

Extrait de :



TOME II

Formes urbaines

Mobilité

Villes durables

Gouvernance

Juillet 2001

L'UTOPIE POLITIQUE DES VILLES DU XXI^E SIECLE

Philippe ESTEBE

Je voudrais parler de la politique, qui, apparemment, va mourir au XXI^e siècle dans les villes (et peut-être ailleurs).

Le débat actuel sur le gouvernement des villes semble se résumer, en France, comme l'a rappelé S. Ronai, à un ensemble d'arguments institutionnels qui ont pour objectif de ramener les autorités locales à la «bonne échelle», c'est-à-dire, comme te souligne J. Lévy, à celle de cette nouvelle «société civile» qui se construit à l'échelle des agglomérations.

Parallèlement, nos amis anglais, dont R. Atkinson, à travers l'exploration des techniques du partenariat et de la « participation », nous montrent que l'enjeu dépasse un simple bricolage institutionnel, lequel a été épargné aux autorités locales, en France, pendant plus d'un siècle.

Enfin, comme l'a rappelé M. Abouani, la plupart des recherches de sociologie, d'économie et de géographie urbaines mettent de côté le politique et les institutions publiques. Elles se trouvent brutalement frappées d'obsolescence: J. Caillosse nous montre comment la ville ne peut pas «être gouvernée par le droit» parce qu'en droit, la ville n'existe pas; F. Ascher dénonce la « République contre la ville» et vitupère un système institutionnel frileux qui empêche la réalisation du bon gouvernement. D'une façon générale, le politique n'est invoqué, dans nombre de travaux récents sur la ville, qu'en fin de raisonnement, pour dénoncer son aveuglement vis-à-vis des évolutions urbaines et son opacité vis-à-vis de la diversité du «social» et de «l'urbain».

En associant ces trois constats -débat institutionnel, modélisation de la «méthode» participative et condamnation scientifique du politique pour son obsolescence- on comprend quel est l'enjeu. On pourrait le qualifier d'*adéquationnisme* ou d'*adhocratie*. Il s'agit de concevoir une action collective qui soit :

- parfaitement à la hauteur institutionnellement parlant de la. nouvelle ville ;
- disposant de techniques de traitement de l'opinion et de la demande telles qu'elles puissent satisfaire tout le monde ;
- parfaitement informée et scientifiquement en phase avec les évolutions urbaines.

Ainsi le politique, dans la ville du XXI^e siècle, devra être institutionnellement, techniquement et scientifiquement en parfaite adéquation avec «l'urbain». Signalons au passage que, par rapport à ce programme parfait, ce *brave new world*, la France (on pardonnera ce nombrilisme provincial) apparaît singulièrement en retard : 36 000 communes, 15 000 établissements publics de coopération intercommunale, 100 départements et 22 régions constituent autant de niches à notables archaïques, autant de poches de résistance obscures à cet ordre nouveau de la politique que, apparemment, nous voulons pour nos villes au XXI^e siècle.

Cette figure du politique en ville me paraît constituer une manière d'enterrement de ce que nous avons jusqu'à présent considéré comme politique, pour deux raisons :

- d'abord parce que cette recherche de l'adéquation à l'urbain, à son évolution et à toutes les demandes qui en émanent me paraît relever d'une volonté de toute puissance, de parfaite maîtrise qui étend infiniment la sphère politique jusqu'à en faire le calque fidèle de la société toute entière.
- ensuite, et surtout, parce que cette recherche d'adéquation —et donc d'assentiment— supprime la spécificité du politique, ce qui en fait la consistance, c'est-à-dire ce décalage fondateur vis-à-vis de la société.

Reprenons brièvement ces deux points :

- La politique, et l'activité politique, entraînent d'abord la construction d'un domaine propre. Un domaine qui a, si j'ose dire, ses propriétés. Les «affaires de la cité» ne regroupent pas la totalité des questions, des thèmes, des événements, etc. qui se manifestent dans un ensemble urbain. Elles constituent un ensemble de thèmes et de questions qui, à un moment donné, relèvent de l'activité politique. C'est ce que les spécialistes de politiques publiques appellent l'agenda, la gouvernabilité ou le transcodage. C'est parfois ce que l'on appelle l'intérêt général ou le bien commun. Cette propriété générale de l'intérêt, ou commune du bien ne signifie pas que l'intérêt ou le bien concerne tout le monde à tout moment, ni qu'il intègre la totalité des événements urbains; mais simplement qu'il acquiert une dimension d'accord de —compromis—supérieure en principe aux intérêts des parties en présence. Cette opération demande un effort aux citoyens : la plainte individuelle, le manque, la douleur ne sont pas recevables pour eux-mêmes, sauf s'ils présentent des arguments qui permettent d'une manière ou d'une autre la production d'un bien commun. On ne peut pas ignorer, bien sûr, que chaque époque et même chaque cité définissent ce bien commun selon des modes tortueux, entachés de lobbysme, de

clientélisme, reflétant les intérêts de tel groupe corporatiste ou dominant, etc. Ce bien commun a néanmoins une vertu décisive qui oblige le plaignant ou le pétitionnaire à sortir de l'immédiate défense ou illustration de ses intérêts pour démontrer en quoi, lorsqu'il est lésé, c'est la société ou la ville tout entière qui se trouve lésée. La délimitation d'un domaine politique particulier autour de cette notion de bien commun agit comme un ressort qui nous oblige à sortir de nous-mêmes et à expliquer publiquement notre requête, à nous justifier.

Ceci n'a rien à voir avec la vertu des Républicains de Montesquieu. La République, écrivait Machiavel, n'est pas le régime dans lequel chacun est vertueux mais dans lequel chacun a intérêt à être vertueux. Régime de l'hypocrisie ou de la rhétorique, ou invention de règles communes, comme on voudra. Une sphère politique qui, dans les villes du XXI^e.siècle, n'aurait plus de domaine propre, qui serait parfaitement à hauteur de tous les enjeux, parfaitement informée, omniprésente et omnipotente signifierait la fin de la politique telle que nous l'avons connue: plus besoin d'effort pour justifier notre participation au bien commun puisque nos intérêts particuliers seront immédiatement repérés, reconnus et, si l'autorité politique est efficace, satisfaits. La sphère civique disparaîtra donc, au profit d'une sphère technique et savante.

- Le corollaire à la constitution d'une sphère décalée du «social» —et en permanente interaction avec celui-ci— c'est la compétition pour l'exercice du pouvoir ou pour l'exercice d'une influence sur le pouvoir. Cette compétition procède de l'existence du domaine propre à la politique qui fait que, justement, la totalité des intérêts et des phénomènes urbains ne se trouve jamais fidèlement représentée. Le gouvernement représentatif est par nature un gouvernement de la déception (*disappointment*) et de la tromperie (*deception*). Nos représentants ne nous représentent jamais fidèlement, quelle que soit l'habileté avec laquelle les listes municipales sont composées, comme le montre O. Borraz. Cette trahison permanente —qui procède du décalage fondateur du politique— ouvre un espace public. Ici, il s'agit non seulement de présenter ses intérêts en raison du bien commun mais encore de présenter des conceptions du bien commun discutables. Nos villes du XXI^e siècle qui verront une pure et parfaite prise en compte de tous les intérêts, une égale intégration de tous, une satisfaction de chaque plainte, n'aura aucune raison de connaître la compétition pour le pouvoir : les formes de l'accord autour du bien commun seront devenues indiscutables.

L'activité politique surgit de l'écart institué entre le citoyen politique et le citoyen dans ses déterminations biologiques, familiales, professionnelles, culturelles, etc. C'est cette tension qui est productrice, à la fois de lien et de conflit. Une gestion urbaine qui n'aurait comme unique objet que de faire coïncider le citoyen politique et le citoyen en situation n'aurait plus ce caractère politique au sens traditionnel, classique et peut-être révolu.

Au-delà de ces arguments généraux, il faut néanmoins examiner les arguments plus techniques qui sont souvent agités en France en faveur d'une transformation radicale du gouvernement des villes. Ils sont, me semble-t-il, de trois ordres :

- institutionnels : le morcellement actuel et l'empilement institutionnel rendent les territoires urbains ingouvernables. Cette situation affaiblit le politique et le met à la remorque de l'urbain ;
- sociaux : la conjonction, mise en lumière par J. Donzelot et M.-C. Jaillet de phénomènes de désintégration sociale et de sécession des familles huppées demande de vigoureuses politiques de solidarité urbaine et donc des autorités à la bonne échelle ;
- urbains : la conjonction de l'étalement et de l'éclatement de la ville rend obsolètes les outils classiques de l'urbanisme, du fait de la fragmentation des politiques urbaines. Le mitage est un produit de l'inanité des autorités politiques locales.

L'argument institutionnel doit être d'abord relativisé. L'espace français est morcelé mais ce morcellement est relatif: plus de 60% de la population française habite dans 3 000 communes, ce qui met la France dans une situation somme toute comparable à celle de la plupart de ses voisins.

S'agissant de l'autre aspect de l'argument, celui de l'empilement institutionnel, il me paraît (et je ne suis pas le seul) assez largement fallacieux : la plupart des pays européens voisins disposent de trois ou quatre niveaux d'administration territoriale, avec parfois des situations plus embrouillées que la nôtre. Et ne parlons pas de l'imbroglie institutionnel territorial des États-Unis d'Amérique dont la complexité n'a rien à envier à la nôtre.

Au-delà, qu'en est-il de la gouvernabilité d'un système comme le nôtre ? Il me semble que le pragmatisme a prévalu, en induisant une certaine division spatiale des tâches entre les différents niveaux d'administration territoriale : les grandes villes s'autogouvernent de plus en plus, régulent et coordonnent les politiques publiques nationales sur leur territoire ; les conseils généraux font mieux que maintenir leur place, certains d'entre eux, en Ile-de-France, en Rhône-Alpes ou ailleurs commencent à jouer des rôles territoriaux non négligeables. La région demeure sans doute l'homme malade de notre paysage institutionnel, à la fois du fait de son faible poids politique et de son faible poids financier. En matière de coopération intercommunale, le système français, foisonnant et pragmatique a fait ses preuves. Il a ceci de particulier qu'il autorise toutes formes de coopérations, selon des géométries variables qui sont peut-être des niches à notables mais qui préservent la liberté communale de contracter.

Plus généralement, il me semble que les tenants d'autorités d'agglomération élues au suffrage universel direct et cumulant les compétences communales, départementales voire régionales à cette échelle, se trompent d'enjeu. Ils raisonnent encore en termes d'optimum dimensionnel, alors que cette notion semble de plus en plus dépassée. D'une certaine façon, l'enjeu de coopération verticale (entre les échelons politiques, de la commune à l'Union européenne) paraît plus essentiel que la coopération horizontale. Voir par exemple ce que J.-M. Offner dit des transports urbains.

L'argument social doit lui aussi être relativisé. L'opposition de la «désintégration» à la «sécession» fait image. Est-elle pour autant plus juste que celle des «in» et des «out» —hormis ceci qu'elle désigne des processus plutôt que des états ? Différents travaux récents— dont ceux d'E. Préteceille sur l'agglomération

parisienne- montrent certes une aggravation de la spécialisation par le haut (les quartiers riches le sont toujours plus) mais montrent surtout un espace urbain majoritairement caractérisé par l'hétérogénéité sociale. Je sais bien que la proximité spatiale n'abolit pas la distance sociale mais on est cependant loin des vingt et quelques millions d'Américains, vivant dans des *gated communities*, parmi lesquels nombreuses sont en fait des personnes âgées, ce qui en fait un phénomène somme toute pas très éloigné de nos résidences service pour troisième âge. Cela dit, il existe des communes de riches et des communes de pauvres. Est-ce que leur fusion dans des ensembles plus vastes aboutirait à une meilleure «solidarité» urbaine? Rien n'est moins certain, pour trois raisons :

- D'abord parce que si la solidarité urbaine se résume, comme c'est souvent le cas, à une «meilleure répartition des logements sociaux entre les communes» (voir la loi Besson et la loi contre les exclusions), elle risque de rester lettre morte. Le logement social est tout aussi transparent à son environnement que la propriété privée individuelle: construire des HLM dans les banlieues huppées de Toulouse, Lyon ou Paris ne sert qu'à loger les ménages éligibles habitant ces communes ou ces quartiers. Inversement, la mixité sociale dans les quartiers d'habitats sociaux (qui est déjà, rappelons-le, plus forte que dans les quartiers huppés), est très difficile à réaliser et dépend de mouvements de fond (et de fonds) que la puissance publique, quelle que soit son échelle, maîtrise très mal. Il n'est en rien certain qu'une autorité d'agglomération, si puissante soit-elle, soit capable d'imposer une répartition réelle des logements sociaux, et surtout qu'elle soit en mesure de garantir l'efficacité sociale de cette répartition équitable.
- Ensuite parce que, quelle qu'en soit l'échelle, une redistribution locale est toujours injuste et d'une certaine façon dérisoire par rapport à ce qu'apporte une redistribution nationale. En redistribuant plus de 40% du produit intérieur brut, les États nationaux ont déjà du mal à freiner l'accroissement des inégalités de revenus primaires; on voit mal, dès lors, comment une organisation urbaine, aussi forte qu'on la souhaite, soit en mesure de redistribuer autant à l'intérieur de son périmètre ce qui, de toute façon, apparaîtrait comme une injustice par comparaison à d'autres territoires. La véritable solidarité, en termes de revenus en tout cas, est nationale et non pas locale.
- Enfin parce que les inégalités concrètes surgissent bien plus dans le fonctionnement des services de l'État que dans le fonctionnement des services municipaux. On peut certes évoquer la question des transports, mais celle-ci se joue désormais dans des combinaisons d'échelles qui exigent autant de coopération verticale que de coopération horizontale. Bien plus structurantes sont les inégalités produites par le système scolaire, le fonctionnement de la police, le fonctionnement du service public de l'emploi ou celui du système de santé. L'enjeu d'égalité concrète passe par une attention permanente portée aux prestations concrètes de ces administrations : carte scolaire, recrutement des élèves et des enseignants, critères de notation et d'orientation, fonctionnement «en réseau» des hôpitaux, de la médecine libérale, du travail social et des associations œuvrant dans le domaine de la santé, réorientation des priorités policières et judiciaires vers le traitement des diverses demandes de sécurité, priorités du service public de l'emploi, etc. Sauf à exiger que tous ces services passent sous l'autorité d'une institution d'agglomération élue au suffrage universel, ce qui nous ferait changer complètement de régime –et

risquerait de créer des monstres tout aussi ingérables que nos dispositifs nationaux actuels— on voit mal l'intérêt de doter nos agglomérations d'autant de «Gargantua».

Les formules contractuelles dans lesquelles, progressivement, les grands appareils nationaux sont conduits à discuter, négocier, passer convention avec divers acteurs locaux —dont les communes— me paraissent bien plus efficaces, pour autant que l'on s'accorde sur cet enjeu de renouvellement du service public.

L'argument urbain, enfin, mérite lui aussi d'être revisité. Personne ne peut nier que la ville s'étale, même si certains signes semblent indiquer un ralentissement de ce phénomène. Il est moins évident que la ville «éclate». Deux éléments peuvent être apportés à ce dossier :

- Le premier élément est que, malgré l'étalement, les villes continuent d'être lisibles dans ce que l'on appelle la tâche urbaine. Elles exercent des rôles différenciés: polarités périphériques, polarités spécialisées, polarités portuaires. Les communes incluses dans l'espace «métropolisé» disposent d'un pouvoir d'identification important sur leurs habitants, qui est, pour partie, lié à la personnalité politique de ces collectivités. Ce n'est pas parce que les urbains circulent qu'ils n'ont pas de lieux d'identification. Des enquêtes conduites auprès d'habitants de l'agglomération toulousaine montrent que la ville centre exerce une attraction forte liée à son poids dans l'emploi régional, mais qu'elle ne constitue pas vraiment le centre de vie de nombreux urbains. Ceux-ci, au contraire, tendent à l'éviter pour diverses raisons et peuvent pratiquer l'espace aggloméré de manière tangentielle par rapport à son centre éponyme.
- Le deuxième élément est que les agglomérations ne se construisent plus selon un rapport classique centre-périphérie : la plupart des grandes agglomérations françaises sont structurées selon des logiques radiales, suivant les principaux axes de circulation. Sur ces axes se diffusent les itinéraires résidentiels, les navettes domicile-travail, les déplacements quotidiens et, ce qui est tout à fait important, les complémentarités et les spécialisations économiques. Ainsi voit-on apparaître, à Toulouse, un système urbain lié à l'aéronautique et à l'espace; un système urbain lié à la recherche et à la technologie; un système urbain lié aux fonctions logistiques; un système urbain lié aux fonctions commerciales. Ces systèmes, comprenant des polarités diverses structurent autour d'eux les pratiques quotidiennes et résidentielles, bien plus que la logique centre-périphérie : la ville-centre, elle-même, est prise dans ce type de rapports.

Ces deux éléments soulignent combien l'institution d'autorités d'agglomération «à la bonne échelle» passerait à côté du problème, c'est-à-dire celui de la gestion et de la régulation des solidarités effectives et non pas celle de la constitution d'une solidarité globale et très hypothétique. Si l'on veut réguler l'espace toulousain, par exemple, il est plus productif sans doute de comprendre les logiques de production de l'espace à l'intérieur de chaque quadrant spécialisé, plutôt que, comme tente de le faire l'actuel schéma directeur, d'édicter des normes draconiennes d'occupation de l'espace dont on sait qu'elles seront tournées à peines énoncées.

En conclusion, je voudrais revenir sur cette utopie du XXI^e siècle, c'est-à-dire l'idée selon laquelle les villes devraient, finalement, être gouvernées comme des États. Il est quand même étonnant, alors que partout on explique la difficulté des États à trouver un point d'entrée pertinent dans les phénomènes économiques et sociaux, que la seule perspective que l'on s'offre soit celle d'opérer une sorte de clonage à grande échelle, en multipliant les entités étatiques ou semi-étatiques. On ne peut à la fois en appeler aux mutations de l'État vers une plus grande attention accordée aux initiatives, aux projets, à la créativité de la «société civile» pour reprendre l'expression employée par J. Lévy, tout en souhaitant qu'il se mette à se reproduire à une vitesse accélérée. Si les analyses politiques nous enseignent quelque chose, c'est que le mode de gouvernement unilatéral et omniscient, tel qu'il s'est incarné dans la geste gaullienne, était en fait très fortement indexé sur un certain type de mode de production, tayloriste et fordiste pour utiliser les mots de l'école de la régulation. Inventer un nouveau mode de gouvernement ne peut consister dans une réduction d'échelle de cet objet, sous prétexte qu'il a du mal à exister à celle des nations.

Je plaiderai plutôt en faveur du maintien du morcellement communal actuel, et, pourquoi pas, de l'empilement institutionnel ; s'il y a un échelon qui doit disparaître, à mon avis, c'est plutôt la région (dans sa forme actuelle en tout cas) que le département. Parce que ce morcellement constitue un atout essentiel dans des villes métropolisées : il signe une présence constante du politique, c'est-à-dire de la publicité, de la discussion, de la négociation, et de l'action. S'agissant de l'efficacité de la gestion urbaine, il ne me semble pas que les villes françaises aient véritablement démerité: elles ont démontré, depuis un siècle, qu'elles étaient capables de s'adapter, voire d'anticiper les évolutions sociales et économiques; elles ont, pour ce faire, comme le montre D. Lorrain, su faire alliance avec les groupes privés -désormais mondiaux- et elles ont su, quand le besoin s'en faisait sentir, faire alliance entre elles pour démultiplier leurs efforts.

Cette dimension de prestation efficace de services à la collectivité est liée à la forme du système politique local. Il me semble que vouloir créer des autorités urbaines de type étatique, omniscientes et omnipotentes reviendrait à jeter le bébé avec l'eau de (l'ur)bain. ■