteurs sera en mesure de se rallier, directement ou à terme.

## Direction de projet

Rude tâche pour la direction de projet, compte tenu de la multiplicité des thématiques (urbain, logement, gestion urbaine, emploi, justice, éducation...) et des acteurs (commune, agglomération, département, région, État, autres institutions et services...) signalée ci-dessus. Si l'abandon de l'État tout-puissant a permis de faire l'économie de quelques grandes erreurs connues par le passé, le maquis de la décentralisation n'a pas toujours rendu plus efficiente l'action publique, spécialement sur les sites les plus en difficulté qui en ont le plus besoin et où elle confine quelquefois à l'exercice de neutralisation.

8. Cf. par exemple l'action du DAL en faveur de squats dans un quartier en difficulté, enfonçant encore plus celui-ci dans la ségrégation sociale et la perception négative.

9. Quel paradoxe de demander à un maire d'organiser une représentation des habitants !

10. Quelques détails négligés (type d'éclairage, positionnement de cheminements piétons, mobilier urbain inadapté...) ont vite fait de transformer un excellent principe d'aménagement en échec concret.

11. D'autant que ceux qui exigent ne sont pas toujours en position de le faire.

12. Un aménagement urbain est autant un acte social que technique et, à l'inverse, le fonctionnement d'un équipement de services publics peut avoir un effet urbain de grande qualité (cf. interaction école/marché du logement).

13. Les analyses dans ce secteur pâtissent souvent d'effets de loupe, d'échos ou de microcosme.

S'il lui faudra éviter l'autoritarisme et l'isolement, ne lui seront pas d'un meilleur secours "l'intelligence collective", qui se résume souvent à un consensus mou sans portée, et le "partenariatisme" qui justifie les institutions mais confine à l'inopérant.

D'une certaine façon, il lui revient d'endosser le risque de décisions politiques incertaines afin de catalyser l'action publique, assumant l'éventuel échec, laissant le succès à ses commanditaires. Bien sûr, la qualité du travail permet de réduire le risque mais ne l'annihile jamais complètement, d'autant qu'il faut savoir agir sans toujours disposer de tous les éléments complets de décision. Il faut donc assumer le risque de se tromper<sup>14</sup>.

Dans cet exercice, la capacité d'anticipation, la prise d'initiative au bon moment et la temporisation à d'autres, la prise en compte d'intérêts connexes, l'usage, honnête, de ruses, voire l'indocilité seront nécessaires, sachant que bien souvent les partenaires se rallieront facilement à la solution dès que les premiers signes de succès apparaîtront. En la matière, la transparence, une excessive prudence et le consensus sont certainement les ennemis du bien : de bonnes décisions peuvent devoir être prises pour de mauvaises raisons, les choses apparaissant plus clairement plus tard. Comme en alpinisme, il faut savoir utiliser les failles, grimper en opposition, penser à sa stratégie de passage par le bas, par le haut, en affrontement, par conviction, par ses propres forces ou en s'appuyant sur des contraintes exogènes, trouver le bon compromis entre prise et maîtrise des risques<sup>15</sup>, de telle manière à dépasser les antagonismes qui résistent ou s'autoentretiennent commodément, débloquent les situations qui, en l'état, arrangent bien, même si on les déplore officiellement, pallier les faiblesses en traitant des tâches de tout niveau<sup>16</sup> sans pour autant s'y noyer, sortir des thèmes à la mode qui flattent (mixité sociale, participation des habitants, gestion urbaine, indicateurs ambitieux...) mais n'attaquent pas le cœur des problèmes (fonctionnement du marché du logement social<sup>17</sup>...), pour se concentrer sur l'opérationnel.

En somme, il s'agit de proposer un chemin de transition aux différents partenaires qui leur permette de passer d'un état, certes peu satisfaisant mais dont ils se sont accommodés d'une manière ou d'une autre car ils en connaissent et maîtrisent le fonctionnement, à un autre, certes plus normalisé mais aussi nouveau et moins maîtrisé.

Pour un bailleur, qui, jusqu'à maintenant, se contentait de cantonner les pertes (APLisation, loyers élevés...) d'un ensemble hors marché, l'objectif sera le retour à la commercialité, ce qui pourra passer par des démolitions conséquentes pour une restructuration radicale (rupture d'image).

Pour une collectivité locale, l'enjeu sera de passer d'un mode de dénonciation agressive des faiblesses des institutions intervenant sur le territoire à une coélaboration et une coresponsabilité la conduisant par ailleurs à se concentrer sur la qualité de sa propre gestion et du traitement des affaires de sa compétence.

Pour l'État, il conviendra d'inverser les logiques faisant de ces sites des réservoirs disponibles et des exutoires pour le logement des plus défavorisés (cf. par exemple les clauses d'accords collectifs État/bailleurs excluant certains sites des relogements au titre de la loi contre les exclusions).

Sur un plan plus général, il s'agira de passer d'un mode de fonctionnement d'exception, excusant par l'urgence et la nécessité bien des accommodements et des petits arrangements, à un fonctionnement plus normalisé.

Il s'agira dès lors non seulement d'impulser, mais aussi d'aider à prendre le risque de cette transition et à en parcourir le chemin critique, pendant une période fragile où le risque est maximal et les résultats pas encore visibles.

Sans oublier une préoccupation opérationnelle constante et pressante, qui passe aussi par le soin des détails, dont l'oubli peut quelquefois faire capoter le meilleur des projets.

C'est de ce positionnement que les directions de projet de ce type tirent leur force mais c'est aussi ce qui constitue leur faiblesse. En tout état de cause, elles se doivent d'assumer toutes leurs

responsabilités, en toute clarté, devant et sous le contrôle direct de l'instance politique de décision. ■

---

14. Ce que d'aucuns, rappelant l'absence de solutions totalement garanties (dites expertes), ont dénommé la responsabilité risquée. À défaut, les études et expertises prolifèrent, permettant de fuir ses responsabilités.

15. Comme, par exemple, pour les questions de violence envers les services publics : c'est souvent par plus d'ouverture que l'on peut sortir de la spirale, ce qui constitue une prise de risque notamment vis-à-vis des personnels, et non pas par plus de fermeture et de sécurisation qui renforce cet effet de spirale.

16. La présomption de compétence des maîtrises d'ouvrage, des administrations, des prestataires ne joue pas, à l'expérience, dans ce genre de procès.

17. Peut-on réclamer en même temps un contrôle plus important du maire sur les attributions et en appeler à la solidarité pour le traitement de certains cas difficiles ?

La condition de ressources s'applique à l'entrée dans le logement social et jamais ultérieurement, rigidifiant l'occupation des parcs les plus qualifiés et attractifs.