

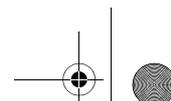
Accompagner l'invention d'une nouvelle société urbaine

FRÉDÉRIC GILLI

« Ville », le mot est galvaudé quand il évoque un centre piéton refait à neuf et des maisons ou bâtiments anciens rénovés. Extension des agglomérations, éparpillement des pavillons qui transforme en bourgs étalés des villages autrefois ruraux, développement de zones industrielles et commerciales standardisées le long des autoroutes urbaines, ségrégation sociale et ethnique dans les quartiers populaires, etc. : villes et campagnes ont changé. Au-delà des paysages, l'ensemble des modalités du vivre ensemble se sont transformées. Nos territoires sont devenus métropolitains. Les lieux fréquentés, l'échelle des déplacements, l'ampleur des mobilités mettent aujourd'hui en difficulté un appareillage démocratique et étatique construit sur la base de territoires aux frontières établies et pour des populations stables. Sans une refonte de notre approche des espaces urbains, notre société ne sera pas durable.

Les nouveaux territoires de l'urbain

Entre le quartier où l'on réside, le lieu où l'on travaille, les différents endroits où l'on fait ses courses, les gares que l'on fréquente, les espaces où l'on se divertit et les résidences où l'on va en vacances, notre inscription dans les territoires a profondément changé. Les appartenances ne sont pas diluées pour autant : les attachements identitaires en témoignent, qu'ils soient régionalistes ou communautaristes. Mais les



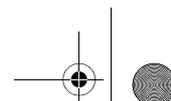
pratiques ont changé avec la société devenue mobile. La capacité à se déplacer facilement est devenue un des principaux critères de différenciation des quartiers et des gens. À revers, l'assignation à résidence est devenue l'une des causes premières des révoltes urbaines.

Les individus se déplacent en permanence et les idées circulent très vite aux quatre coins de la planète de même que les biens, les outils, les matières premières ou l'argent. Les communautés culturelles, les réseaux scientifiques, les organisations non gouvernementales, les entreprises multinationales s'affranchissent des barrières administratives, qu'elles soient régionales, nationales ou continentales. Loin du traditionnel métro-boulot-dodo, la mobilité s'est accrue à la fois au quotidien (travail, loisir, consommation, etc.) et tout au long de la vie (études, changements d'emplois, retraites, etc.). Conséquence de cette mobilité permanente, les habitants d'un territoire ne sont plus seulement ses résidents, mais aussi les entreprises et les salariés qui y sont installés, les clients qui y font leur marché, les voyageurs qui y transitent, jusqu'aux touristes qui les visitent.

Pour autant, la vie quotidienne rapproche naturellement ces habitants d'un même territoire. Ils partagent les mêmes problèmes, ont souvent des besoins similaires, dépendent des mêmes services, au premier rang desquels, d'ailleurs, les services de transports qui leur permettent de se déplacer hors de leur territoire local. Dans chaque territoire, qu'il s'agisse d'Épinal ou de Lyon, d'Albi ou Paris, on retrouve des logiques de bourgade (des bassins d'environ 20 000 habitants en forme de bourgs ou de quartiers où l'on trouve l'essentiel des services de proximité et des réponses aux besoins quotidiens, les activités associatives, etc.), des logiques de ville (des bassins d'environ 200 000 habitants, groupements intercommunaux ou gros arrondissements où l'on trouve les emplois, les grands centres commerciaux, les hôpitaux importants, etc.) et des logiques métropolitaines (des bassins d'environ 2 000 000 d'habitants, régions ou très grandes villes où l'on trouve des grands événements culturels, des magasins d'usine, des centres de décision, etc.).

À chaque endroit, toutes ces échelles sont empilées. Depuis le commerce de proximité jusqu'aux échanges internationaux, toutes les dimensions de la vie urbaine coexistent en même temps et l'égalité d'accès à ces différentes échelles est un enjeu déterminant. Nos espaces urbains sont à la fois métropolitains et proches.





Cette mutation remet en question l'organisation de notre démocratie locale et ce n'est pas les multiples conseils spécifiques (jeunes, anciens, étrangers, etc.) ou les structures de concertation *ad hoc* qui offrent les réponses durables que cette mutation urbaine appelle.

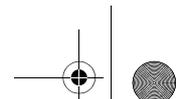
Un cadre de vie agréable et ouvert sur le monde

Nos façons de vivre, construire et gérer nos villes ne garantissent plus à nos enfants un monde leur offrant au moins autant d'opportunités que celui dont nous avons hérité de nos parents. Nos villes ne sont plus durables.

Certes, les territoires sont le réceptacle de problèmes sociaux qui les dépassent. Nos banlieues, par exemple, sont en crise, mais le problème qu'elles posent n'est pas simplement urbain. Ce que nous disent les cités, c'est qu'il est urgent d'accepter la diversité de la société française, sa jeunesse, sans quoi il sera illusoire d'imaginer intégrer les quartiers défavorisés dans les villes. De même, ce que nous disent les pavillons entourés de haies et les résidences fermées, c'est qu'il est urgent de recimenter notre société et de prévenir le ressentiment et la clôture sur elle-même d'une classe moyenne de plus en plus fragile.

Reste que, si les villes ne sont pas la cause des difficultés sociales, le contexte urbain augmente les problèmes au lieu de les apaiser. Une simple adresse peut rendre l'embauche plus difficile, la qualité d'une école a des conséquences sur le prix des logements, le statut de propriétaire ou locataire influence la mobilité, etc. Plus étendues, standardisées, lieux de tensions économiques et sociales, les villes ne sont plus des lieux d'espoir et de bonheur.

La ville, qui est un lieu de ressources et de liberté, est aussi un espace cloisonné de barrières et de frustrations. Face la crise systémique que traversent nos sociétés, les territoires doivent être un lieu de réinvention et de changement politique, économique, social et écologique. L'objectif doit être de faire de nos villes et nos quartiers des espaces synonymes d'écoute, de mutualisation et de construction collective pour leurs habitants.



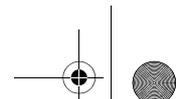
On a conçu les villes comme des défis techniques, en additionnant des logements, des usines, des commerces pour répondre à différentes fonctionnalités des êtres humains (habiter, travailler, consommer), et on a construit des tuyaux pour relier tous ces lieux. L'enjeu est désormais de réconcilier les villes avec la part humaine de leurs habitants, même si la technicité et les innovations scientifiques et sociales sont fondamentales pour répondre aux enjeux de la ville de demain.

Considérer l'habitant comme un sujet et non seulement comme l'objet des politiques publiques suppose de partir de l'expérience éprouvée de la ville et non à partir des outils et instruments des politiques publiques. Vivre en sécurité (dans les quartiers, dans les parcours de vie, etc.), se déplacer (changer physiquement de lieu mais aussi pouvoir changer de vie ou s'évader dans la tête), jouir d'une identité (et de lieux d'appartenance variés), accéder aux services (la ville dense est aussi une ville de service)... Il s'agit de s'appuyer sur les richesses, ressources et opportunités qu'offre la mutation de nos espaces urbains pour transformer nos villes en territoires durables.

Les territoires de la création

Si affirmer les solidarités entre lieux est important, ce n'est pas pour autant que la richesse nationale soit à considérer comme un patrimoine dont on ne ferait que partager les rentes. Les territoires sont aussi là où l'on investit pour l'avenir. La multiplicité des situations imaginables et l'indécidabilité majeure du siècle qui s'ouvre obligent à expérimenter des solutions dans toute la diversité des territoires. Or les ressources ne sont souvent pas là où sont les besoins et où les leviers potentiels de croissance seraient maximums. Parce qu'il permet conjointement une massification des capacités d'investissement et une diversification des risques, le modèle mutualiste et coopératif doit être réaffirmé entre les personnes et entre les territoires.

Si l'on considère la création d'emplois et de richesses, par exemple, la mutualisation est à deux titres une source de dynamique pour les territoires. D'une part, les territoires sont une source d'emplois et de services associés à une meilleure définition des besoins des habitants.



Pour cela, les réseaux et acteurs de l'économie sociale et solidaire sont un vivier d'emplois et d'initiative. D'autre part, les interdépendances et mutualisations entre territoires voisins permettent de mieux innover : ils sont les lieux du hasard et de la confiance.

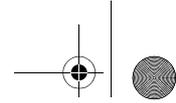
Hasard car, si l'innovation technologique passe par l'efficacité des communautés de recherche mondiales (firmes multinationales, réseaux scientifiques), l'innovation de marché, liée à la connaissance fine des besoins et désirs des habitants, est accélérée par une inscription efficace dans le territoire. Les circuits courts et les rencontres occasionnelles (dîners, voyages en train, etc.) permettent des rapprochements fortuits entre personnes se connaissant, inscrites dans des relations intenses mais n'appartenant pas aux mêmes communautés professionnelles. Dans les territoires se noue la rencontre entre les innovations technologiques ou sociales et les besoins et usages dont découle la définition des produits et des marchés.

Confiance aussi, car il en faut à une société pour accepter le changement et donc l'innovation. Tout projet d'entreprise nécessite une capacité à inscrire des relations humaines dans le temps. La proximité permet une intensité des relations et une connaissance intime entre les acteurs qui autorise à agir à la fois plus souvent (les gens se comprennent mieux) et plus vite (il y a moins besoin d'une sécurisation juridique détaillée des contrats entre partenaires réguliers).

Les territoires de la mutualisation

La ville est un lieu de production et d'accumulation de richesses. Elle doit aussi être le lieu de sécurisation, de l'invention de nouvelles solidarités, quand les systèmes sociaux légués par le vingtième siècle connaissent de profondes mutations.

Les mécanismes de solidarité classiques méritent d'être renforcées à la mesure des logiques de polarisation et de mobilité accrues qui caractérisent les espaces urbains. Les mécanismes de péréquation doivent être renforcés à toutes les échelles : entre communes d'une même intercommunalité, entre intercommunalités d'une même région et entre communes et entre intercommunalités au niveau national. Toutefois,

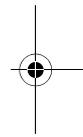
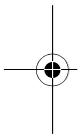


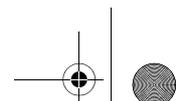
la mise à plat des inégalités fiscales ne sera pas complète sans une refonte de la fiscalité locale à la fois plus juste pour le patrimoine et le revenu des ménages (taxe d'habitation taxe foncière) et garantissant des ressources fiables, pérennes et équitables à tous les territoires (compensation fine des transferts de compétence et péréquation des ressources associée aux potentiels fiscaux locaux et aux besoins d'investissements).

Pour autant, en période de restriction budgétaire, il est fondamental de mobiliser et d'investir l'argent public en assurant une meilleure allocation des investissements. Là encore, la mutualisation des ressources ouvre des perspectives. Les potentiels de valorisation associés à une nouvelle infrastructure ne sont pas identiques selon qu'il y a déjà beaucoup d'équipements ou si l'on comble un important différentiel d'accessibilité. Un euro investi dans l'équipement d'une banlieue particulièrement enclavée a plus d'effet sur les dynamiques de valorisation foncière qu'un euro investi dans la modernisation d'un équipement équivalent en centre-ville.

Mutualiser une partie des budgets d'investissement sur des projets communs à plusieurs collectivités permet à la fois aux communes les plus pauvres de s'engager dans des investissements stratégiques (et pas seulement de financer le rattrapage) et aux plus riches d'investir plus efficacement dans l'avenir métropolitain. Des outils existent, comme les sociétés publiques locales d'aménagement, qui autorisent la mise en commun des capacités d'emprunt et d'investissement. Intéresser les communes riches aux retombées des investissements réalisés dans les communes les plus pauvres permet à la fois une meilleure rentabilité des investissements publics et une égalisation des conditions de vie entre les communes.

Qu'il s'agisse de création de richesse ou de co-investissement des collectivités, la capacité d'un territoire à révéler des projets personnels ou collectifs et à les porter à maturité est déterminante pour sa compétitivité. Cela appelle une transformation des modes d'action publique. Les logiques de programmes et de plans de développement ont montré leur incapacité à être plus que des incantations dans un monde en perpétuel mouvement. De même, les logiques de projet et les schémas stratégiques tendent à figer les coalitions d'intérêt et peinent à évoluer. Or les territoires ont besoin d'amorcer des processus durables. Assurer un développement pérenne, c'est permettre au territoire de fixer les





leviers de ses succès et de survivre aux aléas des arrivés et des départs des acteurs installés à un moment donné de leur vie dans le territoire considéré.

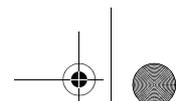
Quand il s'agit de passer du projet d'un territoire pour engager une dynamique et faire de ce lieu un territoire de projets, les modalités de la mobilisation des acteurs locaux deviennent centrales. Il n'est plus possible de faire les territoires sans les gens ou, pire, contre eux. Amorcer un processus de changement suppose 1) d'associer dès l'amont la population et l'ensemble des acteurs locaux au processus 2) en tenant compte de la situation géographique et 3) en inscrivant la démarche dans un jeu d'acteurs stratégiques susceptibles de donner corps à des entreprises collectives de création de valeur.

Une ambition collective avant les outils techniques

La ville a donc vocation à transcender les seuls enjeux techniques pour faciliter l'éclosion d'un projet commun capable de répondre aux questions que se posent les habitants et acteurs locaux : c'est tout l'enjeu d'une élaboration négociée et partagée à toutes les échelles territoriales.

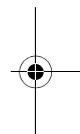
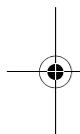
Dans le cadre d'un projet urbain, par exemple, si l'on reste dans le face-à-face du promoteur et de l'investisseur, la logique de marché s'imposera toujours. Cette construction des villes à l'envi, en fonction des seules opportunités spéculatives du moment, n'est pas durable écologiquement. Elle conduit à des bâtiments construits pour les seuls besoins d'un utilisateur de court terme, qui ne pourront pas répondre aux besoins des utilisateurs de demain. Il est devenu impossible de transformer en logement un bureau construit dans les trente dernières années.

Cette construction de la ville au plus près des besoins des habitants (santé, école, transports, commerces de proximité) impose de réfléchir dès la conception des bâtiments aux usages que les habitants font et feront de leur ville. Cela suppose une maîtrise publique sûre d'elle-même. Les habitants, les élus, mais aussi les acteurs privés (promoteurs,



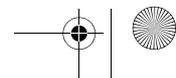
architectes, etc.) en ont besoin. Cela passe encore par une réaffirmation du rôle politique des services publics (quel que soit leur mode de gestion) et par un cadre légal au service de l'intérêt général. En matière foncière, par exemple, il serait souhaitable de renforcer la maîtrise publique de l'usage et la destination des sols. De même, les espaces publics ont un statut symbolique qui est aujourd'hui sacrifié par la construction de bâtiments en forme de forteresses assiégées.

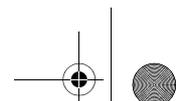
Au-delà du seul bâti, accompagner la vie en ville suppose une présence humaine renforcée (médiateurs dans les transports, jardiniers dans les rues, personnel dans les écoles et les centres de petite enfance, etc.). Les services collectifs doivent s'ouvrir sur la ville, qu'il s'agisse des services publics traditionnels, des centres culturels, des espaces commerciaux. Cela suppose enfin une approche budgétaire refondée qui intègre dans le coût du bâtiment tout ce qu'il emporte en coûts annexes pour bien fonctionner. Cela suppose enfin une participation accrue de la population locale.



Une démocratie refondée

Que les habitants deviennent acteurs de leur territoire signifie que, au-delà de chaque réalisation (bâtiment, place, quartier vert, etc.), un travail de coélaboration des visions stratégiques s'effectue avec les futurs usagers : population locale, salariés, commerçants, visiteurs occasionnels. Il ne s'agit pas de collecter les différents avis en transformant implicitement chaque usager en lobbyiste de son intérêt particulier, mais de s'adresser à la part commune de chacun. Ce n'est donc pas des conseils de quartiers, des conseils des jeunes, des anciens, des étrangers ni même de la concertation sur les projets dont il est question, mais d'une consultation en amont sur les stratégies et les valeurs partagées à l'aune desquels sont engagés les choix collectifs d'une population. Dans ce contexte, être acteur de la stratégie de sa ville permet non seulement une meilleure adéquation entre l'espace urbain et les usages qui en seront faits, mais aussi une appropriation de leur territoire par les populations locales. On est plus responsable et plus fier d'un lieu que l'on a créé ou contribué à créer ; on le respecte plus, aussi.



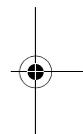


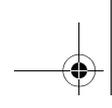
Cette prise de responsabilité des populations ne viendra pas diminuer le pouvoir des élus, au contraire. Le pouvoir des élus est aujourd'hui terni par les difficultés qu'ils ont à agir du fait des contraintes économiques ou juridiques. La mise en mouvement de l'ensemble de la population et des professionnels de l'urbain rend aux élus une place centrale ainsi que des marges de manœuvre qu'ils avaient perdues. Elle refait de la ville un espace politique avant de n'être que le support des logiques économiques.

Reconnaître ce pouvoir local suppose de refondre les règles d'appel d'offres et de marchés publics pour les ouvrir à l'innovation et l'inventivité. Cela suppose aussi d'œuvrer à une véritable liberté d'expérimentation locale, en veillant à ne pas transiger pour autant avec la justice et la morale publique. Cela va de la nécessité d'adapter les règles nationales pour décliner les normes (environnementales ou autres) de manière différenciée dans le Nord ou le midi, jusqu'à la possibilité pour chacun de modifier sa maison en dépit des plans locaux d'urbanisme dès lors que les voisins sont d'accord pour cela.

La construction d'une nouvelle société urbaine renvoie donc à un véritable enjeu démocratique. Sont en question l'efficacité de nos gouvernements et la responsabilité de chacun à les faire bien fonctionner. Les villes sont historiquement des lieux de conflits ; il s'agit de les rendre moteurs de valeur politique, économique et sociale. Les consultations citoyennes, par exemple, ne sauraient être un catalogue des récriminations ni une simple grille des avantages et des ressources d'un territoire. Elles doivent servir à définir l'identité future du territoire, le projet collectif autour duquel tout le monde se retrouve. Le mode d'élaboration et de mise en œuvre suppose que, loin de n'être qu'un projet industriel ou urbain, la définition même du projet soit un moment politique fort qui mobilise l'ensemble des acteurs locaux dans une perspective de construction (logique participative) plutôt que d'affrontement (logique électorale).

Cette évolution trouve un écho direct dans la façon dont les différentes collectivités locales sont élues et interviennent sur le territoire. Notre organisation institutionnelle actuelle est illisible pour la population et les élus : elle finit par produire un système où, plus personne n'étant responsable de rien, chacun éparpille son intervention au gré des priorités définies localement. Pour autant, il ne faut pas céder à la





simplicité de simplifier à outrance : s'il est important de hiérarchiser les échelles d'intervention (par exemple de rendre contraignantes les priorités définies à l'échelle des agglomérations ou des régions sur les collectivités locales plus petites), la complexité du monde urbain et la multiplication des échelles auxquelles les acteurs privés s'organisent, imposent la plus grande souplesse partenariale possible entre collectivités.

Les mutations du monde urbain fragilisent l'organisation de notre société. Elles ouvrent dans le même temps des perspectives à explorer et des leviers nouveaux pour construire collectivement une société adaptée à notre temps, nos envies et nos modes de vie. Une nouvelle politique urbaine ne doit donc pas être une simple réactualisation des outils classiques des politiques du logement ou des quartiers, mais une véritable transformation de la façon de faire de la politique.

