

## La ville autrement : Questions

31 aout 2015

Les thèmes proposés par le comité d'orientation sont fortement imprégnés par le présupposé (où l'espoir) que l'organisation politique et ses déclinaisons institutionnelles sont porteuses du bonheur collectif et ce en les élargissant aux thèmes concernés par « la ville ». Ils sous entendent implicitement que l'organisation plus rationnelle et juste de la société peut constituer les individus en société d'égalité pour peu qu'on le veuille et qu'on y parvienne...( dans le strict respect des règles démocratiques ?).

Cette conviction est en débat dans une société aussi complexe et segmentée que la nôtre, ce qui peut justifier une certaine circonspection pour bien dégager l'intérêt commun à partir de la diversité des intérêts individuels. Cette perplexité est d'autant plus forte que deux fondements de l'imaginaire politique qui a été le nôtre ont été radicalement bousculés et entretiennent la confusion entre la France de principe et la France réelle et concrète :

- L'idée de révolution a fonctionné comme la revanche du domaine public sur la sphère privée, le triomphe de la volonté politique sur les forces économiques débridées, la maîtrise de l'emprise technocratique et culturelle assimilée aux classes dominantes. Ces espoirs où ces visions ont été discréditées par l'expérience (et la résignation) si bien que notre société anxieuse et notre époque sont devenues méfiantes à l'égard des formules abstraites. Leur pente est désormais d'affirmer davantage les mérites et les droits des communautés de toutes espèces et de croyances singulières et à penser l'humanité essentiellement comme hétérogène, atomisée, désaffiliée, voire fièrement individualiste et procédurale (ce que reflètent la somme de recours et de luttes ponctuelles plus où moins légitimes et le rejet indifférencié de nombreux projets pas tous inutiles (T1, Déchetteries, usines d'incinération et usines tout court, infrastructures, barrages, voies ferrées...et logements).
- La perception de l'espace Français, encore profondément marquée par les épisodes de l'histoire révolutionnaire, entretient des stéréotypes détachés de la réalité contemporaine qui n'a plus grand-chose à voir avec 1791 où 1882. Ce que le « comité de la division » a décidé en 1791 (90 départements organisés à partir des Préfectures, 43500 communes) était une combinaison entre la volonté d'égalité et un instrument du centralisme. Depuis tout a changé : les industries militaires relocalisées loin des frontières du nord après 1918 expliquent la prospérité dynamique du sud ouest, le déclin des industries minières métallurgiques et textiles ont durablement affaibli le nord, la montée en puissance de quelques Métropoles casse l'égalité entre les Préfectures centres d'une France agricole, la découpe des Départements n'est plus l'échelle efficiente pour aborder les enjeux économiques...Bref après un temps égalisateur dans une France qui n'existe plus le retour des différences, accentué depuis 1983 par la décentralisation, invalide la vision irénique d'une France homogène d'où les égoïsmes locaux auraient disparus. Que vaut aujourd'hui la défense de tous les départements quand le même mot recouvre des territoires de 70 000 à 2,2 millions d'habitants ? que vaut aujourd'hui la défense de toutes les communes quand le même mot recouvre des entités de 10 à 2,2 millions d'habitants ? N'est il pas paradoxal de voir des forces prétendument progressistes défendre des découpages initialement pensés pour enraciner la République, dissoudre tout localisme, effacer toute revendication particulière, et conjurer le péril

révolutionnaire en s'appuyant sur les campagnes. En occultant la conscience des différences qui se sont creusées depuis par le cumul d'une multitude de facteurs croît on protéger durablement une image d'Epinal idéalisée (vivre et travailler au pays) définitivement disparue ?

Les Constituants ont su intelligemment définir des découpages adossés à leur époque et à leur projet politique (égalité+ centralisation). S'agissant de « la ville » au sens large de la société contemporaine, l'expérience historique (les pays socialistes) l'expérience professionnelle (les villes nouvelles, la rénovation urbaine, les réformes en tout genre), l'expérience gouvernementale et les alternances politiques... suggèrent plus modestement de contribuer à améliorer vraiment la situation en tenant compte de la prégnance de la société urbaine concrète existante à l'encontre des illusions et utopies de la table rase où de l'effacement d'un passé mythique.

Contre l'indifférence où l'apathie c'est toute l'ambition et l'ambiguïté de la proclamation « la ville autrement ». Elle doit combiner l'enthousiasme de la création novatrice et la transmission inévitable de l'héritage, la comparaison mesurée entre un présent préoccupant et un avenir incertain qui ne peut plus faire miroiter une réorganisation chimérique vers la ville idéale. Cette difficulté est d'autant plus grande qu'on sait maintenant que les hommes savent inventer en toutes circonstances les parades pour contourner la passion rationalisatrice et égalitariste des législateurs.

## **1 Production de dignité versus humiliation/discrimination**

Ces vocables à forte dimension morale soulignent combien la banlieue est un mythe politique Français qui entrave la capacité à déployer un discours progressiste sur la question urbaine dans des termes contemporains. En insistant sur des territoires qui se vivent comme annexés, dominés, méprisés, infériorisés, et dépendants, ce sentiment diffus de subordination d'un espace informe désordonné et illisible a remplacé ce qui fut l'utopie de l'homme nouveau. Associé au mythe de l'altérité urbaine et du front opposant le peuple de banlieue et la bourgeoisie du centre cette vision binaire du centre et de la périphérie a rendu impossible l'idée d'une conception unifiée d'un projet partagé. Elle a retardé la prise de conscience qu'au fond tout cet ensemble est, où devrait être la même ville dotée des mêmes qualités. Cette banlieue mythologisée a partir des années 30 a été requinquée depuis la réforme de 1965 qui a cassé tout ce qui faisait lien et cloisonné les imaginaires (93) dans l'enchantement de la contre société ignorant jusqu'à peu l'émergence de la Métropole.

Dans sa définition plus précise de dignité la question recoupe fortement l'enjeu de l'égalité dans la qualité des services urbains (propreté, transports, sécurité), dans la qualité et l'entretien du patrimoine (logements, espaces publics, équipements), dans la qualité de l'école etc...voire vis-à-vis de l'emploi qui découle de choix de société bien au-delà du sujet « ville ». En fait voulons nous vraiment l'égalité et le dépassement dans un grand ensemble urbain alors que le mythe banlieue est au cœur de la construction par les élus de leur identité et de leur légitimité ?

Du point de vue spatial il évoque aussi le rapport complexe entre centre et périphérie pour ne pas dire entre la ville banale normale et le où les quartiers « sensibles » relégués qui n'abritent plus qu'une fraction des couches populaires aujourd'hui a forte dominante

immigrées. Chaque ville quelque soit sa taille est désormais dotée partout en France de ce type de quartier qui symbolise l'humiliation parfois même après des travaux et des investissements importants qui n'effacent pas l'image négative et dévalorisée de ces fragments urbains généralement perçus comme le contre modèle à fuir. Dans un pays marqué par sa passion de l'égalité, ces inégalités structurelles qui dépassent la seule qualité urbaine où les formes architecturales (tours, barres) sont redoublées par l'accentuation du marquage social des territoires à toutes les échelles de l'immeuble au quartier jusqu'à la métropole, des territoires prospères en développement aux territoires en voie de marginalisation, des quartiers prisés aux quartiers relégués malgré les travaux lourds de rénovation où de l'arrivée de transports collectifs (métro, tramway...)

Dans la durée cette évolution ségrégative fortement ressentie par les habitants découle des dynamiques migratoires sélectives (partent tous ceux qui le peuvent et le souhaitent, arrivent où restent ceux qui ne peuvent faire autrement) et de la force du marché immobilier qui classe hiérarchise et définit le statut social en raison de l'adresse. Ce dispositif a produit la juxtaposition de quartiers socialement de plus en plus homogènes (âge, CSP, revenus, et désormais forte composante ethnique) qui contredisent l'objectif généralement affiché de « mixité » fortement indexé à la proportion de logements locatifs sociaux. On sait aussi que les inégalités croissantes de ressources entre collectivités sont un des fondements aggravant des inégalités entre villes et quartiers pour garantir à minima partout le même accès aux prestations et aménités urbaines.

Du point de vue des services publics longtemps vecteurs de droits et de dignité, et d'abord de l'appareil éducatif soupçonné de reproduire sempiternellement les inégalités, il faut aussi accepter ce qui apparaît comme leur dérive corporatiste (horaires, absentéisme, avantages acquis...) leur apparence bureaucratique et dépersonnalisée, et bien souvent l'illisibilité de leur principes pour l'usager ( fiscalité, quotients, droits, mixité, laïcité...)

Bref le déficit de « dignité » de tel où tel quartier discriminé qui rejaillit sur la « dignité » de ses habitants est le fruit d'un processus complexe qui interroge l'impact des politiques publiques, la somme de décisions individuelles axées sur la recherche d'un meilleur statut et environnement social, la marge de liberté accordée aux volontés individuelles de parcours résidentiels diversifiés et de promotion économique, la répartition injuste des richesses entre communes, la concurrence exacerbée entre les territoires....

En resserrant la réflexion sur l'histoire longue des 50 dernières années on doit observer que les tentatives politiques correctives (HVS, DSQ, GPU, GPV, ANRU, ZUS, OPAH, ZEP, SRU, DSU, PLH ...), n'ont pas, sauf quelques rares exceptions, inversé le creusement des inégalités du cadre de vie et plus encore des personnes dont le sentiment de relégation et de mépris demeure très fort. Après ce constat pessimiste ce qui serait producteur de dignité serait la capacité collective à inverser le mouvement de fonds qui spécialise les quartiers, différencie les populations, renforce l'entre soi... et accentue les différences. Loin de l'idéal égalitaire la représentation emphatique de l'autonomie communale est tout autant le refuge nombriliste (cf les recours contre les projets de développement les infrastructures) que creuset de l'égalité citoyenne.

D'où la réflexion

- sur l'affectation plus juste des ressources financières et les moyens humains et matériels, ce qui implique inévitablement un autre mode de gouvernement des territoires et une autre façon de répartir les investissements nécessaires
- une sur le libre arbitre d'élus souverains quant au choix de leur politique urbaine et sociale (déjà partiellement bornée par certaines politiques nationales)
- sur les comportements des personnes quant au choix plus ou moins libre de leur lieu d'habitat (tentation de l'entre soi, recherche de dignité), de scolarisation (sectorisation et périmètres scolaires, école privée), de socialisation (dans le quartier, la ville, l'agglomération...), de loisirs (offre privée/offre publique...sur place ou plus loin pour se différencier socialement et se mélanger quand on le souhaite et avec qui on le souhaite)
- sur la recherche de la participation active constante et informée des citoyens, en intégrant la diversité des opinions et les risques d'accentuation des clivages là où on souhaiterait au contraire les corriger (effet nimby, égoïsme, malthusianisme habillé de vert)
- sur l'arbitrage entre le bien commun (défini quand comment et par qui), et des droits de l'individu revendiqués jusqu'à quelle limite, le tout sans sacrifier les libertés ce qui n'a pas toujours été le cas

D'où

- la question récurrente du pouvoir capable et légitime pour opérer ces reconstructions et réorientations, qui à quelle échelle, comment ?
- la réflexion critique sur l'idée d'égalité des territoires qui n'a pas de sens en soi alors que leurs moyens et leurs potentialités sont évidemment et durablement disparates, ce qui n'a rien à voir avec l'égalité et la dignité des personnes qui doit rester un principe fondateur

Cette dualité citoyens/territoires fait toute la difficulté de l'exercice en partie corrigé par l'ampleur des transferts financiers opérés par l'Etat, par les retraités, par les touristes comme par les tentatives plus ou moins abouties de réorganiser le maillage territorial (Lois NOTRE et MAPTAM) pour lui faire épouser les modes de vies actuels.

## **2 Quels partages de pouvoirs pour mener des politiques publiques locales ?**

Cette question soulève le débat jamais tranché entre droits de l'individu progressivement étendus tout au long des luttes politiques et sociales, et droits collectifs mouvants selon les époques et les moyens budgétaires et plus ou moins démocratiquement mis en oeuvre. Elle souligne combien l'écheveau de niveaux de décision brouille complètement la compréhension de la chose publique et fait du maire l'interlocuteur unique par défaut.

Elle repose la contradiction jamais surmontée entre le principe d'égalité et d'uniformité imposé par l'Etat, et la volonté décentralisatrice de diversité reposant sur les arbitrages locaux et le cumul de tous les lobbyings à toutes les échelles. Pour revenir à notre sujet l'interrogation sur le devenir de l'autonomie communale est clairement posée alors qu'elle est sanctuarisée en 1884 dans un pays rural devant les risques du retour du césarisme, et comme réponse au conflit Paris Jacobin émeutier/province Girondine paisible.

Qu'en est il aujourd'hui dans un pays urbanisé profondément transformé depuis la décentralisation qui a été comprise comme l'émergence de 36 000 petites républiques souveraines dans une République une et indivisible. La généralisation de la mobilité des hommes, des biens, des idées a accentué l'obsolescence de cette approche, mais on continue d'affirmer hypocritement que la commune est le cœur de notre système démocratique alors qu'elle n'est souvent plus qu'une butte témoin de l'immobilité et de la limite dans un espace ouvert où les bassins de vie se chevauchent et où les complémentarités dominent.

Sur un autre plan depuis la création volontariste en 1790 des Départements tenus à l'origine pour égaux ,porteurs d'homogénéité et obstacles au séparatisme, la manière traditionnelle stéréotypée de penser l'espace Français devrait changer avec le basculement d'une France rurale vers une France urbaine et le rétrécissement de l'espace temps réorganisé autour des Métropoles .

Dans un monde en perpétuel remaniement qui valorise les particularismes et hésite avec des précautions rhétoriques entre la pensée libérale des droits toujours étendus, et la pensée dévalorisée des devoirs, les pouvoirs sur les enjeux essentiels et les politiques publiques locales sont de fait fortement partagés (cf mille feuilles). En outre l'essentiel des ressources est pré affecté par la loi (prestations, salaires, fonctionnement, emprunts...) limitant d'autant les marges de choix tant qu'on refuse de changer où d'articuler les échelles et les moyens.

Le pouvoir des maires n'est pas aussi exclusif et discrétionnaire qu'ils le voudraient et qu'on le croit au moment des victoires électorales

- des règles techniques et juridiques de plus en plus contraignantes et précises encadrent la décision comme la levée de l'impôt où l'accumulation de documents applicables de portée nationale où intercommunale, ils limitent le pouvoir local mais ils garantissent une certaine égalité de traitement qui entame d'autant la capacité d'initiative.
- d'autres facteurs contribuent au partage des pouvoirs tels que le rôle croissant des acteurs privés pour des raisons financières techniques et politiques, quand les outils publics sont en difficulté en raison de leurs moyens trop limités leur dimension et leur difficulté a répondre aux aspirations de plus en plus diversifiées ( SEM, OPH, colonies de vacances, équipements culturels...) et les équilibres politiques plus fragiles avec des majorités plus difficiles à constituer dans chaque collectivité
- surtout à l'encontre de l'égalité proclamée tout dépend de la taille et des moyens financiers et humains de chaque commune où EPCI... dans un système encore très cloisonné où de fait les citoyens ne sont pas traités équitablement, voire paient plus pour avoir moins.

Si la capacité de s'opposer, de bloquer et de contrôler est réelle (PLU, PC), la capacité positive de développer ( construire, politique tarifaire, politique culturelle)est moins évidente et celle de limiter des évolutions préoccupantes est en question. En fait la marge de décision et de développement est davantage liée au positionnement géographique d'une commune et aux potentialités d'un territoire qu'aux seules volontés des élus (bonne desserte, potentiel foncier, attractivité, image, patrimoine, équilibres sociaux, qualification de la population, ressources fiscales...)

Dans le partage des pouvoirs et la recherche de leur indispensable équilibre le discours hésite entre

- taper constamment sur l'Etat (voleur, menteur, imposteur, autoritaire...voire illégitime) et regretter simultanément son impuissance à faire respecter des règles, (surtout si son autorité doit s'exercer chez les voisins) où a redistribuer davantage
- revendiquer plus de solidarité mais refuser les outils de péréquation de planification et de fiscalité harmonisée qui le permettrait à l'échelle de territoires recomposés
- rechercher plus de cohérence et de cohésion et maintenir la fiction de l'autonomie communale alors que les SCOT, PLH, PDU, PCET...commencent à exercer timidement leurs effets égalisateurs et par la même réductions des choix politiques locaux

Sachant que seulement 39 communes ont plus de 100 000 habitants quel est le seuil (démographie, ressources, capacité technique des outils) à partir duquel on peut estimer qu'un élu a les moyens de peser vraiment ? Simultanément dans les 14 métropoles quelle relation entre local et métropolitain ? Peut-on se satisfaire d'une attitude purement protestataire qui a pour seul horizon de gagner du temps ? Quel positionnement vis-à-vis de l'agglomération où la Métropole dans un système caractérisé par la mobilité, les échanges, la complémentarité autant que la concurrence, et le creusement injustifié des inégalités ?

Constatant la crise de la décision politique quel devrait être le partage des pouvoirs avec l'Etat dans un pays où il a joué et joue encore un rôle aussi important (cf les transferts sociaux, la fonction publique, l'aménagement du territoire, la législation...), où on est spontanément plus jacobin que démocrate. Le sentiment que Paris ne doit plus gouverner la France est entretenu dans un réflexe démagogique de sauvegarde provinciale qui prospère sur un fonds d'ignorance des mécanismes redistributeurs et sur la méconnaissance des conditions de vie de centaines de milliers de « banlieusards » exposés à toutes les inégalités.

Bref pas de réflexion sur les pouvoirs politiques locaux sans retour informé sur la géographie, l'économie, la sociologie, l'anthropologie bref les territoires d'aujourd'hui qui obligent à repenser la légitimité et l'efficacité, sans revenir au vocabulaire usé de l'utopie sociale et aux vains effets de manche.

### **3 Produire la ville autrement**

Cette ambition mobilisatrice laisse entière la contradiction entre ceux qui imaginent, où ont imaginé, qu'on pourrait imposer autoritairement un modèle à atteindre et ceux qui rétifs à la rupture souhaitent construire la ville progressivement en partant de l'héritage urbain constitué au moyen de règles et procédures rationnellement discutées et établies en faisant confiance au temps et à la société.

Aujourd'hui rares sont ceux qui croient que l'Etat où la politique détiennent seuls la bonne clé du changement social. Pour remplir ce déficit de sens il faut nous entendre sur la reformulation des mots

- « produire » dans un pays fortement organisé, déjà très équipé, aux espaces urbains constitués où la marge de développement et de transformation est forcément limitée. il s'agit certes de développer mais plus sûrement de gérer autrement l'existant en cherchant à combiner hétérogénéité et cohésion, unité et diversité, tout en repoussant les risques de sécession et en ouvrant les espaces de décision à d'autres acteurs, et à d'autres échelles
- « ville » dans un contexte territorial plus complexe qui croise la métropolisation et la croissance des grandes agglomérations, la distinction centre/banlieue, la périurbanisation d'un grand nombre de petites communes où le mode de vie est devenu urbain en rupture avec leur passé rural.
- « autrement » interroge l'uniformisation de l'action publique locale que chacun peut observer du point de vue de la méthode où des objectifs. Restent l'innovation, où la prospective, avec quelle volonté et quelle marge de rupture où de continuité si l'on refuse de sacrifier la société à l'Etat où à ses déclinaisons locales.  
Autrement veut aussi dire diversité ce qui est contraire à l'allergie française aux particularités, diversité que la loi Maptam a pour la première fois osé prendre en compte avec des statuts différents à Paris Lyon et Marseille  
Autrement signifie aussi progressiste, mais quel contenu donner à ce mot galvaudé dans une société individualiste, à dominante laïque menacée, où le mot républicain est sans visage ni incarnation concrète autre que les droits de l'homme et d'où l'idéologie de l'homme nouveau a totalement disparue ? La démocratie du village comme substitut à la politique nationale ?