

**PUCA**

# **LA RECHERCHE URBAINE**

## **LE PLAN URBAIN (1971-1998)**

**Une dynamique pour se saisir  
des enjeux de la société**

**Patrice Aubertel**



# **La recherche urbaine**

## **Le Plan Urbain (1971-1998)**

Une dynamique pour se saisir  
des enjeux de la société

Patrice AUBERTEL

décembre 2014 - avril 2015





A la demande de plus jeunes, arrivé(e)s récemment au Puca, je vous propose une lecture personnelle de l'histoire de la recherche urbaine, du Plan Urbain, jusqu'à la création du Puca. Il existe bien sur Wikipedia une présentation du Puca [http://fr.wikipedia.org/wiki/Plan\\_Urbanisme\\_Construction\\_Architecture](http://fr.wikipedia.org/wiki/Plan_Urbanisme_Construction_Architecture) mais n'y figurent que les actions qui ont été initiées au Plan Construction et Habitat et poursuivi(e)s depuis.

Ce texte se veut donc une tentative pour combler une lacune. C'est surtout un témoignage qui, je le souhaite, pourra être objet de débats et sujet de controverse.

Patrice AUBERTEL, Puca

La présentation distinguera trois grandes périodes :

Pages

<b>I - Les prémices de la recherche urbaine</b>	6
A - Les grands précurseurs du XIX <sup>ème</sup> siècle	6
B - Les pionniers de la première moitié du XX <sup>ème</sup> siècle	11
<b>II - La Planification à la française, l'Etat maître d'orchestre de la modernisation : la Mission de la Recherche Urbaine (1971-1982)</b>	14
A - Les chercheurs contre l'Etat, tout contre	16
B - La recherche urbaine incitative se tourne vers la vie quotidienne et les modes de vie	26
<b>III - La recherche urbaine et l'expérimentation au cœur de la décentralisation et d'un jeu d'acteurs renouvelé : le Programme Urbanisme Technologie de l'Habitat et le Plan Urbain (1982-1998)</b>	32
A – Un nouveau cadre d'action	33
B – Le Plan Urbain (1984-1998) : les politiques de la ville et des villes	36
C – Les programmes de recherche conduits au Plan Urbain	44
<b>Conclusion</b>	69

# I – Les prémices de la recherche urbaine

Des penseurs et scientifiques qu'ils soient philosophes, architectes, économistes ou médecins ont ouvert des voies de connaissance et de savoirs qui seront suivies par la suite par des chercheurs appartenant au mouvement de la recherche urbaine. Parmi ces intellectuels, distinguons les grands précurseurs du XIX<sup>ème</sup> siècle et les pionniers de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle

## A – Les grands précurseurs de la recherche urbaine au XIX<sup>ème</sup> siècle

Ils continuent à être cités dans les problématiques, les méthodologies ou les références bibliographiques ; ils ont structuré un champ disciplinaire, préfiguré des méthodologies toujours utilisées, exploré de nouvelles disciplines, ce sont les grands précurseurs du XIX<sup>ème</sup> siècle.

- **Louis-René VILLERME** (1782-1863). Médecin qui, au cours de la Monarchie de Juillet, publiera les premières enquêtes épidémiologiques et sociologiques en milieu urbain. Son ouvrage « Le choléra dans les maisons garnies de Paris » publié en 1832, fruit d'une enquête de terrain méticuleuse et approfondie, fournira un tableau précis des conséquences de l'épidémie de choléra qui vient alors de frapper Paris. Cette enquête explore les

causes de l'épidémie et dénonce l'insalubrité des logements. Louis-René Villermé publiera, en 1840, une synthèse de ses enquêtes sur la condition ouvrière, intitulée « Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie ». Cet ouvrage sera à l'origine de deux lois : l'une restreignant le travail des enfants et l'autre interdisant la location des logements insalubres.

Ses enquêtes, les diagnostics qu'il a portés, font de lui un des précurseurs de la sociologie urbaine.

- **Pierre Guillaume Frédéric Le PLAY** (1806-1882). La ville, son essor au moment de la révolution industrielle, ont, pour lui aussi, été au centre de sa démarche intellectuelle.

Il est présenté comme le précurseur de « l'ingénieur social », le père de toutes les méthodes d'ingénierie sociale. Et notamment l'enquête « sociologique » qu'il mettra au service de l'expérimentation. Le Play fut un précurseur de la collecte de données et de la constitution de monographies. Comme Villermé, il prôna et mis en pratique les enquêtes de terrain. Parmi ses très nombreux travaux menés sous le Second empire citons « Paysans en communauté du Lavedan (Hautes-Pyrénées) en 1857 et, la même année, « Ferblantiers, couvreurs et vitriers d'Aix-les-Bains ».

- **Claude BERNARD** (1813-1882). Médecin, il mettra en pratique et théoriserà le recours à la méthode expérimentale. Il publie en 1865 son « Introduction à la

médecine expérimentale » dans laquelle il prône le recours au pragmatisme, l'observation méticuleuse des faits et un suivi rigoureux du déroulement de ceux-ci sans recourir à des clés de lecture forgées a priori.

Ce premier groupe de précurseurs ont donc mis en exergue trois dimensions fortes qui seront ensuite promues, avec plus ou moins de succès, par la recherche urbaine : **l'enquête de terrain, la monographie approfondie, la méthode expérimentale.**

C'est aussi au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle qu'apparaissent les grands économistes précurseurs de la recherche urbaine.

- **Karl MARX** (1818-1883). C'est bien évidemment « Le Capital », publié en 1868, qui servira de cadre conceptuel à tout un courant de la recherche urbaine. Ce courant relira Marx en l'adaptant aux contextes renouvelés des XX<sup>ème</sup> et XXI<sup>ème</sup> siècles. La primauté assignée à l'économie et à l'étude des avatars du capitalisme sera toujours au cœur de leurs travaux de recherche. En 1845, Marx avait aussi publié « La situation de la classe laborieuse en Angleterre », ouvrage qui pourrait être désigné comme « pré-sociologique ». Remarquons que la sociologie se distinguera tardivement de la philosophie et que longtemps ceux qui seront désignés ultérieurement comme sociologues avaient fait, avant tout, des études de philosophie.

- **Johann Heinrich VON THUNEN** (1783-1850). Il suscitera l'essor de la micro-économie spatiale avec son ouvrage de référence publié en 1826 « L'Etat isolé en relation avec l'agriculture et l'économie nationale ». Il présente pour la première fois une explicitation économique de la relation « centre-périphérie » entre une ville centre et son hinterland rural. Il intégrera alors l'évolution de la rente foncière en fonction de la distance au centre, évolution qu'il explique par la prise en compte des coûts de transport et des caractéristiques physiques du lieu.

Et puis citons aussi deux autres précurseurs, chacun dans un registre très différent l'un de l'autre :

- **Ildefons CERDA** (1815-1876). En 1859, cet architecte réalise son grand œuvre : Le plan d'extension de Barcelone, l'Eixample. Ce plan d'extension est fondé sur un système articulant voies de circulation et îlots bâtis. Il est contemporain du plan d'Hausmann pour Paris qui, lui-aussi, ouvre la ville à la circulation. Cependant le plan dessiné par Cerda peut s'étendre quasi indéfiniment, rendant inopérante la distinction ville et banlieues. Au contraire, pour sa part le Paris Hausmannien restera prisonnier des limites communales strictes de la ville de Paris.

Indépendamment de son plan qui renouvelle la façon de concevoir la ville, Cerda sera aussi celui qui créera le terme « urbanisme ». En France, au Royaume-Uni, en

Allemagne, le terme n'apparaîtra que dans les années 1910.

- **Friedrich NIETZSCHE** (1844-1900). Il peut être étonnant de faire figurer Nietzsche parmi les grands précurseurs de la recherche urbaine et pourtant il sera à l'origine d'un courant de recherche urbaine important qui se nourrira également des travaux de Michel Foucault avec la médiation de Félix Guattari et Gilles Deleuze. Courant de recherche essentiellement représenté par le CERFI dont nous reparlerons. Philosophe et philologue, Nietzsche, à travers ses travaux, a entrepris de déconstruire le discours et les argumentaires mobilisés par ceux qui parlent : qui dit le bien et le mal, qui parle pour qui et pourquoi ?

Deux médecins figurent donc parmi les grands précurseurs de la recherche urbaine. Cela s'explique par les liens privilégiés qui unissent, depuis l'origine, les approches sanitaires et urbanistiques des villes.

En effet, tout au long de cette période et encore par la suite, jusqu'au mouvement moderne en architecture, la ville va être traitée comme un grand corps malade qu'il faut soigner. Choléra, typhus, tuberculose frappent ses habitants. Les épidémies de typhoïde, pour leurs parts, vont se poursuivre au cours de la Belle époque et même durant les Années folles. Participent aux combats menés contre ces épidémies, les ingénieurs-hygiénistes. Parmi ceux-ci, une mention particulière peut être faite pour

**Eugène BELGRAND** (1810-1878). Il coordonnera les travaux de réalisation des égouts parisiens au moment de la transformation de la ville par le baron Haussmann. Il est l'une des figures caractéristiques de ces ingénieurs hygiénistes qui seront à l'initiative des grands réseaux techniques. Ingénieurs que nous retrouverons au cours de la période contemporaine parmi les destinataires du rapport sur le « Génie urbain » rédigé par Claude Martinand en 1986.

Ces grands travaux des ingénieurs hygiénistes du XIX<sup>ème</sup> siècle structurent encore aujourd'hui les modes de faire la ville. C'est avant 1914 que sont inventées la plupart des techniques dont nos villes se servent encore aujourd'hui pour épurer les eaux distribuées aux citadins, les effluents de leurs égouts, et pour ne pas déverser leurs ordures dans les décharges... » (in Stéphane Frioux, « Les réseaux de la modernité », thèse d'histoire, 2009).

## **B – Les pionniers de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle**

La révolution industrielle et ses effets sur les citadins avaient dominé le XIX<sup>ème</sup> siècle. La première moitié du XX<sup>ème</sup> va voir **l'affirmation de la ville comme fait social**. Des pionniers vont en rendre compte.

- **Max WEBER** (1864-1920). A la fois juriste, philosophe, économiste et historien, Max Weber a porté son attention sur de nombreux domaines. Il a ouvert de nouvelles pistes en n'étant pas prisonnier des contraintes disciplinaires scientifiques. Dans le domaine de la recherche urbaine, deux de ses ouvrages ont joué un rôle déterminant. C'est d'abord son livre « Le savant et le politique » paru en 1919. Pour la recherche urbaine, à l'interface du monde de la recherche et de celui des décideurs politiques, les réflexions de Max Weber seront souvent d'un grand secours pour caractériser cette place particulière tenue par les gestionnaires de la recherche : comment se maintenir sur la ligne de crête entre les « sachants » et les décideurs ? Son deuxième ouvrage « La Ville » (1913) a offert et offre des grilles de lecture sur les dynamiques à l'œuvre dans le monde urbain, notamment pour disposer d'un tableau d'ensemble des inflexions qui ont traversé le gouvernement des villes.

- **Walter CHRISTALLER** (1893-1969). Géographe, il conçut, puis mis en pratique dans des exercices de planification, la théorie des lieux centraux en Allemagne au cours des années 30 et 40. Cette géographie christallérienne fait correspondre hiérarchie des villes et taille des équipements urbains : à grande ville grands équipements, à petite ville équipements de moindre importance.

- **August LOSCH** (1906-1945). Economiste, il fonda la science régionale et apporta des contributions significatives à l'économie urbaine dans les années trente en Allemagne.

- **Maurice HALBWACHS** (1877-1945). Sociologue, il publiera un article déterminant en 1908 « La politique foncière des municipalités ». Il y présente les pratiques concrètes de communes. Pratiques qui ont des répercussions importantes sur les prix fonciers et sur la détermination de la rente foncière.

## **II – La planification « à la française », l’Etat maître d’orchestre de la modernisation : la Mission de la Recherche Urbaine (1971-1984)**

C’est dans le cadre de la planification française menée à partir de 1945 que se mettra en place, effectivement, au sein du ministère de l’Equipement, la recherche urbaine.

*Cette planification est indicative et incitative.*

Elle définit des priorités sans imposer de contraintes. Il n’en demeure pas moins qu’elle est une « ardente obligation » selon la formule du Général de Gaulle. Elle structure et oriente l’action des pouvoirs publics et, plus particulièrement, celle de l’Etat. Celui-ci joue alors le rôle central dans le redressement économique et la modernisation de la France. Les premiers Plans seront tournés vers le développement économique.

Puis, à partir du V<sup>ème</sup> Plan (1966-1970), une certaine inflexion est perceptible. Mission est alors donnée à la planification de continuer à susciter un essor industriel rapide mais également de promouvoir le progrès social par un développement des équipements collectifs.

*Dessein et dessin de ville : le rôle central de l’Etat.*

Ce rôle central de l’Etat se trouve confirmé, dans le champ de la production de la ville, par le rôle déterminant joué par le corps des Ponts et Chaussées.

1966, c'est l'année de la création du ministère de l'Équipement, regroupant transports, travaux publics et construction afin de mener une politique cohérente appréhendant toutes les facettes de la production urbaine. C'est aussi l'année au cours de laquelle sont promulgués les premiers schémas directeurs élaborés à l'échelle des agglomérations. Outils privilégiés de planification urbaine, ils seront le cadre dans lequel s'inscriront les neuf villes nouvelles.

Les documents d'orientation du VI<sup>ème</sup> Plan (1971-1975) intègrent les travaux de la Commission des villes. Dans le rapport qui en rend compte, rapport coordonné par Pierre Mayet et Jean Frébault, pour la première fois, dans des exercices de planification, le sujet est la ville. La ville y est présentée comme un système de systèmes articulant des sous-systèmes, en particulier transports, services en réseau et habitat. Il ne s'agit plus de production de la ville mais d'appréhender ensemble investissements initiaux et fonctionnement ultérieur. Dans le même temps, un accent particulier est mis sur le citoyen/ habitant/usager.

La Mission de la Recherche Urbaine est contemporaine de ce mouvement de grande ampleur qui promeut l'action de l'État à travers ses documents de planification urbaine notamment, comme nous l'avons vu, avec les premiers schémas directeurs qui concrétisent cet effort de synthèse mené par l'État.

Deux périodes peuvent être distinguées pour décrire l'activité de la Mission de la Recherche Urbaine.

Tout d'abord, celle qui voit les chercheurs se positionner d'une manière paradoxale vis-à-vis de l'Etat : « Les chercheurs contre l'Etat, tout contre ». Puis, dans un deuxième temps, le tournant de la recherche urbaine incitative vers l'étude de la vie quotidienne et des modes de vie.

## **A – Les chercheurs contre l'Etat, tout contre**

Créée en 1971, en associant les initiatives de la Délégation Générale de la Recherche Scientifique et Technique (DGRST) et du ministère de l'Equipement, la Mission de la Recherche Urbaine se positionne sur le champ de la planification, et plus particulièrement de la planification urbaine. Equipe légère, la Mission de la Recherche Urbaine sera pilotée par Michel Conan avec Isabelle Billard, Josée Landrieu et M. Danan. Le secrétariat général de la structure sera assuré par M. Nguyen et Dominique Pack. La revue *Les Annales de la Recherche Urbaine* a pour rédacteur en chef Jean-Claude Daumas assisté de Martine Vernier. Par la suite c'est André Bruston qui sera le responsable de la Mission, puis Jean-Pierre Gaudin. Anne Querrien rejoindra alors l'équipe. Et prendra en charge *Les Annales de la Recherche Urbaine*.

Reprendre en l'explicitant le titre d'un ouvrage de Michel Amiot – « Contre l'Etat, les sociologues »<sup>1</sup> permet de mettre l'accent sur les deux faces de la posture critique de la recherche urbaine dans la première moitié des années 70. Les approches, marxistes, structuralistes ou inspirées de la pensée de Nietzsche, proposent une critique radicale des fondements sur lesquels reposent les politiques urbaines. Dans le même temps, elles se présentent comme une source d'idées au profit, notamment, des hauts fonctionnaires en charge de l'organisation et de l'aménagement du territoire. Cette organisation et cet aménagement de l'espace qui structurent l'activité de ces ingénieurs à travers les exercices de planification.

Le colloque de Dieppe qui s'est tenu en 1974 illustre bien cette double dimension du positionnement des chercheurs. Intitulé « Politiques urbaines et planification », ce colloque a associé, au sein de binômes - communication de chercheurs et réponse formulée par de hauts fonctionnaires en charge de la planification urbaine. C'est donc un dialogue qui s'instaure, une proposition de retour réflexif sur les pratiques professionnelles. C'est aussi l'occasion d'esquisser le champ des possibles et des prévisibles.

---

<sup>1</sup> Michel Amiot « Contre l'Etat, les sociologues, Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France 1900-1980 », Editions de l'EHESS Paris 1986

Parmi les recherches menées dans le cadre de la Mission de la Recherche Urbaine ou ailleurs au même moment, voici celles qui me semblent les plus significatives.

Il convient, en préalable, de citer une recherche et un article qui, bien qu'un peu antérieurs à la création effective de la Mission de la Recherche Urbaine, ont joué un rôle déterminant dans la structuration des réflexions menées dans le cadre de la recherche urbaine. Il s'agit de la recherche d'Henri Coing « Rénovation urbaine et changement social, l'îlot 4 (Paris 13<sup>ème</sup>) » et de l'article de Madeleine Lemaire et Jean-Claude Chamboredon « Proximité spatiale et distance sociale, les Grands ensembles et leur peuplement ». Soulignons également l'apport essentiel des travaux menés par Colette Pétonnet (1929-2012), travaux engagés au début des années 70 et qui ont donné lieu à plusieurs ouvrages dont « On est tous dans le brouillard », publié en 1979.

- **Henri COING**, « Rénovation urbaine et changement social, l'îlot 4 (Paris 13<sup>ème</sup>) », Les Editions ouvrières 1966. Dans son ouvrage, Henri Coing présente les résultats d'une enquête menée auprès des habitants d'un quartier du XIII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Ce quartier a été l'objet, dans les années cinquante-soixante, d'une opération radicale de rénovation urbaine. Cette opération a profondément modifié et, pour certains, bouleversé l'organisation sociale et spatiale du quartier. A une population majoritairement ouvrière habitant de petits logements sans confort associés à des ateliers

artisans où beaucoup travaillaient, s'est substituée une population composée de catégories sociales plus diversifiées logée désormais dans de grands immeubles confortables dédiés exclusivement à l'habitation.

Les résultats de l'enquête d'Henri Coing montrent que les réactions aux effets de la rénovation sont très différentes selon les ménages. Ainsi la rénovation est d'autant mieux acceptée que le niveau de revenu est plus haut et l'âge moins élevé ; un seuil apparaît vers 50 ans. Par ailleurs, les modalités de relogement sont particulièrement cruciales pour les artisans et commerçants.

Dans le même temps, le relogement provoque une recomposition totale du budget des ménages. Il n'est pas exceptionnel que le montant du loyer soit décuplé.

Henri Coing souligne également que le logement est un refuge pour ceux qui ont les conditions de vie les plus fragiles, menacés soit par le chômage ou par des perspectives de promotion limitées. Ces personnes sont réticentes à accepter le changement qui, de toute façon, apparaît comme une violence qui leur est faite.

La rénovation urbaine a longtemps eu mauvaise presse en raison de la violence qu'elle impose aux populations concernées. Elle n'était plus envisagée qu'à doses homéopathiques. L'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru) l'a remise en selle. Qu'en penser ? A l'occasion du suivi d'un programme récent du Puca dédié à la rénovation urbaine, Henri Coing était intervenu en disant que la rénovation urbaine des années cinquante, malgré sa violence, offrait une

contrepartie importante aux habitants concernés : le confort. Cuisine aménagée avec les arts ménagers, salle de bain, toilettes intérieures, balcon, grandes baies vitrées, autant de bienfaits de la modernisation, du progrès, de la société de consommation. Et Henri Coing de s'interroger : dans les programmes Anru, qu'offrons-nous comme contreparties aux habitants ?

- **Madeleine LEMAIRE et Jean-Claude CHAMBOREDON**, « Proximité spatiale et distance sociale, les Grands ensembles et leur peuplement ». Revue Française de sociologie, 1970.

Les Grands ensembles, leur construction dans les années soixante et les fonctions qui leur sont assignées s'inscrivent dans un mouvement plus large, celui de la modernisation de la France. Modernisation de l'économie, bien sûr, mais aussi « modernisation » sociale. Il s'agit désormais de créer une vaste classe moyenne à l'image de celle qui existe aux Etats-Unis. Cette classe moyenne homogène dans laquelle n'existe que des différences de niveau est tournée vers le progrès. Ce progrès est porté par la société de consommation.

Face à ce projet d'homogénéisation de la société, Madeleine Lemaire et Jean-Claude Chamboredon soulignent que des clivages forts existent de fait. La proximité spatiale sur le même palier d'immeuble n'est pas synonyme de proximité sociale. Des distances sociales fortes existent. Distances sociales établies entre ceux pour lesquels l'habitat en Grands ensembles n'est

qu'une étape, dans un parcours résidentiel ascendant et, d'autres pour lesquels le Grand ensemble marque l'apogée de leur dynamique résidentielle caractérisée jusqu'alors par des hébergements en habitats souvent insalubres. Les premiers sont de jeunes couples de cadres, pour lesquels il convient de « se faire des relations », les seconds, plus âgés inscrivent leurs relations dans des communautés de travail, à l'usine le plus souvent. Deux mondes donc qui se côtoient sans entretenir de relations, une classe moyenne qui n'en est pas une, deux classes sociales en fait.

Cet article continue à être abondamment cité. Il nous incite à ne pas prendre pour argent comptant les bienfaits souvent invoqués de la proximité spatiale. Il nous recommande également de prendre en compte les trajectoires de vie.

- **Colette PETONNET**, « Nous sommes tous dans le brouillard », 1979.

Au début des années 70, les ethnologues français découvrent que l'« ailleurs » qu'ils observent et analysent habituellement peut être très proche. Cette démarche renouvelée est notamment entreprise par Colette Pétonnet. Elle va faire porter son attention sur les habitants de bidonvilles et de cités de transit du Val-de-Marne. Pour ce faire, elle adopte la méthode de « l'observation flottante », elle reste alors disponible, sans a priori, s'imprégnant de la vie de ceux qui l'entourent. Ceux-ci sont des immigrés récents, Espagnols, Portugais, Algériens ainsi que des Français. En

1971, la loi sur la résorption de l'habitat insalubre est promulguée et les bidonvilles commencent à être rasés, bousculant leurs habitants et leurs habitudes, mettant fin à la lente acculturation, à leur rythme, à la société française. En leur imposant un relogement. Colette Pétonnet décrit avec chaleur, empathie et finesse la vie souvent méconnue de ceux qu'elle appelle « les gens », ces sous-prolétaires dont elle constate qu'ils sont désignés comme boucs émissaires. Ces boucs émissaires dont toute société aurait besoin.

Elle montre avec acuité combien nous sommes tous dans le brouillard : les gens dont on détruit le projet de vie et les représentants de la société dominante qui leur imposent des normes de vie, bien évidemment, « pour leur bien ».

Lire et relire cet ouvrage et le diffuser largement serait bénéfique pour tous ceux « accablés de certitudes ».

**- François FOURQUET, Françoise LEVY, Lion MURARD, Anne QUERRIEN, Marie-Thérèse VERNET-STRAGIOTTI,**  
« Les équipements du pouvoir, généalogie du capital »,  
1973 - CERFI

Cet ensemble de recherches s'inscrit dans la filiation des travaux de Friedrich Nietzsche et de Michel Foucault. Il met l'accent sur le rôle déterminant joué par l'appareil d'Etat et, notamment, ses corps techniques, pour définir les besoins dont la réponse se concrétise dans la ville par la réalisation d'équipements collectifs. Rédigé au moment où prend corps une critique radicale de la société de consommation, cet ensemble de recherches

décrypte les mécanismes à l'œuvre dans la construction des besoins en équipements collectifs. Qu'est-ce qui fonde les « vrais » besoins ? Qui en élabore le contenu et comment sont-ils transformés en équipements, au cœur de la dynamique de planification ? La recherche d'Anne Querrien consacrée à l'école<sup>2</sup> illustre parfaitement la démarche suivie et ce qu'elle met en évidence. Dans « Généalogie des équipements collectifs : l'école primaire », elle identifie les attentes nombreuses de ceux qui mettent en œuvre l'enseignement primaire. Elle revient sur la période charnière des années 1848- 1850 qui a vu la coexistence de deux méthodes d'enseignement radicalement différentes : la méthode mutuelle et la méthode simultanée. Dans la méthode mutuelle les élèves sont répartis dans la classe en fonction de leurs connaissances des matières enseignées. Chaque élève est à la fois l'enseignant de son voisin de droite et l'élève de son voisin de gauche. Le maître exerce une supervision discrète, à la disposition des uns et des autres pour répondre aux questions. En revanche dans la méthode simultanée, le maître règne avec autorité, sur une estrade, la règle à la main. Le silence doit être parfait et les yeux et toute l'attention sont tournés vers l'enseignant qui délivre une leçon unique à l'ensemble de sa classe. Anne Querrien rappelle combien les responsables de l'enseignement du Second empire ont été séduits par cette méthode qu'ils ont contribué à

---

<sup>2</sup> Anne Querrien « Travaux élémentaires sur l'école primaire » in *Recherches* Paris 1976

généraliser. Conjuguer apprentissage des matières scolaires et discipline : quel idéal ! Et cela d'autant plus que la plupart des révolutionnaires de 1848 avaient été élèves dans des écoles qui recourraient à la méthode mutuelle.

- **Manuel CASTELL et Francis GODARD**, « Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'Etat et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque », 1975.

S'inscrivant dans le courant marxiste, les auteurs décrivent avec finesse et rigueur les mécanismes économiques et sociaux qui justifient l'emploi du terme « Capitalisme monopolistique d'Etat ». Ce terme caractérise une période de la modernisation économique de la France, la période gaulliste de la V<sup>ème</sup> république. Aciérie sur l'eau, raffinerie, industries chimiques, chantiers navals, tous les ingrédients d'une politique industrielle impulsée par l'Etat avec le relais des entreprises publiques sont réunis. La recherche analyse avec précision le système qui a été promu et mis en place. Les grands corps techniques, Mines et Ponts, sont au service d'une ambition nationale qui laisse peu de place aux collectivités locales sur les territoires desquelles sont implantées ces industries. La planification industrielle et urbaine de l'Etat met en musique les options retenues par celui-ci.

- **Christian TOPALOV**, « Les promoteurs immobiliers », 1974.

L'auteur, dans sa recherche, explicite et démonte le mécanisme du « compte à rebours » auquel ont recours les promoteurs immobiliers pour cadrer les négociations qu'ils mènent avec les propriétaires fonciers dans le cadre d'une opération urbaine. Le « compte à rebours » permet de comprendre que le prix payé par le promoteur pour acquérir du foncier est la résultante d'un calcul économique. Après avoir calculé le montant auquel il pourrait vendre ce qu'il construit, le promoteur en déduit toutes les charges qu'il doit supporter : coûts de construction, frais financiers, taxes diverses, marge opérationnelle... La proposition maximale qu'il pourra faire aux propriétaires fonciers est le résultat de ce compte à rebours. Cette recherche a permis de mieux comprendre des mécanismes financiers à l'œuvre. Par ailleurs, l'opacité du marché foncier, la rétention de données par ceux qui les constituaient seront des éléments qui ont renforcé le rôle des promoteurs, véritables experts fonciers.

- **Alain LIPIETZ**, « Le tribut foncier urbain », Maspero Paris, 1974

Jusqu'alors les analyses économiques marxistes avaient essentiellement porté sur la rente foncière agricole. Cette recherche propose une lecture des mécanismes à l'œuvre dans le champ urbain. Y sont intégrées d'autres dimensions que celles jusqu'alors mobilisées par les chercheurs. L'auteur indique notamment : « le tribut foncier urbain » est la conjonction d'un rapport social qui se greffe sur un procès de production. « Le tribut est

prélevé par la propriété foncière dans le processus de production capitaliste et dans le capital en circulation. Le tribut foncier est la fraction de sur-profit que, pour des raisons diverses, le capital promotionnel réalise dans la production capitaliste du logement et que le propriétaire foncier est en mesure de s'approprier. « Est en mesure » car l'habileté du promoteur consiste à laisser le propriétaire initial dans l'ignorance des potentialités de son terrain ».

## **B - La recherche urbaine se tourne vers l'étude de la vie quotidienne et des modes de vie (1977-1983)**

A partir de 1977, la Mission de la Recherche Urbaine et, plus largement, la recherche urbaine dans son ensemble, se retire lentement du champ de la planification urbaine et se tourne vers l'étude de la vie quotidienne et des modes de vie.

Un faisceau de facteurs convergents peuvent expliquer cette inflexion. C'est tout d'abord la fin de l'Etat gaulliste et de son implication dans la structuration du développement économique. En effet, le premier choc pétrolier de 1973 s'est renouvelé une seconde fois en 1977 et le modèle de croissance qui a fondé les Trente Glorieuses est remis en cause. Dans le même temps l'exercice de planification perd de son caractère « d'ardente obligation » et sa transcription spatiale dans

les documents de planification est moins prioritaire. Par ailleurs, le rôle hégémonique de l'Etat dans la production des villes et des territoires est peu à peu remis en cause. Les Rapports Guichard, Aubert, les analyses et propositions, tous promeuvent une décentralisation à réaliser par paliers. Dans le champ de la recherche urbaine, de son côté, l'intégration des chercheurs dits « hors statut » contribue à restreindre les milieux des chercheurs travaillant sur la ville. Ces chercheurs « hors statut » appartenaient à de petites structures d'études situées en marge de la recherche académique. Ils développaient des approches marxistes, structuralistes et « hétérodoxes » de la ville. Ils vont être intégrés au CNRS et dans les universités. Se faisant, ils vont peu à peu abandonner le champ de la recherche urbaine. En effet, ce champ n'a jamais été jugé prioritaire par la recherche académique. Ce diagnostic peut être plus particulièrement dressé en ce qui concerne l'économie urbaine.

Le colloque de Montpellier « Aspects de la vie quotidienne en milieu urbain » reflète, en 1978, ce tournant.

L'analyse de l'Etat, incarné par le ministère de l'Equipement, n'est plus au centre des préoccupations des chercheurs. Ceux-ci s'intéressent au contraire à la famille, à la vie collective et aux nouvelles formes de sociabilité ainsi qu'à la symbolique de l'espace.

Ils mobilisent des cadres théoriques renouvelés. Deux chercheurs que nous retrouverons par la suite publient

alors leurs premières études. Ce sera pour Isaac Joseph « Discipline à domicile, l'édification de la famille », 1977. Et pour Jacques Donzelot, « La police des familles » qui paraît en 1977, aux Editions de Minuit.

En arrière plan des travaux initiées par la Mission de la Recherche Urbaine et en s'inscrivant en amont de la recherche urbaine proprement dite, les contributions de deux universitaires ont joué et joueront un rôle déterminant en tant qu'aiguillons de la réflexion collective. Il s'agit des travaux d'Henri Lefebvre et de Françoise Choay. Leurs écrits ont nourri l'enseignement dispensé à plusieurs générations d'urbanistes. Ils sont encore souvent cités.

- **Henri LEFEBVRE** (1901-1991). Philosophe, géographe et sociologue, il inscrivit ses réflexions dans le cadre du courant marxiste. C'est ainsi qu'il a proposé une approche critique de la vie quotidienne, vie quotidienne dominée, selon lui, par la reproduction de caractères imposés à la vie collective par les classes dominantes. Pour lui, la vie quotidienne doit sortir de ses carcans et, chaque personne doit pouvoir inventer et développer sa propre expression autonome. C'est en ayant présent à l'esprit cette exigence qu'il remettra en cause le fonctionnalisme en urbanisme. Il notera combien l'imaginaire est absent des conceptions et des réalisations de celles et ceux qui font la ville. Il soulignera également l'absence de reconnaissance de la créativité de chacun. Il fera de cette reconnaissance de

la créativité individuelle le pivot de son manifeste intitulé « Le droit à la ville » (1968 et 1972).

- **Françoise CHOAY** (née en 1925). Historienne des théories et formes urbaines, elle publie, en 1965, « L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie » (Paris, Seuil). Cet ouvrage reprend l'argumentaire de sa thèse. A partir de textes de références rédigés par des théoriciens ou praticiens de l'urbanisme, elle compare les théories urbaines qui ont été élaborées du XIX<sup>ème</sup> siècle à la Seconde Guerre mondiale pour donner lieu à une nouvelle discipline, l'urbanisme. L'urbanisme qui se confronte aux exigences du capitalisme - promotion de la mobilité, flux financiers - autant d'exigences qui rendent obsolète l'organisation de la ville classique.

Elle identifie deux grands courants de pensée qui vont être appropriés par les « spécialistes » qui soumettront l'un ou l'autre à un processus de dépolitisation pour en faire des objets techniques.

Le premier courant est l'urbanisme progressiste (Charles Fourier, Robert Owen puis Le Corbusier). Ce courant prône une approche universaliste et ambitieuse d'améliorer l'homme. La science est au service du bien-être. L'analyse fonctionnelle structure les réponses architecturales et urbaines qui sont apportées.

Le second courant est l'urbanisme culturaliste (William Morris, Camillo Sitte, Ebenezer Howard). Pour ce courant de pensée, la ville est une totalité culturelle au service du groupement humain. Avec cette approche, la

ville doit permettre de répondre aux besoins de spiritualité du groupe humain. La ville est clairement distinguée de la campagne, elle possède une identité clairement identifiée. Ce courant est fermé à la notion de progrès, notion qui, par contre, nourrit l'urbanisme progressiste.

Pour Françoise Choay, l'assise scientifique de l'urbanisme est une illusion persistante. L'urbanisme serait, en fait, de son point de vue, un champ philosophique où s'affrontent des valeurs. Elle souligne que la ville est un objet socialisé qui dialogue avec une société et non avec des « spécialistes ». Elle n'est pas réductible à des fonctions vitales.

En 1994, elle publie son article « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », dans lequel elle critique les dynamiques d'aménagement urbain en cours. Ces dynamiques, écrit-elle, sont impulsées par les réseaux techniques et leurs concepteurs. Selon elle, ce processus entraîne une perte de la prise en compte de l'échelle humaine, échelle au cœur du concept de ville. Cet article est le contrepoint du séminaire organisé dans les années 80 par la RATP, intitulé, pour sa part « Crise de l'urbain et futur de la ville » qui mettait en évidence le rôle positif des réseaux techniques surtout lorsque ceux-ci valorisaient la dimension urbaine prise au sens d'urbanité.

- Egalement, mais en dehors des courants de la recherche urbaine ou des chercheurs ayant eu des

contacts avec elle, un économiste se révélera avoir une influence très importante dans les analyses proposées par les chercheurs non seulement en économie mais aussi en sociologie et en sciences politiques. Il s'agit d'**Albert HIRSCHMANN** (1915-2012). Son ouvrage « Exit, Voice and Loyalty : Response in Firms, Organisations and States » publié en 1970 et traduit en français en 1972, présente les choix à la disposition des individus lorsqu'ils sont mécontents. Les choix sont au nombre de trois : « L'Exit » c'est-à-dire la réaction silencieuse, changer individuellement de produit ou se retirer sans bruit d'une démarche ou politique publique ; la « Loyalty », renoncer à l'action collective, rester fidèle à une marque ou à une orientation publique, et cela malgré tout ; « Voice », protester, prendre la parole pour manifester son désaccord. De nombreux chercheurs de la recherche urbaine auront recours à cette grille de lecture pour penser les conditions d'émergence ou de non émergence d'actions collectives.

La fin des années 70 sont difficiles pour la recherche urbaine. Cependant ses chercheurs investissent le champ des formations, initiale et permanente, ce qui permet de contribuer à diffuser les travaux engagés. Diffusion par « capillarité » sera un terme alors souvent retenu pour caractériser cette manière de valoriser les acquis des recherches. Capillarité à travers les réseaux universitaires notamment.

### **III – La recherche urbaine et l'expérimentation au cœur de la décentralisation et d'un jeu d'acteurs renouvelé : Le Programme « urbanisme et Technologies de l'Habitat » et le Plan Urbain (1982-1998)**

La création du Plan Urbain s'inscrit dans un mouvement de grande ampleur qui aura pour objectif de refonder la recherche, notamment incitative. Recherche incitative car elle souhaite rapprocher les questionnements des acteurs de la société et les réponses apportées par les chercheurs. Inciter les chercheurs et les praticiens de la ville à dialoguer pour que la rencontre des savoirs et savoir-faire soit l'occasion d'une « fertilisation croisée ». Tel est le but assigné au dispositif de recherche qui se met en place.

**A - Un nouveau cadre d'action :**  
**Le Programme « Urbanisme, Technologies de l'Habitat » (UTH) coordonnant Plan Construction et Architecture, Plan Urbain et Plan Lieux de Travail et Constructions Publiques.**

Prenant acte de la décentralisation et du nouveau positionnement de l'Etat, les ministres de la Recherche et de l'Équipement, Jean-Pierre Chevènement et Roger Quillot mettent en place la démarche de préfiguration du Programme Urbanisme et Technologie de l'Habitat (UTH) en 1983.

Ce programme sera officiellement lancé le 30 mars 1984 par Laurent Fabius, ministre de la Recherche et Paul Quilès, ministre de l'Équipement.

Il s'agit de refonder la recherche dans les champs de la ville, de la construction et du logement au ministère de l'Équipement en insistant sur deux types d'actions : la recherche et l'innovation.

Le programme UTH est né du constat de la faiblesse de l'effort de recherche-développement, seulement 4 % de la dépense nationale, dans les domaines de l'habitat et du cadre de vie qui représentent une part significative du PIB, puisqu'elle est estimée à 12,5% à l'époque.

Trois grandes orientations sont données à ce programme :

- Prendre en compte la **dimension internationale** afin d'apporter aux pays en développement une aide adaptée aux problèmes technologiques qu'ils rencontrent ;
- Mettre au point, dans l'industrie de la construction, des méthodes permettant d'**améliorer la productivité** dans ce secteur. C'est ainsi que l'amélioration des conditions de travail et l'effort de formation dans les métiers du bâtiment devront contribuer à l'amélioration de la productivité. Cet objectif sera également poursuivi par l'innovation en matière de matériaux. Il s'agira aussi de promouvoir l'usage renouvelé du système normatif pour en faire un outil au service des politiques d'exportation ;
- Prendre acte de la décentralisation et **accompagner les collectivités locales** dans l'exercice de leurs nouvelles compétences en proposant, à travers des recherches et des recherches-expérimentation des transferts de savoirs et de savoir-faire.

Le programme Urbanisme et Technologie de l'Habitat se décline en trois plans : le Plan Construction et Habitat, le Plan urbain, le Plan Lieux de Travail et Constructions Publiques. Ce dernier éprouvera des difficultés à trouver ses marques et sera vite abandonné.

C'est la direction de la recherche et de l'innovation (DRI) qui pilote au sein du ministère de l'Équipement la

négociation et l'attribution des crédits provenant du ministère de la Recherche et destinés aux structures de recherche (Inrets, CSTB, LCPC) et aux vecteurs de la recherche incitative (les Plans). Jean-Eudes Roullier dirigera la DRI (Délégation à la Recherche et à l'Innovation). Il a été précédemment l'initiateur et concepteur des Villes nouvelles auprès de Paul Delouvrier. Il avait alors créé le Groupe central des villes nouvelles qui a assuré la coordination entre les neuf villes nouvelles et a favorisé la circulation des savoirs. C'est pourquoi, à la DRI, il sera très attentif à la production des savoirs, à leur circulation et à leur valorisation.

Les deux plans, Plan Construction et Architecture et Plan Urbain disposent également d'une autre source de financement en provenance des directions ministérielles qui interviennent dans leurs champs de travail respectifs : la direction de la Construction pour le Plan Construction et Architecture et la direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme pour le Plan urbain.

En ce qui concerne le financement du Plan Urbain, une règle implicite sous-entend qu'à un franc de financement en provenance du ministère de la Recherche correspond un franc attribué par la direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme. Ce financement de la direction de l'Urbanisme est prioritairement affecté aux recherches-expérimentations retenues dans le cadre de la commission d'expérimentation. Cette

commission est donc présidée par le directeur ou le directeur-adjoint de l'Aménagement et de l'Urbanisme, ce qui lui permet de mettre en perspective les initiatives portées par le Plan Urbain avec celles initiées par ailleurs au sein de sa direction.

## **B - Le Plan Urbain (1984-1998) : Les politiques de la ville et des villes**

Le Plan Urbain est créé par « décision » du ministre de l'Urbanisme et du Logement en date du 2 avril 1984.

Accompagner la décentralisation, refonder la recherche urbaine en associant recherche et expérimentation, autant de lignes de forces qui se sont concrétisées de plusieurs manières en mettant en exergue les différentes facettes des politiques des villes et de la ville.

*1 - Les Politiques de la ville mises en œuvre à travers la composition du Comité d'orientation et des liens avec les prémices de la politique de la ville.*

La volonté d'inscrire l'action du Plan Urbain dans les politiques de la ville se concrétise, en 1986, par le choix du Président de son comité d'orientation du Plan Urbain. A l'origine, en 1984, dans la « décision » de création du Plan Urbain, il n'est pas envisagé de mettre en place un comité d'orientation spécifique au Plan Urbain. C'est, initialement, le comité national d'orientation du programme « Urbanisme et technologies de l'habitat » qui oriente l'ensemble des activités des différents plans

(PCA, PU, PLTCP). C'est en 1986, lors de la première « cohabitation » qu'un Président de Comité d'orientation du Plan Urbain est choisi. Ce premier président sera André Diligent, sénateur maire de Roubaix qui est, par ailleurs, président de la Commission Nationale du Développement Social des Quartiers. Reconnaissance est donc faite du rôle déterminant désormais joué par les collectivités territoriales. En outre, des synergies seront recherchées avec les prémices de la politique de la ville

Notons que la Commission Nationale du Développement Social des Quartiers (CNDSQ) assurera la mise en œuvre des préconisations du rapport Dubedout qui propose une nouvelle gouvernance des actions de développements des quartiers. Associant Collectivités territoriales, Organismes bailleurs et Etat, cette nouvelle gouvernance met en avant un mode d'associations de parties prenantes qui va désormais être promu systématiquement : le partenariat.

Ce repositionnement de l'Etat est très bien explicité par André Bruston et Michel Marié dans un rapport d'évaluation du Plan Urbain en 1986.

« La compétence sur les faits de la négociation tend à l'emporter sur la légitimité de la position... En effet, lorsqu'une administration est en positionnement de réglementation, de contrôle ou d'allocation de crédits, l'important n'est pas tellement les arguments que l'on avance que la position de pouvoir dans laquelle on se

trouve. Au contraire dans une situation de décentralisation, c'est-à-dire de négociation, de pédagogie, la qualité des arguments avancés prend une coloration nouvelle. L'importance de la négociation a des effets sur le statut du savoir et de la compétence ». La CNDSQ va donc coordonner les actions qui s'engagent dans les quartiers qui appartiendront à la politique de la ville. Ces quartiers pourront être appelés, par la suite, « populaires », « sensibles », « défavorisés », à « problèmes »... Pouvons-nous parler de « Quartiers ghettos » et de « Quartiers de relégation » ? Les analyses produites depuis trente années pour analyser ces quartiers et leurs dynamiques infirment ces intitulés. Ces quartiers, loin d'être des quartiers ghettos, sont des quartiers dans lesquels vivent et se rencontrent des habitants de multiples origines. Chacun, quelle que soit son origine peut y dire « Ici il y a plein d'étrangers ». De même, le terme « Quartiers de relégation » apparaît sujet à caution. En effet, c'est dans ces quartiers que la mobilité résidentielle est la plus élevée aussi bien pour venir y vivre que pour en partir. Un collectif de chercheurs résumera ces hésitations lexicales en publiant une synthèse de travaux de recherche portant sur ces quartiers avec le titre « Les Quartiers dont on parle »<sup>3</sup>. Liane Mozere, Michel Péraldi, Henri Rey dans l'ouvrage « Intelligence des banlieues »<sup>4</sup> rendront compte d'un programme de recherche du Plan Urbain

---

<sup>3</sup> « Les Quartiers dont on parle » Collectif, Editions de l'Aube -1997

<sup>4</sup> Liane Mozere, Michel péraldi, Henri Rey « Intelligence des banlieues » Editions de l'Aube - 1999

qui a mis en évidence la richesse sociale des habitants de ses quartiers, face cachée par un discours misérabiliste ou dépréciatif.

Des liens forts vont s'établir entre la CNDSQ et le Plan Urbain. Et une nouvelle génération de chercheurs de la recherche urbaine tels Michel Anselme, Daniel Béhar, Philippe Estèbe, vont assurer le transfert de savoirs vers les collectivités locales dans le cadre de la politique des quartiers. C'est ainsi qu'ils participeront à la mise en place de recherches-expérimentations associant praticiens et chercheurs. Dans ce contexte, une des actions les plus significatives est l'opération « Régies de quartier ». L'opération pionnière de la régie de l'Alma Gare à Roubaix qui avait été soutenue par le Plan Construction a été observée et analysée par de nombreux chercheurs qui en ont identifié les forces et les faiblesses. Deux régies vont se mettre en place au début des années 80, l'une au Petit séminaire à Marseille et l'autre à la Pierre Collinée à Meaux. Daniel Behar et Michel Anselme vont suivre ces deux régies, Claire Gillio assurera au Plan Urbain la fonction de coordination. Puis l'expérience des premières régies ayant été évaluée positivement, c'est un réseau de régies qui se mettra en place et qui acquerra progressivement son autonomie. L'expérience des régies sera reprise dans un décret du Premier ministre, Michel Rocard, afin de promouvoir les initiatives nées dans le cadre de la politique de la ville.

## *2 - L'équipe du Plan Urbain, reflet des Politiques des villes*

Au-delà de la Politique de la ville, les politiques engagées par les villes qui acquièrent de nouvelles compétences, en particulier en urbanisme, avec la décentralisation, sont au cœur des préoccupations du Plan Urbain.

Accompagner les politiques des villes, effectuer des transferts de savoirs, réussir la décentralisation nécessitait également que la composition de l'équipe de chargés de mission du Plan Urbain reflétât la diversité des savoirs et des savoirs faire. Il était souhaité que cette multiplicité de profils professionnels suscite un enrichissement mutuel. Et les parcours professionnels antérieurs des membres du Plan Urbain souligneront la volonté de s'ouvrir sans exclusive à toutes les formes d'expertise.

C'est ainsi que l'équipe qui se met en place conjugue différents cursus professionnels. Il y a d'abord ceux qui viennent de la fonction publique territoriale : Bernard Archer, le Secrétaire permanent était précédemment directeur général des services techniques de la ville de Grenoble, Bernard Duhem était ingénieur de quartier à la Villeneuve de Grenoble et Michel Pastor occupait le poste de secrétaire général adjoint de la ville de Sarcelles. Il y a ensuite celles et ceux qui sont issus des services de recherche et d'études du ministère de l'Équipement, Anne Querrien, Isabelle Billard, Josée Landrieu, Dominique Pack, Martine Vernier et Thérèse Pons viennent de la Mission de la Recherche Urbaine ainsi que Jean-Pierre Gaudin son dernier responsable qui

sera Secrétaire permanent adjoint du Plan Urbain. Par ailleurs, Hervé Mathieu qui sera également Secrétaire permanent-adjoint vient du Centre de Recherche sur l'Urbanisme de même que Colette Durand et Anne Charreyron-Perchet. Pour sa part, Christian Curé était précédemment en poste au Centre d'Etudes Techniques sur l'Urbanisme et les Réseaux (CETUR). D'autres sont des chercheurs détachés du CNRS. C'est le cas de Michel Marié et de Nicole May. Jean-Marie Tétart qui sera Secrétaire permanent adjoint conjugue une formation d'ingénieur des Ponts et d'ingénieur de l'Ecole de Santé publique de Rennes. Evelyne Perrin, Claire Gillio, Louisia Grandin, Jean-Lou Gourdon, Patrice Aubertel viennent de la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme. Nathalie Aizeti occupe son premier poste.

La grande diversité des profils professionnels des agents du Plan Urbain contribuera largement au dynamisme qui se manifestera dans l'appréhension des questions nouvelles qui se posent alors. Des modes de faire tels que « recherche-expérimentation », « évaluation » sont explorés et mis en œuvre.

*3 – De nouveaux modes de faire au service des politiques des villes et de la ville : les recherches-expérimentation et l'évaluation.*

- Les recherches-expérimentations

Pour concrétiser la volonté de faire travailler ensemble détenteurs de savoirs théoriques et possesseurs de savoirs-faire, chercheurs et praticiens, pour donner l'opportunité aux chercheurs de sortir de leurs laboratoires et de se confronter aux réalités concrètes du « terrain », il a été imaginé de mettre en place des recherches-expérimentations. Celles-ci sont l'occasion d'associer les chercheurs en position de transmetteurs de savoirs à des monteurs d'opérations concrètes insérées dans les territoires. L'exemple des régies de quartier précédemment cité illustre bien ce type d'association. Citons aussi le cas de la mise en place de la carte à mémoire à Saint-Girons. Soulignons que mises à part les régies de quartier qui se sont largement diffusées, les expérimentations éprouveront souvent la difficulté de passer du prototype expérimental à la généralisation. Le mot « évaluation », associé à la démarche de recherche-expérimentation, inquiétait les acteurs locaux. Inquiétude suscitée surtout lorsque ce dispositif d'évaluation accompagnait des initiatives bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat. Il fallait insister pour que l'évaluation telle qu'elle était envisagée soit bien perçue comme très différente du contrôle de gestion présent dans tous les esprits. Aussi pour tourner la difficulté, il a été demandé aux chercheurs, mis en position d'« évaluateurs » d'assurer un « suivi-évaluation » de l'opération expérimentale. Il leur a été recommandé d'être les chroniqueurs du déroulement de l'action, de permettre le transfert d'une

expérience acquise dans le milieu scientifique vers des applications concrètes.

N'en demeure pas moins qu'il convenait d'explorer ce terme « évaluation » qui commençait alors à être mis en avant.

#### - L'évaluation

A l'initiative de Claire Gillio, une réflexion s'est engagée au Plan Urbain pour préciser ce que pourrait être l'évaluation. Surtout, dans un premier temps, pour dire ce qu'elle n'est pas. Elle n'est pas un audit, elle n'est pas un outil de contrôle. Ont alors été présentées différentes conceptions de l'évaluation. Nous avons vu qu'elle pouvait être la mémoire d'une expérimentation. Dans ce cas l'évaluation permet de mettre en évidence les processus d'apprentissage à l'œuvre à partir de cas concrets. Deux autres formes d'évaluation ressortent des travaux qui seront menés : l'évaluation endoformative et l'évaluation pluraliste. La première, l'évaluation endoformative est portée par Michel Conan, le premier responsable de la Mission de la Recherche Urbaine. Dans ce type d'évaluation, le chercheur qui en a la charge est en position de maïeuticien. Comme une sage-femme, il aide à faire advenir un projet. Le programme Sépia dédié à la réhabilitation de maisons de retraite est particulièrement illustratif de cette démarche. Dans ce programme, Michel Conan et son équipe alors au CSTB ont suscité une dynamique inter-

acteurs mobilisant tous les intervenants qui sont concernés par la programmation d'une maison de retraite. Penser sa conception initiale et son fonctionnement ultérieur non seulement avec l'ensemble du personnel mais également avec tous ceux qui sont appelés à y intervenir. Aussi bien les pompiers, le médecin de référence que les fournisseurs de prestations diverses.

Pour sa part, le terme « évaluation pluraliste » est un terme générique qui rassemble des approches qui associent de nombreux acteurs et représentants de groupes d'intérêt dans les processus d'évaluation pour tenir compte de la pluralité des systèmes de valeurs qui coexistent au sein de la société. Une grande diversité d'acteurs d'un programme à évaluer est, par conséquent impliquée, au démarrage du processus, dans la définition du champ de l'évaluation et des critères sur lesquels s'appuiera le jugement de valeurs.

## **C - Les programmes de recherche conduits au Plan Urbain**

### **1 - Le programme Développement économique et urbanisation**

Les axes thématiques de ce programme sont élaborés par un certain nombre d'acteurs qui interviennent à l'interface de l'urbanisme et des dynamiques économiques. Son cadre d'action, ainsi défini, est mis en forme par les responsables du programme : Nicole May,

Evelyne Perrin et Michel Pastor. Nicole May est une chercheuse qui rejoindra l'ENPC, Evelyne Perrin vient de la Direction de l'urbanisme, Michel Pastor était précédemment secrétaire général adjoint de la Ville de Sarcelles.

Le programme sera présidé par Jean-Paul Lacaze qui a été directeur de la Ville nouvelle du Vaudreuil. Ce programme accompagne la mise en place des premières cellules économiques créées dans les collectivités locales. Il s'intéresse également à la saisie puis au traitement des données économiques collectées à l'échelle locale. Il éclaire les premières politiques économiques locales. Celles-ci se manifestent notamment par la mise en place de réseaux de coordination inter-villes. Des approches plus ciblées mettent l'accent sur les villes intermédiaires, telle Poitiers, et sur les villes de taille plus réduite.

## **2 - Le programme « Recherche expérimentation avec les pays en développement » (REXCOOP)**

Ce programme mènera deux types d'actions très différentes et contrastées. Il sera piloté au Plan Urbain par Jean-Marie Tétart. Le programme soutiendra des initiatives portées par de grandes entreprises françaises de services qui cherchent à valoriser leur savoir-faire au plan international en s'adaptant au contexte des pays en développement. Ces grands groupes français tels que la Lyonnaise des eaux, la Générale des eaux, la Saur seront

désignées par Dominique Lorrain par le terme d'« ensemblier urbain ». Ensemblier parce qu'elles proposent aux collectivités locales avec lesquelles elles contractent un large spectre de services publics divers : adduction d'eau, assainissement, ramassage et traitement des ordures ménagères, chauffage urbain...

Par ailleurs, le programme soutiendra des actions très différentes qui, elles, sont portées par des ONG qui voient leur rôle croître au cours de la période. Parmi ces actions, citons la viabilisation d'ensembles d'habitat spontané, viabilisation menée pour apporter progressivement les éléments de confort dans une dynamique de lente appropriation par les habitants. L'exemple de l'évolution des *favelles* de Rio, bien que non concernées par ce programme, est une bonne illustration de ce qui a été mené dans REXCOOP.

### **3 - Le programme « Eau dans la ville »**

Ce programme piloté au Plan Urbain par Christian Curé puis par Thierry Prost a été placé sous la présidence de Guy Malandain, député des Yvelines. Ce programme a été précédé de la publication d'un rapport sur « Le cycle urbain de l'eau » dont la rédaction a été coordonnée par M. Hervio, DDE de Seine-Saint-Denis. Le cycle urbain de l'eau préconise de traiter l'eau comme un bien rare qui fait l'objet d'un cycle de production puis de réutilisation. Ce n'est plus un bien naturel qui peut être gaspillé. Il s'agit d'économiser l'eau qui fait l'objet de traitements multiples qui en multiplient les usages successifs. Traiter

plusieurs fois l'eau qui peut alors être réutilisée. Des stations d'épuration, des bassins d'orage, des réseaux techniques privilégiant les réseaux séparatifs (séparant l'eau provenant des égouts et l'eau de ruissellement ou de pluie), autant d'éléments qui conduisent à réutiliser l'eau, à la recherche d'un circuit fermé à l'échelle d'un territoire urbain. Ce cycle urbain de l'eau entre en résonance avec des initiatives menées par ailleurs. C'est notamment le cas de l'IBA Emscher Park projet mené dans la Rhur entre 1989 et 1999. Dans cette réalisation, l'eau préservée et valorisée est un élément essentiel de la démarche innovante de réhabilitation industrielle et urbaine.

Dans le cadre du programme du Plan Urbain, de nombreuses recherches auront pour objectifs de promouvoir des méthodes plus efficaces de traitement des eaux, de prévision et d'amélioration de la gestion des risques liés à l'eau, notamment.

#### **4 - Les Pôles d'Initiative Régionaux (PIR)**

Pour le Plan Urbain, le mouvement de décentralisation ne devait pas être traité comme la substitution d'un acteur, les collectivités locales à un autre, l'Etat dont elles prendraient la place. La démarche qui s'est engagée a voulu associer tous les acteurs concernés (Etat, collectivités locales, associations d'élus, milieux universitaires...) pour construire ensemble un nouveau cadre d'action qui permette de mieux répondre aux attentes des Français. C'est dans cette perspective que

seront mis en place, à l'échelle des régions, des Pôles d'Initiative Régionaux (PIR). Il s'agit de structures légères, souvent avec le statut associatif, qui sont conçues comme des lieux de rencontres entre ceux qui se mobilisent pour le devenir des villes et des territoires. Ce sont des espaces publics de rencontre. Colette Durand, au Plan Urbain, en assurera la coordination. Les Predat (Pôles Régionaux d'Échanges sur le Développement et l'Aménagement des Territoires) s'inscriront à leur suite.

## **5 - Les Programmes « Services urbains-gestion locale et espaces publics »**

La présentation des programmes « Services urbains et gestion locale » et « espaces publics » privilégiera les éléments de transversalité qui soulignent l'originalité de la démarche menée au Plan Urbain. L'accent est en effet mis sur le citoyen/habitant/usager. Le cas échéant, l'attention sera plus spécifiquement portée sur des populations fragiles : personnes avançant en âge, bénéficiaires du RMI, personnes sans domicile fixe, notamment.

Les programmes initialement différenciés se sont par la suite rapprochés pour, de fait, fusionner.

### **- Le point de départ de ces deux programmes**

Le programme « Services urbains et gestion locale » a été mis en place pour accompagner le processus de décentralisation qui a été mené, dans un premier temps, essentiellement au bénéfice des villes. Son cadre d'action a été défini par le rapport Lalu. Christian Lalu, délégué général de l'Association des Maires de Grandes Villes, a en effet coordonné le groupe de travail qui a donné lieu à la production d'un rapport rédigé par René Demeestere, professeur à l'Essec, et Eric Simonetti, chargé de mission à la Mission de recherche du ministère des Affaires sociales. Le point de convergence de ces approches, l'une managériale et l'autre plus sensible aux aspects sociaux a été l'accent mis sur la relation triangulaire unissant la collectivité locale, le prestataire de service et l'habitant/usager/citoyen destinataire de ces services.

C'est dans ce cadre que sera traitée une question d'actualité qui préoccupait les décideurs locaux, celle de la délégation de gestion en direction des grands groupes de services urbains, déjà présentés sous le nom d'« ensembles urbains ». Improprement appelé « privatisation », ce mouvement de délégation de gestion se devait d'être évalué afin d'en déterminer les dynamiques et les impacts. Impacts en direction des usagers et impacts en ce qui concerne le suivi de gestion assuré par la collectivité. Cependant, à un moment, les années 85, durant lequel l'injonction était « Gérer une ville comme une entreprise », la consultation de recherche « Services urbains et gestion locale :

entreprise et territoire » notera que l'ancrage territorial, le lien établi entre les élus et les habitants contribuaient à distinguer une ville d'une entreprise.

Avec sa consultation de recherche « Impulsion du développement technologique et innovation », ce programme a également suggéré aux chercheurs en sciences sociales et humaines d'apprécier le développement des nouvelles techniques de communication dont on attendait un rebond de la croissance économique. Domotique, télématique, informatique, monétique ont donc été regardées très précisément. Cela a mis en évidence les rigidités d'une politique de l'offre, peu sensible aux dynamiques d'usage.

De son côté le cadre initial du programme « Espaces publics » a également été défini par un groupe de travail réunissant les parties prenantes intéressées. Présidé par André Louisy, sénateur de la Loire-Atlantique, ce groupe de travail formulera des propositions mises en forme dans un rapport rédigé par Isabelle Billard. L'accent est mis sur l'appropriation des espaces publics en privilégiant un accès et un usage les plus indifférenciés possibles.

Très vite, ainsi qu'indiqué, ces deux programmes vont retenir une approche tournée vers les habitants/citoyens/usagers.

**- Les politiques de la ville et les personnes avançant en âge, les bénéficiaires du RMI, les personnes sans domicile fixe**

Le Plan Urbain s'est saisi de questions d'actualité qui avaient trait à la formalisation et à la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques menées en direction de populations spécifiques. Le Plan Urbain a alors engagé des actions de recherche en partenariat avec la MIRE, Mission de recherche du ministère des Affaires sociales. Cette dernière a toujours voulu que les destinataires des nouvelles politiques qui se mettaient en place ne soient pas stigmatisées et désignées par des termes génériques qui les isolent du reste de la population française. C'est ainsi que les termes « l'avancée en âge » ou les « bénéficiaires du RMI » ont été systématiquement préférés à « personnes âgées dépendantes » et « RMISTES ». Ce sera d'ailleurs l'un des enseignements de ces deux grands programmes qui ont mobilisé de très nombreux chercheurs issus de la recherche urbaine et de la recherche en sciences sociales : prendre en compte toutes les dimensions de la personne.

C'est ainsi que les six équipes de recherche mobilisées au moment de la mise en forme d'une nouvelle prestation, la prestation dépendance, ont mis l'accent sur les modalités concrètes de l'avancée en âge, en ville. Le programme se conclura par un ouvrage « Vieillir en ville » qui en rassemblera les principales conclusions. Deux idées fortes sont à retenir. La première est que les personnes qui avancent en âge doivent toujours être

considérées comme des personnes à part entière. Elles manifestent leur autonomie, car c'est de cela qu'il s'agit, par la volonté de rester dans leur domicile et par un refus quasi généralisé de la maison de retraite. La deuxième idée est qu'il convient donc d'organiser des services de maintien à domicile, de promouvoir les coordinations de ces services et d'aider les aidants.

Le programme « Le RMI à l'épreuve des faits », pour sa part, a été mené durant la première année qui a suivi la loi de 1989 créant le RMI. 12 équipes de recherche ont travaillé de manière coordonnée sous l'égide du Plan Urbain et de la MIRE. Constituées majoritairement de sociologues et de géographes, ces équipes ont analysé comment concrètement se mettait en place et fonctionnait ce nouveau dispositif. Rappelons que le montage institutionnel du RMI, première manière, visait à mobiliser, dans le but de les faire travailler ensemble, des institutions qui avaient jusqu'alors peu de liens entre elles : Caisse d'allocations familiales, DDE, Services du département des versants Etat et collectivité locale, Centres communaux d'action sociale. A un moment où le chômage avait atteint, une fois encore, un nouveau pic, il s'agissait de proposer un contrat d'insertion en contrepartie d'une allocation. Précisons tout d'abord que cette allocation est une différentielle et que peu de bénéficiaires du RMI en touchent l'intégralité. Pour les promoteurs du RMI, ce dispositif devait permettre d'offrir une « deuxième chance » à des personnes qui, notamment, se retrouvaient au chômage depuis

longtemps dans des régions industrielles frappées par la crise. L'analyse fine du fonctionnement des Commissions Locales d'Insertion qui examinaient les propositions de contrats d'insertion et les demandes des bénéficiaires montre bien que celles-ci recouvraient un large spectre de possibilités. Parmi les 12 équipes de recherche, celle d'Acadie coordonnée par Suzanne Rosenberg a ainsi montré qu'il fallait mieux être pauvre parmi les riches que pauvre parmi les pauvres.

Pour sa part, le programme « Personnes sans domicile fixe » a souhaité mettre l'accent sur les personnes pour lesquelles les espaces publics sont leur lieu de vie. Ces espaces publics, lieux de rencontre, de flânerie évoquée par Baudelaire, là où le « Passant considérable » d'Isaac Joseph se meut, est aussi le lieu de vie pour certains. Le programme cherchera à identifier et caractériser les personnes appartenant à cette population qui s'avèrera très hétérogène. Il mettra en évidence les « carrières » du SDF, les trajectoires de vie de ces personnes. Il soulignera également combien l'espace dans lequel elles sont est un lieu qui leur offre des « prises » pour continuer à y vivre. Ces « prises », traduction française des « affordances » d'Anthony Giddens<sup>5</sup> sont toutes ces ressources à la disposition des populations sans abri : un boulanger qui distribue le surplus de sa dernière fournée, un bâtiment désaffecté... Le programme

---

<sup>5</sup> Anthony Giddens (1938 - ), sociologue britannique qui développa la notion d'affordance (« prise ») dans son ouvrage « Structuration theory » paru en 1984.

souignera le caractère souvent trop disciplinaire des solutions d'hébergement proposées, ce qui peut expliquer les réactions de rejet qu'elles suscitent. Des expériences d'habitat communautaire, accueillant aussi les animaux de compagnie, ont été proposées.

### **- Le renouveau du service public, les usagers au cœur de la démarche engagée**

En 1988, Michel Rocard, choisi par François Mitterrand pour être son premier Premier ministre de son second septennat, lance un grand programme d'actions intitulée « Le renouveau du service public ». Il s'agit de promouvoir toutes les initiatives qui contribueront à mettre l'utilisateur au cœur de la relation de service. Relation de service qui unit un prestataire et le destinataire du service.

Cette démarche, destinée à structurer les politiques publiques entre tout de suite en résonance avec les orientations suivies par le Plan Urbain à travers ses programmes « Services urbains et gestion locale » et « Espaces publics ».

Dans un premier temps est mis en place un séminaire en partenariat avec la Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique au ministère de l'Équipement, la RATP, le ministère de l'Intérieur et la Poste. Au cours des rencontres organisées, il s'agit de faire partager les résultats de recherche aux

responsables des services de formation de départements ministériels ou d'entreprises publics.

Un colloque intitulé « A quoi servent les usagers ? » se tiendra au Sénat pour faire connaître et soumettre à débat les travaux les plus récents des chercheurs. C'est notamment l'occasion de prendre connaissance des recherches des interactionnistes américains et des ethnométhodologues français.

Interactionnistes, ethnométhodologues, sous ces termes « savants » se cachent des chercheurs qui s'intéressent aux dynamiques d'échanges interpersonnels qui constituent la vie sociale. Et notamment à ce que nous disons et à ce que nous répondent les agents des services publics lorsque nous entrons en contact avec eux pour demander un renseignement, à l'occasion d'un contrôle, de l'achat d'un titre de transport...

Deux grandes idées vont être mises en évidence. La première, la notion de coproduction, souligne le fait que l'utilisateur n'est pas un destinataire passif de la relation de service mais qu'il intervient concrètement dans celle-ci. Son intervention doit être analysée avec précision et les gestionnaires de services doivent en tenir compte. La deuxième idée, la notion d'action discrétionnaire des agents de base au contact avec le public a été l'occasion

de présenter, en France les travaux de Michael Lipsky sur les *Street level bureaucrats*.<sup>6</sup>

Ces agents des services publics qui sont au contact direct avec le public dans les gares, les stations de métro, les bureaux de poste... Agents dont le travail réel est souvent méconnu par les *managers*... Ces *managers* qui ont une représentation atrophiée du travail réellement effectué par ces agents. Il ne s'agit pas seulement pour ces derniers de remplir une prestation mais d'assurer une relation de service. Politesse, disponibilité pour les conseils, fournitures de renseignement divers et d'information seront mis en évidence dans les études de cas présentées au Sénat. Les recherches entreprises par la suite mettront en évidence le rôle de « réparateur » joué par ces agents qui, par leur intervention, suppléent les dysfonctionnement et défaillances d'un service public. Et Vincent Dubois dans sa recherche sur « le travail de guichet »<sup>7</sup> ira encore plus loin. Il mettra en évidence que la rencontre au guichet, notamment pour des bénéficiaires du RMI venant chercher leur allocation, est souvent le seul moment de la journée au cours duquel ils entrent en relation avec quelqu'un. Et les demandes qu'ils formulent excèdent souvent la simple fourniture d'une prestation.

---

<sup>6</sup> Michael Lipsky « Street level bureaucracy, dilemmas of the individuals in public service" 1980

<sup>7</sup> Vincent Dubois « La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère ». Economica 1999.

### *A - Gare du Nord, Mode d'emploi – 1990-1991*

Ce renouveau des services publics, il a été souhaité de le mettre en application en vraie grandeur et c'est la gare du Nord qui a été retenue à la demande conjointe de la SNCF et de la RATP. Nous sommes alors en 1989 et la Gare du Nord doit accueillir Eurostar. Des travaux doivent être engagés. Ils ont été programmés. Mais tout l'accompagnement humain est encore à mettre en place. Par ailleurs, les deux opérateurs publics de transport se sont toujours ignorés ; il n'existe pas de coordination, de lieux d'échanges d'expériences et, le cas échéant, d'échanges de bonnes pratiques. Aucune expérience de travail en commun, donc. Le programme « Gare du Nord, mode d'emploi » sera l'occasion de tisser ces liens qui font défaut. Les recherches seront le ciment qui permettra de construire un réel partenariat entre SNCF et à la RATP. Un partenariat qui se concrétisera dans l'aménagement de la gare. Une consultation de recherche est organisée. Dès l'origine la SNCF et la RATP ont été membres du jury de l'appel d'offre et co-financent les recherches. Les deux transporteurs mettent en place des équipes mixtes composées d'agents de chacune de leurs entreprises pour être les interlocuteurs privilégiés des chercheurs.

Pour Isaac Joseph<sup>8</sup>, coordinateur scientifique du programme, la gare du Nord devait être le Plozevet des années 90. Plozevet, ce bourg breton du Finistère, avait été le point nodal des recherches sur la modernité pilotées, dans les années cinquante par Edgar Morin. La gare du Nord devient l'occasion de rééditer, en la renouvelant dans le monde urbain, la démarche adoptée par Edgar Morin, dans les années 60, en Bretagne. Ainsi, avec la réalisation du programme de recherche, la gare du Nord deviendra le Plozevet des années 90 et l'analyse des espaces et services publics d'une grande gare sera l'entrée privilégiée pour appréhender le monde des métropoles urbaines.

Dans cette perspective, pour contribuer à une meilleure connaissance de la gare et assurer un transfert de savoir-faire, six recherches furent engagées de concert afin de mieux répondre aux défis nés de la décision d'accueillir Eurostar.

A la gare du Nord, pendant le déroulement des recherches, des rendus intermédiaires des travaux en cours sont présentés aux personnels des entreprises publics de transport à l'occasion de rencontres qui se tiennent, tous les deux mois, sous un chapiteau dressé

---

<sup>8</sup> Isaac Joseph (1943-2004) agrégé de philosophie, a été professeur de sociologie à l'université Lyon 2 puis à Paris X Nanterre. Il a introduit en France les travaux de l'École de Chicago. Il a aussi contribué à diffuser les travaux d'Erwin Gofman sur l'interactionnisme. Il a été conseiller scientifique au Plan Urbain et à la RATP.

dans une cour de la gare du Nord. Se crée ainsi un espace public de débat. En outre, sur le site de la gare, chaque chercheur dispose de deux correspondants, l'un appartenant à la SNCF et l'autre à la RATP. Ces correspondants sont ses intermédiaires, ses facilitateurs d'accès, ses interlocuteurs au quotidien. De cette manière, jour par jour, les échanges ont été continus tout le long de l'avancée des recherches. De plus, grâce aux chercheurs, les agents de la SNCF et de la RATP, qui ne se fréquentaient pas et qui ne se parlaient pas, ont appris à se connaître et à échanger entre eux. Ils se sont associés au déroulement des recherches.

Cela a, notamment, permis l'élaboration d'un diagnostic partagé et la mise en place d'un suivi local des recherches. Ces dernières avaient souligné qu'il convenait de passer d'une gare, fractionnée entre territoires gérés par des institutions différentes et autocentrées (SNCF, RATP, métro, RATP bus...) à un espace organisé prioritairement pour les usagers, le territoire des usagers. Les enseignements du programme ont été rassemblés sous une forme didactique dans le film « Changement à la gare du Nord » qui obtint le Grand prix au festival du film documentaire de Nancy et fut très largement diffusé en tant que support aux actions de formation notamment à la SNCF et à la RATP.

Les six recherches menées simultanément à la gare du Nord insistent sur deux points. Tout d'abord, ce qui a

déjà été évoqué, l'importance à accorder à une réelle relation de service avec le public. Le deuxième point insiste sur l'indispensable passage d'un territoire de transporteurs à un vrai territoire des usagers. Des usagers qui ne sont pas tous des habitués possédant les titres de transport valorisés par les institutions. Des usagers qui sont amenés, dans la gare à passer du territoire géré par la SNCF à celui de la RATP, des RER aux bus. Il faut que ces passages soient conçus de la manière la plus « fluide » possible. Malheureusement le mode de calcul de la répartition du produit des recettes transport entre la SNCF et la RATP, au sein du Stif vont contribuer à multiplier les barrières de péage. Ceci créera dans certains cas des « pièges tarifaires » comme c'est le cas à la Défense avec la superposition de la zone 2 et de la zone 3 parisiennes.

*B - Les programmes de recherche à « incitation partagée » : Lieux-Mouvements de la ville et Gares et Quartiers de Gares. 1992-1999*

Peu à peu l'approche développée à la gare du Nord va être étendue à d'autres gares, à Paris et en régions. Cette démarche va d'abord se concrétiser dans le programme « Lieux-mouvements de la ville ». Ce terme, élaboré par Georges Amar, alors responsable de la mission prospective de la RATP, exprime la volonté de mettre en évidence toutes les richesses et potentialités des gares. C'est aussi une réponse à l'ouvrage qui vient de paraître, nous sommes en 1992, et intitulé « Non lieux : introduction à une anthropologie de la

surmodernité ». Dans cet ouvrage Marc Augé, anthropologue, dénie toute qualité d'urbanité à ces lieux d'expression de la modernité que sont les gares et les aéroports.

A travers les programmes sur les « Lieux-mouvements de la ville », une dynamique commune se met en place entre la SNCF et la RATP. Cependant, alors que cette dynamique prend de la vitesse, l'absence des collectivités locales et, en premier lieu, des communes, se fait sentir chaque jour un peu plus.

Pour pallier cette lacune grave, le programme « Gares et Quartiers de Gares » a cherché à les intégrer à part entière dans la démarche de recherche et cela de trois manières :

a) Les villes participent à la définition du contenu du cahier des charges de la consultation de recherche. C'est ainsi qu'en complément d'un canevas commun, chaque ville intéressée (elles ont été 8) a élaboré un cahier des charges de questions de recherche qui lui était propre.

b) Les villes ont assisté au jury scientifique de sélection des projets. Sans participer directement à l'expertise scientifique des projets, expertise confiée à des scientifiques, les représentants des villes, comme ceux de la RATP et de la SNCF ont pu suivre le processus de sélection des projets.

c) Dans la mesure du possible, les villes ont co-financé les recherches engagées. Il y a donc eu un réel partenariat financier associant les villes, le Puca et la SNCF. Il y a eu pour les projets de gares de métropoles régionales un financement tripartite égalitaire entre la ville, la SNCF et le Plan Urbain (puis le Puca)

Les travaux sur les gares ont également souligné combien celles-ci n'étaient pas seulement des « portes d'entrée » de la ville mais aussi des quintessences de la nature même de la ville. Des lieux de « serendipity » pour reprendre l'expression de l'écrivain britannique Horace Walpole<sup>9</sup>. C'est-à-dire des lieux de « rencontres fortuites, imprévues », des lieux qui nous incitent à prendre conscience et à, éventuellement, entrer en relation avec une multiplicité de personnes très différentes les unes des autres.

Ainsi, Isaac Joseph ne nous a pas seulement entraîné dans l'exploration de thèmes de recherche nouveaux (espaces sensibles, relation de service) mais il nous a également motivé pour expérimenter des modes d'association nouveaux entre chercheurs et opérationnels (programme de recherches coordonnées, programme de recherches à incitation partagée).

---

<sup>9</sup> Horace Walpole (1717-1797) Serendipity, du nom ancien porté par l'île de Ceylan, Serendip, dont trois princes, au cours d'un voyage, comme le raconte Walpole, font des rencontres imprévus qui leur permettent d'exercer leur sagacité.

Pouvons-nous, alors, parler d'interactions entre le fond et la forme ? Pouvons-nous parler d'interactions entre les thèmes traités et les manières de les traiter, d'interactions entre des questions qui interrogent les espaces et les services publics et des dispositifs qui accompagnent la mise en place, l'élaboration et le suivi des réponses apportées ? De fait, avec Isaac Joseph, au quotidien, l'élaboration en continu d'un savoir partagé a transformé, selon moi, l'analyse de la « relation de service » en une relation d'amitié.

## **6 - Universités et Villes**

Conçu à partir de l'année 1989 sous l'égide de Lionel Jospin alors ministre de l'Education nationale, le Schéma Université 2000 veut répondre aux enjeux liés à l'accroissement du nombre des étudiants et à l'entrée dans l'économie de la connaissance. Ce programme sera poursuivi par François Fillon. Le Plan Urbain va s'associer à la démarche initiée par le ministère de l'Education nationale en mobilisant ses moyens afin de susciter des dynamiques d'échange entre les collectivités territoriales et les universités. Il s'agira d'inscrire les universités dans les dynamiques territoriales à l'œuvre et de leur permettre d'y jouer un rôle effectif. C'est dans ce cadre que seront mis en place plusieurs dizaines d'« espaces publics » locaux dans lesquels ont pu s'élaborer des actions combinant investissements financiers et échanges de savoir-faire. « Espaces publics » qui dans nombres de villes universitaires seront

les premiers lieux d'échanges entre édiles municipaux et responsables universitaires. Deux mondes qui souvent jusqu'alors se côtoyaient sans mettre en commun leurs attentes, leurs démarches, les objectifs poursuivis. Ces « espaces publics » ont aussi été des lieux d'élaboration puis de production de recherches universitaires sur l'université. Recherches qui seront soutenues par le Plan Urbain. Les travaux engagés ont permis de mettre en perspective le devenir des universités en les positionnant dans des dynamiques mondiales ainsi que dans celles qui sont suscitées par l'Europe. Un des points essentiels sur lequel porteront ces recherches sera la production d'un inventaire raisonné des implantations et du patrimoine universitaire dans une ville ou une agglomération. Très mal connu, ce parc immobilier fera l'objet d'un recensement systématique qui prendra plusieurs années pour être mené à bien. C'est ainsi que ce n'est qu'en 2010 que sera établie une carte précise des implantations universitaires en région parisienne. Travail mené à bien grâce à Pierre Bernard et Meriam Chaab-Vallet.

## **7 - Ville et écologie**

En 1992, les ministères de l'Équipement et de l'Environnement ont décidé de lancer un programme de recherche conjoint que le Plan Urbain et, plus particulièrement Bernard Duhem, a piloté. Il s'agissait d'identifier les tensions perceptibles entre le développement urbain et la sensibilité écologique. Ce

programme avait également pour objectif de jeter les bases d'une approche scientifique de ce qui se serait appelé « Ecologie urbaine ». Trois appels d'offre ont été organisés – « La ville au risque de l'écologie : questions à l'environnement urbain », « La ville, la densité, la nature » centré sur les tensions entre densité et nature en milieu urbain et « Microéconomie de l'environnement urbain » destiné à éclairer les débats sur le coût des politiques environnementales et leurs impacts sociaux. Ces consultations ont mobilisé une trentaine d'équipes de recherche.

## **8 – Les politiques des villes : le programme « Qui fait la ville aujourd'hui ? »**

En 1983, la compétence « urbanisme » a été attribuée aux communes. Ce sont elles qui utiliseront désormais les outils forgés dans le cadre des lois d'orientation foncières ou d'urbanisme promulguées dans les années soixante et soixante-dix. Zac, Zad, Zif autant d'instruments initialement conçus pour l'Etat qui, désormais, sont mobilisés par les villes. Pour apprécier les dynamiques d'appropriation à l'œuvre, le directeur de l'aménagement et de l'urbanisme, Jean Frébault, suggère au Plan Urbain, en 1994, de mettre en place une évaluation de l'usage de ces instruments de politiques urbaines. André Bruston et Claire Gillio, appuyés par Patrice Aubertel décident de répondre en élargissant le cadre d'analyse. En effet, c'est l'ensemble des politiques urbaines menées par les villes qui sont mal connues. Et,

c'est en replaçant l'usage des instruments fonciers et d'urbanisme dans le cadre de politiques urbaines qu'il sera possible de disposer d'un point de vue évaluatif pertinent. Le programme mis en place « Qui fait la ville aujourd'hui ? » articule plusieurs actions de recherche : la mobilisation des CETE (désormais composantes du Cerema), celle des agences d'urbanisme coordonnées par la Fnau, des points de vue scientifiques permettant d'apporter un regard rétrospectif et, enfin une consultation de recherche qui retiendra sept équipes de recherche. Quelles sont les principaux résultats de ce programme ?

L'Etat ne s'est pas retiré de ces politiques urbaines, nous disent les CETE. Il ne « fait » plus, essaie de « faire faire » en adoptant des positionnements anciens ou renouvelés : conseil, expertise, contrôle, réglementation notamment. Des dénominations telles « Etat régulateur », « Etat stratège », « Etat animateur » et d'autres mériteraient, ajoutent-ils, d'être confrontés à la réalité des pratiques renouvelées des collectivités locales et plus particulièrement des communes.

C'est justement ces pratiques renouvelées qui sont analysées par les équipes de recherche de ce programme.

Les chercheurs tiennent, d'abord, à souligner que désormais la plupart des villes, à partir d'une taille moyenne, se sont largement autonomisées de l'Etat.

Leurs politiques sont désormais construites en cherchant à concilier le plus harmonieusement possible les réponses aux besoins de leur population et le soutien à l'attractivité de leur territoire. C'est ce que mettent en évidence Gérard Darris et Hervé Léon à partir des exemples de Rennes et Nantes. Et Armel Huet décrit comment les villes, Rennes en l'occurrence, acquiert une stature de « puissance publique » en pilotant des politiques publiques. Elles sont désormais des chefs d'orchestre mobilisant ressources et partenaires. Alain Motte, en décrivant la lente transformation d'une route nationale en boulevard urbain, à Nîmes, insiste sur le fait que les projets urbains significatifs s'inscrivent dans le temps long des villes, engageant les municipalités successives à poursuivre l'effort initié par les précédentes. Mais l'Etat, s'il n'a plus la compétence urbanisme, n'a pas perdu sa capacité à structurer l'espace des métropoles grâce à ses politiques de voirie d'agglomération, analyse Jean-Paul Laborie. Pour leur part Marion Segaud et Olivier Ratouis montrent comment, à Dunkerque, s'inventent de nouveaux projets urbains destinés à contribuer à faire entrer une ville industrielle dans le monde de l'économie de la connaissance. Il convient de ne pas oublier les structurations territoriales à l'œuvre dans le péri urbain nous dit Jean-Claude Pradeilles. Et puis, en évoquant les acteurs clés de la planification urbaine, il ne faut pas se limiter à l'Etat et aux collectivités locales. D'autres intervenants qui ne se présentent pas comme planificateurs jouent, de fait, un rôle déterminant nous

dit Jean-Roland Barthélémy. En effet, par leurs schémas de localisation immobilière, les universités, la poste, les ensembles urbains, tous et d'autres encore contribuent largement à déterminer l'aménagement et les formes d'urbanisation qu'adopteront les villes.

## En guise de conclusion ?

### **Le Plan Urbanisme Construction Architecture « Agence de recherche » ou service interministériel ? (1998-...)**

Un certain nombre de faits marquants se déroulent dans les années 1997 et 1998 et contribuent à justifier la création d'un Plan unique. **Plan qui réunira le Plan Construction et Architecture et le Plan Urbain.** Ce sont d'abord les rapports de la Cour des comptes et des Corps d'inspection qui soulignent le risque de marginalisation croissante des deux plans et la nécessité de raffermir les liens avec leurs directions respectives, direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme et direction de la Construction. Dans le même temps, ces deux directions fusionnent pour constituer la Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. La constitution d'un Plan unique devient alors une évidence.

L'arrêté du 23 avril 1998 porte création du Plan Urbanisme Construction Architecture. C'est un arrêté du Premier ministre pris avec le ministre de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie, le ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, la ministre de la Culture et de la Communication et le Secrétaire d'Etat au Logement.

L'arrêté présente l'architecture d'ensemble du Puca. Mais la nature juridique exacte du Puca est laissée dans l'ombre. Il est présenté comme « le cadre d'action qui ... ». Cela permet toutes les interprétations et ménage l'avenir pour d'éventuelles évolutions postérieures.

Le Puca est composé de quatre instances qui sont appelées à agir de concert.

- *Le Comité d'orientation.* « Il définit les priorités de la recherche et de l'expérimentation, débat des résultats des évaluations et propose les programmes d'action pluriannuels et annuels. Son président est nommé par arrêté du Premier ministre. Ses membres sont nommés par le ministre chargé de l'urbanisme et du logement, après avis du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de l'architecture ». Son premier président en sera Jean-Louis Mons, maire de Noisy le Sec ; il a été président du Conseil général de Seine Saint Denis. Puis la présidence sera assurée par Pierre Albertini, député-maire de Rouen. Auquel succédera Dominique Braye, président de la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines et de l'Anah. Ce comité laissera la place à un « Comité des parties prenantes » qui sera présidé par Claude Dillain, lui-aussi président de l'Anah, comité qui a succédé au comité d'orientation supprimé, dans le cadre des mesures de simplification administrative en 2013.

- *Le Conseil scientifique.* « Il comporte, notamment, des représentants des sciences pour l'ingénieur, des sciences de l'homme et de la société et de la recherche architecturale. Il veille à l'articulation de l'activité du Plan avec les autres structures scientifiques. Il est associé aux actions d'évaluation. Son président est nommé par arrêté conjoint du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de l'urbanisme et du logement ». Son premier président sera Antoine Pros, historien de l'éducation et adjoint à l'urbanisme de la ville d'Orléans. Bernard Pouyet lui succèdera. Il est Professeur de droit et président de l'université Pierre Mendès-France de Grenoble. Puis Michel Lussault, professeur de géographie et président du PRES de Lyon occupera cette fonction. Les disciplines scientifiques dont ils sont, tous les trois, les représentants soulignent bien que ce sont les sciences de l'homme et de la société qui sont privilégiées. Dans la distinction opérée par Claude Martinand entre sciences de l'ingénieur et sciences pour l'ingénieur, les premières sont peu présentes.

- *Un comité des directeurs.* « Présidé par le directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction et regroupant le directeur de la Recherche et des Affaires scientifiques et techniques, le directeur de l'Architecture et du Patrimoine, le directeur de la Recherche et le directeur de la Technologie, il organise la programmation financière avec les institutions et programmes ayant des champs de préoccupations

similaires. Il décide de l'organisation de l'évaluation des actions et des programmes conduits. D'autres directeurs peuvent, en tant que de besoin, être associés aux travaux de ce comité. Il définit les conditions de coopération scientifique et financières. »

- *Le secrétariat permanent.* « Il conduit les actions du Plan. Il est rattaché à la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de Construction ». Le premier secrétaire permanent sera Olivier Piron, précédemment secrétaire permanent du Plan Construction et Architecture et Bernard Duhem, précédemment secrétaire permanent adjoint du Plan Urbain sera son adjoint

#### *Les dynamiques de travail au sein du secrétariat permanent*

Les dynamiques de travail qui se mettent en place sont l'occasion de rapprochement entre des champs de travail, associations de chargés de mission et chefs de projets de profil différent et dialogue entre disciplines. C'est ainsi que, à l'égide de Claire Gillio, se met en place un pôle « société urbaine » qui regroupera des programmes de travail construits par les membres de l'ex-Plan Urbain et des programmes portant sur l'habitat pilotés par Francine Benguigui qui appartenait précédemment au Plan Construction. Les membres du pôle « Société urbaine » arriveront à travailler en synergie, couvrant un large champ pour répondre aux

attentes des acteurs de la ville. Ce sera aussi le cas avec les programmes dédiés aux dynamiques entre mobilités et territoires qui verront des collaborations s'établir entre Michel Bonnet, ancien du Plan Construction et Patrice Aubertel qui arrivait du Plan Urbain. Pour leur part, les actions menées sur les dynamiques économiques mettaient l'accent, avec Evelyne Perrin et Nicole Rousier sur l'économie tertiaire et des services, composante essentielle du développement économique. Josette Marie-Jean-Robert assurera les missions de valorisation de ce pôle.

Pour sa part, les approches relevant plus de l'architecture, regroupées au sein du GIP Epau et piloté par Danielle Valabrègue et Anne Vigne, mènera de nombreuses actions très intéressantes. Ce sera notamment le cas d'Europas, de Popsu. Ces programmes de recherches sont engagés afin de promouvoir les réflexions des jeunes architectes ou de susciter des dynamiques partenariales entre métropoles régionales et milieux de la recherche. Ce pôle « architecture » du Puca mènera également des travaux portant sur l'habitat intermédiaire afin d'en évaluer les potentialités et les limites.

Par ailleurs la césure qui existait précédemment entre le champ de la construction et celui de la ville s'estompera difficilement. Et pourtant il deviendra de plus en plus évident que la porosité des échelles d'appréhension des questions, du bâtiment au quartier puis à la ville et à

l'agglomération justifiera la mise en place de programmes articulant les différentes échelles spatiales et temporelles. C'est ainsi que Bepos devient quasi naturellement Tepos, passage évident du bâtiment au territoire. Se poursuivant, par ailleurs, à l'échelle de l'agglomération.

Alors ce Plan Urbanisme Construction Architecture, « cadre d'action » quelle est sa nature juridique ? Ni établissement public, ni fondation, ni GIP, pas plus service ministériel que Sous-direction, il semble être, de fait, le cadre de multiples interprétations statutaires qui sont plus le reflet des attentes des uns et des autres que la caractérisation d'une réalité juridique qui se dérobe continûment.

Les derniers avatars évoqués par les uns ou les autres esquissent le cadre d'une agence de recherche ou celui d'un service interministériel. De fait un Arlequin juridique.

C'est un secret de polichinelle mais les habits d'Arlequin plaisent beaucoup aux Colombines.

Alors la question de recherche qui se pose est la suivante : Y a-t-il encore beaucoup de Colombines ?