

Autour de la rénovation/réhabilitation urbaine: de l'Europe à l'Amérique latine, de l'Amérique latine à l'Europe.

Hélène Rivière d'Arc

Docteur en géographie, directeur de recherches au Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique latine, CREDAL-CNRS

Je souhaite me situer d'emblée dans l'optique des chercheurs qui posent le «retour en ville» non seulement comme un remède à ses maux, mais comme une tendance structurelle combinant l'économique et le culturel, tandis que le social, dans ce processus relèverait à la fois d'un horizon utopique et d'une volonté politique. La multiplication des programmes de revitalisation et autre réhabilitation, constitue, me semble-t-il, un substrat méthodologique suffisant pour pouvoir l'affirmer. Donc, sans être prescriptive, ni même préjuger de l'avenir, j'aurais plutôt recours à Jane Jacobs et à son insistance à défendre la diversité dans les grandes villes qu'à Melvin Webber et à sa focalisation sur les réseaux, la monotonie spatiale et la *nonplace urban realm*, effaçant les lieux ainsi que l'imaginaire et la matérialité qui les créent. J'ai recours à ces auteurs nord-américains, car je crois que c'est aux États-Unis, que le débat a été posé le plus tôt (années 1970).

On a observé à travers le monde un phénomène presque universel: celui de la réhabilitation/requalification des centres des villes, en particulier des plus grandes mais aussi de nombreuses villes moyennes, à l'initiative de leurs pouvoirs municipaux. Bien sur, ces réhabilitations/requalification n'en sont pas au même stade partout: dans un même pays, il y a de grands décalages dans le temps. Si l'on regarde par exemple l'Europe et l'Amérique latine, le décalage est en général d'environ trente ans, ce qui fait que les expériences de certains lieux, peuvent donner l'occasion de bilans – réussites ou échecs – et de réflexions riches d'enseignement.

Intéressée par la relative contemporanéité de ce phénomène dans les deux continents, j'en ai cherché les arguments fondateurs, au moins pour quelques cas.

Il semble bien que si quelques projets ont correspondu à la reconstruction en Europe, la plupart d'entre eux ont plutôt coïncidé avec un certain enrichissement des salariés et la diversification des emplois urbains du tertiaire dans les années 1960. On a pu observer plusieurs étapes successives dans les programmes de réhabilitation/requalification des grandes villes qui sous-tendent des changements idéologiques dans l'esprit de leurs concepteurs. En Amérique latine, on doit à l'Unesco, la diffusion dans les années 1970, de la pensée sur la réhabilitation ou le recyclage des monuments. C'était d'ailleurs la tâche qu'elle s'assignait à cette époque, mais l'arrivée au pouvoir des régimes démocratiques au niveau national, les processus de décentralisation mis en train partout et de gouvernements locaux souvent animés par une fibre sociale issus de partis qui s'étaient appuyés sur les luttes urbaines dans les années 1980, ont introduit une préoccupation sociale supplémentaire. Cette préoccupation me semble constituer pour nombre de municipalités d'Amérique latine, non pas la copie d'un modèle mais un cadre de références, les plans stratégiques ayant constitué une référence omniprésente.

La préoccupation des urbanistes pour intervenir sur les centres-villes, n'est pas nouvelle. Ils sont imprégnés, au moins en Europe, par la valeur symbolique de lieux qui contribue à diffuser prestige et/ou notoriété à ceux qui interviennent sur leur transformation. Les grandes réformes urbaines comme celle de Haussmann et de ses émules à travers le monde ainsi que la pensée hygiéniste s'en sont souciées. On peut dire que la grande rupture avec cette préoccupation a été contemporaine de la diffusion de la charte d'Athènes d'une part et d'un modèle spatial de ville fordiste.

Mais malgré cet épisode très important, la vivacité des représentations symboliques sur les centres villes n'a pas disparu. Ils ne sont pas devenus des non-villes, des espaces vacants. Seulement, ils ne répondaient pas aux impératifs résidentiels et de production du fordisme. Ils étaient en dehors du modèle fonctionnaliste et évoluaient dans ce qui pouvait alors apparaître comme le désordre.

Aujourd'hui, les représentations très négatives selon les groupes sociaux ou les fragments de classe sociale, et les représentations positives (liées à l'identité, à la recherche de culture et d'esthétique) se partagent le champ des représentations. C'est pourquoi on a pu parler de «Retours en ville»¹. Un propos qui concerne plutôt des villes d'Europe que celles d'Amérique latine. On a d'ailleurs soutenu l'idée que ce retour concerne seulement certaines catégories bien identifiables de population, ce qui a conduit à admettre que la notion de *gentrification* a un sens.

Ceci m'amène à énoncer un certain nombre de paradigmes puisqu'il s'agit de donner ici un cadre général à la problématique de la requalification des centres historiques/centres villes. Il va sans dire que cette problématique qualifiée maintenant en Amérique latine d'«intégralité des politiques urbaines de réhabilitation de centres ville» est aussi pluridisciplinaire. Ainsi, pour rendre compte de sa complexité, il faut la déconstruire. C'est pourquoi on présentera très brièvement: la requalification vue par les urbanistes qui se pose en termes d'action réformatrice; la requalification vue par les économistes, qui se pose en termes de marché et de foncier; la requalification vue par les sociologues qui se pose en termes de représentations, d'acteurs et de classes sociales. Quant aux géographes et aux historiens, ils essaient d'articuler ces différentes visions ou de faire ressortir les paradoxes qui émanent de ces différentes visions.

Quelques principes émis par les urbanistes et les opérationnels de l'urbain

Au vue de quelques énoncés de projets, on peut dire que trois principes peuvent rendre compte de l'actualité vue par les urbanistes, les professionnels de l'urbain et les décideurs. Tant en Europe qu'en

Amérique latine, ceux-ci programment la requalification (un concept associé à celui de «mixité socio-spatiale», plutôt inventé en Europe) et sont chargés d'expliquer leurs projets aux acteurs sociaux «participants» qui eux, sont apparus d'abord en Amérique latine². Ils se situent dans une durée plus ou moins définie et leur projet doit concilier le social, la culture et le marché. Ils essaient de combiner dans un temps donné la reconnaissance d'une situation jugée comme chaotique ou de crise, les impératifs d'une vision intégrée de l'agglomération urbaine, cela malgré l'abandon assez généralisée de l'idée de planification et l'injonction de corriger dans le temps d'un projet, les mal fonctionnements hérités de tendances historiques. Les classements par l'Unesco ont par ailleurs imposé des contraintes qui facilitent sans doute certaines prises de décision en matière de priorités, mais la non-reconnaissance laisse aussi plus d'autonomie dans la définition des priorités. Dans la mesure où chaque histoire de ville mériterait d'être racontée, car l'identification des acteurs susceptibles d'intervenir dans un projet et à quel niveau, de même que les relations entre ces acteurs sont différentes, je vais plutôt essayer de repérer les méthodes et/ou les injonctions qui, même si elles sont décalées dans le temps selon les villes ou les pays, se retrouvent fréquemment. Au – delà d'un discours assez formel sur la ville et la mémoire, dans lequel l'imaginaire de presque tout le monde peut se reconnaître, la réhabilitation et le renouvellement sont associés à l'idée de développement durable, et par là, incluent une dimension idéologique: en recréant les conditions de durabilité des centres-villes, on contribue à exorciser la crainte de la précarité sociale qui envahie les vies urbaines.

Par ailleurs, le projet urbain, par rapport au passé pendant lequel l'idée de planification dominait, est aujourd'hui très circonscrit. Il se réfère à un centre historique, à un périmètre d'intervention, à la zone une telle... autant de délimitations qui permettent d'avoir recours à la concrétisation de l'idée de «cycle de vie» d'une opération et par extension, de son succès ou de son échec. Ensuite, on requalifie à travers des principes simples mais mettant en action des instruments structurels et financiers très complexes. En voici trois; il peut y en avoir d'autres: la continuité urbaine; on travaille sur un projet très spatialisé, mais il ne faut pas

1. Voir Catherine Bidou-Zachariasen (dir.), *Retours en ville*, Descartes, 2003.

2. Tout un monde affirme qu'à ce propos, l'Amérique latine est en avance sur l'Europe. Voir Giovanni Allegretti, « The returns of the caravels », participatory budgets from South-America to Europe, in : Network Association of European Researchers on Urbanization in the South, *Urban Governance Diversity and social action in cities of the South*, IUAV, Venezia, 2005.

créer de ghetto, il faut donc favoriser les accès et les échanges, il faut remplir les vides. Un deuxième principe, devenu souvent une injonction ; maintenir ou créer les conditions de la mixité, de la mixité spatiale, soit celle des activités, et mixité sociale, celle des couches sociales, des classes d'âge, des professions; en France, on parle même maintenant de mixité ethnique. La mixité spatiale étant supposée impossible sans mixité sociale. Je renvoie ici aux efforts un peu déroutants de la mairie de Paris pour créer une sorte de mixité spatiale dans le centre ville, par le renouvellement rapide des activités culturelles pour enrayer la tendance à la muséification de cette ville qui reçoit la plus grande quantité de touristes du monde et qui, en partie grâce à eux, donne encore l'impression de cette mixité quand on s'y promène.

La mixité est devenue, comme je l'ai dit, une injonction politique, surtout dans les mairies qui développent des fibres sociales et démocratiques. L'expression existe dans beaucoup de pays et dans plusieurs langues. On dit *social balance* aux Etats-Unis, mixité au Canada, *social mix* en Angleterre, en Australie. En France, on parlait de rééquilibrage social; depuis une circulaire de 1972, le mot de mixité apparaît. Et même si des sociologues s'insurgent - surtout trente ans après que le mot soit apparu - contre cette injonction toujours présente malgré les conditions d'ascension sociale beaucoup plus difficiles - les pouvoirs ont besoin de cette utopie ou fiction.

Un troisième principe qui mérite aussi d'être mentionné, c'est celui de stratégie car il est très présent dans les politiques urbaines en Amérique latine. C'est peut-être le réduire que de l'évoquer de la façon suivante: un projet de renouvellement urbain, soit-il celui d'un centre historique, vise un objectif qui fait du pouvoir public, l'acteur régulateur du projet. Ce dernier a un temps de vie au cours duquel il a recours à plusieurs instruments d'action, en particulier le partenariat public-privé. Pendant son temps de vie, il doit donc être capable de se mettre en cause et de s'adapter aux conditions d'une demande ou d'une proposition nouvelle.

Pour conclure ce volet: l'usage des principes à l'attention des professionnels, associés à la réhabilitation, peuvent-ils infléchir par l'action

réformatrice qu'ils prétendent engager sur un espace donné, les grandes tendances sociologiques et économiques, comme par exemple les injustices créées par le marché et la ségrégation spatiale, autant de tendances parfois considérées comme inéluctables. On pourrait le croire si on regarde certaines expériences; mais on ne peut pas s'empêcher aussi de penser que les catégories de l'action publique sont duales et simplifiées et masque celles qui opèrent dans le temps long.

La réhabilitation selon un point de vue plus économique

La réhabilitation du bâti ancien d'une ville va aujourd'hui, le plus souvent à l'opposé du projet fonctionnaliste a l'honneur dans les années 1960. Cette observation peut renvoyer à une question d'économie spatiale dont l'argumentation repose sur des observations concrètes: la division de l'espace urbain en fragment de territoires qui gagnent et d'autres qui perdent. Pendant une assez longue période, les centres historiques en Amérique latine et à l'instar de certaines villes nord-américaines, ont plus perdu de leurs activités que les villes européennes et se sont plus rapidement dépeuplées. Le processus n'est pas encore inversé. Il faut donc leur appliquer des remèdes différents de ceux que l'on appliquait autrefois.

Mais dans la mesure où la réhabilitation doit être «intégrale» et plus encore un «élément de durabilité», elle doit concilier un projet économique efficace, un souci de rééquilibrage social (formule utilisée jusqu'aux années 1970 en France, jusqu'à ce que le mot de mixité apparaisse), de qualité environnementale et de sécurité. La combinaison entre ces éléments, préconisés par la Banque mondiale et la BID, est cependant difficile car les logiques à l'œuvre sont différentes. Si l'idée d'intégralité renvoie à la volonté politique, l'idée d'efficacité économique ou de durabilité économique, préconise le retour des zones appauvries dans le marché. C'est encore l'histoire de nombre de centres villes aujourd'hui. Comment les pouvoirs publics pourront-ils contribuer à remettre les centres villes dans le marché? En levant les obstacles institutionnels, juridiques, de statut de la propriété dans ces zones qui ont une valeur de marché potentiel, s'appuyant sur sa centralité géographique, sur la mémoire et la culture, qu'un marketing urbain

3. Voir Vincent Renard, Les conditions économiques du renouvellement urbain, à paraître 2006.

4. Voir Allen Scott, L'économie culturelle des villes, *Géographie, Economie, Société*, vol.1 n°1, 1999

bien agencé est capable de relancer³. Dans ce contexte qui suppose l'articulation entre le public et le privé, et dans une logique purement économique, on verra se constituer des règles du jeu financières, juridiques et économiques qui permettent au secteur public de récupérer quelques avantages susceptibles d'être redistribués pour le bien-être de la population. Il y a des expériences micro-locales qui peuvent apparaître comme des réussites pour un économiste. Jusqu'à quel point les pouvoirs publics peuvent-ils s'engager dans cette logique qui ne suppose de retours qu'à long terme? On peut dire d'ailleurs que les logiques des différents niveaux de pouvoir n'est pas toujours la même; c'est une longue histoire dans les pays européens; mais je crois aussi en Amérique latine. Ces interventions conduites sur une même ville peuvent donner lieu à une nouvelle division des espaces - entre ceux qui perdent et ceux qui gagnent, d'autant plus que l'idée de planification s'est beaucoup affaiblie dans la foulée du rejet du fonctionnalisme.

En Amérique latine, l'intervention publique sur le foncier devrait jouer un rôle important dans les projets de réhabilitation, car elle apparaît comme le seul moyen de lancer des programmes de logement populaire, une idée présente chez beaucoup de gouvernements locaux sensibles à la question sociale, notamment au Brésil dans les villes gouvernées par le PT. Mais chaque histoire urbaine a, dans ce domaine, sa spécificité. Disons seulement ici que le chercheur peut apporter quelques conclusions valides, mais seulement en fonction de chaque contexte. Le second volet de l'approche économique de la requalification porte bien sur, sur la relance des activités, la cohabitation entre activités modernes et activités traditionnelles. La promotion des activités liées à la culture a lieu presque partout. Pourquoi les activités liées à la culture apparaissent-elles comme post-modernes et post-fordistes? Est-ce parce qu'elles créent beaucoup d'emplois? Est-ce parce qu'elles sont un excellent micro-marché du travail flexible et en pleine dynamique à cause du développement du tourisme, par ailleurs très différent en volume selon les villes, ou selon sa nature, local, national, étranger etc. Mais on peut affirmer la chose suivante: c'est que les lieux restent dans une certaine mesure les garants des distinctions entre les cultures; c'est un potentiel valorisable⁴.

4. Voir Allen Scott, L'économie culturelle des villes, *Géographie, Economie, Société*, vol.1 n°1, 1999.

Or ce désir de distinction est aussi une alternative à l'uniformisation des modes de vie de la classe moyenne mondialisée ainsi que par rapport à l'uniformité spatiale vers laquelle semblait conduire inéluctablement la période fordiste. C'est pourquoi les centres-villes permettent la convergence entre la conception matérielle d'un produit spécifiquement lié au lieu et à son contenu culturel. Le danger est que les centres villes se figent dans ce rôle et ne soient plus à même de promouvoir le niveau de création, mais seulement la rentabilité peut-être éphémère, de l'activité culturelle.

Pour développer ces secteurs d'activités, on a recours à une grande diversité de systèmes de financement: des formes d'incitation financière, la pratique de la franchise etc. Mais il existe aussi un autre aspect économique lié à la réhabilitation, c'est la promotion de la petite entreprise. En effet, dans les villes européennes, la réhabilitation est le fait de très nombreuses petites entreprises qui ont développé un savoir particulier et emploient une main d'oeuvre abondante et peu qualifiée au départ, y compris à travers des programmes de réinsertion. Reste que dans un programme de réhabilitation, il n'y a que très rarement convergence évidente entre l'offre résidentielle proposée et emplois proposés. Sauf parfois dans certains micro-espaces dont on peut expliquer la requalification (certains quartiers à caractère ethnique par exemple).

J'ai essayé de présenter quelques variables que les économistes mettent en avant lorsqu'il s'agit de renouvellement urbain qui associe relance du marché et intervention publique. J'essaie donc de diversifier le champ des intervenants - et je crois que c'est justifié - par rapport à la tendance qui se diffuse en Amérique latine, que le pari sur la requalification des villes ne peut être que celui du grand capital comme Slim à Mexico, ou Soros à Buenos Aires, ou la Bank of Boston à São Paulo.

Classes sociales et dimension sociale de la réhabilitation

Je voudrais pour finir et avant de poser quelques recommandations, rappeler le débat sur le risque de gentrification des quartiers anciens, qui a fait l'objet d'une abondante production sociologique et géographique, aux Etats-Unis et en Angleterre,

beaucoup moins dans d'autres pays d'Europe et en Amérique latine. Le débat a pourtant fait son apparition un peu partout: le mot gentrification est aujourd'hui francisé; il existe aussi en espagnol et en portugais. Je voudrais seulement ici le poser de la façon suivante: les spécialistes de la question ont vu la gentrification comme un processus qui résultait de la structure du marché immobilier et du comportement des acteurs privés (notamment de certaines classes moyennes appelées en Amérique latine, classes moyennes supérieures), récupéré et érigé en politique urbaine par des municipalités. Cela afin de valoriser leurs centres, rendre leurs villes plus attractives et favoriser leur reconversion économique⁵.

5. Voir Catherine Bidou-Zachariassen, Introduction, in : Catherine Bidou-Zachariassen (dir.) *Retours en ville*, Descartes, 2003.

Dans la période d'ascension sociale des années 1960-1970, la gentrification apparaissait comme une façon positive de «tirer les quartiers vers le haut». Mais les discours sociaux tenus par les mairies n'ont pu cacher, d'une part la montée considérable des prix du foncier dont les seuls véritables connaisseurs, au moins dans certains centres-villes, sont les promoteurs immobiliers et les notaires; d'autre part la relégation des habitants des couches populaires et notamment des personnes âgées qui bénéficiaient de régime sociaux de location très anciens.

La réalité de la gentrification considérée comme plutôt positive dans une première étape, a pris aujourd'hui une connotation négative ; elle ne serait le fait que d'une classe moyenne supérieure. Un nouveau mot a alors fait son apparition depuis quinze ans dans plusieurs langues et plusieurs pays, dans le discours des urbanistes et des politiques, c'est le mot de mixité décliné ainsi : mixité sociale, mixité spatiale, l'une n'allant pas sans l'autre . Il est supposé exprimer une volonté politique d'infléchir les tendances excluantes et anti-sociales du marché.

Ce que je voudrais dire pour finir, c'est que gentrification et mixité exprime des processus que le temps et la volonté politique peuvent réorienter. Ce ne sont pas des concepts figés, ni même consolidés . Dans certaines villes européennes, ils sont même considérés comme dépassés . Une nouvelle division socio-spatiale de l'espace se dessine dans des villes comme Londres ou Paris, où une nouvelle couche sociale , des gens riches aux activités mondialisées, plutôt spécialisés dans les activités culturelles, de communications et de mode, sembleraient devenir les seuls acquéreurs de l'immobilier résidentiel en centre ville. Tandis que les habitants des banlieues, couches moyennes et populaires confondues, fréquentent ces espaces les samedis et dimanches.

Que penser de ce processus? Est-il transférable dans d'autres villes, en Amérique latine, par exemple? Non, dit-on le plus souvent pour plusieurs raisons: la promotion immobilière liée au marché n'a pas joué la carte des centres historiques comme espace résidentiel. Il n'existe pas de classe moyenne, ou plutôt moyenne supérieure suffisamment nombreuse pour que se dégage parmi elle, une fraction susceptible de s'identifier collectivement à l'urbain ancien et d'en faire une valeur commune, tout réhabilité soit-il. C'est donc le plus souvent la volonté politique des mairies qui intervient en faveur de programmes de logements sociaux, ou dans certains cas, simplement peu chers. Enfin est-ce que, les programmes de logement social sont compatibles avec le marché du travail qu'offre le développement d'activités modernes de services? Je crois que pour répondre à toutes ces questions, la connaissance des expériences est importante, même s'il existe déjà des connaissances partielles. Les expériences permettent également de comprendre que certains processus se ressemblent mais ne se déroulent pas de façon identique. Les déconstruire est essentiel; il existe quelques leçons qui circulent dans les milieux des experts.