

U . T . H .
2 0 0 1



**LES POLITIQUES URBAINES
DU ROYAUME-UNI DEPUIS DIX ANS**



UTH 2001 est le label commun de documents diffusés par la Délégation à la Recherche et à l'Innovation (DRI) du Ministère de l'Équipement pour contribuer à une réflexion prospective sur les villes et l'habitat : études dont elle a pris l'initiative ou textes choisis notamment dans les programmes auxquels elle participe. UTH pour "Urbanisme et Technologies de l'Habitat", appellation conventionnelle des programmes de recherche et d'expérimentation dans ce domaine que la DRI a la charge de coordonner ; 2001 pour marquer qu'il s'agit de documents à caractère prospectif.

Notre principal objectif est de présenter des textes français ou étrangers significatifs, concernant le plus souvent un pays européen, situés le cas échéant dans leur contexte et commentés par un expert. Nous souhaitons, à terme, qu'UTH 2001 devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion urbaine, de la construction et de l'habitat.

Documents disponibles :

- **Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J-C Boyer 1988) :**
 - 1- Le quatrième rapport sur l'aménagement du territoire
 - 2- Le programme de recherche "réseaux urbains"
 - 3- La concurrence interurbaine
 - 4- "Revitaliser les villes"
- **Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans (H. Huntzinger - 1989)**
- **La fiscalité locale sur les entreprises au Royaume-Uni et en Allemagne (H. Huntzinger - 1989)**

Documents annoncés :

Hollande (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988) :
- La Hollande en 2015 : Résumé officiel du quatrième rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire

Japon (R. Piorunski - 1989) :
- Télétopia : la ville et les système d'information au Japon

République fédérale d'Allemagne (H. Huntzinger) :
- Thèmes et processus de recherche sur l'urbain en RFA (1987)
- Les nouvelles tendances des politiques d'urbanisme et de construction en Allemagne Fédérale (1988)
- La politique du logement de l'Etat Fédéral allemand : une rétrospective (1988)
- La ville centre de services : un programme prioritaire de l'Association allemande pour la recherche (1988)

France (G. Mercadal - 1989) :
- Les acteurs du Génie Urbain. Evolution internationale

Pour tous renseignements, contacter Franck Scherrer, Groupe Prospective, D.R.I.
Bureaux : 74 rue de la Fédération, 75015 PARIS, tél : 46.47.32.40.
Adresse Postale : 2, Avenue du Parc de Passy, 75775 Paris Cédex 16.

LES POLITIQUES URBAINES DU ROYAUME-UNI DEPUIS 10 ANS

PREALABLE

Ce dossier est bâti autour de trois textes :

Dossier conçu et présenté en 1989 par Hervé Huntzinger, Docteur ès sciences économiques, Directeur à TETRA (20 rue Malher, 75004 Paris), Enseignant à l'ENTPE, Consultant à l'OCDE.

- *Texte 1 : la préface signée par Madame M. THATCHER, Premier Ministre, à la plaquette "Action for Cities" publiée par le "Cabinet Office" du Gouvernement en octobre 1988.*

- *Texte 2 : un article de Monsieur P. LAWLESS, professeur à l'Institut Polytechnique de Sheffield (Yorkshire), intitulé La politique urbaine britannique : un examen, paru in la Review of Regional Studies Vol. 22.6 Décembre 1988.*

- *Texte 3 : un article de Monsieur W. SOLESBURY, haut fonctionnaire ("chief planner") du Ministère britannique en charge de l'Urbanisme et du Logement, affecté au Département des "Inner Cities", paru in "Public Administration" Vol. 6 - 1987, et intitulé "les dilemmes de la politique urbaine".*

sommaire

| | <i>pages</i> |
|---|--------------|
| Présentation et commentaires | 2 |
| 1. Eléments d'information et d'éclaircissement | 2 |
| 2. Eléments de commentaires | 5 |
| | |
| Textes | |
| 1. Préface signée par Mme Thatcher à la plaquette "action for cities" | 9 |
| 2. Les politiques urbaines britanniques : 11 une tentative d'appréciation | |
| 3. Les trois dilemmes de la politique urbaine | 31 |

Le texte 1 est court et est une traduction intégrale, plutôt littérale. Les textes 2 et 3 sont longs mais ne sont néanmoins que des extraits des textes d'origine. La traduction a été plus libre.

Les trois textes sont précédés d'une partie introductive de présentation, éclaircissements et commentaires : la présentation se veut "informative", les commentaires analysent sans évaluer.

Un appendice déchiffre l'ensemble des sigles et acronymes qui parsèment les textes anglais : ils sont traduits et explicités pour être resitués dans un contexte "franco-français".

Les mots ou phrases entre parenthèses sont des explicitations ou raccourcis qui ne modifient pas le sens des textes d'origine. Les mots ou phrases entre <.....> sont des - rares - interventions de l'auteur de ce dossier.

PRESENTATION ET COMMENTAIRES

La partie "présentation et commentaires" de ce dossier est divisée en deux parties :

- l'une, plutôt informative, apporte des éléments de compréhension et d'éclaircissement,
- l'autre, plus interprétative, vise à apporter quelques lumières sur des questions auxquelles les réponses apportées sont diverses et parfois contradictoires.

I - ELEMENTS D'INFORMATION ET D'ECLAIRCISSEMENT

I.1. DES ORIGINES AUX TEMPS PRESENTS

La politique dite "Inner Cities" se fonde, comme très souvent au Royaume Uni, sur la publication d'un rapport officiel, appelé Livre Blanc. En l'occurrence, le Livre Blanc de 1977, appelé "Politique pour les villes" ("Policy for the Inner Cities"), publié par le Ministère de l'Urbanisme et du Logement de ce qui était alors le dernier gouvernement travailliste qu'ait connu le pays.

Depuis 1979, date des élections générales qui amèneront la formation du premier gouvernement dirigé par Madame M. THATCHER, deux textes ont cependant compté :

- La loi de 1980, appelée "Local Government, Planning and Land Act", comprenant rien moins que ... 330 pages où se trouvent regroupés, parmi des dispositions régissant les emplacements de caravanes et les procédures comptables s'appliquant aux organismes de villes nouvelles, la plupart des textes fondamentaux qui continuent, près de dix ans plus tard, à structurer les politiques urbaines et les relations financières avec les collectivités locales : nouveau système de la "Rate Support Grant" (subvention globale), nouveau régime relatif aux autorisations de dépenses d'investissement des collectivités locales, mise en place de la politique d'identification des propriétés foncières des entités publiques et incitation à la vente (Land registers), les fameuses U.D.C. (sociétés d'aménagement), et enfin les "Zones d'entreprise".
- Dans la prolongation du "Discours de la Reine" de juin 1987, à l'aube du troisième mandat de l'"administration" THATCHER, la plaquette "Action for Cities", publiée en octobre 1988 - une trentaine de pages avec une cinquantaine de photos -, symbolisant l'engagement politique du gouvernement et incarnant la nature multiforme des réponses que le gouvernement veut apporter puisque s'y retrouvent groupés les programmes d'une demi-douzaine de ministères et d'agences gouvernementales.
- Entre temps, des centaines de circulaires, publications et articles ont été écrits et publiés sur ce vaste sujet. Des centaines d'études ont été commanditées par les ministères concernés et très souvent publiées. Il est intéressant de noter notamment

que de nombreux groupes institutionnels ont pris part au débat : cela va de groupes de pensée représentant certaines sensibilités internes aux deux grands partis politiques - le "Bow group" pour les Conservateurs et la "Fabian Society" pour le "Labour Party" - aux institutions religieuses - Commission pour les affaires urbaines de l'Archevêché de Canterbury et l'"Office" du grand rabbinat britannique, en passant par les associations de collectivités locales - les "District Councils" et les feues "Metropolitan counties" -, par les représentants du patronat et des entreprises du BTP, pour ... être complété par l'Union des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme (la Town and Country Planning Association).

I.2. QUELQUES PRECISIONS SUR LES POLITIQUES "INNER CITIES"

I.2.1. Des politiques urbaines pour des "morceaux" de ville

Les collectivités locales britanniques sont très vastes - à vrai dire, en moyenne, parmi les plus vastes du monde : 40 000 hectares -. Les "Inner Cities" sont alors des "parties" urbaines de collectivités locales, en l'occurrence des "district councils". Peu souvent localisées en périphérie lointaine, elles peuvent être proches du centre-ville ou en première couronne. En tout cas, tout vaut mieux que de les considérer - et traduire - par centre-ville.

Ainsi, à titre illustratif, peut-on mentionner qu'à Birmingham la vingtaine de quartiers ("ward") composant la collectivité locale enregistré, en 1986/1987, des taux de chômage allant de 1 à 3.

I.2.2. Des politiques urbaines pour certaines villes

Les politiques urbaines "Inner Cities" concernent presque toutes les grandes agglomérations industrielles britanniques, mais des villes aussi importantes que Southampton, Portsmouth, Ipswich n'y figurent à aucun titre. Dès 1977/1978, 57 zones spatiales dites "Inner City areas" avaient été définies selon des critères économiques, sociaux, physiques.

A considérer la carte des zones "Inner Cities", on peut dire qu'elles se concentrent, en dehors des "boroughs" de la ceinture industrielle londonienne, toutes au Nord d'une ligne brisée joignant les deux embouchures des fleuves Severn et Ouse (de Bristol à Hull). Cette ligne partage Angleterre et Pays de Galles en deux parties équivalentes en surface et en population ; au Sud de cette ligne, les seules "Inner Areas" que l'on trouve sont celles qui entourent le coeur et les "beaux quartiers" de Londres. En ce sens, les politiques "Inner Cities" ont une allure de politique régionale et se comparent à la toute récente politique de l'arc Nord-Est en France.

Tout le reste de Londres (environ les 2/3) et l'ensemble des villes de la moitié Sud de l'Angleterre ne sont pas concernées par les politiques urbaines "Inner Cities". Ces dernières sont donc bien des politiques urbaines très détaillées pour environ la moitié des villes britanniques et rien du tout - ou presque - pour l'autre moitié.

1.2.3. Des politiques de moins en moins spécifiques

Les politiques "Inner Cities" sont officiellement devenues, depuis 1988, le programme "Action for Cities". Ceci témoigne bien de l'influence et de la part croissante des politiques non spécifiquement urbaines et territoriales dans l'ensemble du dispositif. Politiques de l'éducation, de requalification professionnelle, de soutien aux PME, d'aide aux infrastructures et aussi du logement sont toutes non spécifiquement réservées aux "Inner Areas"

1.2.4. Une conduite politique qui a changé de mains

De ce fait, et du fait d'autres considérations, la conduite d'ensemble du programme "Action for Cities" a changé de mains. Ce fut longtemps, sous le titre "Inner Cities", un ensemble de politiques conduites principalement par le Ministère de l'Urbanisme et du Logement (D.O.E.), avec un rôle important mais subordonné dévolu au Ministère du Commerce et de l'Industrie (D.T.I.). C'est maintenant un programme beaucoup plus interministériel où des Ministères comme celui de l'Education (D.E.S.), de l'Emploi (D.E.) ou agences comme la M.S.C. jouent un rôle important et où le D.T.I. pèse peut-être autant maintenant que le D.O.E.

La nature plus intergouvernementale et la symbolique politique nettement accrue depuis 1987 se traduisent par le fait que les comités interministériels correspondants sont souvent présidés par le Premier Ministre lui-même et que la conduite politique d'ensemble a été dévolue à un Ministre "sans portefeuille" - M. K. CLARKE - détenteur du poste appelé traditionnellement "Chancelier du Duché de Lancaster", et tout aussi traditionnellement placé très haut dans la hiérarchie gouvernementale britannique.

II - ELEMENTS DE COMMENTAIRES

Nous présentons ici six commentaires fondés le plus souvent sur des éléments d'analyse et d'évaluation issus d'autres articles et documents que ceux qui sont représentés dans ce dossier : l'argent, la politique, les "vides et les pleins", les nouvelles "alliances pour la croissance", les relations gouvernement national-"local Government" et les rapports entre macro-économie et méso-économie.

2.1. LES RESSOURCES BUDGETAIRES OU... L'ARGENT

Certes, l'ensemble des programmes faisant partie des "Action for Cities" représente environ une dépense publique de la part du gouvernement national d'environ 30 milliards de F pour l'année budgétaire 1988/1989. Cette somme est impressionnante, mais a peu d'autre signification que celle d'un agrégat parmi d'autres au sein du budget britannique. On y trouve de tout, tout ne va pas dans les villes et, de toute façon, les villes représentent à peu près 90% de la population britannique. Le véritable intérêt de cet agrégat est le fait qu'il existe et qu'il soit présenté sous un même label témoignant d'un engagement politique.

Par contre, plus significatif d'un pur point de vue budgétaire est le débat, mentionné notamment dans le texte 2, relatif aux effets de substitution s'opérant depuis maintenant dix ans entre transferts globaux et transferts spécifiques entre gouvernement central et "local government" :

- Alors que tout le monde disait ici ou là - y compris à l'O.C.D.E. - que la tendance aux subventions globales était forte en accompagnement - logique - du mouvement plus général vers plus de décentralisation, la Grande Bretagne a connu un mouvement inverse. La grande subvention globale - la "Rate Support Grant" (R.S.G.) - n'augmente pas en valeur réelle, alors que les subventions spécifiques, et en particulier celles du programme "Action for Cities", augmentent.
- Dans certains cas précis, et notamment pour trois grandes agglomérations : Liverpool, Manchester, Birmingham, le solde net entre ces deux tendances contradictoires est plutôt négatif si l'on en croit les calculs de M. J. BROWN, consultant à Coopers and Lybrand (présentés, lors d'une session de travail du Royal Town Planning Institute, le 24 février 1989). Entre 1981 et 1988, Birmingham aurait perdu 45 millions de £ de R.S.G. pour une dotation annuelle moyenne sur la ligne "Urban Programme" d'environ 17 millions de £. Les chiffres sont comparables pour Manchester et un peu moins défavorables pour Liverpool.

Enfin, quand on parle d'argent, et en particulier dans le champ des politiques de la revitalisation urbaine, à considérer les seules £ publiques, on occulte les £ privées, lacune d'autant plus gênante que l'effet de levier entre argent public et argent privé est un dispositif central de ces politiques au Royaume-Uni. A cet égard, les calculs sont délicats, mais le chiffre cité dans le texte 3 - autour de 4 - semble bien être une espèce de médiane entre l'étonnant 6 à 7 des Docklands de Londres et le "maigre" 1, ou même "0, quelque chose" de Liverpool.

2.2. LA POLITIQUE (AU SENS "POLITICS")

Si, comme il est dit dans le texte 2, en 1983, toutes les métropoles urbaines n'étaient pas encore travaillistes quant à leur représentation parlementaire, la situation a évolué depuis. En 1987 <les quelque 120 circonscriptions des "Inner Cities" autres que londoniennes sont représentées à 80% par des parlementaires travaillistes>. Cette géographie électorale est sans ambiguïté : l'Angleterre des "Inner Cities", c'est aussi l'Angleterre du football et l'Angleterre travailliste, comme le dit un commentateur du Times. C'est ce constat qui a motivé le Gouvernement dans son mouvement de redynamisation politique et financière des politiques urbaines. Nul doute que les fruits en sont espérés aux prochaines élections générales. En tout cas, cette claire **explicitation** des liens entre la géographie électorale et la définition de politiques publiques, surtout pratiquées par un haut-fonctionnaire travaillant dans le domaine de ces politiques, est une caractéristique plus britannique que française.

2.3. "LES VIDES ET LES PLEINS" OU "LES GENS OU LES SITES"

De nombreux commentateurs britanniques soulignent la dualité toujours présente pour toute politique de revitalisation urbaine : l'accent peut être mis sur la revitalisation des sites bâtiments, infrastructures et environnement, tous éléments de la "ville-machine" (cf. texte 3) ou plutôt sur la revitalisation des ressources humaines et des relations sociales, éléments de la "ville communauté". Ainsi, par exemple, le Bow Group et la Fabian Society plaident pour une approche plus orientée vers les ressources humaines, alors que la confédération patronale britannique exalte la nécessité de remettre dans le circuit économique les immenses actifs fonciers et immobiliers inutilisés.

Au delà de ces plaidoyers quelque peu antagonistes, certains observateurs notent que les réussites les plus significatives des politiques "Inner Cities" ont été observées là où les terrains étaient vides ou presque vides en termes d'habitants, de groupes sociaux, d'électeurs : "nous avons réussi là où c'était vide et nous avons réussi à remplir le vide avec des bureaux, des usines, du gazon" dit l'un d'entre eux. Mais quid maintenant du volet logement du programme "Action for Cities" - avec notamment le programme HAT - référence au texte 2 - où 50 grands ensembles immobiliers à eux seuls comptabilisent 70% du chômage structurel au Royaume-Uni, continue le même observateur.

Les friches et/ou les quartiers d'habitat social ? Cette question en pose une autre, celle de la perspective dominante : le Welfare ou la croissance.

2.4. DE NOUVELLES "ALLIANCES POUR LA CROISSANCE"

Que la perspective dominante des politiques urbaines britanniques ait été et soit celle de la croissance plutôt que celle du Welfare est un fait peu contestable et d'ailleurs reconnu par l'ensemble des commentateurs. Allant plus loin, un article récent de la revue "Local Economy", reprenant un concept élaboré originellement aux USA, évoque la montée des "coalitions (locales) pour la croissance" dans le champ des politiques urbaines. Ces coalitions seraient le regroupement de celles des forces politiques, économiques et sociales qui mettraient en avant "non seulement la croissance économique des économies locales mais, au delà, la meilleure adaptation des systèmes

éducatifs aux besoins de l'économie, le développement de nouvelles structures commerciales de gros et de détail, des aménagements urbains plus denses, un accent dominant sur les services aux entreprises et les fonctions financières et logistiques". Ces "coalitions" parviendraient à s'identifier de manière croissante aux intérêts politiques et sociaux présents dans la ville, en jouant notamment de toute la palette des outils de la communication. Ces coalitions voient leur force tenir à l'assertion, parfois vérifiée, que des politiques urbaines ainsi profilées créent des emplois et placent la ville en meilleure position concurrentielle.

Les deux auteurs, MM. G. Lloyd et D.A. Newlands, notent que, dans le contexte général du retour en force des idées libérales, il n'est pas étonnant que de telles coalitions voient le jour. Ils réalisent, en particulier, une recherche sur l'une d'entre elles apparue à Aberdeen (Ecosse) s'intitulant Aberdeen 2000.

On ne peut manquer d'être frappé par la similitude, à cet égard, entre la Grande-Bretagne et la France : on n'évoquera ici que les démarches de planification locale récemment apparues dans la suite de l'expérience lyonnaise : Lyon 2010, un projet.

2.5. GOUVERNEMENT NATIONAL - GOUVERNEMENTS LOCAUX

Certes, la confrontation entre le gouvernement de Madame THATCHER et le "Local Government" a marqué la décennie qui vient de s'écouler. Quelques remarques cependant à ce propos :

- Le point de friction essentiel a été l'ensemble des mesures de contrôle budgétaire mises en place depuis 1980 : il est vrai que l'autonomie financière du "Local Government" britannique a été sensiblement diminuée : pouvoir de dépenser en général, pouvoir de dépenser "en dépenses de capital", et même tout récemment autonomie du vote du taux de l'impôt (cf. dossier DRI n° 2).
- Dans le vaste et parfois même touffu domaine des politiques urbaines "Inner Cities", le rôle des autorités locales demeure, ainsi que les pratiques du travail en commun avec le gouvernement central. Ainsi, l'ensemble des projets relevant de l'"Urban Programme" sont-ils préparés par les collectivités locales, qui prennent en quelque sorte l'initiative d'élaborer chacune leur programme spécifique appelé "Inner Area Programme" (IAP).
- Néanmoins, les facteurs de recentralisation demeurent incontestables, au moins à deux titres :
 - . Les IAP sont soumis à approbation du gouvernement central, notamment, pour les plus importants d'entre eux, ceux des 7 villes incluses dans la procédure "Partnership", à celle du Partnership Committee présidé par le Secrétaire du DOE. Comme quoi, on ne passe pas d'un régime de subvention globale à un régime de subventions spécifiques sans conséquences pour la distribution des pouvoirs. Le rôle de ces instances d'instruction-approbation est évidemment essentiel : il n'a pas peu pesé dans le changement des priorités du programme depuis 10 ans pendant lesquels la part des dépenses consacrées à des projets sociaux ou "communautaires" est passé de 60% à 40% au profit notamment des projets à finalité économique directe (40% également) : foncier et immobilier économiques, aides aux PME, qualification professionnelle. Cet effet de basculement est censé s'accroître encore.

- . Evidemment, la politique UDC est souvent considérée comme la plus éclatante manifestation de cette dépossession du "Local Government". Certainement à juste titre pour les deux premières instituées dans les Docklands et à Liverpool. De façon moins évidente maintenant où la procédure UDC, semble-t-il, est parfois revendiquée par certaines autorités locales elles-mêmes, expliquant l'existence présente de 10 UDC.

Une remarque finale sur cette question tant controversée, dont nous laisserons la responsabilité à son auteur - M. REYNOLDS -, consultant, présent lors de la journée R.P.T.I. consacrée aux politiques "Inner Cities" : "moi, je considère que les collectivités locales (sous-entendu travaillistes) n'ont pas assez résisté au gouvernement central, elles sont rentrées dans les mécaniques de l'"Urban Programme", des Zones d'Entreprise et même maintenant des UDC. De vraies solutions alternatives, proprement locales, n'ont été menées à bien que trop rarement" (c'est justement une expérience de ce genre que M. REYNOLDS présentait à cette occasion).

2.6. MACRO ECONOMIE, MESO ECONOMIE ET "INNER CITIES"

Que le Royaume-Uni ait longtemps été "le nouvel homme malade de l'Europe" est vrai, qu'il ne le soit plus est sans doute tout aussi vrai : le taux de chômage a diminué de 6 points depuis son sommet de 1985 et est maintenant inférieur aux taux français et italien par exemple, même si la différence entre - au Sud - le Hampshire (2,5% !) et - au Nord - Liverpool (21,5%, mais 28% en 1986) reste considérable. Ce retour en force de la prospérité macro économique - s'accompagnant d'ailleurs d'autres déséquilibres (poussée inflationniste, balance très négative) - est à la fois une chance et une crainte pour les plus gravement touchées des "Inner Cities" : une chance car l'effet de levier exercé est alors formidable bien au delà de ce que peut réaliser tout programme urbain spécifique et une crainte car, à terme, on pourrait penser que la macro économie suffirait à tout régler, alors que les problèmes structurels localisés subsistent.

Ici encore nous laisserons la parole à un commentateur britannique - M. P. LAWLESS - plutôt critique à l'égard des politiques du Gouvernement central, commentaire paru dans la revue "Policy and Politics" en juin 1988 : "... Finalement, les villes reflètent l'état de l'économie et de la politique macro économique. Les changements urbains sont engendrés par des forces trouvent leur origine aux niveaux régional, national et international. Dans ce contexte, il est vain d'imaginer qu'un gouvernement, attaché depuis 1979 à des concepts aussi discutables que la surévaluation de la livre, une politique de l'offre au détriment du soutien de la demande, une politique fiscale régressive, puisse aboutir à des résultats significatifs dans les villes notamment quant au taux de chômage".

Or, précisément, ces taux de chômage ont beaucoup diminué dans les villes, y compris dans celles du Nord. Alors ? Vive la macro économie quand elle marche, vive la méso économie dans le cas contraire !

PREFACE SIGNEE PAR Mme M. THATCHER
A LA PLAQUETTE "ACTION FOR CITIES"

La plaquette qui suit est un document pour l'action. Il vous montrera ce que le Gouvernement réalise afin d'améliorer la vie dans nos villes. Cela représente au total près de 3 milliards de £, c'est-à-dire une offensive décisive contre la multitude des problèmes couramment regroupés sous le label "Inner City".

Trois milliards de £ pour les villes.

Cette dernière expression évoque l'image d'un environnement urbain en déréliction.

Rien de nouveau bien évidemment dans le cycle de la vie et du changement urbain. A travers notre histoire, les villes grandes et petites ont cru pour décliner ensuite avant souvent de se redresser. Certaines ont su s'adapter aux évolutions économiques et technologiques. D'autres se sont cramponnées aux vieux modes de pensée et n'ont pu que laisser passer les nouvelles chances à saisir.

Prospérité et déclin sont des moments différents d'un cycle long : celui de l'économie et des villes.

Un nombre non négligeable d'entre elles ont souffert de leur attitude publique d'hostilité au monde de l'entreprise. Sans aucun doute, un trop grand nombre d'entre elles ont vu leurs difficultés aggravées par un recours inadéquat aux instruments de la planification urbaine des années 50-60-70, certes fondées au départ sur les meilleures intentions du monde mais engendrant les pires résultats qui soient pour les citoyens et résidents de ces villes.

Cependant, certaines villes n'ont pas eu ni la bonne attitude ni les bonnes politiques : elles ont laissé filer leurs chances.

En tout cas, les territoires désignés sous le nom générique d'"Inner City" ressentent un besoin commun : un nouvel espoir pour un futur meilleur.

Le gouvernement national est décidé à faire un effort en faveur des villes : il lance, à cet égard, un appel d'abord aux "gens", à ceux qui habitent les villes.

Le Gouvernement est résolu, en partenariat avec les "gens" (people), à faire lever cet espoir et à aider à créer un environnement urbain renouvelé, vivant, au sein duquel il fera bon vivre, travailler et devenir plus prospère.

Le moment d'une telle action et de son intensification est particulièrement opportun (pour quatre raisons) :

- Sept ans maintenant de croissance ont redonné de la vigueur à l'économie britannique fournissant le ressort économique et financier indispensable à toute action.
- Le Gouvernement a pu créer un climat général favorable à l'entreprise et a su supprimer les obstacles à toute politique efficace de renouveau urbain.

La croissance économique globale est maintenant bien là : on peut s'occuper plus facilement des zones en difficulté (plus petit graphique montrant que depuis trois à quatre ans la croissance britannique dépasse celle de la RFA, de l'Italie et de la France).

- Nos politiques non-spécifiques - requalification professionnelle, éducation et logement - sont toutes consacrées à l'élargissement des possibilités de choix des individus et leur offrent une chance bien meilleure de prendre part au destin de leur communauté.
- (Après des années d'effort), ni l'engagement personnel ni le sens de l'effort ni les ressources financières ne manquent pour transformer la déréliction pour éliminer les plaies urbaines, pour investir dans l'homme et pour encourager d'autres partenaires à investir dans les villes.

Nous sommes tous engagés au sein d'une grande entreprise qui imprimera une trace profonde, et ce pour les décennies à venir, permettant à nos villes d'entrer en bien meilleur état dans le XXI^e siècle.

L'argent et l'engagement politique du gouvernement avec l'engagement et les efforts des citoyens, telles sont les leviers du succès.

LES POLITIQUES URBAINES BRITANNIQUES :
UNE TENTATIVE D'APPRECIATION
par P. LAWLESS, de l'Institut polytechnique de Sheffield

Le thème de la politique urbaine (au sens "Inner Cities") est devenu de plus en plus crucial parmi le débat politique au Royaume Uni. Madame Thatcher elle-même, suite à sa troisième victoire consécutive aux élections générales en 1987 a clairement identifié le problème des villes comme une des priorités de son activité Gouvernementale. Le programme que le Gouvernement vient de publier récemment, sous le titre "Actions for Cities" met en avant au moins une douzaine d'initiatives très larges, toutes conçues en faveur de la revitalisation des vieux tissus métropolitains urbains du Royaume Uni.

Une tentative d'évaluation des dix ans passés de politiques urbaines "Inner Cities".

Ce qui est maintenant proposé et ce qui est réalisé depuis une dizaine d'années mérite un examen et une tentative d'évaluation. C'est l'objectif de cet article.

Dans un premier temps, sera menée une analyse de l'ensemble des programmes "Inner Cities", mis en oeuvre depuis plus d'une dizaine d'années ; dans un deuxième temps, quelques évaluations globales seront présentées.

I - LA STRATEGIE DU PARTI CONSERVATEUR : 1979/1988

L'ensemble des politiques urbaines recensées sous le nom générique "Inner Cities" ne date pas de 1979, et certains des développements essentiels avaient déjà été entrepris par le Gouvernement Travailleiste à la fin des années 70, notamment l'"urban programme".

Créées par le Gouvernement Travailleiste en 1977, les politiques "Inner Cities" ont été, depuis 1979, mises en oeuvre, et aussi substantiellement modifiées, par le Gouvernement Conservateur.

La lecture attentive d'une part du livre blanc de 1977 du dernier Gouvernement travailleiste et du document "actions for Cities" publié en 1988 révèle quelques-unes de ces grandes différences

- Les collectivités locales, par exemple, qui étaient considérées comme les relais naturels pour la mise en oeuvre de l'ensemble des politiques de revitalisation urbaine dans le livre blanc de 1977, ne reçoivent pratiquement plus un seul commentaire positif onze années plus tard.

- Le secteur privé, dont on reconnaissait en 1977 qu'il pouvait jouer un rôle dans la revitalisation urbaine, est considéré maintenant non seulement comme l'acteur essentiel mais même comme celui auxquels la plaquette "Actions for Cities" s'adresse en priorité.

Moins de "Local Government" et plus de secteur privé, mais aussi plus de Gouvernement central.

- Alors que le livre blanc de 1977 anticipait, peut-être de manière un peu métaphorique et idéalisée, un fructueux partenariat entre les collectivités locales et le Gouvernement national, la plaquette de 1988 est fondée sur un ensemble d'hypothèses tout à fait différentes. Le rôle pivot est maintenant clairement attribué au Gouvernement national, en particulier à travers les pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme confiés aux U.D.C., et aussi en quelque sorte paradoxalement par l'action importante de réduction des contraintes administratives et financières pouvant peser sur l'investissement privé dans les villes.

Ces nouvelles lignes directrices se retrouvent peu ou prou dans chacune des neuf composantes des politiques urbaines "Inner Cities" que nous allons maintenant présenter.

1.1. LE "URBAN PROGRAMME"

Le "Urban programme" a été le premier grand programme d'actions publiques spécifiquement et exclusivement dirigées vers les "Inner Cities". C'est en 1977 que le Gouvernement travailliste d'alors avait redéfini ce qu'on appelle l'"urban programme", conçu spécifiquement pour les villes et quartiers souffrant de problèmes économiques, sociaux et environnementaux. A cette époque, la ligne budgétaire correspondante vit son volume tripler de 30 millions de £ à 125 millions de £ annuels. Précédemment géré par le Ministère de l'Intérieur, le programme fut "placé" au Ministère de l'Urbanisme et du Logement (D.O.E.). Le programme devait être particulièrement ciblé vers 8 sites définis comme "sites de partenariat" comprenant Birmingham, Liverpool, Manchester-Salford, Newcastle et, au sein de l'agglomération londonienne, quatre "boroughs" : Lambeth, Islington, Hackney et les Docklands (avant leur intégration dans la première U.D.C.).

L'"Urban Programme" fut le premier programme d'ensemble ciblé vers les "Inner Cities".

Si le "urban programme" dix ans plus tard continue à exister, il a néanmoins profondément changé. Des recherches en termes d'évaluation menées au début des

années 80 montrèrent que la plupart des plans d'action mis au point à la fin des années 79 étaient en fait conçus comme une substitution d'argent public au financement de projets ou d'équipements locaux qui ne pouvaient plus l'être compte tenu déjà des coupes dans les subventions publiques du Gouvernement central aux collectivités locales.

C'est pourquoi le contenu des actions mises en oeuvre a également significativement changé : leur répartition entre les domaines économique, social et environnement-logement suit la proportion moyenne 40-40-20, alors que le volet économique était, au début, très faible

Un autre changement important a été la redéfinition des autorités ou entités éligibles aux ressources de l'"Urban programme" : d'une part, les Docklands ont été sortis de la liste, du fait de leur inclusion dans la procédure U.D.C., et d'autre part la focalisation très forte sur les 7 métropoles dites de "partenariat" a été sensiblement réduite. Ainsi, par exemple, en 1987/1988, le "urban programme" concerne-t-il 57 autorités locales.

L'"urban programme" représente aujourd'hui une masse budgétaire d'environ 350 millions de £ par an (soit approximativement 3,5 milliards de francs français). La plaquette Gouvernementale "Action for Cities" annonce un renforcement plus net encore du volet économique et environnemental au détriment des équipements publics classiques.

1.2. EFFET DE LEVIER VIS-A-VIS DES AMENAGEURS-DEVELOPPEURS : U.D.G. ET D.L.G.

C'est en 1982 que fut créé le "Urban Development Grant" (U.D.G.), complété plus tard par le "Urban Regeneration Grant" et le "Derelict Land Grant" (D.L.G.). Ce sont là trois programmes purement financiers conçus prioritairement pour susciter un effet de levier vis-à-vis des ressources du seul secteur privé dans le cadre de programmes de réhabilitation et de revitalisation urbaines. Aucune restriction n'est imposée à la nature des projets éligibles à ces différents programmes financiers. Ce pouvait être des développements industriels, commerciaux, résidentiels, dans le domaine des loisirs ou relevant plutôt d'équipements socio-culturels de quartier, ou de toutes combinaisons de ce type de développement urbain.

Il demeure un programme important - 3,5 milliards de F/an. Il voit sa composante économique aller croissant.

Attirer les "développeurs" privés dans les villes "Inner Cities" où les coûts d'aménagement sont élevés et la demande solvable faible, cela peut requérir de l'argent public qui fasse levier. Tel est l'objectif du programme financier U.D.G.-D.L.G.-U.R.G. devenu maintenant "City Grant".

Cependant, à partir de 84/85, l'accès fut placé sur la revitalisation physique et urbanistique des "Inner Cities", à travers des plans d'action dans lesquels la contribution du secteur privé serait plusieurs fois égale à celle du public mais précisément rendue possible par ce supplément d'argent public apporté par les programmes en question.

Une étude évaluative des UDG, URG et DLG a été réalisée en 1988. Elle concluait, entre autres, que de 1982 à 1986, un total d'aide financière avoisinant 80 millions de £ (800 millions de F) avait été consenti pour un ensemble de 177 projets, avec un effet de levier avoisinant 4,5. Sur les 80 millions de £, 35 sont allées à des projets de type commercial, artisanat, 28 pour des projets industriels technologiques et près d'une vingtaine pour des développements résidentiels. Environ 30000 emplois ont été créés au travers des plans d'action UDG-URG : même si beaucoup eussent sans doute été créés indépendamment de ces aides, il a été estimé qu'environ un tiers étaient de véritables nouveaux emplois contribuant à l'enrichissement de l'économie nationale. Il apparaît, par contre, assez clairement que nombre des 57 entités administratives relevant des "urban programmes" n'avaient pratiquement pas bénéficié des actions financières UDG-URG qui ont été très concentrées géographiquement.

Le document "Action for Cities", publié en 1988, annonce le remplacement des UDG-URG et DLG par une seule ligne financière appelée "City Grant". La priorité géographique ou le ciblage territorial sont maintenus, toujours a priori au bénéfice des 57 autorités ou entités territoriales relevant des "urban programmes". Cependant, les collectivités territoriales en tant que telles ne seront pas impliquées ni dans la mise au point, ni dans l'instruction des dossiers correspondants.

Les "City Grants" échapperont très largement au pouvoir d'instruction et d'attribution des collectivités locales.

1.3. LES "URBAN DEVELOPMENT CORPORATIONS" (U.D.C.)

Les U.D.C., créées par la Loi "Local Government and Planning" de 1980, sont des Sociétés d'acquisition foncière et d'aménagement urbain créées par le Gouvernement. Dotées des pouvoirs d'urbanisme normalement dévolus aux collectivités locales, elles ne sont pas des Sociétés de construction ou de mise en oeuvre opérationnelle au delà de l'aménagement. Elles sont conçues essentiellement pour agir comme des catalyseurs permettant de susciter un environnement physique et spatial favorable à l'investissement du secteur privé. Ceci est d'ailleurs souligné par le fait

que les présidents et directeurs exécutifs des U.D.C. sont très largement issus des milieux de l'entreprise privée.

Les deux premières U.D.C. ont été créées dès 1981 pour les Docklands de Londres et la zone de Liverpool ; cinq autres ont été créées en 1987 ; trois autres, plus petites de taille, sont venues s'ajouter plus récemment encore. Il semble bien que ce total de 10 U.D.C. ne sera pas dépassé dans un avenir prévisible. A l'heure actuelle, l'ensemble des U.D.C. maîtrise environ 20000 hectares et reçoivent annuellement une dotation du Gouvernement national d'environ 200 millions de £ annuels (soit 2 milliards de F environ).

Le Gouvernement déclare dans sa toute récente publication "Action for Cities" (1988) que les U.D.C. représentent "l'offensive la plus importante jamais enregistrée contre la déréliction urbaine". Ce jugement est certainement assez proche de la vérité dans le cas des Docklands de Londres où le développement urbain et économique réalisé depuis 1981 est impressionnant : 12000 logements réalisés et/ou commencés, près de 10000 emplois établis ; et ce au regard d'un investissement public d'environ 370 millions de £ ayant déclenché une dépense privée supérieure à 2 milliards de £, soit un effet de levier aux environs de 6.

Certains auteurs créditent les U.D.C., et en particulier celle des Docklands de Londres, des aspects positifs de l'expérience, en insistant notamment sur l'orientation "entrepreneuriale" de cette nouvelle institution. D'autres auteurs, ainsi que les collectivités locales - toutes travaillistes - de la zone concernée par la Docklands Corporation, portent un jugement plus nuancé soulignant que 15% seulement des logements construits dans la zone sont des logements locatifs, que le programme spécifique de solvabilisation mis en oeuvre sera insuffisant pour les résidents locaux, et aussi que beaucoup plus que de la création d'emplois il conviendrait de parler de relocalisation d'emplois.

De nombreux auteurs, à partir de ces évaluations critiques, mettent en avant le contraste qui existe entre les objectifs et les formes d'action de la London Docklands Development Corporation (LDDC) et ceux de la Scottish Development Agency (SDA) en Ecosse. L'approche de la SDA suscite en particulier l'intérêt du fait de la nature très intégratrice ou transversale des projets mis en oeuvre, impliquant en particulier la formulation d'une véritable stratégie contractuelle entre la SDA et l'ensemble des autres parties ou acteurs concernés, y compris en particulier les collectivités territoriales. Il est vrai que ceci n'est en rien la philosophie générale suivie par la LDDC.

Les U.D.C. sont des Sociétés d'aménagement urbain, créées par le Gouvernement central. Elles interviennent de façon très ciblée. Au delà de leur action propre, elles doivent avoir un rôle de catalyseur de l'investissement privé.

Les évaluations de l'action des U.D.C. sont contrastées. En général, cependant, celle opérant dans les Docklands est considérée comme ayant eu des résultats très tangibles.

Cependant, il convient de noter que la nouvelle génération de U.D.C. empruntera sans doute des chemins plus consensuels ou au moins partenariaux pour mener à bien des programmes de revitalisation urbaine. Et même dans le cas de la LDDC, il est intéressant de noter que le tout récent "Memorandum of Agreement" signé par la corporation et le "Borough" de Newham (Travailleuse) suggère qu'un nouveau modus operandi pourra être établi entre les corporations et les collectivités territoriales, et ce même quand ils ne partagent pas du tout les mêmes sensibilités politiques.

Vers une certaine banalisation des U.D.C. ? Banalisation par le nombre (10) et par un nouvel état d'esprit de collaboration avec les collectivités locales.

1.4. LES ZONES D'ENTREPRISE

Les zones d'entreprises ont été instituées dans le cadre de la Loi de 1980 déjà citée. De très nombreux commentateurs, en particulier Peter Hall, avaient souligné depuis 1977 que la taille même des problèmes ayant surgi dans les agglomérations métropolitaines anglaises devait susciter la création de zones spécifiques au sein desquelles les réglementations d'urbanisme, d'aménagement et financières devaient être soit levées, soit assouplies. Ces idées, importées d'expériences équivalentes ayant d'abord pris place sur les rives de l'océan Pacifique, associées au sentiment général du "laisser-faire" qui animait le Parti Conservateur, ont été concrétisées dès 1980.

Les Zones d'entreprise : une réussite, mais peut-être une... coûteuse réussite.

En date de 1987, 35 zones d'entreprises ont été créées sur l'ensemble du Royaume Uni ; il faut d'ailleurs remarquer qu'un certain nombre d'entre elles l'ont été en dehors des "Inner Cities" proprement dites. Les zones d'entreprises bénéficient d'un régime très incitatif : exonération fiscale totale pour une durée de 10 ans (Impôt sur les Sociétés et impôts locaux) et subvention de 100% pour les investissements immobiliers et fonciers.

Le programme zones d'entreprises a donné lieu à une importante action d'évaluation. En 1986, l'ensemble des zones d'entreprises représente la création de 63000 emplois dont un quart sont des entreprises nouvellement créées. Le coût total du programme s'élève à environ 300 millions de £ (soit environ 3 milliards de F) entre 1981 et 1986.

- Du côté positif ont été retenus par les études d'évaluation plusieurs aspects : l'aménagement et la réinsertion dans le circuit économique et urbain d'un total avoisinant 0,4 à 0,5 millions de mètres carrés au sein des zones d'entreprises. Ce qui représente environ 2/3 du total des surfaces desdites zones d'entreprises ; une amélioration très nette de

Les zones d'entreprise ont démontré leur efficacité : réinsertion dans le circuit économique d'espaces urbains très importants...

l'environnement urbain et économique des zones correspondantes ; un effet de diffusion assez net des zones d'entreprises vers les espaces environnants.

- Par contre, du côté négatif, le point essentiel est celui du coût des emplois créés : le coût unitaire est d'environ 30000 £, soit 300000 F ; de plus, effet pervers assez habituel, les propriétaires fonciers et immobiliers ont eu tendance à accroître le niveau de loyers tenant compte du fait que les locataires ne seraient pas soumis aux impôts et bénéficieraient de subventions. Enfin, même si cela est difficilement démontrable, il apparaît bien que nombre des emplois créés et des entreprises lancées l'eussent été sans même un quelconque programme zone d'entreprise, en particulier pour ce qui concerne les activités et les emplois dans le secteur du commerce et pour tous les établissements créés dans le sud de l'Angleterre.

.. mais cela à un coût élevé : environ 300 000 F par emploi créé...

Les résultats des nombreuses évaluations entreprises, mais en particulier les chiffres relatifs au coût public ou fiscal des emplois créés, ont incité le Ministre à annoncer, au début de 1988, qu'une extension ou généralisation du programme zones d'entreprises n'aurait pas lieu. Par contre, le nouveau programme Gouvernemental "Actions for Cities" prévoit que les collectivités locales auront maintenant la possibilité de mettre sur pied ce que l'on peut appeler des zones à règlement d'urbanisme et de construction simplifié visant à alléger les obstacles, les coûts d'investissements, et à diminuer les délais. Les villes de Derby et de Birmingham sont parmi les premières à avoir annoncé leur intention de s'engager dans cette voie. Les zones de réglementation simplifiée présentent à peu près les mêmes caractéristiques que les zones d'entreprises à une importante différence près : les investisseurs n'y bénéficieront plus des dégrèvements fiscaux propres aux zones d'entreprises. L'idée est maintenant de rendre les décisions du secteur privé plus faciles et plus rapides, mais n'est plus de susciter fiscalement de telles décisions.

... c'est pourquoi, dans le futur, les zones d'entreprise seront multipliées, mais sans les avantages fiscaux ! Peut-on parler de zones d'entreprise "Canada Dry" ?

1.5. LES REGISTRES FONCIERS (Land Registers)

Libérer et remettre dans le circuit foncier et économique les sols détenus par les collectivités et entreprises publiques, tel est l'objectif du programme Land Registers. Depuis 1981, par l'obligation de publicité, par l'action réglementaire et par les régulations financières introduites par l'Audit Commission, 25000 hectares de terrain ont été vendus et réutilisés. 9000 sites, totalisant environ 45000 hectares, sont encore sur les registres fonciers.

Le Gouvernement central national entend accélérer les procédures et la sortie des terrains correspondants des registres fonciers. Dans ce cadre, il est maintenant possible, grâce à une intervention auprès du ministère compétent (D.O.E.), de rendre obligatoire la vente des terrains enregistrés et aussi de requérir l'inscription des terrains non encore enregistrés aux Land Registers. Nombre de ces terrains ont été affectés à des utilisations industrielles, commerciales ou de services, en ayant recours à la Derelict Land Grant. 250 millions de F, soit environ 25 millions de £ de DLG seront disponibles en 1988/1989 spécifiquement pour les programmes assis sur les sols issus des "Land Registers".

Les réserves foncières publiques : il faut les sortir "du frigidaire" et les confier à des opérateurs.

L'action devra, à cet égard, être renforcée.

1.6. FORMATION PROFESSIONNELLE ET EDUCATION

Dans ce domaine, les initiatives les plus significatives pouvant concerner spécifiquement les villes sont constituées d'une part par le programme dit des "City Technology Colleges" prévus dans quatre grandes villes et, d'autre part, par le programme dit "School Industry Compact" dans une douzaine de "Inner Cities".

Les "City Technology Colleges" sont conçus comme des établissements éducatifs à très fort contenu scientifique et technologique. Les entreprises privées implantées dans la zone sont appelées à financer en partie les bâtiments et le matériel correspondants, et, au delà, à jouer un rôle important dans leur direction et leur fonctionnement.

Une dimension récente des politiques "Inner Cities" : des partenariats locaux Industrie-Education.

Les "Schools Industry Compacts" ne sont pas en tant que tels de nouveaux établissements scolaires mais représentent des accords entre le système éducatif et les entreprises locales, accords par lesquels - selon des modalités variées - les compagnies privées s'engagent à embaucher les élèves sortis des écoles correspondantes au regard de critères de réussite établis d'un commun accord.

1.7. PROGRAMMES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE URBAIN

Au Royaume Uni <comme en France>, de très nombreux programmes d'aide à l'emploi, à l'industrie, à la recherche ont été mis au point depuis une douzaine d'années. La plupart d'entre eux ne concernent pas spécifiquement les "Inner Cities", mais il en est un certain nombre qui présentent cette caractéristique de spécificité territoriale :

L'aide aux PME couvrant toute la palette des "facteurs de production" - immobilier, management, travail-main d'oeuvre, finances, fonction commerciale...

Au Royaume Uni comme en France.

- Le programme "Entreprises Allowance Schemes" conçu pour les personnes sans emploi désireuses de créer leur propre entreprise. Il est alors prévu de leur apporter 40£ (400 F) chaque semaine durant la première année de démarrage. Il y a eu environ 30000 attributions dans l'année 1987/1988.
- Le programme "Manage Workshops" : ce sont des locaux subventionnés comprenant lesservices généraux nécessaires à des petites entreprises implantées dans les environs (par exemple, secrétariat, dactylographie, télex...). Il y en a actuellement environ 300.
- Le programme "Small Firms Services" : centre d'aide et de conseil à l'installation des PME en milieu urbain.
- Le programme "Loan Guaranty Scheme" : il permet de procurer aux petites entreprises en phase initiale des garanties bancaires sans lesquelles l'entreprise n'eut pas pu démarrer. Depuis 1981, près de 20000 de ces garanties d'emprunt ont été accordées.

On peut dire en général que dans les "Inner Cities", par exemple, deux tiers des dépenses d'installation de nouvelles entreprises et relevant d'actions de marketing, de conception de produits, d'aide au management et d'aide à l'organisation industrielle de la production sont prises en charge par les programmes ci-dessus cités. Par ailleurs, dans l'ensemble des "Inner Cities", l'ensemble des entreprises comprenant moins de 25 employés sont, de plus, éligibles à une subvention régionale et aussi à une subvention pour la recherche et l'innovation pouvant représenter jusqu'à 50% limités à un plafond de 25000£.

1.8. "CITY ACTIONS TEAMS" AND "TASK FORCES"

D'un point de vue plus strictement organisationnel et "modus operandi", le programme le plus important est constitué par les "City actions teams" (CATS) et les "task forces".

En 1988, il existe 8 CATS travaillant sur une assez grande échelle et 16 "task forces" travaillant sur une plus petite échelle. Les CATS sont constitués d'une part par les Directions Régionales des Ministères de l'Environnement, de l'Emploi et du Commerce et de l'Industrie secondées par des équipes spécialisées de fonctionnaires. L'objectif évident de ces CATS est de réaliser une coordination territoriale de l'action des ministères et administrations nationales, et en particulier de rendre plus efficaces les environ 850

Un défi permanent : la coordination de l'action de l'Etat au niveau territorial, surtout quand l'"Etat" prend la forme de plusieurs Ministères et agences : les "modus operandi" imaginés par le Gouvernement.

millions de £ annuels - soit 8,5 milliards de F - qui, depuis l'ensemble des différents programmes "Inner Cities", vont dans les villes concernées par ces CATS. Au-delà de cet objectif administratif, les CATS ont pour vocation d'améliorer la coordination entre secteur public et secteur privé, de crédibiliser les politiques "Inner Cities" auprès des entrepreneurs, de rechercher au maximum l'engagement des fonds privés fournissant précisément des points de contact pour les effets de levier financiers tant recherchés.

Les "Task Forces" travaillent sur une échelle plus limitée. Ils sont constitués par des équipes mixtes de fonctionnaires et de personnes du secteur privé en détachement. Les "Task Forces" réalisent un travail de proximité, notamment dans le domaine des actions de requalification professionnelle et d'aide et d'incitation à l'établissement et au renforcement des petites entreprises.

Un certain nombre d'études d'évaluation de l'action des CATS ont été entreprises. Les résultats, comme souvent, se révèlent mitigés ou, autrement dit, avec des aspects positifs et des aspects négatifs :

- Les aspects positifs. Les CATS ont démontré qu'ils pouvaient, conformément à ce qu'on attendait d'eux, avoir non seulement un rôle de coordination mais aussi, plus important, exercer un rôle de catalyse. Incontestablement, certaines "Inner Cities" ont bénéficié des capacités d'initiative des CATS et des bonnes liaisons que ceux-ci ont suscité avec le secteur privé et certaines grandes entreprises.

Les aspects négatifs. En tant que tels, les CATS n'apportent pas de ressources supplémentaires aux territoires où ils sont implantés. Leur rôle est de coordonner les actions des ministères concernés et de déclencher les actions privées. Ce faisant, et très souvent, ils ont établi une relation très faible avec les collectivités locales, bien que cela ait constitué un de leurs objectifs initiaux.

1.9. LES POLITIQUES "INNER CITIES" ET LE SECTEUR DU LOGEMENT

Depuis maintenant les débuts des politiques "Inner Cities", le secteur du logement n'a jamais été un axe important. Certes, depuis longtemps existent les deux programmes "Priority Estate Project" et "Estate Action Programme" <que l'on peut comparer à la politique française de développement social des quartiers>.

Les "CATS" ont bien coordonné l'action déconcentrée du Gouvernement central, mais ont quelque peu délaissé les collectivités locales.

Le secteur du logement fut longtemps le parent pauvre des politiques "Inner Cities".

Un infléchissement important néanmoins de la politique Gouvernementale vis-à-vis du secteur logement dans les "Inner Cities" a été récemment enregistré. Le Gouvernement est parti de la considération selon laquelle actuellement la grande majorité du secteur locatif est dans les mains des collectivités locales. Le Gouvernement reconnaît que, dans de nombreux endroits, la qualité des logements et la qualité du service rendu est bonne ; il fait remarquer aussi que dans nombre des "Inner Cities" la situation est toute différente. Il considère même que nombre de collectivités locales ont tout simplement failli à leur mission : gestion trop lointaine et trop bureaucratique, procédures d'attribution trop mécaniques et "insensibles", incapacité à mettre sur pied de véritables politiques d'entretien et de maintenance, politique de participation très insuffisante au profit des locataires qui n'ont "rien à dire, rien à faire".

Tel ne devrait plus être le cas dans l'avenir...

C'est pourquoi le "Housing Bill" de 1988 a introduit la procédure dite du choix par les locataires de leur propriétaire (Tenants' Choice Scheme). Par cette procédure, les locataires auront le droit de choisir leur propriétaire : garder la collectivité locale ou passer à une coopérative de locataires, à une "housing association" ou même à un propriétaire privé. Le fondement de la réforme est évidemment d'introduire la concurrence dans le secteur du logement social, la concurrence ou la seule menace de la concurrence étant supposée alors dynamiser et renouveler les méthodes et les procédures des collectivités territoriales vis-à-vis du logement social.

Cependant, dans certains cas, et selon les dispositions de la "Housing Bill" de 1988, le Gouvernement propose, de manière non optative, que la propriété soit directement transférée à des "Housing Action Trust" (HAT). Les HAT seraient des organismes, pour le secteur du logement, comparables à ce que sont les U.D.C. pour le domaine de l'aménagement urbain et friches urbaines. Les HAT seraient des opérateurs transitoires : après désaisie des collectivités locales, leur mission sera d'améliorer les résidences en question, de mobiliser de l'argent public et de l'argent privé et de mettre en place de nouvelles procédures de gestion, d'entretien et de maintenance, ainsi que des conseils de participation des locataires. La situation une fois redressée, les logements seraient transférés à de nouveaux propriétaires qui pourraient être les "Housing Associations", des propriétaires privés, des coopératives de locataires. L'action de réhabilitation des programmes immobiliers entreprise par les HAT devrait être prioritairement menée par de la maîtrise d'oeuvre et de la main d'oeuvre locale, y compris des locataires. Le Gouvernement prévoit que les HAT

...notamment du fait de l'institution des "Housing Action Trusts" qui sont au secteur du logement social ce que sont les U.D.C. au secteur de l'urbanisme.

seront dotés, pour les trois prochaines années, d'un total de ressources budgétaires avoisinant 125 millions de £, soit 1 milliard 250 millions de F.

II - LES DEBATS SUSCITES PAR LA POLITIQUE "INNER CITIES"

Les politiques Gouvernementales menées dans le domaine des "Inner Cities" suscitent de nombreux et d'importants débats qui sont même parfois des polémiques. On peut recenser quatre grands thèmes :

II.1. LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT CENTRAL ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Il n'y a pas de doute que depuis 1979 le Gouvernement central a considérablement accentué son contrôle vers les collectivités locales ; cependant, il est important de ne pas oublier que les relations Gouvernement central/collectivités locales restent marquées, dans leur essence, par de la diversité et de l'ambiguïté. Cette caractéristique générale est particulièrement exemplaire dans le champ des politiques urbaines.

Une manifestation évidente de cela est la tendance continue du niveau central à imposer sa propre vision et sa propre idéologie dans le champ de l'articulation administrative et politique des programmes "Inner Cities". En témoignent l'action continue de dérégulation ou de mise en parenthèses des règles locales d'aménagement et d'urbanisme, le fait que de très nombreuses aides financières centrales soient directement attribuées aux aménageurs-développeurs ou entrepreneurs, en "saute-mouton" vi-à-vis des collectivités locales, le poids croissant des pouvoirs d'instruction accordés aux ministères et à leurs représentants extérieurs plutôt qu'aux services des collectivités locales. A l'évidence, ces tendances s'incarnent de manière paroxysmique dans l'institution des U.D.C. qui permettent au pouvoir central d'exproprier l'ensemble des pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme traditionnellement confiés en Grande Bretagne aux conseils locaux élus localement. Ceci est un point fondamental même si dans le cas des London Docklands une telle politique a permis de renverser une tendance très négative en ne tenant pas compte de politiques et programmes élaborés par les collectivités locales qui ne semblaient pas prometteurs, et enfin de donner le jour à des promesses de développement industriel et économique sans doute très supérieures.

Le fait soit d'ignorer, soit de minorer les compétences et les pouvoirs des collectivités locales a d'importantes conséquences. La plus importante est sans doute l'absence ou la faiblesse de la reconnaissance de l'ampleur et de la diversité des actions des

Même si les relations Gouvernement central- "gouvernements locaux" sont plus diversifiés et moins unilatérales qu'on l'a souvent décrit, il est vrai que dix ans de politiques "Inner Cities" ont abouti à une minoration du rôle des collectivités locales...

... ou plus exactement à une non-reconnaissance du rôle qu'elles continuent à jouer.

collectivités locales en faveur du développement économique urbain. Ce qu'elles réalisent en la matière n'est ni reconnu, ni légitimé, ni aidé. Et cependant, cela représente un ensemble d'interventions avoisinant, dernière évaluation 1985, 200 millions de £ (2 milliards de F).

De nombreux auteurs indiquent que les actions publiques locales en faveur du développement économique urbain sont sans doute plus efficaces et moins coûteuses que celles mises en oeuvre dans le cadre des politiques "Inner Cities". Ceci est peut-être vrai mais n'a pas encore véritablement été prouvé : le thème de l'évaluation des politiques publiques, très développé au niveau des politiques centrales, ne l'est pas autant au niveau des politiques publiques locales. En particulier, la question de l'"additivité", c'est-à-dire de la superposition de politiques publiques visant le même objectif, superposition soit horizontale, soit verticale, est un thème encore très peu exploré. En tout cas, ce qui a pu être montré, c'est la grande différence du coût public entre les emplois créés par des programmes publics locaux et les emplois créés dans le cadre du programme "zones d'entreprises". De plus, même si la situation n'était pas très bonne au début de la période, les collectivités locales ont montré maintenant qu'elles pouvaient travailler en partenariat avec le secteur privé. L'établissement de sociétés anonymes de développement urbain et économique local est maintenant une pratique assez bien implantée, notamment à Manchester, Leeds, Sheffields et Birmingham. Il est d'ailleurs surprenant que le Gouvernement national se montre si réticent envers de telles initiatives, réticent au point, par exemple, qu'une des dernières U.D.C. créées, celle du "Don Inferieur", ait été imposée dans une zone où la collectivité locale et le secteur privé avaient déjà établi une compagnie privée de développement sur des bases similaires à celles déjà citées ci-dessus.

Un autre point est important au sein de ce débat. La marginalisation croissante du secteur public local a suscité et suscite nécessairement un besoin de compensation de la part du secteur privé. Il ne s'avère cependant pas tout à fait clair et prouvé que le secteur privé soit aussi enthousiaste à propos de l'extension de ses interventions et de ses engagements dans les "Inner Cities" que ce que le Gouvernement national dit et espère. En particulier, dans le cadre de zones urbaines où le déclin industriel et économique est très affirmé. Par ailleurs, l'avancement très lent de certains programmes comme ceux des "City Technology Colleges" est peut-être dû au fait que le secteur privé se rend bien compte que son implication dans de tels programmes suppose l'engagement continu et important des collectivités locales dont les

Les interventions du "local government" ont continué et ont eu des résultats. Le plus intéressant est le fait qu'elles aussi sont entrées dans l'ère du partenariat avec le secteur privé et des outils d'action "entrepreneuriaux".

Un moins grand rôle pour le secteur public local, un rôle plus important pour le secteur privé. Est-ce si sûr que ce dernier s'en satisfera, surtout s'agissant de nouveaux champs d'action où les collectivités locales ont un poids et une tradition fortes, comme l'Education ?

compétences, les ressources et l'expérience sont indispensables pour que de tels programmes réussissent à long terme : les "Local Authority Educational Boards" sont des partenaires indispensables en la matière. De ce fait, même au secteur privé il apparaît parfois qu'avec les collectivités locales la coopération doit l'emporter sur la concurrence.

II.2. LA COORDINATION

Le débat sur la transversalité, la globalité et la coordination n'est pas un débat d'aujourd'hui, en particulier dans le domaine des politiques urbaines. En 1972, il avait été montré que les problèmes qu'affrontait l'agglomération de Liverpool requierrait une nouvelle approche globale intégratrice supposant une coordination tout à fait différente entre l'ensemble des acteurs publics et privés intervenant dans le champ urbain. Témoignent de la permanence de ce débat les réalisations administratives évoquées ci-dessus (CATS et "Task Forces") et le fait que les Gouvernements tant travaillistes que conservateurs aient mis au point des comités interministériels pour les politiques urbaines, et ce depuis maintenant depuis près de 15 ans. Il n'en demeure pas moins que le thème de la coordination des politiques et plus encore des agences, institutions, ministères, est un thème difficile. Ainsi, par exemple, le Ministère du Commerce et de l'Industrie, jusqu'à tout récemment, s'est-il montré très réticent à l'égard de toutes priorités spatiales urbaines vis-à-vis de l'une quelconque de ces politiques : pour lui, la dimension régionale primait tout à fait sur la dimension urbaine.

La coordination des politiques vis-à-vis de l'urbain au Royaume Uni est d'autant plus difficile que la structure Gouvernementale britannique est extraordinairement verticale et centralisée. Toute coordination fondée sur une déconcentration administrative, par exemple au sein même des "Inner Cities", est très problématique. Les services extérieurs sont faibles vis-à-vis des directions centrales des ministères. Bien évidemment, la question de la coordination est en fait la question du pouvoir et de l'influence. Chaque Ministère et évidemment aussi Agence plus ou moins interministérielle souhaite d'abord définir et retenir son propre pouvoir politique. Depuis 15 ans, et de manière tout à fait classique, beaucoup de temps a été consacré à la définition de stratégies et de tactiques en termes de pouvoir et de bataille interministérielle. Peut-être convient-il de dire que finalement une véritable et authentique coordination et mise en oeuvre coordonnée de politiques n'a pu se réaliser qu'à travers

Les débats relatifs à la globalité et la nécessaire coordination dans les politiques urbaines est un débat de toujours.

Débat particulièrement difficile au Royaume-Uni où les Ministères sont très peu déconcentrés.

l'expérience à la fois très centralisatrice et déconcentrée des U.D.C..

Les U.D.C. ont prouvé qu'ils pouvaient être plus efficaces que les espèces "d'amorphes et insaisissables" partenariats. La centralisation est-elle une solution à la coordination déconcentrée des politiques ? Peut-être, si l'on en croit l'expérience des U.D.C., ainsi que le fait qu'il a fallu finalement que le Premier Ministre lui-même préside les comités interministériels "Inner city" pour calmer la guerilla interministérielle permanente.

On peut enfin se poser la question de savoir si véritablement la coordination est en soit un but désirable. On dit souvent que la coordination est la condition sine qua non d'une meilleure efficacité économique et administrative de la mise en oeuvre des politiques publiques, mais des politiques publiques véritablement et fortement coordonnées peuvent également avoir pour conséquence de réduire la créativité et finalement l'espace des réponses politiques à des problèmes et des questions posées. Les décideurs politiques peuvent-ils vraiment avoir l'espoir ou l'illusion que "la réponse politique coordonnée" apportée est la meilleure pour les villes ? C'est peut-être vrai dans un moment donné et en un lieu donné, mais les moments politiques changent et les lieux, c'est-à-dire les villes, diffèrent. La quête perpétuelle pour une meilleure coordination implique que l'on croit à un postulat sous-jacent qui est celui du consensus à la fois sur la manière dont les problèmes se posent et dont il convient d'y répondre. Tout laisse à penser qu'un tel consensus est illusoire.

II.3. LA DEFINITION EXACTE DE CE QU'EST LA POLITIQUE "INNER CITY"

Une des raisons pour laquelle la coordination s'est révélée difficile à réaliser est tout simplement le fait que les objectifs que l'on souhaite atteindre à travers les politiques publiques regroupées sous l'appellation "Inner Cities" sont tout simplement loin d'être évidents et clairs. Ainsi, par exemple, quand telle publication officielle "Urban Programme Review", publiée en 1985 par le D.O.E., présente celui-ci comme une politique visant à aider et inciter à créer des emplois, à réduire les friches urbaines et à renforcer la cohésion sociale des villes, on ne peut qu'être d'accord avec de tels objectifs généraux. Mais, dire cela c'est en même temps éviter soigneusement d'autres considérations plus réelles et moins unanimes. Un seul exemple requierrant sans doute une analyse plus approfondie : la création d'emplois. En tant que tel, cela peut paraître être un objectif tout à

Les U.D.C. ont représenté une véritable alternative.

"In fine" faut-il coordonner les politiques publiques ou laisser le "génie propre" de chaque site inventer les solutions qui paraîtront les mieux appropriées.

Quels sont les vrais objectifs de cet ensemble de politiques dites "Inner Cities" ? Créer des emplois dit-on par exemple, mais quels emplois, pour qui, pour quoi, à quel prix ?

fait consensuel. Mais, au delà des mots, quels sont les véritables objectifs ? Quels emplois ? Quels types d'emploi ? Emploi pour quoi, emploi pour qui, emploi à quel prix ? Sont-ce de nouveaux emplois ou correspondent-ils à la relocalisation d'emplois perdus ailleurs et recréés comme par miracle ici ? On sent bien qu'à travers ces questions, un autre débat sous-jacent commence à émerger. En effet, la vraie question qui est derrière ces considérations est celle de l'équilibre - et de quel équilibre - entre la perspective welfare et la perspective croissance-développement. Il ne s'agit pas d'opposer systématiquement welfare d'une part et développement-croissance d'autre part, mais de reconnaître malgré tout que l'impulsion politique est, dans un cas et dans l'autre, assez sensiblement différenciée. Mettre en avant prioritairement une perspective de welfare signifie, en termes de politique et de programmes, que l'on donnera la priorité à l'économie sociale, à de la petite ou très petite entreprise, à une action importante dans le domaine du logement et à des politiques sociales et urbaines fondées sur la lutte contre la pauvreté, la déqualification professionnelle et la prévention de la délinquance. Par contre, adopter plutôt une perspective de croissance et de développement suscite presque nécessairement des politiques et des programmes publics tournés plutôt vers des considérations relatives à la dérégulation, à l'incitation envers les moyennes et grandes entreprises et vers des aides fiscales. Ces deux grandes stratégies ne sont pas incompatibles, mais il faut bien prendre conscience que l'adoption prioritaire de l'une par rapport à l'autre - et il y aura toujours un infléchissement majoritaire vers l'une ou vers l'autre - génère des solutions et des programmes politiques concrets différents. Personne ne peut contester que la perspective de croissance et de développement économique prédomine maintenant depuis dix ans, personne ne contestera que des thèmes comme ceux de la solidarité, de la pauvreté et de la déréliction sociale n'ont pas été placés très haut sur les "agendas" politiques du Gouvernement central.

II.4. LES POLITIQUES URBAINES "INNER CITIES" DANS LE CONTEXTE PLUS VASTE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les politiques publiques "Inner Cities" ont finalement été importantes mais si l'on peut dire isolées dans leur conception et dans leur développement, notamment par leur ciblage territorial spécifique. Elles n'ont pas "déteint" sur les autres domaines d'action publique - les politiques moins ou non spécifiques - en essayant

On sait bien que, derrière les belles déclarations d'intention, un autre débat structure les politiques publiques : priorité plutôt à une approche Welfare ou à une approche de contribution au développement économique.

On peut viser les deux, mais l'une prédominera toujours sur l'autre : au Royaume-Uni, l'approche développement économique est assurément prédominante.

Beaucoup, c'est vrai, d'argent spécifique pour les "Inner Cities", mais moins, beaucoup moins, c'est vrai aussi, de subventions globales pour les collectivités locales et en particulier pour les "Inner Cities".

de les orienter de manière privilégiée vers les villes. Ainsi, par exemple, la politique régionale britannique est-elle de moins en moins importante et inclut-elle toujours aussi peu de composantes proprement urbaines. On peut remarquer également, dans la lignée de ce que signale Peter Hall, que les très importants volumes de crédits orientés vers la défense et les nouvelles technologies liées à la défense ont donné lieu à un ciblage géographique presque entièrement orienté vers le Sud de l'Angleterre, cette Angleterre de la non "Inner City area".

Finalement, on peut dire également que les politiques publiques "Inner city" se sont développées dans une espèce de vide financier. Certes, le Gouvernement peut tout à fait mettre en avant le fait que l'ensemble des ressources allouées, d'une manière ou d'une autre, à travers les très nombreux programmes individuels, représente un total d'environ 3 milliards de £ sur l'année 1988/1989 (soit près de 30 milliards de F). Cependant, cette somme est sujette à caution, non pas dans son existence même mais dans sa signification, car il s'agit plus d'un agrégat intégrant toutes sortes de dépenses dont beaucoup ne pourraient pas ou ne devraient pas être considérées comme des dépenses proprement dirigées vers les villes. Ainsi, par exemple, en est-il de celles des dépenses qui concernent les HAT ou les programmes de requalification professionnelle ou le domaine de l'éducation. Si l'on s'en tient aux programmes proprement et spécifiquement urbains - l'Urban Programme et les U.D.C. - le total des dépenses publiques du Gouvernement central avoisinent 500 millions de £ (environ 5 milliards de F). Et il importe de noter que, quels que soient les modes de calcul et quelle que soit la taille des budgets considérés, en définitive, les autorités locales urbaines ont plutôt perdu que gagné des ressources financières en provenance du Gouvernement central. Il ne faut pas oublier qu'entre 1980/1981 et 1985/1986, la plupart des grandes villes ont vu leur subvention globale (Rate Support Grant) décliner en termes réels d'environ 25%.

Une esquisse de conclusion

Il est incontestable que depuis une dizaine d'années l'engagement politique au niveau du Gouvernement national en faveur des "Inner Cities" s'est accru. Les résultats que l'on peut enregistrer aujourd'hui sont parfois réels. Il est vrai que l'efficacité de stratégies urbaines fondées sur une déréglementation partielle et sur la mise en place d'effets de levier (zones

Dix ans de politiques "Inner Cities" ont suscité des résultats incontestables. Cependant, l'évaluation doit rester critique.

d'entreprises et subventions de l'urban programme) ont été efficaces. A mon avis, cependant, toute appréciation globale des politiques suivies doit rester assez critique.

On peut dire finalement que 10 ans de politique "Inner Cities" n'ont pas véritablement changé la situation fondamentale des "Inner Cities" et de ceux qui y habitent. Dans l'ensemble des bassins d'emploi des 7 plus grandes conurbations britanniques, il y avait encore, en 1987, environ 850000 chômeurs ; le taux de chômage dans ces conurbations - autres que Londres - reste aux environs de 15%. Le déficit d'entretien et de maintenance des logements du secteur public dans ces mêmes conurbations est à lui seul estimé à environ 20 milliards de £ en 1986 et il s'agit là d'un point qui a à peine été concerné par l'ensemble des politiques publiques depuis 10 ans.

Les villes les plus touchées à la fin des années 70 sont encore dans une situation difficile dix ans plus tard.

La marginalisation des collectivités locales qui ont prouvé qu'elles pouvaient être au moins aussi innovantes et efficaces que le Gouvernement central reste une lacune de l'ensemble de ces programmes. La diversité des problèmes posés et la richesse des réponses politiques et des potentiels des collectivités locales n'a pas été suffisamment reconnue dans ce qui reste pour l'essentiel un programme centralisé et centralisateur.

La pauvreté est reconnue comme une question politique seconde. Cependant, dans ces villes, de nombreuses personnes, notamment les personnes âgées et les familles mono-parentales ne sont toujours pas économiquement actives et ne bénéficieront pas directement de l'ensemble des projets de développement urbain et économique qui ont été les objets prioritaires de ces politiques. On peut finalement se poser la question de savoir si l'ensemble des programmes composant la politique "Inner Cities" peuvent être considérés comme une stratégie globale de réponse au problème du déclin urbain. Les réponses apportées par les politiques du Gouvernement central peuvent être considérées, comme toujours, comme une réponse pragmatique à un ensemble très complexe de problèmes et de contraintes se posant dans un univers lui-même très complexe : celui des grandes métropoles urbaines, notamment du Nord de l'Angleterre.

Les politiques "Inner Cities" ont été maintenues et même, il est vrai, renforcées par les successifs Gouvernements de Madame Thatcher pas tellement parce qu'elles ont démontré qu'elles étaient un succès formidable que plutôt parce que d'une part elles ont enregistré néanmoins quelques succès ici ou là et en même temps parce qu'elles ont permis au centre de la

machine politique et administrative britannique de prendre pied de manière décisive dans les questions du développement économique local, et ce au travers d'un ensemble d'initiatives dont la signification et la portée politique finalement sont bien plus importantes que le poids financier stricto sensu.

LES TROIS DILEMMES DE LA POLITIQUE URBAINE

Toute politique urbaine est difficile : à mettre au point d'abord et plus encore à mettre en oeuvre. Les dilemmes qui sont à affronter sont au nombre de trois : dilemmes de connaissance, de mise en oeuvre, de politique. Quelle est la nature du problème, comment peut-on y faire face et pourquoi requiert-il un investissement politique ?

Toute politique publique affronte trois dilemmes : ceux de la connaissance, de la mise en oeuvre, des choix politiques.

En effet, les pouvoirs publics ne pourront jamais faire face à l'ensemble des questions et problèmes pouvant se poser ou surgir. A un moment donné du temps, ils doivent concentrer leur action et leur engagement envers un nombre limité de questions qui, dès lors, rentrent dans ce qu'on appelle l'agenda politique. Le fait d'être situé en haut ou en bas de cet agenda dépend certes des circonstances objectives sous-tendant tel ou tel problème, mais aussi des cheminements par lesquels ces circonstances objectives sont ressenties et pondérées subjectivement par les responsables politiques. Dans l'ensemble de ce processus, la connaissance, l'action et la politique, y compris au sens politique du terme ("politics"), nous renvoient aux trois dilemmes ci-dessus évoqués, et en même temps sont étroitement entremêlées.

I - LE DILEMME DE LA CONNAISSANCE

C'est quoi l'"Inner City" ? D'abord au moins autant une métaphore qu'un concept spatial défini. Ensuite, cela renvoie à des morceaux de ville parfois plutôt en périphérie, parfois plus près du centre, mais toujours à des morceaux de ville frappés de désordres, lacunes et carences de natures multiples.

"Inner City" : ce sont des morceaux de ville souffrant de carences physiques, économiques, sociales...

Mais le ressort principal de toute politique vis-à-vis de ces "Inner Cities" et des carences qui les affectent est l'interprétation qu'on en fera et l'ensemble des perceptions qui en résulteront. Ces perceptions sont multiples, les prescriptions politiques risquent alors de l'être tout autant : les faits et les systèmes de valeurs sont ici, comme toujours dans l'action publique, interactifs.

... mais aussi la perception politique qu'on en aura.

On peut au moins recenser quatre métaphores différentes de la ville :

1.1. **La ville machinerie** : elle met l'accent sur les infrastructures au sens large du mot. On évoque alors le mauvais état de tous les composants matériels de la ville depuis les logements et les équipements publics jusqu'aux usines et même aux paramètres écologiques essentiels (air, eau, bruit). Après que cette vision ou métaphore de la ville ait perdu de son importance dans les années 70, elle revient sur le devant de la scène. Dans cette perspective, la discipline scientifique dominante est celle des sciences de l'ingénieur.

1.2. **La ville communauté économique et sociale** : la métaphore la plus classique et sans doute d'ailleurs tenant plutôt du pléonisme. D'inspiration nord-américaine, l'accent est alors porté sur les inégalités et inadéquations frappant certains individus et/ou groupes sociaux, sur la nécessité d'une aide de caractère mutualiste mais aussi sur de nouvelles relations gouvernants-gouvernés, sur la notion de tissu social homogène, sur les actions communautaires et le secteur associatif. La discipline scientifique dominante est alors la sociologie.

1.3. **La ville marchande et la ville marché** : les géographes et les économistes nous ont permis depuis longtemps de comprendre le rôle économique spécifique des villes à la fois comme lieu de production interne et plate-forme d'échanges et d'irrigations externes. Cependant, l'idée que cette manière de voir la ville pouvait être opérationnelle et fructueuse pour les politiques urbaines est sensiblement plus récente. Que les villes puissent être affectées par des macro-évolutions économiques, financières et techniques était bien compris - "facts" -, mais interprété - "perceptions" - comme étant la conséquence du jeu trop libre des forces libérales et capitalistes qu'il fallait donc alors contrôler. Les perceptions ont quelque peu évolué et maintenant l'accent est mis sur des actions spécifiques comme les Sociétés de capital-risque, les qualifications professionnelles, l'esprit d'entreprise et... aussi l'immobilier d'entreprise.

1.4. A l'évidence, les trois métaphores ci-dessus évoquées suscitent des perceptions de la ville assez différentes. Mais il en est une quatrième, d'une autre nature et en même temps associable à chacune d'entre elles. **Celle de la ville comme champ de forces et de luttes** ("battleground") : entre propriétaires et locataires, entre "indigènes" et immigrants, entre promoteurs-développeurs et occupants, entre patrons et ouvriers, entre groupes sociaux ou affinitaires et "l'Hôtel de ville", entre "l'Hôtel de ville" et le Gouvernement national. Cette vision de la ville ne peut jamais être oubliée, elle est au cœur du dilemme de la mise en oeuvre des politiques urbaines.

Quatre métaphores de la ville toutes aussi justes que partielles : autant de regards dominants sur la ville :

La ville vue par les ingénieurs.

La ville vue par les sociologues.

La ville vue par les économistes.

La ville vue par les politiques et les "politistes".

II - LE DILEMME DE LA MISE EN OEUVRE

Au départ, il faut reconnaître que toute politique urbaine est, par nature, multifonctionnelle, alors que nos entreprises, nos communautés humaines et nos appareils publics - centraux et locaux - sont, eux, par construction, mono-fonctionnels. La ville verra son destin dépendre de la combinatoire de l'action de tous, alors que chacune d'entre elles a son propre *modus operandi*.

On a compris, depuis maintenant une dizaine d'années, que les politiques urbaines devaient être globales, c'est-à-dire composées comme un attelage : il faut que différents bras tirent la charrette urbaine dans le même sens.

Mais rien de plus difficile à réaliser ! Combien de merveilleuses stratégies globales composées à Washington se sont évanouies à Newark et à Oakland ? (référence à un auteur américain). Rien d'étonnant à cela dans les villes, si on sait qu'elles sont toujours champ de forces et de luttes.

Deux contraintes pèsent toujours sur la mise en oeuvre des politiques urbaines : les limites à la capacité de chacune des composantes du système urbain, les doutes quant à la solidité du lien qui est censé les unir.

2.1. Capacité d'action des différents acteurs sociaux dans le champ des politiques urbaines

A. D'abord les entreprises et pour commencer les grandes entreprises nationales ou multinationales.

Il faut, à leur égard, être lucide : les problèmes qui affectent si gravement certaines de nos villes proviennent en bonne part des désinvestissements effectués par ces grandes entreprises travaillant "ici" mais contrôlées depuis "là-bas".

Dans le domaine des entreprises, en fait, le levier d'action prioritaire est constitué par le réseau des entreprises petites et moyennes à caractère "indigène" ou territorialisé : soit qu'elles soient déjà en activité, soit qu'elles se créent dans la ville en question.

Les politiques urbaines doivent être globales : plus difficile à faire qu'à dire !

Sur quels acteurs s'appuyer ?

Les entreprises, certes, mais sans doute plus les PME que les grands groupes qui délocalisent au moins autant qu'ils territorialisent.

D'ailleurs, les chiffres et les faits constatés depuis plusieurs années confirment cette tendance : les programmes "Urban Development Grant" et "Enterprise Allowance Scheme" révèlent bien la prédominance du secteur des PME. Mais le suivi de ces programmes révèle aussi la fragilité de ces entreprises issues du "terreau local". C'est pourquoi, les programmes d'appui et de "tutorat" sont si importants.- cf. "Managed Workshops" et "Small Firms Service Scheme" -. Certaines collectivités locales l'ont bien compris ; ailleurs, ce rôle est assuré par les "Local Enterprise Agencies" qui ont le grand mérite d'être immergées dans le monde de l'entreprise.

Vis-à-vis des PME la meilleure action est celle du "tutorat" : politiques d'appui.

B. Le Tiers-secteur ou secteur associatif.

Par opposition au secteur privé marchand, le Tiers-Secteur a toujours été très territorialisé et local. La dernière décade a bien montré la croissance importante de ce secteur : ses interventions dépassent maintenant les domaines traditionnels en s'étendant au logement (Housing Associations), aux loisirs, à la requalification professionnelle, au pré-scolaire et même à des petites entreprises marchandes pour la clientèle de voisinage (économie sociale).

Le secteur associatif est un peu l'"enfant chéri" des politiques urbaines. On peut attendre beaucoup de lui, pour cela il faut l'aider à réaliser son potentiel...

Dans ce domaine, les programmes du Gouvernement ont joué un rôle important : le Ministère de la Santé et Affaires Sociales (D.H.S.S.) - "Opportunities for Volunteering Programme", le Ministère de l'Education et de la Science (D.E.S.) avec le "Support for the Youth Service", le Ministère de l'Environnement (D.O.E.) avec l'Urban Programme et, plus important encore, l'action de la Commission Gouvernementale pour la Main d'Oeuvre (M.S.C.) et ses nombreux programmes de requalification et d'insertion professionnelles.

Tous ces programmes ont permis de mobiliser d'importantes ressources, mais finalement utilisent le Tiers-Secteur comme technique opératoire et intermédiaire pour poursuivre les objectifs qui vont au delà de lui-même.

C'est pourquoi, de même qu'avec les PME à implantation locale, des systèmes de soutien et tutorat aux associations sont indispensables : développer leur potentiel d'acteurs de la réhabilitation des villes tout en préservant leur autonomie.

Certains considèrent même que le tiers-secteur pourrait ou devrait être l'acteur dominant des politiques urbaines de revitalisation. Tout en reconnaissant tant son potentiel que ses valeurs propres, il paraît cependant difficile de croire que, dans nos sociétés telles qu'elles sont, le tiers-secteur puisse seul fournir la réponse.

Mais il ne faut pas non plus tout attendre de lui : dans nos sociétés, le tiers-secteur restera un secteur tierce partie.

C. Les pouvoirs publics : les gouvernements central et locaux.

Aujourd'hui, la capacité des pouvoirs publics comme acteur des politiques urbaines - Inner City - semble tout aussi problématique que celle des entreprises. Cependant, il faut bien considérer que l'ensemble des agences gouvernementales, centrales ou locales, vont probablement rester les investisseurs, les employeurs et les fournisseurs de services majoritaires dans les villes, en particulier dans les "Inner Cities".

Le secteur public, dans sa diversité, est un acteur essentiel des politiques de revitalisation urbaine.

Mais, au delà de cet aspect presque d'évidence, la vraie question est celle de savoir si les pouvoirs publics, dans leur diversité et leur complexité, agissent. La réponse à cette question est fonction d'abord des ressources et des compétences des organes publics et ensuite également de leurs attitudes.

Mais sa diversité même est un obstacle important à la mise sur pied de politiques urbaines.

- Dans le secteur gouvernemental au sens large, les ressources financières et les pouvoirs d'agir sont des domaines extraordinairement disputés et concurrentiels. De plus, dans ces dernières années, la plupart des acteurs publics ont été soumis à des contraintes financières croissantes et parfois à la diminution de leur pouvoir d'action et de leurs compétences. Certains même ont été abolis, comme les autorités locales de santé et les conseils métropolitains.

- Au regard des attitudes, une certaine ambivalence se révèle tant au niveau central qu'au niveau local. D'un côté, les pressions politiques sont très fortes pour la diminution des interventions publiques et pour une place croissante laissées aux initiatives des secteurs des entreprises et des associations.

Et ce surtout dans l'environnement général actuel où on lui demande à la fois d'être plus "modeste", mais aussi plus présent et plus efficace.

Mais, d'autre part, les pressions sont très fortes également pour que le secteur public déploie plus d'imagination, plus de flexibilité, plus d'innovation, rompant en cela avec les moules traditionnels. Cette ambivalence est particulièrement nette quand on traite du rôle des collectivités territoriales en faveur du développement économique local.

- Il apparaît en tout cas qu'un doute considérable existe à propos des capacités tant des entreprises que du tiers secteur que des agences publics à véritablement, chacun pour ce qui les concerne, produire une véritable politique urbaine "Inner City". Il faudrait être aveugle pour imaginer qu'un seul de ces acteurs, même bien pourvu en ressources financières et en pouvoir d'agir, puisse faire quoi que ce soit de véritablement positif. Les trois grands secteurs définis ci-dessus sont requis, tous les trois ont besoin de renforcer leur potentiel et leur capacité à agir.

2.2. Comment aboutir à une action véritablement transversale et globale

Le deuxième grand défi opérationnel est celui du travail en commun des différents partenaires des politiques urbaines.

Une première manière de faire, évidente, est le choix de la superposition d'une super macro agence publique. Une telle solution a été expérimentée dans un autre domaine : la "corporation pour le développement des villes nouvelles". Il faut le dire, l'expérience a été plutôt positive et fournit presque un précédent tentant.

Cette structure était bien pourvue en ressources financières, très claire et légitime quant au but poursuivi, elle s'est plutôt caractérisée par l'absence de complications politiques politiciennes, et enfin a agi, tout en restant agence publique, selon des règles propres s'approchant de celles du secteur privé.

Jusqu'à une date récente, il n'a pas été succombé à cette tentation ; cependant, la formule des U.D.C., expérimentée d'abord à Londres et à Liverpool, connaît un considérable développement puisque maintenant 10 U.D.C. ont été créées. Leurs caractéristiques essentielles et exceptionnelles résident simultanément dans l'échelle impressionnante des ressources humaines et financières requises pour réaliser les changements physiques, urbains et économiques visés et également, et peut-être surtout, dans l'absence significative de ce qu'on peut appeler les intérêts existants dans les aires de leurs actions.

La coordination des politiques publiques et privées vis-à-vis des villes peut s'incarner en un "super organisme" ad hoc...

... à l'exemple de ce qui fut fait par les villes nouvelles,

... à l'exemple de ce que réalisent les "Urban Development Corporations".

Il est frappant de considérer que les champs d'action spatiaux des U.D.C. sont finalement tout à fait atypiques. Ce sont des morceaux de ville que l'on ne peut considérer ni comme des machines, ni comme des communautés, ni comme des lieux de marché, ni comme des champs de bataille, puisque ce sont des lieux presque vides et abandonnés.

Dans la plupart des villes et quartiers où une telle caractéristique ne se retrouve pas, il est réaliste de penser qu'on n'échappe pas, d'une manière ou d'une autre, à un modus operandi sous forme de partenariat ou d'action conjointe. Il faut bien alors reconnaître que les multiples acteurs intervenant dans les politiques urbaines restent, chacun pour ce qui les concerne, motivés par des philosophies différentes. Responsables devant des collèges tout à fait différentes (électeurs, actionnaires, administrateurs, directeurs et ministres), financés de manière complètement hétérogène (chiffre d'affaires, produits fiscaux, subventions), et enfin managés de manière complètement différenciée (chacun avec sa propre organisation corporative, syndicale et professionnelle), les forces des intérêts spécifiques et même égoïstes resteront très fortes et peut-être prédominantes. Ni les "White Papers" du gouvernement central ou des collectivités locales, ni les vœux, circulaires ou déclarations les plus laudatifs qui soient - des chambres de commerce, des associations de volontaires pour les politiques urbaines -, ni même les obligations imposées par la législation ne seront en soi suffisantes pour susciter ce véritable travail en commun qui est requis

Cependant, pour ne pas trop noircir le tableau, même si elles luttent, chacune dans leur coin, pour prospérer et survivre dans un monde souvent difficile et parfois même hostile, ces différentes entités privées, publiques, associatives sont suffisamment réalistes pour reconnaître qu'il y a quelquefois intérêt à travailler ensemble pour poursuivre et réaliser un objectif commun. La véritable motivation n'est donc pas tellement l'appel à leur altruisme mais plutôt les véritables et profonds intérêts de chacun qui peuvent devenir l'intérêt de tous.

Mais cette solution ne peut être générale. De ce fait, le problème des voies et moyens de la coordination demeure.

La combinaison des intérêts particuliers peut parfois représenter l'intérêt de tous : ou comment parvenir à une coordination de nature "parétienne" (de Pareto).

Les voies et les moyens pour permettre de révéler les véritables intérêts sous-jacents conduisant à travailler ensemble sont maintenant classiques et bien reconnus. Les termes spécifiques abondent : partenariat, joint-ventures, groupe de pilotage, force d'action, équipe opérationnelle... Presque toutes autant de métaphores qui sont, ce n'est pas un hasard, issues soit du langage militaire, soit du langage sportif, soit parfois du langage des entreprises, mais, dans le fond, il s'agit ni plus ni moins que du "vieux moulin à poivre" bureaucratique composé de notifications, consultations, relevés de décisions, négociations entre acteurs et agents qui a priori ne se doivent rien les uns aux autres. En fait, tout cela nous suggère ce qu'on pourrait appeler la solution "Avis" mise au point pour résoudre les problèmes difficiles : "you just try it harder".

Cependant, de tout cela résultent néanmoins quelques avancées méthodologiques intéressantes.

On peut en citer deux : les subventions à effet de levier et les "joint ventures".

- Les subventions à effet de levier (leverage). Le véritable intérêt des actions financières à effet de levier n'est pas tant le principe même du cofinancement bien classique que la claire identification de la quantité de ressources financières qu'il sera nécessaire de fournir depuis une source supplémentaire que l'on peut qualifier de marginale - au sens précis du terme - permettant, par effet de levier, de constituer un flux financier d'ensemble qui suscitera la sortie du projet. Ce n'est plus du cofinancement mais, en quelque sorte, la livre sterling supplémentaire permettant de boucler un plan de financement qui sinon ne l'eût pas été.

- Par contraste, les "joint ventures" mettent plus l'accent sur les formes et les procédures que sur les processus. Ce qui les distingue des autres formes d'actions conjointes est le fait que les différents partenaires en cause nouent une relation véritablement contractuelle au sein de laquelle les obligations mutuelles sont clairement définies et ce de manière nécessairement quelque peu contraignante. A cet égard, ce qui a été réalisé depuis maintenant assez longtemps en Ecosse est particulièrement intéressant. A l'initiative de la Scottish Development Agency, de tels accords contractuels ont été mis au point avec les collectivités locales, les acteurs économiques territoriaux et de nombreux acteurs privés du secteur entrepreneurial ou du secteur associatif.

Mais cela reste bien fragile...

... cependant certaines techniques peuvent aider :

. les subventions à effet de levier,

les "joint-ventures" ou procédures contractuelles - l'image de ce que réalise l'Agence Ecossaise de Développement.

De tels contrats mettent noir sur blanc les objectifs que l'on veut atteindre, les cibles intermédiaires vers lesquelles il convient de cheminer, phasage dans le temps, et définissent pour chacun des partenaires l'action spécifique qui est la sienne et les dépenses qui lui incombent. Une autre forme très intéressante de "joint ventures" est le recours à une forme spécifique et ad hoc de quasi société anonyme, au sein de laquelle les différents acteurs injectent des ressources au prorata de leurs volontés d'action respectives, tout simplement notamment en participant au capital de la société. Celle-ci a alors les pleines responsabilités pour la mise en oeuvre des projets ou du programme jouissant notamment d'une forte indépendance et flexibilité quant aux ressources et quant au management.

ou montage de Sociétés mixtes et "ad hoc".

Un point essentiel dans l'ensemble de ces solutions opérationnelles est la nécessité, dans tous les cas, de recourir à des compétences très pointues en termes d'analyse de projets et de mise en oeuvre de projets. Ces compétences, ce sont en fait finalement des individus qui sont capables de mettre à jour les opportunités permettant de déclencher des paquets de ressources et qui peuvent agir pour rassembler les volontés et les moyens d'agir. De tels "hommes-ressources" sont des hommes stratégiques dans toute mise en oeuvre de politiques urbaines "Inner City". L'accent doit être beaucoup plus sur ces individus stratégiques que sur les institutions car c'est aux individus que s'attachent les véritables qualités d'entreprise et d'initiative qui sont les plus rares en cette affaire. Cela importe peu qu'ils soient situés et qu'ils opèrent depuis le gouvernement national ou les collectivités locales, ou dans le secteur privé, ou dans une agence rattachée aux chambres de commerce, ou même dans le secteur associatif. Où qu'ils soient et quels que soient leurs statuts administratifs, repérer de tels "hommes-ressources", les recruter, les entraîner, les aider à agir et les récompenser est un point essentiel pour la mise en oeuvre des politiques urbaines.

La véritable ressource rare est constituée par les hommes en charge de la coordination et mise en oeuvre des projets.

III - LE DILEMME POLITIQUE

Tout ce qui est dit ci-dessus ne servira à rien et serait de la pure rhétorique si la volonté politique à mettre en forme et de mettre en oeuvre des politiques publiques face aux problèmes urbains n'est pas constatée.

Les hommes politiques de tous les partis, qu'ils soient au niveau national ou aux niveaux locaux, affirment et réaffirment fréquemment leur engagement vis-à-vis des villes et des politiques urbaines. Mais qu'en est-il en réalité ? Il faut le savoir, le point de départ d'un engagement politique réside d'abord dans l'arithmétique électorale. Déjà, au moment des élections générales de 1983, la polarité politique britannique est apparue nettement. Même s'il a été montré que les villes ne constituent pas un fief exclusif du Labour, il apparaît tout aussi clairement que le Labour Party a trouvé l'essentiel de ses forces et de ses sièges dans les zones urbaines. Ceci est sans doute une tendance de long terme <tendance tout à fait confirmée par les élections générales de 1988>.

Le fait que, de manière aussi forte et majoritaire, les bénéficiaires potentiels de politiques publiques soient tellement identifiables à une appartenance ou à une sympathie politique particulière est sans doute l'un des dilemmes les plus difficiles des politiques urbaines "Inner City".

Au delà de cet aspect purement politique et électoral, dont on répète qu'il est tout à fait essentiel, le dilemme politique va plus loin. Dans son essence, le débat politique relatif aux programmes et projets relevant de la politique "Inner Cities" est étroitement lié à l'espèce de tension existant entre d'une part les objectifs de développement-croissance et, d'autre part, des objectifs de Welfare-solidarité. Le débat politique national entre des préoccupations d'allocation des ressources et des préoccupations de distribution des ressources est loin d'être clos. On peut parfaitement soutenir qu'une amélioration de la performance globale de chacune des économies urbaines est une condition nécessaire à l'amélioration postérieure des perspectives des populations et groupes sociaux désavantagés, tout en se demandant si une telle condition est suffisante. Au delà se posait la question de savoir si de meilleures opportunités pour les groupes désavantagés constituent une condition nécessaire ou même simplement suffisante pour obtenir un plus grand développement dans les économies urbaines. En termes politiques, le débat n'est et ne peut être jamais clos.

L'intérêt public pour un thème donné - il faut être lucide - est d'abord fondé sur des considérations politiques : l'arithmétique électorale.

Le dilemme politique est ensuite celui de l'arbitrage entre la perspective croissance et la perspective solidarité.

- Si on adopte plutôt une vision prioritaire en termes de welfare-solidarité, la thématique dominante est alors la justice sociale, l'égalité d'accès, le maintien de standards minimum. Dans cette lignée, l'axe essentiel des politiques sera constitué de mesures de compensation (dans le secteur éducatif, dans le secteur du logement, requalification professionnelle...). Un tel programme pose une grande question et n'y apporte peut-être pas de réponse : quels sont les changements qui sont véritablement recherchés à moyen et long termes, quelle adaptation des villes aux changements économique et technologiques ?
- Si on adopte une perspective politique majoritairement tournée vers la problématique de la croissance et du développement, la thématique urbaine est alors plutôt concernée par la question des ressources inutilisées : le sol, les biens immobiliers, les sans-emploi, les infrastructures sous-utilisées. Autant d'actifs humains ou matériels qui mieux ou plus utilisés permettraient d'accroître la richesse locale et finalement également nationale. Dans ce cas, on est plutôt alors amené à composer des programmes et des mesures politiques allant dans le sens de stimulations à l'offre : subventions avec effet de levier, dérégulations de nombreuses formes de contrôle, promotion des conseils allant même éventuellement jusqu'à l'obligation de faire et l'obligation de réutiliser les actifs oisifs (cf. par exemple le programme "Land Registers").

Il est intéressant, au regard de ces deux grandes perspectives politiques, de considérer le destin contradictoire de deux grandes politiques à impact territorial fort : la politique régionale et la politique urbaine.

- Vis-à-vis de la politique régionale, après quelques débats, il a été reconnu, notamment par le Ministère compétent - DTI (Trade and Industry) - , que la politique régionale devait être considérée d'abord comme une politique sociale à objectif de welfare plutôt qu'une politique économique visant la croissance et le développement.

- Par contre, au niveau des politiques urbaines, le débat quant à l'équilibre entre la vision welfare et la vision croissance et développement économique est l'objet d'un débat continu et toujours ouvert.

Enfin, et évidemment, aucun article se fixant pour objet les politiques urbaines ne serait complet sans une mention aux relations entre niveaux de pouvoir publics, en l'occurrence entre le gouvernement central et les collectivités territoriales.

Au regard du débat "Welfare/croissance", le destin de deux grandes politiques territoriales est différent :

. politique régionale : d'abord "Welfare",

. politique urbaine : d'abord croissance, même si cela est discuté.

Les relations Gouvernement central-"Gouvernements locaux".

Ce sont maintenant dix ans d'une féroce bataille qui embrasa de nombreux fronts, tant au niveau fonctionnel qu'au niveau géographique. Cette bataille a culminé dans le domaine des politiques "Inner Cities". Sans aucun doute, ceci est une conséquence directe de la géographie électorale. Cependant, n'oublions pas que derrière la virulence de la rhétorique, une bonne quantité d'accords et de progrès ont été obtenus dans le cadre de relations que l'on peut qualifier de "business as usual". En fait, il est fort possible que le point le plus fondamental quant aux relations entre niveaux de pouvoirs publics est l'intensité croissante du contrôle financier du gouvernement central envers les collectivités locales en particulier urbaines.

Nombre de villes soutiennent l'idée selon laquelle les subventions qui leur sont accordées dans le cadre de l'ensemble des programmes du gouvernement central ne compensent pas - et parfois de loin - les pertes financières qui résultent des nouveaux régimes de subventions globales (RSG). Cela est peut-être vrai, mais il faut bien voir que politiquement, au delà de cet aspect quantitatif, le point le plus important est finalement cette action de transfert entre de la subvention globale libre d'utilisation par les collectivités locales et de la subvention spécifique où le contrôle sur l'utilisation finale est très important.

Enfin, l'ensemble de ces arguments et de ces débats sur le partage entre welfare et croissance économique, sur l'impact politique des émeutes urbaines, sur la vraie ou la fausse guerre entre le gouvernement central et les collectivités locales, sont autant de "courants d'air politiques" qui soufflent d'un sens ou d'un autre, parfois de manière plutôt convergente, parfois de manière plutôt divergente, mais, en tout cas, qui présentent un grand intérêt : celui de préserver l'actualité et l'intérêt politiques du thème "Inner Cities".

Une dernière remarque enfin : la perspective politique de long terme. On sait bien qu'au travers de l'histoire, de nombreuses villes - grandes ou moyennes - ont traversé des cycles tout à fait diversifiés de prospérité et déclin. Certaines de nos villes en sont à leur troisième phase d'expansion ou à leur deuxième phase de déclin, et ce si l'on remonte au Moyen Age : telle ville qui fut un marché agricole prospère, puis un centre actif au début de la révolution industrielle, est maintenant une ville touristique en plein développement, et ce après traversé deux phases de déclin assez net. Il n'est donc pas impossible, et peut-être même probable, que peut-être à travers des cheminements que nous ne pouvons concevoir, des parties substantielles de nos villes finiront par atteindre une nouvelle vitalité économique et sociale inattendue, alors que d'autres peut-être affronteront une nouvelle phase de déclin.

Le véritable champ de conflit a plus été le domaine financier que celui des politiques "Inner Cities".

Il est bien possible qu'"in fine" les villes aient moins de ressources aujourd'hui qu'hier ; mais surtout elles ont "échangé" des transferts globaux contre des subventions spécifiques.

La politique, c'est du court terme ; l'histoire et le destin des villes, c'est du long terme.

Conclusion

Comment finalement faire face et surmonter ces trois dilemmes ? Répondre à cette question suppose d'abord à l'évidence que l'on réponde au dilemme politique. En matière d'action publique et de politique publique, la ressource de loin la plus essentielle et la plus rare, c'est l'engagement et la volonté concrète d'agir politiquement. Sans engagement politique, tout le reste n'est que rhétorique. En tout cas, sur la dernière décennie, et même encore récemment, il est certain que le thème politique des villes et des "Inner Cities" a en fait vu son impact s'accroître et l'engagement politique également. Mais il est clair également, en tout cas dans le cadre de la culture politique et idéologique des années 80, que le maintien et le renforcement de l'engagement politique vis-à-vis des "Inner Cities" requièrent d'une manière ou d'une autre une mise en perspective qui ne néglige pas le thème de la croissance et du développement économique. La politique urbaine "Inner City" ne peut pas se contenter de vivre cahin caha, une année oui, une année non, maintenant un peu plus, maintenant un peu moins, soit sur la conscience d'une certaine nécessité sociale d'agir, soit sur la crainte récurrente de révoltes ou de désordres urbains. Une perspective de long terme ne peut reposer que sur une claire conscience, mais aussi démonstration réelle, que les villes sont capables d'apporter une contribution importante et peut-être même unique au développement économique national et pas uniquement local. Aboutir à cela suppose et requiert même que les villes ne se regardent pas uniquement elles-mêmes mais qu'au delà elles jettent un oeil sur les frontières émergentes de l'économie et de la technologie, et notamment en prenant en compte les chances et les occasions que cela peut leur offrir tout en maximisant leur atout essentiel, c'est-à-dire leurs atouts culturels.

Le plus difficile à obtenir, c'est l'engagement politique : il semble bien que cet engagement politique vis-à-vis des villes aille croissant.

Mais il faut pour cela que les politiques urbaines démontrent qu'elles profitent, au delà des villes, à l'économie nationale et à la Société entière.

APPENDICE

- Ministères <en anglais "Department"> :

. Department of the Environment - D.O.E. - = (à peu près) à notre Ministère de l'Urbanisme et du Logement **plus** la D.G.C.L.

. Department of Trade and Industry - D.T.I. - = (à peu près) à notre Ministère de l'Industrie **plus** la DATAR.

. Department of Education and Science - D.E.S. - = (à peu près) à notre Ministère de l'Education Nationale **plus** Ministère de la Recherche.

. Department of Employment - D.E. - = (à peu près) à notre Ministère du Travail.

- Agences publiques au niveau national :

. Manpower Services Commission - M.S.C. - : agence placée près du D.E., en charge de l'animation des politiques de requalification professionnelle.