

Jacques Debouverie

L'ALTERCITÉ

Rendre désirable la ville durable

Préface de Claude Grivel

ÉDITIONS Charles Léopold Mayer

38 rue Saint-Sabin 75011 Paris Tél.: 01 43 14 75 75/www.eclm.fr Maison d'édition de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (www.fph.ch), les Éditions Charles Léopold Mayer (ECLM) offrent un service éditorial aux acteurs de la transition écologique, sociale et économique. Elles éditent ainsi des ouvrages qui doivent leur permettre de développer, mettre en forme et diffuser leur plaidoyer, autour de quatre grands thèmes: transition vers des sociétés durables, gouvernance légitime et coopérations régionales, éthique et responsabilité, information citoyenne. Les ECLM sont membres de la Coredem (Communauté de sites ressources pour une démocratie mondiale, www.coredem.info), et de l'Alliance internationale des éditeurs indépendants (www.alliance-editeurs.org).

Vous trouverez des compléments à cet ouvrage sur le site de la maison d'édition.

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2017

Essai n° 225

ISBN: 978-2-84377-207-8

Mise en pages: La petite Manufacture - Delphine Mary

Conception graphique: Nicolas Pruvost

L'auteur

Jacques Debouverie appuie ou anime des études d'urbanisme opérationnel et de planification urbaine pour le compte de communes, d'agglomérations ou d'autres acteurs de la ville. Spécialiste des stratégies foncières, programmatiques et de développement territorial, il participe avec passion à la construction de la ville de demain, qui saura conjuguer urbanité, durabilité et bienveillance. Ingénieur, urbaniste et juriste de formation, il a exercé de nombreuses responsabilités d'aménageur, de promoteur privé ou d'opérateur social sur des projets de toutes tailles, dont certains particulièrement renommés, en région parisienne et en province. Il enseigne et intervient comme formateur de cadres dans différentes instances. Il livre ici son expérience et ses analyses les plus fouillées, pour partager son espérance d'une ville aimable et respectueuse des êtres humains, surtout les plus défavorisés.

Des propositions en matière de politique foncière, logement, activité économique complètent le présent ouvrage sur le site FutUrbain: www.futurbain.com

REMERCIEMENTS

L'écriture de ces pages aurait été impossible sans des rencontres, anciennes ou plus récentes, porteuses de sens, de questionnements et d'ouverture. Ces occasions ont permis la formation d'une sensibilité jamais perdue de vue depuis lors, elles ont alimenté la réflexion et permis l'élaboration des idées contenues dans ce livre.

Que ces personnes trouvent ici l'expression de ma gratitude: Jean-Paul Alduy, Paul Andreu, Daniel Biau, Martin-Luc Bonnardot, Michel Cantal-Dupart, Denis Clerc, Thérèse Cornil, Laurent Davezies, Michel Desvigne, Guillaume Duval, Xavier Fouquet, Philippe Frémeaux, Georges Gontcharoff, Alain Guiheux, Claire Lanly, Elena Lasida, Denis Laurent, Philippe Madec, Jean-Yves Mano, Claude Massu, Nicolas Michelin, Antoine Patier, Bernard Perret, Dominique Perrault, Pierre-Yves Perrot, Jean-François Petit, Denis Primard, Thomas Richez, Pierre-Jean Roca, Jacques Toubon, Jean-Baptiste Vaquin, et beaucoup d'autres.

Cet ouvrage doit aussi beaucoup aux expériences de terrain sur de nombreux territoires français, aux réunions publiques et aux échanges avec les élus dont elles ont été l'occasion, ainsi qu'aux discussions avec les participants des cours d'urbanisme au Conservatoire national des arts et métiers et à l'École spéciale des travaux publics, des formations professionnelles organisées par l'Association pour la formation professionnelle des organismes de logement social (AFPOLS), ou des groupes de travail de l'Association des consultants en aménagement et développement des territoires (ACAD).

Un merci tout particulier à celles et ceux qui m'ont prodigué conseils et encouragements, et particulièrement à Thibaut et à Yann pour tout ce qu'ils me donnent, à Sylvie pour sa douce présence, sa lecture attentive et son soutien indéfectible, sans qui je n'aurais pas eu la force de mener à bien cet ouvrage.

PRÉFACE

Par Claude Grivel, président de l'Unadel

L'Union nationale des acteurs du développement local (Unadel)¹ a accepté de nouer un partenariat d'édition autour de cet ouvrage de Jacques Debouverie.

Son titre aurait pu nous faire hésiter. Nous avons au contraire retrouvé dans le concept d'altercité tout ce qui fonde la démarche du développement local, fondée sur l'humanisme, la bienveillance et l'utopie comme moteurs de l'innovation et de la résilience des territoires. L'altercité peut se décliner autant dans les villes que dans les villages, c'est-à-dire dans ces lieux du vivre et du faire ensemble. Il ne s'agit ni de gommer l'altérité, ni de laisser penser que le modèle économique dominant peut s'accommoder de quelques ajustements. Il s'agit de redécouvrir que vivre en société nécessite de partager des communs et de conjuguer l'altérité avec la pluralité et l'urbanité. Qu'il s'agisse de dessiner la ville désirable de demain ou de redonner vitalité à des territoires ruraux bousculés ou ignorés par la métropolisation galopante, c'est l'inscription dans un processus d'innovation sociétale qui «stimule l'esprit de collaboration, les citoyens étant les mieux placés pour améliorer la cité».

Les citoyens, ce sont les habitants et parmi eux les élus, les agents publics, les responsables associatifs, les professionnels du développement territorial et du travail social, les promoteurs de démarches de développement durable, de développement communautaire, d'économie sociale et solidaire, de développement économique local, les chercheurs et les pédagogues et... tous les autres dont les urbanistes.

Dans ses fondements, la démarche de développement local est une contribution positive à la mise en œuvre des transitions et à la production de la « cohésion sociale et territoriale ». Elle repose

^{1.} www.unadel.org

sur le déploiement d'une ingénierie d'animation et d'accompagnement des initiatives qui s'inscrivent dans une volonté de sobriété et de respect du vivant. Surtout, elle s'appuie sur l'immense ressource de l'humain dans toute sa diversité pour retisser les liens là où tout est fracture, rejet et repli sur soi. *L'altercité*, c'est une place pour chacun, y compris les plus pauvres, dans la construction des possibles. L'auteur nous rappelle avec bonheur cette phrase de Gandhi: « Soyez le changement que vous voulez!»

Avec le maire de San Francisco, admettons que la technologie doit d'abord stimuler l'esprit de collaboration, les citoyens étant les mieux placés pour améliorer la cité.

C'est ce qui anime, dans les pas de Michel Dinet, le mouvement du développement social local et motive les acteurs du carrefour des métiers animé par l'Unadel et l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU)².

2. www.irdsu.net

AVANT-PROPOS

L'URBANISME SUR LA SELLETTE

L'urbanisme se trouve sur la sellette parce que nos villes actuelles ont tendance à nous désespérer. Elles constituent l'horizon quasi obligatoire de nos vies, et pourtant nous leur imputons la plupart des maux du quotidien. La ville paraît ainsi le symptôme des calamités de l'époque, pas les calamités lointaines, ni celles sur lesquelles nous n'avons pas prise, mais les calamités concrètes qui rendent la vie dure: le logement impossible à trouver ou trop cher; l'insécurité et l'exclusion dans les quartiers; le stress du temps compté et l'inquiétude des déplacements; la complexité institutionnelle et l'individualisme; le chômage et la pauvreté. Davantage qu'un symptôme, ne serait-elle pas la cause principale de cette désespérance du quotidien?

La ville n'est pas un sujet d'analyse facile. Elle sert de matrice à nos expériences quotidiennes sur lesquelles nous avons beaucoup à dire. Elle porte symboliquement nombre des désirs contemporains contrariés: nature et culture, intimité et communauté, liberté et responsabilité, violence et cohésion, environnement et croissance, travail et loisirs, temps libre et consommation, bien commun et qualité de vie, etc. Dans son organisation, la ville a toujours sécrété en son sein les principales instances politiques, économiques, intellectuelles, artistiques et religieuses: elle produit les confrontations sociales et les mouvements populaires, l'ordre et le désordre, les basfonds et les sommets de l'humanité. Étudier la ville, la faire aussi quand on est urbaniste, suppose donc des démarches croisées et profondément paradoxales.

L'urbanisme est la dénomination, somme toute récente, d'une vieille ambition, celle de résoudre le problème de l'aménagement des villes. Avec la modernité et l'expansion du mode de vie urbain, il est en effet apparu que la démarche traditionnelle d'adaptation des villes médiévales, baroques ou industrielles ne suffisait plus. L'urbanisme s'est ainsi doté des attributs d'une discipline

scientifique et d'une capacité à réfléchir sur lui-même. Pourtant, le bilan de la pensée sur la ville paraît assez décevant, et les résultats de l'urbanisme au xx° siècle ne sont pas fameux. La prétention scientifique a souvent donné naissance à des modèles ou à des pétitions de principe. De nombreux architectes-urbanistes ou planificateurs nous ont asséné leur vision péremptoire de la beauté et de la vérité urbaines. Les critiques à leur encontre ont, elles aussi, souvent paru dogmatiques. Trop fréquemment, l'urbanisme emprunte ainsi des voies sans issues et s'empêtre dans des dialogues de sourds.

Cet essai voudrait contribuer à faire évoluer les valeurs et les pratiques de l'urbanisme. Il s'adresse à tous ceux qui souhaitent un cadre plus satisfaisant pour la vie urbaine: citadins en demande, actifs ou engagés, militants locaux, élus, professionnels. Expliquons tout d'abord certains points de départ de notre démarche.

UN VASTE PANORAMA, UN REGARD CROISÉ EXPERT ET MILITANT, UNE COMMUNAUTÉ DE PENSÉE

Cet essai part d'une idée simple: il n'y a pas de meilleure façon de changer nos vies que de travailler sur ce qui fonde, pétrit, raconte nos villes et leur donne du sens. Habiter ou vivre la ville n'appartient pas aux domaines périphériques de l'existence humaine. Vouloir composer l'habitat ou la ville revient à discerner, consciemment ou non, un projet, une idée, une conception de l'homme, de la «vie bonne» et de la politique. Tant que nous ne parvenons pas à améliorer plus visiblement nos lieux de vie urbains, nous n'avons aucune chance de réenchanter nos quotidiens. Quel autre objectif pourrions-nous poursuivre puisque l'urbanisme a nécessairement à se confronter à l'humanisme?

Cette idée simple s'appuie sur deux autres convictions: d'une part, il faut sortir l'urbanisme concret de son impuissance et, d'autre part, il n'existe pas de projet de société plus sensé et plus mobilisateur qu'un nouvel urbanisme pour le xxi^e siècle. Cet ouvrage essaie de donner un contenu à cet urbanisme renouvelé, contenu aussi détaillé que possible sur les points les plus sensibles, ou bien formulé sur le mode interrogatif lorsqu'il ne saurait y avoir de réponse

systématique. Il énonce un référentiel de bonnes pratiques pour accompagner ce nouvel urbanisme.

L'urbanisme recouvre un champ tellement large qu'on ne peut pas faire l'économie d'une vision panoramique, ni d'une argumentation multifactorielle, pour le déchiffrer. Ce choix méthodologique s'est imposé sans conteste: présenter un vaste éventail d'idées pour mieux se repérer, mettre en perspective pour décentrer les idées reçues, élargir le périmètre des débats pour questionner des modes de pensée alternatifs. La richesse des concepts clefs de la pensée contemporaine est telle qu'elle peut alimenter les réflexions sur l'urbanisme, si l'on accepte la confrontation. J'assume cette position d'auteur, au risque parfois de ne pas proposer d'interprétation simplifiée, de ne pas masquer les facettes trop nombreuses d'une réalité paradoxale ou de ne pas édulcorer le catalogue des possibles.

Repenser l'urbanisme est à la mode, mais cet essai ne prétend pas se situer sur le terrain purement intellectuel. Il adopte une autre approche en considérant l'urgence de faire le pont entre un cadre conceptuel valide et des programmes valables d'actions concrètes. Ce pont se situe au niveau du référentiel méthodologique ou, si l'on préfère, d'une recherche de sens accordé à l'action et d'une démarche éthique. Mon apport, s'il en est un, se situera surtout dans l'articulation des idées avec la réflexion opérationnelle.

Cette démarche de militant et d'expert s'inscrit dans une profonde communauté de pensée. Beaucoup d'urbanistes, de responsables ou de citadins actifs s'y reconnaîtront. L'écriture suit nécessairement un cheminement personnel, mais elle se nourrit d'une sensibilité commune. Ainsi, les réflexions et les opinions émises ici ne nécessitent pas l'adhésion unanime, pourvu qu'elles alimentent le débat sociétal et politique, et qu'elles débouchent sur une relation de confiance et une espérance partagée.

UN DÉBAT DE SOCIÉTÉ

En urbanisme, les réponses des techniciens, architectes et ingénieurs dominent le plus souvent. Les spécialités ont tendance à s'empiler les unes sur les autres. L'urbanisme fait fausse route lorsqu'il accumule ces réponses techniques, juridiques, administratives ou

esthétiques, sans vision globale. Le pire survient quand l'idéologie techniciste règne en maître et lorsqu'elle confine, parfois, au délire. Nous avons, hélas, beaucoup cédé à cette illusion dans le passé en France. Aujourd'hui, un des avatars de cette tentation prend parfois la forme de l'urbanisme durable, lorsqu'il se contente d'un affichage et d'une traduction sous la forme de gadgets écologiques. Soyons clair: les objectifs du développement durable fondent nécessairement toute réflexion sur l'urbanisme pour aujourd'hui et pour demain, mais on ne peut pas se contenter de projets d'écoquartiers par-ci, par-là, aussi vertueux soient-ils, pour croire que la ville deviendra ainsi « durable ».

Souvent, l'urbanisme manque plus précisément d'une vision sociétale. La ville est typiquement un objet complexe et la démarche de l'urbanisme relève de la « pensée complexe » chère à Edgar Morin. Malgré ses efforts, la sociologie contemporaine dit peu sur le malêtre persistant dans les quartiers après trente ans de « politique de la ville ». Vécu au quotidien, l'urbanisme donne un sens positif ou négatif aux modes de vie et il a une portée symbolique considérable.

L'urbanisme nous concerne au plus haut point. Nous avons tous un avis et, parfois, les débats locaux autour de choix d'urbanisme deviennent virulents. Curieusement, les enjeux sociétaux se discutent le plus souvent avec d'autres grilles de lecture que celle de l'urbanisme. Les débats nationaux et internationaux prennent systématiquement le dessus sur cette « démocratie urbaine », même lors des élections locales. Nous avons le plus grand mal à exprimer nos désirs de vie en ville, nos envies de ville, et à nous projeter sur ces désirs. Autrement dit, l'urbanisme nous implique fortement, et pourtant, l'urbanisme ne fait guère débat de société jusqu'à présent. Ce livre suggère que le débat sur la ville et l'urbanisme devrait devenir central pour donner davantage de perspectives et de repères à une société qui en manque tant.

LA CITÉ DU VIVRE-ENSEMBLE

La ville se conçoit d'abord comme le lieu de la rencontre et de la différenciation sociale, une affaire d'altérité et d'intimité. Ce n'est pas qu'une traduction spatiale de relations socio-économiques.

L'urbanisme forme le cadre de notre quotidien relationnel et de notre vie ensemble. Tout cadre pose des limites et structure une organisation, comme le cadre du tableau qui met en valeur et donne à voir une autre réalité, et comme le cadre du miroir qui souligne une image de soi. De manière similaire, l'urbanisme se focalise sur la qualité des relations que les citadins entretiennent les uns avec les autres et sur ce qui produit du « mieux-vivre ». Dans la réflexion et dans l'action urbaines, il faut remettre l'humain au centre.

Il existe un rapport entre urbanisme et limites. Les règles juridiques posent des limites, parfois utiles, parfois restrictives. La forme urbaine travaille toutes sortes de limites, les rues, les jardins, les façades, le paysage et les perspectives. Elle crée des frontières ou, au contraire, les estompe. Le vocabulaire des architectes et des urbanistes s'enrichit sans cesse dans ce domaine. Ils parlent par exemple de lisière, de trame ou de tissu. Ces mots évoquent davantage qu'un contenu physique. L'urbanisme pose donc des limites matérielles mais aussi immatérielles et symboliques, qui se révèlent bonnes ou mauvaises, protectrices ou castratrices. La ville implique pour chacun de nous une expérience de la limite, positive ou négative, dans notre habitat, notre quartier, nos déplacements, mais surtout dans nos relations. Dans ce sens, urbaniser¹ consiste toujours à poser des limites plus ou moins heureuses: restreindre et contraindre nos libertés de vie, ou au contraire ouvrir des possibilités de relation, de choix, d'action, d'initiative pour « plus de vie ».

Il y a aussi un rapport entre l'urbanisme et les structures de nos vies. La carte superposant résidences/lieux de travail/écoles/commerces/loisirs détermine largement nos horaires, l'emploi de notre temps, nos rencontres et nos échanges. Les urbanistes dessinent la carte, mais ils la voient rarement à partir d'une expérience personnelle. En fait, la carte place les lieux, tandis que la vie concrète, sensible, se joue dans le déplacement entre ces lieux. Les urbanistes

^{1.} L'architecte Gaston Bardet avait employé le mot «urbanifier» dans l'un de ses ouvrages (*L'Urbanisme*, PUF, 1945). D'après le *Larousse*, urbanifier consiste à appliquer «les lois» de l'urbanisme. Mais existe-t-il vraiment des lois intangibles en la matière ? Même le code de l'urbanisme n'a-t-il pas une fâcheuse tendance au précaire et à l'arbitraire ? Selon le même dictionnaire, urbaniser n'a pour objet que de « transformer un lieu en lui donnant les caractères de la ville».

devraient davantage raconter des histoires. Entre la carte et la vie, il y a le choix qui narre une histoire: le choix entre des lieux possibles malgré les contraintes du déplacement, le choix entre des pratiques différentes que rien n'obligeait. L'urbanisme réel se trouve autant dans les flous, les incertitudes, les entre-deux, l'usage et le détournement des lieux que sur une carte. L'urbanisme reflète, et en même temps façonne, notre manière d'être en société, en association, en politique ou au travail, notre vision philosophique et spirituelle de la vie et de la différence entre voisins, en somme notre « vivre-ensemble ».

Tel sera le point de vue privilégié de cet essai, d'autant plus que notre société postmoderne bouleverse les structures physiques et sociales de la ville, et met en cause toutes les appartenances. Un aggiornamento de l'urbanisme devient urgent aussi pour cette raison. Notre parti pris postule que la ville postindividualiste est à inventer, parce que fondamentalement nous la désirons, même si, pour l'heure, nous ne disposons guère des mots ni du cadre de réflexion pour lui donner corps. Ce livre promeut un basculement de pensée en inversant les termes classiques de la réflexion des spécialistes de l'urbain: tenter une description du vivre-ensemble que nous désirons pour parvenir à des options d'urbanisme, et non pas le contraire.

Lorsque nous parlons ainsi de la ville, nous évoquons davantage le système politique, institutionnel et relationnel incarné par elle que le cadre spatial. Nous faisons naturellement référence à la *polis* (cité) de l'Antiquité grecque, à la cité médiévale ou à l'«espace public» et démocratique de la ville, décrit par les historiens et les philosophes². Cet ouvrage se voudrait donc un manifeste pour la cité du vivre-ensemble.

LA PRIMAUTÉ DU LOCAL. LE MAIRE ET L'URBANISTE

Le discours des maires et des élus locaux en charge de l'urbanisme brosse souvent une réalité de leur territoire empreinte de

2. Notamment H. Arendt, *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1961, rééd. Pocket, 2010; I. Joseph, *Le Passant considérable. Essai sur la dispersion de l'espace public*, Librairie des Méridiens, 1984; R. Sennett, *Les Tyrannies de l'intimité*, Seuil, 1979.

fierté. L'image représentée peut sembler idyllique et, à la limite, véhiculer une vision chauvine ou pathétique. Elle paraît toujours sincère et attachante. Même si la ville décrite est de grande taille, c'est un peu l'image séductrice du village et de son clocher qui s'affiche ainsi. Partout où j'ai pu écouter ces « paroles de maires », j'ai éprouvé admiration et sympathie pour ce « patriotisme local ». Ils ont bien des mérites pour rassurer, conforter et fédérer les habitants. Nous avons 550 000 élus locaux en France, bien davantage qu'ailleurs, c'est une chance inouïe. Ils vantent leur territoire avec les meilleurs arguments intuitifs pour susciter l'adhésion.

Le maire reste l'élu le plus apprécié des Français. Les cénacles parisiens ne cessent de souligner la mauvaise image de la politique chez les Français, aussi désastreuse que celle des médias. Des soupçons d'irresponsabilité pèsent, selon eux, sur les élus locaux. Cette généralisation résulte d'un aveuglement invraisemblable et consiste à assimiler la politique avec les instances nationales. Rien n'est plus faux. Les élus locaux caracolent en tête dans les enquêtes de bonnes opinions³. Si la démocratie fonctionne de façon contestable, ce n'est pas au niveau local qu'elle se révèle la moins vivace. Sans en faire une généralité abusive, les élus locaux me semblent dans l'ensemble appartenir à la catégorie des meilleurs experts du lien social.

La distinction droite-gauche compte peu, d'un point de vue local. D'ailleurs, elle joue parfois à contre-emploi. Les comités de quartier, la gestion foncière et le développement des transports en commun ne sont pas l'apanage des municipalités de gauche, les facilités accordées aux promoteurs privés et aux investisseurs commerciaux, la chasse aux SDF ne sont pas celui des élus de droite. La réflexion sur les enjeux environnementaux ne se cantonne pas aux élus écologistes. Cet ouvrage, modeste contribution d'un urbaniste passionné faisant partager quelques-unes de ses convictions, souhaite d'abord rendre hommage au magnifique travail de terrain réalisé par cette cohorte nombreuse des élus locaux, le plus souvent profondément dévouée et habitée par le sens du service commun.

^{3.} Cevipof, Baromètre de la confiance politique, décembre 2013.

L'action urbaine concrète relève cependant d'une politique forcément transversale, d'un jeu d'acteurs extrêmement large et d'un relativisme déprimant. Même s'ils sont experts du débat public, rares sont à vrai dire les élus de toutes obédiences disposant d'une compétence suffisante en urbanisme. La fierté du discours se double souvent d'un sentiment d'impuissance devant la complexité de la tâche. Faire la ville relève non seulement d'une complexité technique et politique redoutable, mais s'articule aujourd'hui avec tous les défis: blocage institutionnel et gouvernabilité incertaine, crise du logement sans précédent, étalement spatial et temps de déplacement toujours plus grands, crise climatique, délitement des liens sociaux, montée des peurs et des insécurités. Devant tant d'écueils, le discours consensuel de façade des élus navigue à vue. Il engendre, dans le meilleur des cas, une grande prudence, sinon, logiquement, une forme de passivité, d'inaction et d'attentisme. Question typique en réunion publique: « Monsieur le maire, quelle est votre position sur le réaménagement du centre-ville?» Réponse: «L'important, c'est le débat public, la position de la municipalité à ce stade ne compte pas4.»

Il arrive que des maires rechignent à construire de crainte de ne pas se faire réélire, puisque prévaut l'opinion commune qu'un maire bâtisseur sera un maire battu. Cela n'empêche pas les comportements les plus divers et les plus courageux. Par rapport à d'autres périodes électorales, j'ai observé d'ailleurs en 2013-2014 que de plus en plus nombreux étaient les candidats à leur réélection qui ne suspendaient aucune décision et qui, en pleine campagne municipale, n'hésitaient pas à faire voter des décisions sur des projets d'urbanisme. Évidemment, le fait que 50 % des élus aient changé aux municipales 2014 ne va pas conforter la détermination des maires entreprenants. Cependant, aucune statistique n'a jamais rien prouvé en la matière et il reste loisible d'imputer ces résultats à d'autres facteurs plus généraux d'insatisfaction. Par exemple, les élus qui s'investissent notoirement dans les projets de rénovation urbaine ont tout de même une prime d'estime importante.

La politique locale de l'urbain n'est pas du vent. Elle comporte des actes concrets avec leurs conséquences sur le terrain et elle implique des débats à fort investissement humain. Déjà dans les années 1960, l'historien Lewis Mumford écrivait: «La mission de la cité future se définit dans cette perspective: elle doit constituer le centre visible de la vie politique régionale, devenir un lieu particulièrement favorable à la coopération et à l'amitié, où l'homme pourra se réconcilier avec son moi profond et avec l'univers dans son ensemble⁵. » La plupart des acteurs de l'urbanisme ne démentiraient pas cette formule, plus pertinente que jamais.

Cet ouvrage postule à la fois la possibilité et la nécessité de cette politique locale d'urbanisme. Non pas comme une composante annexe du traitement social des problèmes, mais comme un socle fondateur du bien-vivre ensemble. Il ne néglige cependant pas les problèmes des institutions locales, appelant même à une très profonde reconsidération de celles-ci. Il ne sous-estime pas non plus le besoin de reconquête de la citoyenneté locale, nécessairement lié au renouveau institutionnel. Mais les élus locaux et les urbanistes, s'ils veulent bien changer de regard, penser autrement et reconsidérer leurs actions, peuvent devenir les fers de lance d'un nouvel urbanisme valant projet de société. Telle est du moins, sur le plan politique, l'option de cet essai.

LA CRISPATION PRIVÉ/PUBLIC ET LE BIEN COMMUN

Au demeurant, les marges de manœuvre des élus subissent de fortes contraintes. D'autant plus que les populations des communes périurbaines ou des quartiers périphériques pavillonnaires sont souvent peu enclines à accueillir de nouveaux arrivants ou à accepter des bouleversements de proximité. Le phénomène de repli sur soi et la volonté d'indépendance ont d'évidence leur traduction concrète en urbanisme. Le ressentiment du Nimby⁶ figure parmi ces contraintes bien réelles, qui crispent le débat.

^{4.} Il s'agit d'une commune de 10 000 habitants en deuxième couronne sud-parisienne, réunion en juillet 2013.

^{5.} L. Mumford, La Cité à travers l'histoire, Seuil, 1964, p. 717.

^{6.} Acronyme de "Not In My BackYard", signifiant littéralement « Pas dans ma basse-cour ».

Le mot surutilisé de « crise » colle à la ville comme à notre société pour décrire une réalité latente, durable, spongieuse, collante, désespérante. Nous sommes dans des sables mouvants, qui parfois engloutissent et toujours terrorisent. Nos villes présentent aujourd'hui de vrais anachronismes ou dysfonctionnements qui ne sont pas seulement matériels et qui dépassent largement l'urbanisme. « Non seulement il y a une pathologie de la ville, mais cette pathologie est l'expression monstrueuse de la pathologie de la société globale; elle joue le rôle d'abcès de fixation et de drain à l'égard de tout le pathologique diffus?.» Disant cela, le philosophe Paul Ricœur insistait sur les dérèglements de la ville autant que sur son rôle décisif pour autoriser une riposte globale.

Les théoriciens de la ville sous-estiment largement ces crispations. Un soupçon quasi général pèse sur les projets d'urbanisme: priorité à des intérêts catégoriels ou financiers, incompétence dans la conception des équipements (rues, écoles, crèches, parcs, transports), incapacité à maîtriser les prix du foncier et du logement, volonté de bétonnage à tout va, institutions inadaptées et écrasantes, voire corruption des édiles et des promoteurs. La thèse défendue ici soutiendra que ce soupçon, largement excessif, dénote plutôt une rupture de confiance désormais majeure qu'il faudra surmonter.

La vraie crispation se situe naturellement entre intérêts privés et bien commun. Les intérêts privés, formidablement inégaux, se revendiquent au nom de présupposés juridiques ou philosophiques, toujours non dits dans le débat et exclus de son champ. La notion de bien commun reste une ambition multiforme à la formulation incertaine, quoiqu'elle soit aisément comprise sur le terrain. L'intérêt général qui parfois en tient lieu dans le débat se résume au respect de la loi. Les discussions sur la plus ou moins grande préservation de l'architecture patrimoniale fournissent un exemple de la dialectique entre intérêts privés, intérêt général et bien commun. L'urbanisme peine à imposer l'évidence du bien du « nous tous », constitué d'individus, de familles et de groupes

7. P. Ricœur, «Urbanisation et sécularisation», *Autres Temps*, n° 76-77, 2003, reprenant une conférence de 1968.

intermédiaires. Or, le bien commun n'est pas un bien recherché pour lui-même, mais pour toutes les personnes qui forment la communauté sociale et qui, en elle seule, vont trouver la possibilité d'atteindre leur propre bien-vivre. Avant d'être une chose, le bien commun consiste en une pratique sociale, un être et un agir ensemble pour gérer et assurer la pérennité de ressources communes non appropriables, matérielles ou immatérielles. Le raisonnement selon le bien commun a pour conséquence de se reconnaître participant de la ville qui vise le vivre-ensemble et d'en prendre soin dans toutes ses composantes. Remarquons au passage que l'urbanisme a moins besoin d'« aménagement » que de « ménagement » du territoire⁸, dans le sens de « prendre soin » du territoire et de ceux qui l'habitent.

Décidément, la somme des intérêts privés n'égale pas le bien commun. La ville se lit comme la somme des intérêts privés, et, tandis que certains voient leurs intérêts prédominer, les autres n'adhèrent pas à cette ville-là. La ville est d'abord empêtrée dans cette contradiction, et cela renvoie au regard existentiel, philosophique et spirituel du citadin sur lui-même, sur autrui et sur le monde, en bref, sur l'altérité. Cette contradiction pose des questions lourdes et déstabilisantes aux responsables et aux praticiens. Comment élaborer le sens et le contenu du bien commun s'imposant à tous, sinon par le débat local? Comment guider ce débat pour réduire la crispation et restaurer la confiance? Pouvons-nous inverser le cours des choses alors qu'aucune menace ne semble assez puissante pour imposer la prise de conscience⁹? Sommes-nous capables de réformer les institutions et le système de production et de gestion de la ville, et dans quelle mesure cette réforme peut-elle permettre une évolution des mentalités et des sensibilités? Quelle est, au juste, notre responsabilité pratique et éthique en tant qu'urbaniste, élu ou citoyen? Telles seront les questions servant de fil rouge à cet ouvrage.

^{8.} Selon le mot de Roger Brunet. Voir La France, un territoire à ménager, Éditions n° 1, 1994.

Même la crise climatique et celle des matières premières non renouvelables n'en sont pas encore capables pour l'heure.

L'ALTERCITÉ

L'idée d'une « altercité » se fonde donc sur quatre postulats d'un urbanisme nouveau: le débat de société, le vivre-ensemble, le local et le bien commun. En donnant du contenu à ces quatre éléments, cet ouvrage fournit les « termes de référence » de l'altercité. En montrant que tout est lié, il peut donner sens à la «ville des liens»: entre personnes, puisque l'urbain n'a fondamentalement pour substance que de l'humain, ou entre l'homme et la nature, puisque la ville se présente comme la pièce maîtresse de la transition climatique. Par sa dénomination, l'altercité propose de placer l'altérité, ou la reconnaissance de l'autre dans sa différence, au cœur des principes constitutifs et des pratiques citoyennes de l'urbanisme du xxIe siècle. Cette cité devrait être faite de coexistence bienveillante, de sobriété et prospérité, elle pourrait s'avérer belle et heureuse, si nous avons le courage de lui laisser sa chance et de faire les choix de tous ordres qui permettraient son éclosion progressive. L'altercité se voudrait ainsi un principe positif et non pas défensif, une richesse à cultiver et non pas un problème à éliminer, une méthode de travail et de débat pour aborder la complexité et pour parvenir à bannir le terme de « crise ».

L'altercité s'articule aussi avec l'idée d'« urbanité », qui désigne les « relations entre habitants d'une ville¹0 » et qui, pour l'anthropologue Ulf Hannerz, constitue l'« essence d'une ville » et l'« ensemble des valeurs du citadin¹¹ ». Pour le sociologue Isaac Joseph, « l'urbanité désigne plus le travail de la société urbaine sur elle-même que le résultat d'une législation ou d'une administration¹² ». Le cœur de l'urbanité se trouve dans la qualité des relations entre les hommes, et entre les hommes et leur espace commun. Elle renvoie à l'idée de densification et d'intensification des liens, des échanges et des relations, mais aussi à l'hétérogénéité des personnes, cultures et systèmes dans la ville, donc à l'altérité. Dans ce sens, l'urbanité décrit la fabrique de relations plus ou moins personnelles ou impersonnelles, plus ou

moins intimes ou distantes, avec des proches ou des inconnus. En somme, l'urbanité décrit le savoir-vivre ensemble.

Peut-être la question se posera-t-elle de savoir pourquoi il faudrait un nouvel urbanisme valant projet de société renouvelé. Après tout, la ville s'adapte, se renouvelle spontanément, et à cause de sa grande inertie, l'influence des projets ou des planifications urbaines sur le devenir de la ville reste manifestement faible à court terme. Pourquoi faudrait-il choisir l'urbanisme comme axe central du projet de société, et non pas l'économie, l'emploi, la sécurité, par exemple, ou à l'échelle locale, comme à l'habitude, la propreté, les services aux personnes âgées, les impôts locaux? Ne serait-il pas préférable d'opter pour des démarches sectorielles, ou bien de se focaliser davantage sur la méthode des projets urbains, et donc sur des projets ponctuels d'aménagement?

Cet essai suggérera et essaiera d'étayer deux réponses. D'abord, il n'existe probablement pas de «sujet de société» qui soit aussi directement en prise à la fois avec le projet de vie collective et avec la réalité quotidienne du cadre de vie. Prenez les sujets sectoriels évoqués ci-dessus, ou prenez l'éducation, ou même l'égalité, aucun de ces thèmes ne risque de concerner autant et aussi profondément les Français que leur ville actuelle en devenir¹³. Bien entendu, dans l'échelle des priorités actuelles, l'urbanisme passe au second plan, et nous essaierons d'en découvrir les raisons, mais au fond, ce n'est qu'une affaire d'orientation du discours public. Ensuite, seconde réponse, la plupart des grandes questions émergentes comme la contrainte climatique, le dialogue interculturel et interreligieux, sans compter le logement et l'emploi, sont directement liées à l'urbanisme. On peut bien sûr éviter de traiter ces questions sous l'angle de la ville, mais elles en dépendent essentiellement.

Cet ouvrage s'adresse à chacun, élus, urbanistes, ceux en charge de la construction et de l'amélioration de la ville, acteurs de la cité, associations, citoyens, bref à ceux qui entendent la formule de Gandhi: « Soyez le changement que vous voulez voir dans le monde.» Il leur propose simplement d'échanger autour de quelques

^{10.} Selon Le Robert.

^{11.} U. Hannerz, Explorer la ville, Éditions de Minuit, 1983, p. 120.

^{12.} I. Joseph, Le Passant considérable, op. cit.

^{13.} Ce livre est centré sur la problématique française, on l'aura compris. Rien n'interdit d'extrapoler ailleurs la plupart des idées présentées, à quelques adaptations près.

convictions et d'autant de doutes afin d'emprunter ensemble un chemin de recherche et d'expérimentation puisqu'en aucun cas une recette toute faite ou une théorie fumeuse, appliquées uniformément, ne peuvent remplacer ce dialogue. Au total, le travail des urbanistes est en effet d'une grande modestie, sa motivation repose principalement sur l'amour de la ville et des gens qui la font.

Cet ouvrage comporte trois parties, centrées sur le panorama contextuel et conceptuel du nouvel urbanisme pour le XXI^e siècle. Dans la première partie du présent ouvrage, «L'innovation et l'utopie nécessaires », celles-ci apparaîtront comme fondatrices de la démarche de l'urbanisme. Nous dresserons une mise en perspective des enjeux qui légitiment le nouvel urbanisme pour le xxIe siècle et nous ferons l'état des lieux, en détaillant les prérequis de l'altercité (chapitres 1 à 4). Dans la deuxième partie, « Changer l'institutionville », nous évoquerons le préalable nécessaire sans lequel rien ne paraît possible, le changement institutionnel, en analysant les blocages actuels et en proposant quelques pistes de réformes (chapitres 5 à 8). Ces deux parties se situent donc principalement au niveau de la réflexion contextuelle, méthodologique, philosophique et politique. Dans une troisième partie, «Rendre désirable la ville durable», nous évoquerons certains enjeux environnementaux, économiques et sociaux pour questionner les principes de conception de la ville. Il s'agira naturellement d'une sélection orientée, non pas d'un panorama exhaustif, en vue de souligner les attendus de l'altercité. Nous considérerons d'abord les enjeux particuliers de la conception et de la gestion de l'espace commun (chapitres 9 et 10), cette discipline étant la plus substantielle parmi les missions courantes de l'urbaniste. Avec une réflexion sur le contenu de l'« urbanisme durable », si présent dans les politiques actuelles de l'urbanisme et leurs paradoxes, nous nous pencherons en particulier sur les questions de mobilité, d'étalement urbain, de transition énergétique et numérique (chapitres 11 à 13). Douze propositions pour l'altercité (chapitre 14) résument enfin les orientations de cet essai. Cette troisième partie sera donc plus programmatique et opérationnelle que les précédentes.

L'épilogue abordera enfin la question : « Quelle éthique pour l'altercité? »

PREMIÈRE PARTIE

L'INNOVATION ET L'UTOPIE NÉCESSAIRES

Quels sont les éléments clefs permettant la compréhension du contexte urbain¹? Quels sont les principaux enjeux pour l'urbanisme de notre siècle? Sur quelle légitimité philosophique, sociologique et politique peut se fonder l'altercité?

La thèse de départ de cette partie s'énonce simplement: la ville est le lieu par excellence de l'innovation sociétale, aujourd'hui encore davantage qu'hier, et l'urbanisme, en tant que moyen d'action sur la ville, rate sa cible et perd toute crédibilité s'il ne sert pas ce projet d'innovation sociétale. Cette partie proposera donc la mise en perspective d'un large panel d'idées, choisies en fonction de leurs vertus stimulantes et de leur argumentation susceptible de légitimer le projet de l'altercité.

Si depuis longtemps il n'y a pas d'urbanisme sans innovation (chapitre 1), cette interaction devient plus vive avec les dynamiques actuelles de l'urbanisme: fonctions et représentations changeantes de la ville, accélération et globalisation de l'urbain, émergence des périphéries, renforcement du besoin de participation démocratique.

La contrainte environnementale (chapitre 2) révèle une hypersensibilité de la ville qui doit apprendre à gérer positivement ses limites, les paradoxes de la ville durable, le passage de l'économie dominante à la social-écologie, au moyen d'un «principe d'innovation sociétale».

La recomposition des liens sociaux (chapitre 3) fait penser que l'urbanisme doit composer avec l'individualisation, le sentiment de vulnérabilité et l'hypermodernité, peut-être au moyen du concept de « cité-reliance ».

Enfin, le rôle de l'utopie agissante (chapitre 4) méritera un développement particulier pour montrer l'utilité et la pertinence opérationnelle de certaines utopies, notamment dans le champ de la discipline particulière que représente la programmation urbaine.

Nombreux sont les intellectuels produisant de brillantes analyses sur la ville: philosophes, géographes, anthropologues, sociologues, sans compter les économistes, les statisticiens et les urbanistes eux-mêmes. La richesse de leurs réflexions permet de

^{1.} Par commodité, nous utiliserons le plus souvent le terme « ville » pour désigner ce contexte urbain.

L'ALTERCITÉ

penser l'urbanisme à l'aune des concepts contemporains. Ces analyses peinent cependant à décrire les soubresauts actuels et, surtout, à comprendre les changements de l'urbain. Nous focaliserons donc notre intérêt sur les rapports qui existent entre changements urbains, urbanisme prospectif et innovation sociétale. Par ailleurs, refaire ici ces analyses, ou bien leur synthèse, ou même leur critique, serait de piètre intérêt devant tant d'intelligence accumulée. Nous préférerons donc solliciter ces auteurs en les citant directement.

I. PAS D'URBANISME SANS INNOVATION

Le vrai problème [...], c'est que nous avons trop bien appris à séparer.
Il vaut mieux apprendre à relier.
Figar Morin

Pour aborder la question de l'utilité d'un nouvel urbanisme, il faut en premier lieu examiner les dynamiques de la ville et confronter celles-ci avec les modes opératoires de l'urbanisme. Théoriquement, il faudrait d'abord établir un diagnostic consensuel sur la ville, un état des lieux raisonnable des concepts et des pratiques, qui emporte l'adhésion. Mais ce diagnostic n'existe pas sous cette forme. Comme dit Edgar Morin, la ville est représentative du «complexe» au sens du mot latin *complexus*, qui signifie «ce qui est tissé ensemble». Parler de complexe implique de décloisonner les expertises spécialisées. Selon la méthode de la pensée complexe, «nous devons considérer les données particulières en relation avec l'ensemble dont elles font partie, et de même toujours considérer l'ensemble en relation avec les parties¹».

Rappelons d'abord quelques éléments communément admis de la réflexion sur la ville et sur l'urbanisme, montrant les déplacements conceptuels qui se produisent sous nos yeux. Ils caractérisent l'innovation urbaine en cours et fondent nécessairement l'urbanisme adapté à notre époque.

DES FONCTIONS DE LA VILLE À SES REPRÉSENTATIONS

Les penseurs de la ville lui ont attribué de nombreuses fonctions et ont expliqué rétrospectivement qu'elles ont été déterminantes

^{1.} E. Morin, *Lα Voie*, Fayard, 2011, p. 90.

dans l'histoire urbaine. Quelles sont les fonctions de la ville? Ces fonctions sont-elles immuables, ou en tout cas constantes, d'une génération à l'autre? Prenons l'exemple de la puissance. De tout temps, une fonction de « commandement » est conférée à la ville, lieu des pouvoirs administratif, politique, économique, culturel et religieux. Cette notion de commandement fait un peu démodée actuellement, mais son contenu reste évident pour les élus locaux dès lors qu'il s'agit d'implanter sur leur territoire des sièges sociaux d'entreprises, des universités ou des pôles administratifs. Ces lieux de pouvoir restent les mêmes, bien que le pouvoir en question puisse paraître plus immatériel.

Dire que la ville est un multiplicateur de richesses économiques ou culturelles est davantage dans l'air du temps. Par exemple, un hôpital procure de nombreux emplois à la ville qui l'accueille, mais aussi une offre sécurisante de soins. La carte sanitaire hiérarchise ainsi les villes. Une gare TGV améliore la desserte de la ville, ce qui induit en général un effet économique². On peut se demander cependant si l'effet d'image ne domine pas l'effet d'entraînement économique. La gare TGV n'a-t-elle pas pour fonction essentielle de conforter le statut de la ville par rapport à ses concurrentes qui n'en disposent pas? La fonction de commandement impliquait et implique toujours une dimension symbolique, spirituelle et quasi théâtrale, qui est inscrite dans l'espace et dans le bâti. Avoir son Zénith³ est une ambition forte des villes moyennes. N'est-ce pas la dimension symbolique qui prévaut dans ce cas? Un Zénith coûte à l'investissement, il entraîne un certain nombre de désagréments dans la gestion du stationnement, des transports, du bruit, etc. Et pourtant, tout le monde en veut.

La « force » des villes vient de cette concentration de puissance symbolique. Peut-être cette force caractérise-t-elle le « rayonnement » de chaque ville par rapport à son environnement ou à ses concurrentes. Mais cette force a aussi pour pendant la « faiblesse »

de la ville: son rayonnement dépend de l'« attachement » qu'elle suscite auprès de sa population, ou non. La force et la faiblesse évoquent d'ailleurs une autre dimension sociétale de la ville, avec la violence et la fraternité des rapports sociaux telles que les citadins se les représentent.

Toutes ces notions en disent long sur les fonctions réelles ou supposées de la ville, sur ses attributs subis ou désirés. En effet, la ville représente une société dans les deux acceptions du terme « représentation »: elle figure les humains qui la composent et elle dit à leur place la société qu'ils forment. Elle révèle les atouts autant que les errements des citadins et que les doutes d'une société. Le triptyque commandement/rayonnement/attachement évoque très finement les fondements sociétaux de la plupart des villes (pas seulement sur le plan économique). L'approche duale force/faiblesse est également pertinente pour décrire la perception croisée que les institutions et les citadins ont de leur environnement urbain, à condition de ne pas s'en tenir à l'usage des matrices SWOT⁴ comme tant de bureaux d'études le font. La force et la faiblesse, telles qu'elles sont perçues et appliquées au territoire, ont évidemment une connotation philosophique, psychologique et spirituelle qu'il est bien imprudent de négliger ou de taire, au nom d'une supposée neutralité professionnelle qui empêcherait de dire le fond des choses. Bref, parler de fonctions sans parler de représentations paraît sans issue.

On pourrait prendre d'autres exemples de fonctions de la ville⁵. On arriverait au même constat. Deux conclusions s'imposent donc: le projet d'urbanisme se bâtit davantage sur les représentations qui constituent l'arrière-plan des fonctions de la ville que sur ces fonctions elles-mêmes; le projet doit toujours évoluer avec ces représentations, et si possible en avance sur elles. Un manifeste pour un autre urbanisme prend ainsi son sens.

^{2.} L'effet économique est variable : Toulouse et Nice ont réussi à se développer sans TGV ; Mâcon, Le Creusot, Arras ont peu profité des gares TGV ; Lille y a considérablement gagné.

^{3.} Les Zénith sont 16 salles de spectacle, sur le modèle du Zénith de la Villette à Paris, un vaste chapiteau dessiné par les architectes Chaix & Morel en 1984. La marque est déposée.

^{4.} Matrice SWOT, en français FFOM: forces, faiblesses, opportunités, menaces.

^{5. «}La principale fonction de la cité est de donner une forme à la puissance, de convertir l'énergie en éléments de culture, de transformer la matière inerte en symboles artistiques et les processus de reproductions biologiques en œuvres d'intérêt social » (Mumford, *La Cité à travers l'histoire*, *op. cit.*, p. 714). La puissance et la vulnérabilité se retrouvent aussi bien dans la ville-capitale que dans la villemarché ou ville-réseau (Venise), les deux archétypes qui ont dominé l'histoire urbaine.

DE LA VISION SPATIALE À L'INNOVATION SOCIÉTALE

Autre point conceptuel récurrent, la ville a été décrite alternativement comme un espace structuré ou comme une société en mouvement. Pendant longtemps, les tenants de ces deux visions, l'une spatiale, l'autre sociologique, se sont beaucoup querellés. Ces deux visions renvoient en fait à des conceptions plus globales, profondément différentes, qui s'opposent depuis plus de deux siècles. D'un côté, une approche descriptive et scientifique de la réalité factuelle de la ville; de l'autre, une approche critique, politique et parfois morale des conditions de vie. Une logique esthétique, fonctionnelle et normative versus une vision culturaliste, historique ou naturaliste. La ville pensée comme un objet plus ou moins malléable versus la ville comme un processus ou une pathologie. Une vision techniciste contre une vision humaniste. Bien entendu, les lignes de partage entre ces visions dichotomiques ne correspondent pas les unes aux autres, de sorte que les cadres de la pensée sur la ville sont multiformes.

Dès 1921, Max Weber affirmait que la ville ne pouvait se définir seulement en termes spatiaux. Sans doute quelques fondamentalistes demeurent-ils virulents dans chaque camp, mais le débat entre l'approche spatiale et l'approche sociologique a nettement progressé. Il a été admis progressivement que non seulement les deux visions n'étaient pas exclusives l'une de l'autre, mais, en plus, qu'elles entretenaient un rapport dialectique entre elles. Le sociologue Paul-Henry Chombart de Lauwe⁶ a par exemple insisté sur la « morphologie sociale » de l'espace urbain, ce qui montre bien que l'espace parcouru et vécu, ou l'« espace de rencontre⁷ », représente autre chose que l'espace matériel figé, celui que l'on voit sur

la carte. Si ces avancées analytiques des années 1950-1970 rencontrèrent quelques oppositions, aujourd'hui elles paraissent communément partagées. Les urbanistes admettent désormais assez bien que la ville figure la société incarnée dans l'espace tout autant que l'espace sociétal.

Seulement, là aussi, une conséquence majeure en découle : puisque la société s'incarne dans l'espace, tout projet d'aménagement doit correspondre à un état transitoire de la société en devenir. Tout projet urbain appelé à prendre corps, tout urbanisme formant projet de société doit même nécessairement innover en préfigurant une dynamique sociale en perpétuelle reconfiguration.

LA NOUVELLE DONNE DE L'URBANISATION ACCÉLÉRÉE

D'ailleurs, ces deux visions de l'urbanisme - spatiale et sociale paraissent profondément bouleversées par l'accélération de l'urbanisation que nous avons connue à la fin du xx^e siècle. Depuis un demi-siècle, la «tache urbaine⁸» a en général plus que doublé dans les «aires urbaines⁹ », tandis que se multipliaient les grandes infrastructures, sans compter les zones industrielles et les hypermarchés. Du coup, les structures de l'espace urbain ont littéralement explosé. Au pire, les figures spatiales traditionnelles disparaissent; au mieux, elles se recomposent différemment. L'évolution spatiale a connu une telle rupture que la ville n'est même plus tout à fait un espace structuré et relativement figé comme jadis. Des pans entiers du territoire urbain bouleversé se trouvent pourvus d'usages indéterminés ou inappropriés, car un demi-siècle de transformations n'est pas une durée suffisamment longue pour que l'espace puisse trouver spontanément son sens. De fait, des interstices apparaissent entre les quartiers neufs, des friches, des jachères et des terrains en attente d'une nouvelle affectation. La ville paraît de moins en moins un espace structuré, de plus en plus un patchwork de morceaux de plans. La ville

^{6.} P.-H. Chombart de Lauwe, La Fin des villes. Mythe ou réalité, Calmann-Lévy, 1982. Il fut à partir des années 1950 le précurseur d'une manière nouvelle de pratiquer la sociologie urbaine, en mettant en relation la structure de la ville avec la vie quotidienne, l'espace «social subjectif» avec l'espace urbain objectif.

^{7.} Le terme « rencontre » est à la mode. Le code de la route (art R. 110-2) a défini récemment la « zone de rencontre » comme un espace banalisé où les conflits d'usage sont apaisés et où les plus vulnérables sont prioritaires, à commencer par les piétons. Tandis que le code de l'action sociale et des familles a établi en 2012 l'« espace de rencontre » comme un lieu de médiation familiale.

^{8.} La tache urbaine désigne l'image géographique distinguant les surfaces urbanisées des autres.

^{9.} L'aire urbaine est une notion de l'Insee pour désigner un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave autour d'un pôle urbain.

postmoderne ne propose-t-elle pas davantage l'expérience du chaos qu'une démonstration d'ordre, de conformité et de permanence?

Un autre phénomène est l'accélération des rotations d'usage sur les espaces urbanisés. Elle prend la forme d'un changement d'occupants à un rythme élevé dans les locaux d'activités. Ou bien d'une modification rapide des caractéristiques socio-économiques des quartiers, entraînant parfois l'apparition d'une paupérisation, d'une ghettoïsation ou d'une gentrification avec une brutalité encore jamais observée. Ou encore de dégradations, d'obsolescences soudaines à l'échelle des temps urbains, comme dans certaines ZUP en moins de vingt ans, et comme peut-être bientôt dans nombre de quartiers pavillonnaires. L'espace urbain subit de fortes variations par déplacement des populations et par changement d'affectation. Ainsi, la vacance des logements et des commerces augmente dangereusement dans la plupart des centres-bourgs ou même au cœur historique des petites villes. La ville est en transformation perpétuelle, en métamorphose continue. À l'extrême, on peut parler d'un urbanisme éphémère quand on considère les marchés de Noël ou Paris Plages. L'analyse de la ville ne relève plus seulement d'une lecture du plan, mais d'une perception spatio-temporelle, ce qui modifie singulièrement la vision spatiale de l'urbaniste.

Le phénomène est identique du côté de la vision sociétale. Les citadins transforment à grande vitesse leurs usages de l'espace, comme en témoignent l'accélération des déplacements et les plus grandes distances parcourues. Les villes doivent imaginer des réponses provisoires aux besoins des populations. La rue est reconfigurée à intervalles rapprochés comme jamais dans l'histoire, les travaux occupent l'espace public au point qu'une gestion transitoire coexiste avec une gestion normale dans une quantité importante d'espaces. Les temps urbains, comme l'espace, sont eux-mêmes dilatés ou comprimés selon des échelles variables. Les usages urbains semblent instables, tandis que le nomadisme et la migration imprègnent les mentalités citadines.

Surtout, la ville s'est-elle adaptée à la connexion généralisée des citadins? Exercer une activité de travail ou de loisirs, entrer en relation avec quelqu'un ne suppose plus forcément un espace spécifique dédié, comme dans la ville du siècle dernier. Une tout autre synchronisation des pratiques sociales s'invente évidemment sous nos yeux.

Au total, l'urbanisme ne peut plus se concevoir de la même façon, il ne peut rester à la traîne, il est condamné à coller à cette réalité nouvelle et à accompagner les besoins insatisfaits. La ville n'est pas plus un plan qu'un objet, c'est un environnement socialisé porteur de sens. Peut-être, justement, la demande de sens occupet-elle désormais la réflexion principale de l'urbanisme.

L'OBLIGATION D'UNE RÉPONSE GLOBALE FACE À L'EXTENSION DE L'URBAIN

Un autre aspect des défis de l'urbanisme réside dans l'extension du champ de l'urbain par rapport à ce qui n'est pas perçu comme de l'urbain. Avant la Seconde Guerre mondiale, les villes accueillaient un peu plus de la moitié de la population française. Après l'« exode rural » et les trente glorieuses, la population urbaine au sens du recensement de l'Insee a atteint 79 % de la population totale en 2010. La transformation n'est pas mince. Sauf que cela ne veut plus rien dire: les limites entre l'urbain et le rural ne se posent plus de la même façon.

En termes statistiques, la distinction villes/campagnes relevait classiquement d'une approche par communes. Telle commune était rurale ou était rangée parmi les villes, en formant statistiquement une «unité urbaine¹0». Les démographes ont changé progressivement de lunettes et, désormais, décrivent mieux la géographie française avec le concept d'« aires urbaines ». Celles-ci comportent par définition un pôle d'emplois et une couronne de communes dont la population active (ayant un emploi) travaille à plus de 40 % dans l'aire concernée¹¹.

L'unité urbaine et l'aire urbaine sont conceptuellement très différentes : la première est un comptage à partir d'une donnée physique, la seconde est fonction d'une donnée de déplacements domicile-travail ou d'un rapport résidence-lieux d'emploi.

^{10.} L'unité urbaine présente une zone de bâti continu sans coupure de plus de 200 mètres, comptant plus de 2000 habitants.

^{11.} Le pôle doit offrir au minimum 1 500 emplois pour être retenu au titre d'une aire urbaine.

À ce compte-là, ce n'est plus 80 % mais 95 % de la population qui vit sous l'influence de la ville¹². Autrement dit, quand on examine le phénomène urbain par le biais des déplacements quotidiens, on s'aperçoit que tout ou presque dans notre société française est dans l'urbain ou conditionné par l'urbain. Les limites de la ville ne sont plus celles de l'urbain, l'urbain s'est dilué. Les flux tendent à prévaloir sur les lieux, comme dit l'essayiste Olivier Mongin.

Cette vision statistique confirme bien une autre perception de l'urbanisation: les espaces périurbains pavillonnaires se sont étendus massivement depuis les années 1970, au point que ces nouveaux habitats paraissent hybrides, offrant un mode de vie à la fois urbain par le travail, la consommation, les services, et rural par l'environnement. Alphonse Allais voulait « faire la ville à la campagne », et dans un sens cela s'est produit. Mais la campagne se dote en même temps de routes, d'activités et d'équipements en tout genre, elle n'est plus la même. Les urbanistes parlent volontiers de « mitage urbain », terme dont la connotation péjorative n'est pas dénuée d'idéologie. Ce faisant, ils évoquent l'hybridation de l'espace, mais bien peu celle des modes de vie.

Cette poussée périurbaine ne se dément pas, elle étend ses ramifications toujours plus loin des centres-villes. Cette diffusion peut se faire en tache d'huile (comblement des espaces vides), ou bien le long d'axes préférentiels (une vallée ou une ligne de transport), ou encore vers des sites recherchés (paysages remarquables...). Elle finit par englober les petits bourgs et les villages les plus reculés, en formant un patchwork plus ou moins bien couturé. Par conséquent, le tissu urbain change de nature fonctionnelle et symbolique, et l'existence même du monde rural se trouve parfois menacée. Comme dit l'historienne Françoise Choay, l'urbanisme se doit de repenser conjointement l'identité de la ville et de la campagne. Le géographe Michel Lussault parle d'une phase nouvelle de l'urbanisation: aujourd'hui, la ville céderait devant l'« urbain généralisé » qui se déploie partout sans freins et sans limites. Qu'on le souhaite ou non, l'urbanisme est sommé d'apporter une réponse plus globale que jamais.

LE NÉCESSAIRE DÉCENTREMENT VERS LES PÉRIPHÉRIES

Deux phénomènes contradictoires découlent de cette extension de l'urbain. D'une part, le centre urbain historique, dense et fortement identifiable, se trouve déstabilisé. L'éloignement et les distances finissent par poser la question de polarités secondaires, car les fonctions commerciales et de services du centre-ville semblent disqualifiées au quotidien. Le modèle radioconcentrique de la ville est obsolète. On pourrait dire que les lois classiques sont mises à mal: la loi de la gravité urbaine (vers quels noyaux centraux?), le respect de la tradition historique (des quartiers patrimoniaux et de la ruralité) et même les jeux de pouvoir (concentrés ou non?). Les urbanistes sont partagés dans la description des alternatives: la ville « polycentrique », la « ville des flux », l'« archipel » urbain, la ville émiettée, etc. Quoi qu'il en soit, la ville physique est moins centrée, la structure urbaine est moins centralisée. l'urbain est décentré.

D'autre part, la vieille opposition ville/banlieue subsiste, tandis que les périphéries deviennent plus visibles. Ce qui caractérise le plus nettement l'urbain aujourd'hui, n'est-ce pas cette émergence de toutes sortes de périphéries? Il s'agit de périphéries spatiales mais aussi sociales, des zones auxquelles peuvent être attribués des qualificatifs négatifs, à la limite des zones d'exclusion et de non-droit. Si, comme le dit Michel Lussault, l'urbain se généralise sans bornes, il sécrète aussi des limites interstitielles. De ce fait, le centre et la « périphéricité » se retrouvent simultanément au cœur des villes, en faisant proliférer des séparations spatiales et sociales, ainsi que des pratiques urbaines disparates. «La périphérie urbaine s'est imposée comme un paysage majeur du Monde, au même titre que le centre. En raison même de son extension, la périphérie étalée semble constituer désormais le fond de la trame urbaine, une prégnance sur laquelle explosent les saillances de la centralité¹³. »

Les urbanistes ont à accomplir une révolution copernicienne! La ville ne tourne plus comme on le disait, le centre n'est plus vraiment le même. Accomplir la révolution de l'urbanisme passe

^{12.} Insee, «Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 », Insee première, n° 1374, 18 octobre 2011.

^{13.} M. Lussault, «L'urbain s'étale », Esprit, mars avril 2013, p. 131.

certainement par l'acceptation que les périphéries forment l'urbain au même titre que les centres et les quartiers estampillés. Les périphéries, comme le périurbain ou les quartiers délaissés, ne peuvent être considérées comme des anomalies accidentelles ou condamnables. La périphérie peut même s'avérer le point de vue le plus pertinent pour comprendre la réalité de l'urbain et pour faire émerger le débat sur le vivre-ensemble. Le décentrement vers la périphérie change la grille de lecture et la position herméneutique de l'urbaniste. Les grands changements de l'histoire ne se sont-ils pas réalisés quand la réalité a été vue non depuis le centre, mais depuis la périphérie, quand les individus, les institutions, les disciplines ont accepté leur décentrement? On pourrait dresser une liste importante de ces réinterprétations: Copernic, Darwin, Freud... L'anthropologie, par exemple, lorsqu'elle se fonde sur un « perpétuel principe d'inquiétude, de mise en question¹⁴ », produit un décentrement du sujet par rapport à ses propres références. De même en psychanalyse ou en ethnologie. On comprend mieux la réalité si on la regarde depuis la périphérie, et non si notre regard vient d'un centre équidistant de tout. En littérature, le décentrement consiste à relativiser la perception que l'on peut avoir d'un texte par le biais d'approches comparées à partir d'un point de vue différent, un autre contexte linguistique, par exemple. Les sociétés et les empires se sont toujours identifiés à des centres supérieurs d'excellence et de pouvoir, se sentant autorisés à mépriser leurs périphéries. Jusqu'au jour de leur effondrement, précisément pour cette cause, comme l'illustre l'exemple de Rome.

Sans doute l'urbanisme, comme d'autres disciplines, doit-il trouver la source de son renouvellement en empruntant la voie du décentrement. Poser le regard et fonder le diagnostic d'abord sur les réalités périphériques. Adopter une posture intellectuelle et sensible décalée de la position centrale, conformiste et consensuelle. Se tenir en périphérie pour appréhender plus correctement la globalité, en évitant les pièges du centralisme et des approches idéologiques. Bouleverser les perspectives qui nous placent

titudes, pour découvrir d'autres approches et, du coup, avancer. Comme le souligne l'architecte Renzo Piano, « la "ville heureuse" est un concept qu'il faut introduire jusque dans les banlieues. C'est ainsi qu'on trouvera une voie pour sortir du mensonge, du piège infernal où nous nous sommes engouffrés en construisant des quartiers périphériques¹⁵ ».

complaisamment au centre de notre propre monde et de ses cer-

LE LANGAGE DÉFAILLANT DES URBANISTES

Au cœur de la réflexion sur l'innovation urbaine figure certainement la question du langage. Les urbanistes ont un discours sur la ville, ils ont un langage idiomatique particulier pour décrire leurs propositions. Les élus adhèrent volontiers à ce discours puisqu'ils choisissent leurs urbanistes en fonction, même si le langage politique ramène les visions projetées à une réalité plus prosaïque. S'agissant des citadins, le discours sur la ville pose de multiples problèmes de compréhension et d'adhésion. Détaillons en quelques mots ces questions.

L'urbanisme des xix° et xx° siècles revendiquait souvent une démarche fondée sur une vision scientifique rigoureuse. Il s'agissait cependant d'un mythe puisque, à chaque époque, ce discours scientifique était sous-tendu par des valeurs, relevant elles-mêmes d'une idéologie particulière ou d'un modèle (une forme idéale qui satisferait idéalement les fonctions urbaines de base)¹6. Ce mythe opérait clairement depuis la révolution industrielle, chez les progressistes (la phalange de Charles Fourier, la cité industrielle de Tony Garnier, les unités d'habitation de Le Corbusier) comme chez les culturalistes (Ebenezer Howard, le père des cités-jardins) ou les naturalistes (Frank Lloyd Wright et la Broadacre City). La foi dans le progrès ou

^{14.} M. Foucault, Les Mots et les Choses, Gallimard, 1966.

^{15.} R. Piano, La Désobéissance de l'architecte, Arléa, 2009, p. 48

^{16.} F. Choay, L'Urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie, Seuil, coll. « Points », 1965. L'introduction, «L'urbanisme en question » (p. 7-83), reste une référence pour décrire cette histoire de l'urbanisme.

la toute-puissance de la technique, la nostalgie de la nature ou la sanctuarisation de la tradition architecturale orientaient l'urbanisme dans son langage, ses méthodes et ses productions.

Les critiques de ces urbanismes, par Engels et bien d'autres, se fondaient elles-mêmes sur des valeurs politiques, technocratiques, anthropologistes ou technicistes. Elles consistaient pour l'essentiel à contester l'arbitraire de certaines valeurs, avec une tendance à produire un nouvel avatar scientifique non moins arbitraire. Dans une variante typique, la théorie fonctionnaliste prétendait définir une bonne forme absolue de la ville par une analyse structurelle poussée. À partir de la Seconde Guerre mondiale, ces tendances ont produit, entre autres, les grands ensembles et les villes nouvelles, qui représentaient sur le papier un saut conceptuel.

L'ensemble de ces discours urbanistiques se heurte cependant à des limites. D'abord, si le discours se veut globalisant, l'urbanisme n'est jamais qu'une réponse concrète, parcellaire et négociée, un compromis imparfait. En quelque sorte, un décalage existe toujours entre les trois termes du compromis: la réalité vécue qui diverge selon les points de vue et les personnes, les valeurs de l'imaginaire projeté et le possible de l'action. Ensuite, le réel n'est jamais univoque, son interprétation relève toujours, lui aussi, d'un système de valeurs et d'un arbitraire. Enfin, la ville comme objet réel a un sens qui dépasse les fonctions même de l'objet, elle forme un cadre de relations signifiantes, un système sémantique.

Le discours des urbanistes utilise donc fatalement des registres divers, allant du fantasme (une représentation imaginaire traduisant des désirs plus ou moins conscients) au conformisme (une représentation supposée du réel d'aujourd'hui, non modifiable par l'innovation), toute une gamme pouvant rencontrer un écho selon les circonstances, les contextes et, il faut bien le dire, le talent du praticien. La position sur cette gamme de registres est plus ou moins résolument choisie, plus ou moins intellectuellement honnête aussi. Elle relève sans doute de l'éthique personnelle et professionnelle. Mais, quoi qu'il en soit de ce positionnement individuel, l'urbanisme connaît une redoutable difficulté dans son langage. Sauf à renoncer à sa fonction de préfiguration d'une ville meilleure, il ne peut réaliser qu'un grand écart entre les mots du réel, ceux de l'imaginaire et ceux du réseau de sens.

Depuis quelques décennies, l'urbanisme se débat avec cette problématique. La langue traditionnelle (la maison, le jardin, la rue, etc.) s'est considérablement modifiée (la barre, l'espace vert, etc.). La «star architecture» va très loin dans cette direction en employant des concepts, des images et des *flagships*¹⁷. L'urbanisme technocratique a massivement recours aux sigles et aux acronymes. Les spécialistes développent un techno-langage florissant. Mais le champ de signification de cet ensemble hétéroclite reste mal partagé, il fonctionne en circuit fermé et rate sa vocation de création sémantique. L'architecte Rem Koolhaas souligne par exemple que «le langage contemporain pour parler de la ville est défaillant, incapable de nommer et d'interpréter ses mutations. Notre profession est sérieusement handicapée dans sa réflexion et son action parce qu'elle ne dispose pas d'un répertoire de concepts suffisamment développé pour appréhender la ville pendant qu'elle émerge¹⁸».

Pour les élus, le plus souvent, l'urbanisme et l'architecture n'ont guère d'autre signification que l'image proposée par les concepteurs, d'où l'appétence pour faire appel aux stars de la profession. Ces images forment un langage et une culture proches du marketing appliqué à vendre leur ville et leur politique. À peine élus, ils se préoccupent du nombre de bâtiments et d'aménagements qui pourront être inaugurés avec couverture des médias. Le plus aisé consiste à reproduire ce qui se fait ailleurs : un écoquartier, un tramway, un centre commercial, voire un «cluster» ou de coûteux ronds-points giratoires, etc. L'apprentissage d'un langage plus cohérent avec la culture urbaine réelle de leurs concitoyens demanderait davantage de temps et de rencontres publiques, la fréquentation des associations, des artistes et des acteurs de terrain, des visites, etc. Le résultat serait sans doute moins rapide et moins médiatique, mais réhabiliter, reconquérir les friches, expérimenter, faire des équipements intergénérationnels ou de l'habitat participatif signifie bien autre chose et constitue une excellente façon de faire la ville.

^{17. «} Projets phares ».

^{18.} R. Koolhaas, Mutations, OMA, 2001, p. 313.

LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE EST EN SOI UNE INNOVATION

Plus grave encore que le problème d'expression des urbanistes eux-mêmes, la réceptivité par le citadin est un écueil redoutable. Le message est le plus souvent inaudible et jugé incohérent. Qu'il soit exprimé sur le registre esthétique, économique, sociologique, etc., le projet urbain s'avère largement incompris, comme nous le constatons tous dans nos réunions publiques. Un plan, une intention, même des images peinent à représenter une réalité pour la plupart de nos concitoyens. Les autorités publiques ont leur part de responsabilité lorsqu'elles édictent les normes traduisant le projet au nom de l'intérêt général, alors que l'habitant se sent exclu du processus d'élaboration ou, au minimum, qu'il le subit. Il se trouve disqualifié pour émettre un avis pertinent ou un jugement sur le projet comme sur la démarche, parce que le savoir technico-scientifique ou la culture esthétique auxquels le discours fait référence lui échappent.

Au pire, si la défiance s'installe, les citoyens n'acceptent rien du processus participatif et s'en échappent. Le philosophe Michel de Certeau a magnifiquement décrit l'« invention du quotidien » dans nos quartiers: ces « manières de faire » s'inscrivent dans une « stratégie permanente d'échappement », faite de tactiques de microrésistances et de « ruses subtiles » des citoyens dans la pratique de la ville, de détournement des codes, de réappropriation imprévue de l'espace et de l'habiter. «Le quotidien s'invente avec mille manières de braconner¹⁹ », il se joue de toute gouvernance établie en ne s'y conformant que pour la contourner. Michel de Certeau fait aussi prendre conscience de ce qui se trame lors du dialogue participatif: «Dans l'institution à servir, s'insinuent un style d'échanges sociaux [...] et de résistance morale, c'est-à-dire une économie du don (des générosités à charge de revanche), une esthétique de coups (des opérations d'artistes) et une éthique de la ténacité (mille manières de refuser à l'ordre établi le statut de loi, de sens ou de fatalité)²⁰.»

19. M. de Certeau, L'Invention du quotidien, t. l: Arts de faire, Gallimard, coll. «Folio», 1990, p.xxxvI. 20. Ibid., p. 46.

Sans doute ce divorce provient-il pour partie de la tradition de l'urbanisme aux forceps, notamment dans le passé pas si lointain du fonctionnalisme et des grandes opérations d'aménagement réalisées par l'État au bulldozer. L'association des habitants dans les processus de concertation et d'élaboration progresse notoirement depuis vingt ans, mais les pratiques ont encore beaucoup de chemin à parcourir pour que le langage de l'urbanisme sorte de son codage et permette le partage du sens des dispositifs imaginés. L'urbanisme souffre d'évidence d'un excès de diagnostic expert et d'une pénurie de diagnostic partagé. «La cité est un discours, et ce discours est véritablement une langue: la ville parle à ses habitants, nous parlons notre ville, la ville où nous nous trouvons, simplement en l'habitant, en la parcourant, en la regardant²¹.» Pour Roland Barthes, l'énonciation de la ville est ainsi la condition de son existence. Pour d'autres comme Kevin Lynch, cette sémiologie de l'urbain est le cœur du projet collectif, car il faut qu'il soit partagé, et c'est là tout le problème.

Peut-être que la critique de l'urbanisme la plus pertinente à cet égard fut celle du biologiste écossais Patrick Geddes, au début du xx° siècle. Dans sa vision humaniste, la ville ne peut se concevoir en dehors d'une démarche centrée sur la personne, dans son intégralité et dans toute sa complexité. Geddes est souvent considéré comme le précurseur d'une conception participative de l'urbanisme. Il prône une démarche de compréhension étendue du territoire, par intuition et par « sympathie active pour la vie essentielle et caractéristique de l'endroit en cause²² ». Cette expression en dit long sur l'importance qu'il accorde au calage du discours de l'urbaniste par rapport au contexte humain. Ensuite, la démarche qu'il propose comporte une enquête dont il décrit le schéma et dont l'actualité, un siècle après, est saisissante. Il préconise enfin une exposition « polistique » ou « civique » montrant les différents projets possibles mis en débat.

Pour Patrick Geddes et à sa suite le sociologue Lewis Mumford, l'urbanisme s'inscrit dans une temporalité respectueuse du passé, mais pleinement actualisée aujourd'hui sur le site même.

^{21.} R. Barthes, Sémiologie et urbanisme [1967], in Œuvres complètes, t. II, Seuil, 1993, p. 441.

^{22.} P. Geddes, The Spirit of the Cities, cité par Choay, L'Urbanisme, utopies et réalités, op. cit., p. 60.

L'ALTERCITÉ

Une temporalité susceptible d'assurer une continuité sociale autant que spatiale et historique. Ils n'ôtent rien aux responsabilités des urbanistes, des élus et des spécialistes, qui restent chargés de la compréhension fine de la ville et de l'élaboration des propositions innovantes, mais ils récusent tout modèle arbitraire et généralisable, et ils remettent en cause la figure de l'urbaniste ou du technocrate ou de l'élu comme *deus ex machina*. Ils conçoivent l'urbanisme comme un continuum de création permanente, et non pas comme un processus de rupture conceptuelle. Bref, une méthode de travail, un langage adapté et une approche contextuelle qui font sens. L'urbanisme a encore beaucoup à innover dans cette direction et il n'a aucun sens à offrir sans cette innovation.

II. LA VILLE ET LA CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE

Voici venu le temps du monde fini.

ALBERT JACQUARD

L'idéologie dominante appliquée à l'urbanisme s'identifie volontiers à la «ville durable», c'est-à-dire la volonté d'appliquer les préceptes du développement durable à l'organisation, à la gestion et aux projets urbains. Chacun connaît désormais la genèse du développement durable et ses trois piliers théoriques: l'économique, le social et l'environnemental. Chacun se rend compte aussi à quel point la ville durable constitue un leitmotiv de l'État et de toutes les institutions locales: le droit de l'urbanisme a considérablement évolué depuis quinze ans selon ces préceptes. En tant que praticien, je suis toujours impressionné par le degré de popularisation de la ville durable dans tous les cahiers des charges des études d'urbanisme à l'échelon communal. Plus personne n'omet de mentionner cet impératif. Mais je suis également souvent atterré par la traduction qui en est faite: soit un catalogue de propositions techniques standardisées, soit une pure façade d'intention sans réelle demande d'application. Une chose paraît néanmoins certaine: la ville durable incarne pour l'heure le besoin d'innovation.

Un parallèle intéressant peut s'établir entre le développement durable des années 2000 et le développement des années 1960-1970, en tant qu'idéologies. Le développement des années 1960-1970 fut un levier puissant dans le tiers-monde pour orienter l'action des organisations et des coopérations internationales, tandis qu'en France les plans d'aménagement du territoire et toute une série d'outils politiques étaient guidés par cette vision développementiste.

Dans les deux idéologies, des points communs sont visibles. Elles expriment toutes deux un impératif, fondé dans la première sur le constat d'une crise de l'humanité, du changement climatique et de l'épuisement des ressources naturelles, et dans la seconde sur la

faim et la pauvreté. Pourtant, dans les deux cas, peu de politiques cohérentes d'ensemble en découlent, en étant suffisamment partagées pour faire consensus. L'impératif est largement admis, mais les politiques peinent à sortir des limbes et restent largement conflictuelles. L'idéologie présente le grand avantage d'allier le local au global, c'est-à-dire de relier une vision mondiale des enjeux avec des recommandations d'inflexion concernant les pratiques et les comportements relationnels. Dans les deux cas, la vision d'un meilleur avenir possible s'adresse transversalement à la planète, à l'humanité, aux institutions comme aux personnes. Les deux idéologies posent un problème de responsabilité générale et individuelle, laquelle trouve son fondement dans l'évaluation d'un risque, dans une revendication d'équité, voire dans des considérations morales. Enfin, dans les deux cas se pose un problème de gouvernance aux différents niveaux. D'ailleurs, ce n'est sans doute pas un hasard si les « décennies du développement » ont le mieux réussi dans les pays émergents disposant par avance des meilleures organisations socioinstitutionnelles. De même, les plus belles réussites d'écoquartiers se trouvent en Europe du Nord, là où les traditions de compromis sont les mieux ancrées.

Le développement durable et le développement de l'après-guerre présentent également un défaut majeur en commun : si la perspective est globale, dans les faits, un « pilier » tend cependant à prendre le dessus sur les autres – l'environnement dans le premier cas, l'économique dans le second. Le développement durable et le développement proposent tous deux une vision de la solidarité, mais pas la même, disons, en simplifiant, d'un côté entre générations, de l'autre entre riches et pauvres.

Ce parallèle montre que, à chaque génération, une idéologie parvient à se populariser, en évoquant tant bien que mal les ambitions de l'époque et en fournissant un référentiel aux politiques sectorielles. La «ville durable» ne dit pas tout, ou pas complètement, ni des crises que nous traversons ni des défis que l'urbain généralisé pose à l'urbanisme. La formulation des modèles se fane vite. Le développement durable n'a évidemment pas répondu à toutes les attentes. Au point que certains le jugent déjà épuisé et proposent de nouvelles déclinaisons comme la «ville en transition», la «ville résiliente», etc. Indépendamment des modes intellectuelles et des

courants de pensée, constatons que le référentiel «ville durable» se diffuse remarquablement sur le terrain. Parions que, sans doute pour encore de nombreuses années, il constituera le paradigme de l'urbanisme. Et tentons d'en détailler cinq aspects déterminants: l'hypersensibilité environnementale de l'urbanisme, la recherche d'une limite positive, les paradoxes de la ville durable, la nouvelle donne économique locale et le «principe d'innovation sociétale».

L'HYPERSENSIBILITÉ ENVIRONNEMENTALE DE L'URBANISME

Rappelons brièvement le contexte. La prise de conscience du changement environnemental est progressive depuis le choc pétrolier de 1973. Nous avons intégré mentalement que les matières premières extraites du sol forment un stock limité, notamment le pétrole et le gaz naturel. Les réserves connues de la plupart des minerais seront probablement épuisées entre 2050 et 2150, si le rythme de consommation du xxe siècle se maintient au xxIe siècle. Toutefois, pour le moment, nous n'acceptons guère d'en tirer les conséquences qui s'imposent en termes de modes de vie¹: réduire notre voracité en ressources naturelles. Bien sûr, tabler sur la prospection et la découverte de nouveaux filons pour accroître les réserves reste intellectuellement possible. Mais à quel prix? Avec quelles conséquences sur le sous-sol et sur les paysages? L'exploitation des sables bitumineux au Canada en est l'illustration. Les délais pourraient s'allonger, mais l'impasse reste probable. La ville n'est pas responsable de la totalité de la consommation de matières premières. Directement ou indirectement, elle incarne cependant la responsabilité des choix énergétiques: chauffage, automobile, type d'industries, de services et d'agriculture. Et, a contrario, la ville détient sans doute les clefs du changement.

Le changement climatique est tout aussi révélateur. Il met en relief les défis immenses et inquiétants que nous devons relever.

^{1.} L'extraction des ressources a augmenté de 80 % entre 1980 et 2008 (chiffre PNUE).

L'ALTERCITÉ

LA VILLE ET LA CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE

Nous sommes désormais certains que le réchauffement de la planète consécutif à la concentration de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère aura pour conséquences un réchauffement de 2 à 6 degrés en moins d'un siècle, des phénomènes catastrophiques plus brutaux et la montée du niveau de la mer. La gestion des eaux souterraines et des cours d'eau, des forêts et la préservation de la biodiversité sont en cause. La santé des urbains est affectée, le déplacement de centaines de millions de réfugiés climatiques est clairement prévisible dans un avenir proche, tandis que d'importantes interrogations surgissent sur la capacité de la planète à pourvoir à l'alimentation de 9 ou 10 milliards d'êtres humains et sur la possibilité de préserver la biomasse indispensable. C'est donc grave.

Il n'y a pas d'autre solution sérieusement envisageable que de vivre avec moins d'énergie fossile et davantage d'énergie renouvelable comme le vent, le soleil, le bois et la biomasse, l'hydro-électricité, etc. La diminution de l'une ne peut sans doute pas être compensée par l'augmentation de l'autre dans un futur proche. Un constat s'impose donc: l'urbanisme n'est pas capable à lui seul d'atteindre l'objectif énergétique du fameux facteur 4, mais sans l'urbanisme, ce sera impossible². Pour la génération qui vient, cela implique de diviser l'ensemble des consommations de nos villes par deux ou deux et demi: chauffage des bâtiments, déplacements, services urbains, livraisons. C'est bien l'urbanisme qui dispose des clefs principales de ces évolutions majeures. La feuille de route est claire³.

La ville doit apprendre non seulement à devenir plus sobre en énergie, mais aussi à recycler ses constructions et ses déchets (eaux, polluants, substances, émissions, etc.) bien davantage qu'elle n'y parvient actuellement. Si l'urbanisme du xx1° siècle n'adopte pas la sobriété en matières premières extraites, il deviendra probablement insupportable, au point que le modèle même de la ville sera remis en

cause. Comme pour l'énergie, le problème présente de nombreuses facettes. Le plus simple consistera à trouver les techniques adéquates et à les financer, ce qui n'est déjà pas rien. Le plus compliqué paraît le changement des modes de vie. Entre les deux se trouvent des enjeux systémiques et sociaux. Par exemple, le partage des ressources disponibles dissimule une vaste question d'équité entre pays riches et pays pauvres. Le plus sensible s'avère peut-être la pensée systémique d'une stratégie pour optimiser les modes de production en vue de réduire la pression sur les ressources: minimisation des déchets, recyclage, réutilisation, valorisation des sous-produits, synergies ou «symbioses» industrielles, émergence de secteurs nouveaux de la production et de la consommation secondaire.

Au fond, la perspective d'une crise des matières premières a mis l'humanité sous contrainte technologique et organisationnelle, avec en toile de fond une interrogation sur les modes de vie.
Mais il ne s'agissait que d'une toile de fond et il était encore possible d'imaginer trouver des réponses par la science et la technique.
En revanche, le changement climatique fait découvrir à l'humanité un nouvel aspect du risque auquel la nature la soumet: désormais, l'humanité est le principal responsable de l'amplification
des risques naturels, alors que, dans l'histoire, l'homme s'était fixé
pour tâche de domestiquer cette nature dangereuse. Autrement
dit, le risque ne provient plus tant de la nature que des choix de
l'humanité. Cela concerne la ville au premier chef, car les choix
urbanistiques influencent directement la résorption de ces dérèglements (ou leur amplification).

L'urbanisme est également concerné pour une raison tout aussi essentielle: la ville constitue un milieu hypersensible à la contrainte environnementale. La vulnérabilité de la ville provient de sa concentration et de sa complexité systémique et sociale. Elle est exposée à des risques naturels au même titre que les espaces non urbanisés, sauf que les séismes, inondations, tempêtes, effondrements, incendies induisent des conséquences nettement plus graves. Les risques industriels et technologiques découlent des activités souvent situées dans ou à proximité des centres urbains. D'une part, le changement climatique augmente les risques et, d'autre part il amplifie leurs effets ressentis en ville. Il accroît, par exemple, la fréquence et l'importance des dégâts des inondations. L'éventualité d'une inondation

^{2.} L'article 2 de la loi du 13 juillet 2005 déclare que la France «soutient la définition d'un objectif » de « division par quatre ou cinq des émissions » de gaz à effet de serre pour les pays développés entre 1990 et 2050.

^{3.} Cette feuille de route est détaillée par une littérature abondante. Je retiens par exemple l'excellent rapport du CGEDD: J.-R. Brunetière, S. Alexandre, M. d'Aubreby, G. Debiesse, A.-J. Guérin, B. Perret et D. Schwartz, Le Facteur 4 en France: la division par 4 des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050, CGEDD, 2013.

devient plus angoissante dans une zone fortement peuplée, car la vulnérabilité des systèmes, des bâtiments comme des populations y est maximale. On pourrait dire que la raréfaction prévisible des matières premières avait un effet d'alerte, tandis que le changement climatique a un effet d'alarme devant des périls imminents.

La pensée du risque devient donc congénitale à la fabrication de la ville, avec une acuité sans précédent, et elle engendre une forte intolérance publique et sociale. La ville doit apprendre à gérer sa vulnérabilité sociale et économique devant les aléas (catastrophes, gaz à effet de serre, pénuries, déchets, nuisances). Elle doit renforcer sa «résilience territoriale⁴». Ce concept déborde largement la question écologique en envisageant aussi la résistance et l'adaptabilité des économies locales par la relocalisation des activités et l'amélioration des qualifications. Car cette vulnérabilité concerne autant l'organisation de la ville que l'attitude des personnes dont le sentiment de fragilité survalorise la vulnérabilité objective de leurs lieux de vie. Avec la « société du risque⁵ », comme dit le sociologue Ulrich Beck, le destin de l'homme n'est plus placé sous le signe de la misère, mais sous celui de la peur, et les conflits sociaux modernes peuvent s'interpréter en fonction de ces nouveaux risques. L'échappatoire n'existe donc plus vraiment.

LA RECHERCHE D'UNE LIMITE POSITIVE

Le changement environnemental et climatique renforce considérablement la fonction traditionnelle de l'urbanisme: penser les limites. Aux limites physiques ordinaires s'ajoutent d'autres limites: la rareté des ressources, des risques plus importants dont il faut se prémunir, l'éventualité de capacités réduites de se déplacer ou de consommer certains biens, etc. L'humanité apprend à penser un monde fini dont les limites ne sont pas extensibles et vis-à-vis desquelles elle prend conscience de sa vulnérabilité, pas exclusivement mais principalement urbaine. Philosophiquement et spirituellement, cette finitude peut s'avérer une expérience traumatisante et castratrice. Elle serait ainsi synonyme d'un retour en arrière, d'un renoncement et d'une dégradation. Puisque le développement de la ville est contraint par la finitude de la planète comme jamais il ne l'a été, l'urbanisme devrait se traduire par des restrictions d'usage, des freins à l'amélioration, des pertes de confort. Idéologiquement, la tendance écologiste la plus dogmatique peut en effet prôner la croissance négative ou la préservation de la nature vécue comme un retour aux supposées lois naturelles. Cela débouche parfois sur des positions radicalement anti-urbaines, qui ne sont guère crédibles.

D'un autre côté, l'expérience de la limite peut aussi induire une idéologie plus souple de recherche d'équilibre entre la conservation de la nature et le développement de l'activité humaine. Mais dans ce cas, seul l'équilibre actuel de la ville passe pour acceptable alors que la ville elle-même est en perpétuelle mutation. Dans cette hypothèse, la contradiction n'est pas plus satisfaisante et conduirait également à l'impasse.

«La référence à la limite est centrale pour envisager un développement soutenable [...]. Nos sociétés sont aujourd'hui confrontées à la limite écologique, économique et sociale. Ces limites sont vécues comme des contraintes. Or, la contrainte peut provoquer à inventer d'autres modes de vie, c'est-à-dire d'autres modes de consommation, de production, de déplacement, d'habitation, qui prennent en compte la finitude des ressources et qui ouvrent à une autre expérience d'infini⁶. » L'urbanisme n'est-il pas condamné à prendre en charge ces nouvelles limites de manière positive?

Cette troisième hypothèse semble la seule crédible, parce que la ville est fondamentalement un système dynamique et instable, tandis que le citadin postmoderne aspire à vivre libre et heureux avec cette limite. La ville est condamnée à inventer sans cesse de

^{4.} La notion de résilience territoriale se développe en France notamment grâce au réseau des villes et communautés en transition, sur le modèle britannique issu des travaux de Rob Hopkins. Le concept de résilience, issu de la psychologie (voir les travaux de Boris Cyrulnik), reste pourtant critiquable appliqué à une pensée de type collectif (E. Illouz, «Gare aux usages idéologiques de la résilience», Le Monde, 31 décembre 2016).

^{5.} U. Beck, La Société du risque, Aubier, 2001.

^{6.} E. Lasida et P. Viveret, «L'économie au service de la vie bonne», Études, n° 4212, janvier 2015, p. 20-21.

nouveaux équilibres provisoires tenant compte des limites environnementales, sociales et économiques. L'urbanisme est une régulation adaptative permanente qui doit rendre possible le bien-vivre malgré la limite. L'expérience de la finitude de la planète n'est pas après tout la première expérience humaine de limites. Songeons à celles des épidémies, des guerres, ou encore à celle des leçons de la psychologie qui a appris aux hommes leurs propres impondérables personnels. La limite environnementale forme un nouvel horizon pour l'urbanisme, il doit participer à transformer les contraintes subies en opportunités positives, porteuses de possibilités nouvelles, de mise en mouvement et de libération.

En fait, avec le changement environnemental, c'est l'idée même de la limite qui est à reconsidérer. Dans son histoire, et spécialement à l'époque moderne, l'humanité n'a-t-elle pas toujours cherché à franchir la limite, à la dépasser, à s'en affranchir? Nous avons colonisé, domestiqué, surmonté, surexploité, épuisé, anéanti aussi, tout ce qui constituait le monde physique, au moyen de la science, de la technologie, de la puissance et de l'excès. Nous ne pouvons plus avoir pour projet de puiser toujours plus profondément ou de ratisser toujours plus large. Nous sommes obligés de remplacer les ressources naturelles par des ressources intellectuelles et virtuelles, dans des proportions qui sont fondamentalement nouvelles.

Prenons l'exemple de l'énergie: le nœud technologique ne sera plus la transformation du pétrole en énergie motrice ou en électricité, il cédera la première place au système d'organisation de la gestion et du stockage de l'énergie solaire. Ou plus net encore: notre cadre de vie a désormais une dimension virtuelle majeure avec Internet et les moyens de communication. Autrement dit, l'homme devient davantage producteur de son propre cadre de vie grâce à ses propres ressources immatérielles, il est de moins en moins le colonisateur, l'exploiteur et le maître de la nature. Les vraies limites du monde deviennent les nôtres, et non plus celles de la nature. Nous allons devoir développer notre génie pour habiter mieux, composer plus intelligemment avec le déjà-là, plutôt que pratiquer la fuite en avant de la colonisation (au sens propre et au sens figuré).

Aux ressources naturelles qu'il faut gérer et recycler de façon nettement plus performante s'ajoutent de façon prépondérante des ressources cognitives. La vraie limite va désormais se situer au niveau de ces dernières, ce qui nous renvoie à d'autres responsabilités. Nos productions et nos organisations ne vont plus pouvoir faire plier le monde physique à notre avantage selon des valeurs communément admises, mais vont constituer le monde lui-même grâce à des ressources non naturelles, qui ne dépendent que de nous, et selon d'autres nouvelles valeurs. Un des grands intérêts de l'époque si l'on veut vivre positivement la limite, c'est qu'il va falloir exprimer plus clairement nos choix et nos références devenus en quelque sorte autonomes de la nature. Et cette considération s'applique évidemment tout particulièrement à l'urbanisme.

LES PARADOXES DE LA VILLE DURABLE

Dans la réalité, l'impératif environnemental se traduit le plus souvent par des dispositifs techniques dans le domaine de l'énergie, de l'eau, des déchets, de la place de la voiture, du stationnement, des espaces verts, etc. C'est mieux que rien. De façon plus ambitieuse, la ville durable peut se présenter comme une somme de politiques sectorielles intéressantes à bien des égards. Par exemple, la politique des transports favorise dans ce cas non seulement les modes doux de déplacement (tramways, métros, bus, vélos, piétons), mais aussi la sécurité et la pacification de l'espace public, le rapprochement des emplois et des lieux de résidence, la gestion des approvisionnements, les circuits courts de distribution, l'agriculture urbaine, la limitation de l'étalement urbain, etc. Lorsqu'elle s'intègre correctement dans le processus d'étude, ce qui n'est pas si fréquent, la science écologique apporte beaucoup, par exemple dans le domaine de l'eau, du traitement des pollutions, de l'écologie industrielle⁷.

Le pilier social de la ville durable se traduit par l'ambition politique de la «mixité sociale». Elle affiche souvent de bonnes intentions sous la forme d'une programmation mêlant des logements en accession libre à la propriété avec des logements locatifs sociaux, et dans le cas des opérations de rénovation urbaine, en prévoyant une

^{7.} Voir par exemple le cas remarquable de Kalundborg au Danemark.

diversification des populations pour éviter la concentration de minorités sociales (ou ethniques). Soyons clair, c'est loin d'être toujours le cas et les objectifs énoncés restent souvent flous, même lorsqu'il s'agit des «écoquartiers». Parfois, la mixité se résume à une «mixité fonctionnelle» qui souhaite intégrer davantage de locaux d'activités ou de services aux logements, ce qui n'est pas la même chose. En fait, la «mixité sociale», la densité et la hauteur des constructions et la place de la voiture restent trois sujets qui fâchent dans la plupart des opérations d'urbanisme.

L'urbanisme durable se doit d'afficher aussi un pilier économique et un dispositif de gouvernance. Le plus souvent, le premier se résume à réserver des terrains pour l'accueil d'entreprises hypothétiquement candidates, tandis que le second se limite à quelques débats publics sur les projets.

Bref, les projets d'urbanisme durable se présentent souvent comme un ensemble de mesures sectorielles. Celles-ci sont référencées par rapport à des chartes, comme en produisent certaines grandes agglomérations8, ou des grilles, comme le label «écoquartier » du ministère de la Cohésion des territoires9. Outre la grande disparité des solutions proposées, le point marquant paraît l'absence de repères méthodologiques partagés. Même lorsque ceux-ci existent¹⁰, leur application reste parfois fort contestable. Dans ces conditions, la ville durable puise encore l'essentiel de son inspiration, d'une part, dans une littérature abondante et, d'autre part, dans quelques réalisations emblématiques comme le quartier Vauban à Fribourg (Allemagne), les quartiers BO01 et Augustenborg à Malmö (Suède), le quartier Eva Lanxmeer à Culemborg (Pays-Bas), qui pourtant datent du xx^e siècle. De plus, toutes les collectivités n'ont pas les moyens d'un urbanisme exemplaire en la matière et les écoquartiers peuvent sembler l'apanage des municipalités riches capables de financer une vitrine pour les classes moyennes supérieures.

Cette description vue du terrain peut sembler assez critique. Sa conclusion mérite une mise en perspective. D'abord, répétons que la ville durable sert de repère incontournable pour l'urbanisme du xxıº siècle, au moins pour plusieurs décennies, car nous ne disposons pas d'un autre outil aussi popularisé pour faire avancer la réflexion et le débat public dans le concret de l'urbanisme. Pour avoir été impliqué personnellement dans un certain nombre d'écoquartiers français¹¹, je suis lucide sur la relativité des compromis locaux obtenus, mais reste un ardent défenseur de l'utopie sous-jacente qui est pertinente pour provoquer une dynamique locale et pour penser une stratégie d'inflexion de la ville réelle. La ville durable est en soi un projet, une perspective, un modèle hypothétique, paraissant suffisamment robuste pour s'accommoder des configurations spatiales et sociales les plus diverses.

Par ailleurs, la ville durable exprime une ambition de qualité et de sens. Elle peut ouvrir la réflexion sur le principe de responsabilité et sur la perspective d'une limite positive de l'urbanisme. Elle porte potentiellement le besoin d'innovation sur d'autres champs que l'innovation purement technologique et, à ce titre, renouvelle largement la problématique de l'urbanisme. Même si la ville durable paraît une idéologie souvent molle et floue dans les faits, souvent dogmatique dans la littérature, elle interroge le vivre-ensemble et et paraît donc plus que nécessaire.

Ce premier paradoxe entre pratique et théorie se double d'un second: l'ambition du développement durable appliqué à la ville est en soi parfaitement paradoxale, il faut en être conscient. En effet, le développement durable voudrait un monde ordonné et stabilisé globalement, ou en tout cas désirerait une convergence asymptotique vers un équilibre futur entre l'humanité et la planète. Au contraire, la ville est un milieu désordonné et instable par excellence; le changement, l'adaptation et la création figurent parmi ses gènes. Le développement durable voudrait l'équilibre des grands cycles

^{8.} Lille Métropole, Grenoble, etc.

^{9.} Ce label comporte une quarantaine de critères d'évaluation, la plupart qualitatifs. Cinquante opérations étaient labellisées fin 2016.

^{10.} Le référentiel de la certification HQE Aménagement est nettement méthodologique. Trente-deux opérations étaient certifiées HQE Aménagement fin 2015.

^{11.} Les quartiers Fréquel-Fontarabie et Gare de Rungis à Paris, Fort d'Aubervilliers, Île-Saint-Denis, Lyon Confluence, Alençon, Kernoter-Quimper, Pont-l'Abbé, etc.

L'ALTERCITÉ

LA VILLE ET LA CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE

biochimiques de la Terre et la réduction de l'empreinte écologique¹². La ville en croissance démographique aboutit forcément au résultat inverse, *a fortiori* l'étalement urbain que l'on a connu récemment. Le développement durable place sur un piédestal la contrainte environnementale planétaire et l'intérêt des générations futures. Alors que la ville pense d'abord à ici et maintenant, et, vu des quartiers, l'ordre mondial n'a guère d'autre sens que celui de la précarisation.

Finalement, ne serait-ce justement pas là le plus intéressant du référentiel de la ville durable, ce paradoxe que l'urbanisme est désormais contraint d'intégrer et d'expérimenter? Existe-t-il un domaine d'étude et d'action plus directement obligé de penser ce grand écart entre les piliers environnementaux et socio-économiques que l'urbanisme? N'est-ce pas une légitimité essentielle de l'innovation portée par l'urbanisme? Comment pourrait se traduire ce paradoxe dans la pratique, sinon par l'irruption d'une pensée plus large et plus volontariste de la création urbaine perpétuelle, sinon par le renouvellement du langage sur la ville, sinon par une autre éthique de l'action urbaine?

DE L'ÉCONOMIE DOMINANTE À L'URBANISME SOCIAL-ÉCOLOGIQUE

À la contrainte environnementale se superpose la contrainte économique qui dispose de sa logique propre, *a priori* rétive à considérer le long terme comme le demande la transition climatique. De plus, nous vivons sous le régime d'un modèle économique insatisfaisant, c'est le moins que l'on puisse dire: panne de croissance, montée des inégalités, emballement de la dette, du système financier et des logiques de rente, etc. Nous n'insisterons pas ici sur la description de ce contexte bien connu; l'urbanisme du xxIe siècle ne peut pas s'envisager sans explorer les pistes: d'un autre modèle

de croissance¹³; de ce que pourrait être une nouvelle « prospérité durable¹⁴ » ou une économie « relationnelle » ; de l'émergence des notions de bien commun et de biens publics locaux, qui aboutirait au cantonnement de la « sphère économique¹⁵ ».

L'extension récente des villes est complètement liée au modèle de croissance des trente glorieuses¹⁶. Récemment, le développement de la ville s'est effectué simultanément à ceux de l'automobile comme mode de déplacement, de la grande distribution comme mode de consommation, de la consommation foncière extensive comme mode de construction, de la financiarisation comme mode d'investissement dans le logement, et du zonage fonctionnel comme mode de spécialisation. Pas exclusivement, bien sûr, mais très majoritairement. Cela donne une forme urbaine prégnante: infrastructures routières lourdes, hypermarchés, grands ensembles et habitat pavillonnaire périurbain, quartiers spécialisés et périphéries. Et les villes ont suivi ces logiques de façon plus ou moins volontaire: développement le long des infrastructures lourdes, transfert du petit commerce vers les zones commerciales, organisation d'une certaine abondance foncière, concentration ou raréfaction des services urbains, appel au logement défiscalisé, marketing urbain, etc.

Puisque la croissance est synonyme de plus de biens marchands et de plus de confort, le système favorise l'hyperconsommation des biens matériels. Il promeut l'endettement, tandis que les jeux financiers sont globalement dominés par la visée de profits à court terme. L'immobilier en fournit un exemple caricatural en encourageant l'accession à la propriété avec des emprunts sur vingt-cinq ans, alors que, souvent, seule la perspective d'une hausse continuelle des prix

^{12.} L'empreinte écologique est une mesure de la pression qu'exerce l'homme sur la nature. L'outil évalue la surface productive nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets. La notion est d'application délicate à une autre échelle que planétaire.

^{13.} Voir les travaux sur la remise en cause de l'indicateur du PIB (notamment D. Méda, J. Gadrey et P. Viveret, la commission Stiglitz, 2009). Voir aussi les initiatives engagées pour définir des indicateurs territoriaux de développement à Lyon (indice de développement humain local), à Lille (indicateur IDH-4) ou à Rennes (indicateurs sociétaux de bien-être territorialisés – ISBET), par exemple.

^{14.} En référence aux travaux de A. Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Éd. Odile Jacob, 2003, et de T. Jackson, *Prospérité sans croissance. La transition vers une économie durable*, De Boeck, 2010.

^{15.} Ce cantonnement passe par une meilleure définition du bien commun et des biens publics locaux. Voir aussi M. Walzer, *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Seuil, 1983.

^{16.} Toute l'histoire des villes est liée à la croissance économique. Voir P. Bairoch, *De Jéricho à Mexico*, Gallimard, 1985.

peut justifier l'intérêt de l'opération quand on y regarde de près. La croissance suppose de repousser toujours plus loin les limites, et, de fait, les marchés se sont étendus et largement ouverts à la mondialisation. L'étalement urbain est, du point de vue économique, une illustration de ces limites repoussées au nom de la recherche de nouvelles ressources à bas coût.

Les villes sont désormais tenues à la sobriété foncière, mais le surplace et l'immobilisme paraissent antinomiques avec l'urbanisme. On voit bien que les références de consommation, de confort par la possession, d'accumulation, de bonheur par l'utilitarisme interpellent au premier chef l'urbanisme, et nous le montrerons sur les thèmes de l'espace public, de la mobilité et de la sobriété en ressources non renouvelables. Le bien-vivre ensemble appelle un déplacement de la pensée depuis la croissance quantitative des biens matériels vers la croissance qualitative des liens relationnels.

Entre la voie de la « croissance verte », qui est politiquement correcte et suscite l'adhésion des élus, et l'option de la « décroissance », qui pointe la nocivité de certains composants de notre économie, l'impasse du superflu inutile et du productivisme, le projet de l'urbanisme comme de la société tout entière doit sans doute sortir de cette vision binaire et trouver sa voie autrement. Choisir un urbanisme plus « vert », plus immatériel et surtout plus humain, résume bien mieux l'enjeu que le débat entre plus ou moins de croissance. Peut-il exister un développement urbain moins soumis et autrement lié à l'économisme dominant, davantage porteur de sens? La production infinie d'objets ne promet plus un avenir radieux. En revanche, l'envie de qualité de vie, de bien-vivre et de relations heureuses avec autrui demeure vive. L'urbanisme doit parvenir à incarner ce désir, malgré les aléas économiques et malgré les vicissitudes de la peur et le besoin de sécurité. Une croissance plus qualitative et relationnelle se traduirait par une lutte contre les ghettos et le séparatisme social et par une autre organisation de l'espace au service de la pacification urbaine.

En suivant ces considérations, l'urbanisme aurait à développer sa fonction médiatrice: faire en sorte que les projets favorisent les mises en relation de toutes sortes, en vue d'échanges monétisés ou non, dans des conditions d'épanouissement profitables à chaque individu; développer les équipements de proximité et les structures

d'accueil pour toutes sortes d'activités économiques ou associatives valorisant la relation; obtenir que les services urbains développent la capacité relationnelle des usagers; permettre le développement d'entreprises capables de promouvoir, avec l'emploi local, des relations durables et de qualité avec d'autres organismes du territoire; considérer que le développement économique urbain est au service de la qualité des relations humaines et sociales, et non l'inverse; bref, que l'être humain n'est pas qu'un agent économique, mais un être relationnel.

Plus grave encore, aucun urbanisme durable ne paraît sérieusement envisageable sans réduction des inégalités. La pauvreté et le sentiment d'injustice coûtent cher au pays, et engendrent surtout du mal-être qui déteint sur la société tout entière. Les marchés de l'emploi, du logement et de la formation professionnelle ont tous fonctionné comme des machines à exclure et à enfermer dans des sphères étanches. Les inégalités affaiblissent le consensus sociétal, et lorsqu'il faudra consentir à un monde sans croissance, ce manque de consensus rendra encore plus difficiles les changements. «Plus c'est moche, moins on vote», comme a dit par provocation l'architecte Roland Castro¹⁷.

À côté des inégalités économiques existent des inégalités socioenvironnementales: inégalités d'exposition aux risques (naturels, technologiques, sanitaires) et aux pollutions (bruit, particules); inégalités d'accès aux aménités et à l'urbanité (un cadre de vie plus ou moins désagréable); inégalités liées à l'histoire et à la géographie du territoire (l'héritage du passé, l'attractivité et la dynamique démographique, la stigmatisation des quartiers périphériques); inégalités plus personnelles (patrimoine, bagage socioculturel, capacité d'agir et d'occuper sa place de citoyen dans le quartier)¹⁸. En France, 20 % de la population totale serait en situation de précarité énergétique¹⁹. Inégalités socio-économiques et

^{17.} In « Culture et Idées », Le Monde, 23 janvier 2016, p. 4.

^{18.} Une typologie un peu différente est proposée dans L. Laigle et V. Oehler, Les Enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques, CSTB, 2004.

^{19.} L'Observatoire national de la précarité énergétique a établi ce chiffre en 2014, sur la base du recensement de 2006 et d'indicateurs déclaratifs.

L'ALTERCITÉ LA VILLE ET LA CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE

environnementales semblent bien liées. L'économiste Éloi Laurent développe l'idée que « nos inégalités polluent la planète²⁰ », car les inégalités sociales et environnementales s'autoentretiennent les unes par rapport aux autres. À maintes reprises dans son histoire, l'humanité a connu des effondrements de société, avec une chute démographique et la dislocation des institutions. Chaque fois, une petite catégorie de puissants a réussi à rafler le gros des ressources disponibles à son profit. Dominique Bourg émet l'hypothèse qu'un «trait fondamental de la durabilité des sociétés est de parvenir à contenir les inégalités ». Il ajoute que « nous n'avons aucune chance de voir généralement acceptée la réduction de nos niveaux de consommation sans un resserrement du niveau effarant d'inégalités que nous connaissons²¹ ».

L'altercité devrait davantage se référer à un « urbanisme socialécologique » qu'à l'idée floue de la ville durable. Certains débats sur l'évaluation environnementale des milieux naturels paraissent dérisoires en comparaison de la revendication d'équité socioenvironnementale. On ne peut pas avoir un regard de sollicitude sur la nature et les petits oiseaux sans commencer prioritairement par nos concitoyens. La préoccupation écologique a d'abord trouvé un écho dans les classes moyennes ou supérieures, plus sensibles à la défense de leur cadre de vie qu'aux inégalités. Cela dérive parfois vers une «écologie de standing » réservée aux possesseurs de voitures hybrides, aux habitants des écoquartiers et aux consommateurs bio. On peut parier que le marketing fera ses choux gras de cette écologie, mais qu'elle a toutes les chances de devenir socialement insupportable. L'année 2015 a vu un intellectuel inattendu prendre position sur ce terrain de la social-écologie, le pape François : « Il n'y a pas deux crises séparées, l'une environnementale et l'autre sociale, mais une seule et complexe crise socioenvironnementale. Les possibilités de solution requièrent une approche intégrale pour combattre la pauvreté, pour rendre la

dignité aux exclus et simultanément pour préserver la nature²².»

nous envisagerons plus concrètement des traductions possibles de ces réflexions vis-à-vis des initiatives locales pour les politiques du logement et du foncier²³.

LE « PRINCIPE D'INNOVATION SOCIÉTALE »

Résumons-nous: apprendre à gérer la vulnérabilité environnementale, reconsidérer les limites de l'urbanisme d'un autre point de vue que le spatial, réexaminer la limite existentielle de l'être humain devenu un urbain invétéré, intégrer le paradoxe de la ville durable, passer du tout économique à la social-écologie sont autant d'éléments pour réfléchir et mettre en œuvre la ville du xxIe siècle. Selon quels principes? Cet essai décrira différentes propositions thématiques à cet égard dans la troisième partie, mais, au plan général, il faut bien reconnaître que la nouvelle donne environnementale invite à sérieusement interroger notre éthique professionnelle. De quelles références disposons-nous?

Le philosophe Hans Jonas a posé le «principe responsabilité» à l'égard de l'humanité à venir : responsabilité pour autrui et devant l'avenir, c'est-à-dire le souci des générations futures et la nécessité de répondre d'autrui, même si aucune loi ne nous oblige et même si cet autrui n'est pas notre voisin. «Agis de telle manière que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre²⁴ » est une maxime très commentée chez les écologistes. Elle pose clairement la limite de la civilisation technologique et appelle une autre éthique face à

Dans un autre ouvrage, nous développerons les conséquences pour l'altercité de ces considérations à un niveau plus opérationnel, notamment dans le cas de l'activité économique et du commerce, et

^{20.} É. Laurent, «Pour une approche social-écologique», 4 juin 2013, consulté sur http://think-tank. fnh.org

^{21. «} Quel avenir pour l'écologie politique avec un parti socialiste en chute libre ? » Le Monde, 11 avril

^{22.} Pape François, Loué sois-tu. Encyclique, Le Cerf/Bayard/Mame, 2015, p. 112.

^{23.} Voir www.futurbain.com

^{24.} H. Jonas, Le Principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique, Le Cerf, 1979, p. 30-31.

l'impératif environnemental global, sans laquelle l'humanité pourrait craindre jusqu'à son autodestruction.

Ce principe responsabilité est à vrai dire parfaitement fondé pour guider les urbanistes. Il présente cependant un inconvénient de taille: l'avenir, les générations futures ne sont guère des principes d'action enthousiasmants dans la réalité du débat urbain. Le quotidien ou le futur proche ont leurs contraintes humaines, ici et maintenant, qu'une vision éthique aussi générale que celle du principe responsabilité peine à prendre en compte. L'action publique peut certes influer sur les comportements, inciter, voire contraindre, les démarches. Mais l'utopie écologique la plus élevée suffira-t-elle un jour pour faire rêver les foules et susciter une large adhésion sociale, ou pour provoquer une révolution (à l'issue incertaine)?

Le principe responsabilité se voulait une réponse au « principe espérance » d'Ernst Bloch²5. Les deux philosophes se rejoignaient sur le constat amer des injustices du monde, mais différaient sur le besoin d'un idéal utopique pour organiser la résistance contre l'injustice. Bloch, marxiste, n'a pas dévié de la nécessité de penser le monde à venir, de faire advenir le « non-encore-être », et son œuvre contient un plaidoyer pour la libération de la technologie de l'emprise des lois économiques et, finalement, pour l'émancipation de l'homme. Hans Jonas, au nom de l'impératif écologique, craint plutôt la violence et le totalitarisme que peut engendrer cette référence à une figure utopique dans l'action publique, tout en reconnaissant le caractère indispensable de l'utopie. D'autres philosophes ont exploré les figures de l'utopie concrète, comme Hannah Arendt ou André Gorz, un des pères fondateurs de l'écologie politique ou de « l'écosocialisme ».

Il faut une espérance pour la ville. N'est-ce pas ce qui lui manque le plus lorsque l'on regarde avec effarement, parfois, ces cas de malêtre urbain, de quartiers en déshérence, d'injustices criantes dans le logement, de blocages fonciers ineptes, de violence urbaine, d'atermoiements sans fin dans la gestion des projets, de dialogues de sourds? L'humanité, à commencer par ses villes, pourrait bien

courir à la catastrophe, si elle persiste, d'une part, dans l'irresponsabilité écologique (comme le suggère Hans Jonas) et, d'autre part, dans la «démesure parfaitement insoutenable» du système financier, des mécanismes actuels de captation de richesse et de pouvoir (comme le dit Patrick Viveret). Il faut réenchanter l'avenir urbain de nos concitoyens, puisque tel est désormais largement leur condition, malgré les limites nouvelles qu'ils rencontrent avec le défi environnemental et, partant de là, avec les défis sociétaux, anthropologiques, moraux, politiques et spirituels devenus incontournables.

Quel principe pourra nommer ce réenchantement de la ville²⁶? Au-delà du principe responsabilité et du principe espérance, on voit bien qu'il faut, en tout cas pour l'urbanisme, une autre ambition exprimant ce besoin du vivre-heureux ensemble, une ambition responsable pour aujourd'hui et pour demain, promotrice de justice sociale, de convivialité et de bienveillance. Pour redonner un souffle au projet urbain, il faut sans doute une vision de cette perspective comme cap à suivre, avec en plus un principe éthique et méthodologique. L'éthique dynamique nécessaire ne peut s'imaginer qu'en correspondance avec le désir de vivre et d'être ici: un humanisme du présent qui puisse s'incarner dans un lieu, dans la proximité, dans la relation et dans des modes de vie.

Quelques fausses pistes paraissent évidentes. Il ne suffira pas de vouloir remédier à la passivité et au fatalisme, ces autres caractéristiques si courantes de l'urbanisme, des urbanistes et des élus responsables, même si personne ne l'admet jamais. La légitimité du conflit ne pose pas davantage problème, contrairement à ce qu'insinuent les praticiens excédés par l'échec répété de leurs tentatives de générer le consensus. Celui-ci peut en effet s'avérer nocif dans le débat lorsqu'il finit par masquer le besoin et le désir de pans entiers du corps social. D'autres méthodes restent à trouver, comme l'organisation du dissensus qui privilégie la représentation des différences sans attenter au vivre-ensemble. Rejeter enfin l'idée de développement ne fournirait pas non plus le principe positif

^{25.} E. Bloch, Le Principe espérance, t. I, Gallimard, 1976.

^{26.} On doit la notion de « désenchantement du monde » à Max Weber, puis à Marcel Gauchet, tandis que le « réenchantement » vient de Jean Staune et Michel Maffesoli.

recherché, même si l'idéologie du progrès économique et technique des deux derniers siècles se trouve dans l'impasse. L'être humain a bien d'autres manières de « grandir » tout au long de sa vie, d'apprendre, de changer, de créer et d'aimer. La condition humaine est faite, en toute hypothèse, d'une dynamique de développement pour permettre à chacun d'aller le plus loin possible dans son potentiel créatif, même si cela passe par le bouleversement, l'affrontement et les passions. Cantonner l'urbanisme dans une posture défensive de conservation, de protection et de précaution lui ôterait tout pouvoir de dynamisation, même si, inversement, il ne pourrait s'accommoder de la brutalité économique, sociale et écologique.

Au fond, pour la ville, qui passe probablement pour le système humain le plus intimement lié à l'innovation sociale, existe-t-il un autre principe méthodologique que celle-ci? L'innovation sociétale²¹ indique simultanément l'éthique dynamique et la perspective urbaine. L'innovation pour l'innovation mérite certes la critique: elle reviendrait au culte de la fuite en avant, mue par la fascination des apparences de la nouveauté. L'innovation réduite à sa connotation technico-économique ne conviendrait pas non plus. La notion de «territoire innovant» s'est popularisée en France depuis l'émergence des «clusters de recherche» et des «pôles de compétitivité», en focalisant la réflexion stratégique sur trois facteurs: les talents, les technologies et les réseaux de savoirs. Cela ne suffit évidemment pas pour la ville dans son ensemble. Mais l'innovation sociétale fournit l'orientation générale sur laquelle pourrait tabler l'urbanisme, et la suite de cet ouvrage en fournira des exemples.

La ville se caractérise par la force des interdépendances entre acteurs et institutions et par la grande inertie du système social et des systèmes de pensée. La ville ressemble à un grand paquebot lancé sur sa route, dont le lent virage demande une énergie d'inflexion, pas forcément énorme, mais appliquée à bon escient. Sa puissance vient de sa masse plus que de sa réactivité. Les institutions

de la ville peuvent innover, mais seulement à l'intérieur des limites de leur vocation, de leurs règles de jeu, et à la marge.

Les urbanistes, extérieurs aux institutions et plus indépendants de celles-ci, peuvent consacrer leur action stratégique sur la libération de cette énergie nécessaire à ces inflexions lentes, à ces bifurcations quand elles s'avèrent possibles. Ainsi, nous proposons ici le « principe d'innovation sociétale » en tant que mode opératoire et éthique professionnelle de l'urbanisme : il pourrait s'avérer le moteur pertinent pour réconcilier la responsabilité et l'espérance, le souci de l'avenir et du présent, la permanence et le changement.

^{27.} Le mot «sociétal» que nous utiliserons, un néologisme d'origine américaine, indique une dimension d'organisation structurelle et fonctionnelle de la société, que le mot «social» n'a pas nécessairement.

III. LA VILLE ET LA RECOMPOSITION DES LIENS SOCIAUX

La ville est à la fois objet de nature et sujet de culture; individu et groupe; vécue et rêvée : la chose humaine par excellence. CLAUDE LÉVI-STRAUSS

LE BOULEVERSEMENT DURABLE DE L'INDIVIDUALISATION

La réalité sociale de la ville, souvent dépeinte comme une crise profonde et multiforme, interroge l'urbanisme, autant que la nouvelle donne environnementale et économique. Peut-on toutefois parler de crise sociale dans un pays où la famille reste une valeur forte, où la protection sociale fonctionne malgré tout et où les associations continuent à se multiplier? Un processus de recomposition des liens sociaux s'observe indéniablement. La modernité et la post-modernité au xxe siècle, peut-être désormais l'hypermodernité, ont changé tout à la fois le rapport au passé, la manière de vivre le présent, notre identité individuelle et collective, l'idée que nous nous faisons de la rationalité et des fonctionnalités de la ville. Peut-être cette clef de lecture décrit-elle mieux la «crise» sociale et permet-elle d'évaluer la pertinence des réponses de l'urbanisme. Essayons de décrire ces changements qui concernent l'urbanisme.

D'abord, remarquons combien l'urbanisme et la modernité ont une histoire parallèle, puisque le premier prend forme avec la naissance de la seconde. L'individualisation ou l'individuation, c'est-àdire la revendication de chacun à l'autonomie de ses choix, figure sans doute parmi les grands acquis de la modernité. La postmodernité semble amplifier cette mutation de la ville contemporaine, avec son corollaire, l'affermissement du principe démocratique. L'individualisation traduit le désir d'émancipation de l'individu et implique une prise de distance du citadin par rapport aux groupes sociaux d'appartenance, aux organisations et aux institutions.

L'individualisation peut être une forme d'«individualisme positif¹» lorsqu'elle se fonde sur un choix électif construisant de nouveaux liens sociaux, un individualisme émancipateur, innovateur et profondément tolérant. Cette tendance-là est humaniste et citoyenne. Elle suppose que les individus disposent de ressources relationnelles suffisantes, ce qui constitue évidemment une des tâches de l'urbanisme en offrant une diversité de supports matériels et immatériels pour que ces liens puissent s'épanouir. Mais l'individualisme négatif, une tendance à l'individu solitaire coupé de la société et au comportement anomique, peut aussi remettre en cause le lien social et la volonté de vivre ensemble, jusqu'à les nier. Il peut en résulter le repli sur soi, l'égoïsme, le séparatisme social ou ethnique, voire le communautarisme ou le tribalisme. Dans ce schéma, les individus se trouvent fragilisés lorsque les institutions ne participent pas positivement à l'autonomisation des personnes et lorsqu'elles ne parviennent pas à contrebalancer l'affaiblissement des liens traditionnels dans le travail, entre les générations, etc. Les deux tendances aboutissent ainsi à deux résultats différents: un enrichissement des liens relationnels dans le premier cas, ou une soustraction d'attaches, de protections et de reconnaissance dans le second.

Le philosophe Georg Simmel a beaucoup écrit pour mettre en valeur ce processus de différenciation des citadins les uns par rapport aux autres. Consécrations de la modernité, «les grandes villes ont une place tout à fait unique et riche de significations inestimables » pour « fournir le lieu du combat et des tentatives de réunification entre deux modes de détermination de la personne » : « l'indépendance individuelle et la formation de l'originalité personnelle² ».

Actuellement il est de bon ton de noircir le tableau en exagérant les phénomènes d'exclusion, de ségrégation, de fragmentation ou de « désaffiliation³ » sociale. Ces descriptions sont pourtant parfaitement adaptées lorsqu'elles concernent certaines populations, certains quartiers ou territoires. Disons, pour caricaturer, qu'elles dessinent la ville-d'en-bas. Celle-ci n'a que de maigres chances de parvenir à son épanouissement dans le contexte actuel. Alors que la ville-d'en-haut prétend valoriser le paradigme dominant de l'individualisation sous la forme d'un mode de vie reconnu, épanoui et positif. Elle y parvient d'ailleurs. Ces descriptions ne concernent pas que la ville, tant s'en faut. On voit bien cependant la multiplicité des ressorts à l'œuvre dans l'urbanisme contemporain: tout à la fois une opportunité et une menace. Au demeurant, l'individualisation est un fait, elle induit un mode de citadinité très différent des formes de la cohésion sociale traditionnelle, et l'urbanisme est désormais condamné à trouver des réponses adaptées.

La modernité était fondée sur la foi inébranlable dans le progrès, la science, et, pour atteindre ses objectifs, elle devait combattre les valeurs de la société traditionnelle, et tout particulièrement ses impératifs moraux. La postmodernité, qui marque la fin du xxº siècle et dont nous sommes peut-être en train de nous extraire, correspond sans doute à la période où justement le combat de la modernité contre d'anciennes valeurs a cessé, faute de combattants. Les cadres normatifs et moraux ont cessé de résister devant l'injonction de différenciation des citoyens-citadins. Rien ne peut plus légitimement empêcher la personne de choisir ses propres références culturelles, sociales ou spirituelles. Les dogmes ne sont plus déterminants, les modèles ne sont plus prescrits par les groupes sociaux, le sens n'est plus une affaire obligatoirement collective.

Le choix individuel se résume à emprunter un parcours personnel plus qu'une voie tracée d'avance. Les parcours résidentiels des urbains – les choix successifs d'habitat, avec leur localisation et leur typologie –, les parcours professionnels, la demande d'équipements ou de services sont désormais infiniment plus diversifiés.

^{1.} En référence à Robert Castel ou à François de Singly.

^{2.} G. Simmel, «Métropoles et mentalités», in Y. Grafmeyer et I. Joseph (dir.), L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine, Aubier, 1984, p. 76.

^{3.} R. Castel, « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation », in J. Donzelot (dir.), Face à l'exclusion. Le modèle français, Éditions Esprit, 1991, p. 137-168.

Pour l'urbaniste, cela a d'innombrables répercussions en termes de méthodes et de finalités, notamment parce qu'il n'y a plus de normes ni d'archétypes imposés sans discussion.

Au-delà du constat massif de l'individuation existe le débat sur le communautarisme, lequel formerait le grand danger guettant la société postpostmoderne. Le racisme, le repli identitaire et l'ethnicisation nous alertent vivement sur l'état de tension du corps social, et le communautarisme a incontestablement partie liée avec ces dérives. Faut-il pour autant les assimiler les uns aux autres? On oppose trop facilement le communautarisme à la République, une et indivisible, fondée symboliquement sur le nationalisme au xixe siècle, alors que notre histoire n'a cessé d'être celle de communautés diverses toujours en quête d'ouverture, d'ajustement les unes aux autres et de mise en relation. L'esprit communautaire, le sentiment d'appartenance à un groupe et l'adhésion à un projet commun traversent le communautarisme, mais le débordent largement. Ils paraissent permanents à toutes les époques, avec plus ou moins de bonheur il est vrai. Contester ou croire dangereux les excès de cet esprit communautariste me semble utile, mais la question principale est comment ces communautés régulent leurs relations dans le pays, la nation ou la mondialité, et comment ces relations deviennent une richesse porteuse de sens. À l'échelle de la ville, l'acuité de cette question est flagrante. L'urbaniste constate plusieurs effets négatifs comme la ghettoïsation de certains quartiers ou les gated communities⁴. L'urbanisme ne doit-il pas porter, à titre essentiel, ce souci de la mise en relation des communautés, sans pour autant les nier ni en avoir peur, et cela de manière aussi concrète que possible?

La fin du xx^e siècle est aussi marquée par le culte du présent grâce à la consommation et à la communication de masse. L'hédonisme, l'accomplissement de soi, le goût des loisirs et de la nouveauté triomphent au moyen des marques, de la publicité, des hypermarchés, d'une culture de la séduction, du futile et du frivole. Cela ne concerne pas que le domaine privé des personnes, mais aussi le domaine public de la ville, lequel est vivement touché par cet

hédonisme et ce besoin de séduction. « C'est partout la recherche de l'identité propre et non plus de l'universalité qui motive les actions sociales et individuelles. » Le résultat est évidemment paradoxal. « La culture post-moderne représente le pôle "superstructurel" d'une société sortant d'un type d'organisation uniforme, dirigiste et qui, pour ce faire, brouille les ultimes valeurs modernes [...], revalorise le local et la vie simple, dissout la prééminence de la centralité, dissémine les critères du vrai et de l'art⁵. »

Pour beaucoup de sociologues critiques⁶, l'individualisme comme paradigme philosophique universel s'estompe progressivement au profit de revendications d'originalité, d'authenticité et d'exclusivité. «C'est mon choix », le « droit de choisir sa vie » au milieu du pluralisme et de l'hétérogénéité des modes de vie deviennent les normes sociales dans l'ère de la postmodernité et, à n'en pas douter, plus que jamais, la norme urbaine. L'altercité doit offrir une réponse à ce désir de vivre libre et heureux par soi-même, selon sa propre voie, et tenir pour acquis le changement radical mené au nom de l'autonomie.

LE SENTIMENT DE VULNÉRABILITÉ, D'ABANDON ET LA DÉFIANCE

En revanche, la postmodernité a évidemment créé ses propres dérives. L'individu réclame toujours davantage cet affranchissement des normes traditionnelles et des discours idéologiques transcendants, mais se trouve du coup fragilisé. C'est peut-être là, de nos jours, le deuxième trait majeur du contexte urbain: le sentiment de vulnérabilité que nous avons déjà pointé avec la crise climatique. Avoir rejeté les repères traditionnels fut certes libérateur, mais, en contrepoint, déstabilisant. Peut-être même cela pourrait-il s'avérer un nouvel assujettissement. Le monde paraît en effet plus inquiétant et oppressant au sortir de la postmodernité. Par exemple, le vieillissement est une réalité grandissante et angoissante, tandis

^{4.} Lotissements clôturés et surveillés.

^{5.} G. Lipovetsky, L'Ère du vide, Gallimard, 1983, p. 11 et 13.

^{6.} Par exemple, Anthony Giddens et Ulrich Beck.

que la jeunesse a notablement perdu ses perspectives d'insertion rapide dans le monde du travail. Les dérégulations économiques et le chômage accentuent l'insécurité, tandis que le terrorisme et les incivilités, mêmes marginales, marquent les esprits, comme les dérèglements climatiques, la pollution urbaine, la violence dans les banlieues, la hantise de la maladie ou de la pénurie alimentaire. La peur mal verbalisée domine devant un avenir incertain, avec ses effets ravageurs.

L'homme postmoderne a d'autres inquiétudes qui le touchent plus intimement. Pourquoi connaît-il tant de dépressions ou de troubles psychosomatiques? Pourquoi est-il plus souvent surendetté? Est-ce seulement parce que son pouvoir d'achat diminue ou, plus précisément, parce que son «reste à vivre » l'étrangle, une fois payées toutes les dépenses auxquelles il ne peut échapper? Pourquoi est-il si crispé pour défendre des «avantages acquis » alors qu'il conteste les normes sociales et réclame leur abolition? Pourquoi les sectes pullulent-elles alors que les églises se vident simultanément?

La postmodernité nous a offert plus de libertés, mais nous a fait prendre conscience aussi de nos dépendances personnelles et collectives, psychologiques et sociales, car naturellement il en reste. Elle nous a ouvert la voie à plus d'autonomie, mais nous a fait découvrir aussi le poids de la responsabilité ou, plus exactement, de l'irresponsabilité. Difficile d'être responsable de soi et du monde en solo, sans support collectif ferme. Difficile de ne pas être responsable jusqu'au bout (lequel?) des conséquences de mes choix ou de ne pas être responsable de l'autre (qui suis-je pour imposer ma vision sur celle de l'autre, malgré ma compassion?). Difficile d'accepter l'irresponsabilité des choix de l'autre (que je ressens comme une agression ou une trahison). Si nous sommes si inquiets et si nous nous sentons si vulnérables, la faute en revient peut-être à l'absence de discours rassurant. La quête frénétique de spirituel ne peut plus être comblée par les grandes traditions porteuses de sens qui ont été mises au rencard, tandis que les grands discours idéologiques évoluent au fil des modes. La postmodernité débouche peut-être sur la «fatigue d'être soi⁷».

À l'urbain généralisé semblent donc répondre la différenciation généralisée, la distanciation et l'affaiblissement du lien social. En fait, c'est la nature même du mode de relation qui change. La distanciation par rapport à l'autre, par rapport au système et à l'institution, représentait un progrès, la revendication d'indépendance promettait un accomplissement, voilà qu'elles deviennent source de fragilité dans une société où resurgissent toutes sortes d'incertitudes et de risques. Quel défi pour la personne! Et cette fragilité s'amplifie par effet boule de neige: l'affaiblissement du lien alimente le sentiment de fragilité qui rend le lien plus problématique, et ainsi de suite. Comment établir des liens alors que je ne sais plus vraiment où je vais et que l'autre me semble aussi vulnérable que moi? Comment l'urbanisme peut-il construire un bien-vivre ensemble lorsque les individus ressentent plus ou moins confusément cette fragilisation de leurs modes d'être?

D'autant que, dans la ville-d'en-bas, comme nous l'avons schématisée précédemment, l'exclusion sociale a pris un tour plus dramatique et que le sentiment de vulnérabilité s'est changé bien vite en un sentiment d'abandon pur et simple. Ces quartiers se trouvent en état de déréliction. Les exclus de la postmodernité ne sont plus des exploités comme à l'ère industrielle, ils sont devenus des laissés-pour-compte. Voire, pire, ils se perçoivent eux-mêmes comme des des rebuts, des victimes collatérales d'une révolution sociétale dont ils n'ont pas profité.

Le sociologue Zygmunt Bauman décrit le présent comme une « modernité liquide ». La société solide se fondait sur des institutions stables, sur une certaine permanence des statuts socioéconomiques, des lieux géographiques de résidence et de vie. Or la modernité est compulsivement obsédée par le changement. Elle n'offre qu'une existence temporaire aux modes de vie et aux formes de socialisation qu'elle invente. L'événement prime sur la constance. Du coup, la société devient liquide à mesure que les liens permanents se font plus ténus et les relations sociales plus impalpables. Conditions sociales, identités et représentations de la réussite fluctuent rapidement au gré des choix individuels. Le chapitre très pessimiste de Zygmunt Bauman sur la «ville liquide» s'attache à observer les peurs sociales et les obsessions sécuritaires qui en découlent. « Séparer et tenir à distance, telle est aujourd'hui la

^{7.} Ce mot est d'Alain Ehrenberg.

L'ALTERCITÉ

LA VILLE ET LA RECOMPOSITION DES LIENS SOCIAUX

stratégie urbaine la plus courante dans la lutte pour la survie [...]. Initialement construites pour offrir la sécurité à tous les habitants, les villes sont aujourd'hui plus souvent associées au danger qu'à la sécurité [...]. Puisque les inconnus sont destinés à vivre encore longtemps ensemble, quel que soit le cours à venir de l'histoire urbaine, l'art de vivre paisiblement et heureusement avec la différence et de profiter de la gamme de stimuli et de possibilités offerte par la ville prend une importance primordiale, parmi les compétences qu'un citadin a besoin – et ferait mieux – de maîtriser⁸. » Ce sentiment de vulnérabilité et d'abandon se propageant, l'urbanisme bute sur le défi d'apaiser la peur et de reconstruire la confiance.

LE PARADOXE DE L'HYPERMODERNITÉ URBAINE

Peut-être pénétrons-nous dans l'ère de l'hypermodernité9. Bien sûr, nous manquons de recul, impossible de la décrire sans recourir à l'intuition. «Hyper» évoque une recrudescence et un paroxysme: l'hyperconsommation, l'hypercompétition libérale, l'hyperindividualisme, la montée des inégalités et des précarités, le tout médiatique et le tout numérique, le comble de la désintégration sociale... En effet, les tendances de la modernité s'exacerbent sans doute. Nous pourrions décrire une sorte de chaos social mêlant des tendances contradictoires poussées à l'extrême : hédonisme et crainte du présent, culture du bien-être et difficultés quotidiennes à vivre, comportements matures et actes irresponsables, tendance à l'excès et goût pour la modération, indifférence et exigences. Les crispations vont de pair avec la flexibilité et la fluidité des comportements. Les replis identitaires accompagnent le détachement vis-à-vis des grandes institutions. L'événement et la fête prennent de l'importance par rapport au quotidien, à la durée et à la continuité. Même l'engagement dans une structure sociale devient ponctuel, comme en témoignent la plupart des mouvements sociaux récents.

Pourtant, un autre pilier caractéristique de l'hypermodernité semble se dégager : la demande de sens. Celle-ci pourrait marquer la fin de l'euphorie des années postmodernes. Les coups de butoir de la globalisation, de l'éclatement spatiotemporel, de l'hyperconsommation et de la quête du toujours plus se heurtent à nos propres limites existentielles et à nos peurs. L'inquiétude et le doute l'emportent face à un avenir incertain. Les postmodernes avaient la hantise des valeurs, alors que l'époque paraît désormais obnubilée par la question de l'éthique personnelle et collective. Le souci du vrai, du probe et du juste, de l'authenticité et de l'honnêteté intellectuelle demeure fort partagé et trouve un écho croissant. Non seulement la plupart des valeurs relationnelles résistent à la dilatation de la sphère de l'intérêt, mais l'affectivité et l'altérité renforcent leur légitimité d'antidote au rationalisme économique. De nombreux indices le montrent dans le champ philosophique ou intellectuel, comme dans la socioéconomie. La « responsabilité sociétale » illustre par exemple une idée neuve dans le monde de l'entreprise. Elle a tout de même bien progressé, malgré l'écart entre les déclarations d'intention, les codes de déontologie et la réalité. Il en va de même dans la sphère politique en dépit des scandales épisodiques. Autre exemple : la sensibilité aux rémunérations indécentes est plus aiguë.

L'homme hypermoderne se voudrait davantage mature et responsable, même si ses comportements réels restent largement irresponsables. Peut-être s'est-il aperçu que, si les valeurs et les institutions sont des concepts désuets, rien ne peut les remplacer, sinon les intégrismes fondamentalistes. Du coup, en plus d'une quête éthique, peut-être notre époque amorcerait-elle aussi un retour vers certaines valeurs réchappées de la modernité. Non pas un retour en arrière nostalgique, plutôt un approfondissement, une reformulation et une refondation. Quatre de ces valeurs rescapées paraissent en effet toujours aussi vivaces: premièrement, la démocratie, certes contestée dans son fonctionnement, mais jamais remise en cause dans son principe; deuxièmement, la société de droits, jamais démentie et toujours demandeuse de pacte social, de droits civils, de droits de l'homme et de sécurité; troisièmement, le marché comme système régulateur, dont on demande toujours

^{8.} Z. Bauman, *Le Présent liquide*, Seuil, 2007, chap. IV: «Si proches, si distants», http://laboratoireurbanismeinsurrectionel.blogspot.fr/2012/06/zygmunt-bauman-villes-et-modernite.html 9. L'«hypermodernité» est un concept que l'on trouve chez Gilles Lipovetsky et Frédéric Lenoir, tandis qu'Anthony Giddens parle d'« ultramodernité» et François Ascher de « troisième modernité».

l'inflexion vers plus de justice et de modération, mais qui n'a pas d'alternative; et enfin, quatrièmement, le développement scientifique, surtout dans le domaine de la santé, dont la légitimité est sauve même si un contrôle éthique paraît nécessaire. Des valeurs toujours admises, mais dont l'on conteste plus vigoureusement les modalités et dont on attend davantage. Bref, ce serait une modernité sous hypertension.

L'urbanisme n'échappe pas à ces tendances rapidement évoquées, il les caricature. L'engouement pour l'événementiel va de la mode des vide-greniers jusqu'aux centres commerciaux gigantesques qui se transforment en Luna Parks, en passant par les arts de la rue. Le principe du libre-service, la superficialité des relations renforcent une logique d'immédiateté et de prêt-à-consommer. L'excès prend de multiples formes dans la ville, comme les embouteillages, le règne de la mode, de l'argent et de la publicité, la saleté et les dégradations omniprésentes, la violence et la surveillance généralisée, la fermeture subie des grands ensembles ghettoïsés et celle choisie des gated communities.

Toutefois, le tableau est-il vraiment si sombre? Les «empires de vérité¹0» ont connu une crise majeure, au point que leur effondrement paraît clair. Des points forts de notre société demeurent pourtant (la démocratie, les droits de l'homme, le besoin d'éthique et de responsabilité). Certains philosophes font le parallèle entre 1453, date de la prise de Constantinople, et aujourd'hui (plus précisément le 11 septembre 2001): même effondrement d'un système-monde, même persistance de valeurs humanistes. La Renaissance a éclos en Europe concomitamment avec la chute de l'Empire romain d'Orient. Elle coïncide aussi plus ou moins avec le «moment Descartes», dont on oublie que le *cogito ergo sum* se démontre par le doute, puisque la preuve que «je pense» tient au fait que «je doute». Par analogie, tous les éléments ne sont-ils pas ainsi réunis pour qu'aujourd'hui puisse éclore une nouvelle Renaissance humaniste?

Même si, aux yeux de certains, parler de «valeurs » passe pour un gros mot, elles représentent un champ de reconquêtes potentielles.

L'anthropologue Bruno Latour, dont la vision contemporaine ne peut être suspectée de passéisme, affirme qu'il s'agit bien du projet de son «enquête sur les modes d'existence¹¹». Si institutions et valeurs sont devenues des mots désuets au nom du pluralisme des modes d'existence, on ne peut pourtant pas s'en passer, dit-il. «Les premiers à l'avoir compris, ce sont les juristes. S'il y a un endroit où tout le monde s'accorde qu'on ne peut séparer l'institution de la valeur, c'est bien le droit¹².» Et l'urbanisme passe précisément par le droit.

Voici peut-être le champ de prédilection du nouvel urbanisme : faire éclore dans l'urbain une nouvelle éthique mettant en perspective la difficulté à vivre les comportements irresponsables dans les champs environnemental, économique et social. Comme l'indiquait déjà la modernité, cela ne peut pas se faire par l'obligation, la contrainte ou le contrôle moral, mais bien par la délibération et le choix partagé. Les urbanistes et les élus en charge de l'urbain auraient ainsi la tâche de conduire cette délibération. Ils ne peuvent pas espérer l'adhésion unanime. Des tendances resteront lourdes: l'individualisation qui désinvestit le social pour le privé, la culture du bien-être et du confort personnel, la différenciation et la distanciation systématiques. Peut-être retrouvons-nous ainsi le cœur du « principe d'innovation sociétale » que pourrait rechercher l'urbanisme: apprendre à mieux composer ces tendances lourdes avec la réinstitution de valeurs neuves partagées, suppléer les instances traditionnelles de la socialisation qui sont décrédibilisées et devenues insensibles à tout contrôle normatif.

L'urbanisme dispose aussi d'atouts inédits. Plus que jamais, la logique sociétale fonctionne sur le mode binaire: l'esprit de responsabilité et la demande d'éthique cohabitent avec l'irresponsabilité hédoniste. Plus qu'un paradoxe, ne s'agit-il pas de la chance de la génération qui vient, et en particulier, au premier chef, devraisje dire, de l'urbanisme des années 2020-2050? La modernité nous a offert cette autonomie et cette liberté extraordinaires aux plans individuel et collectif. Pourtant, le sentiment de vulnérabilité qui

^{10.} Mot de Jean-Marie Donegani.

^{11.} B. Latour, Enquête sur les modes d'existence. Une anthropologie des Modernes, La Découverte,

^{12.} B. Latour, «Composer un monde commun», Études, n° 4212, janvier 2015, p. 76.

a suivi la modernité nous a fait comprendre et va nous faire comprendre de mieux en mieux que notre destin dépend de nos choix comportementaux, individuels et collectifs, comme jamais dans l'histoire. Avec la postmodernité, nous avons engrangé cet autre acquis: il n'y a pas de véritables limites à ces choix, il n'y a plus d'impératifs moraux, politiques ou intellectuels. Même la pensée écologiste ne peut plus prétendre s'ériger en impératif moral au nom de la contrainte du changement climatique, car elle risquerait d'être rapidement disqualifiée. Notre futur va dépendre des décisions que nous prendrons ou ne prendrons pas, et l'autonomie désormais acquise comme règle de comportement social fait que personne, pas même le pouvoir politique, ne pourra prendre ces décisions à notre place. La chance de l'hyperurbanisme, si j'ose dire, est justement la possibilité sans limites d'assumer collectivement la responsabilité du plus grand nombre pour nous protéger des maux de l'hypermodernité.

LA « CITÉ-RELIANCE »

Notre société européenne a poussé le rationalisme à l'extrême aux xixe et xxe siècles. Ce constat fournit une autre piste intéressante de réflexion pour l'urbanisme. La raison implique le principe de division et de séparation : pour comprendre, par la dissection des idées et la dialectique de Descartes à Kant; pour organiser et manager, par la séparation des tâches et le taylorisme; pour échanger, avec le libéralisme économique et la théorie de l'Homo œconomicus guidé par son seul intérêt; pour gouverner, avec la séparation des pouvoirs, la complexification institutionnelle, voire le machiavélisme. Nous vivons dans une société de rationalité triomphante.

Notre société dispose sans doute de la ville qu'elle mérite. Dans son livre *L'Ombre de Dionysos*¹³, Michel Maffesoli montrait que l'excès n'est pas tant dans la recherche du plaisir ou dans l'hédonisme que dans l'hyperrationalisation qui étouffe les affects. Pour mieux l'expliquer, il avait placé en couverture la statue de Dionysos planant

sur les mégapoles modernes. Le discours des urbanistes, comme celui des politiques, s'oriente en fonction d'un beau triptyque supposé: citoyenneté/solidarité/gouvernance. Ces mots, déclinés à l'infini sur tous les tons, sonnent souvent creux pour les citadins qui sentent plutôt l'excès sous-jacent de rationalisme. Le contrat social de Rousseau visait un être-ensemble relationnel, alors que le nouveau contrat social repris dans les discours actuels de l'intelligentsia déborde de rationalité. Dans son autre livre, *Le Réenchantement du monde*¹⁴, Michel Maffesoli a retenu pour couverture l'ombre d'un couple sur une ville illuminée de nuit, ce qui en dit long.

Notre société est allée très loin en matière de séparation. Prenons l'exemple de la question de la solidarité, dont le concept même paraît un peu usé. Historiquement, elle s'est développée en réponse à la pauvreté, dans la version religieuse de la charité et dans la version socialiste de la réduction des inégalités. Cela se voulait une réponse globale à la personne, alors qu'aujourd'hui les dispositifs sociaux sont le plus souvent des réponses ponctuelles ou thématiques : l'aide au logement, l'indemnisation du chômage, le revenu minimum, etc. L'idée même de communauté de destin fait souvent défaut. Sur une autre question, la division du travail favorise aussi la séparation. Déjà, en 1893, Émile Durkheim faisait remarquer que les formes pathologiques de la division du travail étaient largement responsables de la dissolution du lien social¹⁵. L'anomie, c'est-à-dire la désintégration du lien social, provient non seulement du manque de liens entre individus qui se reconnaissent comme semblables, mais aussi du manque d'interactions entre les diverses fonctions de la société.

La ville dans sa forme contemporaine est symptomatique de cette séparation, de cette «déliance¹6», parce qu'elle est évidemment le creuset de toutes ces contradictions sociétales. Plus précisément, l'urbanisme s'est engouffré dans le principe de séparation: ségrégation sociale renforcée par le bâti, réduction des espaces publics

^{13.} M. Maffesoli, L'Ombre de Dionysos, Livre de Poche, 1982.

^{14.} M. Maffesoli, Le Réenchantement du monde, Table ronde, 2007.

^{15.} É. Durkheim, De la division du travail social, PUF, coll. «Les grands textes», 2004.

^{16.} M. Bolle De Bal, «Reliance, déliance, liance: émergence de trois notions sociologiques», Sociétés, n° 80, 2003. http://arianesud.com/bibliotheque/aa_auteurs/bolle_de_bal_marcel/bolle_ de_bal_reliance_deliance_liance_2003

ouverts et spécialisation des équipements de proximité, allongement des distances et des temps de transport, dissociation des fonctions et des lieux d'activité, de consommation, de loisirs et d'habitat.

Edgard Morin et le sociologue Marcel Bolle De Bal développent cette idée. Ils adoptent le terme de « reliance » pour comprendre et décrire les manques de nos sociétés contemporaines. Pour Edgar Morin, le concept dit beaucoup plus et beaucoup mieux que la connotation psychosociologique du mot pourrait le faire croire. Le manque de reliance et, par conséquent, la nécessité d'en récréer la possibilité constituent des éléments de la « pensée complexe » du monde qu'il pose comme méthode. Notre époque sépare plus qu'elle ne relie, spécialement en ville, nous sommes en mal de reliance à autrui, aux autres, au groupe, à la limite à l'humanité et à soi-même.

Ce n'est pas seulement une question de relation. « Relié est passif, reliant est participant, reliance est activant», synthétise Edgar Morin¹⁷. Relier consiste à créer ou à recréer des liens entre une personne et d'autres personnes, un système ou une institution. La reliance est autant l'acte de relier que le résultat de cet acte¹⁸. De ce fait, la reliance se présente autant comme une éthique que comme une finalité. L'impératif éthique de la reliance commande le respect, la courtoisie, la tolérance, la liberté, et même l'amour. Pour Morin, tout acte éthique est d'ailleurs un acte de reliance, il consacre à ce thème un des chapitres de son œuvre majeure, le dernier tome de La Méthode. Il s'agit d'une éthique altruiste qui a pour but de sauvegarder l'identité commune et de développer l'ouverture à autrui. Mais, fidèle à sa méthode dialogique, il insiste sur la complémentarité entre éthique communautaire et éthique sociétale, entre la solidarité interpersonnelle au niveau du groupe et l'action institutionnelle et politique.

La reliance « n'est pas seulement complémentaire à l'individualisme, elle est aussi la réponse aux inquiétudes, incertitudes et angoisses de la vie individuelle. Parce que nous devons assumer l'incertitude et l'inquiétude, parce qu'il existe beaucoup de sources d'angoisse, nous avons besoin de forces qui nous tiennent et nous relient. Nous avons besoin de reliance parce que nous sommes dans l'aventure inconnue. Nous devons assumer le fait d'être là sans savoir pourquoi. Les sources d'angoisse existantes font que nous avons besoin d'amitié, amour et fraternité, qui sont les antidotes à l'angoisse¹⁹».

Le sociologue Michel Maffesoli parle lui aussi de l'éthique de la reliance²⁰. Mais différemment. Pour lui, c'est plutôt une réalité, avec ses aspects positifs et dangereux. L'éthique ne se situe pas dans la reliance en soi, mais dans l'exercice de la reliance. En accord avec le diagnostic, il insiste certes sur l'importance de tisser des liens plus solides et intenses entre individus, d'encourager le sentiment d'appartenance par l'émotion commune. Mais Michel Maffesoli évoque aussi les limites de la reliance qui pourrait virer au communautariste. Le risque serait à la limite la pensée commune hégémonique et le refus de l'émancipation. Il pourrait aboutir à nier le polyculturel, le local et le particulier, ou à façonner l'inconscient collectif par la publicité, la mode, les mass media et les sectes. Au contraire, «la perpétuelle interaction qui s'établit entre le matériel, le spirituel, l'animal, l'organique, le naturel et le culturel: voilà ce qu'est la reliance²¹».

Le sociologue Marcel Bolle De Bal évoque les deux dimensions de la reliance, la dimension personnelle et individuelle qui coexiste avec l'échelle communautaire et systémique: reliance cosmique avec la nature et l'univers, reliance religieuse avec le ciel ou Dieu, reliance anthropologique avec l'espèce humaine, reliance psychologique entre moi et les différentes facettes de ma personnalité, reliance sociale entre personnes. Selon lui, le concept agrège bien les désirs personnels et collectifs, ainsi que les trois notions clefs pour le devenir humain: l'identité, la solidarité ou la fraternité, et la citoyenneté.

Comme valeur fondamentale, l'éthique de la reliance ne peut pas être un vivre-ensemble fusionnel, qui serait source d'aliénation. Comme pratique, la reliance renvoie à l'éthique de l'engagement

^{17.} E. Morin, La Méthode, t. V, (t. V: L'Humanité de l'humanité,) Seuil, 2001, p. 113.

^{18.} Bolle De Bal, art. cit., p. 3.

^{19.} E. Morin, La Méthode, t. VI: Éthique, Seuil, 2004, p. 115.

^{20.} Maffesoli, Le Réenchantement du monde, op. cit.

^{21.} Ibid., p. 143.

et de la responsabilité dans la société civile, et à la place des institutions considérées comme médiatrices entre citoyens. Il s'agit en somme de permettre «le partage des solitudes acceptées, l'échange des différences respectées, la rencontre des valeurs assumées, la synergie des identités affirmées²²...»

Vue ainsi et appliquée à la cité, la reliance pourrait bien constituer le thème porteur d'un programme politique d'urbanisme durable: prise en compte des relations homme-nature et hommeenvironnement, des autres types de rapports psychosociologiques entre les hommes, entre les hommes et la cité, ainsi que des rapports institutionnels entre les citoyens et la politique, les sciences de la nature et l'action communautaire. Comme système médiateur, la reliance a trois dimensions: un processus en action qui renvoie à la gouvernance et à l'action collective, des lieux et des structures qui renvoient à la forme et à la gestion urbaines, un résultat qui est le lien et la relation permettant le bien-vivre ensemble. L'application de la reliance à la ville a en outre une dimension didactique, dans la mesure où elle correspond au diagnostic d'une déliance à l'œuvre dans nos quartiers, et à l'aspiration de plus de liance²³ comme ambition fondamentale psychosociologique du citadin pour vivre mieux. Créer ou recréer des liens sociaux par des systèmes médiateurs, telle serait l'ambition de la cité-reliance. Et, d'un point de vue opérationnel, ces systèmes peuvent se traduire tant par des réalisations physiques²⁴ que par une manière de faire la ville autrement.

IV. L'UTOPIE AGISSANTE

L'utopie est toujours à l'horizon. J'avance de deux pas, elle s'éloigne de deux pas. Je fais dix pas de plus, elle est dix pas plus loin. Aussi loin que je puisse marcher, jamais je ne l'atteindrai. À quoi sert l'utopie ? À cela précisément : faire avancer. EDUARDO GALEANO

Nous avons montré la nécessité d'un urbanisme d'innovation sociétale et avons développé les principes généraux d'innovation que pourrait tenter d'incarner l'altercité à la lumière des contextes environnementaux, économiques et sociaux. S'agit-il d'une utopie? Quelle serait la recevabilité d'une démarche utopique? Le mot a mauvaise presse, peut-être précisément parce que le rationalisme ambiant n'a pas lâché prise. Reconnaissons que l'utopie est absente de la plupart de nos discours et de nos débats. Le soupçon porte sur la tendance à la fuite du réel. Ne serait-ce pas parfaitement improductif, voire idéologiquement dangereux, de ranger l'urbanisme, en tant que principe moteur du projet urbain, au rang de l'utopie? L'urbanisme n'a-t-il pas pour vocation première la production de normes réglementaires et l'action de terrain? Cet ouvrage prend au contraire pour hypothèse que non seulement l'urbanisme bénéficie de l'usage du langage utopique pour agir sur le réel, mais aussi que le maniement de l'utopie bien comprise peut être extrêmement pertinent: je dirais qu'il s'agit d'une méthode réaliste de faire la ville aujourd'hui, à rebours des théories et des bonnes pratiques admises chez la plupart des élus et des professionnels de l'urbanisme, comme parmi nos concitoyens. Toutefois, l'utopie au xxi^e siècle ne peut plus s'exprimer sur le même registre qu'aux siècles passés, ni être réceptionnée dans les mêmes conditions.

Naturellement, si l'on n'accepte pas l'idée que l'urbanisme a pour tâche de produire du mieux-vivre par ses actes, par ses débats et par ses méthodes, alors l'utopie ne sert à rien. Si l'urbanisme consiste à reproduire l'existant en considérant que la réponse aux besoins sociétaux les plus intimes et les plus politiques de nos concitoyens

^{22.} Bolle de Bal, art. cit., p. 21.

^{23.} Le mot semble avoir été retenu par Jos Tontlinger et Francine Gillot-de Vries, il a été repris par Edgar Morin.

^{24.} L'urbaniste Georges Amar propose l'acronyme RUE : reliance urbaine écophile.

n'est pas de son ressort, alors l'innovation et l'utopie paraissent superflues. Mais cet urbanisme de la reproduction des insatisfactions n'a guère d'avenir, et d'ailleurs personne ne le revendique sérieusement.

Urbanisme et utopie ont partie liée. Il y a toujours eu une tradition profondément utopique dans l'urbanisme. L'étymologie suggère les racines a-topos c'est-à-dire la négation du lieu, donc l'insitué, ou eu-topos, c'est-à-dire le lieu heureux, l'endroit propice. Puisque l'utopie parle d'un lieu différent, elle s'applique par excellence à l'urbanisme. Quel dessein resterait à la ville si, à côté du réel, elle ne projetait pas une image, le désir d'un lieu annonciateur d'une vie meilleure? Si elle ne permettait pas de rêver et de construire ce que nous souhaitons de mieux pour le reste de notre vie et pour celle de nos enfants? Mais là n'est pas l'essentiel. L'utopie urbanistique présente plusieurs caractéristiques remarquables : elle est suffisamment concrète pour que finalement elle se réalise, quoique peut-être sous une forme dégradée, ailleurs et longtemps après son énonciation; elle en dit toujours long sur les rapports sociaux et elle est particulièrement didactique, car elle met en mouvement et ne laisse jamais indifférent.

UNE UTOPIE CONCRÈTE

Ernst Bloch a longuement disserté sur l'utopie « concrète, positive et agissante » en lui attribuant trois fonctions : manifester l'existence du possible à autrui, permettre à l'imagination de mordre sur le réel, faciliter l'engagement de l'intellectuel dans la construction d'un monde meilleur¹. Henri Lefebvre avait aussi utilisé ce terme d'« utopie concrète² ». À toutes les époques, sur tous les continents, les images de villes précédent en effet la réalité. L'urbanisme se nourrit de ces concepts pour se développer. Des *concept-towns* existaient bien avant les *concept-cars*. La tradition du langage

utopique court dans les discours sur la ville. Thomas More imaginait déjà Utopia au xvie siècle, une île-ville idéale où tout se mesurait puisque le nombre garantissait l'égalité. Les utopies urbaines ou villes idéales ont par la suite été nombreuses, depuis les projets des socialistes français justement dits « utopiques » au xix^e siècle (Saint-Simon, Cabet, Fourier, Considérant)³ jusqu'aux théoriciens anglo-saxons (Owen, Henry George, Ruskin, Morris). Le familistère de Guise, construit par Jean-Baptiste André Godin sur le modèle du phalanstère de Charles Fourier, se voulait le « palais du travail », le « palais social de l'avenir⁴ ». Le familistère devait procurer aux ouvriers les «équivalents de la richesse» et promouvoir l'« esprit de coopération ». Le concept de cité-jardin d'Ebenezer Howard⁵, qui s'oppose à la ville industrielle polluée et à la campagne, a marqué fortement les esprits et fait de nombreux émules en France et en Belgique. À côté de ces utopies progressistes ou culturalistes⁶, d'autres ont innové en matière de salubrité. J'ai ainsi travaillé avec l'organisme⁷ qui gère les cités minières du Nord-Pas-de-Calais. Les corons ayant servi pour le tournage du film Bienvenue chez les Ch'tis se voulaient aussi un modèle de ville utopique pour leurs concepteurs au temps de la révolution industrielle.

Les modèles utopiques fleurissent encore de nos jours. Les Chinois, ayant certainement quelque chose à prouver en matière de vertu environnementale, ont promu la ville idéale et écologique de Dongtan⁸. Le modèle de ville sans voiture CarFree⁹, avec ses six lobes urbains en forme de trèfle pour 300000 à un million d'habitants et ses 80 % d'espaces verts, imagine aujourd'hui une forme

^{1.} E. Bloch, Le Principe espérance, t. II, Gallimard, 1982.

^{2.} H. Lefebvre, Le Droit à la ville, Seuil, 1968.

^{3.} Voir le beau commentaire de J.-L. Violeau, L'Utopie et la Ville. Après la crise, épisodiquement, Sens & Tonka, 2013, p. 41-46.

^{4.} J.-B. A. Godin, La Richesse au service du peuple. Le familistère de Guise, 1874.

^{5.} E. Howard, To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform, 1898.

^{6.} Selon la classification de Choay, L'Urbanisme, utopies et réalités. op. cit.

^{7.} Il s'agit de l'Epinorpa, Maisons & Cités, organisme de logement social qui gère près de 70 000 logements.

^{8.} À proximité de Shanghai, sur l'île de Chongming, le projet est bloqué provisoirement et il n'est pas si idéal que la communication voudrait le faire croire, en prévoyant l'installation de 500 000 habitants sur une zone marécageuse à forte valeur de biodiversité.

^{9.} www.carfree.com. Dans la même veine, le projet Illichville promeut l'autoproduction et l'économie d'échange locale.

non moins idéale. On pourrait multiplier les exemples, mais à côté de ces modèles, la tendance actuelle semble plutôt à la proposition d'utopies thématiques, par exemple en matière de mobilité, de *smart cities*, de biomimétismes, d'hybridation des espaces collectifs, etc. Les modèles emblématiques des siècles passés relevaient d'une modalité d'expression moins prisée aujourd'hui. D'ailleurs, les moments utopiques les plus caricaturaux, ceux de la révolution industrielle et de la révolution culturelle soixante-huitarde, sont peut-être révolus.

Beaucoup de ces projets-modèles restèrent sans suite, d'autres s'avérèrent des échecs. Rétrospectivement, les concept-towns n'ont guère vocation à se réaliser. Pourtant, même non édifiés, ils offraient du concret et ont influencé considérablement la pensée et la pratique de nombreux architectes et urbanistes, à vrai dire, peu ou prou, la profession entière. Dans le discours des professionnels se retrouvent nombre de concepts du même genre, comme les « parcs habités » qui font florès actuellement. Nous tenons là une propriété significative de l'utopie urbaine : elle se démarque nettement des concepts intellectuels par son pouvoir de contamination du réel. Elle décrit une vision du monde sensible, une ville qui pourrait ne pas relever de la fiction dans un autre contexte socio-temporel, si par hasard sa réalisation voyait le jour, alors que le concept intellectuel n'aura jamais la même incarnation. L'intérêt de l'utopie urbaine tient au paradoxe entre un concret imaginaire et un décalage avec le hic et nunc de la société. L'énonciation de ce paradoxe fait sens. Notons que l'utopie urbaine se démarque aussi de l'innovation industrielle qui s'applique au seul monde des objets consommables, alors que la ville ne s'apparente ni à un objet ni à un consommable dans l'imaginaire des humains. Existe-t-il un seul autre domaine de préfiguration de l'avenir qui soit à la fois aussi concret et porteur de sens que la ville utopique?

Une autre propriété de l'utopie urbaine réside dans la critique de la société actuelle et dans le projet de réinsuffler une dynamique sociale, qu'elle contient de façon inséparable. Elle prend acte d'insatisfactions et de manquements, et sur ce postulat, elle parle du monde voulu autre, et non pas d'un autre monde. Dans ce sens, l'utopie urbaine fait figure d'une combinaison de démarche critique et d'espérance, davantage que d'une pensée irréaliste. Certaines

anciennes propositions comme «La ville contemporaine de 3 millions d'habitants », Brasilia ou le « Plan Voisin¹0 » de Le Corbusier, ou encore la Broadacre City de Frank Lloyd Wright ne relèvent ainsi pas vraiment de l'utopie à mon sens. Il s'agit de projets situés et d'une réponse d'abord opérationnelle, spatiale et fonctionnelle, mais fondée sur un modèle qui peut paraître arbitraire, techniciste et fonctionnaliste dans le premier cas, naturaliste et nostalgique dans le second cas. Ces deux conceptions, aussi opposées soient-elles par leurs présupposés idéologiques et par leurs orientations formelles, exprimaient la même détestation de la ville existante et n'offraient pas de réponse à des problèmes socio-économiques précis. Leur stratégie commune était de reconfigurer la ville en innervant le territoire par un système autoroutier et en disséminant le bâti; mais là où Le Corbusier le faisait par une concentration localisée de l'habitat collectif et le regroupement des fonctions de la ville par zones spécialisées, Frank Lloyd Wright optait pour une dispersion de l'habitat individuel. En sens inverse, d'autres propositions en apparence moins surprenantes relèvent pourtant typiquement de l'utopie urbaine. Par exemple, l'œuvre de l'architecte égyptien Hassan Fathy¹¹ dans les années 1960-1980 : en réaction à l'occidentalisation des constructions, il s'est tourné vers les traditions vernaculaires, en défendant un mode de vie communautaire et le principe de l'autoconstruction, en mettant en place une participation active des pauvres à l'édification de leur village. Ses expériences personnelles furent des échecs, mais les principes concrets qu'il a énoncés paraissent particulièrement probants. En 1981, j'ai pu mesurer combien son utopie était mobilisatrice dans diverses communautés haïtiennes¹² qui, selon ses préceptes, ont beaucoup construit et changé leur cadre de vie.

Un autre avantage de l'utopie urbaine tient à sa relative neutralité et au fait qu'elle évite le blocage du débat. En tant que vision personnelle ou semi-collective de l'urbaniste, concrète quoiqu'en

^{10.} Dessiné entre 1922 et 1925 par Le Corbusier.

^{11.} Hassan Fathy (1900-1989) a notamment publié Construire avec le peuple, Sindbad, 1977.

^{12.} Dans le cadre d'un projet de développement de l'artisanat local, soutenu par la coopération française et la Communauté économique européenne.

léger décalage, elle autorise à se situer aisément par rapport à son contenu. Ses auteurs l'assument toujours, contrairement aux idéologues plus vite déliés de leurs propositions. En tant que proposition critique et matérialisée, mais hors contexte immédiat, elle laisse libres ses pérégrinations potentielles dans l'esprit du public, pour devenir, au choix, une source d'inspiration, un facteur déclenchant, un chemin possible. Sa nature et sa perspective sont vraiment de mettre «l'imagination au pouvoir », le slogan antibureaucratique et antitechnocratique par excellence, celui des passionnés, des chercheurs, des inventeurs et des découvreurs. Or la ville a bien besoin d'offrir un exutoire aux passions.

UNE VISION UTOPIQUE DE L'URBANITÉ

La plupart des modèles de ville idéale, au moins depuis Thomas More, fournissent une intuition des modes de relations entre citadins, du rapport à l'autre, une vision implicite ou explicite de la société. En prise directe avec le monde tel qu'il est, ils décrivent les changements ou les bouleversements positifs souhaités du vivreensemble dans une ville renouvelée. Ce faisant, ils mettent à vif les carences des rapports sociaux et les injustices du monde réel. Par la description d'un imaginaire sensible, ils orientent vers un monde plausible annulant les dysfonctionnements de la ville réelle et les sources potentiels de conflits entre les hommes. Ainsi, l'utopie urbaine, comme méthode de projection du projet urbain et comme pratique du débat public, promeut une certaine idée de l'urbanité liée au vivre-ensemble.

À l'origine de l'urbanisme baptisé comme tel, deux précurseurs du xx^e siècle, le baron Haussmann et Ildefons Cerdà¹³, adoptèrent une approche pragmatique et globale de la ville, l'un à Paris, l'autre à Barcelone. Mais le contenu utopique de la vision de l'urbanité était différent chez l'un et l'autre. Pour Cerdà, l'*urbanización* englobait le devenir humain, elle avait pour projet de permettre aux habitants

de «se rencontrer, s'aider, se défendre et se rendre tous ces services

qui concourent à l'accroissement du bien-être et de la prospérité

Aujourd'hui, davantage encore qu'à l'époque de cet exemple rapidement évoqué, la pratique de certains urbanistes tend trop souvent vers la seule gestion de l'espace et des déplacements, en fonction principalement des intérêts individuels et privés, à peine tempérés par la collectivité. La question pendante de la ville, celle du vivre-ensemble désiré, justifie pour d'autres le recours à l'utopie, qui « réside dans la capacité à inventer de l'urbanité, voire du civisme, dans un territoire organisé autour des seuls impératifs économiques et techniques de l'urbain¹6 ». Le vivre-ensemble est par nature toujours perfectible et en devenir, nous avons le besoin impérieux d'en rendre possible l'expression. Utiliser politiquement

commune¹⁴». Pour Cerdà, l'urbanisme s'apparentait à une science cruciale du devenir humain dans un but qualifié par lui de « hautement humanitaire¹⁵». Il proposait certes un modèle clairement opérationnel, mais l'utopie de l'instauration d'une société égalitaire habitait son projet de façon largement indépendante du contexte barcelonais. Au contraire, la démarche d'Haussmann esquivait la critique sociale et, (trop) schématiquement, visait à conforter la domination de la grande bourgeoisie financière sur Paris. Son urbanisme pouvait s'interpréter comme un projet d'amélioration des performances du système technique auquel la ville s'identifiait. Cette comparaison entre Cerdà et Haussmann montre la place de l'utopie dans l'urbanisme : sans elle, l'urbanisme s'assimile à un processus rationnel d'agencement des fonctions de l'espace construit; avec elle, l'urbanisme donne corps à l'ambition d'un vivre-ensemble évolué compte tenu d'une analyse critique du tissu social existant. Ainsi, l'urbanisme a besoin de l'utopie pour faire sens.

^{13.} Ildefons Cerdà aurait d'ailleurs introduit le terme « urbanisme » en 1867.

^{14.} l. Cerdà, *La Théorie générale de l'urbanisation*, Éd. de L'Imprimeur, 2005, p. 182. Plutôt que « prospérité commune », la traduction proposée par Thierry Paquot, à la suite de Françoise Choay, est « bonheur public » (*Repenser l'urbanisme*, Infolio, 2013, p. 20). À mettre en parallèle avec ce que nous avons écrit sur la prospérité durable au chapitre 3.

^{15.} Cerdà, ibid., p. 72.

^{16.} O. Mongin, Vers la troisième ville, Hachette, 1995, p. 117.

et professionnellement le discours sur la ville utopique en paraît le moyen le plus sûr.

UN OUTIL DIDACTIQUE PUISSANT

Peu de domaines sont aussi provocants et didactiques que l'utopie urbaine pour déclencher une réflexion sur la société que nous souhaitons. J'ai beaucoup pratiqué l'animation d'ateliers participatifs de conception ou d'explication de grandes maquettes de ville future. Je me souviens par exemple du dimanche 18 octobre 1998, jour d'ouverture au public du métro automatique Météor¹⁷. La foule essayait l'engin complètement révolutionnaire et aboutissait à la station Bibliothèque-François-Mitterrand, où il n'y avait rien d'autre qu'un centre d'exposition avec de superbes maquettes du projet Paris Rive Gauche. Pendant de nombreuses heures, j'ai répondu au flot de questions, les gens discutaient entre eux, et c'était une fête joyeuse. Une utopie prenait corps. L'émerveillement ou l'étonnement est chaque fois tellement fort que la parole se libère. On dirait que la ville est exactement la bonne échelle pour notre imagination et notre appréhension du monde futur idéal. Ni trop proche ni trop lointaine. Elle n'est pas trop limitée pour nous renvoyer à un quotidien qui comporte forcément une part de frustration, elle n'est pas trop éloignée pour sortir de notre perception commune.

L'utopie, même contredite, est un récit de ce que nous souhaitons profondément, ou ne souhaitons pas. Il faut donner le temps et l'espace pour que ce récit émerge et s'incarne, pour qu'il produise son effet sur la réflexion, sur le politique. L'expression utopique est une vision individuelle qui se partage, contrairement au mythe qui est un consensus collectif qui s'impose. La maison individuelle pour tous est par exemple un mythe.

Notre pays a toujours le goût des nouveautés, mais c'est le starsystème qui est chargé de les produire. L'urbanisme et l'architecture n'échappent pas à cette tendance, il faut bien le dire. Les grandes agences produisent de magnifiques projets qui consistent à proposer une vision parfois décapante d'un bâtiment ou d'un quartier hors du commun. Ceux-ci s'insèrent dans une réalité, dans un tissu, dans des pratiques, y compris politiques et économiques, qui finissent par avoir raison de toute utopie. Ces objets demeurent exceptionnels dans le meilleur des cas, mais souvent ils ne font que composer une ville homogène et banale, finalement très standardisée. La mode en urbanisme consiste pour l'heure à faire essentiellement des écoquartiers et des tramways. La Ville de Paris a connu un beau succès en organisant en 2015 un concours «Réinventer Paris» sur 23 sites, au point que Montréal ou la Région Île-de-France souhaitent s'en inspirer. Viennent s'y ajouter quelques centres commerciaux d'un type nouveau, plus ludique et plaisant, pour activer la consommation, et quelques équipements publics. Cela ne suffit pas à dessiner un futur urbain.

Pourtant, même ces projets invitent à réfléchir sur l'avenir désirable. Ils expriment toujours, et peut-être davantage que par le passé, une attente, des comportements différents, des revendications le plus souvent intimes. Le projet urbain se nourrit d'images et de symboles particulièrement riches qui engendrent le changement: les gens les perçoivent spontanément et très rapidement, ces symboles restent rarement incompris. «L'utopie est un imaginaire critique et bâtisseur qui s'exprime pleinement dans le champ esthétique. Elle défatalise et donc débanalise le banal¹⁸. »

LES NOUVELLES PRODUCTIONS D'UTOPIE

Si notre époque se trouve mal à l'aise avec le discours utopique, c'est qu'à bien des égards elle se satisfait d'utopies masquées. En premier lieu, la communication numérique généralisée tient lieu de discours utopique fragmenté. L'individu recherche du sens, un sens qui ne soit pas donné par un groupe social organisé ou par un dispositif porteur d'une parole d'émancipation par le seul collectif.

^{17.} Il s'agit de la ligne 14 du métro parisien.

^{18.} Violeau, L'Utopie et la Ville, op. cit., p. 58.

Les immenses ressources d'Internet s'adaptent parfaitement à ce besoin de sens. Derrière les écrans restent pourtant des humains dont les besoins sont évidemment irréductibles au maniement de la souris. En deuxième lieu, le quotidien et ses limites nous piègent. On nous rebat les oreilles de contraintes, d'acquis immuables et de déterminismes. La loi du présentisme¹⁹ privilégie l'immédiateté sur le sens de l'histoire.

Une troisième utopie rampante s'avère particulièrement perverse: la dictature du chiffre et de la statistique. Les urbanistes politiquement corrects font de la prospective sous la forme d'une projection des données, d'une prolongation de tendances fortes tempérées par des «signaux faibles» et, à la marge, de scénarios d'inflexion. Forcément, la prospective fait fi d'un vrai diagnostic critique mettant en évidence les désirs sociaux élémentaires. Elle consiste à dessiner le possible, le probable, certes meilleur que ce que produirait le laisser-faire en tendance prolongée, et au final surtout le faisable. Le sensible est absent de ces exercices bien intentionnés. Pour preuve, les grandes agglomérations ont toutes mené ces dernières années leur étude de prospective, comme «Bordeaux 2030». Ces études ont beaucoup apporté et ne méritent pas d'être dénigrées. Mais ont-elles pour autant dessiné un futur choisi, une utopie productive, une politique en action?

Pire que la prospective pour anticiper et créer le futur, il y a la finance et les règles que s'imposent les investisseurs, immobiliers en particulier. Le sacro-saint taux de rendement interne (TRI) arbitre par exemple toutes les décisions d'investissement immobilier entre banquiers et professionnels. En quoi consiste le TRI? À décider quelle est la valeur du futur! Par le truchement d'un taux d'actualisation qui peut aussi bien être de 2 % ou de 15 % selon les points de vue et qui change totalement le résultat dès lors que l'échéance se compte en dizaines d'années. Pour un investissement à faible durée de vie, le taux d'actualisation n'a guère d'influence: la recette d'un euro attendue pour 2019 ou 2021, actualisée à la date d'aujourd'hui, vaut 0,5 ou 0,9 euro selon le taux retenu. La même

recette pour 2050 ou 2060 vaut 0,5 ou... rien avec les mêmes taux. Le futur ne vaut donc rien avec les méthodes classiques de décision financière pour la ville.

Une illustration de cette même absurdité «comptable» est fournie par les méthodes de projection du prix de l'énergie ou de celui des matières premières. Un choix en matière énergétique à long terme présente une rationalité complètement différente selon que l'on considère que le prix de l'énergie augmentera au rythme de l'inflation générale ou bien deux ou trois fois plus vite. Or la théorie du peak oil²º implique la prévision d'une envolée des prix de l'énergie fossile. Cela est totalement incompatible avec l'idée que l'inflation d'aujourd'hui prolongée en tendance fournisse le critère pour déterminer les choix énergétiques. Il en va de même pour les matières premières. Et toutes les externalités environnementales auxquelles on ne sait pas aujourd'hui donner une valeur économique n'ont, selon ce type de calcul, aucune espèce d'intérêt.

De façon plus visible aujourd'hui, le manque d'utopie ou la résignation à l'emploi des utopies masquées ont un rapport avec notre psychologie, la peur de soi, la peur de l'avenir, le tout tout de suite, le hic et nunc si caractéristiques de la postmodernité. Paul Ricœur écrit qu'une « société sans utopie serait une société sans dessein 21 ». Pour lui, l'utopie se présente aujourd'hui comme un phénomène ambigu: elle a un côté négatif et un côté positif, un côté constructif et un côté destructeur, une dimension constitutive et une dimension pathologique. Nos mentalités actuelles tendent à faire croire que l'individu est tout-puissant, qu'il peut tout, alors que la société en crise se révèle incapable. Le dessein collectif fait défaut, le salut ne pourrait être qu'individuel. Pour Ricœur 22, cette image globale de la réalité laisserait la place seulement à une approche fragmentée des événements et des situations.

^{19.} Théorie de François Hartog.

^{20.} Cette théorie prédit une courbe en cloche de la production mondiale de pétrole, avec un maximum atteint à une date variable selon les spécialistes, 2030 par exemple selon un rapport de 2008 au Congrès américain. L'exploitation du pétrole de schiste remet actuellement en cause cette théorie. 21. P. Ricœur, L'Idéologie et l'Utopie, Seuil, 1997.

^{22.} Pour sa démonstration, il parcourt notamment les œuvres de Karl Mannheim, Claude-Henri de Saint-Simon, Charles Fourier.

De fait, nous l'avons vu plus haut, les modèles utopiques s'estompent au profit de propositions plus thématiques. On peut toutefois se demander si le déplacement en cours ne s'effectue pas plus fondamentalement du modèle au récit utopique. Un récit tout aussi imagé et concret, tout aussi puissamment promoteur du vivreensemble et de l'urbanité. L'utopie demeurerait ainsi comme projet, tandis que le genre littéraire utilisé changerait. Ce récit utopique s'articule avec l'outil numérique et permet en outre de renouveler le langage, ordinairement si défaillant. On peut certainement voir la trace de ce nouveau discours-récit utopique dans le mouvement des *slow cities*, dans celui de la «ville en transition» ou, plus généralement, dans certaines mouvances écologistes. De façon plus répandue, quoique la plupart du temps de manière fort prudente, les urbanistes essaient d'énoncer ce récit dans le cadre des projets à fort enjeu, si les conditions du soutien politique le permettent. À mon sens, cette veine-là peut être exploitée à beaucoup plus grande échelle.

Un autre déplacement s'opère probablement: l'irruption de la coproduction et de la subjectivité. L'individu revendique sa place dans le processus utopique comme il ne l'a jamais fait et il dispose pour cela d'un bagage référentiel nettement plus fourni. Pour peu qu'on lui en donne la possibilité, il devient volontiers coproducteur du discours et, d'ailleurs, il n'acceptera le jeu que si sa propre vision est sollicitée. La subjectivité du discours utopique, celle de l'urbaniste, existait à toutes les époques, mais la nouveauté fait que cette subjectivité s'étend aux coproducteurs et aux spectateurs de l'utopie et qu'elle doit être assumée par l'urbanisme.

Plus que le danger de mort de l'utopie évoqué par Paul Ricœur avec l'approche fragmentée de la réalité contemporaine, il semble donc que les conditions d'aujourd'hui donnent encore plus d'efficacité et plus de sens à la production utopique. Elle devient sous nos yeux un récit coproduit du vivre-ensemble souhaité, dont la subjectivité est mieux partagée. Peut-être se rend-elle capable de gérer la contradiction entre individus et de faire évoluer en toute liberté les images de cohérence sociétale. Toutefois, l'écueil idéologique peut demeurer. Il paraît peu envisageable qu'un dérapage de type techniciste ou historiciste vienne décrédibiliser de telles démarches. Pour l'urbanisme du xxie siècle, les vrais risques viennent certainement

de la tentation des idéologies communautaristes et naturalistes qui disposent d'une certaine aura. Si l'utopie urbaine parle bien du vivre-ensemble, c'est-à-dire si elle fournit un cadre cohérent aux singularités des parcours de vie, sa pertinence paraît encore plus nette dans le contexte de l'individuation croissante. À cet égard, les cadres proposés depuis trois siècles présentent plus ou moins de rigidités et de contraintes selon les époques. Mais la singularité de chacun s'exprime en général comme étant le complément libre de ce qui est jugé nécessaire à la vie de la communauté. Ainsi, l'utopie se concentre en principe sur la base nécessaire et suffisante de la communauté citadine pour que l'autonomie de chacun soit préservée. La mesure du nécessaire et suffisant varie beaucoup selon les auteurs, et cela dépend justement des présupposés communautaristes ou naturalistes. Peut-être trouvons-nous ici la ligne de partage et le guide éthique de l'utopie urbaine: le postulat de reconnaissance de la différence et de la singularité intimement lié à la recherche du mieux-vivre ensemble, et, mieux que cela, la reconnaissance de la singularité de chaque mode de vie particulier comme une richesse pour la ville.

PROGRAMMER LA VILLE UTOPIQUE

Les trois caractéristiques de l'utopie urbaine adaptée au xxi° siècle – son caractère concret, son projet de vivre-ensemble, sa valeur didactique – montrent d'une manière paradoxale le réalisme de sa démarche dans la conception et dans la participation du plus grand nombre à l'évolution du monde commun, des quartiers et des cités. En somme, à l'obligation d'innovation sociétale s'ajoute donc une quasi-obligation d'utopie urbaine.

Une matière spécialisée de l'urbanisme me semble particulièrement concernée par ce principe utopique: la « programmation urbaine ». Classiquement, celle-ci consiste à définir et à caractériser les lieux futurs de la ville, tant leurs contenus que leurs contenants. Beaucoup d'urbanistes, aménageurs ou collectivités, n'ont qu'une idée vague de la programmation urbaine, qu'ils assimilent volontiers à la programmation architecturale (l'agencement des espaces d'un bâtiment) ou, par exemple, à un dimensionnement des

écoles futures, ou encore à la rédaction d'un cahier des charges en vue d'un marché de maîtrise d'œuvre. De ce fait, ils sous-estiment son importance stratégique en la réduisant à un exercice technico-administratif de description fonctionnelle, même si, de fait, l'exercice de programmation se termine systématiquement par cette traduction fonctionnelle et quantitative.

Or la programmation urbaine peut aussi permettre à une collectivité, avec ses habitants, usagers, acteurs publics et économiques, de définir les attendus d'un projet de transformation de l'espace urbain. Elle peut contribuer à définir l'urbanité d'un espace, c'està-dire les qualités de relations et d'usages que vont pouvoir identifier et amplifier les habitants et les groupes d'usagers, alors que leurs intérêts contradictoires ne favorisent pas nécessairement la cohabitation en bonne entente. La programmation urbaine renvoie ainsi à la fabrication d'une identité, d'un lieu de vie/ville qui donne envie de s'y rendre, d'y habiter, d'y travailler ou d'y être pour un moment agréable. Faire de la programmation urbaine revient donc à prendre pour conducteur la finalité de cette ville que l'on fabrique et son sens. Il s'agit d'un état d'esprit pour envisager la fabrication de la ville, au-delà du seul résultat d'équations économicofinancières, même si s'assurer de la praticabilité du projet conditionne la transformation du territoire. Quantifier les besoins d'un territoire (nombre de logements, surface des équipements, etc.) peut se résumer à un habile maniement des statistiques, et, souvent, la programmation urbaine passe à côté d'une réponse à la question majeure: quelle ville fabrique-t-on? Elle oublie alors de caractériser l'élément immatériel et relationnel des contenus urbains, les interrelations fonctionnelles entre lieux et contenus. alors que le sujet essentiel se trouve à ce niveau. Un autre dysfonctionnement de la programmation s'observe quand la proposition projetée au moyen du dessin fait office de programme. Dans ce cas, la forme urbaine oblitère le contenu réflexif, sans compter qu'elle ôte au maître d'ouvrage l'essentiel de sa responsabilité. Je suggère aux urbanistes et aux élus de donner un poids nouveau à l'exercice de la programmation urbaine et de lui attribuer en particulier la gestion de la fonction utopique.

Lorsque les conditions institutionnelles le permettent, une bonne programmation urbaine peut comporter plusieurs éléments. Primo, la définition du projet de vivre-ensemble à partir du diagnostic critique et en déclinaison du projet sociopolitique de la collectivité. Secundo, la projection sur le temps long. Puisque la ville et le projet urbain se conçoivent pour une durée de vie supérieure à cinquante ans, la programmation urbaine doit être capable de dire comment accueillir des événements et des comportements que l'on ne connaît pas aujourd'hui. Elle doit laisser ouverte la possibilité des évolutions à venir. Tertio, un exercice intelligent de prospective pour faire émerger et contextualiser les nouvelles pratiques du territoire et de ses habitants, en évitant le piège de la pure projection de tendance.

Ces trois éléments appréhendés de manière honnête ne peuvent se passer de l'expression d'une utopie urbaine, concrète et didactique, et d'une vision de l'urbanité désirée. L'exercice de la programmation ainsi complétée par rapport aux usages ordinaires prend en charge la gestion du grand écart entre le déjà-là, ses chances et son cortège d'insatisfactions, la stratégie territoriale et les souhaits subjectifs qui relèvent de l'utopie. Autrement dit, cet exercice incorpore une dimension imaginative qui ne se contente pas d'extrapoler les statistiques actuelles et de gérer l'espace disponible. L'inclusion utopique participe à la fonction médiatrice du programmiste urbain, qui apporte son expertise et son savoir-faire dans une relation aux usagers et à l'ensemble des parties prenantes du projet, tout en ouvrant le champ du souhaitable. On pourrait ainsi qualifier la programmation urbaine idéalement menée comme l'étape inauguratrice du méta-urbanisme²³: un urbanisme de dispositifs plus que de plans, un urbanisme réflexif plus que normatif, un urbanisme participatif plus qu'intuitif, un urbanisme créatif plus que reproductif, un urbanisme itératif plus qu'impératif.

Pour l'heure, la programmation urbaine ne fait l'objet d'aucune définition commune ou normalisée. Et, à bien des égards, l'utopie fait figure de chaînon manquant pour cet exercice en amont du projet urbain et plus généralement de l'urbanisme du xxI^e siècle, l'altercité.

^{23.} Le terme vient de François Ascher. Voir *Métapolis*, Éd. Odile Jacob, 1995. Ici, son sens est cependant différent.

DEUXIÈME PARTIE

CHANGER L'INSTITUTION-VILLE

Notre réflexion s'est portée en première partie sur la signification, les limites et les enjeux de l'urbain, sur la crise climatique et sur la portée de l'utopie. Des considérations philosophiques et sociologiques se sont immiscées en permanence. Le contexte de la ville s'appréhende de façon multiforme, mais sur la plupart des aspects évoqués, on peut être frappé de la prégnance de l'institution.

L'institution, telle que nous l'entendons ici, désigne davantage que les institutions politiques (les collectivités locales, l'État). Elle prend en effet des formes diverses : une structure (une association, par exemple), une organisation (un débat public, par exemple) ou un référent symbolique (le fronton de la mairie, par exemple). Au fond, les institutions fournissent les règles de jeux les plus communément admises. En cela elles nous intéressent. Elles fixent le but du jeu, les tâches et les étapes, ainsi que les bonnes pratiques. Le projet urbain joue avec les institutions de la ville : il les respecte, les utilise ou les contourne. Il donne sens aux finalités institutionnelles et il traduit celles-ci. De plus, l'urbanisme comme méthodologie s'articule avec les institutions, en apparaissant à la fois tributaire et moteur du changement institutionnel.

Nous partirons d'une description du travail concret de l'urbaniste face à l'institution (chapitre 5), en pointant un certain malaise professionnel, le tohu-bohu juridique, le bug des institutions locales de l'urbanisme et le trop-plein d'interdépendances.

L'urbanisme en débat (chapitre 6) montrera les aléas de la concertation à travers son pilotage, les conseils de quartier et autres instances de la démocratie participative, pour finalement se demander quel regard sur l'État portent les praticiens de l'urbanisme.

D'une manière plus théorique, nous proposerons une réflexion sur comment reconsidérer les institutions (chapitre 7), en soulignant leur besoin de réinterprétation permanente du bien commun et en envisageant de compenser leurs tendances à la rigidité et à l'uniformité par des principes de fécondité, d'altérité, d'habilitation et de subsidiarité.

Sur ces bases, nous proposerons des changements institutionnels indispensables (chapitre 8): le transfert de compétence vers l'intercommunalité, les projets de service du bien commun, le tribunat local, le maire de quartier, la refonte de la planification urbaine locale et régionale, l'instauration d'un code de l'urbanité et le recours au droit souple.

LE CONCRET DE L'URBANISTE

L'urbaniste exerce son métier dans quatre principaux domaines: 1) la planification urbaine qui se traduit par des analyses, des études de prospective et des documents réglementaires, comme les schémas de cohérence territoriale (Scot) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU); 2) la conception urbaine qui comporte une programmation et un plan d'urbanisme à l'échelle du quartier ou de l'îlot et qui intègre de nombreuses études techniques, paysagères, environnementales, architecturales, juridiques et économiques; 3) le management urbain qui concerne autant les autorisations de construire que le débat public, l'animation et le contrôle des services et équipements de proximité et de mobilité; 4) la production opérationnelle qui recouvre les métiers d'aménageur, de maître d'ouvrage, de maître d'œuvre¹, de pilote et d'assistant spécialisé. Dans ces différents domaines, l'interdisciplinarité, la gestion de la complexité et la fonction de médiation sont toujours présentes.

La conception suit une méthode de travail finalement assez standardisée. Qu'il s'agisse de la production des documents de l'urbanisme réglementaire (comme le PLU) ou de la conception et de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement, la pratique suit les mêmes étapes. D'abord, une intention politique, plus ou moins complètement exprimée. De prime abord, elle va cadrer la démarche en fonction de présupposés compatibles avec la représentation que se font les élus de l'acceptabilité électorale de l'intention. Ensuite, une phase de diagnostic, plus ou moins strictement limitée au territoire

^{1.} Le « maître d'ouvrage » est le donneur d'ordre (par exemple, une commune, un promoteur ou un particulier qui font construire), tandis que le « maître d'œuvre » conçoit l'ouvrage et dirige les travaux (un architecte ou un bureau d'études).

concerné, plus ou moins orientée par l'intention. Le diagnostic est souvent global et pluridisciplinaire, mais il comporte toujours des zooms spécialisés, par exemple sur les déplacements, sur l'eau ou les commerces. La vision globale des urbanistes qui en découle préfigure souvent ce qu'ils produiront ensuite et, parfois, ils testent quelques-unes de leurs options dès ce stade. Les diagnostics spécialisés, faits par des professionnels avertis, sont largement conditionnés par les règles techniques, les comportements types et les logiques de marché. Il leur arrive de pécher par conformisme. Le plus souvent, pas toujours, hélas, ce diagnostic alimente un débat public attentif et plutôt ouvert.

Même avec les meilleures intentions, ce débat va se heurter rapidement à une difficulté de communication. Les mots et les images de l'urbanisme, aussi talentueusement exprimés soient-ils, se télescopent bien vite avec la réalité des vécus quotidiens, aussi divers que les participants eux-mêmes. Le plan ou le projet véhiculent des représentations du changement qui sont très vite traduites en fonction des imaginaires des uns et des autres, lesquels s'avèrent pour une bonne part irréductibles. Puis vient la phase d'élaboration des propositions des urbanistes. Elle prendra la forme d'un schéma directeur du projet ou d'un plan programme ou de « documents d'orientation ». Ceux-ci seront mis en débat plus ou moins public, plus ou moins intense. Au minimum, des opinions vont être émises par des élus et par les fonctionnaires des nombreux services concernés, par des citoyens influents et par des professionnels privés ou publics, qui sont sollicités ou s'autosaisissent. Heureusement, les urbanistes présentent le plus souvent plusieurs variantes à choisir et s'évertuent à donner les outils susceptibles de guider le choix.

À partir de ce moment se mettent en marche les moulinettes du supposé faisable, de l'acceptable, des compromis publics et privés. Chaque acteur demande une adaptation en fonction de sa propre vision des choses. Il en résulte souvent des décisions mitigées, parfois une absence de décision menant au blocage ou au laisser-faire, parfois aussi un vrai consensus ou une adhésion clairvoyante et/ou courageuse des élus, lesquels se placent dans certains cas à contrecourant de leur électorat. Le règlement et le projet sont enfin élaborés dans le détail ou déclinés en programme d'actions. Avant leur mise en œuvre, ils suivent un long parcours administratif, au cours

duquel tous ceux qui le veulent pourront de fait s'exprimer. Les crispations politiques, les intérêts particuliers et corporatistes prendront d'autant plus d'ampleur que le débat préalable aura été tardif ou escamoté. Et puis les projets d'aménagement sont tellement longs à réaliser qu'il arrivera des inflexions ou des modifications sous la pression du marché, des opérateurs privés et des aléas politiques. Parfois, les projets se trouvent ainsi dénaturés en cours de route.

Au niveau opérationnel, dans la durée du management des opérations, le poids des institutions frappe davantage encore. Toute réalisation de projet ressemble à un parcours du combattant institutionnel. Les administrations et les lobbys ayant un pouvoir d'autorisation ou de blocage sont légion, chacun et chacune dans son registre. L'aménageur et le maître d'ouvrage jouent le rôle de chefs d'orchestre. Ils ont quelques pouvoirs économiques et politiques, mais guère la maîtrise de la partition à jouer. Chaque étape va prendre la forme d'une négociation. Si le sujet relève de la technique, il s'agira de composer avec les contraintes réelles ou supposées, avec les normes. Si le processus est de nature administrative ou juridique, le respect des règles va ressembler à une course d'obstacles. Si la question est de nature économique, chacun va naturellement défendre ses intérêts et sa propre sécurité financière. Mais le plus frappant réside dans le manque de confiance qui s'insinue dans ce management opérationnel des projets urbains et contre lequel il est usant de se battre.

La description précédente peut paraître négative ou désabusée, il n'en est rien. Ce constat relève plutôt de l'indignation et de la révolte devant la complication institutionnelle: comment estil possible que, dans un pays comme la France d'aujourd'hui, qui dispose de tous les moyens nécessaires pour mettre l'urbanisme au service de sa population, les processus soient si compliqués et autobloquants?

LE MALAISE PROFESSIONNEL

Un certain malaise semble exister d'ailleurs dans toute la profession. L'architecte Nicolas Michelin note que « la complexité de la pratique architecturale actuelle entraîne les urbanistes dans des

spirales de tension qui les poussent parfois au repli sur soi et à l'autodéfense ». «Les architectes urbanistes ont trop tendance à se recroqueviller sur leurs difficultés, à ne voir que leur projet, leur design. Ils baissent souvent les bras face aux demandes parfois délirantes de certains promoteurs, aux idées mégalomanes et saugrenues de certains politiques ou, à l'inverse, et c'est plus grave, au consensus mou, celui d'une non-décision cherchant à ne fâcher personne². »

J'ai rencontré Jean-Paul Baïetto³, à Euralille, quelques années avant son décès. Son humanisme et son optimisme entreprenant ont contribué à faire évoluer le métier d'aménageur. Un de ses proches le définissait par trois mots: passeur, démiurge (au sens de l'artisan) et chef de bande⁴. C'est dire la complexité de cette profession et le haut niveau de ses ambitions, aussi modeste soit-on personnellement. L'urbaniste-aménageur était pour lui un véritable manager urbain, un généraliste passionné et engagé, un stratège du fait urbain, doté d'une forte capacité d'imagination et d'écoute. La feuille de route ainsi dressée par Jean-Paul Baïetto, aussi stimulante soit-elle, montre en contrepoint l'immensité des défis à relever par l'urbaniste, dont on attend décidément beaucoup. Trop sans doute pour l'urbanisme ordinaire de nos villes, hors le contexte spécial des grandes opérations d'aménagement.

D'autant que l'aménageur public en 2015 n'a sans doute plus la même capacité à assurer ce rôle d'ensemblier de référence. La fabrication de la ville se fragmente de plus en plus dans le diffus, la plupart des opérations ne se font plus en zone d'aménagement concerté (ZAC). Précisément, dans le diffus, le rôle nécessaire de l'ensemblier ne peut qu'être tenu par la collectivité, pour intégrer les questions concomitantes de la mixité, des mobilités, de l'espace public, etc. La collectivité valorise une approche différente de celle de l'urbaniste: un logement représente souvent une dépense budgétaire et un risque électoral, alors qu'un local d'activités ou un bureau dans

Devant ce manque d'initiative publique ou ce management complexe de l'urbanisme, les opérateurs privés développent leur logique propre. Souvent ils battent en brèche les principes de recherche de la meilleure urbanité. Le résultat produit peut choquer et accroître la défiance institutionnelle s'il ne répond pas convenablement aux ambitions partagées du bien-vivre et de la cohésion sociale. Certes, la qualité d'un projet urbain se juge davantage en fonction du résultat que de l'opérateur qui l'a construit. Aucune raison ne justifie que le leadership de la fabrication de la ville soit forcément identique partout. Mais l'approche de la complexité urbaine échappe par nature à ces acteurs-là dès que l'on opte pour des projets faisant par exemple la part belle à la mutualisation des usages, à la solidarité ou à l'innovation sociale et relationnelle.

La logique institutionnelle s'avère donc absolument présente dans la pratique professionnelle de l'urbaniste, quels que soient son statut, son positionnement et la qualité de son savoir-faire⁵.

LE TOHU-BOHU JURIDIQUE

L'histoire du droit et celle des institutions se mêlent intimement, l'urbanisme en fournit une illustration saisissante. Un atavisme unit en effet le droit et l'urbanisme, liés depuis la moitié du

les cœurs d'agglomération constitueraient une recette fiscale et un emploi, bref, une chance politique. La densité ne présente pas d'intérêt pour la collectivité, en règle générale elle fait plutôt peur. L'État et ses établissements publics ont de plus en plus vocation à intervenir seulement là où les acteurs privés ne disposent pas du modèle économique pour mener à bien les opérations. Dans bien des situations, l'État et les collectivités se confinent ainsi dans un rôle subsidiaire de financeur des déficits, qui n'a rien à voir en conséquence avec la démarche d'ensemblier. Les institutions publiques ont pourtant de multiples possibilités pour prendre l'initiative d'un urbanisme équilibré, novateur et satisfaisant face aux demandes sociales.

^{2.} N. Michelin, Avis, Archibooks, 2006, p. 11 et 185. Voir aussi J.-Y. Chapuis, Profession urbaniste, L'Aube. 2015.

^{3.} Jean-Paul Baïetto (1940-1998) a notamment exercé comme directeur technique à Marne-la-Vallée, directeur général de la SCET et d'Euralille, responsable du club Villes et Aménagement.

^{4.} D. Hayer, Fabriquer la ville autrement, Le Moniteur, 2005, p. 200-201.

^{5.} Les contradictions de pratique institutionnelle sont aussi fortes dans le champ des services urbains (réseaux, transports, services) que dans le champ de l'aménagement urbain.

xixe siècle. Aujourd'hui, le droit de l'urbanisme est en pleine ébullition, au point que le blocage de l'institution-ville semble directement lié aux aspects juridiques. Le droit de l'urbanisme se présente comme un marqueur essentiel de la prégnance institutionnelle. Il paraît proliférant, insécurisant et inutilement rigide aux yeux des professionnels comme des citadins. Ces différentes perceptions ressemblent à un tohu-bohu.

Jusqu'aux années 1950, le droit de l'urbanisme était squelettique et n'avait guère de prise sur les modifications des villes. Son développement s'est fait ensuite, sans doute de manière trop désordonnée pour être facilement assimilé. Sa croissance impressionne par son volume et sa rapidité. Chacun des codes en rapport avec la ville (urbanisme, environnement, construction, collectivités locales, etc.) compte environ 3 500 pages en version papier. Le «taux d'instabilité» d'un code indique que plus de 10 % des articles d'un code changent chaque année. Ces dernières années, l'impératif environnemental motive une bonne part des évolutions du code de l'urbanisme, lequel n'est en soi ni le plus compliqué ni le plus illisible⁶. Mais d'autres raisons comme la transposition du droit communautaire7 et la décentralisation expliquent pour partie ce foisonnement. Plus récemment, de louables efforts de cohérence et de clarification méritent les applaudissements. Malgré tout, le code de l'urbanisme fait figure d'un monument sophistiqué et difficile à manier. Utilisant de nombreux sigles et un langage parfois abscons, il paraît ésotérique et nimbé de mystère aux yeux du public.

Le regard d'ambivalence porté sur le droit par notre société se fonde sur deux tendances paradoxales. D'une part, le droit s'assimile aisément à un carcan qui alimenterait les travers institutionnels : rigidité, assujettissement, refus de la diversité et déresponsabilisation. Le dénigrement du droit consiste alors à l'affubler de tous les maux et à considérer que l'hypertrophie réglementaire bloque le

énigrement du droit consiste alors à l'affubler de tous les juges et les élus locaux, semblent peiner à se repérer dans des règles en mutation permanente.

En c'apprichies ant l'égriture juridique inocule le risque du détail

pays⁸, le développement économique en général, la construction et les aménagements urbains en particulier. Ce sentiment d'asservissement juridique se double d'une inégalité ressentie. La « fracture juridique » marginaliserait ainsi une partie de la population devant un droit devenu trop complexe, tandis que les professionnels les plus aguerris et les puissants s'accommoderaient de la complexité, voire l'exploiteraient à leur profit.

D'autre part, notre époque demande une protection étendue et semble affectionner le juridicisation de ses pratiques. En témoignent, par exemple, le développement du contentieux qui, on l'a vu, remplace parfois le débat démocratique ou bien la fâcheuse tendance à considérer que voter une loi vaut résolution de tout problème qui se présente. Cela ne concerne pas seulement les textes législatifs et réglementaires dans la sphère publique, mais aussi les règles internes aux organisations (normes, chartes, procédures, etc.), alors que paradoxalement tous les gouvernements affichent leur volonté d'une simplification du droit. Cette abondance juridique traduit certes le haut niveau d'exigences et d'organisation de nos institutions, mais, en contrepartie, la règle commune et la traduction de l'éthique collective deviennent opaques.

Ces instabilités et ces ambivalences engendrent de l'incertitude sur les repères de l'ensemble de la société⁹. Le législateur lui-même en vient à être submergé: de nombreux textes attendent leurs décrets d'application, d'autres restent complètement inappliqués. Le citoyen se sent égaré par un droit devenu en partie imprévisible. Les acteurs immobiliers se voient mis au défi de faire des choix d'investissements dans un univers juridiquement incertain. L'autorité publique, enfin, est désarçonnée: les fonctionnaires chargés de l'application du droit sur l'ensemble du territoire national, comme les juges et les élus locaux, semblent peiner à se repérer dans des règles en mutation permanente.

En s'enrichissant, l'écriture juridique inocule le risque du détail superflu, voire de l'interprétation arbitraire. Par exemple, des normes

^{6.} Au 1^{er} janvier 2016, le code de l'urbanisme a été complètement réorganisé, c'est un indéniable progrès.

Par exemple en matière de concession d'aménagement, d'achat public, d'évaluation environnementale, d'autorisation d'aménagement commercial.

^{8.} En 2014, une étude du Forum économique mondial de Davos a classé la France 130° sur 144 vis-àvis du nombre de contraintes réglementaires.

^{9.} Voir le rapport du Conseil d'État, Sécurité juridique et complexité du droit, 2006.

techniques en matière d'accessibilité ou de logements «intermédiaires » (maisons superposées) présentent des ambiguïtés. En conséquence, le passage devant des commissions de dérogations alourdit les procédures d'autorisation. On a inventé des études d'impact environnemental « au cas par cas », une aberration que même le droit communautaire n'imposait pas. Elles font soupçonner les Dreal de partialité¹⁰. De même, des dérogations du PLU « au cas par cas » peuvent désormais être autorisées par le préfet, en matière de densité, de stationnement, d'ascenseur, de sécurité incendie¹¹. Cela interroge pour le moins le bien-fondé de ces textes. L'interprétation du contenu des Scot ou des Avap¹², par rapport aux principes juridiques ayant présidé à leur élaboration, paraît purement qualitative lorsqu'il s'agit de les confronter à des autorisations concrètes. D'une manière générale, la planification urbaine était relativement claire et simple au temps des SDAU et des POS¹³. Alors qu'elle est devenue désormais pléthorique, des doutes et des contestations mettent en cause sa fiabilité et son effectivité.

Le droit de l'urbanisme fait figure de Bastille assiégée, méfiante et suspicieuse à l'encontre des collectivités, affolée par les contentieux comme par les tentatives de contournement. Sous couvert de la peur et des incertitudes, l'État réagit à son corps défendant par des mesures bouche-trous d'encadrement, de limitation, de dérogation ou de bornage des recours. Dans le même temps, il se désinvestit de l'urbanisme qu'il n'est plus capable de piloter. Il préfère laisser libre cours aux influences locales et au marché, sans renoncer toutefois à son pouvoir réglementaire dans l'application des lois. «La loi devrait être solennelle, brève et permanente. Elle est

aujourd'hui bavarde, précaire et banalisée¹⁴.» En se sophistiquant, le droit de l'urbanisme a largement préféré l'enflure à la concision et n'échappe pas au bavardage. Il se voudrait « boîte à outils », mais le compartimentage de la boîte et l'entassement des outils empêchent de trouver celui qui convient. Ces errements appellent des corrections, et pas seulement un toilettage cosmétique.

LES INADAPTATIONS DU DROIT DE L'URBANISME

Allons plus loin et remarquons trois autres évolutions propres au droit de l'urbanisme. Premièrement, le droit de l'urbanisme présente la particularité d'un jeu à trois partenaires : l'administration, le constructeur et le tiers. Leurs rapports se règlent deux à deux, au pire devant le juge administratif ou devant le juge civil selon le cas, cette dualité ne facilitant rien. Les configurations deux à deux deviennent parfois trois à trois. La jurisprudence dispose d'un rôle considérable, tellement les cas d'espèces se multiplient. Au code proprement dit s'ajoutent des circulaires, des instructions, voire des réponses ministérielles, censées faciliter l'interprétation. Plus récemment, des référentiels ou des guides de bonnes pratiques, éventuellement complétés de certifications plus ou moins officielles, ont enrichi l'appareil juridique de l'urbanisme. On voit donc que le droit de l'urbanisme fait appel à des règles formelles et informelles, dans des conditions de plus en plus diversifiées, ou, si l'on préfère, à un mélange de « droit dur » et de « droit doux 15 ».

Deuxièmement, le droit de l'urbanisme s'est traditionnellement construit autour d'une question centrale : le contrôle de l'utilisation des sols, lesquels échappaient presque totalement aux collectivités publiques. Un droit du « micro-urbanisme » à l'échelle des parcelles en a découlé. Plus tard, la puissance publique a dû intervenir dans les processus de développement urbain. Des règles particulièrement nombreuses se sont ajoutées de ce fait, formant un droit

^{10.} Dreal: direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Il s'agit de services déconcentrés de l'État. Dans le cas où leurs missions seraient transférées aux régions, les services préfectoraux conserveraient la fonction du contrôle de légalité, ce qui pourrait aller dans le sens de la clarification.

^{11.} Instruction gouvernementale du 28 mai 2014 (ETLL 1400077C).

^{12.} Scot: schéma de cohérence territoriale; Avap: aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

^{13.} SDAU: schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme; POS: plan d'occupation des sols. Ils étaient en vigueur à la fin du xx^e siècle.

^{14.} Renaud Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'État, «Trop de lois tue la loi », *le Journal du dimanche*, 21 janvier 2001.

^{15.} Ce soft law se traduit aussi par « droit mou » ou « droit souple », selon les points de vue.

du « macro-urbanisme » dont l'échelle dépassait les unités foncières, mais dont l'objectif visait encore le contrôle de l'usage des sols privés. De fil en aiguille, un bon nombre de règles se sont additionnées pour organiser le pouvoir des collectivités locales de façon à anticiper l'aménagement urbain; disons, pour faire bref, que s'est institué un droit de la « planification urbaine ».

Or, les trois champs du micro-urbanisme, du macro-urbanisme et de la planification urbaine ont notablement changé de périmètre respectif. Prenons quelques exemples. Les droits traditionnels s'appliquaient en principe surtout aux propriétaires privés. Pourtant, de façon un peu perverse, les personnes privées peuvent désormais contester indirectement les refus de permis de construire (qui les concernent) en mettant en cause la légalité des actes de la collectivité. Les collectivités maîtrisent mieux, voire quasi totalement, l'usage des sols : elles se sont rendues propriétaires de parcelles importantes, ou bien elles ont considérablement restreint ou fléché les droits de construire vers tel ou tel usage. L'aménagement urbain fait désormais davantage appel aux opérateurs privés, ce qui fait que la puissance publique se trouve moins souvent en position d'aménageur direct. Les trois échelles du droit de l'urbanisme étaient censées s'articuler harmonieusement et se protéger l'une l'autre. En réalité, elles se télescopent et se fragilisent respectivement.

Troisièmement, les droits de l'urbanisme et de l'environnement s'analysent surtout aujourd'hui comme des droits de la puissance publique, contrebalancés par le droit de la propriété privée. Mais bien peu comme un droit de la participation du public, comme une traduction de la démocratie locale ou comme un droit du citadin. Le droit de l'urbanisme s'applique d'abord à une matière spécialisée (le contrôle de l'affectation des sols) et bien peu à la ville ou à l'urbanité. Il exprime mal ou indirectement les «droits à la ville » et à un « meilleur vivre-ensemble », parce que son objet central concerne les rapports entre l'intérêt général et la propriété privée. Sans doute ce point essentiel explique-t-il la méfiance de nos concitoyens vis-à-vis du domaine juridique, perçu comme fermé, rigide et contraignant. Si le droit de l'urbanisme proposait aux citadins l'approfondissement de droits individuels, il pourrait s'apprécier comme générateur de progrès, comme approfondissement de l'altérité ou comme démarche « habilitante ».

Dans l'esprit de nos concitoyens, le problème du droit tient à sa légitimité de seconde zone par rapport à la politique, voire aux sciences humaines: l'écriture juridique ne ferait que traduire des orientations discutées par ailleurs et sur d'autres plans. La matière juridique serait en soi incapable de faire exister des avancées démocratiques ou de produire des droits nouveaux. Ce raisonnement peut se contester lorsque l'on observe que nombre de droits s'élaborent simplement soit par le truchement de la jurisprudence qui fixe progressivement l'interprétation du corpus juridique existant, soit par le développement autonome de la logique interne au droit. Par exemple, le droit au logement provient davantage d'une déclinaison du préambule de la Constitution de 1946 et de certains textes internationaux que de certaines décisions politiques des années 2000.

La production réglementaire installe, malgré les apparences, des droits nouveaux positifs, mais cela n'est guère perceptible ni reconnu. Prenons l'exemple du droit de l'environnement, qui donne le vertige tant les textes sont nombreux, tant ils ont été rapidement rédigés et tant ils sont nés dans le conflit. En filigrane, il s'agit bien d'une avancée fondamentale des droits de l'humanité. Cette avancée transparaissait dans les travaux de la COP21. Elle pourrait bien déboucher un jour sur une « Charte universelle de l'environnement » ou sur une « Déclaration universelle des droits de l'humanité¹⁶ ». Pour le moment, l'écho populaire reste faible et le scepticisme de mise¹⁷. Toutefois, ne s'agit-il pas d'un pilier majeur pour l'éclosion d'un principe de solidarité environnementale entre territoires et d'une confiance nouvelle dans l'avenir?

Autres exemples dans le cas de l'urbanisme stricto sensu: l'émergence de la mixité sociale, des dispositifs de concertation et des enquêtes publiques. Ces droits nouveaux restent certes balbutiants, mais s'ils devenaient centraux pour former un socle du droit à la ville, à l'urbanité et à la démocratie locale, la donne se présenterait différemment.

^{16.} Proposition de Corinne Lepage remise au Président de la République, François Hollande, en septembre 2015.

^{17.} La proposition de Corinne Lepage a tout de même reçu, par exemple, le soutien des fédérations du scoutisme mondial, soit 40 millions de jeunes. C'est loin d'être négligeable pour l'avenir.

Au total, le malaise institutionnel dans le champ juridique de l'urbanisme réclame non seulement de faire cesser l'ébullition paralysante propre au droit, mais aussi de retourner aux fondements de la production de droits nouveaux pour la ville et les citadins.

LE BUG DES INSTITUTIONS LOCALES

Le maire d'une petite commune de deux mille habitants proche de la vallée du Rhône, rencontré récemment pour étudier les « gisements fonciers » de sa commune, me dit en aparté: « Vous savez, dans notre commune nous ne voulons pas construire de logements nouveaux, sauf pour les habitants déjà là.» Pourtant, la commune en question se trouve dans une zone attractive et elle est dotée d'un plan local de l'habitat (PLH), avec des objectifs de construction significatifs. D'ailleurs, si je cherche à déterminer avec lui les gisements fonciers de sa commune, c'est-à-dire les espaces urbains recyclables, je le fais sur la commande de l'établissement public foncier (EPF) régional¹⁸, dont la mission consiste précisément à aider la construction de logements. Cette conversation montre l'écart formidable d'objectifs entre deux institutions qui font la ville. De plus, l'aparté n'a eu lieu que lorsque le représentant de la communauté de communes, également impliquée dans l'étude, a quitté la réunion : ses propres objectifs d'intervention publique en la matière sont encore différents de ceux de la commune et de l'EPF.

Lors d'un échange avec un autre maire de la même région, j'observe l'excellente desserte de sa commune en transports en commun, gérés et remarquablement modernisés par l'agglomération. Gêné, il m'indique qu'il s'agit du résultat d'un coup de force de ladite agglomération qui, avant les élections, a beaucoup investi sans concertation, au point que les finances de la communauté de communes ne vont pas pouvoir suivre. Sa commune a toutes les chances d'être moins bien desservie d'ici peu, et ce sujet devient un conflit politique majeur au sein des trois instances concernées.

Une autre anecdote: un adjoint à l'urbanisme d'une commune me parle de la révision en cours de son PLU, pour se plaindre des injonctions qui résultent du schéma de cohérence (édicté à l'échelle du grand territoire Romans-Valence-Tain) et du PLH (défini à l'échelle de l'intercommunalité): « Nous n'avons plus de capacité d'accueil sur la commune si on respecte ces documents de planification! Ils nous gênent.»

Ces histoires vécues mettent en lumière la quasi-impasse actuelle de notre complexité institutionnelle. Elles alimentent les débats sans fin sur le serpent de mer du « millefeuille » administratif. Les lois de décentralisation des années 1980 partaient d'une bonne idée: l'État devait arrêter de s'occuper de ce pour quoi son efficacité semblait suspecte, comme l'urbanisme, les transports ou les services publics. Le maire a reçu alors la compétence en matière d'urbanisme, avec notamment la signature des permis de construire et la responsabilité du PLU. La Constitution, modifiée en 2003 sur ce point, a consacré l'organisation décentralisée de la République.

La France reste cependant un État unitaire, pas un État fédéral: pour garantir l'égalité des citoyens d'un bout à l'autre du pays, l'idéologie dominante qui perdure consiste à penser préférable la concentration des pouvoirs. Seule l'homogénéité nationale des lois et des services publics est censée au final garantir cette égalité. Aux États-Unis et en Allemagne, l'État central exerce un certain contrôle sur les États fédérés. Mais il n'agit directement que sur les sujets régaliens (politique extérieure, défense...), et les lois et règlements peuvent parfaitement différer d'une région¹⁹ à l'autre. Notre pays n'arrive pas à concevoir une organisation véritablement autonome des pouvoirs locaux qui, à la limite, disposeraient de leur propre droit dans la plupart des domaines, et notamment en urbanisme, comme c'est le cas dans les pays fédéraux.

Sans doute cette contradiction bien française, entre une tentative de décentralisation et une idéologie diffuse profondément centralisatrice, explique le relatif échec de la décentralisation qui, à bien des égards, semble n'avoir été consentie qu'à regret par l'État.

^{18.} L'étude est conduite par FutUrbain pour le compte de l'Epora.

^{19.} Les États aux États-Unis ou les Länder en Allemagne, par exemple.

Comment justifier sérieusement le maintien de 9 000 kilomètres de routes « nationales » (alors que toutes les autres sont devenues départementales ou intercommunales) et des quelque 5 000 fonctionnaires d'État chargés de les gérer? Comment comprendre l'incroyable enchevêtrement des planifications urbaines à des échelles allant de la région à la commune? Comment ne pas voir le pouvoir d'immixtion que conserve l'État dans tous les cas comme un refus de lâcher-prise des pouvoirs centraux relevant d'une psychologie sociale anachronique? Comment ne pas rire (ou pleurer) de la multiplicité des financeurs du moindre projet d'équipement public, chaque strate ayant en définitive surtout le pouvoir de dire non?

Tout se passe comme si la décentralisation avait éparpillé les inconvénients de la centralisation, sans les dissoudre. La décentralisation semble avoir favorisé les égoïsmes locaux au point de généraliser les prés carrés. Aux élections municipales de mars 2014, les candidats « bâtisseurs » ont été battus presque partout, sauf dans quelques grandes villes. La question centrale des conflits d'intérêts, internes aux collectivités ou entre elles, n'a pas été traitée par la loi. Les collectivités ont été enfermées dans des strates, tandis que leur collaboration n'a guère été favorisée.

La France reste composée d'environ 36 000 communes, 16 000 syndicats de communes, 12 600 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre: dix fois plus par habitant qu'en Belgique, par exemple. Certains²⁰ préconisent la suppression pure et simple des petites communes, à l'instar du Danemark qui a fixé un seuil à 20 000 habitants en 2007 et a ainsi divisé le nombre de ses communes par trois. Dans les années récentes, l'État a incité puis forcé le regroupement des communes en EPCI, puis le regroupement des régions entre elles. Disons-le tout net, les 31 000 petites communes (environ 85 %) de moins de 2 000 habitants ne peuvent pas sérieusement continuer à gérer et à animer avec leurs propres moyens les équipements sportifs, les salles municipales, les cantines, les voiries, les espaces verts, la propreté, la sécurité, les permis de construire et les PLU, les achats, l'informatique, les payes, etc.

es salles municipales, les canpropreté, la sécurité, les permis
informatique, les payes, etc.

21. Il y avait 37962 communes en 1962, 36 685 en 2006, il y en aurait environ 35 400 aujourd'hui, ce qui montre que les fusions de communes sont possibles, quoique particulièrement lentes. La loi du 16 juillet 1971 a tenté un regroupement quasi autoritaire des communes, elle a été un quasi-échec. La loi de décembre 2010 cherchant à promouvoir la «commune nouvelle» n'a abouti qu'à la fusion de 35 communes en 13 nouvelles. En revanche, les nouvelles incitations financières depuis 2015 ont

20. Notamment un rapport OCDE de mars 2013.

Une idée simple préconise la fusion des petites communes entre elles, mais cela se fait lentement pour le moment²¹, la défense des clochers continue de prévaloir. Autre piste qui a mieux fonctionné depuis au moins deux décennies, les syndicats intercommunaux et les intercommunalités permettent de regrouper les moyens. Toutefois, quand on regarde de près les compétences réellement transférées des communes vers ces EPCI, on relève d'immenses disparités locales et, bien souvent, seulement des transferts partiels. Par exemple, la politique du logement croise l'action sociale, l'aide à la construction, le logement social (son financement et la désignation des locataires), la planification (PLH), autant de responsabilités réparties entre plusieurs niveaux de collectivités. Si les régions n'ont ainsi théoriquement pas la compétence habitat, certaines attribuent cependant des subventions en la matière. De même, le développement économique fait intervenir régions, départements, EPCI et parfois les communes. Et la mutualisation des moyens entre communes progresse à la vitesse de la tortue.

Lorsque les compétences sont clairement réparties, les combinaisons de pouvoir restent cependant actives. Prenons l'exemple des équipements de proximité comme les crèches, les salles de sport, etc. Même si la compétence administrative est transférée de la commune à l'EPCI, chaque commune continue à raisonner dans ses limites et va marchander chaque intervention de l'EPCI: il n'est tout de même pas question que ma commune soit moins bien équipée que la voisine... Chacun cherche des avantages pour sa commune, mais n'est guère prêt à s'investir pour l'intérêt communautaire. D'ailleurs, les décisions se prennent presque toujours à l'unanimité dans les intercommunalités, ce qui peut paraître une aberration démocratique. Le débat entre élus devient vif lorsqu'il aborde un projet structurant comme, par exemple, l'implantation d'un

provoqué le regroupement de 2775 communes en 823 nouvelles (au 1er juillet 2017).

équipement majeur ou d'une zone d'activités : chacun défend son pré carré.

Les élus locaux eux-mêmes sont malheureux de cette situation: ils se sentent incompris et contraints, désavoués et contrôlés. Le soupçon du « tous pourris » dont ils souffrent parfois se double d'un « tous incapables » et, de la part de l'État, d'un manque pathologique de confiance. Ils sont exaspérés de l'absence de reconnaissance de leurs efforts et du temps investi, du harcèlement des demandes qu'ils ne peuvent satisfaire, du stress des mécontents éternels et des demandes continuelles des « tutelles ».

Les pouvoirs politiques au niveau de l'État, toutes couleurs confondues, affirment depuis longtemps vouloir réduire le nombre de couches administratives. À ce jour, concrètement, on en a créé une de plus avec la métropole. En Île-de-France, certains dénoncent une organisation encore complexifiée avec les établissements publics territoriaux qui s'ajoutent au Grand Paris et aux agglomérations. Malgré les progrès de l'intercommunalité, les effectifs communaux n'ont pas baissé; au contraire, ils ont augmenté de façon sensible²². Dans nombre de communes, les rentrées fiscales sont inférieures aux frais de personnel. Cela peut s'interpréter de deux façons: soit la nécessité d'une refonte totale de la fiscalité, soit l'impératif besoin d'adapter les missions aux effectifs ou, réciproquement, les effectifs aux missions. Au total, les communes n'ont plus les capacités financières tant pour assurer leurs missions théoriques de proximité avec la population que pour investir dans de nouveaux projets, ou pour mettre leurs bâtiments ou leurs prestations en conformité avec les nouvelles réglementations (par exemple, l'accessibilité aux handicapés ou la rénovation thermique). D'autant que les participations de l'État, de la région et du département baissent.

Réorganisation de l'architecture du « millefeuille » ou pas, le plus important gisement d'efficacité et d'économies des services publics locaux réside dans la clarification des rôles de chaque administration, c'est une évidence que notre pays continue de feindre de ne pas voir. C'est bien l'agencement des institutions entre elles qui

22. 1,6 % en moyenne ces dernières années.

ne fonctionne pas. L'organisation des territoires est enfermée dans des strates et la collaboration entre ces strates dysfonctionne. Un vrai bug. Il semble nettement plus productif de raisonner d'abord en termes d'agencement, de définition de relations claires et saines entre institutions locales, qu'en termes de refonte institutionnelle, bien que celle-ci soit aussi nécessaire.

LES INTERDÉPENDANCES LIÉES AUX RISQUES

Une autre illustration du poids institutionnel dans l'urbanisme, en pleine actualité, tient à l'irruption du facteur risque, que nous avons évoqué au chapitre 2 et qui se traduit plus précisément par des principes de prévention et de « précaution ». La « société du risque » a pour conséquence paradoxale le retour en force des sciences et des techniques, avec la nécessité pour les citoyens de s'en remettre davantage aux experts, tout en trouvant les moyens de les contrôler. Elle implique de nouvelles interdépendances.

Certains risques connus font l'objet de préventions et de normes, avec une inflation de règles, autant désirées par l'opinion publique que décriées dès lors qu'il s'agit de les appliquer. D'autres risques s'envisagent en fonction de leur probabilité de survenance, selon une conjonction de facteurs pour partie liés aux décisions d'aménagement, comme dans le cas des inondations. Ces arbitrages s'avèrent particulièrement délicats au plan institutionnel. Le refus de la fatalité, même fortuite, peut aboutir à des positions extrêmes. Jean-Jacques Rousseau faisait déjà remarquer, à propos du tremblement de terre de Lisbonne (1755) qui a fait 40 000 morts : « Si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également, et plus légèrement logés, le dégât eut été beaucoup moindre et peutêtre nul. »

D'autres risques, enfin, pourraient survenir, mais l'état des connaissances scientifiques ne permet pas d'en prévoir avec certitude l'apparition et les conséquences. Dans ce cas, le principe de précaution doit s'appliquer. Celui-ci tient la vedette lors des débats consécutifs aux catastrophes, mais comme ses bases d'élaboration se discutent à l'infini, il paraît utilisé à tort et à travers, et sa portée réelle semble bien faible.

La culture du risque a réclamé progressivement une organisation spécifique, et en France cela s'est traduit par le recours à l'État, qui a considérablement étendu son champ d'intervention dans ce domaine, tandis que des acteurs plus ou moins nouveaux jouent un rôle renforcé. Ainsi, l'assureur d'une construction va évaluer le risque et prescrire le prix de son assurance. Tous les intervenants de l'acte de construire vont se prémunir pour que leur responsabilité soit exonérée quoi qu'il arrive. Les maîtres d'ouvrage et les architectes racontent des anecdotes absurdes où l'on aboutit à l'impossibilité de construire une partie de l'ouvrage simplement par défaut d'approbation de l'un ou l'autre des spécialistes, en vertu de règles contradictoires. Ce mode de raisonnement en fonction du risque présente aussi quelques effets pervers. La plupart des risques et accidents n'ont pas qu'une seule cause et cela complique considérablement la recherche des responsabilités : le risque judiciarise la construction. D'autre part, l'action de prévention recherche toujours une garantie, et pour que celle-ci ait la meilleure chance d'être effective, elle sera en général imposée non pas au responsable présumé, mais au plus pérenne des acteurs : en clair, non pas les techniciens, mais le maître d'ouvrage ou la collectivité. Les nouvelles interdépendances qui en résultent nécessitent de développer d'autres formes de démocratie.

VI. L'URBANISME EN DÉBAT

Si l'homme échoue à concilier la justice et la liberté, alors il échoue à tout. Albert Camus

Les critiques de la démocratie représentative s'étalent largement sur la place publique et dans les médias. Le maire reste une institution plutôt mieux reconnue que les autres, mais la démocratie élective paraît en grande difficulté pour assurer la cohésion sociale, d'autant que les élus ne reflètent guère la diversité de la société selon le genre, la classe sociale, l'âge ou le patrimoine, et que le jeu de massacre des « promesses non tenues » ou des « affaires » provoque des ravages de crédibilité. L'idée communément émise se résume ainsi: la « classe politique » devrait mieux faire partager ses décisions, mieux écouter et débattre avec les citoyens. Bien entendu, le paradoxe tient au fait que nous avons seulement les élus que nous méritons, tandis que ceux-ci s'échinent en général à améliorer le vivre-ensemble sans y parvenir.

Dans le domaine de l'urbanisme, élus en charge et professionnels ont une priorité claire dans leur feuille de route: la concertation. L'inscription de celle-ci dans la loi s'est précisée progressivement¹, tandis que le champ d'application des « enquêtes publiques » et du « débat public » sur les grands projets a été étendu. Surtout, les pratiques s'améliorent. Un droit de l'urbanisme plus négocié a succédé au volontarisme centralisateur de l'époque des « villes nouvelles » et des grandes opérations d'aménagement dérogatoires. La concertation interinstitutionnelle s'est généralisée, notamment en ce qui concerne la planification. Les obligations juridiques et politiques de la concertation avec les « parties prenantes », populations, associations et corps représentatifs, ont été renforcées. Des « chartes de la

^{1.} Création en 1995 d'une Commission nationale du débat public, publication en 1996 d'une charte du débat public (actualisée en 2016), convention dite d'Aarhus en 1998.

L'URBANISME EN DÉBAT

concertation » ont vu le jour dans nombre d'agglomérations et, plus récemment, la réflexion sur la « gouvernance » des projets urbains durables a permis d'approfondir les ambitions sous-jacentes.

Mine de rien, les processus de concertation constituent une avancée considérable, quoique balbutiante. Quels sont les enjeux au fond? D'abord réinstaller une autre pratique politique centrée sur le local. Cela ne signifie pas que les solidarités sociales ou environnementales dépassant l'échelle locale soient ignorées, mais cellesci se jaugent en fonction d'une vision recentrée en fonction du vécu et des engagements locaux. Bien sûr, le risque existe que cette pratique devienne un entre-soi source d'exclusion, mais, en contrepartie, elle peut aussi donner plus de poids à des solidarités concrètes impraticables à une autre échelle. Cette pratique paraît fondamentalement neuve, car elle ne peut exister sous cette forme à un autre niveau que le local. Ensuite, elle contribue à combler le vide démocratique entre les élections locales, puisque les gens peuvent exprimer leurs opinions, leur mal-être et leurs aspirations d'une autre manière que le choix entre deux bulletins de vote. D'autres rendezvous comme les réunions publiques ou les conseils de quartier remplissent cette même fonction sur les projets d'urbanisme. Ce faisant, un écart s'installe entre le lien électif et le droit de revendiquer, entre une délégation globale et un droit d'argumentation. Enfin, la concertation est un formidable outil de mise en relation, de construction de liens et de « reliance » (cf. chapitre 4).

Bien évidemment, les pratiques réelles divergent selon les lieux et les personnes, et la concertation ne garantit pas une démocratie participative forcément satisfaisante aux yeux des participants. En principe, une bonne concertation suppose quatre conditions: la transparence des objectifs et des décisions, la participation effective des « parties prenantes », une certaine solidarité des acteurs impliqués dans le processus, c'est-à-dire un engagement à jouer le jeu, et enfin un partenariat effectif des parties dans la durée. Ces quatre principes souffrent chacun de leurs biais potentiels. Nous avons évoqué, par exemple, le flou persistant des objectifs des projets urbains auquel le praticien se trouve confronté. La représentativité et l'implication positive dans la durée des parties prenantes laissent place à toutes les interprétations et à bien des déviances: il est facile pour des élus de n'inviter que des représentants dociles ou

pour des associations de s'arroger une représentativité dont elles ne disposent pas réellement. La France s'obstine d'ailleurs à ne pas respecter l'article 6 §4 de la convention d'Aarhus qui dispose: «Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence².»

De plus, la concertation doit être pilotée. La tentation la plus courante des élus, décisionnaires en définitive, consiste à assurer ce pilotage par eux-mêmes, une confusion des rôles certainement légitime, mais qui peut générer la défiance. S'ils ne pilotent pas le processus eux-mêmes, une autre tentation consiste à encadrer ce pilotage par un dispositif dit de « gouvernance urbaine », qui d'ailleurs figure comme le quatrième pilier officiel de l'urbanisme durable. Mettre en place une bonne gouvernance du projet urbain serait censé garantir le bon projet autant que l'efficacité de la décision et de la mise en œuvre. En fait, le dispositif de gouvernance peut s'attacher exclusivement au cheminement de la décision, alors que le problème réside plutôt dans le partage du sens de la décision, non pas dans la décision elle-même. La gouvernance, aussi efficacement et honnêtement menée soit-elle, semble souvent mal habilitée à garantir le processus de concertation et de participation, et en tout cas elle ne saurait seule suffire.

Une autre organisation consiste à prévoir des règles transparentes et acceptées par toutes les parties prenantes, une participation aussi large que possible, un calendrier, la possibilité de variantes, une structure autonome de pilotage dotée de moyens et d'une légitimité, des bilans périodiques et, souvent, la présence d'un garant impartial. On rejoint ainsi la problématique générale des conflits humains, et dans d'autres champs comme le judiciaire, le recours systématique à la médiation ou à la conciliation s'impose avec l'intervention d'un acteur extérieur au conflit dont le seul but est de faciliter le dialogue et d'aboutir à la meilleure décision conforme

^{2.} Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus le 25 juin 1998).

L'URBANISME EN DÉBAT

à l'intérêt des parties³. En urbanisme concerté, nous sommes encore loin de ce type de pratique. Le processus de concertation englobe des modalités diverses, d'ambitions fort variables. Au plus simple, les consultations se caractérisent par une demande d'avis du public concerné sur un projet en débat ou sur une question concrète. La consultation permet d'obtenir une « photographie » de l'état de l'opinion à propos d'un diagnostic ou d'une proposition. Le décideur organise seul la consultation qui ne rend pas pour autant le citoyen, l'usager, co-auteur de l'action. Au plus ambitieux, la co-élaboration ne part pas généralement d'un problème et d'acteurs identifiés. Le décideur a une intention, une ambition, il perçoit la nécessité d'intervenir et s'engage dans une construction concertée de tout le projet. La co-élaboration implique les acteurs et passe par des points d'étape réguliers pendant lesquels les participants décident de valider les résultats et de poursuivre ensemble cette élaboration. Quelques écoquartiers utilisent cette méthode. Entre les deux, toute une gamme de méthodologies existe, avec des processus plus ou moins créatifs. À Laval, nous avons utilisé une plate-forme cartographique participative conçue pour favoriser les débats citoyens et la concertation qui a remarquablement bien fonctionné et suscité une participation importante⁴.

Avec ses aléas d'application, un bon processus de concertation permet souvent un réel débat et des conclusions relativement positives, bien qu'elles ne satisfassent jamais tout le monde. Mon apprentissage personnel en la matière fut Paris Rive Gauche après 1998 et surtout 2001, qui a beaucoup innové avec son «comité permanent de concertation» et largement débloqué le projet. Dans d'autres circonstances, j'ai acquis la conviction que plus la concertation est menée honnêtement en amont, plus elle est productive et pacifiante. La concertation ne suffit cependant pas à combler le déficit démocratique, ni en droit ni en pratique, loin s'en faut.

Des conflits autour de ce qu'on appelle les « zones à défendre » (ZAD) se développent sur quelques grands projets comme l'aéroport

Notre-Dame-des-Landes ou le barrage de Sivens. Quand les procédures de concertation et de débat public ne sont pas ou sont mal mises en œuvre et qu'un noyau d'opposants radicaux se mobilise, cela produit ce type de blocage. Ces militants n'ont pas forcément d'attaches avec le territoire qu'ils défendent. Cela n'enlève rien à la légitimité de la revendication qu'ils expriment : l'instauration de méthodes décisionnelles plus démocratiques sur ce type de projet d'aménagement. Les acteurs de l'urbanisme n'ont aucun autre choix qu'anticiper, prévenir et intégrer le risque du conflit, afin d'éviter le risque de blocage ou de coûteuses remises en cause. Si les ZAD concernent pour l'heure un nombre relativement faible de projets de grandes infrastructures, elles s'inscrivent dans une tradition qui remonte au moins au Larzac. Si le type de contestataires en cause se distingue des porteurs ordinaires de réclamation sur les projets courants de nos villes, la question institutionnelle qu'ils posent paraît générale.

L'EXPÉRIMENTATION DES CONSEILS DE QUARTIER

Urbanisation ne rime pas nécessairement avec démocratisation, avec ou sans concertation, avec ou sans bonne gouvernance. Dans l'ensemble, le peuple traîne les pieds, ayant été trop souvent déçu. Les discussions de café plombent le débat, la gouaille et la passion s'absentent. La fuite du débat caractérise souvent les réunions publiques, quand toutefois elles existent et qu'il y a des participants. Le manque de mobilisation s'explique sans doute par l'inutilité de ces réunions aux yeux des populations. Et quand le débat s'amorce, la critique stérile et la dénonciation prévalent souvent sur la contre-proposition.

Du côté des élus, nombre de comportements locaux font penser à du populisme, sincère ou opportuniste selon les cas, qui exacerbe parfois les frustrations, les préjugés ou le déni du politique. Le clientélisme ou la défense corporatiste (voire familiale dans les petites communes) ne sont, hélas, pas absents des pratiques. La presse locale et les lobbys professionnels sont bien moins neutres qu'on ne le croit. Surtout, l'immobilisme finit par creuser la désespérance et par figer toute analyse éthique, c'est-à-dire toute réflexion sur le

^{3.} Voir notamment P.-Y. Guihéneuf, Garantir la concertation, ECLM, 2017.

^{4.} Cette plate-forme fut mise au point et appelée «Carticipe» par Repérage Urbain qui faisait partie de notre équipe d'urbanistes.

L'ALTERCITÉ
L'URBANISME EN DÉBAT

bien collectif des intentions, des actes et des pratiques. L'idéal politique de la cité semble bien loin de la praxis des équipes municipales et de leurs concitoyens. Cela résume le dilemme de la démocratie locale, qui n'est pas à la hauteur. Une refondation s'avère nécessaire, une révolution démocratique doit s'opérer en commençant par redonner l'envie aux habitants de s'impliquer et de renouer avec la chose publique.

Au cœur de cette défiance croissante, l'historien Pierre Rosanvallon distingue des éléments positifs de la souveraineté populaire, disons une forme de résistance des gouvernés qu'il appelle la «contre-démocratie» et qui évoque les «arts de faire» de Michel de Certeau. En effet, on voit naître de nombreuses initiatives citoyennes d'engagement local ou de partage de la responsabilité, ou encore de contrôle citoyen par les réseaux sociaux, comme Regards citoyens, ce site Internet fournissant des données sur l'activité de nos institutions et des responsables politiques. Toutefois, ces dispositifs émergents et informels ne remplacent pas vraiment les institutions classiques, dont certaines fonctions se perdent. Il n'y a pas de vases communicants entre les deux.

Pour ma part, j'ai sans doute découvert la réalité de l'urbanisme à Roubaix à la fin des années 1970. Les habitants et l'association de l'Alma-Gare se mobilisaient pour participer activement au réaménagement du quartier, avec le soutien d'urbanistes et de militants ouvriers ou chrétiens. Un atelier populaire d'urbanisme est né en 1974 et la première régie de quartier en 1980. Un mouvement impressionnant de vitalité à l'époque; on pourrait dire qu'il a permis de donner corps à l'espace public, politique et relationnel du quartier. L'Alma-Gare fut pendant quelques années l'emblème des pratiques de cogestion de l'espace public, de l'animation interinstitutionnelle entre habitants, élus et propriétaires, des formes alternatives d'élaboration des projets, et aussi de la mobilisation, de la revendication et de la contestation. Issues de cette mouvance, cent quarante régies de quartier ou régies de territoire existent aujourd'hui, et elles assurent trois types de missions : générer du lien social, créer de l'activité économique locale, impliquer les habitants.

La loi dite « de démocratie de proximité » de février 2002 impose la création de conseils de quartier dans les communes de

plus de 80 000 habitants. Des initiatives avaient anticipé ce type de dispositif permettant une démocratie plus « participative » que « représentative » dans différentes métropoles du monde. Favoriser la participation permanente des habitants à l'action publique relève d'une autre manière de penser le rapport entre élus et habitants. Cela prend des formes diverses, allant de la simple consultation ponctuelle au partage du pouvoir de décision et à l'octroi de budgets participatifs, en passant par les conseils de développement, les conseils consultatifs de jeunes, d'anciens, les conseils de voisinage, les conférences citoyennes, etc. Les « conseils citoyens » font leur apparition dans les quartiers prioritaires, ils ont été créés par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de février 2014. Ils doivent être associés à l'élaboration, ou au moins au suivi et au bilan, des contrats de ville et pourront porter eux-mêmes des projets visant à améliorer la situation du territoire.

Entre les villes pionnières, comme Paris dans ses arrondissements les plus volontaristes (le xixe, par exemple), et les villes se contentant du minimum, le bilan paraît évidemment contrasté. De nombreuses villes moyennes ou petites, non soumises à la loi, ont aussi mis en place des conseils de quartier ou équivalents. Le plus souvent, ces instances représentent une réelle tribune politique et une école de l'action publique, donc une opportunité de renouveau. Tout dépend de l'attitude et du rôle des acteurs : habitants souvent désignés par tirage au sort, associations, techniciens ou experts, élus. Aucune règle commune ne s'impose en effet, et la participation effective reste dépendante du bon vouloir des élus et de l'authenticité de leur démarche. Ces conseils présentent parfois des travers importants: surreprésentation de profils spécifiques comme les classes moyennes supérieures ou les retraités, tentation de ségrégation entre quartiers, institutionnalisation des associations, mise en scène trop formelle, verrouillage par les municipalités, débats biaisés sur des projets ficelés par les techniciens...

Tocqueville indiquait que la démocratie est davantage qu'un système institutionnel. Certes, elle se fonde d'abord sur des institutions, mais, plus que cela, sur un certain état des mœurs et du corps social où doit exister «la passion pour l'égalité». Les expériences de démocratie participative ouvrent des perspectives prometteuses si elles sont suffisamment associées aux décisions concrètes.

L'ALTERCITÉ
L'URBANISME EN DÉBAT

Elles se transforment en piège lorsqu'elles se résument à une stratégie de communication ou lorsqu'elles sont phagocytées par certains. Beaucoup de démarches bâclées donnent l'impression que la participation ne produit pas d'effet ou ne sert à rien, faute de temps, de moyens matériels ou de cohérence. Mais au-delà de ces conditions de pratiques politiques, la réconciliation sociale et la relation de confiance constituent les enjeux majeurs du projet commun de mieux-vivre ensemble. Pour l'heure, les vraies démarches de démocratie participative restent marginales en nombre et personne ne peut vraiment prédire ce qu'elles produiraient appliquées à grande échelle et de façon continue sur la durée de plusieurs mandatures. La confiance demande du temps et de la ténacité.

QUELLE DÉMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE ?

Remettre dans le jeu les citoyens, régénérer la pensée politique et les vocations militantes, tout est lié. Le choix entre changer les méthodes de l'urbanisme pour aller dans ce sens et continuer comme avant n'existe pas vraiment. Se contenter d'un service minimum d'information et de concertation réglementaire, donner le change avec une caricature de pseudo-participation comme la majorité des collectivités continue de le faire paraît vain. Si rien n'évolue, le blocage est garanti la plupart du temps. Alors, vers quoi aller: démocratie « participative », « collaborative » ou « délibérative », ou encore « démocratie du public » ou d'opinion?

Selon leurs détracteurs, l'utilité des processus de participation reste douteuse. Leurs arguments méritent examen. Au mieux, ces processus aboutiraient à des décisions quasi identiques à celles qu'auraient retenues les seuls élus ou spécialistes. Au pire, ils présenteraient des risques: la paralysie des décisions, la perte de temps, le piégeage des citoyens acceptant de collaborer ou la dilution des responsabilités. Laissons de côté les deux premiers arguments qui ne tiennent pas, la lenteur et la paralysie étant trop monnaie courante dans les processus les plus classiques pour accepter l'idée que le débat en soit tenu responsable. Regardons de plus près les deux suivants, qui posent le problème de l'interférence de la société civile dans le jeu politique et de sa place. Pour schématiser, dans

le phénomène participatif, les libéraux pointent un risque d'affaiblissement de toute légitimité politique à décider: il ne faudrait pas amplifier la complexité des processus qui tend déjà naturellement à masquer qui est responsable de quoi, et mieux vaut limiter la participation. À partir d'une posture opposée à celle des libéraux, le « mouvement des Indignés » a finalement opté pour s'en tenir à la dénonciation, moins dangereuse à ses yeux que le fait de s'impliquer dans la participation au pouvoir. Idéologiquement, cela revient à supposer que s'engager politiquement fait perdre toute légitimité. D'ailleurs, les exemples de citoyens passés en politique semblant avoir perdu leur « âme » au passage sont légion.

Stratégiquement, le choix fondamental serait donc le suivant : renouveler les institutions de l'intérieur en collaborant ou bien opposer aux instances existantes des contre-pouvoirs en maintenant la distance et en refusant d'endosser la responsabilité des décisions. Autrement dit, une bonne démocratie ne demanderait-elle pas de maintenir la séparation entre le pouvoir institué de la classe politique (maire, Parlement, État) et le pouvoir sociétal des citoyens, sans confusion entre les deux? La coresponsabilité ne serait-elle pas toujours un piège qui affaiblirait l'autonomie et la capacité de revendication de la société civile?

Selon l'analyse marxiste la plus classique, le bon critère de discernement tiendrait au rapport de force en présence et il est clair que, dans la plupart des contextes urbains actuels, la capacité citoyenne à faire bouger les lignes reste faible. Cela militerait plutôt en faveur de l'engagement dans des processus de co-construction des projets, c'est-à-dire de tenter de faire bouger les choses de l'intérieur.

Une autre analyse politico-juridique consiste à observer que, sans droit permanent de sanction du peuple, la délégation représentative des élus devient intolérable. D'une part, parce que le peuple ne sait plus qui il doit réélire ou éconduire, tellement notre démocratie représentative souffre d'illisibilité. Et, d'autre part, parce que la décision se dilue et ne peut plus être imputée clairement à ces élus, car les considérations générales biaisent forcément les scrutins électoraux. Suivant ce raisonnement, il faudrait impérativement que les citoyens disposent de droits nouveaux pour représenter la population sur un autre registre que les élus, et qu'ils se tiennent à l'écart de la représentation politique en restant

L'ALTERCITÉ
L'URBANISME EN DÉBAT

clairement différenciés des élus dans leur participation au débat public. Les citoyens impliqués dans le débat auraient ainsi une légitimité pour exprimer des réclamations, contraindre l'agenda politique et prononcer des sanctions à l'encontre de ceux que le peuple a mandatés. Une légitimité ni inférieure ni supérieure à celle des élus, mais différente. Cette forme d'implication dans la démocratie participative constitue une alternative entre codécision collaborative et dénonciation pure. N'existant nulle part, elle reste à définir. Elle demande clairement une réforme institutionnelle majeure, et bien entendu l'urbanisme, en tant que débat sur l'espace public, est concerné au premier chef. Cette piste correspond en gros à l'alternative que le juriste Dominique Rousseau préconise : l'instauration de la « démocratie continue » fondée sur le principe de la « représentation-écart », où, à côté des élus qui ont pour mission de statuer, le corps des citoyens représentés a pour tâche de réclamer et de contrôler en continu au moyen de nouveaux dispositifs institutionnels5.

Peut-être cette analyse politico-juridique rejoint-elle la réflexion sur la nature même du pouvoir qui fait l'objet d'une abondante littérature. Le sociologue et philosophe Bruno Latour note par exemple que le pouvoir ne devient un problème qu'à partir du moment où l'on est empêché de faire quelque chose dont on est pourtant capable. Vous savez grimper une falaise à mains nues, indique-t-il, le problème provient de l'arrêté du maire qui en interdit l'accès. Le pouvoir peut déboucher sur un sentiment d'injustice, de soupçon ou d'impuissance. La politique doit prendre le relais. « Une fois que vous avez repéré un pouvoir ou que quelqu'un vous a aidé à le dénoncer, encore faut-il que l'on vous rende capable d'y pouvoir quelque chose. Il faut que vous puissiez contre-attaquer, résister, modifier, arranger, accommoder, acquiescer peut-être, en tout cas réagir (ce que désigne le terme anglais empowerment) [...]. Si c'est pour dénoncer sans dessiner un chemin pour réagir, la politique devient une leçon d'impuissance et de frustration [...]. Je voudrais proposer une règle assez simple : il ne faut dénoncer le pouvoir que si cette dénonciation donne du pouvoir à ceux à qui on s'adresse [...]. Décrivez la falaise, oui, mais désignez les prises qui permettent d'y grimper⁶.» Il me semble que la clef du nouvel urbanisme réside en effet dans cette organisation du contre-pouvoir, une option qui paraît finalement assez bien partagée.

Cependant, l'avancée démocratique attendue doit être conçue à partir du local, à titre de postulat fondamental. Cela figure en nettement moins bonne place dans le débat. Les expérimentations actuelles que nous avons évoquées (comme les conseils de quartier) se situent naturellement à l'échelon de la commune ou du territoire. Elles risquent cependant de s'avérer un cautère sur une jambe de bois si la refondation ne s'organise pas autour du fait local, comme élément central de la reconfiguration politique. Edgar Morin montre combien le chemin vers une telle démocratie participative passe par le local. Elle est « à inventer à partir des diverses expériences locales comme celle de Porto Alegre, où fut inaugurée la participation des citoyens à l'examen du budget municipal, notamment pour ce qui concerne l'investissement [...]. Elle permettrait de discuter au niveau local de problèmes d'intérêt national, voire planétaire [...], de remédier aux scléroses et insuffisances de la démocratie représentative». «Un nouveau type de gouvernance pourrait s'instituer à partir de la conjonction des instances participatives citoyennes, des instances politiques et administratives locales, des professionnels compétents7.»

QUEL REGARD SUR L'ÉTAT?

Le microcosme parisien de la politique et des médias se lamente sans fin sur l'effilochement de la démocratie: pour preuve, la perte de confiance dans les partis et dans la politique en général, l'abstention, la montée du Front national, etc. Parmi les remèdes préconisés figurent la « modernisation de l'État », la « modernisation de la vie politique », la « réforme de l'État ». Dans ces milieux, la démocratie

^{5.} D. Rousseau, Radicaliser la démocratie, Seuil, 2015.

^{6.} B. Latour, «Où est le pouvoir?», Le Monde, 6 novembre 2015.

^{7.} E. Morin, La Voie, op. cit., p. 68.

L'URBANISME EN DÉBAT

ne se conçoit pas indépendamment de l'État, du gouvernement, du Parlement et des élections, bref du système représentatif. La réforme institutionnelle envisagée voudrait « approfondir la démocratie », mais sans rien changer de ses fondements : le centralisme ; le système électif, qui exclut la représentation des espaces communs locaux ; le principe de la nation, qui atténue les particularités autonomes des individus.

Ce microcosme a la plus grande difficulté de penser différemment l'organisation des espaces démocratiques, en rapport avec l'évolution sociétale, avec la vision philosophique complètement renouvelée de nos concitoyens, avec le monde tel qu'il est. Le système représentatif fait que l'électeur n'est plus invité à s'exprimer une fois qu'il a voté et qu'il n'a guère d'autre choix que de faire confiance à l'élu pour parler et agir en son nom. Cette idée de la vie démocratique paraît en contradiction profonde avec les tendances sociologiques de notre époque, notamment avec la revendication à l'autonomie des choix individuels, le besoin de se réapproprier en permanence le bien commun et la vision d'une citoyenneté aussi locale qu'universelle. L'État-nation pose question dans les mentalités, même si le socle qu'il représente reste solide. Les croyances que l'État et la société réelle se confondent, que le « national » reste représentatif et garant des « contextes locaux », ou encore que le suffrage universel forme la quintessence de la démocratie semblent devenues bien relatives.

Pauvre État qui, à cause de l'Europe, ne contrôle même plus les frontières, ni la monnaie, ni l'essentiel des lois décidées d'abord à Bruxelles. État incompris qui, à cause des entreprises multinationales, d'Internet et des paradis fiscaux, voit son pouvoir dilué sans fin. État contesté, par le retour des particularismes (l'Écosse, la Catalogne, etc.), ou par la demande d'une autorité mondiale en matière d'environnement. Vu des villes, l'espace politique reste principalement étatique, alors que le problème le plus prégnant consiste à débattre et à décider s'agissant de l'espace commun de la cité. Le choc des espaces et des dimensions locale/nationale reste en sourdine: cela peut-il durer? Au fait, la « cité » n'a-t-elle pas été autrefois la forme naturelle de l'organisation politique de base? La prétention des nouvelles métropoles françaises à incarner le pouvoir économique n'installet-elle pas une contestation de plus de cet État à la dérive?

Il est de bon ton dans ces milieux parisiens de dénoncer le supposé laxisme des collectivités locales dans leurs domaines de compétence. La faute leur reviendrait si cela marche si mal. Et le microcosme de recommander avec constance un réinvestissement local de l'État en guise de solution. Les pouvoirs locaux seraient le maillon faible de la République et le nœud de son impuissance. L'imaginaire ainsi véhiculé reste toujours le même: seul l'État peut sauver le pays réel et ses habitants de leurs errements.

Tout se passe comme si la candidature de Coluche en 1981 n'interpellait plus l'État. Les laissés-pour-compte auxquels il prêtait sa voix pour contester l'ordre établi sont restés hors jeu. On ne peut quand même pas imputer aux seules collectivités locales le chômage, le sentiment de déclassement social, les échecs de l'école et le terrifiant sentiment d'abandon des pouvoirs politiques. Les territoires ne sont pas seuls en effet à porter une responsabilité vis-à-vis de l'urbanisation ratée et peut-être de l'insécurité ressentie. La liste des hésitations, démissions, renoncements de l'État s'est allongée depuis trente-cinq ans, cela reste le fait dominant.

Vue du terrain, au contraire, la tête est malade, rien ne sert de commencer par soigner les membres. L'État centralisateur bloque la libération des énergies et enlise toutes les initiatives locales. Pire, le gouvernement et la représentation nationale ne sauraient plus servir de courroie de transmission ni de catalyseur. L'accusation d'un État pompier pyromane déguisé en sauveur affleure souvent dans le discours local. À l'appui de ce type de démonstration, il paraît plus facile de pointer les lieux créatifs et innovants des métropoles, et même des nouveaux territoires périurbains, que de trouver la trace du «désert français» ou de la «société bloquée», comme on le voudrait avec condescendance depuis Paris.

Ne s'agit-il pas d'une erreur fondamentale du logiciel de ces élites étatico-parisiennes? Ne seraient-elles pas bien avisées de commencer leur autocritique vis-à-vis de la tendance au «local bashing»? D'accord, la démocratie se porte mal, mais pas davantage au niveau local que national. Ses bases doivent évoluer et l'État ne peut pas se considérer comme systématiquement le mieux placé pour régler un problème. Il devrait se contenter d'être stratège, régulateur et garant de certaines solidarités que ni le local ni le régional ne peuvent assurer seuls.

VII. RECONSIDÉRER LES INSTITUTIONS

Tout homme ou institution qui essaiera de me voler ma dignité perdra.

Nel son Mannel A

Tout ce qui vient d'être décrit pose directement la question institutionnelle de l'urbanisme. Rappelons de quelles institutions nous parlons. Institutions politiques avec le pouvoir d'arbitrage des communes ou des communautés d'agglomération, leurs débats et leurs « conseils de quartier ». Institutions technocratiques avec leurs contraintes économiques et leur arbitraire souvent obscur. Institutions associatives avec leurs capacités d'initiative, leur taille et leurs moyens limités, et parfois leur corporatisme. Institutions professionnelles avec leurs logiques et leurs objectifs propres (le profit immobilier pour les promoteurs, la rentabilité d'exploitation pour les organismes HLM, etc.). Institutions symboliques aussi, puisque, selon Émile Durkheim, peuvent aussi être « appelés institutions toutes les croyances et tous les modes de conduite institués par la collectivité¹ ».

Les institutions véhiculent donc des normes (comme la prise de parole en réunion publique) et des symboles (comme le drapeau sur le fronton de la mairie). Ces normes et symboles sont stables par nature, mais nécessitent une actualisation permanente, comme l'objectif même poursuivi par l'institution, faute de quoi elle risque la disqualification. L'institution structure la vie en société, car elle incarne l'obligation de tenir compte d'autrui pour agir ensemble ou pour partager une option. En soi, l'institution n'est ni bonne ni mauvaise, mais on y adhère plus ou moins bien. Ainsi, la réflexion sur l'institution oblige à s'intéresser au processus

^{1.} É. Durkheim, Les Règles de la méthode sociologique, 1895.

L'ALTERCITÉ RECONSIDÉRER LES INSTITUTIONS

d'institutionnalisation. Qu'est-ce qui fait qu'une institution dure ou entre en crise? Qu'elle soit considérée légitime ou illégitime? Qu'elle puisse se renouveler ou qu'il faille la remplacer? La désinstitutionalisation qui caractérise les sociétés contemporaines ouvre-telle la possibilité de penser de nouveaux processus?

Il s'agit donc d'analyser le fait institutionnel en général, pour indiquer quels principes permettraient de reconsidérer l'institution-ville, et de reconfigurer la pratique de l'urbanisme au service de ce que nous appelons l'altercité.

L'INSTITUTION AUSSI MAL-AIMÉE QU'INCONTOURNABLE²

Toutes les « crises » de notre société renvoient à une sorte de désaffection à l'égard du fait institutionnel. La confiance des Français s'avère en effet particulièrement faible dans leurs institutions chargées de l'application du droit et de la représentation des citoyens. Le déficit de confiance des Français est tout aussi manifeste à l'égard des institutions de la société civile, du marché, des syndicats ou de l'État que d'autrui. La défiance et l'incivisme paraissent plus prononcés que dans la plupart des pays riches. Selon certains baromètres internationaux, la France se trouve en queue de peloton : par exemple, seulement 21 % des Français déclarent faire confiance aux autres, soit trois fois moins que dans les pays nordiques; sur vingtsix pays de l'OCDE, la France se classe au vingt-quatrième rang³.

Il s'agit d'un phénomène persistant depuis plusieurs décennies. Pourtant, défiance et incivisme ne ressemblent pas à des atavismes culturels. Les attitudes des Français ont en effet beaucoup évolué au cours du xxe siècle, et la confiance s'est vraisemblablement dégradée

depuis la Seconde Guerre mondiale⁴. Ce sentiment ne provient certainement pas d'un trait culturel particulier de nos concitoyens: ils ne seraient ni plus individualistes, ni plus rétifs à l'action collective, ni plus portés à la contradiction, ni plus contestataires que les autres Européens.

Certains philosophes et sociologues ont alimenté cette méfiance de principe vis-à-vis des institutions. L'institution se comprendrait, selon eux, comme une organisation hiérarchisée et dotée d'un pouvoir de coercition. La méfiance à son égard se justifierait, d'une part, par ses abus de contrainte sociale ou même de violence et, d'autre part, par son immobilisme flagrant. De plus, elle irait de pair avec le mouvement d'émancipation des individus, qui ressentiraient l'encadrement institutionnel comme un embrigadement. Le sociologue Luc Boltanski a récemment pointé la « tendance partagée par un grand nombre d'auteurs critiques français des années 1960-1970 à décrire surtout les institutions sous le rapport des effets de domination qu'elles exercent⁵ ». Un apport fondamental de la pensée de Michel Foucault a sans doute été de montrer que le pouvoir s'insinuait dans les plus petites ramifications des dispositifs de la vie quotidienne et ne se limitait pas aux institutions politiques. Dans ce sens, son œuvre a mis en lumière certaines pratiques et techniques de la société à l'égard des individus, et il a popularisé l'idée d'institutions dominatrices et « disciplinaires ».

Pourtant, toutes les institutions ont pour fonction de permettre aux individus d'exister et d'être reconnus comme membres de la communauté sociale. «L'individu social ne pousse pas comme une plante, mais est créé-fabriqué par la société [...]. Et de cela, toujours, une institution sociale, sous une forme ou sous une autre, aura la charge⁶. » Michel Foucault a montré le puissant décalage entre

Ce chapitre utilise et cite largement l'article de J. Debouverie, J.-L. Dubois, E. Lasida, L. Paulette,
 B. Perret, M. Petit et A. Talbot, « Revisiter l'institution », Études, n° 4211, décembre 2014.

^{3.} Y. Algan et P. Cahuc, La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit, CEPREMAP, 2007. L'étude cite des statistiques du World Values Survey, 2000, et de l'International Social Survey Program, 1999. Le Danemark figure au premier rang.

^{4.} Yann Algan et Pierre Cahuc imputent cette dégradation au «syndrome de Vichy» et à l'instauration par l'État d'un modèle social-corporatiste et étatiste comportant des inégalités statutaires. «Pour favoriser la confiance mutuelle et le civisme, il est donc indispensable de rompre avec la logique corporatiste de notre État-providence et de s'orienter vers une logique universaliste, donnant les mêmes avantages pour tous» (ibid.).

^{5.} L. Boltanski, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Gallimard, 2009, p. 96.

^{6.} C. Castoriadis, L'Institution imaginaire de la société, Seuil, coll. « Points Essai », 1999, p. 453.

L'ALTERCITÉ RECONSIDÉRER LES INSTITUTIONS

les pratiques institutionnelles et la culture du quotidien. Michel de Certeau est allé plus loin, en pensant positivement l'altérité et en exaltant l'inventivité humaine présente dans toutes les relations institutionnelles. Contrairement à Michel Foucault, il n'envisage pas les pouvoirs institutionnels modernes dans leurs seules dimensions coercitives et négatives, mais il met en valeur leurs capacités positives d'entraînement, d'invention, « d'appropriation et d'habilitation⁷ ». Un certain degré de contrainte institutionnelle est inhérent à toute vie sociale et, à côté de la contrainte, il existe une puissance créatrice des institutions. Elles offrent de plus un avantage majeur, celui de fournir un cadre d'action réelle aux individus, qui ne peuvent s'estimer aussi autosuffisants que les sirènes de la modernité voudraient le faire croire. Le sociologue Anthony Giddens résume : «Toutes les formes de contrainte sont aussi, selon des formes qui varient, des formes d'habilité. Elles servent à rendre possibles certaines actions en même temps qu'elles en restreignent ou en empêchent d'autres8.»

Malgré leur désamour, les institutions demeurent incontournables et les nouveaux défis sociétaux pourraient même justifier leur réhabilitation : la crise climatique, la montée des risques, la perte d'influence des États-nations, la fin de la croissance, tous ces phénomènes renvoient non seulement à des modes de vie différents, mais aussi à un sentiment de fragilité ou de vulnérabilité. Ces défis interrogent: «Comment faire société?» «Quel monde commun voulons-nous?» Ces questions renvoient en définitive à « quelles institutions voulons-nous?» Car, d'une manière plus radicale, on peut voir dans l'institution une figure essentielle de l'altérité. Toute institution se fonde en effet sur une parole faisant autorité. Elle fait appel à la capacité humaine de s'ouvrir à cette parole partagée et à un sens qu'aucun individu isolé ne peut prétendre maîtriser. Tout en manifestant leur esprit critique, les individus cherchent des voies pour se réinscrire dans du collectif, pour se réapproprier la force des institutions et les valeurs qu'elles portent.

LA RÉINTERPRÉTATION PERMANENTE

Les grandes évolutions sociologiques qui traversent la ville, comme la société tout entière, se caractérisent par des liens sociaux plus informels, des engagements plus transitoires et le déclin des grandes organisations hiérarchisées. Les institutions qui semblent décliner le plus paraissent celles qui exercent un contrôle explicite sur certains comportements individuels. L'homme contemporain tend à rejeter la tutelle des institutions sur ses conduites sociales dans pratiquement tous les domaines de l'existence: engagements politiques, croyances religieuses, mœurs, famille, etc. Certes, les divers contenus éthiques, affectifs et émotionnels qui confèrent leur signification subjective aux relations humaines ne s'effacent pas, mais ils ont tendance à s'exprimer en marge, voire contre les institutions, au profit de niches microsociales, de bulles d'affection et d'intimité, ou encore dans un registre émotionnel à l'occasion d'événements ponctuels.

Le monde commun tend ainsi à se fragmenter en multiples « mondes vécus⁹ » : les relations personnelles, les goûts communs, le partage d'expériences émotionnelles, les affinités électives et les sentiments (famille, groupes d'amis, clubs de loisirs, etc.). Par opposition aux institutions, les mondes vécus n'obéissent à aucun projet et ne produisent aucun symbole de portée générale : ils sont le produit instable des initiatives relationnelles des individus.

Pourtant, cette perte de monde commun fait émerger des expériences nouvelles de vivre-ensemble et d'action collective. D'abord, une nouvelle forme d'engagement, moins durable mais plus intense : moins d'adhérents aux partis et aux syndicats, mais de fortes mobilisations ponctuelles pour une manifestation exceptionnelle ou un événement crucial (suite aux attentats, sur telle « zone à défendre », pour l'accueil allemand des migrants en septembre 2015). Ces dispositifs émergents et informels correspondent parfois à un idéal d'organisation communautaire qui vise à redonner du pouvoir d'agir aux citoyens, en référence aux notions de *community organizing*

^{7.} Voir aussi chapitre 1.

^{8.} A. Giddens, La Constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration, PUF, 1987.

^{9.} B. Perret, De la société comme monde commun, Desclée de Brouwer, 2003.

L'ALTERCITÉ RECONSIDÉRER LES INSTITUTIONS

et d'empowerment. L'Alliance citoyenne de l'agglomération grenobloise¹⁰ en fournit un excellent exemple, de même que le collectif Pouvoir d'agir¹¹ qui cherche à toucher les citoyens appartenant aux catégories populaires. Ces mouvements sont peu nombreux en France, comparativement à certaines villes américaines, canadiennes ou anglaises.

Ensuite, de nouvelles formes d'organisation émergent à travers les « réseaux », associatifs notamment, qui se fondent sur des organisations non hiérarchiques et des liens sociaux librement reconstruits et allégés de toute surcharge symbolique. Il s'agit, par exemple: des dispositifs de contrôle citoyen utilisant largement le numérique, comme l'initiative Regards citoyens, un site Internet qui fournit notamment des données sur l'activité des parlementaires; des Amap (Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne), dont le succès témoigne d'une vitalité sociale réelle; du Mouvement Colibris organisé autour de Pierre Rabhi; des états généraux du pouvoir citoyen de Patrick Viveret. Ces expériences locales d'auto-organisation, souvent source d'innovation sociale, ne cherchent pas à s'inscrire dans un projet politique clair. Elles dessinent une alternative de participation citoyenne et de partage de la responsabilité, mais ne se conçoivent pas comme une plate-forme politique concurrente des partis.

Ces expériences nouvelles font apparaître des comportements plus «réflexifs»: les individus s'impliquent plus activement dans la construction de leurs propres cadres d'action et de pensée. Pour agir collectivement, les acteurs ont besoin de se réapproprier, parfois au prix d'une reformulation, le sens des actions dans lesquelles ils s'engagent. Cela vaut en particulier dans les organisations publiques: l'efficacité passe désormais par le développement de la réflexivité des agents. Dans l'institution traditionnelle, cette demande de réflexivité des individus s'avère en décalage avec la rigidité des cadres de

l'action collective. Les institutions et les organisations ne peuvent en effet fonctionner que si les individus s'approprient leurs finalités.

Ce besoin de réinterprétation constitue un défi majeur de la réinstitutionnalisation. Il peut paraître contradictoire avec la nature de toute institution qui consiste à assurer une certaine pérennité. Pour structurer la vie en société, elle doit en effet transmettre, d'un participant à l'autre, éventuellement d'une génération à l'autre, ce qui la fonde et ainsi assurer une continuité dans la durée, au-delà des engagements ponctuels. Cette dialectique entre pérennité et réinterprétation peut en négatif dériver vers la rigidité et la sclérose, ou en positif vers le renouvellement. Trop d'institutions sclérosées se préoccupent avant tout de leur perpétuation ou de la défense de leurs positions de pouvoir. Surtout, elles prennent trop rarement la mesure de l'évolution des attentes individuelles, alors qu'elles devraient chercher à en tirer parti. La réinterprétation permanente et le renouvellement constant doivent donc s'inscrire dans les gènes des nouvelles institutions, pour la ville comme pour la société tout entière.

Par ailleurs, ces nouvelles formes de vivre-ensemble font réfléchir sur le type de liens qui existent entre participants et sur l'intensité de ces relations qui en définitive produisent de l'action collective. Selon la théorie classique, la coopération sociale à grande échelle ne se développe efficacement que si les groupes unis par des « liens forts » (typiquement, les petites communautés où tout le monde se connaît et où le contrôle social est intense) sont aussi reliés entre eux par des « liens faibles », c'est-à-dire des ponts entre réseaux. Les groupes et réseaux cohésifs doivent être connectés par des liens sociaux faibles – ne supposant aucun engagement mutuel, mais seulement une certaine reconnaissance de l'identité de l'autre – pour former une trame continue. Les institutions doivent donc reconnaître, d'une part, l'existence des réseaux qui leur échappent et, d'autre part, le grand intérêt des liens faibles, choisis, qui se sont beaucoup diversifiés.

BIEN COMMUN, DIVERSITÉ ET LIBERTÉ

L'altercité nécessite des institutions revigorées. Avant d'envisager des pistes concrètes propres à l'urbanisme (dans les paragraphes

^{10.} L'ambition de l'Alliance citoyenne 38, créée en 2010 par quelques partisans du *community* organizing, est de fédérer des individus isolés et d'accompagner leurs actions collectives.

^{11.} Le collectif Pouvoir d'agir se compose de personnes, d'associations locales et de réseaux nationaux (Fonda, régies de quartier, Initiative France, ATD, etc.) engagés dans la lutte contre l'exclusion sociale et politique.

suivants), envisageons quelques guides généraux pour permettre la réinterprétation et le renouvellement¹². Premièrement, toute régénération institutionnelle nécessite d'établir la pertinence de son projet, spécifique selon la nature de l'institution (la commune, le débat public, la structure de projet, l'organisme HLM, etc.). Ce projet ne peut s'éloigner de la recherche du bien commun. Toute institution a un but, une vocation particulière: mieux cette finalité s'exprime et se partage clairement entre les membres, les utilisateurs de l'institution ou les personnes qui s'y réfèrent, meilleure est sa reconnaissance. Un but obsolète ou mal exprimé, ou encore conservé par tradition sans mise à jour, défavorise l'adhésion. Des objectifs cachés de la part des leaders de l'institution ou simplement divergents entre ses différentes parties prenantes interdisent tout attachement. La pertinence du projet conditionne l'adhésion d'individus qui se reconnaissent responsables du devenir de la société à laquelle ils appartiennent. C'est en effet à partir de la responsabilité collective de chaque individu que la création institutionnelle peut s'envisager. Et l'engagement n'advient que pour un motif mobilisateur, surtout dans le contexte de défiance, de réflexivité et de liens sociaux plus informels.

Deuxièmement, ce bien commun partagé et son mode de fonctionnement doivent assurer à l'institution sa légitimité, c'est-à-dire la reconnaissance de son caractère représentatif dans la société, en particulier aux yeux de ses membres. Si l'institution fonctionne correctement, elle produit de l'unité, alors que, dans le cas contraire, elle dérive vers l'uniformité. Au minimum, pour accroître sa légitimité, l'institution-ville doit se conformer désormais aux attentes de ses « parties prenantes » et plus globalement aux normes, valeurs et croyances en vigueur dans les milieux dans lesquels elle évolue. Elle ne peut plus se contenter de fonder son action sur, par exemple, la seule recherche du profit (foncier ou immobilier), le seul respect du droit ou sur un projet politique particulier, même porté par des élus. En tout cas, elle ne peut négliger l'impact de ses décisions audelà de sa stricte responsabilité juridique ou de ses seuls objectifs

préétablis. D'autant que les institutions de la ville ont un rôle essentiel dans la résolution des problèmes locaux et mondiaux : ce rôle n'est pas contesté, il s'agit d'une des rares forces reconnues capables de transformer la société, et l'essentiel de l'innovation sociale et économique y trouve sa source. Pour assurer sa légitimité interne et externe (sociétale) et pour éviter le piège de l'uniformité, l'institution doit donc engendrer la diversité et le pluralisme, et inscrire ces principes dans sa conduite.

Troisièmement, l'institution joue un rôle de régulation collective, par exemple en aidant à normaliser et à orienter les comportements individuels. Cette fonction de régulation, correctement assurée, produit de la synergie et démultiplie l'action individuelle. À l'opposé, la normalisation peut être vécue comme une imposition castratrice et démobilisatrice. L'institution doit donc veiller en permanence à promouvoir l'antidote à ce dévoiement: l'existence de marges de liberté en son sein.

Il paraît facile d'appliquer cette grille d'analyse à toutes les institutions de la ville et à l'urbanisme lui-même: vérifier en permanence que les principes de renouvellement du projet, de diversité et de liberté existent dans les échanges professionnels, dans la conduite des processus et du débat public, dans la démocratie locale et dans l'organisation du pouvoir.

Concrètement, la ville ou l'urbanisme, en tant qu'institutions, peuvent donc avoir quatre comportements guides dans leurs modalités quotidiennes de gestion ou dans leurs projets: les seuls impératifs du maintien en l'état (en général, sous couvert du droit), ou bien la structuration des projets ou des améliorations sur la base des motivations des professionnels (services, techniciens, urbanistes), ou bien la qualité des relations partenariales (priorité à l'efficacité et à la longévité de l'institution elle-même), ou encore la recherche du « bien commun » tout en restant dans le cadre de leur activité (priorité au libre renouvellement pluraliste de l'institution).

Ce quatrième comportement (la recherche du bien commun) correspond le mieux aux besoins de l'altercité. Il peut paraître utopique puisque l'institution-ville (projets, services, référents symboliques) se concevrait ainsi dans une logique qui à la limite pourrait la dépasser, dans un certain désintéressement vis-à-vis de sa pérennité voulant que toutes choses soient en principe conservées à

^{12.} Pour plus de détail, voir Debouverie et al., « Revisiter l'institution », art. cit.

l'identique. Mais de fait, dans certains territoires, la culture partagée par le débat, l'organisation et la recherche d'un bon niveau de «responsabilité sociétale durable» s'en approchent. Elles offrent une qualité globale des rapports humains, une contribution visible de l'urbanisme à l'intérêt général et une forte adhésion des citoyens, comme des professionnels collaborateurs, aux valeurs et aux objectifs de l'institution. Or, justement, sa légitimité s'affiche bien plus clairement dans cette situation.

Comment appréhender cette recherche du service du bien commun? Quatre critères paraissent pouvoir la guider: 1) la progression personnelle des professionnels, citoyens et partenaires (selon leurs besoins propres); 2) la mise en place d'une organisation qui libère les énergies; 3) le développement de la confiance mutuelle; 4) la compatibilité entre la satisfaction des bénéficiaires et les objectifs d'urbanisme durable. Ces critères sont en effet de nature à conforter l'institution vis-à-vis des travailleurs, des consommateurs, des citoyens. Et, par ce moyen, de réconcilier l'institution avec ses parties prenantes.

Si l'institution-ville accroît ainsi sa légitimité, comment peut évoluer le comportement individuel des urbanistes (élus, professionnels publics et privés)? Les leaders (maire, directeur, responsable, concepteur) et tout autre membre de leurs équipes se confrontent quasiment en permanence à la question suivante : leur responsabilité morale personnelle dans leur fonction ou leur organisation estelle limitée seulement au champ de leur responsabilité juridique ou technique, ou bien va-t-elle au-delà et concerne-t-elle aussi la recherche du bien commun à leur propre niveau de responsabilité? Dans le premier cas, il s'agit de respecter la règle interne ou la loi dans le rapport aux tutelles, électeurs, actionnaires, clients, fournisseurs et employés, ce qui n'est pas particulièrement motivant. Dans le second cas, il s'agit de prendre en compte les conséquences directes et indirectes de ses propres actes dans le cadre de sa fonction, ce qui signifie une tout autre implication et potentiellement un enrichissement mutuel bien plus fécond.

En d'autres termes, le principal problème éthique de l'urbaniste en situation se trouve dans la *limite à la coresponsabilité entre lui-même et l'institution* dans laquelle il s'insère. Il s'agit d'un choix personnel d'implication, mais aussi du sens que l'institution, ses collaborateurs et ses parties prenantes donnent en commun à leur collaboration, de la *croyance partagée dans les valeurs reconnues* de cette institution. Un échange en principe mutuellement profitable pour l'institution et les personnes qu'elle implique. En pratique, selon les cas, cette coresponsabilité ira du perfectionnement professionnel (reconnaissance sociale de la personne) jusqu'à l'association aux décisions stratégiques et pratiques de l'institution, en passant par la contribution à la réforme continue de l'institution et par la promotion de la confiance mutuelle.

FÉCONDITÉ, ALTÉRITÉ, HABILITATION

Pour retrouver de la crédibilité, les institutions doivent intégrer du renouvellement, de la diversité, du pluralisme et des marges de liberté. Ces mouvements supposent qu'on fasse place au doute, à la reconnaissance des incertitudes, de la vulnérabilité et de la fragilité des personnes comme des options urbaines. L'approche classique consiste à chercher le type d'institution capable de répondre aux vulnérabilités de la société actuelle. L'institution se conçoit comme une manière de réduire ou de supprimer toute fragilité. Dans cette approche, les fragilités représentent le problème à résoudre et l'institution la réponse. Une autre approche consiste à inverser les termes : ces incertitudes ouvrent la voie à une nouveauté possible devant le réel et permettent à l'institution de mieux assurer sa fonction.

Face à la déstructuration du monde commun, cette manière de penser le processus d'institutionnalisation ne vise pas à rétablir les références institutionnelles d'avant, mais plutôt à chercher les nouveaux équilibres d'un monde commun accordé aux réalités d'aujourd'hui. Pour aller plus loin dans l'imagination du processus vertueux d'institutionnalisation, avec ses doutes et ses fragilités, peut-être les notions de fécondité, d'altérité et d'habilitation permettent-elles de reconsidérer la manière habituelle de penser. Ces trois notions déplacent la réflexion et expriment justement trois lieux nouveaux d'équilibre entre les forces contraires qui caractérisent toute institutionnalisation.

D'une part, il s'agirait de penser l'institution sous le mode de la *fécondité* plutôt que de la force. Ce déplacement remet en question

une anthropologie sociale héritée de la modernité qui situe en premier l'individu et son autonomie. Cet héritage se fie à une représentation de l'humain fondée sur l'image idéalisée d'un homme accompli et autosuffisant. Une image prégnante et pourtant discutable, particulièrement dans le contexte de la ville et de l'urbanisme. Celui, ou celle, qui ne peut ignorer ses faiblesses liées à l'âge, à la maladie, au handicap, à la ségrégation sociale se trouve dévalorisé: serait-il moins humain bien que la dépendance lui soit nécessaire pour vivre? Ce point de vue privilégie l'idée de puissance, qui voudrait que la qualité de l'humain se mesure d'abord à l'aune de l'affirmation de sa force. Pourtant, l'idée d'une indépendance absolue n'est-elle pas une illusion?

L'institution en recherche de fécondité pour tous, et non pas de puissance au détriment des dépendants, se donnerait une tout autre manière d'envisager sa place et ses méthodes. Si la puissance est une manière d'imposer les vues de l'institution aux participants ou aux bénéficiaires, la recherche de fécondité consiste plutôt à s'intéresser d'abord aux dépendants et aux faibles, en vue d'un profit personnel et social plus généralisé et en vue de construire une interdépendance positive. Cette option préférentielle de fécondité, appliquée à l'urbanisme, s'accommoderait fort bien de la panne des idéologies de progrès, de puissance et d'autonomie absolue. Elle renvoie aussi au concept éthique et politique du *care* ou de la sollicitude. Mais elle paraît surtout une manière pragmatique de répondre à l'insatisfaction de nos concitoyens à l'égard des institutions urbaines.

Deuxième déplacement proposé: penser la référence institutionnelle sous le registre de l'altérité plutôt que sous celui du contrôle. L'altercité pose la nécessité d'un rapport positif à l'autre en vue d'une nouvelle façon de vivre la ville. Ce raisonnement s'applique aussi aux institutions en tant que telles. On prête fréquemment aux institutions des sentiments et surtout des volontés. Par exemple, il est de bon ton de parler des décisions des «marchés financiers», de leur confiance ou de leur défiance. Bien sûr, ces projections anthropomorphiques tendent à masquer les pouvoirs réels exercés par certains décideurs ou groupes de pression. Ce type d'institutions ignore l'altruisme. Si, d'une manière générale, la démythologisation de l'institution est nécessaire, il n'en reste pas moins que son image renvoie à l'identitaire, à l'homogène, à la répétition du

même. Avec les risques d'un système clos qui cultive le contrôle interne et l'exclusion. Mais aussi avec la méfiance envers ce qui est perçu comme extérieur, voire ennemi. Pour comprendre une institution, il est instructif de l'interroger sur son rapport à «l'autre», sur son ouverture à l'altérité: évoque-t-elle la seule clôture ou comprend-elle une approche positive de l'autre?

Enfin, un troisième déplacement est proposé: passer du registre de la domination à celui de l'habilitation, suivant la pensée de l'économiste Amartya Sen et la notion de *capabilité*. Elle signifie la capacité d'agir et d'être que détiennent les personnes, laquelle s'exprime sous une double forme: les fonctionnements effectifs et observables, et les libertés potentielles de choix entre différentes alternatives. Une institution pensée sous le mode de l'habilitation devrait aider à développer les potentialités de chacun de ses membres, cela constituant un objectif à part entière s'ajoutant aux finalités classiques. Autrement dit, l'institution ne se situe plus seulement dans le « faire » et dans l'efficacité, mais aussi dans le positif que cela produit dans la vie des participants ou des bénéficiaires, en termes d'opportunités et de liberté de devenir ce qu'ils souhaitent.

De cette manière, les mots de fécondité, d'altérité et d'habilitation permettent de faire référence à une logique institutionnelle construite « à partir » de la fragilité et non pas dans le but de la supprimer. L'institution comme base de la vie en société acquiert ainsi une dimension moins rigide et plus dynamique, qui permet à l'individu qui s'en réclame de se sentir son créateur plutôt que sa victime.

LA SUBSIDIARITÉ DES AGENCEMENTS INSTITUTIONNELS

L'institution-ville se forme à partir des multiples institutions de la ville, et ce que nous venons de décrire s'applique naturellement à chacune des composantes (organisations, projets, référents symboliques). La représentation de l'urbanisme comme institution évoque donc avantageusement l'idée clef d'agencement des institutions particulières entre elles. Cet agencement peut être reconsidéré lui-même selon les fonctions de pérennité-renouvellement, légitimité-pluralisme et régulation-liberté. Un principe supplémentaire pourrait guider leur architecture : la subsidiarité.

Le principe de subsidiarité consiste à traiter toute question au niveau le plus bas possible, sauf si un niveau supérieur peut le faire plus efficacement. Retirer aux groupements les plus élémentaires les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes serait non seulement une injustice, mais un trouble dommageable de l'ordre social. Dans cette définition traditionnelle, le bas et le haut évoquent une pyramide qui, à vrai dire, reflète mal la diversité et l'empilement des institutions particulières. Le niveau le plus «bas » serait celui qui d'évidence se connecterait le mieux au but de l'institution en cause. Selon la subsidiarité, l'hypothèse de base repose sur la validité de la compétence la plus locale et la plus connectée, qui dispose *a priori* d'un préjugé favorable de compétence, pourrait-on dire. Les niveaux supérieurs ou moins connectés doivent en quelque sorte apporter la preuve d'une efficacité qui dépasserait celle du niveau local, notamment en termes de solidarité et d'équité sociale.

On distingue habituellement les subsidiarités « négatives » et « positives ». Les premières consistent à ne pas faire à la place des institutions ou des personnes ce qu'elles peuvent faire ; les secondes, à aider les personnes ou les institutions à faire ce qu'elles peuvent faire en leur fournissant les moyens et la formation nécessaires. Dans les deux cas, la subsidiarité sert le bien commun et converge avec les ambitions de fécondité, d'altérité et d'habilitation. Toutes les collectivités disposent ainsi d'une fonction de subsidiarité qui ne peut leur être ôtée.

La subsidiarité paraît ainsi étrangère à la décentralisation ou à la délégation, dans la mesure où elle renverse l'ordre de la preuve d'efficacité: la décentralisation envisage un transfert du national au local en cas d'avantage avéré, la subsidiarité n'envisage le transfert que du local vers un autre local ou éventuellement le national (ou le mondial). De plus, elle affirme la démocratie locale comme principe de base, seulement tempéré par un contrôle ascendant au nom des intérêts nationaux, alors qu'en France la décentralisation reste un centralisme, conduit au sommet, fondé sur l'unité de l'action publique, dans une logique de relation hiérarchique descendante du centre vers les périphéries, selon une vision quasi taylorienne de la division des tâches.

La subsidiarité revendique la pertinence de l'action publique à la base, autour d'un projet commun, tandis que la compréhension des réalités et des systèmes mérite d'être partagée, négociée et contrôlée à d'autres échelles, au fur et à mesure que s'imposent les nécessités de l'interdépendance. Elle ne se satisfait pas du transfert d'obligations de moyens ou de l'imposition de règles juridiques – formes que prennent souvent les délégations de compétences. Elle considère que les autres institutions constituent des partenaires dans la recherche du bien commun, et non des tutelles ou des cofinanceurs. Elle voit les niveaux «supérieurs» (l'État...) comme garants d'un certain nombre de valeurs communes (la solidarité, la transition énergétique, etc.), et non pas comme dépositaires exclusifs de l'«intérêt supérieur de la nation».

À cet égard, la France semble avoir un problème majeur avec le principe de subsidiarité, qui vient pourtant de fort loin. Il a des racines dans la « doctrine sociale de l'Église catholique¹³ ». Il a été repris aussi bien par des libéraux comme John Locke et John Stuart Mill que par des penseurs socialistes tel Pierre-Joseph Proudhon, par le mouvement des coopératives de production et de consommation, à la fin du xix^e siècle, et par l'Union européenne¹⁴. Il s'agit donc d'une ambition ancienne dont l'application paraît toujours aussi désirable. Elle paraît parfaitement adaptée aux défis que rencontrent les institutions du pays et son urbanisme en particulier.

^{13.} La subsidiarité au sens de l'Église catholique figurait en germe dans la pensée de Thomas d'Aquin et des Pères de l'Église ; elle fut développée par l'Église à partir de 1891.

^{14.} Le traité de Maastricht consacre le principe de subsidiarité dans la législation communautaire.

VIII. DES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS INDISPENSABLES

Le monde ne sera sauvé, s'il peut l'être, que par des insoumis.

Annré Gine

Le problème de base de l'institution-ville réside donc, d'une part, dans le processus de définition partagée du bien commun et, d'autre part, dans les modalités du service de ce bien commun. L'urbaniste comme serviteur du bien commun: existe-t-il une meilleure compréhension de son rôle dans la construction de l'altercité? Ces évolutions supposent l'adaptation de nos schémas mentaux qui doit se traduire par des réformes. Voici quelques exemples de réformes que je propose et soumets à la réflexion des urbanistes, des élus et des acteurs en charge de la ville.

TRANSFÉRER LA COMPÉTENCE VERS L'INTERCOMMUNALITÉ

Deux raisons principales militent en faveur du retrait de la «compétence urbanisme-logement¹» du pouvoir des communes et de son transfert vers les intercommunalités². La première raison tient à la mise en cohérence des stratégies avec les moyens d'action, qui implique leur regroupement au seul niveau de subsidiarité

^{1.} Par «compétence», il faut entendre la capacité d'intervention d'une collectivité dans un domaine particulier. La Constitution définit ce principe de compétence, la loi répartit les champs de compétence entre les différents niveaux.

^{2.} Les intercommunalités s'entendent ici comme les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

pertinent, le pays, le bassin de vie, l'agglomération, le réseau concret de communes en interdépendance. Les petites communes rurales, périurbaines ou complètement insérées dans une agglomération n'ont pas ou plus la capacité de stratégie, d'équilibre et de solidarité nécessaire, sans parler de la redondance inepte des moyens que l'on observe aujourd'hui. La seconde raison s'argumente dans les petites communes par la nécessité de mettre fin aux conflits d'intérêts entre élus, propriétaires fonciers et immobiliers. En effet, ces conflits d'intérêts, rarement réels mais toujours supposés, provoquent des ravages dans la démocratie locale : suppositions sans fin, rumeurs, procès d'intention, groupes de pression déclarés, ménagements électoralistes, compromissions de bonne ou mauvaise foi, etc.

Transférer la compétence urbanisme signifie que les autorisations de construire seront délivrées par le président de l'intercommunalité et non plus par le maire, que les documents définissant le droit du sol (le PLU, la carte communale, etc.) comme la stratégie locale en matière de logement, de déplacement, d'activités, d'environnement seront adoptés et appliqués au niveau communautaire. Il s'agit d'une refonte profonde du code de l'urbanisme (entre autres), plus difficile à adopter sur le plan politique que sur le plan juridique. Plusieurs ministres ont envisagé cette réforme qui heurte le pouvoir des maires. François Hollande déclarait en juin 2014: «La commune doit demeurer une petite République dans la grande », Emmanuel Macron semble enclin à suivre cette proposition. Avant 1983, sans pouvoirs d'urbanisme, les communes n'étaient-elles pas tout de même des pièces maîtresses de la République? Il ne s'agit pas de revenir en arrière, mais d'accepter la logique de la subsidiarité.

Il faut procéder à ce transfert indispensable tout en approfondissant la République et la démocratie locale. Dans les petites communes rurales, les élus s'impliquent beaucoup dans la gestion de l'urbanisme au quotidien. Celui-ci recouvre des décisions assez simples et finalement peu nombreuses. Ils ont souvent un bon contact de proximité avec leurs administrés, et la République doit leur rendre hommage. La communauté de communes reste pour ces maires une entité un peu lointaine, quoiqu'elle intervienne d'ores et déjà sur la plupart des sujets. C'est, me semble-t-il, à ce niveau des petites communes rurales, disons moins de mille ou deux mille habitants selon la situation, que le transfert posera paradoxalement le plus de problèmes puisqu'il faudra en parallèle parvenir à maintenir la bonne proximité actuelle avec les populations. En revanche, dans les communes plus importantes, il est difficile de trouver quels inconvénients cette réforme pourrait avoir, en dehors des questions de prérogatives particulières.

Des corollaires à cette réforme s'imposeront. D'abord, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel, avec une circonscription unique, selon le même calendrier que les communes, avec l'autorisation d'un seul mandat exécutif simultané et une limitation à deux ou trois mandats successifs.

Ensuite, le retrait de la clause de compétence générale³ des communes, en application du principe de subsidiarité, et la transformation des intercommunalités en collectivités locales de plein exercice. Cette clause est fortement inflationniste en matière de dépenses locales puisque chaque strate de l'administration locale intervient dans tous les domaines. Il faut restreindre cette clause générale, pour ne conférer aux communes, aux départements et aux régions que des compétences d'attribution. Il faut cependant la maintenir puisque toutes les compétences ne peuvent être prévues et attribuées d'avance et que le bon niveau de subsidiarité peut varier selon le contexte. À mon avis, ce maintien doit s'envisager au niveau de l'intercommunalité⁴, car l'urbanisme serait de son ressort et que le cadre de vie constitue l'élément clef de la démocratie locale.

Les détracteurs du transfert de la compétence urbanisme aux intercommunalités soutiennent souvent qu'accélérer le rythme des fusions de communes résoudrait le problème de façon plus

^{3.} La clause générale de compétence permet à toute collectivité locale d'agir dans un domaine présentant un intérêt local, et ce, sans avoir besoin d'un texte d'habilitation. Ce principe date des années 1880. La droite avait fait voter en 2010 la suppression de la clause générale des départements et des régions, ce que le Conseil constitutionnel avait validé, et qui est également conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale. La gauche a réintroduit la clause en 2013, tandis que Manuel Valls préconisait sa suppression pure et simple en avril 2014. Elle est finalement maintenue par la loi NOTRe d'août 2015, concernant la commune.

C'est aussi la préconisation d'un rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) de janvier 2015.

satisfaisante⁵. Les villages changent en effet et certaines frontières communales s'estompent sous le coup de la périurbanisation. Il semble préférable de conserver nos petites communes, sauf cas de fusions souhaitées localement par elles-mêmes⁶. En effet, le maire demeure l'interlocuteur et le représentant des pouvoirs publics le plus accessible pour les habitants des petites communes isolées. Il assure une vraie permanence, comme nulle autre institution, et rend un service essentiel à la République. Le maire incarne l'indispensable maillon qui permet de garantir le lien social, cela n'a pas de prix. Après la néfaste disparition du bar-tabac, du presbytère et du bureau de poste, attention au maire! Avec une équipe municipale soudée et active, un village ne dépérit pas. Si les petites communes disparaissent, qui disposera de la connaissance fine des personnes et du terrain pour s'occuper du suivi des personnes âgées isolées, de la lutte contre le décrochage scolaire qui suppose une relation de confiance avec l'école et avec les familles? Qui se démènera avec les jeunes pour le terrain de foot? Qui interviendra de nuit et tentera une médiation en cas de trouble à l'ordre public? Qui, dans certaines de ces petites communes, s'occupera du centre communal d'action sociale⁷, cherchera des solutions pour sauver un commerce de quartier tellement utile au lien social?

Sans doute serait-il aussi pertinent que les périmètres de certaines communautés soient revus. L'intercommunalité a pour l'heure mauvaise presse, soupçonnée d'avoir une efficacité insuffisante et d'être responsable de l'augmentation de la dépense locale (transfert de personnel, maintien des postes en doublon avec les communes). C'est oublier à mon avis la relative jeunesse de ces structures et le fardeau que représente le flou institutionnel dont elles pâtissent au premier chef. Il faut d'abord simplifier la frontière entre compétences communale et intercommunale dans le domaine essentiel de l'urbanisme et de tout ce qui lui est lié. Il faudrait aussi améliorer les périmètres intercommunaux, très progressivement, sur la base du

volontariat et surtout pas de manière autoritaire comme l'État l'a fait récemment. Ce toilettage relève du «cousu main» en fonction des spécificités et des volontés locales.

CLARIFIER ET PUBLIER LES PROJETS DE SERVICE DU BIEN COMMUN

Comment redonner vigueur aux institutions de l'urbanisme en fonction des descriptions précédentes et des objectifs que nous avons essayé de clarifier progressivement? Pour que l'institution-ville et les institutions élémentaires qui la composent deviennent plus crédibles aux yeux de nos concitoyens, il paraît d'abord indispensable d'améliorer la lisibilité du projet qu'elles portent chacune en fonction de leur mission particulière.

Une anecdote peut illustrer combien cette nécessité s'avère cruciale. Le directeur général des services d'une collectivité reçoit les nouveaux fonctionnaires venant de prendre leur poste. En leur souhaitant la bienvenue, il leur dit en substance8: « Nos missions sont complexes, permettez-moi de vous faire part de mon expérience personnelle. Vous avez le choix entre trois façons de travailler ici. Toutes sont respectables, mais elles ne seront pas équivalentes. La première consiste à travailler en priorité pour vous, votre situation, votre promotion, votre avancement, c'est parfaitement légitime. La deuxième va être de travailler d'abord pour notre institution, votre service, l'élu en charge de votre secteur, en défendant les intérêts parfaitement valables de nos logiques politiques et administratives. La troisième façon de travailler sera guidée par la volonté de répondre au mieux aux besoins des habitants, des partenaires, en particulier des plus nécessiteux, ce qui est louable. Les finalités sont, dans le premier cas, individuelles, dans le deuxième institutionnelles, dans le troisième de service public. Vous êtes chacun suffisamment responsables pour choisir par vous-mêmes, et bien sûr les trois motivations se mêlent souvent. Le point important dont il faut

^{5.} Voir chapitre 5

^{6.} Conserver les petites communes ne signifie pas qu'il n'y ait rien à faire de leur côté : améliorer la performance du service rendu au public, limiter les dépenses et surtout améliorer la démocratie locale.

^{7.} Sur les 4 000 CCAS/CIAS existants, 2 000 relèvent de communes de moins de 5 000 habitants.

^{8.} J'ai assisté par hasard à la réunion en question.

avoir conscience est que vous ne traiterez pas de la même manière vos dossiers et que vous n'aboutirez pas au même résultat, selon les choix plus ou moins conscients ou plus ou moins clairs dans votre esprit. Vos relations avec vos interlocuteurs et la considération dont vous jouirez seront différentes. Nous avons tous besoin d'une boussole pour orienter notre action et, malheureusement, il n'existe pas de formule magique permettant de doser les trois finalités dans le concret de notre travail. Peut-être un jour parviendrons-nous à nous mettre d'accord sur un projet commun de service qui ne soit pas en langue de bois et qui puisse servir de guide. En attendant, je vous souhaite beaucoup de discernement et un bon travail.»

Le libre discernement des personnes impliquées dans l'institution restera essentiel, mais la clarification du projet de service est-il pour autant un rêve inaccessible? L'institution ne peut avoir d'autre objectif que le bien commun de toutes les parties prenantes et en même temps le bien de chaque personne. Nous avons, me semblet-il, de grands progrès à effectuer pour décrire ce bien commun objectif, qui ne peut se résumer à de bonnes pratiques en matière de management ou de communication.

Je suggère donc que toutes les institutions de la ville prennent le temps d'établir leur « projet de service du bien commun », de façon concertée avec leurs parties prenantes, et que ces projets soient publiés et révisés périodiquement. Certaines collectivités, des organismes HLM, des établissements publics, des sociétés d'aménagement⁹, des concessionnaires de service public s'engagent plus ou moins nettement dans cette voie. De simples instructions administratives ou, dans certains cas, des dispositions réglementaires pourraient imposer cette obligation, en la généralisant. Les fonctions de pérennité, de légitimité et de régulation de ces organismes institutionnels s'en trouveraient affermies. La publication de ces projets constitue en outre une étape indispensable en vue de la certification des démarches institutionnelles. Celle-ci doit certainement rester volontaire de la part des organismes concernés, mais leur transparence publique permettra aussi une forme de contrôle sociétal puisque les parties prenantes

et les bénéficiaires des organismes pourront toujours relever les écarts entre les objectifs affichés et la réalité observée. Globalement, cette démarche globalisée de formalisation des projets de service du bien commun fournirait une première réponse au rapprochement de l'institution-ville et des habitants.

INSTAURER UN « TRIBUNAT LOCAL » ET LE « MAIRE DE QUARTIER »

Au-delà de cet énoncé des projets, comment orienter sans heurt nos pratiques d'urbanisme vers une participation locale apaisée, aussi féconde que possible?

Une chose paraît certaine: il faut intensifier l'animation du débat public et créer de nouveaux droits et devoirs dans ce domaine. Les quelque 500 000 élus locaux de notre pays forment un réseau d'une exceptionnelle richesse. Si les maires et les conseillers municipaux perdent leurs attributions décisionnelles d'urbanisme et que peut-être leur nombre diminue (un peu seulement) au profit des intercommunalités, leur rôle dans l'animation de la démocratie locale devrait non seulement être maintenu, mais aussi amplifié. Actuellement, ce rôle ne figure nettement ni dans la Constitution ni dans les lois et règlements. Je suggère d'instituer par la loi cette nouvelle compétence primordiale des communes: la responsabilité de définir les modalités et les moyens du débat public, de le conduire, de gérer les conflits naissant dans ce cadre, d'en faire le compte rendu, de transmettre les avis délibérés par ce moyen aux autorités compétentes, etc.

Cela va nettement plus loin que les dispositions existantes: les conseils de quartier sont facultatifs en dessous de 80 000 habitants, et informels en dessous de 20 000 habitants. La Commission consultative des services publics locaux n'intervient qu'au-dessus de 10 000 habitants. Le droit de pétition prévu par l'article 72-1 de la Constitution consiste, en France métropolitaine, à demander l'« organisation d'une consultation » grâce à la signature d'un cinquième des électeurs inscrits.

Il faut, à mon avis, distinguer les communes de petite taille (disons moins de 5 000 ou 10 000 habitants) des autres. Dans ces

^{9.} Par exemple, Séquano, avec sa charte de responsabilité sociétale et son dispositif de management associé.

petites communes, l'organisation du débat public devrait être laissée libre dans ses modalités sous la responsabilité des élus, avec cependant des dispositifs minimaux obligatoires: par exemple, des réunions publiques périodiques ouvertes à tous, avec un ordre du jour comportant au moins la présentation et le débat de tous les projets concernant l'urbanisme et l'espace public, et de leur avancement, avec la possibilité de formuler des vœux ou des réclamations non personnels, lesquels doivent être mis en forme par les élus et mis au vote avant transmission aux autorités concernées, ainsi que la rédaction et la publication d'un compte rendu exhaustif.

Dans les communes plus grandes (au-dessus de 5 000 ou 10 000 habitants), je suggère d'abord de généraliser et de rénover le dispositif des conseils de quartier en les remplaçant par des «tribunats locaux». Je propose ensuite, surtout, de créer des « maires de quartier». Ceux-ci seraient élus au suffrage universel en même temps que les conseillers municipaux et intercommunaux, et distinctement. La seule fonction de ces maires de quartier serait l'animation du débat local, en particulier des tribunats locaux, dans l'esprit de faire fonctionner un contre-pouvoir sociétal clairement distinct des élus communaux et intercommunaux. Ces derniers resteraient décisionnaires en tout point. Leur légitimité se trouverait ainsi confortée et promue. Quant au maire de quartier, élu pour la seule fonction d'activation de la démocratie locale, il apparaîtrait comme un modérateur et jouirait naturellement de la reconnaissance de ses concitoyens pour son habileté à faire émerger le sens commun.

Le nom proposé de « tribunat » renvoie à des précédents historiques qui suggèrent l'idée d'une institution représentant les citoyens, disjointe et complémentaire de la démocratie représentative¹⁰. Le tribunat se distingue ainsi du « conseil » en disposant d'une autorité pour exprimer une autre vision populaire, sans toutefois interférer avec le processus législatif, réglementaire et administratif. La proposition d'un tribunat «local» ajoute la volonté de remédier au trouble démocratique, en priorité par la dimension territoriale, la mieux à même de mobiliser les citadins sur leurs préoccupations quotidiennes. La taille optimale des quartiers sur lesquels s'inscriraient les tribunats locaux me semble *a priori* de l'ordre de 5000 à 10000 habitants. La désignation de leurs membres se ferait par tirage au sort parmi les habitants, qui accepteraient ou refuseraient librement, et par invitation de représentants associatifs et d'acteurs socio-économiques.

Les règles des conseils de quartier¹¹ transformés en tribunats locaux devraient être précisées pour garantir le droit d'émettre des avis, réclamations et vœux, notamment sur tous les sujets de l'urbanisme¹². Ils disposeraient aussi de la faculté de faire inscrire obligatoirement à l'agenda des assemblées élues les sujets de leur choix. Cette fonction de questionnement des institutions devrait s'étendre à tous les organismes acteurs de la ville, publics ou titulaires d'une mission publique¹³. Les observations et réclamations pourraient en particulier se référer aux «projets de service du bien commun» publiés, pour pointer d'éventuelles contradictions. Elles devraient obligatoirement faire l'objet d'une réponse, laquelle pourrait toujours être transmise à une autre instance de niveau régional ou national pour arbitrage, le cas échéant.

Ces tribunats locaux formeraient ainsi une assemblée sociétale locale. Elle serait dotée d'un budget de fonctionnement, pour la formation de ses membres et sa communication, et d'un budget participatif pour les petits investissements. Elle disposerait également de la présence permanente de médiateurs formés, garants de la qualité et de l'équité du débat. Tous les processus de concertation et d'enquête publique, prévus par les codes de l'urbanisme, de l'environnement, et d'expropriation devraient impliquer obligatoirement

^{10.} Au v^e siècle av. J.-C., le tribunat de la plèbe (la classe populaire dans la Rome antique) s'opposait aux abus des patriciens, les seuls détenteurs du pouvoir. Les tribuns, choisis obligatoirement parmi les plébéiens, étaient des voix incontestables pour exprimer le sentiment du peuple. Ils disposaient du pouvoir de proposer des mesures conformes aux intérêts de la plèbe et de s'opposer à toute décision jugée défavorable. Un autre tribunat a existé en France entre 1800 et 1807, composé de membres désignés sur des listes de notabilités: il débattait des projets de loi sans les voter ni les amender, émettait des vœux sur les lois existantes ou sur celles qu'il faudrait édicter, sur les abus à corriger, sur les améliorations à apporter dans l'administration publique.

^{11.} Art. L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales.

^{12.} En application de l'article 72-1 de la Constitution.

^{13.} Incluant les concessionnaires de réseaux (EDF,...) ou de transports et les établissements publics (CCAS, Pôle emploi, SNCF, les agences comme l'ANRU, les services administratifs comme le rectorat, etc.).

ces tribunats. Au total, entre 1 300 et 1 400 tribunats locaux irrigueraient les villes de plus de 5 000 habitants, tandis que le débat local serait renforcé dans les petites communes. Sur ce modèle, on pourrait imaginer en complément des tribunats métropolitains et des tribunats régionaux, amenés à se prononcer sur des sujets différents relevant par subsidiarité de leur échelon¹⁴. Au total, il s'agirait d'une avancée démocratique substantielle et d'un renouvellement institutionnel permettant le nouvel urbanisme de l'altercité.

SIMPLIFIER LA PLANIFICATION URBAINE

L'urbanisme se démêle actuellement avec un grand nombre de planifications, élaborées selon des processus longs et coûteux¹⁵, et prenant la forme de documents généralement intelligents et ambitieux, mais trop souvent complexes, sectoriels et instables. Lorsque, dans mes cours, j'explique le détail de l'architecture de la planification urbaine, selon ses vocations et ses niveaux de compatibilité, mes auditeurs restent perplexes face à une telle sophistication¹⁶. Lorsque nous faisons ensemble l'analyse de cas territoriaux particuliers, l'étonnement grandit. Disons-le simplement, à l'instant T, la planification urbaine ne présente aucune cohérence évidente entre ses différentes composantes, par exemple entre les schémas régionaux, le Scot, le Sage, le PCAET et le PLU¹⁷. Ainsi, avec son processus permanent de révision et de mise en conformité, dans un milieu urbain en

pleine évolution, tout donne l'impression que la planification court toujours derrière les phénomènes qu'elle prétend encadrer.

L'élaboration de chaque document de planification dispose de sa propre légitimité, d'un périmètre spécifique de négociation et d'approbation, et d'un calendrier autonome. Toute planification doit donc se comprendre avec une double clef d'interprétation: son contenu explicite et le compromis institutionnel sous-jacent qui l'a adoptée. Par exemple, certaines associations de protection de l'environnement estiment que le SRCE (schéma de cohérence écologique) ne doit pas être dilué dans le Sraddet (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). Bien que les deux schémas soient élaborés conjointement par la région et le préfet, ils n'associent pas les mêmes acteurs. L'Association des régions de France (ARF) juge au contraire qu'il serait absurde de ne pas inclure le SRCE dans un schéma régional d'aménagement. Elle propose qu'il soit élaboré selon son mode actuel, puis intégré au Sraddet, point de vue également défendu par le CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable). Autre exemple, l'Avap (aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine) traduit par un règlement des prescriptions architecturales à l'intérieur de certaines zones présentant un intérêt patrimonial. Ces prescriptions s'ajoutent, voire se superposent, à celles du PLU, alors qu'elles ont vocation à s'intégrer dans le PLU. La différence principale entre les deux outils tient à l'élaboration conjointe État (avec l'architecte des bâtiments de France) et collectivité de l'Avap, alors que le PLU relève de la seule collectivité. L'urbanisme a autant besoin d'une expression correcte des expertises sectorielles, de leur prise en compte compréhensive, que d'une vision nettement plus intégrée des intentions et des règles retenues.

La planification urbaine a deux fonctions. D'une part, la programmation qui comporte la fixation du droit des sols (les autorisations de construire doivent par exemple respecter le PLU) et l'adoption des plans d'actions territoriaux (par exemple, la construction des infrastructures ou les aides à la transition énergétique doivent être cohérentes avec le PCAET). D'autre part, la définition stratégique ou, plus exactement, la mise en forme des stratégies thématiques. La première fonction répond à une nécessité juridique : elle est assurée partout, avec toutefois des différences notables

^{14.} Dans ce cas, les «tribuns» métropolitains ou régionaux devraient toujours être distincts des «tribuns» locaux, notamment en ce qui concerne les représentants des associations et ceux des acteurs socio-économiques.

^{15.} Le coût de la planification urbaine se monte vraisemblablement entre 150 et 200 millions d'euros par an, auquel il faut ajouter le temps passé (considérable) par les fonctionnaires, les élus et bien sûr la population. L'élaboration ou la révision d'un PLU coûteraient en moyenne 7,5 euros par habitant, celles d'un Scot 5,5 euros par habitant. La durée d'élaboration d'un PLU varie de 15 à 54 mois.

^{16.} Selon le rapport Boulard-Lambert de mars 2013, il existait 67 types de schémas directeurs, nationaux, régionaux, etc. Et 33 types de zones administratives en rapport avec l'urbanisme.

^{17.} Scot: schéma de cohérence territoriale; Sage: schéma d'aménagement et de gestion des eaux; PCAET: plan climat-air-énergie territorial; PLU: plan local d'urbanisme. À la place du PLU existent parfois des cartes communales ou encore d'anciens POS.

de sophistication et de volontarisme. La stratégie territoriale à moyen et long terme s'exprime en revanche de façon extrêmement variable, allant d'une absence de réflexion prospective jusqu'à la définition d'un projet de territoire emblématique et mobilisateur¹8. Le nouvel urbanisme demande d'anticiper les mutations, de dynamiser la ville en train de se faire, se défaire et se refaire, au moyen d'une stratégie territoriale affirmée grâce à des outils adaptés de planification urbaine. Cette dimension stratégique s'avère actuellement le parent pauvre de la planification, faute d'appareil réglementaire valable et de base institutionnelle claire.

Par ailleurs, une idée de base prévaut dans l'organisation de notre planification urbaine, solidement ancrée dans les mentalités: la stratégie demeure l'apanage des niveaux institutionnels supérieurs, elle s'impose aux niveaux inférieurs qui mettent en œuvre le droit des sols. Cette dichotomie stratégie/droit du sol se justifierait par l'interdépendance des territoires, les nécessités de la solidarité et les défis environnementaux (entre autres). Cette idée paraît erronée et contradictoire avec le principe de subsidiarité.

On peut admettre que tel territoire doive prendre en compte tel élément de stratégie qui, par certains aspects, échappe à sa vision locale. Rien ne lui interdit de déterminer néanmoins sa propre stratégie en connaissance des choses et de garantir ainsi la cohérence programmatique et juridique de sa planification. Vue ainsi, la problématique s'inverse. Le territoire s'affirme comme le bon niveau de subsidiarité pour définir et conduire sa politique d'urbanisme, dans sa double dimension stratégique et programmatique. Pour ce faire, il bénéficie de la réflexion stratégique d'autres instances, dans le cadre d'un « porter à connaissance », et s'il dérive dans sa réflexion, l'État ou la région émettront un avis contraire ou bien marqueront leur désaccord motivé en fonction d'intérêts nationaux ou régionaux spécifiques relevant de leurs compétences. En appliquant cette logique, le territoire serait responsabilisé bien plus nettement et l'interdépendance territoriale passerait du hiérarchique au partenarial.

Cela n'enlève rien aux compétences spécifiques de la région et du département: aménagement et solidarités du territoire, orientation du développement économique, transports non urbains, formation, enseignement supérieur, patrimoine, action sociale¹⁹. Ni à celles de l'État: fonctions régaliennes, régulation, solidarité, etc. Ils conservent leurs prérogatives de contrôle et d'orientation.

Ma proposition consiste donc à simplifier drastiquement la planification urbaine en laissant subsister seulement deux documents de synthèse. D'une part, le PLU, naturellement devenu intercommunal²⁰. Celui-ci comporterait une composante stratégique nettement affirmée (l'actuel Padd²¹ amplifié), sous la responsabilité autonome de la communauté, et faisant obligatoirement l'objet d'une concertation avec les intercommunalités voisines. Il comprendrait aussi une composante réglementaire opposable aux tiers (l'actuel règlement consolidant l'ensemble des règles applicables sur le territoire). D'autre part, un schéma stratégique régional incluant et synthétisant l'ensemble des orientations thématiques actuellement dispersées. Il réunirait la matière du « porter à connaissance » et le cadre de référence permettant le contrôle a posteriori des PLU. La validation de ce schéma ressortirait aux instances régionales après concertation interinstitutionnelle locale, mais sans structure délibérative autre que le conseil régional. Si un désaccord stratégique surgissait entre les PLU intercommunaux, la région arbitrerait, avec l'arme de l'interdiction de toute extension urbaine ou celle d'imposer une « opération d'intérêt régional²² ».

Le schéma régional pourrait ainsi synthétiser le SRDEII²³, le Sraddet, le SRCE, le plan régional de prévention et de gestion des

^{18.} Le concept de « ville-archipel » du Scot du Pays de Rennes, par exemple.

^{19.} L'action sociale pourrait largement être partagée entre les intercommunalités, les métropoles et la région, si le département disparaissait dans un avenir plus ou moins lointain.

^{20.} Nous reviendrons sur le contenu souhaitable de ce PLU aux chapitres suivants.

^{21.} Padd: projet d'aménagement et de développement durable.

^{22.} La loi prévoit déjà les «opérations d'intérêt national», où l'Etat dispose de la maîtrise de l'urbanisme, et des «opérations d'intérêt métropolitain», qui permettent à la métropole du Grand Paris de se substituer aux communes. Il est nécessaire d'étendre ce schéma dans certains territoires où les communes sont réticentes à construire ou à rénover, alors qu'elles disposent d'un potentiel et que la mobilisation de celui-ci est jugé nécessaire au niveau régional.

^{23.} SRDEII: schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

déchets ou des carrières, le PCAET régional, le Sage, les chartes de parcs naturels, les trames vertes et bleues, etc. Cela n'aurait pour conséquence que de modifier leurs modalités d'élaboration et, dans certains cas, leur portée juridique. On pourrait même imaginer que les documents actuellement émis par l'État soient transférés aux nouvelles grandes régions, lesquelles ont toutes capacités pour les gérer: les plans de prévention des risques (naturels et technologiques), certaines DTA²⁴. Mais le schéma régional pourrait aller au-delà en fixant les principales orientations pour concilier le développement urbain, économique et la protection de l'environnement, pour promouvoir une gestion économe de l'espace et favoriser le renouvellement urbain, pour anticiper les mutations du futur par une réflexion prospective.

Le PLU intercommunal pourrait, de son côté, intégrer le PLH, le PDU, les chartes Natura 2000, les Avap, les Znieff et les PSMV²⁵, etc. Suggérer ces regroupements a pour objectif de valoriser les démarches transversales et la vision globale de la planification. Puisque chacun de ces documents existants a pour raison d'être une logique sectorielle, le but n'est pas de diluer ces apports ni de déresponsabiliser leurs porteurs, mais plutôt de permettre la synthèse claire, stratégique et opérationnelle. Au total, cette nouvelle architecture de la planification répondrait aux risques institutionnels de «rigidité» et de «régulation imposée», par des «renouvellements» instaurant des marges de liberté, répondant de ce fait à l'analyse de l'institution-ville faite plus haut.

ÉMANCIPER LA STRATÉGIE RÉGIONALE

Au sein du dispositif de la planification urbaine, le Scot figure actuellement comme pièce maîtresse. Au 1^{er} janvier 2015, 448 Scot étaient approuvés, en cours d'élaboration ou en projet. Ils couvraient

60 % du territoire et 77 % de sa population. En gros, ils procèdent selon la logique suivante: lorsqu'ils n'existent pas, l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones est en principe interdite²⁶ et, pour qu'ils existent, une négociation entre les collectivités incluses dans le périmètre défini doit aboutir à un accord. Les principaux enjeux thématiques du Scot touchent donc l'extension urbaine, la densité résidentielle et la répartition de l'habitat, les implantations de locaux d'activités et des grandes surfaces commerciales et le choix de leur localisation, les grandes orientations pour la préservation de l'environnement, des paysages, des espaces naturels et ruraux. Sur le plan institutionnel, l'enjeu du Scot réside dans son processus de négociation locale²⁷ et dans l'engagement volontaire des collectivités dans son processus. Il s'agit donc d'enjeux tout à fait fondamentaux. Notons cependant que la dimension stratégique des Scot, traduite par leur Padd²⁸ et leur document d'orientation et d'objectifs (DOO), s'affirme dans le respect des règles « supérieures » et en fonction des intérêts concordants des communes participantes. Ainsi, les scénarios démographiques retenus par les Scot apparaissent le plus souvent volontaristes. D'où la méchante boutade : « Si on extrapole tous les Scot, la France comptera plus de 80 millions de Français en 2030²⁹.»

Il manque en toute hypothèse une affirmation plus nette de la stratégie régionale, avec l'énonciation à ce niveau d'orientations claires concernant les thématiques actuellement dévolues aux Scot. À l'autonomisation de l'urbanisme intercommunal répond une émancipation de l'orientation régionale qui s'effectue en dégageant une synthèse des logiques sectorielles et une volonté politique nette. Ainsi, la planification urbaine devient le lien de tension entre le global et le local, moins perturbée qu'actuellement par des jeux institutionnels complexes et opaques, liés notamment à l'étanchéité des différentes strates.

^{24.} DTA: directive territoriale d'aménagement.

^{25.} PLH: programme local de l'habitat; PDU: plan de déplacements urbains; Znieff: zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (de type 1, celles de type 2 relevant plutôt du schéma régional); PSMV: plan de sauvegarde et de mise en valeur.

^{26.} Art. L. 142-4 du code de l'urbanisme, la règle dite des 15 kilomètres est durcie à partir de 2017.

^{27.} Le Scot a succédé au SDAU qui, à sa différence, était élaboré par l'État.

^{28.} Le Padd du Scot est différent de celui du PLU, son nom est identique.

^{29.} Les projections Insee estiment la population totale en 2030 à moins de 70 millions.

Dans la nouvelle architecture proposée ci-dessus – deux documents planificateurs de synthèse, l'un au niveau de l'intercommunalité qui affirme la responsabilité stratégique de celle-ci, l'autre au niveau régional, dont la dimension prospective et régulatrice est plus engageante –, le Scot perd une partie de son intérêt. Les arbitrages s'effectuent en effet avant l'intervention du Scot, d'autant que la concertation inter-PLU devient la règle sous l'arbitrage régional. La plupart des excellentes thématiques du Scot se traitent autrement. Cependant, certains des avantages de la procédure Scot risquent d'en pâtir, notamment le développement des relations entre tous les acteurs sur un territoire, l'émergence d'une réflexion à l'échelle d'un bassin de vie ou d'une aire urbaine, la meilleure reconnaissance du pluralisme et de la diversité, avec peut-être une difficulté supplémentaire d'adhésion au territoire.

Deux types de Scot existent. Dans un tiers des cas, le périmètre des Scot dits « de gouvernement³0 » correspond plus ou moins à celui d'une intercommunalité et la communauté le pilote directement. Dans deux tiers des cas, les Scot dits « de gouvernance » correspondent à un territoire plus vaste, allant par exemple jusqu'à la moitié d'un département. Toutes les études faisant le bilan des démarches de Scot établissent combien le choix du périmètre paraît crucial et conditionne la pertinence de la démarche. Il dépend en définitive de la volonté des élus, davantage que des caractéristiques géographiques, historiques, culturelles du territoire. Il exprime, en réalité, plus un accord politique qu'une cohérence géographique et territoriale.

Si, dans le cadre de la simplification proposée, le Scot perd une partie de son intérêt, le Scot dont le périmètre correspond à l'intercommunalité n'en a plus aucun. D'ailleurs, cette déduction logique n'avait pas échappé à certains parlementaires lors des débats concernant la loi Alur: «En rendant obligatoire l'instauration du PLU au niveau intercommunal, nous rendrons tout simplement les

schémas de cohérence territoriale (Scot) inutiles³¹. » Il convient donc de supprimer ce type de Scot.

De leur côté, les Scot « de gouvernance » embrassent parfois des centaines de communes et recouvrent plusieurs intercommunalités. Par exemple, le Scot du Grand Rovaltain rassemble une communauté d'agglomération nouvellement fusionnée (Valence et Romans) et six communautés de communes, dont celle de Tain-l'Hermitage. Le Scot du Haut-Poitou regroupe les trois quarts de la population de la Vienne. Un établissement public créé pour l'occasion les pilote. Le processus d'élaboration et de décision dure des années et fait émerger des conflits d'intérêts parfois importants entre les visions intercommunales et communales sur les questions clefs: densité, implantation des activités économiques et des grandes surfaces. Le Scot présente alors l'avantage de fournir une enceinte favorable au débat, aux prises de conscience pédagogique des élus, aux visions partagées et à l'amélioration de la gouvernance. Le Scot permet alors de gérer certains conflits de représentation de la ville et de stratégie d'urbanisme.

Cependant, ces Scot ont pour caractéristique commune de raisonner en pôles (principaux, secondaires, etc.), réseaux et zonages, à une échelle qui ne correspond jamais au parcellaire et qui manque parfois de précision. La géographie qui en résulte gomme assez aisément le polycentrisme au profit des polarités. Les bourgs se trouvent en particulier, de leur point de vue, mal identifiés, voire disqualifiés, alors qu'ils participent au fonctionnement de l'armature résidentielle, économique et commerciale des villes principales. De plus, les petites communes situées en périphérie de ce type de Scot se sentent encore davantage marginalisées. Il arrive d'ailleurs que des communautés de communes « de défense » se constituent que des communautés de communes « de défense » se constituent que des communautés de communes « de défense » se constituent que des communautés de communes « de défense » se constituent que des communes de l'espace au profit de la métropole centrale, alors que celle-ci cherche de son côté à exister en tant que telle. On voit donc que, à travers les

^{30.} Cette expression est de Martin Vanier.

^{31.} Rapport n° 1329 fait au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi Alur, p. 553. L'article L. 144-2 du code de l'urbanisme reconnaît d'ailleurs la possibilité qu'un PLU intègre les fonctions d'un Scot en l'absence de celui-ci.

^{32.} Ce fut le cas sur le Scot du Grand Rovaltain.

Scot à grand périmètre, une intention stratégique de l'agglomération dominante peut prévaloir sur le monde rural en maintenant les institutions régionales et départementales à l'écart, alors que précisément l'équilibre urbain/rural figure parmi leurs missions.

Ces Scot de gouvernance ne posent pas seulement des questions sur la pertinence statistique et humaine de la définition des aires urbaines qu'ils recouvrent, mais aussi sur les grands équilibres régionaux, sociétaux et environnementaux qu'ils entraînent, comme vis-à-vis de leur efficacité réelle, sujets sur lesquels des études restent à mener. Ces interrogations militent également en faveur d'une plus grande implication de la région: elle saura promouvoir un projet territorial émancipé, plus respectueux des populations et méthodologiquement mieux calibré.

En Allemagne, dans la plupart des Länder, il n'existe pas d'échelon intermédiaire de planification urbaine entre la grande commune (plus ou moins équivalente en taille à nos intercommunalités) et le Land. La grande commune dispose d'un schéma stratégique et d'un plan d'urbanisme réglementaire distinct³³. Néanmoins, créer une planification intermédiaire peut être décidé par le Land et non pas par l'État fédéral³⁴. Un dispositif de ce type me semblerait adapté à nos territoires: laisser le choix aux régions entre supprimer les Scot de grande taille ou bien prescrire ces Scot sur des aires équilibrées du point de vue de la géographie régionale. Dans la première option, les fonctions du Scot seraient alors reprises, d'une part, grâce à la composante stratégique des PLU d'agglomération et, d'autre part, dans le schéma régional, avec toutefois une simplification notable du processus d'élaboration.

Ces préconisations (réduction de la planification urbaine à deux documents intégrant tous les autres, autonomie de la stratégie d'agglomération, liberté aux régions d'organiser la planification intermédiaire) paraissent d'autant plus souhaitables qu'un événement majeur vient de se produire : la création concomitante de treize nouvelles grandes régions et de quatorze métropoles. Onze de ces régions comportent une ou deux métropoles et 60 % de la richesse nationale

INSTAURER UN CODE DE L'URBANITÉ

Nous avons décrit plus haut le malaise juridique propre à l'urbanisme et il s'analyse aisément avec la grille institutionnelle proposée: ce droit paraît proliférant, insécurisant et inutilement rigide, il contribue à la sclérose institutionnelle et ce n'est pas seulement un problème propre à la planification urbaine. En particulier, sa légitimité à produire des droits nouveaux et sa capacité de régulation semblent actuellement trop faibles.

Puisque «l'urbanité désigne plus le travail de la société urbaine sur elle-même que le résultat d'une législation ou d'une administration³⁵», on devrait remplacer progressivement le code de l'urbanisme par un «code de l'urbanité». Cette reformulation prendra

provient de ces agglomérations majeures. De nombreux observateurs estiment qu'un copilotage région/métropole va probablement s'instaurer dans les faits, au minimum en matière de développement économique, un des sujets de prédilection du Scot. On a bien vu la solution du partage géographique retenue entre la métropole lyonnaise et le département du Rhône en 2012, autorisée par le Président de la République et consacrée par la loi en janvier 2014. Une des motivations mises en avant par Gérard Collomb tenait au besoin de créer une nouvelle « force de frappe » économique. Ce précédent ne fera sans doute pas tache d'huile, Lyon n'étant pas Rouen (par exemple), la région n'étant pas le département. Mais il donne un double signal clair avec l'instauration d'un statut juridique particulier pour les métropoles et le renforcement des régions. La géographie territoriale va singulièrement changer de perspective et, selon les régions, le poids des polarités principales nécessitera une réflexion d'un type nouveau sur le rapport métropoles/villes moyennes/campagnes. Les régions doivent donc disposer d'une totale liberté pour organiser leur stratégie et, par conséquent, d'outils d'un genre nouveau pour la planification spatiale.

^{33.} Respectivement le Flächennutzungsplan (FNP) et le Bebauungsplan (B-Plan).

^{34.} Douze planifications de cette nature existent, par exemple dans le Bade-Wurtemberg.

^{35.} Joseph, Le Passant considérable, op. cit.

naturellement du temps. Elle a pour objectifs de bien marquer l'orientation vers la production de droits nouveaux pour l'habitant des villes, de centrer son objet sur la qualité relationnelle et d'inciter à la formulation d'un socle de valeurs communes, positives, fécondes et habilitantes aux yeux des citadins. Il s'agira, en quelque sorte, d'un retour aux droits fondamentaux de l'homme, pour trouver leur déclinaison contemporaine dans le contexte urbain, désormais si fondamental, et pour que cette expression donne matière au débat démocratique local. Par production de droits nouveaux, il faut entendre un approfondissement de la « mise en droit » du bien commun, tel que la démocratie participative est capable de l'effectuer par touches successives. De cette façon, une réconciliation peut survenir entre les revendications urbaines et le « gouvernement des juges », cette hantise si caractéristique.

Ce code de l'urbanité décentrera naturellement l'urbanisme juridique du face-à-face entre droit de propriété privée et droit de la puissance publique. Pour que le droit de propriété ne soit plus la seule valeur dominante fondamentale, il est nécessaire que le code de l'urbanité fasse émerger des valeurs communes majeures susceptibles de faire contrepoids à la propriété, tout en maintenant l'équilibre des intérêts et l'harmonie sociale. Trois valeurs pourraient remplir cet office: l'environnement, la justice sociale dans le logement et la démocratie locale participative. Avec elles, ce n'est plus seulement le cadre de vie immédiat du propriétaire qui doit être préservé par l'instauration de servitudes légales, mais la qualité de vie urbaine de tous les citoyens. L'opposition entre biens communs et privés serait en quelque sorte dépassée par l'affermissement d'un souci commun plus conforme au désir d'urbanité, qui s'imposerait comme une convergence profonde d'intérêts.

Illustrons les principes à retenir pour l'écriture du code de l'urbanité en considérant les trois articles de base de l'actuel code de l'urbanisme³⁶, qui indiquent notamment: « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. [...]

elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace [...]. La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions.» Comme on le voit, la préoccupation majeure tourne autour de l'utilisation du sol et de l'espace, et de la garantie du patrimoine. Sept objectifs sont par ailleurs définis, comme l'« équilibre », la « qualité urbaine, architecturale et paysagère », la « diversité des fonctions », la « sécurité », etc. Le code de l'urbanité affirmerait plutôt en préambule : «La réglementation de l'urbanité vise les objectifs de service du bien commun que constituent les villes et villages, la structuration des liens interpersonnels et sociaux comme de l'espace urbain, la qualité relationnelle et environnementale, le logement et l'emploi pour tous, la solidarité envers les plus démunis, l'intensification de la démocratie locale participative, l'équilibre entre la propriété privée et l'intérêt commun des habitants.»

Cette proposition d'un code de l'urbanité rejoint des préconisations similaires. Ainsi l'éminent avocat Christian Huglo, dans son domaine de prédilection - le droit de l'environnement -, réclamet-il de « changer la donne » pour garantir l'acceptabilité des projets considérés comme utiles et valables pour le long terme. Afin de ne plus être qu'une façade, la participation effective de tous appelle, selon lui, une refonte des procédures³⁷. De même, le juriste Jean-Bernard Auby voit le droit à la ville³⁸ comme l'un des facteurs majeurs de l'évolution du droit de l'urbanisme. Pour lui, cela impliquerait le passage progressif du droit de l'urbanisme vers un « droit urbain». Il note que cette nouvelle formulation s'articulerait bien avec le concept émergent de la «ville intelligente» et avec la montée croissante de préoccupations telles que le développement durable et la gouvernance participative. Citons enfin le précurseur Henri Lefebvre: «Le droit à la ville ne peut que se formuler que comme droit à la vie urbaine, transformée, renouvelée [...] pourvu que l'urbain, lieu de rencontre, priorité de la valeur d'usage, inscription

^{36.} Art. L. 101-1, L. 101-2, L. 101-3.

^{37.} C. Huglo, «Le droit de l'environnement dans trente ans : de la contestation à la concertation?», Revue de droit d'Assas, octobre 2015, p. 136-145.

^{38.} J.-B Auby, Droit de la ville, Lexis Nexis, 2013.

dans l'espace d'un temps promu au rang de bien suprême parmi les biens, trouve sa base morphologique, sa réalisation praticosensible [...]. Le droit à la ville se manifeste comme forme supérieure des droits: droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter. Le droit à l'œuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) s'impliquent dans le droit à la ville³⁹.»

RECOURIR À DES VARIANTES LOCALES DU DROIT

Passer au code de l'urbanité indique les fondements du nouveau droit pour l'altercité. Vu son ambition de long terme, d'autres propositions seraient bienvenues pour contribuer dans un futur proche au déblocage de l'institution-ville et pour répondre au besoin d'organiser différemment ce droit si foisonnant et déroutant.

À cet égard, le « marronnier » de la « simplification » revient régulièrement depuis plusieurs décennies. Les nombreuses commissions de simplification ont le plus souvent conduit à des résultats homéopathiques, parce que, sur les fondements actuels, il s'avère fort délicat de retrancher telle ou telle disposition. Il faut admettre que le « choc de simplification juridique » n'aura pas lieu tant qu'il s'envisagera comme une suppression pure et simple, à grande échelle, de textes. Mis à part quelques anomalies, la plupart des lois, règlements et normes disposent d'une solide justification, au moins pour telle ou telle catégorie de personnes. Ces textes ne disparaîtront donc pas pour l'essentiel. D'ailleurs, qui soutiendrait ce qui pourrait passer pour une régression?

La seule solution crédible paraît d'apprendre à gérer la complexité juridique. Nos institutions doivent intégrer dans leurs pratiques la prolifération pour éviter désarroi, rigorisme et coûts cachés. Cela peut se faire de deux manières.

D'une part, par l'intégration, suivant un schéma similaire à celui exposé à propos de la planification urbaine. La complexité

des règles et leur enchevêtrement demandent une mise à disposition simplifiée et cohérente. Tout producteur de règles considère pour l'heure que, « nul n'ignorant la loi », sa tâche est achevée une fois l'écriture validée. Il convient plutôt de développer une nouvelle mentalité: toute institution responsable de la production de règles doit intégrer l'ensemble des règles en un tout cohérent par rapport à chaque utilisateur potentiel. Par exemple, il faut développer les mécanismes d'autorisations d'urbanisme groupées⁴⁰, les guichets uniques, les certificats d'interprétation d'un ensemble de règles à la demande des pétitionnaires.

En dehors de la sphère publique, les entreprises les plus performantes suivent cette logique quand elles mettent en place le management des normes et, du coup, la contrainte devient un avantage compétitif. C'est un peu ce que nos institutions publiques devraient apprendre à mettre en place, non pas à leur propre profit, mais dans une logique de service public. En somme, pour elles, il s'agirait d'assurer un vrai « service après-vente » de la règle, en l'occurrence un service après promulgation.

Ensuite, il faut entreprendre le reclassement des règles selon deux critères: un critère territorial et un critère d'obligations. L'article 73 de la Constitution prévoit un droit à l'adaptation des normes dans les seuls départements d'outre-mer. Pourquoi ne pas pousser plus loin la prise en compte de la diversité des territoires, en considérant que les mesures d'ordre réglementaire doivent pouvoir être différenciées en fonction des réalités locales en métropole? Le critère territorial du reclassement consisterait justement à évaluer quels types de règles peuvent relever de l'adaptation locale et quels types ne le peuvent pas, au nom des intérêts nationaux. Pourquoi alors ne pas généraliser ce droit d'adaptation aux régions et aux métropoles, sur les sujets ainsi délimités de l'urbanisme? Naturellement, ce droit d'adaptation respecterait pleinement les prérogatives de l'État (solidarité, sécurité, liberté, justice, etc.). Il dépendrait d'une autorisation préalable au vu de la demande d'un

^{39.} H. Lefebvre, Le Droit à la ville, Anthropos, 1968, p. 133 et 155.

^{40.} Des expérimentations sont en cours avec la «procédure intégrée pour le logement» (PIL) et la «procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise» (PIIE) dans les projets d'intérêt économique majeur (Piem).

territoire, sous la condition de pouvoir être remis en cause après avoir été évalué. Ce système étendrait de fait le pouvoir réglementaire de certaines grandes collectivités locales, ce qui peut heurter certains sacro-saints principes jacobins. Mais il irait certainement dans le sens de la simplification, puisqu'il ne concernerait que les modalités d'application de la loi et qu'aucune région ou métropole ne le demanderait autrement.

L'article 72 de la Constitution prévoit aussi un droit à l'expérimentation. Celui-ci paraît très restrictif puisqu'une loi doit avoir autorisé spécifiquement l'expérimentation en cause, que celle-ci est limitée à cinq ans et qu'elle a vocation à être généralisée aux autres territoires. Ce droit à l'expérimentation pourrait aussi s'étendre, en reconnaissant la possibilité d'initiative des collectivités locales et sans rendre obligatoire la généralisation.

L'État ne devrait pas se contenter d'ouvrir ce droit à l'adaptation ou à l'expérimentation locales des règlements. Il devrait avoir une démarche d'encouragement, de conseil et d'habilitation des territoires pour aller dans ce sens. À ce titre, il pourrait compléter le reclassement en fonction du critère d'adaptation territoriale potentielle par un reclassement en fonction du niveau d'obligations. Ainsi, l'ensemble des articles des codes serait réparti en trois catégories : les articles intangibles au nom de l'intérêt national, les articles pouvant être librement adaptés dans le respect des articles intangibles, les articles pouvant être adaptés sous conditions spécifiques. Par exemple, la plupart des règlements concernant l'aménagement foncier et la planification urbaine pourraient, semble-t-il, entrer dans les deux dernières catégories. Au total, les régions et les métropoles pourraient de cette façon se situer dans un éventail de possibilités d'adaptation, de tester par une réflexion locale l'opportunité d'écrire une règle adaptée et de demander à l'État la confirmation que cette forme de simplification ne contredit pas les intérêts nationaux.

OPTER POUR LE DROIT SOUPLE

Une autre manière de procéder consisterait à approfondir la distinction entre le « droit dur » et le « droit souple ». Celui-ci se répand assez largement en urbanisme et il a démontré son utilité⁴¹. Parmi les éléments constitutifs de ce droit souple en urbanisme, nous avons déjà évoqué le nombre croissant des circulaires, instructions, référentiels et codes de bonnes pratiques. D'autres exemples plus parlants méritent un éclairage.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) jouent un rôle accru depuis quelques années dans l'expression des intentions urbaines par la collectivité. Ces schémas ne figent pas les projets futurs, ils les orientent en fixant les invariants et en indiquant des marges de manœuvre. Ce mode d'expression correspond bien à la démarche d'un urbanisme de projet et permet aux opérateurs d'entrer en dialogue avec la collectivité. On pourrait dire que les OAP forment du droit souple, là où les règlements du PLU relèvent du droit dur en étant plus directement opposables aux demandeurs d'autorisations. Pourtant, la frontière entre les deux n'est pas si étanche puisque, en cas de contentieux, le juge cherchera la compatibilité entre le projet soumis à autorisation et les intentions de l'OAP.

Citons d'autres exemples de ce mode d'expression du droit souple. Les Padd adoptent souvent les mêmes modalités de figuration que les OAP. Nombre de schémas sectoriels de planification également. Les chartes en tout genre, comme celles des parcs naturels régionaux, se placent aussi dans le droit souple. Les Znieff contiennent un inventaire du patrimoine naturel sur un territoire donné: richesse des écosystèmes, présence d'espèces végétales ou animales rares et menacées. Cette identification ne vaut pas « classement » et ne s'accompagne d'aucune mesure réglementaire ou normative de protection. Elle signale simplement la qualité biologique et écologique du site. L'inventaire s'apparente donc davantage à un outil d'appréciation et d'aide à la décision qu'à une contrainte. Pourtant, il dispose d'une effectivité juridique puisque le juge administratif a plusieurs fois censuré l'absence de prise en compte d'une Znieff, au motif d'une erreur manifeste d'appréciation. En pratique, ce motif ne permet que de censurer les atteintes excessives portées aux sites

^{41.} Voir chapitre 5.

présentant une réelle richesse faunistique et floristique. Les Znieff, droit souple, s'articulent avec le droit dur, formulé en l'occurrence en une phrase⁴².

Le droit souple s'envisage donc comme un ensemble d'actes incitatifs n'ayant pas la valeur d'une norme obligatoire classique. Il prend la forme d'énoncés ou d'instruments qui se situent en dehors de la hiérarchie traditionnelle des normes et qui sont dénués de caractère contraignant. Il peut mobiliser les institutions et favoriser l'appropriation de la règle par leurs membres. Or, le droit souple n'est pas condamné à l'inefficacité.

Le Conseil d'État, dans son étude annuelle de 2013, indique en effet que «le droit souple peut être utile pour agir faute de pouvoir employer le droit dur, pour préparer le recours à ce dernier ou pour le compléter [...]. Bien utilisé, le droit souple pourrait se substituer aux dispositions réglementaires inutilement détaillées : celles-ci pourraient être centrées sur la définition des exigences essentielles à respecter; des normes techniques ou des lignes directrices définiraient des voies possibles pour se conformer à ces exigences, les destinataires conservant la faculté de les respecter par d'autres moyens. [...] La réglementation s'imposant aux collectivités territoriales pourrait être allégée en y substituant des recommandations de bonnes pratiques, élaborées avec elles et même par elles (conférences de consensus, agences de partenariat, production par les associations d'élus). Enfin, le recours aux schémas et autres documents de programmation pourrait être rationalisé par l'application d'un bilan coûts-avantages permettant de déterminer leur utilité⁴³». On ne saurait mieux dire.

Pour avancer dans cette voie prometteuse, il faut changer le périmètre du « droit dur » afin qu'il se concentre sur les droits fondamentaux des citadins à l'urbanité, les conditions de la démocratie locale participative, les principes environnementaux et de justice sociale, et enfin sur les conditions de délivrance des autorisations de construire des personnes privées et des opérateurs. Le champ du « droit souple » pourrait parfaitement s'étendre en amont et en aval

de son périmètre actuel, ce qui aurait de multiples conséquences pour la crédibilité, la légitimité et la capacité de régulation positive de l'institution-ville.

Une autre piste de réforme consisterait à faire évoluer les fondements du droit français vers des conceptions anglo-saxonnes. La France, contrairement à d'autres pays, a pris l'habitude d'un droit méfiant à l'égard du juge, afin d'éviter trop de liberté d'interprétation de sa part. Le code prétend prévoir toutes les situations, tous les cas de figure, et, dans cet objectif, des ajouts apparaissent nécessaires pour combler les lacunes, de façon permanente. La haute fonction publique partage avec les professionnels et les propriétaires la responsabilité de cette formalisation obstinée. Leur défiance commune s'accompagne d'une dénonciation récurrente du risque d'un « gouvernement des juges ». Pourtant, l'intervention du juge n'est jamais aussi précieuse que quand il s'agit de juger les affaires au fond.

Cela explique pour partie la prolifération française, dont le rythme pouvait être soutenu il y a quelques décennies, quand le droit de l'urbanisme était encore à l'état embryonnaire. Mais cela devient impossible aujourd'hui. D'autant que la précision formelle du code élargit les possibilités de contentieux pour les juristes avisés. Un bon juriste peut obtenir l'annulation de la plupart des décisions d'urbanisme, tellement les procédures d'autorisation demandent de précautions, et les avocats savent dénicher les vices de procédure. Les failles apparaissent notamment parce que les petites communes, *a fortiori* les particuliers, disposent rarement de services juridiques pointus et aussi parce que le législateur rédige ses textes sans vraiment tenir compte du niveau de compétence de leurs utilisateurs. Au final, la prolifération réglementaire française aboutit à un résultat qui n'est pas moins judiciarisé que, par exemple, aux États-Unis.

Ailleurs que dans l'Hexagone, la marge laissée au juge est parfois plus grande. La *common law* au Royaume Uni ou aux États-Unis a pour principe juridique la prééminence des décisions des tribunaux et donc de la jurisprudence, contrairement à notre droit civiliste codifié. La *common law* formalisée s'en tient à quelques principes essentiels et la jurisprudence joue un rôle clef dans l'évolution du système. En schématisant, le droit anglo-saxon exige du juge un avis sur le fond, alors que le droit français argumente sur des

^{42.} L'article L. 101-2 (6°) du code de l'urbanisme.

^{43.} Conseil d'État, étude annuelle 2013, Le Droit souple, p. 20.

points connexes. Par exemple, chez nous, pour casser un permis de construire comportant une étude d'impact, on évoquera une erreur d'appréciation dans l'inventaire de la faune.

Vouloir appliquer en France cette philosophie d'un droit resserré à l'anglo-saxonne demanderait bien entendu un débat de fond, tant il porterait atteinte aux bases conceptuelles de notre droit. D'ailleurs, la *common law* n'a pas eu historiquement que des avantages, comme le montrent les adaptations successives du droit anglais. On peut néanmoins remarquer qu'une telle évolution rapprocherait notre pays du droit européen et permettrait de donner un coup d'arrêt à notre boulimie juridique.

Au demeurant, les deux voies envisageables - le recours accru au droit souple ou le rapprochement avec les principes de la common law - se réfèrent en gros au même constat. Dans l'hypothèse où, chez nous, la cavalcade vers l'abîme du détail réglementaire paraîtrait soutenable, devrait-on la souhaiter? Au fond, les notions juridiques servent trois grands objectifs: définir le monde commun, organiser la vie en société, garantir la justice sociale, la sécurité et les droits fondamentaux de la personne. Seul cet objectif de garantie réciproque semble devoir impérativement relever d'un droit précis, formel et limitatif. Son objet consiste à stopper les désordres sociaux, alors que les deux premiers objectifs visent plutôt à les prévenir. Tout le reste du droit participe à la construction de références communes. Cette partie du juridique souple nécessite d'être formulé selon le mode particulier de l'époque : « délocalisé, abstrait et informel », favorisant la « réflexivité » des individus et des institutions, comme dit Anthony Giddens. Cela présente des inconvénients rebutants si le juridique souple se confond avec le juridique fort, sans parvenir à s'en détacher. Pourtant, dans le cas contraire, si nous savons accompagner l'évolution en réorganisant l'architecture du droit, une chance se présente pour revigorer l'institution. Avonsnous d'autre choix que de miser sur cette opportunité?

TROISIÈME PARTIE

RENDRE DÉSIRABLE LA VILLE DURABLE

Cette partie s'intéresse aux principes de conception des espaces publics, à la programmation des systèmes de la ville et aux modèles urbains. Elle ne prétend pas faire le catalogue des contenus de la ville durable. Elle tente de répondre aux questions: « Comment rendre désirable la ville durable? » « Sur quelles bases principales les urbanistes et les élus responsables peuvent agir? »

Sur le terrain, l'urbaniste se confronte à trois sujets récurrents liés à l'urbanisme durable qui ont été choisis comme axes transversaux pour guider la réflexion de cette partie. Premièrement, les choix de mobilité avec la place de la voiture et des modes doux de déplacement, et avec les sempiternels dilemmes en matière de stationnement et d'infrastructures de desserte. Deuxièmement, la revendication de proximité de la nature, avec tous les conflits d'usage que cela suppose (privé/public, agriculture/loisirs/bâti, ville/campagne) et avec de fortes questions symboliques. Troisièmement, les choix énergétiques concernant le bâti, leurs implications sur la forme urbaine et sur les réseaux de desserte. Ces trois grands questionnements se retrouvent mêlés dans les projets d'espace commun.

De prime abord, la ville se lit en effet comme un agencement de bâtis et d'espaces privatifs, reliés par des réseaux structurants divers. L'espace entre ces domaines réservés forme les lieux de mise en vie et de tensions de la ville. À la base, la démarche de l'urbaniste consiste à créer et à gérer ces espaces et réseaux publics pour rendre la ville plus attrayante. Cette démarche est essentielle pour trois raisons. Premièrement, les infrastructures et le paysage urbain composent l'ossature de l'espace public en lui donnant sa force et son sens, tandis que les relations et les liens qui s'épanouissent entre ces composantes figurent le système nerveux et transmettent l'énergie vitale. Aucune agglomération ne peut atteindre ni l'équilibre ni la vitalité sans cette ossature de grande échelle. Deuxièmement, l'espace commun agence les lieux indiscutables de la « mixité sociale », cet objectif rabâché par la loi, la planification urbaine et les discours, si nécessaire mais si rarement stimulé dans les lieux d'habitation ou de travail, voire à l'école. L'espace public reste le lieu essentiel où se joue le vivre-ensemble, où les générations, les groupes, les opinions se côtoient librement et se mettent en scène. C'est le support de la rencontre, peut-être des frictions, mais à coup sûr de la reconnaissance de l'altérité. Troisièmement, l'espace commun fournit

L'ALTERCITÉ

RENDRE DÉSIRABLE LA VILLE DURABLE

la clef de la qualité de la ville, perçue par ses habitants et ses visiteurs. Le facteur essentiel d'attachement et d'identification à telle ville relève de ce plaisir de vie et de ville.

Le malaise de l'espace commun (chapitre 9) évoque les interrogations de l'urbaniste lorsqu'il dresse un diagnostic urbain: les fonctionnalités sans âme, les non-lieux, le support de la vie communautaire et les nouveaux modes de communication.

Plusieurs principes sont proposés pour humaniser l'espace commun (chapitre 10): intensifier l'espace, révéler les usages, rechercher l'adaptabilité et l'évolutivité, oser la simplicité bienveillante.

Au vu du critère essentiel de la mobilité, les doutes sur les modèles urbains (chapitre 11) actuels apparaissent d'évidence, et, par extension, des interrogations sur les modèles sous-jacents du projet urbain et sur le leurre des écoquartiers. Ce chapitre propose notamment les principes de la « mobilité plurielle » et du « polycentrisme » grâce aux « transformateurs de mobilité ».

Quels seraient les remèdes à l'étalement urbain (chapitre 12)? Les méfaits réels de l'extension urbaine méritent une analyse précise, en particulier en tenant compte du critère essentiel de la préservation du potentiel agricole et écologique. Une piste consisterait à rendre la cité aussi désirable que le périurbain, en concevant un « maillage continu de nature », et en parallèle à rendre durable la ville étalée.

En matière d'énergie et de ressources, l'implication des territoires dans la transition (chapitre 13) se précise : les collectivités devront, par exemple, créer des « régies locales de l'énergie », se charger de populariser la sobriété énergétique, de promouvoir la culture du « zéro rejet », de piloter la ville numérique et de gérer la désynchronisation des temps.

Enfin, douze propositions pour l'altercité (chapitre 14) résument les orientations de ce livre, sans être exhaustives.

Précisons quelques points de départ de cette réflexion. Évidemment, le nouvel urbanisme de l'altercité incorpore le projet de la ville durable, comme le défi formidable du « territoire en transition » climatique. Il s'agit d'excellents stimuli méthodologiques pour les urbanistes et les élus. La ville durable dépeint un consensus suffisamment à la mode, passe-partout, pour engager le débat. Aucune raison ne justifierait donc son dénigrement, sauf dans le cas

du cynisme politique qui se moque de l'authenticité des démarches et n'utilise le vernis écolo qu'à des fins de marketing électoral.

Toutefois, les grandes villes sont souvent accusées de créer le problème climatique, par leur taille et leur concentration. Il s'agit du problème de la poule et de l'œuf: tout est lié, nos villes reflètent nos modes de vie, et réciproquement. Les dégâts de l'urbanisme actuel révèlent les impasses de nos manières d'être ensemble, de consommer, de se déplacer. Le nouvel urbanisme a donc pour tâche d'appeler les habitants, les entreprises, les usagers, les responsables politiques à changer leurs manières de penser, d'éprouver et d'agir dans leur ville, donc leurs modes de vies. De là découle le présupposé de réfléchir à la désirabilité de la ville durable.

Plus précisément, la ville durable se confronte à un paradoxe : devenir plus vertueuse face aux limites environnementales et, dans le même temps, rendre le choix de la sobriété attractif. L'altercité s'oriente donc en fonction de plusieurs dichotomies : contrainte et désir, raison et émotion, sobriété et plaisir, espace et temps, présent et futur, cadre physique et cadre relationnel. Certains développent les idées de « sobriété heureuse », de « simplicité volontaire », d'« innovation frugale », voir d'« écosophie¹ », dont les termes illustrent le nœud du paradoxe.

Par ailleurs, les projets d'espace commun et de réseaux structurants montrent que la ville durable ne s'apparente en rien à un objet figé, justement parce que tout est lié. Le doute comme posture intellectuelle et l'expérimentation comme pratique professionnelle ou militante sont de mise. De prime abord, les paramètres de la ville durable se présentent comme un ensemble de rationalités et de préconisations sectorielles. Il s'agit d'un piège, car en réalité ces paramètres dépendent du comportement humain et dépassent largement le champ scientifique et technique. Pour l'urbaniste, tous ces sujets techniques méritent l'attention, mais s'avèrent rarement déterminants, et il cherchera plutôt à cultiver le doute sur les (fausses) évidences.

Les auteurs de ces expressions sont respectivement Pierre Rabhi, Richard Gregg, Navi Radjou, Félix Guattari.

IX. LE MALAISE DE L'ESPACE COMMUN

Nous emploierons le terme « espace commun¹ » pour parler à la fois des espaces publics (les rues, les places, les parcs, les espaces naturels non privatisés), des espaces privés ouverts au public (comme les voiries de lotissement, les galeries marchandes et les cafés) et des espaces ouverts aux résidents d'un ensemble immobilier (par exemple, les jardins collectifs d'un groupe immobilier). En effet, la distinction des statuts juridiques de ces endroits ne paraît pas pertinente, quoi qu'en pensent les services gestionnaires des collectivités locales, qui ont le plus grand mal à raisonner autrement et à voir la primauté de l'usage sur le statut. Il faut admettre aussi que l'espace sensible ne se réduit pas à des endroits physiques. «L'espace public évoque non seulement le lieu du débat politique, de la confrontation des opinions privées [...], mais aussi une pratique démocratique, une forme de communication, de circulation². » L'espace commun figure bien tout cela, tout ce qui constitue le support de la vie en commun³.

Il ne peut y avoir de ville sans espace commun de qualité. La plupart des villes ont pris conscience depuis les années 1990 de l'urgence d'une politique des espaces publics. Les centres-villes se sont

^{1.} Cornelius Castoriadis ou Dominique Wolton, par exemple, insistent sur la nécessité de distinguer espace commun, espace public et espace politique: «Pour simplifier, l'espace commun concerne la circulation et l'expression; l'espace public, la discussion; l'espace politique, la décision» (wolton. cnrs.fr/spip.php?article67). Michel Lussault, dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (Belin, 2003, rééd. 2013), propose plutôt de considérer l'espace public comme englobé dans l'« espace commun », sens que je retiens ici.

^{2.} T. Paquot, L'Espace public, La Découverte, 2009, p. 3.

^{3.} En référence au principe philosophique et politique du «commun» qui articule la sphère sociale et la sphère politique, voir P. Dardot et C. Laval, *Commun. Essai sur la révolution au xxlº siècle*, La Découverte, 2014, p. 464-466.

L'ALTERCITÉ

LE MALAISE DE L'ESPACE COMMUN

ainsi considérablement embellis, avec des efforts notables pour réaménager et améliorer les rues, les places, les jardins, le mobilier urbain, l'éclairage public, etc. Il s'agit même d'une petite révolution silencieuse de l'urbanisme, sans doute initiée en Europe par Barcelone et suivie en France par Lyon, Bordeaux et bien d'autres villes. Par exemple, une ville moyenne comme Amiens a totalement changé de visage à partir de 1989. Son centre reconstruit après la guerre restait morne et terne, les voitures congestionnaient l'axe principal formé de la rue des Trois-Cailloux et de la rue de Noyon, tandis que le quartier Saint-Leu, pourtant épargné par la guerre, devenait pitoyable. Amiens a fait le pari d'une ambition modeste, en réinvestissant la place du Don au pied de la cathédrale et le quai Belu, en choisissant même des aménagements où rien n'est droit, les candélabres, les bordures, les plantations, etc. Par une communication ambitieuse, interpellant la curiosité du public national et celle des acteurs de l'urbanisme, elle s'est même autoproclamée « ville de l'urbanité ».

Dans l'ensemble, les efforts consentis n'ont cependant guère touché les espaces périphériques des agglomérations, où les dégradations, les abandons et les dévalorisations restent monnaie courante. Comment ne pas s'étonner de la relégation, voire la déliquescence, de certains de ces endroits dans bon nombre de villes moyennes? Les belles réalisations d'espaces publics dans les centres d'agglomérations masquent en partie cette déliquescence, et le « tout-venant » des espaces publics de nos villes joue désormais très mal son rôle. Cette relégation se traduit aussi bien souvent dans l'ordre des priorités des collectivités qui n'ont pas réinvesti tous ces lieux avec la même détermination. La raréfaction des budgets publics va obliger à reconsidérer ces priorités et à rendre les arbitrages de plus en plus difficiles. Il va certes falloir opter pour la « sobriété juste », sans pour autant renoncer à la qualité. Toutefois, on sent bien que la question de l'espace commun, si vitale pour l'urbanité, dépasse de loin les compromis budgétaires, les décisions d'investissement ou les règles de bonne gestion. Le nouvel urbanisme doit s'attacher à comprendre les causes d'un certain malaise propre à l'espace commun de la ville et, si possible, trouver les moyens pour y répondre.

LE MALAISE DES SENS

D'où provient ce malaise souvent ressenti par l'habitant, le passant ou le visiteur? Dans bien des contextes, les perceptions et les émotions que nous vivons dans les espaces communs laissent une impression négative. Tous nos sens perçoivent des formes d'indifférence, de répulsion ou d'agression, bien que nous ne sachions pas toujours les analyser ou, au moins, les formuler. Nous percevons la propreté et la saleté, le calme et le bruit, l'état neuf et les défauts d'entretien et les dégradations, les incivilités autant que les efforts de politesse et d'attention bienveillante. Nous ressentons le confort de la marche ou l'inconfort d'un lieu chaotique dont nous sommes manifestement exclus. Nous éprouvons l'hospitalité ou l'incongruité du chemin et des rencontres qui s'y produisent. Un lieu s'apprécie toujours de façon subjective, toutes nos complexités psychologiques se mêlent pour juger de l'agrément ou du désagrément de l'expérience instantanée que nous faisons de cet espace-là à ce moment-là.

Les architectes et les urbanistes ont la fâcheuse tendance à survaloriser l'aspect esthétique, comme si, des cinq sens dont nous disposons, la vue comptait exclusivement. L'ouïe, le toucher (surtout quand on marche), l'odorat et le goût (impossible de croire que nous sentons seulement les odeurs sans éprouver toutes les formes de pollutions) nous influencent tout autant. Notre corps entier respire, éprouve et goûte les espaces urbains. La ville cherche des repères multisensoriels, alors que les habitants de la ville se disent souvent désorientés ou insécurisés. À certaines époques, la hiérarchie des sens ne mettait pas la vue panoramique sur le piédestal qu'elle occupe aujourd'hui.

Les espaces communs fournissent l'occasion d'une rencontre, d'un échange et d'une reconnaissance. Le propre de la ville a toujours consisté à multiplier ces lieux de parole, et la parole échangée comptait par exemple davantage aux siècles passés. La place du village avec l'église, la mairie et le café fournissaient un repère spatial clair depuis au moins un siècle, et depuis bien plus longtemps dans le cas des ensembles historiques. La fontaine, les boutiques du quotidien, les arbres et, pour des villes plus grandes, les monuments, les quais, l'eau, etc. Ces repères étaient clairs, car là se passait quelque

chose pour qui le voulait. Ils se rendaient visibles autant que sensibles. Même les lieux moins remarquables, comme la rue, le banc, le petit square, tout ce que nous avons l'habitude de nommer l'espace public, avaient pour vertu d'autoriser les rencontres et ces pratiques sociales. La façon de vivre la ville était complètement liée à ces éléments remarquables ou à ces espaces communs. L'agrément perçu de la ville tient en effet, aujourd'hui comme hier, à la présence de ces espaces identifiés comme des lieux de vie plus intense, de rencontre, de fête, d'échange, plus que comme des lieux physiques.

Les cinq sens ne résument cependant pas nos pratiques « microbiennes, singulières et plurielles qu'un système urbanistique devrait gérer⁴» dans l'espace commun. Nous héritons de représentations socioculturelles et anthropologiques, et surtout nous les actualisons en permanence grâce à notre pratique subjective de la ville. Michel de Certeau conçoit la ville comme un « parler des pas perdus » ou comme une «énonciation piétonnière ». «Les motricités piétonnières forment l'un de ces systèmes réels dont l'existence fait effectivement la cité [...]. Elles ne se localisent pas : ce sont elles qui spatialisent. Elles ne sont pas plus inscrites dans un contenant que ces caractères chinois dont les locuteurs, d'un doigt, esquissent le geste sur leur main⁵. » Les passants interprètent les lieux et composent des récits à leur propos. Ils leur donnent sens en fonction de leur expérience personnelle et des rencontres, pour en faire des espaces qui rendent la ville habitable et « croyable », c'est-à-dire douée d'une « profondeur inconnue à inventorier ». Les récits des lieux urbains « sont les clefs de la ville : ils donnent accès à ce qu'elle est, mythique⁶».

Le cadre qui nous entoure et dans lequel nous marchons influe sur notre manière de voir la vie, d'agir et d'entrer en relation. Nous utilisons l'espace commun pour exprimer notre identité, nous mettre en scène et faire preuve d'empathie. Nous disposons certes d'une grande ingéniosité pour nous adapter aux imperfections de la ville et pour nous accommoder de toutes les précarités de notre environnement. Curieusement, de ce point de vue, les espaces communs délaissés par l'aménagement public ne «fonctionnent» pas forcément plus mal que les mieux traités. Les initiatives spontanées pour embellir des lieux trop abîmés ou pour entretenir une vie de quartier cordiale et amicale ne manquent pas. Les réseaux de voisinage conviviaux parviennent parfois à contrebalancer les sentiments d'asphyxie, d'agression ou de déracinement et à maintenir un cadre de vie digne. Toutefois, quand le désordre, le chaos ou les désagréments dominent, l'excès de nos affects empêche le plus souvent d'exprimer une identité heureuse et de nouer des relations bienveillantes. Une forte corrélation existe entre la qualité des espaces et les conduites humaines. L'esthétisme ne suffit pas, l'urbanisme doit servir aussi une autre beauté, celle de la qualité de vie des personnes, de la rencontre et de l'aide mutuelle.

Sa tâche consiste à créer les conditions d'accueil de la vie au quotidien, pas seulement par la création ou la transformation de formes plus ou moins innovantes. La plus belle réalisation formelle n'a aucun sens si elle ne permet pas la qualité de cette vie citadine. Et l'urbaniste doit s'efforcer d'assembler un projet formel avec un projet de vie, déjà là ou en devenir. Les lieux publics et d'usage collectif doivent faire l'objet d'un *care* « prendre soin » dans le but d'étendre l'espace vraiment partagé de la ville, d'accroître notre sentiment d'appartenance, d'intégration et d'enracinement. Le paysage urbain forme un tout cohérent, riche de sens, qu'il s'agit de révéler.

DES ESPACES PUBLICS FONCTIONNALISÉS ET SANS ÂME

Une des raisons pour lesquelles l'urbanisme peine aujourd'hui à créer des espaces publics vivants lorsqu'il aménage du neuf, à maintenir ou à renouveler l'urbanité des espaces publics existants, dépend de sa complaisance à sectoriser et à spécialiser les quartiers, depuis des décennies. Aujourd'hui encore, la ville ne parvient guère à se départir du travers de la monofonctionnalité, même si les lois successives et les pratiques politiques se réclament de la « mixité fonctionnelle ». Les centres commerciaux illustrent un exemple frappant de l'urbanisme monofonctionnel qui a créé des espaces

^{4.} M. de Certeau, L'Invention du quotidien, t. I, op. cit., p. 145.

E Ihid n 147

^{6.} M. de Certeau, L. Giard et P. Mayol, L'Invention du quotidien, t. II: Habiter, cuisiner, Gallimard, coll. «Folio », 1994, p. 202.

communs sans autre âme que leur fonction marchande. La figure emblématique du lieu commun commercial est le *mall*, cette rue commerçante intérieure retirée du centre-ville, dépourvue de l'animation urbaine de la rue traditionnelle. Il en va de même pour les zones d'activités, qui ont largement concentré l'emploi et les infrastructures. À force de s'étendre et de se spécialiser, elles sont parfois devenues des poches de relégation, d'exclusion de la ville et de la vie urbaine, où l'espace commun n'a aucun sens.

La fonctionnalisation si puissamment à l'œuvre concerne la totalité du tissu urbain. Les lotissements périurbains avec l'obligation de la mobilité individuelle participent largement à ce phénomène. L'espace est ainsi instrumentalisé: il devient aussi zone touristique ou hôtelière standardisée, plaine de jeux ou parc à thème, campus universitaire, espace publicitaire, zone franche, servitude d'inconstructibilité pour risque, délaissé, frange, lisière, aire de gens du voyage, etc. Fonctionnalisé de cette façon, par touches successives, l'espace commun reçoit un ou des usages particuliers. Il n'est plus un espace libre multi-usage, il ne nous autorise plus tout à fait à utiliser l'espace commun comme bon nous semble. Pire, l'usage se fige ou presque: impossible de le faire évoluer dans le temps sans remise en cause de sa vocation. Ce serait en effet très compliqué de changer le bâti qui induit la monofonctionnalité de tout un secteur et quasiment impossible de détourner momentanément la fonction de l'espace commun vers un autre usage, parce que justement il a un rôle imparti dans le fonctionnement du système.

Dans les quartiers nouveaux créés par les urbanistes, la demande programmatique implique toujours une forte présence d'espaces publics de qualité, de jardins publics, d'équipements de proximité, comme les écoles, les crèches, les terrains de sport, et de commerces. De fait, nous avons appris à dessiner des espaces plus beaux, plus riches et plus sensibles qui offrent plus de confort, de sécurité et, dans le meilleur des cas, plus de convivialité. Toutefois, l'importance des contraintes réduit souvent les ambitions. Contraintes de coût, parce que plus on fait d'espaces publics, plus le prix de revient du foncier à construire augmente et plus les coûts de fonctionnement et d'entretien de ces espaces reviendront cher à la collectivité. Contraintes de marché, parce que, par exemple, le commerce de proximité ne peut survivre en dessous d'un nombre

minimal de boutiques regroupées en un pôle commercial de proximité. Contraintes de rationalité, parce que les équipements publics demandent eux aussi un certain regroupement et une certaine taille pour correspondre aux normes de gestion.

Résultat: les lotissements nouveaux ne disposent en général d'aucun espace commun, excepté la voirie d'accès et de stationnement, ni d'aucun commerce ou équipement. Les enfants jouent au ballon entre les voitures. Faire les courses, déposer les enfants à l'école ou au stade, sortir au cinéma ou au restaurant, voir les amis consiste d'abord à mettre de l'essence dans le réservoir. Dans les quartiers neufs plus importants, certaines réussites parviennent à s'imposer, cela donne souvent des espaces agréables, mais bien vides, au mieux quelques boutiques qui vivotent et un local associatif qui fonctionnera au gré des bénévoles, lesquels finissent parfois par se lasser.

La voiture tient une place considérable, son omniprésence entretient un rapport étroit avec le malaise ressenti dans l'espace commun. En vingt-cinq ans, le nombre de voitures des ménages a augmenté de 74 % en France⁷, les infrastructures et les espaces de stationnement se sont étendus au moins d'autant. Pire que cela, l'envahissement de l'automobile dans les agglomérations est phénoménal. Entre 1987 et 2006, sur Lille Métropole, le nombre de places de stationnement résidentiel dans la rue pendant la nuit a augmenté de 250 %. Que le stationnement soit public sur voirie, en ouvrage ou privé, il vient toujours en diminution de l'espace commun utile. Comme il faut deux à trois places de stationnement par véhicule, leur aménagement a grignoté l'espace commun aménagé et partagé. Nous n'en avons pas vraiment conscience parce que cette évolution a été progressive, pourtant il s'agit d'une perte majeure de l'espace sensible de la ville.

Cette dégradation des lieux de socialisation concerne aussi par exemple les cafés. De fait, la France comptait 200 000 bistrots dans les années 1960 contre seulement 36 900 en 2009 (dont 27 000 débits de boissons et 9 000 cafés-tabac)⁸.

^{7.} SOeS, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports et déplacements, 1982, 1994, 2008.

^{8.} Selon une étude du cabinet spécialisé Gira Conseil, 2009.

Le plus frappant consiste en une espèce d'uniformisation et de standardisation de ces espaces. La petite place nouvellement aménagée ressemble étrangement à celle du quartier voisin, elle manque de caractère, de quelque chose qui pourrait l'identifier ou qui pourrait faire que les gens identifient leur cadre de vie à ce lieu, qu'ils aient envie d'y être ou de s'y retrouver. Un lieu de rencontre réclame un endroit plaisant, identifiable, mais aussi en général la possibilité de pouvoir y faire quelque chose. Ces lieux n'ont pas d'âme qui invite à y demeurer. Sauf exception, ils ne parviennent pas à exprimer la singularité et la modernité que, consciemment ou inconsciemment, les gens attendent de leur vie et donc de leur ville. Les quartiers nouveaux et les villes finissent par se ressembler. Qu'est-ce qui ferait dans ces conditions leur attrait? Qu'est-ce qui pourrait faire aimer le quartier à ses habitants?

LA FABRICATION DE NON-LIEUX

L'urbaniste et l'élu responsable conçoivent et dessinent, alors que d'évidence la qualité physique des aménagements renvoie aux questions avec qui, pour qui et pour quoi procédons-nous à ces aménagements. La ville et l'agglomération portent en elles un nouveau rapport à l'espace, lequel entretient un rapport intime avec les nouveaux modes de vie, le désir d'être soi en autonomie et en relation avec l'autre, ami, voisin ou inconnu, et d'une manière générale avec la postmodernité dans laquelle nous vivons⁹. Plusieurs philosophes ou sociologues nous éclairent à ce propos.

Le village dépendait d'une unité de temps, de lieu et d'action. Dans le même lieu se déroulaient la vie de travail, la vie résidentielle essentiellement familiale et la vie de loisirs, avec les fêtes républicaines et religieuses. La cité traditionnelle, plus grande que le village, se concevait de son côté comme un lieu de souveraineté¹⁰, un lieu délimité, organisé, avec toutes ses fonctions de pouvoir

politique et économique, avec son centre identifié par l'hôtel de ville, la cathédrale, le tribunal et le marché. L'agglomération a de nos jours d'autres caractéristiques: des centres thématiques plutôt qu'un seul, des trajets, des parcours et des temps de transit impératifs, des périphéries disséminées et des marges. En se rajoutant, les hypermarchés et les gares ont fait émerger des espaces anonymes d'un type nouveau.

Pour le philosophe Marc Augé, un lieu fait sens lorsqu'il assure des fonctions «identitaire, relationnelle et historique¹¹» pour ses habitants et qu'il en porte les signes. Il le qualifie alors de lieu anthropologique. Identitaire, parce que les individus peuvent en majorité s'y reconnaître et se définir à travers lui. Relationnel, parce qu'ils peuvent y établir des relations sociales selon des codes qu'ils connaissent ou savent décrypter. Historique, parce que ce lieu fait mémoire d'un passé et d'un présent qui concernent l'individu dans son devenir. Le lieu se qualifie comme lieu parce qu'un groupe humain l'investit, il symbolise le rapport de chaque individu à luimême, aux autres occupants et à leur histoire commune.

Marc Augé appelle «surmodernité» l'espace-temps dans lequel nous vivons. Elle se caractérise par la prolifération de « non-lieux » comme, d'évidence selon sa lecture, les aéroports, les échangeurs, les stationnements, les grandes surfaces commerciales, les guichets automatiques et les espaces virtuels tels que la télévision et Internet. Ils symbolisent le passage, le provisoire et l'éphémère. Ils s'avèrent inaptes à remplir les fonctions d'identification, de mise en relation et de mémoire imparties aux lieux anthropologiques. La spécialisation excessive des fonctions des espaces physiques en fournit, pour lui, la marque. Il souligne toutefois que certains espaces passent du lieu au non-lieu selon l'heure et le jour, c'est-à-dire selon l'usage qui en est fait et le sens qui leur est donné. En surmodernité, nous serions ainsi partagés entre besoin d'ancrage en un lieu et besoin de conquête des espaces par la mobilité. L'individu serait éclaté entre ces « polarités fuyantes » qui symbolisent la liberté, la frénésie d'espace et néanmoins le besoin d'enracinement et d'attaches.

^{9.} Voir chapitre 3. La postmodernité désigne, selon certains, l'effacement de la référence à la raison comme valeur primordiale, à la fin du xx^e siècle.

^{10.} Le mot grec polis peut se comprendre comme lieu de souveraineté.

^{11.} M. Augé, Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité, Seuil, 1992, p. 69.

Cette position philosophique, résumée à grands traits, ne correspond-elle pas assez précisément à notre expérience sensible de l'espace commun de nos villes, auquel nous ne nous sentons pas particulièrement attachés, que nous n'avons guère envie de fréquenter parfois, voire qui nous agresse?

LE SUPPORT DE LA VIE SOCIALE COLLECTIVE

La «vie sociale» des individus se développe à partir des relations individuelles de sociabilité et d'affinité que chacun peut tisser avec d'autres. Ces relations choisies se nouent le plus souvent dans le cercle restreint de l'« entre-soi » (famille, amitiés, travail, etc.). La vie sociale se nourrit également de la participation à des institutions spécialisées, comme l'école et les associations, d'un engagement citoyen pour la promotion ou la défense d'une cause, du partage d'une même passion ou d'une croyance. Ces relations sociales, plus indirectes que les précédentes, restent choisies et se limitent à un espace et à un temps déterminés, consacrés à l'activité ou au projet visés. La vie sociale prend une autre tournure dans l'espace commun, fréquenté, par le déplacement, la consommation, la sortie ou la promenade, à titre de lieu de destination ou lieu de passage. Les raisons personnelles ayant mené l'individu dans l'espace commun le mettent en présence d'autres individus qui n'appartiennent plus au cercle restreint ou choisi, mais à tout le monde. Les interactions se produisent de façon plus aléatoire et anonyme entre tout un chacun. Elles sortent du cadre des rapports sociaux choisis, même si l'individu peut influencer par sa volonté, son ouverture et sa disponibilité leur survenance et leur entretien. Ici résident la particularité de l'espace commun et l'enjeu de sa qualité. Il ouvre à tout le monde un champ d'usages et de relations possibles, d'autant plus intenses que chacun se sentira bien disposé à utiliser ce potentiel, à l'instant et à l'endroit précis où ses pas l'ont conduit. De cette intensité dépend l'urbanité.

La philosophe Hannah Arendt a donné une autre vision du «domaine public» qui, dans son esprit, englobe davantage que les lieux urbains. Elle fait remarquer que son relatif déclin actuel va de pair avec le triomphe du domaine privé que l'individualisme

moderne survalorise et enrichit considérablement. «Les Français sont passés maîtres dans l'art d'être heureux au milieu des petites choses, entre leurs quatre murs, entre le lit et l'armoire, le fauteuil et la table, le chien, le chat et le pot de fleurs, répandant sur tout cela un soin, une tendresse qui [...] peuvent apparaître comme tout ce qui subsiste de purement humain dans le monde. Cet épanouissement du privé, cet enchantement, dirait-on, de tout un peuple ne fait pas un domaine public¹².» Arendt plaide en fait pour l'indispensable réhabilitation de l'espace commun, au-delà du domaine public, comme condition de l'épanouissement des villes. Seule la « mise en commun des paroles et des actes » permet à l'homme de se distinguer et de « se communiquer », tel qu'il est, unique, fait d'altérité et d'individualité¹³. Pour elle, le domaine public est « proprement le lieu de l'excellence humaine¹⁴». « C'est la puissance qui assure l'existence du domaine public, de l'espace potentiel d'apparence entre les hommes, parlant et agissant¹⁵. » Cette puissance n'a rien à voir avec la force ou l'énergie individuelles, elle tient plutôt à la cohésion choisie par les personnes rassemblées et à l'énergie collective dégagée par la mise en relation et peut-être l'action commune. «Le seul facteur matériel indispensable à l'origine de la puissance est le rassemblement des hommes [...], et la fondation des villes [...] est bien par conséquent la condition matérielle la plus importante de la puissance¹⁶.»

Cette vision éclaircit l'enjeu contemporain de l'espace commun de nos villes, sous toutes ses formes. Il représente le facteur déterminant du bien-vivre ensemble, en permettant à chacun l'équilibre entre aspiration individuelle et communauté de pensée et d'action. Il conditionne la vigueur de la vie urbaine, ou son intensité, comme les urbanistes aiment bien la décrire par les temps qui courent.

^{12.} Arendt, Condition de l'homme moderne, Pocket, 2010, op. cit., p. 92.

^{13.} *Ibid.*, p. 232.

^{14.} Ibid., p. 89.

^{15.} Ibid., p. 260.

^{16.} Ibid., p. 261.

L'ALTERCITÉ

LE MALAISE DE L'ESPACE COMMUN

L'INTIMITÉ ET LA VIE COMMUNAUTAIRE

Dans sa réflexion, Hannah Arendt, montre cependant que l'espace commun est paradoxalement aussi une condition de l'intimité dans l'espace privatif. L'espace commun « relie et sépare en même temps les hommes », il nous « empêche pour ainsi dire de tomber les uns sur les autres¹⁷». Le sociologue Richard Sennett voit également dans la mort de l'espace public une conséquence de l'organisation même de la cité, qui nous incite à «rechercher dans le domaine intime ce qui nous est refusé par le domaine extérieur¹⁸ ». Les gratteciel, les immeubles transparents, l'absolue priorité à la mobilité et aux déplacements illimités, le décloisonnement des bureaux, la surveillance généralisée font que le domaine intime n'est plus protégé et que, en conséquence, nous le revendiquons davantage. L'espace public perdrait ainsi toute signification propre et pousserait à l'isolement social. Il donne trois symptômes de cet isolement dans la ville contemporaine : être empêché d'entrer en relation avec les gens à cause de l'environnement urbain impersonnel et trop fragmenté; vouloir absolument s'isoler dans l'espace extérieur, par exemple en optant pour la voiture privée plutôt que pour les transports en commun; être tenté de changer la vision que chacun a de l'autre, par méconnaissance ou par désir d'entre-soi. Il conclut que « les êtres humains ont besoin de se trouver protégés des autres pour être sociables19».

Pour Sennett, notre « société intimiste » donne le « signe criant d'une vie personnelle déséquilibrée et d'une vie publique désormais vide ». Il constate qu'elle s'organise selon deux principes tyranniques et déviants : le narcissisme et le communautarisme²⁰. Il plaide au contraire pour la « civilité institutionnalisée » par l'espace commun, de nature à résoudre ce déséquilibre. La civilité consiste à forger des

liens sociaux avec les autres, tout en respectant le fait qu'ils soient des inconnus et sans le besoin compulsif d'être intime avec eux.

Dans ce sens, pour lui, «la ville est l'instrument de la vie impersonnelle, le creuset dans lequel la diversité des intérêts, des goûts, des désirs humains se transforme en expérience sociale [...]. L'idolâtrie de l'intimité est le signe d'une société non civilisée [...]. La ville devrait être le lieu où il est possible de s'unir aux autres sans tomber dans la compulsion de l'intimité. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une vision utopique: après tout, la ville a toujours constitué, jusqu'au siècle dernier, un foyer de vie sociale active, un lieu où pouvaient se révéler et se vivre toutes les possibilités humaines²¹».

LES NOUVEAUX MODES DE COMMUNICATION

Si les changements de comportement en matière de mobilité marquent aujourd'hui fortement l'espace commun, les nouveaux modes de communication appellent aussi à le reconsidérer: la communication numérique étend les facultés de mise en relation, sous des modalités différentes, et elle crée en réalité un autre espacetemps. Le débat collectif et la démocratie participative se jouent aussi de plus en plus par Internet. La mise en relation, l'échange, par exemple dans les associations et dans les quartiers, ont pris un tout autre rythme. Quelle influence ce changement majeur peut-il avoir sur l'espace commun?

Le philosophe Thierry Paquot parle d'un « espace public communicationnel²² » désormais indissociable de l'espace commun. « Est-ce donc la fin de l'espace public? Si celui-ci est entendu comme une opposition physique et géographique entre le privé et le public, la réponse est oui. J'ouvre ma sphère privée au public en dialoguant au moyen de mon ordinateur, et je privatise la place publique en m'y promenant tout seul, dans l'anonymat le plus délicieux et intime qui soit²³. » D'ailleurs, cette nouvelle dimension de l'espace-temps

^{17.} Ibid., p. 92.

^{18.} R. Sennett, Les Tyrannies de l'intimité, Seuil, 1979, p. 24.

^{19.} Ibid., p. 24

^{20.} Richard Sennett voit dans le communautarisme la «Gemeinschaft destructrice» du sociologue Ferdinand Tönnies.

^{21.} Sennett, Les Tyrannies de l'intimité, op. cit., p. 276.

^{22.} Paquot, L'Espace public, op. cit., p. 8.

^{23.} *Ibid.*, p. 107.

commun n'est plus l'apanage de la ville: même le monde périurbain et le milieu rural vivent cette autre dimension²⁴. L'homme urbain est un mutant. «En cela parfois le malaise le prend. Qui estil? Celui qui marche à son pas dans ce qui ressemble à la ville de son enfance? [...]. Celui qui voyage en touriste? [...]. Celui qui sort de son enclave résidentielle, privatisée, vidéo-surveillée et qui s'aventure dans un ersatz de ville sponsorisée par de grandes enseignes commerciales²⁵? » Nous devenons en privé spectateurs du monde extérieur par la télévision, et en public de plus en plus spectateurs (ou consommateurs) de ce qui se passe dans l'espace commun. Les rôles changent et deviennent plus instables. Il y a désormais plusieurs types d'urbanités et de comportements dans l'espace commun.

Au total, l'espace commun contemporain se diversifie certainement entre lieux urbains traditionnels et « espaces de branchement²⁶ ». Il conserve cependant dans tous les cas la même vocation : partage, liaison, relation, échange et circulation entre citadins, dans le respect de leur intimité. «La question n'est plus celle de la fin du public, mais du sentiment d'appartenance à un collectif qui conforte l'individualité de ses membres et non pas leur fusion²⁷. »

X. HUMANISER L'ESPACE COMMUN

La bonté porte garant de la qualité de la beauté ; la beauté irradie la bonté et la rend désirable. François Cheng

Traditionnellement, le rôle de l'urbaniste consiste fondamentalement à porter la plus exigeante attention à toutes les dimensions, sociales et spatiales, de l'espace commun, dans ses moindres détails. Le projet de l'altercité voudrait ajouter à cet art l'idée d'un espace commun le plus juste possible, dans tous les sens du mot. Des lieux sobres pour réduire les ressources nécessaires et pour ouvrir des libertés à tous les usages, des lieux équitables dans leur traitement comparé à l'échelle de la ville et dans leur destination sociale particulière, des lieux relationnels composés à hauteur d'homme, favorables à l'échange et à la convivialité, et négociés au plus proche du citadin le plus fragile: le piéton plutôt que l'automobiliste, le mal-logé plutôt que le propriétaire d'un jardin, l'enfant et le senior autant que l'adulte au travail, le désœuvré autant que l'hyperactif, etc. Pour les urbanistes et les élus en charge de la ville, le défi serait d'humaniser l'espace commun, beaucoup plus et beaucoup mieux qu'on ne parvient à le faire jusqu'à présent. Articuler les dimensions formelles, spatiales, sociales et humaines correspond à la visée d'une social-écologie intégrale qui trouve avec l'espace commun urbain un champ naturel de prédilection.

En ville, le «commun» spatialement inscrit se compose autant de petites surfaces que d'interstices, d'écarts, d'intervalles, de jonctions et de volumes. Au total, il forme plusieurs échelles de paysage, du plus proche au plus lointain. L'idée du commun s'inscrit parfaitement dans ces espaces de vie urbaine ou ces espaces collectifs, tout en évoquant l'action sociale partagée ou la mise en commun de choses ou de valeurs qui nous importent. Le paysagiste Bertrand Folléa montre ainsi la dimension humaine et

^{24.} J.-F. Petit, «Quel avenir pour les espaces ruraux?», Études, octobre 2013, p. 317-326.

^{25.} Paquot, L'Espace public, op. cit., p. 110.

^{26.} F. Choay, Espacements, Skira, 2003, p. 74.

^{27.} Paquot, L'Espace public, op. cit., p. 111.

relationnelle de l'espace commun: «Le paysage, pensé comme relation, est capable d'assumer la complexité de la réalité du territoire, comme expression qualitative d'un développement urbain durable, selon le modèle de la "ville-archipel". En centrant l'attention sur les marges et les lisières, le paysage opère un détournement d'attention salvateur, un décalage du regard roboratif, à l'opposé des visions séparatistes qui continuent de défaire le territoire, spatialement et socialement [...]. Si le paysage est relation, faire du paysage, c'est fabriquer des articulations, créer des liens. Et si le paysage est l'écriture de la terre, faire du paysage, c'est écrire des liens, les dessiner¹.»

Cela ne se traduit pas nécessairement par la création d'un paysage différent, ni par des projets trop dessinés ni par beaucoup plus d'argent pour ces espaces publics ou collectifs. Quatre axes pourraient guider le traitement de ce défi d'humanisation: l'intensification, l'attention aux usages, l'adaptabilité et l'évolutivité, la simplicité. Sur chaque axe apparaissent une mutation conceptuelle à entreprendre et des pistes à explorer.

INTENSIFIER L'ESPACE COMMUN

Intensité ne signifie pas nécessairement concentration en un même lieu d'un maximum de gens, d'activités ou d'événements. Ce type de concentration, parfois portée au pinacle par certains urbanistes, entraîne l'accumulation des difficultés sociales de toutes natures. Attribuer des qualités d'intensité à un lieu augmente le plaisir de s'y rendre, il s'agit d'une intensité de plaisance. Cela ne peut se concevoir autrement qu'en se plaçant du point de vue de l'habitant ou du passant régulier, et donc qu'avec la participation de ceux-ci à son élaboration. Intensité, convivialité et tranquillité paraissent en fait indissociables, mais la tranquillité attendue ne revient pas au même sur une place piétonne commerçante et dans

un jardin public de quartier. Surcharger l'espace commun avec des projets comportant des équipements en nombre excessif peut même nuire à l'urbanité et au sentiment de liberté.

On pourrait dire, sur ce point, que la mutation conceptuelle à opérer revient à passer de la magie à l'appropriation collective. L'espace public agence trop souvent un décor, parfois étonnant ou fastueux, selon le soin particulier apporté à sa conception; on parle alors volontiers de la «magie du lieu». Qu'elle soit factice ou non, cette magie se place hors du commun et on voit bien que traiter l'espace commun comme un décor toujours plus magique est sans issue. Plus sa magie opère, plus nous l'admirons, mais moins nous risquons de nous l'approprier, comme dans le cas de telle grande place historique restant déserte. Plus certains espaces sortent du commun, plus les autres espaces courants se dévalorisent par contrecoup. Intensifier voudrait dire sortir de la magie pour entrer dans l'appropriation de l'espace par ses passants et ses habitués. Faire en sorte que l'espace leur soit propre, qu'il devienne un peu plus leur chose commune.

Concrètement, la recherche de l'intensité suit schématiquement deux démarches complémentaires. Dans les centres des villes grandes ou moyennes, les espaces communs manquent souvent, faute de place physique et de variété des lieux, faute de possibilités de vie et de rencontre. Dans ce cas, le travail de l'urbaniste s'attache à recomposer les espaces existants, à proposer de reconquérir un peu de liberté parmi ceux-ci, d'ouvrir des espaces fermés, d'imaginer d'autres dimensions, d'autres parcours, d'enrichir les usages potentiels par des équipements, des commerces, des animations. En dehors de ces centralités, dans bien des cas, trop d'espaces existent au contraire: des délaissés repoussoirs, des espaces indéterminés sans usages, autant de plaies pour l'agrément des quartiers. Dans ces cas-là, l'intensité militera le plus souvent en faveur de la reconquête des délaissés, des friches, des interstices, ce qui signifie en général d'avoir pour priorité de densifier espaces privatifs et espaces publics. Parfois, cela se traduit par une limitation des espaces communs, en acceptant de privatiser et de construire ces délaissés.

À Bruz, ville importante de la banlieue rennaise, encore marquée par le bombardement dévastateur du 8 mai 1944, j'ai participé à la

^{1.} B. Folléa, «Le paysage comme relation», Les Carnets du paysage, Actes Sud, n° 21, septembre 2011.

réflexion urbaine sur le centre-ville². Elle montrait d'évidence ces deux mouvements d'intensification, nécessaires en parallèle. D'une part, la place du Docteur-Joly, avec la mairie et le marché, formait un espace peu avenant, largement occupé par la voiture, qui nécessitait plus de générosité, plus de cohérence, plus de qualités pour accueillir des usages potentiels importants, comme le montraient l'animation des jours des marchés et le nombre de commerces. D'autre part, à 200 mètres en arrière, la place Marcel-Pagnol, avec le cimetière actuel, et la place de Bretagne ne vivaient pas bien, se présentant trop distendues, sans lisibilité et sans aménités. Ici, nous avons proposé de construire des logements, des commerces, des restaurants, un cinéma sur une part des espaces publics et, surtout, de retrouver les liaisons avec la place de la mairie, des cheminements et un attrait.

Les villes hiérarchisent consciemment ou inconsciemment leurs espaces publics. Des espaces « majeurs » se justifient en effet pour des raisons patrimoniales, avec la mise en valeur de monuments historiques ou pour des raisons symboliques. Ils participent à l'identification de la ville et à celle des citadins dans leur ville, comme au sentiment du collectif et du partage. Pourtant, il faut lutter contre la priorité exclusive de ces espaces majeurs et contre le surinvestissement pour leur mise en scène. Il ne devrait pas y avoir d'espaces publics secondaires, réservant le luxe d'un côté et admettant la dévalorisation d'un autre. Un espace public de quartier, même de taille modeste, mérite toujours le même traitement emblématique et la même communication valorisante des municipalités. L'enjeu de démocratie participative compte autant sur ce point que celui d'effectivité: la manière de décider et de réaliser influence largement l'appropriation et la vitalité futures du lieu. Cette composante participative dans les projets d'espaces communs offre un gage de réussite, justement parce qu'elle permet d'exprimer l'énergie collective évoquée par Hannah Arendt.

L'intensification passe souvent par l'arbitrage entre des fonctionnalités plus ou moins favorables à la vie et à l'agrément. Évidemment, l'élimination du stationnement parasite, lorsque la possibilité se

présente, procure les gains les plus appréciables. Donner la priorité au piéton, lui offrir la possibilité de s'arrêter, de flâner ou de cheminer agréablement, conforter les zones de circulation réservées aux bus, agrémenter leurs stations, tout cela gratifie systématiquement l'espace public. De même, tous les espaces collectifs interstitiels profitent largement de l'éloignement de la voiture. L'intérêt provient surtout du changement d'échelle: les aménités peuvent s'installer en supprimant les obstacles pour le piéton, le seul utilisateur vrai de l'espace commun. La voiture nécessite par nature toutes sortes de contraintes, physiques au sol, visuelles par sa présence, sonores ou sécuritaires. Concevoir en fonction du piéton crée immanquablement des sensations de liberté, cela permet d'installer des attentions immédiatement perçues par l'usager, de traiter des détails beaucoup plus fins et curieux sur les espaces les plus fréquentés, de mettre en valeur les volumes sensibles, les ombres, les lumières, de susciter l'idée de gratuité et de plaisir même sans que les gens sachent précisément d'où vient cette impression. L'automobile crée un carcan, alors que rendre l'espace au piéton permet de ne pas imposer les parcours, de donner de l'aisance et de la générosité. Rendre la ville marchable autorise des micro-séjours grâce, par exemple, aux vitrines, au vendeur de crêpes et aux bancs. S'asseoir ou se reposer un instant pour manger un sandwich crée une occasion de plaisir ou de rencontre qui rend la mobilité attrayante. Le banc public assure ainsi une fonction de plaisir, de santé publique et de sociabilité.

RÉVÉLER LES USAGES

Le plus souvent, les espaces publics préexistent à l'intervention des urbanistes et, lorsqu'il s'agit de leur attribuer plus d'intensité plaisante, la démarche consiste d'abord à révéler les usages visibles, sous-jacents ou masqués. Plus généralement, il faut d'abord comprendre la valeur du capital urbain déjà en place, identifier les embryons de centralité, les germes potentiels de nouveaux usages et tous les ingrédients de vie collective.

La mutation conceptuelle consiste ici à abandonner une logique de passage au profit de logiques de destination et de station. Plutôt

^{2.} Il s'agissait d'une mission pour la Ville de Bruz en 2010, avec Fouquet Architecture Urbanisme mandataire, Inddigo et FutUrbain.

que de faire de l'espace commun notre lieu de transit et de mobilité, il s'agit de faire en sorte que nous nous y rendions pour y rester, parce qu'il y a quelque chose de plaisant à y faire. Ainsi, nous ne franchirions plus la place du quartier dans un mouvement perpétuel, nous aurions envie d'y aller pour une pause intéressante. Plutôt que d'embellir l'aménagement physique de l'espace, il s'agit d'enrichir l'activité, les services, les événements et les occasions de rencontre, donc l'animation du lieu. Pour cela, l'aménagement va s'appliquer à révéler les usages déjà présents en vue de les développer ou de les compléter.

Un piège fréquent se présente : les usages réels diffèrent de ceux que l'on suppose de prime abord. Par exemple, telle place fréquentée par les lycéens attendant leur bus laisse peu d'espace aux petits rassemblements de seniors qui aimeraient bavarder ou jouer à la pétanque. L'apparence de ces usages, comme l'opinion des techniciens, voire des élus, à ce propos, ne correspond pas toujours à la réalité. Il arrive également que des présupposés sur la nocivité de certains usages, plus ou moins exprimés, plus ou moins inconscients, plus ou moins justifiés, conduisent à les contrecarrer. Reconnaître les usages suppose une observation détaillée, parfois délicate à mener, et surtout de prendre l'avis des citadins, des passants et des acteurs privés. Une fois qu'ils sont identifiés, l'objectif devient de créer du liant, de permettre à ces usages embryonnaires, éventuellement confidentiels ou subis sans agrément, de devenir fédérateurs et facteurs de vitalité grâce à quelques adaptations et parfois un embellissement. L'existence et le bon emplacement des commerces, services, écoles et autres équipements de proximité constituent des outils puissants à cet égard.

Les rez-de-chaussée des bâtiments participent en effet grandement à l'animation de l'espace public ou, au contraire, par leur aspect et la configuration des lieux, éloignent le passant et dissuadent toute animation. Parfois, la première intervention nécessaire sur l'espace public consiste paradoxalement à obtenir une modification de l'usage des pieds de bâtiments, leur ouverture sur la rue, leur traitement architectural. Selon qu'elles sont encadrées de logements, de commerces ou de bureaux, une rue ou une place vivent différemment. Une sorte de complicité, pourrait-on dire, s'établit entre les façades, la densité des usages du bâti et l'intensité

de l'espace public. L'aisance ressentie sur l'espace commun dépend de la profondeur des vues à l'intérieur des îlots, des halls d'entrée, des transparences des clôtures. Inversement, le bâti peut favoriser un sentiment de répulsion, les gens exprimant plus facilement leur rejet d'un objet repoussant que leur appréciation positive. Contrairement aux images d'architecture composées en perspective large, un immeuble s'appréhende par son rez-de-chaussée. Il dénote une certaine idée de son ouverture sur la ville, il induit subrepticement le plaisir ou le déplaisir du citadin.

L'ouverture des espaces communs aux usages les plus larges permet d'éviter leur spécialisation excessive, favorise le partage et provoque la mise en relation des divers usagers. Ce qui pèche le plus souvent dans les projets d'espaces publics me semble la mauvaise prise en compte des différentes échelles d'usages: l'espace doit permettre d'être bien seul, à deux ou trois, ou à l'occasion d'un événement collectif. Être entre soi mais avec les autres, sans concurrence mais sans exclusive, et disponible pour la rencontre éventuelle, n'est-ce pas la plus sûre garantie de réduire l'incivilité? Autrement dit, les usages ne devraient pas s'exclure les uns des autres, et, pour cela, la segmentation de l'espace par fonctions, associées chacune à un usage, ne paraît pas souhaitable. Il faudrait dans toute la mesure du possible et progressivement parvenir à la non-spécialisation des lieux dans les espaces communs.

La coexistence entre les différents modes de déplacement fournit là aussi un exemple caricatural de ce type de dysfonctionnement. Le cas des espaces qui se referment sur eux-mêmes et forment une enclave pose aussi question, même quand leur clôture s'impose pour de bonnes raisons. Par exemple, les grilles hautes des aires de jeux pour adolescents paraissent toujours agressives. Ne ressemblent-elles pas à des camps retranchés? Ne favorisent-elles pas le conflit entre générations plutôt que l'intégration inter-âges? Autre exemple, les terrasses des cafés-restaurants participent à l'agrément de l'espace commun, mais beaucoup moins quand elles sont fermées par des pare-vent ou des haies opaques.

La « résidentialisation » des espaces communs des quartiers d'habitat social illustre de façon encore plus cruciale ce dilemme. Il s'agit d'une intervention visant à répondre aux problèmes de dégradation des grands ensembles. Les travaux de ce type se limitent

souvent, hélas, à la réfection des espaces extérieurs (jardins, accès, clôtures, etc.), avec éventuellement la modification du stationnement et de quelques locaux communs (déchets, vélos, halls, etc.). Leur but premier obéit à des préoccupations d'ordre sécuritaire, ils aboutissent souvent au clôturage et au renforcement du contrôle d'accès. La résidentialisation devrait plutôt permettre la meilleure appropriation collective des lieux, et non chercher à leur donner un caractère privé. De nombreuses opérations de résidentialisation ont été menées depuis quinze ans, notamment dans le cadre des projets de l'Anru³. Elles ont souvent eu un impact favorable en termes de régulation des incivilités et d'image. Différentes évaluations⁴ ont cependant montré leurs limites : insuffisance de l'articulation entre l'espace commun résidentialisé et l'espace public voisin, faible anticipation des modes de gestion, banalisation des espaces, excès de clôtures donnant un aspect défensif, prédominance du stationnement dans l'affectation des espaces.

Ces opérations de résidentialisation sont pilotées par les bailleurs sociaux, car les terrains concernés leur appartiennent, souvent en partenariat avec les collectivités. La limite public/privé s'avère ici particulièrement floue, puisque ces espaces communs ne sont au total que des lieux particuliers de la ville. Des échanges fonciers interviennent parfois entre bailleurs et collectivités, et ils coordonnent leurs travaux respectifs. Cela ne suffit pas dans bien des cas à faire un véritable projet urbain qui garantirait l'équilibre entre fonctions résidentielles et fonctions urbaines. Les logiques d'usage restent mal articulées et, à l'extrême, chaque institution se retranche dans la problématique du « chacun chez soi ». Au contraire, les urbanistes et les élus devraient davantage investir ces espaces communs interstitiels comme lieux de vie, intenses et partagés, ménageant les deux besoins mêlés d'intimité et de vie communautaire. Malgré la difficulté, le travail concret se porte en priorité sur comment recoudre, comment relier les usages préexistants et les lieux qui les accueillent.

À observer le décalage entre les concepts et les usages réels après réalisation, la marge de progrès paraît grande. Combien de cheminements ou de passages piétons, tracés sur plan théorique ou en fonction de règles de sécurité, ne correspondent pas aux cheminements réels et sont dévoyés? Combien de revêtements de surface en pierre ou en bois s'avèrent glissants ou inconfortables à la marche, au point qu'il faut les refaire ou les adapter après coup? Combien de mobiliers sont dégradés à peine installés, pas tant par délinquance des usagers que par incongruité du lieu, par exemple manque d'éclairage ou manque d'un espace approprié aux groupes, tentés de ce fait par le vandalisme? À Bordeaux, le « miroir d'eau » de Michel Corajoud apporte une belle référence réussie d'appropriation intergénérationnelle. Mais ailleurs, combien d'aménagements de pièces d'eau de ce type semblent des ratages en induisant des usages intempestifs ou, par inadaptation, des abords trop glissants, fuis par les personnes âgées et les enfants?

De nouveaux usages, liés à la communication numérique ou aux modes de vie, apparaissent dans les parcs publics, choisis désormais aussi bien pour travailler, se réunir, s'isoler et méditer que pour la promenade. Les étudiants recherchent les endroits pour travailler seuls ou en petits groupes, n'en trouvent pas suffisamment et se rabattent sur l'espace commun. Dès que le wifi gratuit devient accessible dans l'espace public, le succès est au rendez-vous. Bordeaux organise tous les ans une semaine digitale sur les quais et dans le centre-ville, avec une «Tweet Party». Des «apéros Facebook» ont réuni quelques milliers de jeunes à Rennes ou à Nantes, provoquant un tel engouement que des riverains et certains élus ont dénoncé la dérive d'une incitation à l'ivresse publique. La géolocalisation désormais disponible sur les smartphones va conduire à une nouvelle manière de vivre l'espace public, que l'on pourrait ainsi dire en voie de démultiplication. Certains mobiliers urbains, comme les abribus⁵, pourraient devenir interactifs tout en proposant des services d'accompagnement.

^{3.} Agence nationale de la rénovation urbaine.

^{4.} Voir par exemple Union sociale pour l'habitat, « Bilan de quelques opérations de résidentialisation dans le cadre des projets urbains », Cahier d'Actualités Habitat, n°106, septembre 2006.

^{5.} La RATP a expérimenté en 2012 la station «Osmose», qui comportait même une bibliothèque d'échange.

Tous les usages ne nécessitent pas une réponse publique de l'ordre de l'aménagement physique. Certains usages demeurent jugés déviants, même s'ils sont répandus. Dans ce cas, la réponse publique doit plutôt favoriser les changements de comportement, notamment par la communication. Prenons le cas des déjections canines, vis-à-vis desquelles cette prise de conscience a largement progressé. Pourquoi fallait-il que les communes organisent à grands frais leur ramassage, alors que l'intervention publique devait plutôt consister à changer le comportement des personnes qui promènent leur chien? Sauf exceptions, l'ère insensée des « motocrottes » est révolue, quelques bonnes campagnes d'information ont largement modifié les habitudes. La dépose illicite des encombrants sur la voie publique et la propreté en général relèvent principalement de cette démarche, même si les services de nettoyage continueront à avoir fort à faire. Les villes françaises ont la réputation d'être sales et, aucun doute, la qualité ressentie de l'espace public en dépend.

Il faudrait suivre cette piste et l'appliquer aussi à d'autres incivilités. Je fais par exemple volontiers un parallèle entre les motocrottes et les feux rouges. Pourquoi faut-il systématiquement installer un feu rouge pour protéger un passage piéton? En soi, un passage piéton sanctuarise l'espace de la personne à pied et, d'évidence, le comportement des automobilistes devrait être reconnu comme déviant lorsqu'il ne respecte pas cette priorité. À quand la campagne vigoureuse pour hâter cette prise de conscience et rendre les automobilistes français aussi respectueux que leurs homologues européens? Précisons: l'impératif de sécurité interdit de supprimer tous les feux rouges, qui remplissent aussi des fonctions indispensables de régulation du trafic. Mais il va bien falloir que les villes s'engagent un jour plus fermement pour inverser l'ordre de priorité entre le droit du piéton et celui de l'automobiliste. Poser des feux rouges partout ressemble à une fuite en avant, dans une voie sans issue.

Focaliser le projet d'espace commun sur le confort de telle ou telle catégorie d'usagers, ou sur l'impératif de sécurité, conduit bien souvent à la médiocrité. Au contraire, révéler les usages, les rendre possibles et cohérents sans exclusive fournit la plus sûre garantie du sentiment d'urbanité. Par exemple, un espace conçu pour être plaisant pour les enfants seulement donne fatalement un espace réservé pour eux au nom de l'impératif de sécurité.

Un espace plaisant tant pour les enfants que pour les adolescents et les personnes âgées a beaucoup plus de chances d'être partagé et vivant. Le réaménagement récent de la place de la République à Paris semble une réussite parce qu'il réduit la place de la voiture et ouvre la possibilité d'usages nouveaux de promenade, de jeux pour enfants (un kiosque de prêt de jeux), de rencontres des adolescents, d'animations (un lieu de restauration et d'événements modulable), avec des mobiliers multi-usages (des bancs en bois massif), la présence de l'eau, des points de rencontre, des coins pour la conversation tranquille et, le cas échéant, une vaste esplanade disponible pour les manifestations traditionnelles.

L'ancienne maire de Tübingen, Gabriele Steffen, évoque l'aménagement de l'ex-caserne française (Südstadt), qui passe pour un écoquartier emblématique, en soulignant ses qualités essentielles d'espace commun. L'urbaniste⁶ avait proposé un «quartier aux distances courtes ». Des usages variés de l'espace et l'implantation de lieux de vie intenses ont permis une réelle mixité des usages: affectation des pieds d'immeubles, artisans, commerces, cafés, restaurants, marché, école, théâtre, événements culturels, marché, etc. Ces usages ont été longuement discutés par le truchement d'une équipe projet «installée au cœur du nouveau quartier dans un bâtiment où cohabitaient également une crèche, un café du troisième âge, des associations de quartier, une association de covoiturage. Les échanges avec la population étaient incessants. Un journal du quartier sud a fait office de forum aux discussions [...]. Les places ont été dessinées avec la participation des habitants et usagers du quartier». Par différentes astuces juridiques, l'imbrication entre espaces publics et privés a réduit les cloisonnements. « Les espaces verts sont très présents jusqu'à l'intérieur des îlots, où ils ont été réalisés par les habitants eux-mêmes [...]. La mixité fonctionnelle forme la base d'une culture vraiment urbaine, garante de la vie du quartier et de son attractivité.» Les déplacements sont réduits, doux et facilités. Tout le quartier constitue une zone mixte. «Les relations avec les amis, les enfants sont plus aisées. On peut travailler et habiter sur

^{6.} L'agence Lehen 3.

place. De plus, cette vie incessante renforce le sentiment de sécurité [...]. Les nouveaux habitants savaient dès le début qu'ils habiteraient dans un espace assez vivant⁷.» Pour que de telles démarches prospèrent en France, quelques évolutions des mentalités seraient nécessaires ainsi que des aménagements du droit de l'urbanisme permettant d'approcher de façon plus globale les usages et les partages de l'espace commun. Ce projet réussi montre néanmoins aux urbanistes et aux responsables politiques une ambition applicable très généralement dans le concret du contexte de nos cités: décloisonner les espaces, favoriser les échanges, les liens et le sens.

RECHERCHER L'ADAPTABILITÉ ET L'ÉVOLUTIVITÉ

La ville se métamorphose sans cesse et les usages ne se figent pas une fois pour toutes, même à court terme. Les gens changent avec la ville et un effet d'entraînement ou de modification inattendue peut se produire dans l'utilisation de l'espace public. Des événements voulus ou subis vont aussi en déplacer le sens. Les usages ne sont pas davantage figés à long terme, pour des raisons sociologiques et urbaines plus profondes. L'erreur principale commise depuis vingt-cinq ans a été sans doute d'avoir voulu répondre à chaque usage potentiel par des aménagements spécialisés en dur, qui bien vite se révèlent inadaptés. L'espace public n'a pas toujours besoin d'être formaté, segmenté, affecté; en revanche, il ne doit rien interdire ni par sa conception ni par sa forme. En somme, le paradigme de l'espace commun se résumerait en une conception d'aménagements activateurs et incitatifs, ni dédiés ni exclusifs, mais fondamentalement évolutifs.

La mutation intellectuelle à faire par les urbanistes semble ici de passer de la rigidité au jeu. Ne plus concevoir l'espace commun comme un lieu figé pour des usages préétablis, mais comme la scène où chacun va pouvoir jouer avec d'autres comme il l'entend. Le jeu n'est pas une activité sans importance réservée aux enfants ou à la détente des adultes. Depuis Friedrich von Schiller, on sait que « l'homme n'est tout à fait homme que là où il joue⁸ ». Le jeu offre un espace privilégié où s'exercent l'intelligence humaine et l'ingéniosité. Le jeu humain ne se limite pas à la partie de ballon, de belote, d'échecs, de ping-pong ou de baby-foot, il inclut aussi le rôle que nous tenons sur l'espace commun. Philosophiquement, le jeu renvoie à la liberté, à la règle librement consentie et au plaisir⁹. Grâce à la règle, le jeu organise une séquence commune de relations où chacun peut librement incarner son rôle. Le jeu se limite à un temps donné, de ce fait, il préserve l'intimité dans une activité commune et publique. Bref, le jeu ainsi compris dans son sens ludique et théâtral représente probablement l'activité la plus désirable sur l'espace commun, alors qu'il est trop souvent méprisé par les gens trop rationnels que nous sommes.

L'idée ne consiste pas à transformer les places de quartier en écrans pour jeux vidéo, ni à généraliser les aires de jeux (clôturées) pour enfants et adolescents, mais à permettre et à encourager toutes formes de jeux sur l'espace commun. Autrement dit, ce qui se trame dans la pièce de théâtre ou dans la partie de jeu compte plus que le décor ou le terrain, et les acteurs comptent plus que les spectateurs. Que font les habitants des villes du tiers-monde à la nuit tombée, sous toutes les latitudes? Ils jouent aux dominos, au ballon, au mah-jong ou à l'awélé, sous la pâle lueur du candélabre. Regardez le succès continu des terrains de pétanque, des fêtes foraines, le marché en pleine expansion des tables de ping-pong *outdoor*. Observez le succès du théâtre de rue et des groupes de tambours. Même sans support ludique, le jeu s'insinue dans les histoires racontées, les blagues échangées et les rires joyeux qui s'épanouissent en dehors des logements et des lieux de travail.

Les services des collectivités n'ont guère l'habitude de cette adaptation permanente, leur inertie rigidifie plutôt l'espace et les usages. Ils pourraient apprendre à accompagner les adaptations spontanées, soit par leur présence directe, soit par le truchement

^{7.} Gabriele Steffen, interview du 25 mai 2013, www.pensonslematin.fr/processus-damenagement-democratique-le-quartier-francais-de-tubingen

^{8.} F. von Schiller [1796], Lettres sur l'éducation esthétique de l'homme, Aubier, 1992.

De nombreux auteurs, philosophes célèbres ou autres explorent ces considérations sur le jeu, que nous ne détaillons pas ici. Voir par exemple C. Duflo, Jouer et philosopher, PUF, 1997.

L'ALTERCITÉ HUMANISER L'ESPACE COMMUN

d'associations. Dans le cas des adaptations plus structurantes (mobilité, consommation, services, etc.), ces services devraient agir avec la plus grande ouverture d'esprit pour organiser les nouveaux usages qui émergent, sans attendre des années, un flot de récriminations ou la survenance des dégradations. Il s'agit de métiers inhabituels pour les équipes de voirie ou d'espaces verts, que l'on pourrait regrouper sous l'appellation d'un « SAV » de l'aménagement, avec une double signification possible, au choix : « service après-vente » ou, dans une version plus politique, « service d'accompagnement de la vie » de l'espace public.

En 1998, l'organisme¹⁰ dont je faisais partie terminait l'aménagement du quartier Vincent-Auriol-Bibliothèque nationale de France à Paris. Les espaces publics, conçus par le paysagiste Michel Desvigne, étaient beaux avec leurs massifs de rhododendrons et leurs petits pavés de granit soigneusement agencés, un quartier pratiquement sans voiture avant l'heure, des commerces, une école, une maison médicale et la superbe église de l'architecte Pierre-Louis Faloci. Les enfants y trouvaient leur compte, mais très vite il s'est avéré que les adolescents souffraient de ne pouvoir se retrouver. Le parvis de la BNF, immense mais trop surveillé et venteux, peut-être trop officiel et rigide, ne leur convenait pas. Ils voulaient se rassembler sur la place de l'église, près du jardin. Nous nous sommes organisés pour les écouter et pour décider de modifier sans délai la place Jean-Vilar afin qu'ils puissent jouer au ballon, au grand dam des techniciens qui supportaient mal l'idée de refaire ce qui venait tout juste d'être aménagé. Le maire du XIIIe arrondissement Jacques Toubon, mon président de l'époque, a eu l'heureuse intuition que cette adaptation se justifiait et l'a laissé faire.

Dans l'idéal, l'espace devrait pouvoir s'adapter aux usages multiples et foisonnants, variables selon les temporalités, les saisons, les heures du jour et de la soirée, sans travaux majeurs. Un bon espace public doit permettre fêtes et événements, naturellement dans les limites de sa dimension et de sa vocation. On a un peu progressé dans ce domaine, par exemple avec les fermetures à la

circulation le week-end ou l'été, comme le canal Saint-Martin ou les voies sur berges à Paris. Mais on peut faire beaucoup plus. Aménager les espaces communs relève de la stratégie et doit se traduire par une tactique collaborative. La Ville de New-York utilise la technique du «projet pilote » pour ses espaces publics, qui consiste à tester très vite des idées et des dispositifs, simultanément aux discussions, avec l'option de les annuler s'ils ne fonctionnent pas. Elle a recours à des structures mobiles et rétractables, elle emploie abondamment des matériaux peu coûteux comme la peinture, les pierres de récupération et autres composants disponibles. L'objectif affiché est de changer rapidement le cadre de vie, de prouver la réalité de l'adaptation dans le délai le plus court possible. Dans toutes les grandes villes, l'aménagement de l'espace commun ressemble en effet à une bataille contre le statu quo, tellement les pesanteurs et les résistances au changement entraînent des processus particulièrement lourds d'immobilisme. Times Square, une des plus grandes places du monde, a été libéré de la voiture en une nuit, et la commissaire aux transports new-yorkaise de 2007 à 2013, Janette Sadik-Khan, a été largement médiatisée pour avoir réussi ce tour de force¹¹.

La question majeure des espaces provisoires ou éphémères relève aussi de cette préoccupation. L'attitude technocratique ou bureaucratique dominante consiste à ne rien faire sur un espace inutilisé tant qu'une décision définitive n'est pas prise sur son devenir. Cela peut durer des années, parce que la décision est difficile à prendre, qu'elle a de lourds impacts financiers, ou bien parce que l'on est en attente d'une orientation venant d'un autre niveau administratif. Il en est de même des terrains en attente d'aménagement, gelés le temps du projet et de la procédure administrative. À l'époque de la rénovation urbaine et de la «reconstruction de la ville sur la ville », opposer ces délais à la population s'apparente à une ineptie. Les gens y sont, hélas, habitués, mais dans le fond, comment peuton justifier d'empêcher des usages provisoires pendant ce temps?

^{10.} J'étais alors le responsable opérationnel de cet aménagement à la Société d'économie mixte d'aménagement de Paris.

^{11.} Sous sa responsabilité, en six ans et demi, 640 kilomètres de pistes cyclables et sept voies de bus rapides ont été ajoutés à New-York, une soixantaine de places publiques et plus d'une centaine d'intersections ont été réaménagées. Selon elle, ces travaux n'ont coûté que 1 % du budget total du département des transports de la ville.

L'ALTERCITÉ HUMANISER L'ESPACE COMMUN

Pourquoi faudrait-il admettre le gel d'un espace au détriment de la vie des quartiers, même si celle-ci se traduit par des usages provisoirement un peu décalés? La nature a horreur du vide, tout le monde en convient, les urbanistes ont pour tâche de peupler le vide, même sans nécessairement le figer dans un dispositif physique. Nombre d'obstacles empêchent l'usage provisoire d'un terrain : propriété foncière, état physique éventuellement inadapté ou dangereux, etc. Toutefois, il est rare qu'avec un minimum de volonté les collectivités ne puissent obtenir une affectation provisoire. Il faut que progressivement celles-ci se donnent les moyens juridiques de mieux gérer le court terme de ces délaissés. Cette idée progresse. Exemples: les interventions artistiques, les cirques et autres fêtes foraines, les implantations ponctuelles d'associations caritatives ou humanitaires, les installations mobiles de commercialisation de produits frais ou de restauration, les lieux de promenade, de loisirs ou d'exposition, les jardins éphémères, etc.

OSER LA SIMPLICITÉ BIENVEILLANTE

Les villes reçoivent de nombreuses demandes de travaux sur l'espace public, alors que les budgets ne sont pas extensibles à l'infini. Exprimée ainsi, la problématique revient à un choix de priorités. Ce piège est vécu douloureusement sur bien des territoires, car jamais des habitants qui réclament l'amélioration de leur cadre de vie n'admettront qu'ils soient moins prioritaires que d'autres. Il faut sortir de ce piège, et la seule solution consiste à entrer dans une nouvelle ère d'économie de moyens, une territorialisation de l'affectation des ressources et une attention aux besoins des quartiers les plus mal lotis. L'espace public doit devenir sobre, simple et facteur d'égalité entre quartiers.

La mutation à installer dans nos esprits paraît ici claire: oser la simplicité bienveillante. On pourrait dire aussi: remplacer l'ostentatoire par le *care*, cette démarche théorisée en matière d'action sociale comme un « prendre soin » fraternel des besoins de base, la sollicitude qu'il faudrait appliquer à l'espace commun, la réponse justement proportionnée en interaction avec les personnes.

La réflexion sur les usages aboutit parfois à la surabondance de tracés, de limites de flux, de matériaux et de mobiliers, pour encourager ou dissuader diverses pratiques. Combien de jardins publics se surchargent ainsi de toutes sortes d'espaces réservés, d'une profusion de pierres, d'ouvrages, de clôtures, de métallerie? Ces projets coûtent cher et la nature y est tellement canalisée, structurée qu'elle paraît factice. Combien de tramways figent l'espace public en organisant la ségrégation des fonctions? C'est une particularité française; à Lisbonne ou à Vienne, les tramways s'inscrivent naturellement dans la rue. Les nôtres coûtent 25 à 35 millions d'euros par kilomètre¹², est-ce bien soutenable à grande échelle? Si certains projets structurants de transports lourds demeurent nécessaires, il faut donner la priorité aux bus, aux piétons et à tous les transports doux intermédiaires qui peu à peu vont se développer. Ces aménagements-là coûtent beaucoup moins cher et simplifient la vie du plus grand nombre. L'architecte-urbaniste Paola Viganò indique que, trop souvent, le projet d'espace public « reflète la peur du vide et la peur de l'autre », et elle recommande « un projet pas trop dessiné, avec des bords poreux pour inviter les gens des alentours à y venir, et à l'intérieur un espace sans fonction prédéfinie, qui marche très bien comme lieu de mixité sociale¹³ ».

La qualité de l'espace commun ne se jauge pas à son prix. Des aménagements rustiques peuvent être beaux et appréciés. La terre stabilisée constitue un magnifique matériau de promenade. L'asphalte rend la marche bien plus confortable que le pavé, alors qu'il est nettement moins cher et entièrement recyclable. Les espaces végétalisés coûtent toujours moins que les esplanades minéralisées. Bien des arbitrages peuvent se faire à l'aune de la sobriété, tout en répondant aux envies partagées des citadins.

Bien souvent, le poste de dépenses le plus élevé dépend des réseaux de drainage des eaux pluviales. À prix égal, les revêtements perméables surclassent de ce fait les surfaces imperméables classiques de l'espace public par leurs avantages économiques et

^{12.} L'estimation prévisionnelle atteint 45 millions d'euros par kilomètre pour le prolongement du T3 parisien entre la Porte de la Chapelle et la Porte d'Asnières.

^{13.} Paola Viganò, séance plénière de clôture du Forum des projets urbains, 8 novembre 2011.

L'ALTERCITÉ HUMANISER L'ESPACE COMMUN

écologiques: maintenance simplifiée, stations d'épuration de taille réduite et de rendement amélioré, réalimentation des nappes phréatiques, réduction du risque d'inondation, respect des fonctions naturelles du sol, développement de la végétation et de la microfaune qui rencontrent moins de barrières. Ces revêtements perméables disposent de solutions techniques désormais nombreuses: le gravier-gazon, le chaille¹⁴, les gravillons, le gorrh¹⁵, la terre battue, les dalles alvéolées, le pavé sur lit de sable, etc. Leur emploi n'est pas valable pour tous les types d'usage, mais pourquoi les employer si peu?

Un design contemporain et innovant du mobilier change grandement l'aspect et le plaisir de l'espace commun¹6. Il n'est pas forcément synonyme de surcoût. Bien des villes hésitent à sortir des standards lors du choix de mobilier urbain, alors que là aussi les propositions foisonnent de toute part. Pour marquer l'identité du lieu et le rendre attrayant, il est parfois plus simple de choisir quelques éléments de mobilier au design inhabituel qu'un aménagement d'ensemble complexe et très «léché».

Autre exemple de paradoxe entre simplicité et qualité de l'espace publique: l'ambiance lumineuse. La fréquentation de certains espaces communs à la nuit tombée dépasse celle de la journée, alors que d'autres, abondamment illuminés, se vident à partir de 20 h 30. La qualité de l'éclairage et de la mise en lumière compte pour beaucoup dans l'agrément, le sentiment de confort et de sécurité. Dans bien des cités de logement HLM, l'espace commun de jour est déjà peu avenant, tandis que la nuit il paraît sordide. Faire un effort particulier sur ce point alourdit peu les budgets par rapport aux projets d'ensemble, et de nombreuses villes changent ponctuellement leurs pratiques en la matière. Beaucoup reste à faire cependant sur les espaces de quartier, ces lieux ordinaires de la vie citadine.

La lumière agit sur notre perception, notre psychologie, elle crée des émotions, elle change les usages et notre disponibilité à être ensemble. Avec la lumière, la perception de l'espace se modifie profondément et réduit l'angoisse. Dans ce sens, l'enjeu d'un bon éclairage dépasse la solution technique en participant par sa singularité à l'intensification et au respect des usages. Autrement dit, le projet « lumière », centré sur la personne et sur la perception collective, figure parmi les composantes essentielles du lieu en devenir.

La lumière dans l'espace public ne se résume pas à l'éclairage fonctionnel des candélabres et au balisage piétonnier. Les façades éclairées directement ou indirectement contribuent pour beaucoup à l'ambiance urbaine de nuit. Curieusement, aucune réglementation n'existe concernant l'éclairage des bâtiments qui jouxtent l'espace public, dans ce pays qui aime tant les réglementations. Pourquoi dans les plans locaux d'urbanisme n'y aurait-il pas des prescriptions qualitatives et incitatives pour l'éclairage des façades et des espaces extérieurs des bâtiments? Pourquoi dans les dossiers de demande de permis de construire ne figurerait-il pas un volet «éclairage extérieur» au même titre que le volet paysager déjà exigé? Cela permettrait d'orienter et de cadrer l'aspect de nuit des bâtiments, dans l'intérêt de la vie sur l'espace public.

On peut innover sur bien des aspects. Citons deux exemples remarquables: la mise en lumière du centre-ville de Besançon et la piste cyclable phosphorescente¹⁷ à Nuenen aux Pays Bas. En 1999, Paris Rive Gauche connaissait un nombre important de chantiers simultanés, avec une vingtaine de grues, alors que l'aménagement des espaces publics restait incomplet. Avec le concepteur lumière Roger Narboni, nous avons imaginé un dispositif sophistiqué d'illumination de toutes les grues, dont le résultat a été salué pour sa beauté, ses couleurs et son originalité, si bien que, par beau temps, des curieux en ont fait leur promenade du soir. Cette première volontariste a depuis suscité des émules.

On tend désormais vers plus de simplicité, le discours dominant ayant changé. L'espace public demeure cependant fortement

^{14.} Matériau graveleux concassé de provenance locale, posé sur couche drainante.

^{15.} Roche granitique concassée dans la région bordelaise.

^{16.} Je pense, par exemple, à la balançoire géante «Défense de Jouer» du collectif NUDE, objet exceptionnel mais fascinant, installé en 2011 sur le parvis de la Défense. Ou bien, plus courants, les bancs monumentaux de West 8, comme celui installé à Utrecht.

^{17.} Imaginée par le designer Daan Roosegaarde.

régi par des normes de toutes sortes: celles liées à la sécurité routière, les règles incendie et sanitaires, les normes handicapés et jeux d'enfants, etc. Un bon projet d'espace collectif doit naturellement respecter ces normes, mais de préférence en les intégrant tellement simplement dans le projet qu'elles deviennent discrètes, voire invisibles. Un avantage de la « zone de rencontre » consiste à supprimer la distinction entre voirie et trottoirs, et donc par voie de conséquence les bordures de trottoirs, parfois hautes de 15 centimètres pour empêcher le stationnement, et les forêts de potelets. L'ensemble des objets qui encombrent rues et places est considérable: les bouches pour l'eau, les trappes, coffrets et armoires pour les réseaux, les candélabres, les conteneurs pour déchets, etc. Le projet doit s'appliquer à intégrer au maximum ces objets dans le sol ou dans les murs et, pour le reste, à les positionner habilement afin de rendre les cheminements et les usages simples, naturels et libres.

Au-delà de la norme, la logique techniciste devrait céder le pas. L'espace public fait intervenir de multiples services, concessionnaires, gestionnaires, etc. Les logiques sectorielles dominent et nuisent bien souvent à l'appropriation commune des citadins. Même le projet et les travaux sur l'espace public font intervenir dans la pratique de multiples concepteurs, une maîtrise d'œuvre éclatée. Les élus devraient s'appliquer en priorité à décloisonner et à coordonner pour faire émerger une vraie maîtrise d'ouvrage urbaine dont la cohérence fait trop souvent défaut.

Il faut enfin en finir avec la standardisation conformiste des projets, qui sert de paravent à l'exclusion des usages les plus élémentaires et à une uniformité inhospitalière et brutale. La rue accueille bien des usages non conventionnels que notre société doit assumer, à défaut d'une solution idéale. La simplicité bienveillante consiste, par exemple, à refuser ces bancs dont la forme interdit aux SDF de s'allonger, à ne pas empêcher les vendeurs à la sauvette, les spectacles de rue ou les pique-niques sur les pelouses des jardins publics. L'urbanisme actuel frôle en permanence le risque de multiplier les enclaves réservées ou interdites à tel ou tel. L'hospitalité de la ville doit se traduire dans l'espace public par l'accueil de ces différences, par des lieux aimables et tolérants, et par une attention soigneuse aux gens et aux sites. En somme, aménager l'espace et ménager les gens, tout à la fois.

XI. LES DOUTES SUR LES MODÈLES URBAINS

La sauvegarde de notre monde humain n'est nulle part ailleurs que dans le cœur humain, la pensée humaine, la responsabilité humaine. Vaci av Havei

L'urbanisme utilise des modèles, explicites ou implicites, pour le meilleur comme pour le pire¹. Essayons de démêler tout cela au regard de l'ambition de la durabilité, surtout dans la perspective de dégager les principes que devrait en priorité retenir le nouvel urbanisme de l'altercité.

Les lois issues du Grenelle de l'environnement ont obligé concepteurs et promoteurs à faire des efforts sur les modes constructifs et incité les collectivités à améliorer les transports en commun et les pistes cyclables. Les architectes et les entreprises ont su intégrer les réglementations thermiques, certes à coût élevé. Pourtant, ces changements concrets sont visibles seulement dans le bâtiment ou dans l'aménagement de l'espace public des centres-villes. Les formes urbaines n'ont guère été impactées. Les projets urbains font par exemple rarement appel à la conception bioclimatique qui permet d'agir sur l'orientation des bâtis, des places et des cheminements, sur l'ensoleillement, l'ombre et l'exposition au vent. On a même perdu de nombreux savoir-faire locaux en la matière, alors que le bioclimatisme était nettement plus en vogue dans les années 1970 qu'aujourd'hui. Trop d'actions en matière d'urbanisme se cantonnent au neuf et à l'édification de nouveaux quartiers soumis aux meilleures normes énergétiques. Le neuf ne représente que 1 % du bâti existant

^{1.} Exemples de modèles d'urbanisme: dans le passé, la ville-cité antique, la bastide, la casbah, l'ordonnance de la ville classique. Plus récemment, l'haussmannisme, l'école de Chicago, le lotissement périphérique américain (dès les années 1920), la charte d'Athènes de Le Corbusier (1933), la Broadacre City de Frank Lloyd Wright (années 1930), l'urbanisme colonial moderne.

et il faut intervenir sur le stock pour obtenir des progrès significatifs en quelques décennies. De plus, agir sur les bâtiments ne suffit pas: il faut changer d'échelle en passant des objets bâtis aux îlots, des îlots aux quartiers, des quartiers à la ville, de la ville au territoire. Et il faut changer de modèle urbain, même si l'on ne peut intervenir physiquement que sur une faible partie du bâti.

Quatre caractéristiques de notre modèle urbain actuel semblent en profond décalage avec les ambitions de la ville durable : l'étalement urbain, le monocentrisme urbain, la relégation des espaces agricoles et naturels, la ségrégation socio-environnementale entre quartiers. Les urbanistes et les élus se déclarent en général d'accord avec ce constat, mais pour des raisons trop diverses pour qu'en définitive des options cohérentes se dégagent. Ils manquent bien souvent d'une vision claire, articulant l'échelle du projet avec celles du territoire et des modes de vie. De plus, les élus et les citadins ont en général entendu les orientations préconisées au nom de l'urbanisme durable, par exemple réduire l'étalement urbain ou l'usage de la voiture, mais, sauf dans les métropoles, ils y adhèrent sans conviction et ils continuent le plus souvent à miser de plus belle sur l'extension urbaine et la voiture.

LE PSEUDO-MODÈLE MOU DE LA VILLE DURABLE

En théorie, l'impératif du développement durable ne se traduit pas dans l'urbanisme par des modèles utopiques, mais plutôt par des éléments d'un « discours utopique » (voir chapitre 4). À la base, il s'agit en effet d'une ambition programmatique paradoxale (voir chapitre 2) et d'un principe directif sans normes, souplement décliné au plan local grâce au volontarisme militant des acteurs. De ce fait, l'urbanisme durable ne propose pas un modèle comme l'urbanisme moderne de Le Corbusier ou comme la cité-jardin de Howard à d'autres époques. À coup sûr, la ville durable se défend d'être un modèle « progressiste² », par réaction point par point à l'urbanisme moderne. Elle récuse également toute nostalgie et tout « culturalisme » puisqu'elle

2. En référence à Choay, L'Urbanisme, utopies et réalités, op. cit.

ne préconise pas de retour à la ville d'autrefois, qu'elle s'accommode d'un certain étalement urbain s'il est desservi par les transports et qu'elle n'inclut pas forcément de démarche esthétique.

Faisons une rapide comparaison entre le paradigme dominant de l'urbanisme des années 1950, si décrié aujourd'hui, et la ville durable. Dans le premier cas: le tout automobile, la vitesse, les fonctions urbaines dissociées par le zonage, les zones d'activités à l'écart, la consommation bon marché dans de grands centres commerciaux, l'ouverture rapide de nouvelles zones urbaines, les nuisances traitées une à une par des experts omniscients, l'absence de préservation du patrimoine. Dans le second cas, en opposition systématique: la cohabitation des modes de déplacement à vitesse réduite, la mixité des fonctions urbaines, un urbanisme plus dense et multipolaire, la limitation de l'étalement urbain, l'accent sur la rénovation urbaine.

Toutefois, les experts du développement durable utilisent, de façon plus ou moins directe, des dispositifs normatifs pour concevoir la ville. Par exemple, des « modélisations » de dépenses énergétiques, des référentiels en vue de la certification, le label « écoquartier » ou encore des chartes et des recueils de « bonnes pratiques ». Ces standards codifiés se veulent reproductibles et on pourrait parler de pseudo-modèles non utopiques, utilisés tout de même en guise de modèles. D'ailleurs, les écoquartiers eux-mêmes deviennent des références incontournables pour l'aménagement urbain, des prototypes dont on escompterait la généralisation.

Le remarquable écoquartier Ginko à Bordeaux réussit à réduire la place de la voiture (rues sans voiture, tramway, autopartage, pédibus, six kilomètres de pistes cyclables), à mettre en place un système énergétique cohérent (chaufferie collective bois-biomassehuile 100 % renouvelable et panneaux solaires), à combiner de vastes espaces naturels maillés (4,5 hectares de parc, trois canaux, une venelle verte, des jardins partagés, le paysagement des recoins de verdure) avec des îlots mixtes et «complexes³». Les premiers habitants

^{3.} Ginko a été aménagé par Bouygues Immobilier et conçu par Christian Devillers, Brochet-Lajus-Pueyo et Signes (paysagiste). Son programme comporte 2 200 logements, dont 35 % sociaux, un Ehpad, des bureaux, des équipements scolaires et sportifs, une crèche, une maison polyvalente, des commerces en pieds d'immeubles et non pas en centre commercial, une conciergerie solidaire.

reconnaissent unanimement une vraie vie de quartier, même s'ils n'ont pas choisi cet environnement estampillé «écoquartier», qu'ils ne reconnaissent pas tous le bien-fondé de sa labellisation et ne le trouvent pas aussi vertueux qu'ils l'imaginaient. Comment va vieillir ce quartier? Malgré l'absence de concertation menée par l'aménageur au stade du projet, Ginko va-t-il devenir un lieu de participation citoyenne? Ces questions restent ouvertes, preuve que, du modèle à la réalité, le passage reste difficile et douteux.

D'autres écoquartiers ne se présentent pas de façon aussi favorable. Prenons un exemple concret. Un promoteur national devrait réaliser d'ici à 2018 une opération d'aménagement sur près de 5 hectares dans les Hauts-de-Seine, d'ores et déjà certifiée écoquartier. L'opération bénéficie certes d'une bonne desserte en transports en commun et d'une belle conception. Elle comportera un parc d'un hectare, une crèche et un centre de loisirs. Les dispositifs d'économie d'énergie font l'objet d'une attention particulière et une étude de 300 pages détaille tous les aspects écologiques. Mais le projet prévoit de démolir 280 logements modestes avec 625 personnes à reloger. Sur les 1 100 logements à construire, il y aura 130 HLM et une résidence étudiante sociale de 140 chambres. Tout le reste sera du logement en accession libre à plus de 5000 euros le mètre carré. Les surfaces réservées aux logements sociaux neufs n'atteignent pas le ratio classique de 25 % et, si l'on tient compte des démolitions, le bilan s'annonce bien pire. Certes, la concertation réglementaire avec le public a bien eu lieu, la déclaration d'utilité publique a été prononcée, mais de nombreux recours ont été déposés devant le tribunal administratif. N'y a-t-il pas une contradiction majeure? Peut-on accepter l'idée que cette opération soit qualifiée de projet vertueux alors qu'elle respecte mal les équilibres sociaux, ne corrige pas les déséquilibres préexistants et fait apparemment fi des attentes des habitants actuels?

En dehors de quelques réalisations exemplaires, le quasimodèle de l'écoquartier a tendance à leurrer la profession et le public lorsqu'il prétend incarner le nouvel urbanisme⁴. Le moindre

4. La mode des écoquartiers se diffuse aussi en matière de centres commerciaux et de zones d'activités.

lotissement d'une douzaine de logements habillés en vert se vante d'en être un. Des opérations qui ne jouent pas le jeu de la mixité et de la mobilité plurielle ont tendance à s'affubler de ce qualificatif ronflant. Vrai ou faux écoquartier, l'appellation n'est pas contrôlée. La plupart des évaluations pointent une autre critique fondamentale: l'écoquartier reste un lieu favorisé, même s'il compte 30 % de logements sociaux et comporte quelques réhabilitations. Tout neuf, tout beau, il tend à favoriser l'entre-soi, à s'embourgeoiser, à accentuer la ségrégation spatiale entre quartiers et à créer une autre forme de ségrégation de type environnementale: entre les quartiers HQE et les autres.

À côté des écoquartiers, des slogans foisonnent, comme la «ville compacte » ou la «ville frugale », qui peuvent aussi s'apparenter à de pseudo-modèles. Ils annoncent une vision cohérente de la ville s'inscrivant bien dans le récit utopique, mais aussi parfois dans un discours normalisateur sur l'action pratique qu'il conviendrait de reproduire. Au sens traditionnel, un modèle se veut en effet exemplaire, voué à l'imitation. Il comporte une connotation morale. En sciences sociales, le modèle vaut représentation explicative. Pour Françoise Choay, le modèle urbain est une projection spatiale d'une image de ville reproductible. La ville durable voudrait récuser ces définitions en se démarquant de toute solution préconçue et en revendiquant son statut de principe-objectif. Elle n'y parvient pas complètement, comme on le voit.

Au total, nous disposons avec la ville durable d'un pseudo-modèle malgré lui: elle présente la plupart des caractéristiques du modèle, sans toutefois produire une utopie nette et sans revendiquer l'universalité de ses moyens de concrétisation. Conséquence positive: la ville durable dispose d'une faculté sans équivalent à alimenter l'imaginaire de tout un chacun, sans froisser aucun particularisme. Conséquence plus négative: la ville durable constitue un paradigme mou, finalement peu satisfaisant sur le terrain opérationnel.

LES MODÈLES SOUS-JACENTS DU PROJET URBAIN

Allons plus loin sur la pratique actuelle du projet urbain à partir de notre expérience. La notion de «projet urbain » tel qu'énoncé

à partir des années 1970 se voulait en rupture avec les modèles des années 1950-1970. Le projet urbain se caractérise autant par son contenu (abandon partiel des approches fonctionnalistes, vision à long terme, adaptabilité des règles au projet) que par sa méthode (dialogue entre acteurs, évolutivité). Ses acquis paraissent patents pour la majorité des urbanistes.

Toutefois, à partir des années 1990, la starisation de l'architecture et de l'urbanisme a parfois dérivé sur des effets de mode ou de mimétisme, tant par l'usage des références de conception que par l'emploi de principes architecturaux, de matériaux, de couleurs, de designs ou d'éléments programmatiques. On pourrait dire qu'il s'agit d'un retour en force de l'art urbain: les urbanistes contemporains continuent de se référer à un catalogue de bonnes formes urbaines, souvent classiques, parfois novatrices, qui survalorisent l'image que la ville se donne d'elle-même. En concurrence entre eux, les aménageurs, à la demande des élus locaux, ont cherché des modèles qui fonctionnent ailleurs pour les transposer dans leurs villes. Le projet urbain nantais a été ainsi largement conçu en référence à Bilbao. Un geste architectural ou un espace public innovants distinguent un écoquartier d'un autre, quoique le modèle de référence reste identique.

Une autre dérive encore plus nette a vu le jour consécutivement au désengagement progressif des pouvoirs publics : le surdéterminant des marchés fonciers et immobiliers qui peu à peu ont maîtrisé les contenus de la ville en construction. Sous l'apparence d'un laisser-faire, il s'agit d'un modèle qualifié par certains de « réalurbanisme⁵ ». Le marketing immobilier tient souvent lieu de programme standardisé et réinstalle une autre forme de modèle.

Il faut faire le constat d'un projet urbain rachitique, tellement la culture du modèle semble s'être imposée, malgré toutes les pétitions de principe qui la dénient. Chaque quartier nouveau donne l'impression de ressembler à d'autres quartiers vus ailleurs, à quelques détails près. Les tics des projets se répètent: conservation alibi d'un bâti existant même s'il ne présente aucun intérêt, logements dont le

nombre de pièces et les surfaces ne correspondent pas à la demande, surdimensionnement des équipements publics bâtis qui se réduiront ensuite comme peau de chagrin, indifférenciation des espaces publics et privés, etc. D'ailleurs, certains concepteurs revendiquent des modèles de conception expérimentés à tel endroit et déclinés ensuite sur d'autres territoires. Au pire, cette technique ne s'apparente-t-elle pas à l'art du collage?

Prenons quelques exemples de ce rachitisme. Dans le cadre d'un dialogue compétitif pour un quartier de 1 200 logements en reconversion d'une friche urbaine centrale, l'équipe dont je faisais partie⁶ a proposé un magnifique plan disposant d'un grand parc urbain central et d'une typologie diversifiée de logements (collectifs, intermédiaires, individuels). En commission avec les représentants de la commune, deux demandes stupéfiantes ont été formulées: transformer le parc en parkings, pourtant déjà prévus en nombre, et substituer à certains immeubles des lots d'habitat individuel séparés en réduisant drastiquement la mixité sociale. Autre exemple: j'étais convié récemment à l'inauguration d'un écoquartier proposant, à l'intérieur des îlots, des espaces verts invitant à traverser les immeubles plutôt qu'à prendre la voie circulée, alors que des grilles particulièrement hautes et opaques ferment ces espaces verts privés. En l'occurrence, un des maîtres d'ouvrage m'a indiqué qu'il n'avait pas souhaité cette clôture, mais que le règlement l'y avait obligé.

L'altercité doit à mon avis reconsidérer les modèles dominants, même implicites. La controverse que je viens d'esquisser sur la présence ou non de modèles reconnus comme tels ne présente à vrai dire qu'un intérêt relatif en dehors de sa conclusion : qu'on le veuille ou non, le projet urbain est pétri de modèles ou pseudo-modèles plus ou moins productifs en termes opérationnels, comme sur le plan de l'utopie agissante dont nous avons besoin. En général, ils s'avèrent particulièrement mal explicités dans leurs objectifs et mal maîtrisés dans leur contenu et leur méthodologie de mise en

^{5.} J.-F. Tribillon, L'Urbanisme, La Découverte, 1990, p. 98.

^{6.} Avec TER (paysagiste) et KP (architectes), dans une ville du Sud de la France.

œuvre. Essayons d'approfondir ceux qui paraissent prioritaires pour l'altercité.

LE MODÈLE CENTRAL DE MOBILITÉ

L'urbanisme durable doit repenser les déplacements qui structurent les territoires. Ce sujet prime et conditionne les autres, mais n'intervient guère directement dans les projets urbains, qui se contentent d'amender ponctuellement les infrastructures de déplacement. Une sorte de fatalité a conduit à généraliser un mode d'organisation des territoires largement fondé sur l'utilisation quasi exclusive de la voiture. On en mesure aujourd'hui les excès. Le modèle actuel pour contrer les inconvénients de la voiture consiste à faire des travaux de voiries ou de transports en commun. Une approche renouvelée de la mobilité constitue un profond changement de mentalité pour les urbanistes, surtout habitués jusqu'à présent à réfléchir à l'insertion spatiale de chaque bout de déplacement et à laisser la vision globale du sujet aux experts circulation-transports.

La mobilité ne se réduit pas au simple déplacement, elle est une aventure sensible, l'une des trois grandes méthodes de gestion de la distance, avec la coprésence et la télécommunication. Le but du déplacement consiste à se rendre présent ailleurs et à d'autres, mais les moyens choisis du déplacement impliquent aussi un niveau de présence ou d'absence, qui n'est pas neutre. Le conducteur enfermé en solo dans sa voiture s'absente en fait de la ville, toute relation aux autres citadins est neutralisée pendant la durée de son déplacement. On peut sans doute accuser les déplacements courants de favoriser l'anonymat et l'indifférence dans la ville. Le temps du déplacement est un des temps urbains, une occasion perdue ou gagnée pour conforter les relations inter-citadins. Et la manière dont est vécu le temps du déplacement compte beaucoup dans le sentiment d'urbanité.

Le géographe Jacques Lévy définit « la mobilité comme la relation sociale au changement de lieu⁷ ». « C'est par la mobilité que les

7. J. Lévy, «La ville est le développement durable », Métropolitiques, 3 décembre 2010.

urbains s'approprient la diversité de la ville » et « organisent toutes espèces de rapports à l'altérité – de leurs activités, des autres habitants, des fonctions coprésentes dans l'espace urbain ». « La mobilité est centrale pour la forme urbaine. » « La mobilité est une technique d'urbanogenèse », elle n'est pas une prothèse ou un effet secondaire de l'urbain, mais est constitutive de l'urbanité.

Pour Jacques Lévy, l'intensité des rencontres non programmées et des liens faibles définit la ville et explique son efficience, notamment dans les zones urbaines denses. Plus ces rencontres s'intensifient, plus la ville est ville. Plusieurs facteurs jouent dans ce sens: bien sûr, la densité et la qualité de l'espace public, mais aussi le poids relatif des mobilités douces et partagées, par rapport aux mobilités solitaires et rapides. Comme toute la ville ne peut pas être d'égale densité, développer les mobilités douces constitue le plus sûr levier d'action pour l'urbanité.

«La relation entre mobilité et urbanité est claire. L'urbanité assumée en quantité et en qualité conduit logiquement à privilégier les métriques⁸ pédestres, donc les transports publics sur l'automobile. C'est ainsi que la ville est la plus efficace dans son métier de ville. Pourquoi alors cette conclusion rencontre-t-elle des résistances? Parce que derrière le modèle d'urbanité, il y a aussi un modèle de société. Or, sur ce point, il ne s'agit pas d'un consensus technique mais politique. L'exposition à l'altérité qu'implique la ville assumant son urbanité, avec ses transports publics et ses espaces publics, est rejetée par une partie de la population, qui de plus, grâce à l'augmentation du pouvoir d'achat, possède désormais les moyens d'appliquer ses choix dans son mode concret d'habiter. [...]. La mobilité constitue à la fois un indicateur, une composante et un levier pour faire déplacer les lignes dans un sens ou dans un autre⁹.»

L'être humain a toujours été mobile : nomade dans les temps anciens et peut-être, selon certains, destiné à le redevenir sous un

^{8.} Par métrique pédestre, Jacques Lévy entend la distance franchie à pied ou selon une modalité similaire.

^{9.} J. Lévy, «Quelle mobilité pour quelle urbanité», 601° conférence de l'Université de tous les savoirs, 5 janvier 2006.

nouveau genre, après n'avoir été que brièvement sédentaire¹⁰. Le droit à la mobilité ne semble pas pouvoir se discuter un seul instant, tellement la liberté et le désir irrépressible de bouger, de découvrir, de changer de lieu le motivent profondément. Certains écologistes prônent le devoir de non-mobilité au nom de la sauvegarde de la nature, lequel consiste à vouloir réduire la quantité de toutes les sortes de déplacements. Cette idée simpliste est-elle vraiment soutenable, sans heurter de front un atavisme humain bien plus profond qu'un simple conditionnement lié à la société hypermarchande que nous connaissons actuellement?

La question de la mobilité, liée, en zone urbaine, au couple densité/diversité, est donc bien au centre de l'enjeu du développement durable.

CHOISIR RÉSOLUMENT LA « MOBILITÉ PLURIELLE »

La contrainte environnementale impose un changement de mentalité puisque 28 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) proviennent des transports, dont 92 % sont dus aux transports routiers, les deux tiers aux déplacements des personnes et le tiers restant aux transports de marchandises. Ces émissions de GES ont crû jusqu'en 2004; elles diminuent actuellement d'environ 1 % par an¹¹¹. Ce n'est pas suffisant, de loin.

Les habitudes de déplacements relèvent de modalités bien spécifiques pour nos contemporains. Près de 50 % des kilomètres parcourus par chaque Français se font dans le pays au-delà de cent kilomètres du domicile, ou vers l'étranger, pour les vacances, les rencontres familiales et les déplacements professionnels. L'avion, le TGV, les autoroutes offrent des facilités nettement plus grandes depuis les années 1960 pour ce type de déplacements. Sans doute certaines pratiques s'avéreront-elles insoutenables dans l'avenir, en plus d'être impossibles à généraliser: le développement du tourisme lointain par avion, la boulimie de kilomètres des cadres-TGV ou

les « navettes » quotidiennes à longue distance entre domicile et travail situés dans des villes différentes. D'autres modes de vie ne vont-ils pas devoir s'imposer, par exemple un tourisme différent, les téléconférences ou le télétravail? À moins que, par choix ou par goût, nous ne substituions d'autres manières d'être aux comportements actuels, en privilégiant le temps libre sans stress, le temps des rencontres, la lenteur permettant une meilleure qualité de vie, un enracinement plus fécond pour habiter les lieux où nous sommes, un autre rapport au présent. Affirmer le droit à la mobilité implique de civiliser et d'urbaniser celle-ci, sans préconiser l'antimobilité, mais en s'extrayant de l'ère du transport subi.

Pour l'urbaniste, le problème se situe plus précisément dans la mobilité locale, les autres 50 % de kilomètres parcourus. Contrairement à l'idée reçue, les déplacements pendulaires domicile-travail ne comptent que pour 21 % du nombre de déplacements quotidiens hors Îlede-France, auxquels il faut ajouter les 10 % de déplacements domicileétudes et une part des déplacements pour autres motifs effectués lors du trajet domicile-travail¹². L'éloignement du lieu de travail par rapport au lieu d'habitation ne fait pas tout. Les déplacements motivés par les achats représentent 20 %, pratiquement autant que ceux vers le travail. La mobilité ne semble donc pas si prédéterminée et impérative que de prime abord. Son niveau résulte certes d'arbitrages personnels sur le choix du lieu d'habitation: déménager pour mieux se loger, pour se rapprocher de sa famille, pour occuper un meilleur emploi, pour sortir du chômage, pour démarrer une formation ou pour se rapprocher d'une activité préférée, ou au contraire éviter le déménagement au prix de déplacements plus longs, etc. Elle dépend aussi, en intensité comme en moyens de déplacement, de l'accessibilité aux transports, des infrastructures de desserte: routes rapides, arrêts de transports en commun, cheminements, pistes cyclables, etc. Le contexte module donc fortement les libres arbitrages personnels qui s'effectuent, pourrait-on dire, sous contraintes relatives.

^{10.} J. Attali, L'Homme nomade, Fayard, 2003.

^{11.} Commission des comptes des transports de la nation, juillet 2014.

^{12.} J.-P. Hubert, « Dans les grandes agglomérations, la mobilité quotidienne des habitants diminue, et elle augmente ailleurs », *Insee Première*, n° 1252, juillet 2009. Il faut noter la variabilité de ces chiffres selon les sources, qui s'explique par la difficulté d'interprétation des déclarations des personnes interrogées.

Les choix urbanistiques s'intéressent à ces contraintes relatives, leur but étant certes de diminuer au global l'impact environnemental, mais surtout d'augmenter la qualité de vie. Les distances parcourues se sont allongées, surtout en dehors des agglomérations où le modèle du tout voiture en solo prédomine encore. Les comportements changent pourtant dans les villes-centres où l'usage de la voiture se reporte vers des modes de transport plus durables : transports en commun, vélo, marche, etc. L'objectif principal consiste donc à organiser une stratégie véritablement multimodale à l'échelle des agglomérations et des territoires. La ville se pense souvent à partir de son cadre bâti fixe, alors qu'en fait elle est vécue par le citadin en mouvement. La métropole bordelaise développe par exemple un programme incitatif, «À l'école sans voiture», qui vise à rompre l'enchaînement des déplacements motorisés des parents et à familiariser les enfants à un univers multimodal. On pourrait tout aussi bien populariser une action «Au supermarché sans voiture » qui, si elle était suffisamment pédagogique, changerait totalement la morphologie de nos villes.

Les changements majeurs tiennent à la diversité des modes alternatifs de transport et à la révolution du partage. La mobilité devient plurielle dans ses modalités et par ses acteurs. Les gens n'ont plus un ou deux motifs de déplacements chaque semaine et une modalité unique. Ils effectuent désormais une grande variété de mouvements et auront dans l'avenir plusieurs dizaines de modes de mobilité, collective ou individuelle, motorisée ou non, rapide ou lente13. À Copenhague ou à Amsterdam, la bicyclette domine. Les trams et les bus à haut niveau de services (BHNS) se développent. En Chine, plus de cent millions de vélos électriques circulent. Les scooters électriques se répandent, la France étant à la traîne sur ce point. La dichotomie collectif/individuel s'atténue, par exemple avec les transports publics à la demande et surtout avec le vélo partagé en libre-service, l'auto partagée, l'ubérisation, le covoiturage qui remplace l'auto-stop, le pédibus (ramassage scolaire piétonnier avec un parent conducteur). Les citadins ont une stratégie différente selon le lieu où ils se

13. A. Guiheux et D. Rouillard, Door to door. Futur du véhicule, futur urbain, Archibooks, 2015.

rendent. Il leur arrive plus fréquemment de prendre l'initiative de mobilités partagées pour sortir, faire du sport, pratiquer un loisir.

Les outils numériques s'immiscent dans l'information sur les déplacements: temps d'attente, embouteillages, guidage. Les personnes connectées sont assistées dans le choix d'une mobilité raisonnée, elles peuvent réagir souplement en temps réel, se mettre en communication ou se parler les unes aux autres. La mobilité intelligente permet non seulement l'optimisation des infrastructures, mais aussi la mutualisation des engins et des espaces.

Pourtant, le référentiel des pouvoirs publics reste inadapté. La plupart des plans de déplacements urbains (PDU)¹⁴ continuent de tabler sur une augmentation des déplacements. Les autorités responsables tentent de juxtaposer des offres plus variées et mieux organisées sans pour autant dégager une stratégie cohérente d'ensemble. Le développement des infrastructures de transports collectifs lourds a coûté de plus en plus cher sans parvenir à modifier fondamentalement les comportements¹⁵, ni à atteindre les extensions de la ville récemment aménagées. Les réseaux doux demeurent discontinus comme les transports en commun, les transferts entre vélo, voiture et tram, bus restent difficiles faute d'équipements adaptés (parcs relais, engins en libre-service), les usages demeurent contraints (faiblesse, par exemple, des possibilités de covoiturage). Les mesures de restriction de l'usage de la voiture, par les réductions de chaussée et de stationnement, par les sens de circulation interdisant les traversées de quartiers, n'ont concerné que le centre des grandes agglomérations. Les habitants ont certes des demandes ambiguës: de façon caricaturale, moins de voitures et des circulations apaisées là où ils vivent, du stationnement et des commodités d'accès routier rapide là où ils travaillent et consomment. Au total, les usagers jugent ces mesures trop disparates pour réduire sensiblement l'usage de leur voiture.

^{14.} Les agglomérations de plus de 100 000 habitants doivent obligatoirement se doter d'un PDU.

^{15.} Ce constat mérite d'être nuancé: par exemple, le report modal de la voiture vers les transports collectifs en Île-de-France semble supérieur à 10 % en vingt ans (source: IAU, «La mobilité dans le périurbain: désir d'ancrage et nouvelles proximités», *Note rapide*, n° 646, mars 2014). Certaines agglomérations ont aussi obtenu des résultats intéressants, pas toutes, loin de là.

L'efficacité des infrastructures de transport passait pour conditionner l'efficience des activités économiques. La culture politico-administrative a privilégié ce qu'elle sait le mieux faire : le financement de grands projets. Elle n'a toujours pas disparu comme en témoigne, par exemple, la conduite des projets de gares du Grand Paris. Le CGEDD relève en effet dans un rapport récent: «Des trois fonctions qu'assure une gare, à savoir l'interconnexion des réseaux lourds, l'intermodalité avec les modes actifs et le lien avec les quartiers riverains, seule la première a été prise en considération de manière approfondie dans les projets actuels du Grand Paris¹⁶. » Cette phrase en dit long sur la persistance de la culture de l'infrastructure. Le modèle de la mobilité plurielle se distingue nettement de ce référentiel rendu obsolète de fait. La mobilité plurielle vise, au-delà des systèmes de transports, la qualité de vie urbaine par l'accessibilité à une offre diversifiée et l'accroissement des compétences de mobilité de tous les habitants, à commencer par ceux des périphéries. Elle demande de concevoir la ville comme un espace composé de lieux de destination et de ressources, d'occasions de rencontres voulues ou inopinées, et elle nécessite de diversifier les leviers d'action en offrant un bouquet de services et de pratiques amènes. L'altercité devrait naturellement revendiquer ce modèle fondamentalement novateur.

OPTER POUR LE « POLYCENTRISME » GRÂCE AUX « TRANSFORMATEURS DE MOBILITÉ »

Nos déplacements ne se mesurent pas qu'en distance, mais aussi en temps. Sauf aux centres-villes, les vitesses de déplacement se sont accrues avec la voiture et les routes rapides comme les rocades. Mais les études montrent que les temps moyens de déplacement n'ont pas diminué, car les distances franchies sont devenues plus longues. Autrement dit, la vitesse ne nous a pas fait gagner du temps, mais de l'espace. Cela signifie que nous demeurons plus loin de nos lieux de destination, professionnels, quotidiens, amicaux, etc.

En bref, la vitesse a permis l'étalement urbain résidentiel, alors que l'urbanisme a oublié notamment de programmer en parallèle les lieux d'activité de tous ordres et les équipements qui auraient dû s'intégrer dans les nouveaux quartiers. Un échec patent, même si, par nature, la ville élargit la diversité des choix possibles de destination en permettant de préférer librement le centre commercial ou l'emploi à l'autre bout de l'agglomération à ceux proches de chez soi, s'ils existaient. Le nouvel urbanisme durable doit donc s'atteler sérieusement à installer une véritable mixité fonctionnelle à l'échelle des quartiers pour améliorer les offres de proximité et ainsi réduire en moyenne le temps, l'énergie, la vitesse et la pollution des déplacements.

Comment dans ces conditions traduire le schéma stratégique de la mobilité plurielle au plan spatial? Parmi les modèles spatiaux ou, plus précisément, spatio-temporels qui s'offrent à l'alternative des urbanistes figurent le monocentrisme des agglomérations ou, au contraire, une forme de polycentrisme. Le second paraît plus satisfaisant. Évidemment, le choix de l'un ou de l'autre ne peut pas être tranché dans l'absolu; dans les deux cas, il s'agit d'un choix relatif compte tenu de l'histoire de chaque territoire, de sa configuration actuelle et du fait que l'urbanisme n'infléchit la structure urbaine par ses réalisations qu'à la marge du déjà-là et seulement d'une manière progressive. Pourtant, cette alternative mérite d'être posée clairement, avec une stratégie plus fine et plus fermement durable.

L'ex-Datar avait beaucoup débattu du polycentrisme comme choix stratégique pour l'armature urbaine du pays, en le préconisant comme principe directif. Le raisonnement aboutissant à cette recommandation polycentrique se fondait surtout sur les avantages comparatifs en termes de compétitivité économique et d'attractivité. Ce dont nous parlons ici concerne plutôt la structure des agglomérations et des métropoles, et non pas la trame du grand territoire. À l'échelle des agglomérations, le guide conceptuel me semble être la recherche d'une forme urbaine compatible avec la mobilité durable, plurielle, un critère bien différent.

L'altercité devrait se fixer pour objectif de recomposer la stratégie de mobilité à partir d'un facteur clef: l'humain, la personne qui marche. Tous les nœuds intermodaux devraient être conçus en fonction de cette donnée fondamentale, la personne qui se déplace,

^{16.} CGEDD, «Les gares du Nouveau Grand Paris», rapport de septembre 2015, *Le Moniteur*, cahier détaché, 1^{er} avril 2016, p. 21.

forcément à pied à cet instant où elle poursuit son trajet en passant d'une modalité à l'autre. Cela suppose une vraie accessibilité pour elle, que la personne soit jeune, âgée, pressée ou non, chargée ou non, éventuellement handicapée. Cela suppose aussi des conditions agréables pendant le temps d'attente, des conditions souriantes et insouciantes, devrais-je dire. Dans les centres des villes bien équipés et bien aménagés, cela se fait correctement, nombre de réalisations récentes en témoignent, mais dès que l'on s'en éloigne, rien ne va plus.

À partir de la personne, la recherche d'une mobilité continue sans accroc aux points nodaux constitue le point de départ de la conception d'un schéma complet, et non pas les lignes de transport ou les itinéraires qui aboutissent à ces « transformateurs » de modes de déplacement. La convergence des flux devient première par rapport aux flux eux-mêmes. Ces transformateurs, dans les banlieues ou les zones périphériques, forment l'embryon de la ville pour la personne qui se déplace.

Si le courant circule correctement dans ces transformateurs, une énergie douce se dégage. Elle intensifie les relations, les contacts et le plaisir. Des commerces, des équipements trouvent naturellement leur place au voisinage de ces transformateurs, en plus des parkings, stations de transports en commun et de tous les services à la mobilité. Le déplacement du point de départ vers le transformateur est luimême organisé et les dessertes comportent plusieurs étapes, aussi bien synchronisées que possible. Ces transformateurs constituent des pôles multimodaux à petite échelle, comme on en réalise autour des gares, mais nettement plus disséminés, de petits «hubs urbains». Ils articulent la longue distance avec la courte distance, en permettant de respecter la logique de chacune des fonctions de mobilité.

À partir de ce changement de point de vue, un tout autre modèle stratégique émerge: les transformateurs de mobilité, lieux de rencontre, d'échange et d'activation de la ville, forment de nouvelles centralités¹⁷. Les réseaux classiques en étoile qui convergent vers le

centre urbain principal avec une structure radiale sont appelés à se reconfigurer. Au lieu de relier le centre à une périphérie, ils innervent des centralités de vie plus nombreuses. Au lieu d'être conçus comme des lignes ou des axes forts qui peinent à assurer la desserte de proximité, ils sont la tige d'une grappe. Il devient plus facile, dans la grappe, de conforter l'usage de la marche, du vélo, des services de petits transports à la demande, des deux-roues électriques, des gyropodes et autres smartboards. D'un schéma monocentrique, on passe à un schéma polycentrique et, du coup, le bassin de vie s'élargit avec des polarités périphériques plus nombreuses. Les transports publics peuvent alors se concentrer sur certains trajets stratégiques, plus efficaces et plus rentables, qui, pour partie, peuvent devenir circulaires et non plus radiaux. Pour la personne en mouvement, la carte mentale des lieux s'enrichit considérablement et certains déplacements automobiles sont évités, grâce à plus de commodité et d'urbanité. Les limites sensibles de la ville s'étendent plus aisément jusqu'à son domicile, l'incitation à utiliser la voiture diminue en conséquence. La couverture spatiale des aires périurbaines est améliorée, les centres-bourgs pouvant jouer le rôle de petits transformateurs de mobilité dès qu'ils comptent environ mille habitants.

De nombreuses villes allemandes, grandes ou moyennes, respectent mieux ce schéma que leurs homologues françaises, avec notamment une vraie intensification programmatique à proximité des stations de transports en commun. La région du Vorarlberg, en Autriche, a fait la une des publications professionnelles avec la généralisation des constructions à haute qualité environnementale et surtout avec son modèle de développement polycentrique. Celui-ci s'appuie moins sur une conception de la mobilité que sur la répartition des « fonctions de chef-lieu » entre plusieurs localités. Ainsi, les locaux du gouvernement du Land, les administrations, le théâtre, les musées et lieux d'exposition, les festivals, le conservatoire, les écoles supérieures, la radio, le tribunal, l'Institut de promotion de l'économie, les chambres consulaires ainsi que les zones d'activités économiques nourrissent la vie de chaque pôle. Dans le Vorarlberg, unir ses forces et passer des alliances sur le choix délibéré du polycentrisme permet d'obtenir des effets de synergie ou d'atteindre des niveaux d'offres et d'équipements que les différents partenaires n'auraient pas obtenus en solo. Cela provoque aussi une

^{17.} L'urbaniste américain Peter Calthorpe a proposé le concept de "transit oriented developments" favorisant l'articulation de l'urbanisation, du transport collectif et de la marche à pied. Ce concept présente des similitudes avec les «transformateurs de mobilité», quoiqu'il ait été formulé dans le contexte très différent du New Urbanism en Amérique du Nord.

vie sociale, culturelle et associative plus intense, au point que certaines études indiquent un « capital social¹8 » particulièrement élevé. Pour atteindre ce résultat, la cheville ouvrière a été un « bureau des questions du futur », une structure originale de concertation, pour « transformer les habitants en citoyens et les inciter à l'auto-organisation ». Peu d'exemples de réalisation selon ce principe des transformateurs de mobilité existent en France¹9. Depuis 2006, le modèle du développement polycentrique est également mentionné par la Commission européenne comme un critère important pour l'orientation et l'orchestration de la politique régionale.

STOPPER L'URBANISATION SANS OFFRE DE MOBILITÉ

La vitesse a récemment contribué à l'extension de nos villes. Dans le passé, comment la taille des villes a-t-elle été déterminée? L'économiste et historien Paul Bairoch a étudié l'impact rétrospectif des déterminants environnementaux comme le climat, la pollution, le logement, la productivité des transports, la santé, les revenus. En fait, la taille a été favorisée par les progrès des moyens de communication, lesquels dépendaient fortement de l'énergie disponible. En théorie, la taille génère des effets d'agglomération (gains de productivité...), d'un côté, et des externalités négatives (embouteillages, prix du foncier, pollution...), de l'autre. En proposant des modèles et des équations, il a conclu à une taille optimale d'environ 500 000 habitants²⁰.

Logiquement, la question de la taille optimale des villes se pose de façon totalement nouvelle dans le contexte de la sobriété énergétique. Les critères de qualité de vie, d'urbanité, d'aménités environnementales limitent-ils le nombre d'habitants? Dans nombre d'agglomérations, on observe la persistance d'une certaine fascination pour le « grand »: le Grand Paris fait des émules, le Grand Guéret compte par exemple 28 000 habitants. Le Small is beautiful d'Ernst Friedrich Schumacher des années 1970 n'a toujours pas convaincu les responsables au pouvoir, un raisonnement sur la contrainte environnementale le motivait pourtant. À l'opposé, la défiance de la grande ville, voire la haine de la métropole, s'invite parfois chez les défenseurs de l'urbanisme durable. Le réseau Cittaslow (ou «villes lentes») et celui des «villes en transition » focalisent davantage leurs propositions sur des tailles de cités plus réduites, inférieures à 100 000 habitants. L'économiste Serge Latouche, favorable à la décroissance, reprend à son compte la proposition d'unités homogènes de 30 000 habitants²¹, un chiffre qui rappelle les cités-jardins d'Ebenezer Howard. En filigrane, il y a deux idées : une taille idéale favoriserait la démocratie locale et. au nom de la décroissance, l'organisation en villages urbains éviterait au maximum la mobilité des hommes et des marchandises, tout en assurant toutes les fonctions de base de la ville.

Deux raisons incitent à douter que la taille compte parmi les modèles opératoires valables. D'abord, l'extrême diversité des tissus urbains déjà construits ne saurait être niée. La ville déjà là ne peut être passée pour pertes et profits. Il faut bien trouver une réponse pour revitaliser les centres-bourgs ruraux comme pour organiser les grandes agglomérations. Deuxièmement, s'il faut rapprocher les fonctions urbaines les unes des autres pour limiter les besoins de déplacements, s'il faut promouvoir une économie plus autonome et plus circulaire à l'échelle de la ville ou du quartier, rien ne dit que toute spécialisation doive être bannie. Pourquoi chaque unité urbaine ne pourrait-elle pas conserver sa spécificité, comme les quartiers de Paris ou de Berlin en ont une? Pourquoi les filières locales d'activités économiques devraient-elles être toutes configurées à l'identique, sans une certaine spécialisation? Trop d'autonomie autarcique et trop peu de particularisme n'est-il pas le plus sûr moyen d'une

^{18.} Concept de Pierre Bourdieu, développé par Robert Putnam, dont la mesure n'est pas standardisée. Selon une étude de 2003 commanditée par le « bureau des questions du futur », 72 % des habitants du Vorarlberg sont membres d'au moins une association, 46 % ont une activité bénévole et 79 % qualifient leur vie comme étant bonne ou très bonne.

^{19.} S. Lavadinho et B. Lensel, «Transports urbains: vers une redéfinition des relations centrepériphérie », *Traits urbains*, n° 68, juin 2014, p. 22-24. Sous le nom de «l'effet calamar», cet article évoque une proposition voisine.

^{20.} P. Bairoch, De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire, Gallimard, 1985.

^{21.} S. Latouche, «Vers la décroissance. Écofascisme ou écodémocratie», *Le Monde diplomatique*, novembre 2005, p. 1, 26-27. Il cite sur ce point le philosophe Takis Fotopoulos.

concurrence acharnée entre territoires? Faut-il aller systématiquement vers l'autosuffisance économique et énergétique, ou bien faut-il valoriser le particularisme local autour de ses ressources, de ses avantages et de son propre projet culturel et social?

Plutôt que rechercher un modèle par la taille des villes, trop limitatif et trop irrespectueux des villes existantes, on préconisera un raisonnement inverse. Quelle que soit la population des ensembles urbains et de leur aire d'influence, la recherche d'un schéma polycentrique de mobilité plurielle se double d'un codicille important: il faut stopper toute urbanisation nouvelle (habitats, centres commerciaux, zones d'activités, équipements) sans offre de mobilité. En suivant le raisonnement de Jacques Lévy, puisque l'urbanité dépend des mobilités douces et partagées et puisque la mobilité se situe à la genèse de la ville, un lien congénital existe entre la qualité des extensions urbaines et l'organisation préalable de la mobilité. Il faut donc respecter l'ordre des facteurs dans la création de nouveaux quartiers: l'offre de mobilité conditionne l'installation de nouveaux habitants, de nouvelles activités ou de nouveaux équipements, et non l'inverse.

Deux autres raisons étayent cette préconisation. En premier lieu, une raison de logique juridique. Le code de l'urbanisme interdit de construire lorsque le terrain ne dispose pas d'une desserte en réseaux²², une disposition bien connue de tous les maires de France. Ce motif de refus d'une autorisation de construire se justifie par le fait que les collectivités ne doivent pas se trouver contraintes d'effectuer et de financer des travaux de viabilisation simplement pour satisfaire une demande privée particulière. Mais alors, ne devrait-on pas suivre ce raisonnement en matière de mobilité? Le code indique en effet que l'urbanisme a notamment les objectifs de « diminution des obligations de déplacements motorisés » et de « développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile²³ ». Suivant cette logique, devrait être interdit tout aménagement sur un site dépourvu d'une offre de mobilité alternative à la voiture, au même titre qu'une absence de réseaux. Un projet

En second lieu, une raison opérationnelle. Des extensions urbaines sans l'offre concomitante d'un bouquet de services de mobilité créent un formidable appel d'air pour la voiture dans toute l'aire urbaine. Il s'agit d'ailleurs de l'unique cause des phénomènes d'accroissement des mobilités locales puisque les habitants des quartiers existants n'ont pas de raison d'utiliser davantage leur voiture en solo. Pour les agglomérations, il est préférable de régler autant que possible le problème à la source, plutôt que de réparer *a posteriori* les dégâts provoqués faute d'actions préventives.

Pour les élus et les urbanistes qui adhèrent à ce constat, la question devient comment organiser cette anticipation de la mobilité sur l'extension urbaine. Les moyens disponibles touchent à la programmation urbaine et à celle des investissements. Les PLU doivent notamment intégrer plus clairement un volet mobilité, pensé à partir des centralités réparties, des transformateurs de mobilité et des nouvelles urbanisations programmées. Étant donné que les financements publics se raréfient, il ne paraîtrait pas inconvenant de mettre à contribution les lotisseurs et aménageurs privés pour la mise en place de ces moyens de mobilité, à l'aide des dispositifs fiscaux existants²⁴. Ainsi, pour clairement marquer l'inversion de priorité, les collectivités locales pourraient poser le principe d'un conditionnement des autorisations d'urbanisme, ce qui peut se faire à l'échelle d'une métropole ou d'une région ou, plus difficilement, d'un Scot.

Citons deux exemples allant dans ce sens. Un écoquartier sur l'île de La Réunion²⁵, en cours de réalisation, a annoncé une offre complète de bus, de pistes cyclables et de bornes de rechargement

de lotissement ne serait ainsi plus autorisable sans que le lotisseur ou la collectivité soient en mesure de proposer, par exemple, un transport un commun à moins de 500 ou 700 mètres (dix minutes de marche), ou des vélos électriques en libre-service, ou une aire de covoiturage, ou un transport public à la demande, etc. Une révolution fondamentale dans les pratiques, paraissant pourtant indispensable pour la cohérence du droit.

^{22.} Art. L 111-11 du code de l'urbanisme.

^{23.} Art. L. 101-2 du code de l'urbanisme.

^{24.} Comme la taxe d'aménagement à taux renforcé ou le projet urbain partenarial.

^{25.} Écoquartier de Beauséjour à Sainte-Marie, dont l'opérateur est privé (CBo Territoria).

dans le cadre de son aménagement, comportant la livraison d'un vélo électrique avec chaque logement. En Allemagne, le renforcement de l'armature urbaine et la périurbanisation s'accompagnent traditionnellement d'une extension des transports collectifs, beaucoup mieux anticipée qu'en France. Sans doute cette pratique trouve-t-elle son origine culturelle dans le concept de ville nature si chère aux urbanistes allemands.

Pas d'infrastructure ni d'offre de mobilité alternative à la voiture, pas d'urbanisation: ce principe n'a rien de particulièrement novateur, il figurait dans tous les manuels d'aménagement du territoire du xx^e siècle. Si les grandes opérations publiques programmées l'ont pris en compte, si le schéma directeur de la Région Île-de-France s'en inspire, l'urbanisme courant des villes en fait fi. Ne fautil pas le réinscrire dans nos pratiques, y compris à ce niveau?

XII. LES REMÈDES À L'ÉTALEMENT URBAIN

L'étalement urbain, c'est-à-dire la diffusion de l'habitat individuel dans les zones périurbaines, compte, à juste titre, parmi les repoussoirs de l'urbanisme durable. On ne voit pas comment son rythme actuel serait soutenable à long terme. Depuis l'an 2000 et la loi SRU, le droit de l'urbanisme a considérablement évolué, en ayant édicté parmi ses priorités la lutte contre l'étalement urbain. Les lois Grenelle et suivantes ont affirmé de plus en plus nettement cet objectif, *via* la planification urbaine. Désormais, le Scot et le PLU doivent intégrer un volet foncier, ce qui constitue un progrès indéniable. Malgré tout, la consommation foncière en périurbain se poursuit à un rythme à peine réduit.

Si rien ne semble pouvoir enrayer la machine à produire du périurbain, il faut se rendre à l'évidence: la «lutte» contre l'étalement urbain ne fonctionne pas, elle se trompe sans doute dans l'analyse des causes, dans l'ordre des facteurs et dans ses méthodes. Peut-être faudrait-il d'ailleurs s'assurer que la détermination à stopper le phénomène existe réellement. Ce chapitre examinera donc les réalités et les mythes de l'étalement urbain, les fausses et les vraies pistes pour l'enrayer, et enfin proposera des conclusions pratiques.

LA MESURE DE L'ÉTALEMENT URBAIN

Il faudrait d'abord s'entendre sur la signification donnée au terme d'« étalement urbain ». Dans le langage courant, la « ville qui s'étale » peut vouloir dire l'extension des surfaces urbanisées en valeur absolue. Dans ce sens, incontestablement, l'étalement urbain se poursuit avec vigueur dans notre pays : nous consommons 67000 hectares par an, soit environ 0,1 % de la superficie de

L'ALTERCITÉ

la France métropolitaine¹. En revanche, l'Agence européenne pour l'environnement retient un autre critère pour définir l'étalement urbain: il a lieu lorsque le pourcentage d'augmentation des surfaces urbanisées excède celui de la progression de population. Selon ce critère, la plupart des grandes agglomérations françaises ont connu un réel étalement urbain au xxe siècle. Par exemple, Chambéry a vu sa population augmenter de 36 % entre 1973 et 2000 alors que la surface urbanisée croissait de 112 %. Cet emballement semble toutefois se ralentir depuis quinze ans².

Notons que la précision de ces chiffres paraît suspecte et fait débat. Comment mesurer réellement l'artificialisation à grande échelle? À partir de quel moment faut-il considérer un terrain, par exemple un jardin d'agrément, comme artificialisé? Comment recouper les changements effectifs *in situ*, parcelle par parcelle, avec une statistique d'ensemble?

Le point important paraît que l'urbanisme opérationnel manque de repères pour mesurer les conséquences des projets. En dehors des études cartographiques et statistiques d'ensemble, il faudrait une évaluation à la parcelle. Les PLU peuvent désormais avoir recours à des règles imposant une part minimale de surfaces non imperméabilisées, ou «éco-aménageables», ce que l'on appelle le «coefficient de biotope». Des PLU plus anciens obligeaient les projets à conserver une partie du terrain «en pleine terre». La Ville de Berlin réalise un magnifique travail dans ce domaine. Elle a mis en application ce «coefficient de biotope» qui impose à chaque parcelle un pourcentage de végétalisation selon la situation du quartier, avec des règles de calcul assez détaillées³. La Ville de Paris l'a imitée sur ce point et il faudrait généraliser ce type de démarche pour rendre public ce critère d'artificialisation/végétalisation caractérisant la qualité

Quelques voix reprennent de la force, ces temps-ci, pour émettre des doutes sur l'importance du phénomène d'étalement, sur la gravité de ses conséquences et même sur la pertinence de la politique voulant sa limitation. « Le concept d'artificialisation zéro est un objectif contre-productif », affirment par exemple le Syndicat national des lotisseurs aménageurs et l'Union des maisons françaises⁴. Ce type de position dénote certes la défense corporatiste des intérêts d'une profession, mais il rejoint aussi des avis extrêmement répandus dans le pays, qui suggèrent que la seule bonne façon de régler la question foncière serait de supprimer tous les freins à l'étalement urbain. À travers ce débat se pose, bien sûr, la question de l'extension en tache d'huile de la maison individuelle et du lotissement.

LES MÉFAITS TRADITIONNELLEMENT ÉVOQUÉS DE L'ÉTALEMENT URBAIN

La plupart des urbanistes sont convaincus depuis longtemps des méfaits de l'étalement urbain, pour de nombreux motifs. Passons en revue les raisons de cette conviction ancienne, afin de démêler celles qui sont pertinentes de celles qui paraissent plus douteuses.

La première raison tient au mitage des espaces naturels et urbains, nettement préjudiciable à la qualité des paysages. La deuxième concerne les impacts négatifs de l'imperméabilisation sur le cycle de l'eau: en cas de fortes précipitations, les écoulements se concentrent et provoquent des inondations. On voit clairement les conséquences indéniables de ces deux méfaits. Mais on peut toujours considérer qu'il suffirait de mieux maîtriser les projets pour en limiter les conséquences sur les paysages et sur l'écoulement des eaux. L'étalement ne poserait un problème que par l'inaction des urbanistes.

des opérations. Ce critère illustrerait pleinement la contribution de chaque projet à éviter le bétonnage sans fin de nos cités.

^{1.} Chiffres SSP, enquête Teruti-Lucas, mars 2015, traitements SOeS.

^{2.} Entre 2000 et 2006, la surface artificialisée en France métropolitaine aurait progressé de 3 % alors que le taux de croissance démographique était de 4,4 %. Entre 2006 et 2014, le total des surfaces artificialisées a progressé de 1,3 % par an, les sols bâtis de 2,2 % par an, contre une croissance démographique de 0,5 % par an. (CGDD, Chiffres clés de l'environnement, octobre 2015.)

^{3.} www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/bff/fr/bff_berechnung.shtml

^{4.} Communiqué de presse du 28 janvier 2014.

D'autres arguments, énergétiques et économiques, présentent des aspects contradictoires. D'abord, sur le plan environnemental, la périurbanisation engendre des déplacements plus nombreux et plus longs, par conséquent plus consommateurs d'énergie et générateurs de gaz à effet de serre. Diverses études ont montré en effet que les périurbains consomment pour leurs déplacements une fois et demie à deux fois plus de carburant que les urbains de centre-ville⁵. A contrario, d'autres travaux récents de recherche, controversés, tendent à relativiser ce surcroît de déplacements. Ils font remarquer que les périurbains partent moins en week-end, prennent moins de vacances lointaines et consomment moins de billets d'avion que les « centrurbains ». L'ingénieur statisticien Jean-Pierre Orfeuil évoque cet effet «barbecue⁶» de l'étalement urbain, comme les urbanistes Yves Lion et David Mangin. Cet effet illustre surtout la myopie des urbanistes qui ont tendance à tout évaluer à partir du microlocal et de leur projet, plutôt que des comportements. Il montrerait que le modèle de mobilité et de déplacement est davantage en cause que la forme urbaine elle-même.

L'urbanisme doit évidemment devenir plus vertueux dans son impact climatique, mais la relation de cause à effet entre l'étalement urbain et la production de GES va-t-elle perdurer? Cela n'est plus complètement certain, par exemple si l'on considère que les voitures seront bientôt électriques ou nettement moins voraces, que les comportements de mobilité changent ou que le covoiturage et les transports publics à la demande se développent à grande vitesse.

Par ailleurs, le chauffage de la maison individuelle isolée était traditionnellement plus énergivore que l'appartement. En construction neuve, l'écart est désormais plus faible, d'autant que les panneaux solaires ont davantage fleuri sur les toits de maisons que sur les terrasses d'immeubles. De plus, le modèle énergétique du périurbain (comme d'ailleurs celui de la gestion des eaux pluviales) est moins centralisé que celui de la ville-centre, ce qui peut paraître

favorable à une époque où l'on cherche plus d'autonomie énergétique des territoires.

Sur le plan économique, l'étalement urbain induit des coûts d'infrastructures et d'équipements plus importants que la ville dense. Les rues, les routes et les réseaux sont plus longs, ils représentent une charge pour la collectivité, en investissements comme en fonctionnement. Au point que certains ont parlé d'une «bombe à retardement » pour les collectivités locales, qui verront leurs dépenses exploser dans le temps à cause de l'étalement urbain. D'autant que les services publics liés à la périurbanisation sont nécessairement plus disséminés et de petite taille. Il y a donc également un effet d'échelle défavorable. De par son expérience, l'urbaniste sait en effet que les travaux de voiries et réseaux divers d'un lotissement coûtent entre 20 000 et 25 000 euros par logement, alors que ceux d'une ZAC urbaine sont plutôt de 10 000 à 15 000 euros par logement. Constatons toutefois que peu d'études⁷ établissent de manière irréfutable la responsabilité de l'étalement urbain vis-à-vis de l'alourdissement de la facture en équipements publics.

L'urbaniste sait surtout que ces ratios varient considérablement selon les situations et qu'ils n'ont rien de systématique. Par exemple, un lotissement développé à côté d'une zone d'activités ou commerciale existante sera peut-être de qualité médiocre, mais ne coûtera pas cher, grâce au faible coût du raccordement. La géographie propre aux réseaux compte beaucoup, et il faut accepter d'intégrer la logique d'intensification des infrastructures lorsque l'on travaille en périurbain. Par ailleurs, si la densité favorise effectivement les économies d'échelle, il y a aussi un effet inverse en zone centrale puisque les coûts unitaires du génie civil et des VRD augmentent sensiblement avec la complexité des équipements. De même, le coût de la collecte des ordures ménagères décroît théoriquement avec la densité, les distances à parcourir étant plus faibles, mais en réalité le ramassage se fait souvent avec une fréquence moindre en périurbain, les maisons ayant des capacités de stockage plus importantes, ce qui joue en sens inverse.

^{5.} Insee, enquête Budget de famille, 2006, et SoeS, Insee, Inrets, enquête nationale transports et déplacements, 2008.

^{6.} J.-P. Orfeuil et D. Soleyret, « Quelles interactions entre les marchés de la mobilité à courte et à longue distance ? », Recherche Transports Sécurité, Inrets, n° 76, 2002.

^{7.} Une des études les plus nettes à ce propos est suisse : Office fédéral du développement territorial, Les coûts des infrastructures augmentent avec la dispersion des constructions, dossier 4.0, 2000.

La recherche devrait davantage se pencher sur cette relation étalement/coût des équipements, et surtout, elle devrait renverser la problématique en déterminant dans quelles conditions les équipements du périurbain peuvent être économiques. Car n'est-ce pas une idée toute faite, dangereuse, que de considérer que ces équipements publics doivent répondre partout au même modèle? Pourquoi ne serait-il pas possible d'imaginer des voiries, des réseaux, des services de proximité sobres en investissements, en maintenance et en fonctionnement, assurant pourtant un niveau de services convenable en milieu rural ou périurbain? Nous avons une idée du renversement de cette problématique avec quelques évolutions à l'œuvre dans le pays: l'émergence de l'assainissement autonome, la rétention des eaux pluviales à la parcelle, le non-raccordement au réseau électrique, la réduction des surfaces en dur, les services à distance ou auto-organisés, etc.

Il faut aussi observer que la construction de la maison individuelle coûte sensiblement moins cher que celle des immeubles, à surface égale. Nombre de nos concitoyens, d'élus ou même de professionnels restent, hélas, encore convaincus de l'inverse. Or, par définition, le périurbain privilégie à ce jour la maison individuelle, avec un réel avantage économique pour le constructeur et sans doute un désavantage pour la collectivité à cause des équipements à financer. Tout se passe comme si les périurbains investissaient moins (dans les travaux) et reportaient en contrepartie la charge financière sur les collectivités (pour les équipements). Mais comme cela finit un jour ou l'autre en impôts supplémentaires levés par la collectivité, la maison individuelle périurbaine a pour conséquence d'étaler la dépense. Du strict point de vue économique, il faut reconnaître que cela n'est pas si idiot qu'il paraît.

De plus, les contempteurs de l'étalement urbain montrent les inconvénients de la dispersion sur l'activité économique. Plus un tissu urbain est lâche, moins il serait propice à la création d'emplois et au développement de nouveaux services. La théorie économique la plus classique veut que les villes aient trouvé leur justification historique grâce à l'économie d'échelle. Les villes agglomérées sont ainsi censées offrir un surcroît de productivité grâce à leur taille et leur concentration. Mais il y a aussi des «déséconomies» d'agglomération à cause de la congestion, de la pollution, des risques plus

importants, de la pauvreté urbaine et de l'impact négatif sur le bien-être des populations⁸. Plus ou moins consciemment, ces phénomènes sont ressentis par la population qui choisit l'étalement urbain. Là aussi, peu de travaux de recherche paraissent convaincants pour conclure sur les gains et les surcoûts comparés de la ville dense et de la périurbanisation, spécialement dans le contexte actuel qui met à mal bien des théorèmes classiques de la croissance et de l'efficacité économique.

LE CRITÈRE ESSENTIEL DU POTENTIEL AGRICOLE ET ÉCOLOGIQUE

Si les méfaits que nous venons d'évoquer s'avèrent discutables et somme toute intellectuellement assez faibles, il reste le problème majeur consécutif à l'étalement urbain, à savoir la disparition progressive des terres agricoles et naturelles. Il s'agit d'un problème global pour l'humanité, bien plus crucial en d'autres endroits de la planète qu'en France. L'humanité voit sa population progresser fortement. Davantage de terres cultivées vont s'avérer nécessaires, d'autant que l'on peut difficilement imaginer un marché des produits agricoles complètement mondialisé, impliquant des transports absurdes sur le plan économique et environnemental.

À l'échelle française, l'augmentation attendue de la population est estimée à 13 % d'ici à 2050, davantage dans les régions attractives. Cela va se traduire par une demande accrue de production alimentaire et de biomasse non alimentaire. Certains spécialistes estiment d'ores et déjà que ce défi est vraisemblablement incompatible avec l'artificialisation des terres consécutives à l'urbanisme⁹. En effet, produire plus d'alimentation supposerait soit d'augmenter les rendements, soit de mettre en culture des terres affectées aux forêts ou aux « parcours 10 ». Les scientifiques expriment des doutes

^{8.} R. Prud'homme et S. Yue Ming, «Le coût économique de la congestion du périphérique parisien : une approche désagrégée », Les Cahiers scientifiques du transport, n° 37, 2000, p. 59-73.

^{9.} R. Levesque, Terre nourricière, L'Harmattan, 2011.

^{10.} Les parcours sont les terrains servant de pâturage ou produisant du fourrage.

sur l'amélioration des rendements des terres, ils prévoient plutôt leur baisse dans les temps à venir. Ainsi, les rendements des principales cultures céréalières stagnent ces dernières années; on aurait atteint le maximum de biomasse agricole par habitant en 1992. Augmenter les rendements supposerait, selon la méthode actuelle, de consommer plus d'intrants rares et chers (phosphates, potasse, pétrole), ce qui ne paraît plus envisageable. L'autre solution consisterait à changer de méthode et à s'orienter vers une agriculture « écologiquement intensive » ou une « éco-agriculture¹¹ ».

Les autres terres naturelles non agricoles se révèlent en outre indispensables pour la protection de la biodiversité, la lutte contre l'érosion et le captage du carbone excédentaire dans l'atmosphère. La surface de la forêt française ne croît plus, la rogner réduirait la biomasse. Des études ont mis en évidence la forte contamination des eaux souterraines et superficielles, des débits d'étiage trop faibles dans certaines rivières et une biodiversité en danger. À l'égard de tous ces phénomènes, la quantité de terres agricoles et naturelles joue un rôle important.

L'agriculture va devoir aussi répondre à des besoins non alimentaires: éventuellement pour les biocarburants, mais aussi pour des agromatériaux, notamment destinés à la construction et à l'isolation thermique. Et si l'on raisonne en termes d'« empreinte écologique¹² », les surfaces agricoles et naturelles françaises manquent déjà de 1,4 million d'hectares¹³.

Tous ces éléments convergent vers un diagnostic très différent de celui habituellement énoncé. D'une part, nous sommes certainement confrontés à un vrai défi agronomique: changer de modèle productif, diminuer la consommation d'intrants, réduire l'élevage pour la viande, réintroduire davantage de mixité entre culture et élevage, produire davantage de légumineuses à graines et fourragères, mieux tirer parti des forêts, etc. Mais, d'autre part, aussi

et surtout, il faut maintenir l'affectation des terres agricoles et naturelles, sans quoi ce défi ne pourra pas être relevé. Plus globalement, l'agriculture et l'alimentation ne nécessitent-elles pas d'être regardées autrement que comme une activité annexe? La fonction des terres agricoles et naturelles n'est-elle pas bien plus fondamentale dans l'équilibre écologique que nos arbitrages habituels le laissent penser?

Accepter ce raisonnement rend intolérable l'étalement urbain, autrement qu'à la marge et seulement là où existent de vrais enjeux migratoires. Des conséquences pratiques en découlent: la sobriété foncière et l'émergence d'un agri-urbanisme. Il faut que la planification urbaine monte en puissance pour favoriser la hausse des densités urbaines globales, il faut qu'elle associe la filière agricole à la définition des objectifs de production locale (alimentation sous ses différentes formes, agroproduits non alimentaires, biomasse) et à la détermination des objectifs et des indicateurs sur la qualité du milieu naturel et la biodiversité.

Nous sommes quelques-uns¹⁴ à avoir animé, en 2013, des ateliers participatifs en vue de la définition du projet de territoire de l'agglomération d'Angers, appelé «Fabriques angevines». Sur ce thème, le constat était sévère: l'agriculture sur l'aire du Scot du pôle métropolitain Loire-Angers perdait probablement 180 hectares et 1 % de ses emplois par an. Il s'agissait pourtant d'une filière d'excellence du département de Maine-et-Loire. Les terres agricoles qui disparaissaient à proximité des villes s'avéraient souvent les meilleures en termes de rendements. La forêt sur l'aire du Scot angevin, déjà réduite, ne pouvait être convertie davantage. Les projections évoquaient la possibilité d'une disparition de 40 % des exploitants agricoles dans les dix ans¹⁵, ce qui rendait le diagnostic encore plus alarmant. Nous avons proposé les principes de la sobriété foncière à cette échelle territoriale, notamment en montrant que

^{11.} M. Griffon (Cirad), Nourrir la planète, Éd. Odile Jacob, 2006

^{12.} L'empreinte écologique s'exprime par la surface qu'il faudrait pour produire la biomasse nécessaire pour reconstituer les ressources non renouvelables consommées.

^{13.} P. Pointereau (Solagro), www.agronomie.asso.fr/en/agronomy-for-all/public-place/alimenteterre-2050/

^{14.} Le groupement était constitué de Fouquet Architecture Urbanisme, IDEA Recherche, Guillaume Sevin, Jean-Louis Violeau, David Moinard, Laurent Davezies, FutUrbain. Le maître d'ouvrage était l'AIIRA

^{15.} Diagnostic du Scot du pôle métropolitain Loire-Angers.

les 400 hectares réservés par le Scot pour l'extension hypothétique des zones d'activités pouvaient être épargnés en densifiant les zones existantes et en améliorant leur environnement, les services offerts, leur urbanité, leur accessibilité.

À Angers, nous avons aussi proposé un axe méthodologique de gestion de l'étalement urbain : le traitement prioritaire des lisières et de la perméabilité des frontières entre l'urbain et la campagne. Les lisières s'avèrent en effet stratégiques pour le mode rural: pérennisation des terres, diversité des cultures écologiquement intensives, préservation de la biodiversité. Elles intéressent aussi la ville: approvisionnements facilités et vertueux, circuits plus courts vers les particuliers, les marchés et les grandes surfaces commerciales, paysages recomposés par les chemins praticables pour la découverte et la promenade, besoins sociaux couverts, par exemple, par des jardins ouvriers ou des fermes d'insertion. À cet égard, la métropole angevine présente un atout remarquable : le territoire regorge heureusement de cultures spécialisées (horticulture, viticulture) qui emploient de la main-d'œuvre non spécialisée et s'adaptent bien aux circuits courts de commercialisation16. D'autres modèles de complémentarité entre villes et agriculture pourraient être explorés : sur la côte Ouest des États-Unis, l'agriculture se situe au contact immédiat de la ville de San Francisco et pourvoit à hauteur de 50 % aux besoins de l'agglomération; en Allemagne, la porosité entre terres agricoles et villes est plus équilibrée qu'en France¹⁷.

De ce point de vue aussi, le changement de perspective sur la fonction agricole dans l'agglomération et autour d'elle peut avoir de nombreuses conséquences de formulation pour le projet territorial: repenser la ville avec, et non pas contre, la production agricole se présente comme une idée nouvelle pour les urbanistes, afin d'apaiser une relation antinomique à bien des égards.

RENDRE LA CITÉ AUSSI DÉSIRABLE QUE LE PÉRIURBAIN

L'urbanisme promeut comme solution à l'étalement urbain le modèle de la ville compacte¹⁸, c'est-à-dire une ville à forte densité où toutes les commodités se trouvent à proximité. Il ne fait aucun doute que nous pouvons accroître la densité globale de la plupart de nos centres d'agglomérations et que l'amélioration de la mixité fonctionnelle (activités et équipements disséminés dans la ville à proximité de l'habitat) réduit le besoin de déplacement. Obtenir des densités¹⁹ de deux ou de trois dans les quartiers centraux fait figure de sésame, car selon un raisonnement mathématique simple, plus on densifie, moins on étale. Le problème paraît, hélas, beaucoup plus complexe que cette équation schématique le laisse supposer, pour deux raisons.

Première raison, la densification ne couvrira jamais tous les besoins en habitat ou en bureaux, *a fortiori* en activités, non pas pour cause de limites physiques, mais pour des raisons typologiques et économiques. L'immeuble de huit étages de bureaux ou la tour de dix-huit étages de logements correspond à une équation économique particulière, non généralisable. La famille type 30-40 ans qui achète une maison à 120 000 euros dans un bourg rural choisit cette solution surtout parce qu'elle ne trouve pas d'équivalent au centre. Du point de vue de la demande immobilière, la ville diffuse joue en fait un rôle complémentaire de la ville compacte : deux masques pour une même réalité immobilière.

Seconde raison, la ville diffuse a le vent en poupe, car elle correspond à une aspiration profonde. Acquérir un jardin ou habiter au milieu des champs relève rarement d'un second choix, mais d'un projet de vie parfaitement assumé. La demande immobilière s'oriente majoritairement vers la maison individuelle, indépendante, avec jardin, située en périphérie ou à la campagne. La vraie demande se formule plutôt comme un besoin de «nature» lié

^{16.} D'après la chambre d'agriculture du département de Maine-et-Loire, près de 20 % des exploitations pratiquent la vente directe sur le département.

^{17.} C. Bayle, «Les lisières, territoires d'innovation pour le Grand Paris », Métropolitiques, 20 avril 2011.

^{18.} Ou la ville « à courtes distances ».

^{19.} Une densité de deux signifie par exemple que, sur un terrain de 1000 m², existe un bâtiment de 2000 m² de plancher.

à l'habitat, de liberté par rapport aux voisins, de possibilité de combiner intérieur et extérieur, de se promener ou de faire du sport sans voiture, de disposer d'un espace familial complètement autonome. Le désir de maison excentrée se combine aussi avec des désirs profonds de se constituer un patrimoine transmissible aux enfants ou de prévenir la dépendance des vieux jours. Donc, d'un côté, la ville diffuse dispose de son modèle économique et, de l'autre, elle surfe sur une aspiration profonde.

Si des offres immobilières répondaient de manière crédible à ces besoins sous-jacents de nature, d'autonomie et de sécurité sous d'autres formes que la maison périphérique, elles feraient sans doute un tabac. Pour preuve, la surcote systématique des programmes qui, en pleine ville, disposent d'espaces extérieurs: terrasses, jardins privatifs, parc public à proximité. Ce modèle immobilier alternatif à la maison en diffus peine cependant à sortir des cartons, faute d'un raisonnement abouti en la matière.

L'urbanisme doit parvenir à rendre la cité aussi désirable que le périurbain. Les options présentées plus haut, concernant la mobilité, vont dans ce sens. Une stratégie portant sur le logement et le foncier consolidera la démarche. Le renouvellement urbain et la reconquête des espaces intermédiaires ou délaissés pourraient permettre d'offrir au moins partiellement une alternative à la périurbanisation, si elle offre une vraie qualité urbaine. Tout le travail de conception et de programmation des urbanistes est concerné, pour offrir des formes ouvertes d'îlots, des espaces communs, des profondeurs de champ, des transports doux, des espaces de récréation, des possibilités de promenade et de sport, le contact avec la faune et les plantes, etc. S'ils démontrent leurs aménités, ces projets ne se contestent jamais.

Les grands parcs urbains ou les jardins publics existants ne peuvent répondre à la totalité de ces besoins. L'espace manque souvent pour en aménager de nouveaux, sauf à l'emplacement des friches industrielles ou des équipements publics obsolètes. Bientôt peut-être d'importantes friches commerciales (hypermarchés), ferroviaires, portuaires ou routières se libéreront. Ainsi, la ville compacte désirable pourrait résulter d'un arbitrage entre la densité et les aménités environnementales, à l'occasion d'un travail acharné sur la reconquête des friches. Des stratégies positives

émergent ici ou là. La ville d'Amiens compte de nombreux espaces vides depuis la fermeture d'entreprises et la délocalisation d'équipements. Pour relancer la ZAC Gare-la-Vallée d'une centaine d'hectares située à proximité du centre sur d'anciennes friches, elle va réaliser un parc urbain de 1,5 hectare comme outil pour créer une ambiance attrayante. Le parc s'accompagne d'une coulée verte reliant la gare aux hortillonnages, ce vaste ensemble lacustre de canaux et de jardins dans le lit de la Somme. Il s'agit de rendre une âme en désenclavant le site et en lui conférant une identité. D'autres friches dans le secteur ne pourront pas être recyclées tant que le marché ne reprendra pas des couleurs et, dans l'immédiat, elles seront engazonnées et accueilleront un lieu culturel provisoire. Autre exemple, le paysagiste Michel Desvigne a proposé sur Lyon Confluence le concept de « nature intermédiaire », une stratégie de transformation progressive des sites en friche grâce à un paysage de parcs provisoires. La mutation de ces sites est ainsi beaucoup plus rapide et offre un surcroît de qualité qui répond aux besoins de nature des citadins. Plus tard, le bâti vient s'insérer dans la trame paysagère et l'articulation entre espaces privés et espaces communs se fait plus aisément.

Certaines tendances architecturales actuelles illustrent cette recherche de la ville-nature désirable, comme le retour en grâce des cités-jardins ou des créations emblématiques particulièrement généreuses, par exemple celles de Roland Castro (le village vertical et ses jardins suspendus à Vitry), d'Édouard François (la Tour de la biodiversité à Paris), de MVRDV (le parc vertical à Gwanggyo près de Séoul), de Jacques Ferrier (l'immeuble-pont de la Porte des Ternes à Paris), de Christian de Portzamparc (l'île habitée – les Trésums à Annecy).

La ville désirable suppose aussi une typologie des logements adaptée. Puisque la recherche d'autonomie est également fort prégnante dans le choix de l'individuel au lieu du collectif, les architectes et les urbanistes peuvent privilégier l'habitat individuel groupé ou les maisons superposées en ville, et pas seulement en extension urbaine. En effet, jusqu'à une densité de 50 logements par hectare, ces différentes typologies sont tout à fait concurrentielles et, en dehors des zones les plus centrales ou les plus tendues, bien des agglomérations ne construisent pas plus dense. Une puissante production de logements économiques, vertueux sur le plan

L'ALTERCITÉ

environnemental et typologiquement adaptés aux aspirations rendrait nettement moins attractive la solution périurbaine.

PRÉVOIR UN « MAILLAGE CONTINU DE NATURE »

Là où la réintroduction de grands espaces naturels s'avère impossible, donc dans la plupart des villes, le principe d'un « maillage continu de nature » constitue la seule réponse possible. La nature de proximité que les citadins appellent de leurs vœux se compose d'arbres, de légumes et de fruits, d'animaux et d'insectes, de fleurs, de saisons, de récoltes et d'entraide. La revendication paraît désormais claire, une « nature locale » doit s'installer en ville. À côté des grands parcs, les cités-jardins, les arbres d'alignement et le fleurissement des balcons sont censés répondre depuis longtemps à cette revendication. D'autant que d'autres préoccupations rejoignent ce besoin : l'attention accrue à l'alimentation, le souci d'appropriation de l'espace public et le goût pour des engagements concrets en faveur de la planète, quoique à petite échelle.

Généralement, les villes françaises disposent d'espaces verts en moindre quantité que les villes du nord de l'Europe. Cela influence sans doute l'impression de moindre qualité urbaine en France pointée par les sondages.

Aujourd'hui, des sujets complètement neufs apparaissent, comme la biodiversité en ville, l'agriculture urbaine, la permaculture, et on s'aperçoit que le discours sur la ville dense s'articule étroitement avec celui sur les grands espaces naturels. Simultanément, les jardins ouvriers retrouvent leur légitimité, des terrasses végétalisées sont aménagées, et certains proposent de recréer de grandes forêts urbaines. L'événement majeur semble l'unification fondamentale des visions environnementale et urbaine: la nature n'est plus seulement un objet décoratif à intégrer dans l'aménagement de l'espace public, la ville fait partie d'un système écologique qui dépasse ses limites et elle est dépendante de la biodiversité. Cela change à la fois les modèles conceptuels et les pratiques urbaines des citoyens.

Un fil rouge devrait guider la problématique de la ville-nature : la recherche d'un « maillage continu de nature » tant dans les dispositifs que dans les modalités de gestion et d'appropriation.

Ce maillage a la même fonction que la trame verte et bleue (TVB) définie par le code de l'environnement²0, il en diffère cependant sur deux points: d'une part, sa conception détaillée au niveau du projet urbain va plus loin que la TVB; d'autre part, il a pour but d'activer le développement des continuités écologiques et de la biodiversité, et pas seulement de les préserver. En effet, la TVB s'élabore dans le cadre du schéma régional de cohérence écologique, donc à une échelle très large. Du coup, cette trame reste beaucoup trop floue pour devenir opérationnelle dans les PLU. Si la TVB au niveau régional conserve tout son intérêt, l'idée consiste à partir du projet urbain dans son contexte pour définir un véritable maillage opérationnel. En somme, le maillage continu de nature inverse l'ordre des priorités de conception, il est de type bottom-up.

Le maillage des espaces naturels dans la ville augmente les espaces ludiques, éducatifs et de récréation, améliore le bien-être et la santé, les possibilités de rencontres et de liens sociaux. Il crée des continuités visuelles, de promenade et de circulation de la biodiversité. Il déborde les seuls espaces verts publics en s'articulant avec les jardins privés, les friches, les délaissés et les interstices, les noues, les pieds d'arbres, les balcons, etc. Il peut se doubler d'un réseau de cheminements doux, comme certaines villes belges l'organisent bien, notamment en profitant des canaux. Les jardins privés, souvent majoritaires en superficie, doivent s'intégrer dans le fonctionnement de ce maillage, ce qui suppose toute une pédagogie des services publics d'espaces verts. De même, les espaces libres des zones d'activités, si souvent pauvrement valorisés, pourraient contribuer fortement à cette trame verte vivante, à condition bien sûr de s'en donner les moyens. Au total, ce maillage contribue surtout à contrebalancer l'attrait du cadre naturel périurbain, avec un changement d'appréciation des citadins eux-mêmes sur leur ville. D'une certaine manière, il régule l'étalement urbain.

Dans cette trame, les terrasses et les façades végétalisées jouent un grand rôle de continuité et de verdissement, sans consommer de surfaces supplémentaires. Quelque 230 hectares de terrasses

^{20.} Art. L. 371-3 et R. 371-16 du code de l'environnement.

seraient déjà végétalisés en France²¹, et le procédé rencontre un véritable engouement à New York, avec le développement de productions agricoles bio sur les terrasses, destinées à la consommation des particuliers ou aux restaurants. À Laval (Québec), Lufa Farms exploite deux serres de 2800 et 4000 m sur des toits, qui alimentent 2000 à 2500 personnes en produits frais. Encore faut-il que le substrat utilisé et les végétaux choisis participent à l'écosystème, en plus de retenir les eaux de pluie et d'isoler les bâtiments.

La trame des espaces naturels dans la ville contribue favorablement à certaines régulations écologiques. Les arbres, en nombre, régulent le climat des rues, par exemple en faisant baisser la température lors d'une canicule. Les feuilles des arbres fixent poussières et particules issues des moteurs diesels, tant qu'il en reste. Les sols plantés favorisent l'infiltration des eaux de pluie. Les végétaux en quantité créent des ressources pour les plantes et les animaux, et donc les chaînes alimentaires indispensables au bon fonctionnement des écosystèmes. La biodiversité reste peu présente en ville, mais plus on se rapproche d'un fonctionnement écologique, meilleure est la résistance des milieux aux agressions environnementales. Les espaces verts publics classiques coûtent très cher à entretenir et à gérer, alors que des espaces plus disséminés, avec une biodiversité plus large, demandent moins de soin et de main-d'œuvre.

Le maillage active aussi les espaces sur le plan des usages et des perceptions sensibles. Nul besoin de les aménager comme un square traditionnel de quartier ou comme le parc Monceau. Le maillage vise surtout à mettre ces espaces en relation: limiter les barrières infranchissables pour l'œil, la promenade, les petits animaux terrestres, les insectes et les pollens, brancher sur ces espaces naturels urbains les réservoirs de diversité que sont les forêts, les zones humides et les étangs aux franges de la ville. L'expérience montre que les actions de renaturalisation dans les quartiers intéressent et impliquent aisément les citadins, elles instituent de nouvelles pratiques urbaines. Les jardins partagés²² ou de découverte pour les enfants, le compostage urbain, la gestion des pieds d'arbres d'une rue, le fleurissement

des espaces privés visibles de l'espace public fournissent autant d'occasions de rencontres et de convivialité. Embellir la ville par les plantes et le vivant fait en général l'unanimité. La Ville de Berlin incite par exemple les habitants à effectuer des plantations en pieds d'arbres, dans les friches et les espaces délaissés.

Dans certains projets urbains comportant de vastes zones non artificialisées, la trame continue de nature peut aller jusqu'à faire écho au rapport entre l'agriculture et la ville, voire à incorporer une ferme urbaine au projet en complément des terrasses et des jardins cultivés²³. Des projets de fermes verticales, des immeublesserres ou des plateaux cultivés superposés s'affichent. Ils offrent une vision peut-être caricaturale de l'ambition d'une agriculture urbaine. Si les stratégies agri-urbaines à large échelle peuvent se généraliser, les formes d'agriculture envisageables dans le tissu urbain ne peuvent s'étendre que sur des emprises limitées. Il s'agit donc de maraîchage, de petite arboriculture, d'apiculture, de petit élevage, de pisciculture, d'hydroponie, d'aquaponie²⁴, de fermes pédagogiques, etc.

Une société plus durable pose en effet les questions des ressources alimentaires de la ville et de la pacification des rapports entre exploitants agricoles et citadins, malgré le conflit d'intérêts foncier. Le désir individuel de manger sain (ou bio) et d'un approvisionnement local rejoint ces préoccupations écologiques et stratégiques. Des agglomérations s'interrogent sur les possibilités d'une plus grande autonomie alimentaire à l'échelle de la ville et de son terroir environnant, ou «d'agro-métropoles». Si l'Île-de-France produit plus de blé et de sucre qu'elle n'en consomme, son autonomie laisse à désirer en ce qui concerne les légumes frais (10 %), les fruits (1,5 %) et les œufs (12 %)²⁵. Amiens dispose naturellement des hortillonnages, ces îlots maraîchers desservis par un réseau de canaux

^{21.} La Ville de Paris voudrait végétaliser 80 hectares de toits et de terrasses d'ici à 2020.

^{22. 50} hectares de jardins familiaux, ouvriers et d'insertion sont cultivés en Île-de-France.

^{23.} Dans le quartier des «murs à pêches» à Montreuil-sous-Bois, l'équipe dont je faisais partie a étudié en 2012 l'implantation d'une ferme urbaine et d'une exploitation arboricole (Philippe Madec mandataire, Coloco paysagiste, AEU écologue). Dans le quartier Vetrotex à Chambéry, nous avons proposé en 2013 une installation d'aquaponie (Nicolas Michelin mandataire).

^{24.} L'hydroponie est la culture des plantes dans de l'eau enrichie, l'aquaponie associe la culture de végétaux avec l'élevage de poissons, leurs déjections servant d'engrais.

^{25.} Source: www.natureparif.fr

dans le lit de la Somme. À l'autre bout de cette agglomération, les berges du fleuve sont occupées par des friches industrielles qui pourraient peut-être devenir de nouveaux hortillonnages. Amiens a réfléchi sur cette base à un projet de « métropole agricole ».

Aujourd'hui, les projets urbains traitent rarement ce maillage comme un objet spécifique. Tout au plus se décline-t-il en quelques grands parcours structurants ou en corridors à usage spécifique. Le modèle de la ville compacte n'est pas forcément contradictoire avec celui du maillage continu des espaces naturels, qui diminue la densité ressentie et qui offre davantage de points de contact avec la nature qu'un grand parc.

RENDRE DURABLE LA VILLE ÉTALÉE

Choisir la sobriété foncière telle que nous l'envisageons ne peut cependant suffire à éliminer tous les besoins d'extension urbaine dans les décennies qui viennent. De plus, la ville étalée est déjà à l'œuvre sous nos yeux. Les urbanistes et les élus ne peuvent plus se contenter d'imprécations vaines contre l'étalement urbain, ils doivent composer avec lui et proposer les manières de rendre durable cette partie de la ville, elle aussi. Pour deux raisons. Que signifierait d'abord la négation du droit des périurbains d'aujourd'hui à améliorer leur cadre de vie, pour plus de bien-être quotidien, plus de commodités, d'aménités et de convivialité? Cela reviendrait à pratiquer une sorte d'exclusion du droit à l'urbanité pour 30 % de la population puisqu'un Européen sur trois vit dans le périurbain. L'idéalisation de la densité vertueuse de centre-ville n'a au fond pas plus de sens que l'idéalisation campagnarde. On ne peut pas déclarer la condition périurbaine mauvaise en soi, ni du point de vue social ni du point de vue spatial.

Par ailleurs, les cent mille maisons environ qui se construisent en extension urbaine chaque année répondent à des demandes fortes de la population. Même si leur nombre diminuait dans le futur, ce type d'habitat correspond à des valeurs positives et demande une forme urbaine adaptée. Au nom de quoi le lotissement classique demeurerait-il le seul modèle envisageable, avec sa voirie en impasse, ses maisons tellement hétéroclites ou tristement

uniformes, ses voitures omniprésentes, son éloignement de tout service, ses représentations souvent négatives? Pourquoi la surface moyenne des lots à bâtir resterait-elle inéluctablement de plus de 1000 m²⁶? L'urbanisme a aussi une réflexion à mener sur la ville étalée durable, il ne peut continuer à imaginer séparément les deux composantes de la ville, le centre supposé vertueux et la périphérie jugée pis-aller problématique.

Réinvestir le champ de la ville étalée dans le cadre de la politique urbaine est complémentaire de l'objectif de sobriété foncière. Accompagner les mutations de ce modèle urbain « hors les murs » de la ville ne signifie pas forcément favoriser la dispersion urbaine. La campagne, les bourgs ruraux ont aussi leur géographie, leurs besoins de vie relationnelle et collective, leurs centralités ou leurs polarités. Les aménités de cette vie périurbaine ont évidemment un autre contenu et un autre sens que celle des centres-villes ou des faubourgs. Pourtant, le périurbain multiforme participe à la dynamique de l'aire urbaine.

Certains travaux de prospective²⁷ ont étudié ce que pourrait être une politique territoriale faisant du périurbain un territoire de projet. Autrement dit « passer du périurbain problème au périurbain solution²⁸», sans pour autant que cela conduise à accepter un étalement débridé. Le géographe Martin Vanier évoque trois problématiques qui pourraient s'avérer structurantes pour ces territoires²⁹: l'« hybridation des aménités » pour donner un sens positif au concept de la « ville à la campagne » ; l'armature de l'« espace public de nature » pour améliorer dans le périurbain la structure traditionnelle des rues et des places ; l'« économie transactionnelle » pour négocier entre ville et campagne l'accès commun aux ressources et aux services de l'aire urbaine dont elles font partie.

^{26.} Insee, «Le prix des terrains à bâtir en 2012 », Chiffres & statistiques, n° 473, décembre 2013.

^{27.} S. Cordobes, R. Lajarge et M. Vanier, «Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine», *Territoires 2040*, Datar, La Documentation française, n° 2, 2010.

^{28.} Ibid., p. 28.

^{29.} M. Vanier, «La périurbanisation comme projet », Métropolitiques, 23 février 2011.

Aux États-Unis, les écoquartiers n'existent pas, tandis que le courant du New Urbanism (NU) se développe depuis 1993. Celui-ci ambitionne aussi la qualité architecturale, environnementale et le bien-être. Il s'inspire d'une charte³0 qui possède toutes les caractéristiques d'un modèle reproductible et, d'ailleurs, les réalisations sur le terrain qui s'en inspirent présentent des similitudes évidentes. Il s'agit d'un lotissement fortement paysagé et densifié, composé d'immeubles ou de maisons accolées sur rue, incorporant les principaux équipements de proximité. Certains de ces lotissements intègrent une école, une ferme, des services médicaux et des structures de ventes de produits locaux.

L'aspect et les fonctionnalités se démarquent nettement du lotissement à la française. Les tenants du NU se réfèrent explicitement aux cités-jardins du début xxe siècle, au vivre-ensemble, aux rencontres permises par la qualité des espaces publics de voisinage, à la marche comme alternative à la voiture dans le quartier. Ils n'imposent pas de style particulier tout en insistant sur la qualité architecturale, combinant cohérence et diversité, associant maison de ville et petit collectif. Les autorités locales ont obtenu parfois que les promoteurs respectent des obligations minimales de produits immobiliers à prix réduit et de diversité sociale.

Pour les urbanistes français, le NU présente l'intérêt de renouveler le concept du lotissement en opposant des parades à l'étalement urbain. Il illustre une vision de la sobriété foncière dans un pays pourtant très éloigné sur le plan culturel de ce type de limite. Il implique la production d'urbanité dans le *suburban* et le périurbain. Il souligne l'importance de la qualité formelle et programmatique pour donner sens aux lieux et permettre une meilleure vie de quartier.

Pourtant, l'image du NU en France est défavorable. Il présente en effet le risque de la fermeture et de l'entre-soi, dans une logique d'enclave. Une part des réalisations se réclamant du NU sont des gated communities, ces lotissements clôturés, sécurisés et gardés, symboles des excès du communautarisme et d'une ségrégation urbaine accentuée. De plus, le NU n'aborde pas la question du mode

de transport, de l'accessibilité aux lieux de travail et autres équipements. Ce modèle instructif n'est donc pas la panacée.

En définitive, le périurbain durable et positif doit s'articuler autour de trois éléments essentiels : une mobilité différente qui réponde à des modes de déplacement nettement moins énergivores ; une gestion participative (ou en tout cas mieux partagée) des infrastructures et des équipements publics ; une action foncière plus énergique de la collectivité pour préserver les espaces non bâtis, à vocation agricole, forestière et naturelle. Ces trois éléments correspondent assez directement aux principaux problèmes de l'étalement urbain que nous avons évoqués.

Les revues d'architecture, et parfois la presse locale, s'intéressent aux projets emblématiques: bâtiments à la signature prestigieuse, programmes publics ayant fait l'objet d'un concours, écoquartiers, etc., mais presque jamais aux quartiers du périurbain, sans doute à cause de leur banalité supposée. Pourtant, si l'on veut que ces morceaux de ville à la campagne ne soient plus anecdotiques ni préjudiciables à la cohérence urbaine, il faudrait qu'ils fassent davantage la une des journaux. L'urbanisme doit réinvestir ce champ sur le plan intellectuel et sensible. Des concours, des expérimentations, la diffusion des bonnes pratiques accompagneraient avantageusement ce mouvement. Un maître d'ouvrage public qui projette un bâtiment neuf de 25 ou 30 logements est tenu d'organiser un concours d'architecture. Toute opération de type lotissement, de taille équivalente, a un impact public aussi fort. Pourquoi un lotisseur-aménageur ne serait-il pas tenu d'organiser un concours de conception avant toute demande de permis d'aménager au-dessus de 25 logements³¹?

Concilier la périurbanisation et la limitation de la consommation des terres agricoles suppose enfin une politique d'ensemble. Nous retrouvons ici de façon cruciale le problème institutionnel. Comment les maires des communes concernées pourraient-ils mener cette politique quand plus de la moitié du conseil municipal est directement intéressé par l'extension du tissu urbain?

^{30.} Site www.cnu.org

^{31.} À compter du 1^{er} mai 2017, tout lotissement de plus de 2 500 m² nécessite le recours à un architecte, ce qui ne revient pas au même.

L'ALTERCITÉ

Le cas est fréquent. Des intérêts personnels, plus simplement le souci de bonnes relations de voisinage ou des considérations affectives empêchent naturellement toute vision à plus long terme. Comment s'assurer que tel lotissement communal répondra aux objectifs vertueux de l'urbanisme durable, si le vendeur du terrain est membre du conseil municipal, ce qui n'est pas exceptionnel? Ce genre de conflits d'intérêts ne devrait plus pouvoir se produire.

XIII. L'IMPLICATION DES TERRITOIRES DANS LA TRANSITION

Le défi écologique et celui de la transition énergétique n'ont aucune chance d'être relevés si les collectivités ne s'appliquent pas à elles-mêmes le changement de mentalité qu'elles préconisent à leurs électeurs et à leurs partenaires. La maxime de Gandhi – « Soyez le changement que vous voulez » – s'adresse à elles aussi. Si les collectivités adhèrent volontiers au discours de la ville durable, leur action souffre d'un attentisme, voire d'un refus du passage à l'acte. Bien entendu, leur mission ne consiste pas à imposer des évolutions auxquelles leurs administrés ne seraient pas préparés. En interrogeant publiquement les modes de vie et de relations, elles renvoient la balle aux citoyens. Toutefois, une stratégie aussi complète que celle de l'urbanisme durable nécessite de poser des actes précurseurs pour faire évoluer mentalités et réalités quotidiennes.

Nous allons illustrer ce point de vue en parcourant quelques aspects de l'implication nouvelle que les territoires vont devoir étudier plus sérieusement qu'ils ne le font pour l'heure. Auparavant, il faut préciser en quoi consiste le changement de méthode souhaitable.

CHANGER DE MÉTHODE

Ce manque de passage à l'acte provient d'abord d'un retard dans le changement d'échelle. Bon gré, mal gré, les particuliers et les opérateurs ont intégré les nouvelles contraintes réglementaires au niveau des constructions neuves ou de certaines pratiques, comme le tri sélectif. Un grand pas reste à franchir au-delà de l'immeuble et du quartier pour passer à l'échelle du territoire, pour s'intéresser au-delà des projets neufs à l'existant, l'immense stock du bâti et de l'espace public existants, les quartiers populaires, la ville ordinaire.

Ensuite, l'implication des collectivités nécessite de changer leur organisation interne et de créer les structures adaptées à la ville durable. En interne, certaines d'entre elles parviennent à travailler en transversalité et à décloisonner les services de transports en commun, voiries, réseaux, déchets, etc. Pour réussir cette transversalité, des personnes dédiées doivent être désignées, et elles bouleversent les organisations en s'autonomisant sur le plan hiérarchique. La ville durable commence par le management de quelques centaines ou milliers de fonctionnaires!

Le besoin de changement organisationnel se manifeste davantage encore en externe. Vis-à-vis des mobilités, on l'a vu, l'action publique prend la forme de travaux et de gestion des services existants, alors que la mobilité plurielle demande de développer d'autres services, forcément sous la houlette des collectivités. On pourrait multiplier les exemples sur l'eau, le bruit, les déchets, etc. Les projets tiennent le haut du pavé, les collectivités organisent et contrôlent l'action des opérateurs, mais elles s'exonèrent souvent d'agir par elles-mêmes et de jouer tout leur rôle dans le changement. En plus de s'adapter à la ville « intelligente », il va falloir tirer parti du numérique et des organisations intelligentes misant sur des citadins intelligents. Dans tous ces domaines, les collectivités vont devoir s'impliquer en créant de nouvelles structures de portage, d'accompagnement et de services.

Intervenir sur la planification et sur les aménagements ne pourra suffire sans, en parallèle, changer l'institution-ville, sans réviser les pratiques de sobriété et les indicateurs d'évaluation, et sans modifier les méthodes de gestion urbaine. Les collectivités doivent changer de braquet, de façon de pédaler et même de vélo. La logique du jeu d'acteurs compte éminemment. Les territoires durables n'adviendront pas sans une mue métabolique, le travail à mener sur ce point paraît gigantesque et absolument prioritaire.

Le changement de méthode de l'action publique passe aussi par d'autres temporalités. Quand on parle d'urbanisme durable, le temps politique, scandé par les élections, focalise forcément l'action sur le temps court, sur sa visibilité spatiale et sur son écho médiatique. Cet impératif d'immédiateté paralyse, alors que le calendrier du durable déborde largement le calendrier politique. Prendre le risque de mécontenter l'électorat avec des mesures efficaces seulement à long terme demande beaucoup de courage et une conjoncture favorable. Pourtant, les véritables avancées font la grandeur de la politique. Ces avancées majeures se fondent toujours sur de grands principes retenus au nom du bien commun et elles organisent l'émergence de nouveaux processus qui prennent toujours plus de temps qu'un ou deux mandats. Les collectivités doivent non seulement changer leur niveau d'implication, mais aussi leur horizon temporel d'intervention.

Par définition, la gestion de la transition implique une culture du provisoire puisque la transition s'organise par paliers progressifs. Les collectivités doivent intégrer une culture de la friche, de l'événement, de l'usage détourné et du recyclage permanent. Avec le provisoire vient la gestion des imprévus. Pas seulement l'organisation face aux risques majeurs qui appellent la ville « résiliente », organisant la prévention et réduisant la vulnérabilité, mais aussi la gestion de tous les imprévus de la vie quotidienne et des tracas de la ville, pour accompagner l'adaptation aléatoire des citadins. Les collectivités doivent devenir des recycleurs patentés des objets comme des comportements urbains.

L'urbanisme durable réclame un esprit de partage et de mutualisation sur des sujets aussi variés que, par exemple, le stationnement, les services sociaux et de mobilité, les réseaux. Ne nous y trompons pas: si cet état d'esprit prévaut au plan général des déclarations d'intention et des postures de débat, la mutualisation en acte passera par des organisations idoines. Toutes ne relèveront pas exclusivement des collectivités, mais la plupart nécessiteront leur intervention et leur pilotage.

Les collectivités doivent aussi réinterroger le discours qu'elles tiennent. En matière d'urbanisme durable, ce discours se fonde sur une théorie qui paraît plaquée, en décalage avec la réalité vécue des citadins. Il faut plutôt faire la théorie des pratiques quotidiennes, la théorie des gens ordinaires et des pauvres, la théorie de la «ville invisible¹», faite de récits urbains racontés au pied des immeubles, dans les bureaux, les ateliers et les cafés. Il faut donc inventer une

^{1.} I. Calvino, Les Villes invisibles, Einaudi, 1972.

autre manière de faire la théorie de l'urbanisme, en cassant la rhétorique d'un urbanisme durable présupposé comme bon pour les gens, mais dont ils n'ont que faire, et en renouant le lien avec une pratique du quotidien. «Plutôt que se tenir dans le champ d'un discours [...], on peut tenter une autre voie: analyser les pratiques microbiennes, singulières et plurielles, qu'un système urbanistique devait gérer ou supprimer, et qui survivent à son dépérissement².»

Les collectivités doivent transformer en actes ce qu'elles prônent. La sobriété ne peut rester lettre morte dans le choix des investissements, ni dans les méthodologies de gestion. Se contenter de construire «haute qualité environnementale» ou de réduire le nombre de photocopies dans les bureaux ne suffit pas. La ville frugale doit trouver sa traduction dans les équipements de proximité et dans les priorités sociales. La ville bienveillante passe bien sûr par le comportement des services, des urbanistes et des élus, et par la nature des services offerts. Utopique? Novateur, à coup sûr, mais ces thèmes figuraient déjà dans certains programmes électoraux des municipales de 2014. Parions qu'ils vont se répandre, car les électeurs les comprennent, y adhèrent spontanément et exigent l'exemplarité des collectivités.

La sobriété frugale s'adresse aussi aux urbanistes dans leur pratique. Dans les années 1980, les maîtres d'ouvrage cherchaient à faire des économies, parfois sur le dos de la qualité des ouvrages et sur le confort d'usage. Depuis vingt ans, les techniciens ont instrumentalisé les préoccupations environnementales en appliquant des recettes onéreuses et les architectes ont accru leur pouvoir pour imposer des solutions «riches ». Il faut trouver une pratique plus respectueuse des usages, plus parcimonieuse vis-à-vis des fonds publics, plus simple et plus vertueuse. Les collectivités lancent encore des études en imposant des équipes pléthoriques de spécialistes. Plus une équipe fait appel à des intervenants multiples, plus la coordination se complexifie et plus les coûts dérivent.

Le nouvel urbanisme appelle d'abord une nouvelle méthode d'innovation-action, l'action nourrissant la théorie, et non l'inverse.

2. Certeau (de), L'Invention du quotidien, op. cit., p. 144-145.

Si les collectivités intègrent le « principe d'innovation sociétale³ », leur implication doit se traduire par l'expérimentation, la prise de risque dans les processus et dans les initiatives, le pari de nouvelles organisations. Les urbanistes n'ont nul besoin d'être de brillants théoriciens, mais des praticiens alimentés par le débat et passionnés par l'invention-expérimentation du quotidien ordinaire. La vraie motivation de l'urbanisme consiste à susciter du plaisir, de l'aisance, de la liberté, là où les citadins ressentent la laideur, les distances imposées, la punition d'être là ou de se sentir confinés. L'innovation-action place donc l'humain au centre des processus sociaux dans sa capacité réflexive et transformatrice.

CRÉER DES « RÉGIES LOCALES DE L'ÉNERGIE »

Un premier domaine requiert d'évidence une autre forme d'implication des collectivités: les conséquences de la transition énergétique. Les défis qui attendent les collectivités vont nécessairement aller bien au-delà de l'application des normes et l'obtention des labels de performance, dont elles se contentent souvent.

Certes, la transition passe nécessairement par l'amélioration des performances des bâtis. La réglementation de 2020 imposera 20 à 30 % de performance supplémentaire aux bâtiments, avec en principe la généralisation du Bepos⁴. Cette norme imposera un bâti isolé à un niveau voisin de la norme allemande *Passivhaus* et l'incorporation de dispositifs de production individuelle d'énergie (solaire ou autre) pour compenser les déperditions résiduelles. Si la haute isolation s'impose sans conteste (dans le bâti neuf), on peut en revanche douter de la pertinence de placer des panneaux solaires sur la totalité des immeubles et maisons. Le Bepos veut transformer les habitants en producteurs d'énergie, alors qu'un immeuble consomme fortement, mais n'a pas vocation à produire. De plus, la lenteur de la diffusion de cette norme risque d'empêcher une transition rapide. N'est-ce pas plutôt à une échelle plus large qu'il faut envisager la

^{3.} Voir chapitre 2.

^{4.} Bepos: bâtiment à énergie positive.

production d'énergie renouvelable, et notamment autant sur le bâti existant que sur le neuf?

Le concept de Tepos (territoire à énergie positive) paraît ainsi nettement plus prometteur que le Bepos (à l'échelle du bâtiment), en termes autant de cohérence que d'efficacité à moyen terme. Le Tepos obligera les territoires à concevoir les voies et moyens de l'autonomie énergétique, prenant en compte à la fois le contexte et les enjeux locaux, mais aussi les politiques nationales et européennes. Ce concept reporte la contrainte vertueuse sur les collectivités et, si elles s'emparent de cette mission, la transition peut s'accélérer. Il les engage à se doter d'infrastructures qui ne se traduiront pas par un saupoudrage de panneaux solaires ou autres dispositifs individuels, mais par des systèmes plus globaux.

À la base du Tepos, un diagnostic s'impose. Celui-ci déborde la stricte question énergétique en s'interrogeant sur les conditions de la production et sur les manières d'assurer le service de l'énergie: comment valoriser les richesses locales, créer des emplois non délocalisables, améliorer l'attractivité du territoire et surtout la qualité de vie? Ce diagnostic cadre parfaitement avec celui de l'urbanisme durable de l'altercité. Il débouche sur la combinaison de différentes actions en matière d'efficacité énergétique, de sobriété énergétique et de production d'énergie décentralisée. Ces actions peuvent reposer sur de nombreux projets: installations éoliennes et photovoltaïques, valorisation des déchets, méthanisation, lutte contre la précarité énergétique, pilotage intelligent des réseaux, optimisation de l'offre, garantie de qualité de services, etc.

Les réseaux de chaleur existent en trop petit nombre et s'étendent trop lentement en France. Ils sont pourtant indispensables à la transition énergétique, car ils valorisent et combinent facilement l'ensemble des ressources énergétiques disponibles localement, et spécialement les énergies renouvelables⁵. Les réseaux de chaleur permettent de réduire les émissions de GES par rapport aux autres modes de chauffage conventionnels, plus efficacement

que les dispositifs individuels, trop lents dans leur renouvellement. Ils sont indispensables pour valoriser certains déchets ou la biomasse et se justifient pleinement dans les centralités denses. En Suède, toutes les villes de plus de 10 000 habitants ont un réseau de chaleur, exploité par un organisme 100 % public. À Göteborg, 20 % des maisons individuelles sont raccordées, en plus des immeubles. En France, les réseaux distribuent quinze fois moins de chaleur par habitant. Le fonds chaleur de l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) a aidé l'extension des réseaux: 35 % de linéaire en plus entre 2009 et 2014. À ce rythme-là, il faudra au moins cinquante ans pour rattraper le retard. La solution des réseaux privilégie de fait une véritable administration locale de l'énergie, une économie circulaire et créatrice d'emplois pérennes.

De nombreuses installations de production collective de chaleur peuvent se concevoir à partir de la biomasse, du bois, du solaire ou de la récupération de chaleur «fatale⁶». Si 25 % des toitures françaises étaient individuellement équipées de panneaux solaires, cela fournirait 50% de la consommation d'électricité. Vue sous cet angle, la solution est tentante. La transition impliquera en effet la montée en puissance de l'électricité d'origine éolienne ou solaire. Toutefois, celle-ci est par nature intermittente, car dépendante du jour, du soleil et du vent. Elle imposera progressivement des moyens massifs de stockage d'énergie. Brest imagine une «tour miroir des énergies» (un stockage d'eau chaude), une première en France. Rotterdam prévoit un « hub thermique » stockant la chaleur. Ces systèmes de production et de stockage ont pour caractéristique principale un portage accru par la collectivité, qui devient actrice et non plus seulement conseillère ou planificatrice. Ce changement de rôle devient inéluctable car la transition ne pourra se faire sans ces nouveaux systèmes.

Même si la production individuelle d'énergie se développe, les collectivités vont devoir s'impliquer davantage dans la coordination de ces systèmes et dans leur gestion collective. Comment

^{5.} Les énergies utilisées par les réseaux français proviennent principalement des unités de valorisation énergétique et usines d'incinération (62%), du bois (25%) et de la géothermie (9%). Source: Fedene, 2013.

^{6.} Par énergie «fatale», il faut entendre celle qui est piégée dans la matière (les déchets, par exemple) ou les processus (les eaux usées, par exemple). Londres a le projet de récupérer l'énergie résiduelle du métro, Cologne la chaleur des eaux usées, Gênes l'énergie dispersés dans le réseau de distribution de gaz naturel.

assurer la répartition, technique et socialement juste, de cette énergie? Comment articuler ces réseaux locaux avec le réseau national d'EDF qui continuera à fournir le complément, par le biais des centrales nucléaires, des centrales hydroélectriques et des éoliennes de grande puissance, et à réguler l'offre avec la demande?

L'Ademe a établi un rapport⁷ montrant qu'une production d'électricité à 80 ou 100 % renouvelable en France pouvait s'envisager d'ici à 2050. Les États-Unis et l'Allemagne ont aussi réalisé des travaux équivalents de prospective. En Allemagne, la production serait assurée, selon ce scénario, à 60 % par l'éolien, 20 % par le solaire, 10 % par la biomasse et 10 % par la géothermie et l'hydroélectricité, combinée avec d'importantes capacités de stockage. L'étude Ademe aboutit à trois scénarios assez proches. Plusieurs enseignements apparaissent avec ces études. D'abord, la décentralisation de la production se trouverait nettement renforcée, avec l'obligation d'une complémentarité entre les trois types de production, domestique, locale et centralisée. Les interconnexions du réseau devraient être renforcées et un pilotage local et national, plus complexe et plus réactif, s'imposerait. Ensuite, les revenus de la production d'électricité devraient être redistribués et, plus généralement, le marché de l'énergie devrait être réorganisé. Enfin, les nouveaux systèmes de production et les nouvelles modalités de consommation de l'énergie poseront la question de leur acceptabilité sociale et démocratique.

Pour réussir à diviser par quatre les émissions de GES d'ici à 2050, l'organisation des systèmes territoriaux doit évoluer considérablement. En devenant producteurs d'énergies et gestionnaires de réseaux, les territoires vont assurer des responsabilités nouvelles qu'ils ne pourront pas complètement déléguer.

Le développement des matériaux biosourcés fournit un autre indice de l'implication accrue des collectivités. Remarquons d'abord que les techniques, les matériaux et les usages varient d'un territoire à l'autre, ce que les normes ont une fâcheuse tendance à négliger jusqu'à présent. La réglementation de 2020 va permettre une

7. Ademe, Un mix électrique 100 % renouvelable? Analyses et optimisations, octobre 2015.

utilisation plus large des matériaux biosourcés⁸ en plus des énergies renouvelables, ce qui va renforcer les spécificités régionales en valorisant des matières premières locales. Le label «bâtiment biosourcé» créé en 2012, le label RGE («artisans reconnus garants de l'environnement») rendu obligatoire pour bénéficier de l'éco-prêt à taux zéro et au crédit d'impôt développement devraient favoriser un fort développement du biosourcé dans les prochaines années. À une réglementation nationale quasi uniforme va donc succéder une réglementation plus diversifiée, redonnant du poids aux pratiques locales.

Ces différentes réflexions convergent vers l'idée d'une implication nettement renforcée des collectivités territoriales. L'ambition du Tepos, la nécessité de produire et de stocker localement, l'impératif d'une gestion technique, sociale et politique des réseaux de proximité nécessitent des régies locales de l'énergie. Celles-ci se chargeraient de la production et de la gestion locales du mix énergétique, en complémentarité du grand réseau d'EDF et selon des modalités déterminées localement. Entrer dans cette logique révolutionne le référentiel des collectivités.

PARTAGER LA SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE

La sobriété énergétique implique de consommer moins et mieux. Chacun convient que les travaux d'isolation thermique s'avèrent prioritaires à cet effet. Il existe environ 16 millions de résidences principales⁹ construites avant 1975, et plus de 500 millions de mètres carrés de locaux d'activités datant de la même époque. En 2014, seules 2 880 000 rénovations thermiques performantes ont été réalisées en France. À ce rythme, il faudra soixante ans pour supprimer toutes les « passoires » énergétiques. En Allemagne, malgré des aides à la rénovation relativement importantes, on ne rénove chaque

^{8.} Un matériau biosourcé est issu de la biomasse animale ou végétale, par exemple le chanvre, le lin, la ouate de cellulose, les fibres de bois, la paille, les fibres de coton recyclées, les plumes de canard, la laine de mouton et les roseaux.

^{9. 16} millions de logements, soit 1,2 milliard de mètres carrés.

année que 1 % du parc. Plus ambitieux, notre plan gouvernemental de rénovation thermique fixe l'objectif à 500 000 logements améliorés par an à partir de 2017, deux fois plus. Ce rythme de rénovation pourra-t-il être tenu?

Rénover les bâtiments construits avant 1975 coûtera environ 600 à 700 milliards d'euros, à répartir, pour bien faire, sur une trentaine ou une quarantaine d'années. On peut aussi s'interroger sur la capacité du pays à financer ces travaux, bien qu'ils soient théoriquement rentables en dix ou vingt ans, puisque les économies de consommation amortissent les travaux sur cette durée. Si ces opérations n'atteignent pas aujourd'hui le seuil de rentabilité financière, on peut raisonnablement tabler sur un renchérissement du coût de l'énergie qui les justifiera d'ici peu. Ces travaux créent de l'emploi local et redistribuent à terme du pouvoir d'achat. Régler le cas des précarités énergétiques s'avère également globalement rentable, si les collectivités financent les travaux à la place de ceux qui ne peuvent plus payer les factures, sans compter l'impact social qui en résulte. Ce levier d'action de la performance énergétique des bâtis paraît particulièrement vertueux. Le mettre en œuvre demande bien sûr des investissements et des incitations, mais surtout une organisation pour en assurer l'efficacité.

Toutefois, ces rénovations thermiques ne suffiront vraisemblablement pas si, dans le même temps, on ne parvient pas à installer la sobriété énergétique dans les comportements de tout un chacun. Un rapport estime en effet que « les principales politiques aujourd'hui mises en œuvre ne permettraient de réduire la consommation d'énergie du parc existant que de 18 % en 2020, et les émissions de gaz à effet de serre que de 49 % en 2050 par rapport à 1990. D'autres mesures seront donc nécessaires [...]. Maîtriser les consommations énergétiques nécessite d'agir sur les comportements des ménages, en les incitant à une plus grande sobriété, en aidant au financement des opérations, en prévoyant, notamment dans les copropriétés, les conditions juridiques et organisationnelles permettant une réalisation facilitée des travaux¹⁰».

Le même rapport¹¹ montre que l'effet de la rénovation sur la demande finale d'énergie dépendra de façon très substantielle de l'évolution de la taille des logements et de la réduction des consommations d'électricité (éclairage, appareils électroménagers, informatique). En effet, plus on dispose de mètres carrés par personne, plus on consomme. Le comportement des Français dans leur logement (ou au travail) ne correspond pas nécessairement à la norme des 19 °C. Ils souhaitent un ou deux degrés de plus. Si l'utilisation du chauffage restait conforme, après rénovation, aux pratiques actuelles, il semble bien que la consommation énergétique correspondante serait de 60 à 80 % supérieure à celle prévue par la norme, ce qui dégraderait beaucoup l'efficacité attendue. De plus, l'usage prime sur la technique dans les comportements en matière énergétique. Les évaluations menées sur les quartiers récents les plus vertueux mettent en évidence un écart entre les objectifs techniques de performance et les comportements. Par exemple, l'ouverture des fenêtres le matin, lors du lavage ou de la préparation des repas, annihile les effets des meilleurs dispositifs d'isolation et de ventilation.

Au total, la sobriété énergétique passe autant, sinon davantage, par l'inflexion des comportements que par l'importance du programme de rénovation thermique des logements et autres bâtiments. Qui va peser sur ce comportement des habitants, des employés et des occupants des bâtiments publics? On peut imaginer des structures ad hoc, associations, services d'information et de conseil, etc. Mais les collectivités ne peuvent s'exonérer, là non plus, de coordonner l'ensemble et de trouver les moyens pour généraliser ces comportements vertueux. Cela peut leur paraître a priori éloigné de leurs missions électives. Il va pourtant falloir intégrer cette préoccupation essentielle dans les programmes: animer le souci du partage de la sobriété.

Les collectivités peuvent agir aussi sur leur patrimoine¹², qui peut représenter jusqu'à 10 ou 15 % de la facture énergétique d'un territoire. La piètre performance de ce parc (écoles, bureaux, équipements sportifs, etc.) mérite une priorité plus élevée dans

^{10.} CGDD, La Rénovation thermique des logements: quels enjeux, quelles solutions, janvier 2015, p. 3.

^{11.} Ibid., communication d'Esther Finidori et Alain Grandjean, p. 27.

^{12.} Les bâtiments publics représentent 335 millions de mètres carrés, dont 170 millions pour l'État et 12 millions pour la SNCF.

les politiques publiques. La rénovation thermique des bâtiments publics traîne en longueur, faute de budget, dit-on souvent. Constatons surtout que les collectivités savent mal faire simple, sobre et bon marché. Dans la plupart des régions, les bâtiments publics restent de loin les mieux entretenus, à grands frais, mais performance et sobriété énergétiques passent au second plan. Une étude¹³ estime que «les bâtiments publics représentent à eux seuls un gisement de rénovations viables financièrement (sans subvention) d'au moins 30 milliards d'euros, soit 20 milliards de plus que ce que permettrait la tendance des rénovations énergétiques actuelles ». À cette fin, la Caisse des dépôts a créé une filiale chargée d'investir 1,5 milliard sous forme de prêts à très long terme et à taux nul. Les collectivités vont devoir organiser leur maîtrise d'ouvrage en conséquence, en vue de prendre plus nettement leur part dans la diffusion de la sobriété.

Animer localement la transition énergétique, influer sur les comportements, sélectionner les investissements et les incitations, développer des régies locales de l'énergie, telles sont donc les nouvelles missions des collectivités. Pour passer de la ville gloutonne à la ville sobre, il faut partir du contexte local et des pratiques usuelles. L'État peine à fixer des règles applicables à tout le pays sans expérimentations préalables. Les régions, les métropoles et les agglomérations disposent de facilités plus grandes pour lancer des programmes expérimentaux, les évaluer et les publier. Ce rôle de pilote peut se développer dans tous les domaines de la rénovation: chantiers pilotes, dispositifs de financement et de formation, méthodes d'évaluation, etc. Il en va de même en ce qui concerne les filières locales de production et de distribution d'énergie et la diffusion des comportements de sobriété. Remarquons d'ailleurs que, même si la politique allemande en matière énergétique n'est pas la panacée, sa force tient précisément au fonctionnement autonome des Länder, qui multiplient les expérimentations de toutes sortes.

PROMOUVOIR LA CULTURE DU « ZÉRO REJET »

La question des déchets, sous toutes leurs formes, illustre une autre nécessité de l'implication des collectivités. Le changement climatique nous impose son calendrier irréversible et il réclame une bifurcation majeure. Si les époques précédentes disposaient de ressources consommables à souhait, la nôtre doit dès maintenant se défaire de la culture du déchet et, par conséquent, adopter une culture de sobriété et de parcimonie, visant le zéro rejet et le recyclage généralisé. L'altercité ne peut que s'inscrire dans ce projet et dans cette temporalité.

Certains scientifiques entretiennent encore l'illusion que des alternatives techniques permettront de prolonger le recours aux énergies fossiles et aux matières rares. Ils continuent de contester la réalité de l'épuisement des ressources. Ils montrent que le pétrole non conventionnel (issu du schiste) et les autres ressources fossiles inaccessibles à ce jour pourront certainement, selon eux, disposer de technologies et de coûts d'exploitation compétitifs dans le futur. Selon d'autres spécialistes, il en va de même s'agissant des matières premières. Ils observent qu'actuellement les prix du pétrole ont tendance à baisser et que le scénario d'une rareté entraînant des coûts insupportables s'estompe. Ces débats risquent de durer longtemps encore sans pouvoir être tranchés. Ils pourraient nous cantonner dans une opposition stérile entre pessimisme et optimisme technologique, en oubliant que le prix de l'énergie se détermine aussi selon d'autres logiques sociales ou géopolitiques que la seule rareté.

Les vraies justifications, imparables, de la transition énergétique paraissent différentes. Les rejets dans l'atmosphère, les pollutions, les déchets, la détérioration des nappes phréatiques et des cours d'eau menacent dès aujourd'hui l'équilibre de l'écosystème planétaire, dont nous avons largement dépassé les capacités d'absorption, sans espoir de traitement autrement qu'en réduisant drastiquement ces rejets. Ces phénomènes ont une temporalité qui dépasse largement la compréhension de nos concitoyens : vis-à-vis de l'effet de serre, l'humanité a d'ores et déjà émis les deux tiers du carbone acceptable pour éviter un réchauffement de plus de 2 °C. Sans changer en un clin d'œil la forme de nos villes, nos modes de vie, de consommation et de production, nous aurons vite fait d'émettre bien

^{13.} Association After, *Création d'une Société de financement de la transition énergétique (SFTE)*, étude de faisabilité opérationnelle, septembre 2013-juin 2014, http://projet-sfte.fr/. Les dépenses de bâtiment des collectivités étaient de 21 milliards d'euros TTC en 2012 (y compris les travaux neufs).

au-delà du tiers restant. L'humanité apprend qu'elle va devoir gérer ce stock à travers les générations et, surtout, qu'elle doit avoir réagi avant 2050. Là aussi, des scientifiques peuvent imaginer toutes sortes de solutions, comme la séquestration dans la biomasse ou la réinjection de carbone dans le sous-sol, mais ces alternatives restent hypothétiques et vraisemblablement inopérantes dans le délai imparti.

L'urbanisme du xxie siècle n'a donc pas d'autre choix que d'opter pour le « zéro rejet ». San Francisco parvient à recycler ou à composter près de 80 % de ses déchets. Ses édiles ont fixé l'objectif « zéro déchet» en décharge pour 2020. Cette politique s'appuie sur trois moyens: une législation forte qui met la pression sur les habitants, les entreprises et les administrations; une coopérative de collecte et de traitement; une culture citoyenne du recyclage et du compostage. Les chantiers de construction et de démolition doivent strictement limiter leurs déchets, les commerces doivent employer des emballages recyclables ou compostables et prélever une consigne sur chaque bouteille en verre ou en plastique. La responsabilité du programme zéro déchet incombe à la ville qui multiplie les actions de sensibilisation et finance largement les initiatives grâce à des taxes élevées prélevées sur la collecte et la mise en décharge. La ville s'appuie sur un unique collecteur, la coopérative Recology, qui a notamment développé un marché du compost destiné aux agriculteurs et aux jardiniers locaux. Ses employés faiblement qualifiés doivent être recrutés parmi les chômeurs de San Francisco. Seuls 20 % des immeubles ne compostent pas encore¹⁴. Plusieurs villes françaises expérimentent des conteneurs de dépose volontaire équipés de capteurs de remplissage. Copenhague veut équiper toutes les poubelles de capteurs.

Le «zéro rejet» va plus loin que le «zéro déchet». Il s'applique, par exemple, au traitement de l'eau de pluie sans rejet dans les canalisations. Certains syndicats intercommunaux privilégient l'infiltration des eaux à la parcelle. Ils agissent auprès des propriétaires fonciers pour atteindre cet objectif, non seulement à l'occasion de constructions neuves, mais aussi dans le tissu existant.

Des sites industriels parviennent au zéro rejet en carbone et en effluents au moyen de chaufferies biomasse et de traitements des eaux par osmose inversée et évapo-concentration. Bien entendu, le zéro rejet concerne au premier chef l'énergie utilisée par les bâtiments et par les véhicules. Pour être atteint, cet objectif nécessite de mener une vaste bataille qui ne peut se conduire qu'à partir du territoire. L'« économie circulaire » doit être animée au plus près des producteurs, des consommateurs et du service du recyclage. Elle vise à limiter drastiquement le gaspillage de ressources (énergies et matières premières non renouvelables) et à obtenir l'« écoconception » des objets en vue de les rendre plus simples, interchangeables et réparables, moins gourmands. Pour recycler davantage, il faut repenser les produits, les circuits de distribution et de récupération en fonction de l'étape du recyclage. Dans l'avenir, seulement un petit nombre de produits demeureront non recyclables, comme les peintures. Pour tous les autres, la tâche des collectivités locales s'avérera essentielle en complément des évolutions réglementaires, nationales, européennes et internationales.

STIMULER L'ESPRIT DE COLLABORATION PAR LE NUMÉRIQUE

L'urbanisme durable s'articule aussi avec la révolution numérique. Les milliers d'innovations expérimentées ici ou là au nom de la *smart city* éblouissent au point que les technologies pourraient une nouvelle fois faire croire en leur capacité à résoudre tous les problèmes de la ville. La «ville intelligente» peut être soupçonnée d'une dérive technocentrée. Elle donne lieu à une compétition d'attractivité entre métropoles, avec leurs quartiers hyperconnectées et leurs vitrines technologiques, tandis que subsistent les périphéries délaissées. Certes, nombre de ces innovations portent en germe d'immenses possibilités. Elles ont aussi un impact environnemental négatif, avec l'énergie consommée par les serveurs et les métaux rares incorporés¹⁵.

^{14.} http://villedurable.org/2012/12/08/san-francisco-une-ville-zero-dechet-en-2020/

^{15.} Cette énergie utilisée par l'ensemble des systèmes numériques représenterait 10 % de l'électricité mondiale consommée.

Le point majeur consiste à savoir ce que les collectivités vont faire de ces innovations et quel sens elles vont leur donner. Une « fracture numérique » pourrait survenir si ces développements ne profitaient qu'aux citadins hyperconnectés. Dans ce domaine aussi, l'implication des collectivités paraît bien plus fondamentale que le contenu spécifique des dispositifs.

La ville supposée intelligente conjugue en fait trois percées: l'Internet des objets, c'est-à-dire la possibilité de doter de capteurs et de capacités de communication n'importe quel objet (autobus, trottoir, compteur d'eau, etc.); le big data, c'est-à-dire l'accumulation d'une masse phénoménale de données; l'Internet mobile, qui permet l'information en temps réel avec le smartphone. Pour l'heure, les applications les plus tangibles de la smart city concernent la maîtrise de l'énergie. Le smart grid se compose d'un réseau électrique communicant, grâce à des capteurs et à des compteurs plus évolués. La consommation des bâtiments (logements, bureaux, ateliers, etc.) devient ainsi observable en temps réel. Cela permet de gérer les moments de pointe de consommation à l'échelle d'un quartier, voire bientôt d'une ville entière, en déconnectant certains appareils non prioritaires et en informant les consommateurs. Cela permettra aussi d'optimiser la production et la distribution de l'électricité, de l'eau ou du gaz. À ce jour, les villes n'interviennent guère dans ce domaine, laissant l'initiative principale à EDF ou à d'autres opérateurs. Les «régies locales » pourront investiguer ce champ et s'investir dans le pilotage des équipements publics. Par exemple, la consommation de l'éclairage public peut diminuer grâce aux commandes crépusculaires et aux détecteurs de présence, autant que grâce à la réduction des niveaux d'éclairement et à la modernisation des luminaires16.

Le numérique pénètre aussi le domaine de la mobilité. Des sites informent sur l'état du trafic, les embouteillages, les temps d'attente, le stationnement disponible et sur d'autres services à la mobilité (vélos en libre-service, autopartage, covoiturage, etc.). Un guidage devient possible pour fluidifier le trafic, adapter la demande de transports et promouvoir une meilleure utilisation de l'espace urbain. De leur côté, les usagers peuvent mieux choisir leur trajet et le moyen de transport utilisé, grâce à une application. Pour les collectivités, si elles daignent intervenir, l'un des défis consiste à intégrer les différents modes de transport (rail, bus, automobile, cycle, marche à pied, avec toutes les formes de partage) en un seul système de mobilité plurielle, à la fois efficace, accessible et abordable pour tous, sûr et écologique. Personne ne le fera à leur place.

Les champs d'application de la ville numérique vont potentiellement beaucoup plus loin. La gestion de toutes les infrastructures (télécommunications, services d'urgence, équipements publics, etc.) et l'ensemble des systèmes urbains changeront de configuration. Mais, sous couvert d'automatisation et d'optimisation, à qui ces évolutions vont-elles bénéficier? Par exemple, une usine d'incinération d'ordures ménagères peut être couplée avec un centre de production d'énergie et avec un réseau de chaleur. On peut ainsi chauffer l'eau de la piscine municipale ou raccorder des logements à un chauffage urbain, ou encore produire de l'eau glacée destinée à la climatisation des bureaux, ce qui ne revient pas au même. Autre préoccupation : que deviendront les 7 millions de ménages pauvres qui ne disposent ni de voiture, ni de smartphone, ni d'une carte d'abonnement à un réseau urbain, ni même parfois d'un vélo? Les choix techniques les plus séduisants ne doivent pas cacher l'orientation sociale des politiques urbaines.

À travers la gestion des systèmes urbains, les collectivités doivent aussi s'interroger sur certains nouveaux comportements qu'elles entendent promouvoir et qui ont partie liée avec le numérique. On pense évidemment à l'impact du télétravail et au développement de l'économie de fonctionnalité, c'est-à-dire la dissociation de l'usage et de la possession de l'objet, comme dans le cas de l'autopartage.

Détaillons davantage l'exemple particulier de la logistique urbaine et de l'e-commerce. Un tiers de la pollution des villes serait dû aux livraisons de marchandises¹⁷, sans compter l'occupation des

^{16.} Selon l'Ademe, l'éclairage des espaces publics représente 45% de la consommation totale d'électricité des collectivités locales, soit l'équivalent d'un réacteur nucléaire.

^{17. 40 %} de ces livraisons comportent des produits alimentaires, 40 % des matériaux de construction.

voiries et le bruit qu'elles provoquent. Les villes ne parviennent toujours pas à imposer une régulation, tandis que les nouveaux modes de consommation, l'e-commerce ou la livraison à domicile aggravent la situation¹8. Les acteurs comme Amazon livrent de petits objets, comme un livre ou un vêtement, chez les particuliers ou sur leur lieu de travail, ils déplacent pour cela une fourgonnette. Les palettes sont remplacées par un nombre considérable de colis livrés séparément, multipliant les véhicules de livraison. Sans une organisation repensée du fret urbain, l'e-commerce provoque des livraisons plus polluantes que le commerce traditionnel. Or, actuellement, la logistique urbaine ne dispose pas d'un modèle économique viable.

Les meilleures idées couplent des centres de dispatching alimentés par le rail ou le fleuve¹⁹, avec des livraisons finales réalisées grâce à des engins électriques ou des vélos. La Rochelle a interdit les camions lourds en ville. Aix-en-Provence a mis en place une plateforme logistique en plein centre-ville. Lyon tente de reporter pendant la nuit les livraisons lourdes, au moyen de véhicules peu bruyants. Les points relais restent peu nombreux²⁰ en France, par rapport à la Belgique ou au Japon. 10 % des livraisons en Allemagne passent par des consignes automatiques, nous en sommes loin malgré les investissements en cours. Ces solutions, parmi d'autres testées ici ou là, n'ont pas apporté jusqu'à présent de résultats probants. Les États-Unis pratiquent largement le «transport collaboratif» des marchandises, sur le modèle d'UberPop pour le transport des personnes. Vu la réglementation des transports en France et la récente réaction des taxis à l'encontre d'Uber, cette solution est-elle transposable? Les collectivités ont à inventer, de façon urgente, une solution globale de services qui modifie les comportements tant des consommateurs que des transporteurs. Tant que les villes ne favoriseront pas les solutions vertueuses de logistique urbaine, grâce à des infrastructures adaptées et au numérique, ce problème majeur perdurera.

On voit bien que le miroir aux alouettes de la technologie peut piéger les collectivités. Pour elles, la vraie problématique de la ville numérique réside dans leur capacité à créer des usages et des services susceptibles d'améliorer la qualité de vie et d'apporter des réponses aux besoins des citoyens. La clef réside dans la communication, qui rapproche les citadins et favorise une meilleure appréhension du système urbain. Les collectivités doivent renforcer la proximité urbaine par ce biais, en visant des relations urbaines améliorées et en simplifiant les pratiques citoyennes. San Francisco se vante d'être une des villes les plus intelligentes du monde, mais son maire, Edwin Lee, indique que «la technologie doit avant tout stimuler l'esprit de collaboration, les citoyens étant les mieux placés pour améliorer la cité²¹».

Pour devenir intelligentes, les villes devront offrir un univers plus sensible grâce au surcroît de communication que le numérique autorise ou impose selon le cas. La mise en relation des personnes est un enjeu bien plus fondamental que la mise en relation des objets, même si la première passe dans certains cas par la seconde. Quand nous nous exprimons, nous avons recours à tous nos sens. La ville numérique les relaie et les amplifie. De cette manière, elle permet le partage de créativités, d'émotions et des désirs de ville chaleureuse. En valorisant cet avantage, une alternative pourrait se dégager à la ville intelligente risquant d'oublier son âme. La ville numérique qui se proclame intelligente est un non-sens si elle ne se centre pas sur l'humain, tout l'humain, avec ses dimensions relationnelles et citoyennes. Les mirifiques développements de la ville numérique révèlent en définitive le risque d'une déshumanisation et, en parallèle, le besoin de relations humaines plus denses et plus positives. Les collectivités n'ont pas d'autre choix que de prendre à bras-le-corps la responsabilité de l'orientation sociale et politique qui en découle.

^{18.} En 2014 et 2015, l'e-commerce a progressé respectivement de 11,5 % et 14,3 % alors que le commerce traditionnel gagnait seulement 1,1 % (source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance). Cela entraîne 5 % d'augmentation du nombre de colis transportés, soit, en gros, 25 millions de colis en plus à livrer principalement dans les villes. Au Royaume-Uni, l'e-commerce semble deux fois plus développé.

^{19.} À Lyon ou à La Rochelle, ce dispatching est assuré en deux temps: un centre de distribution urbaine (CDU) alimente des espaces de logistique urbaine (ELU), des locaux de 300 ou 500 m² situés en rez-de-chaussée ou en parking. Les ELU servent de points de départ des livraisons finales ou de points relais où les commerçants récupèrent les colis.

^{20. 300} points relais sont installés dans les gares, d'autres dans des boutiques.

^{21.} Corine Lesnes, «San Francisco: la ville smart d'entre les smart », Le Monde, 13 novembre 2015, p. 22.

PILOTER LA VILLE NUMÉRIQUE

Chaque ville se voulant plus intelligente et plus relationnelle est donc condamnée à trouver son propre chemin pour orienter les techniques de l'information numérique vers davantage de communication collaborative.

Avec la ville numérique, le citadin connecté joue un rôle plus actif. Au minimum, il réagit en tant qu'usager et il interagit sur le réseau avec les systèmes. Comme consommateur, ses choix sont plus avertis et sélectifs. Au maximum, il devient producteur d'informations, peut-être même d'énergie, d'objets fabriqués avec une imprimante 3D et de télétravail. Il peut devenir chauffeur avec Uber, transporteur en offrant des places en covoiturage ou hébergeur en sous-louant son logement quand il ne l'occupe pas, etc. Les personnes connectées disposent de facultés inédites qui malmènent ou ringardisent les prérogatives traditionnelles des collectivités ou de certains acteurs économiques.

D'un autre côté, les grands groupes privés investissent dans l'intégration numérique des systèmes urbains, du moins ceux promis à une rentabilité prochaine. La perspective d'une ville plus économe en emplois, en ressources naturelles et financières fait espérer des profits. Une compétition s'engage de fait pour les capter, avec le risque d'une mainmise des intérêts privés et de l'apparition de nouvelles formes d'exclusion. Des partenariats public-privé autour de la ville numérique s'envisagent pour l'exploitation des réseaux ou des données, par exemple pour l'investissement de biens en usage partagé (l'Autolib' du groupe Bolloré, le Vélib' de JCDecaux supplanté par Smoove en 2017), pour des services d'information et de pilotage en temps réel sous forme d'applications payantes, etc. Des débats naissent sur le partage économique des plus-values en cours de gestation: l'exploitation des données personnelles peut se révéler un jackpot (cf. le big data), la gratuité de l'économie du partage irrite certains intérêts qui réclament leur taxation (cf. le conflit taxi/ Uber), les profits des partenariats public-privé à long terme pourraient s'avérer excessifs, quoique difficiles à remettre en cause (cf. les concessionnaires d'autoroutes).

Plusieurs modèles économiques peuvent émerger, et ils ne reviendront pas au même. Seuls les propriétaires, les contribuables et les consommateurs finançaient traditionnellement la ville sous forme d'impôts ou de redevances des services d'eau, d'énergie et de télécoms. Avec la contraction des budgets publics, les villes pourraient se laisser tenter par un modèle faisant davantage appel aux services externalisés. Le risque d'une ville à deux vitesses se présente ainsi. Désormais, les factures de services liés au numérique gonflent avec des offres enrichies, bien plus larges et coûteuses²². Certaines recettes fiscales pourraient disparaître, par exemple avec l'économie du partage, d'autres pourraient apparaître, par exemple avec une taxe sur les données, la bande passante ou les appareils connectés. Tout cela modifiera la structure financière de la ville. Qui en définitive va payer la ville numérique et qui décidera du partage des plus-values qu'elle va générer?

Face aux risques de privatisation sélective, d'exclusion sociale et d'incursion dans la vie privée, les collectivités ne peuvent rester les bras croisés, sous peine de se trouver dessaisies de leurs prérogatives dans la fabrication et la gestion de la ville. L'impuissance croissante des collectivités lamente les élus et leurs électeurs. L'enjeu fondamental de la ville numérique se trouve dans la poursuite de ce délitement ou non. Les formidables opportunités qu'elle offre constituent une occasion unique pour inverser le processus de déliquescence du pouvoir local, du maire et de l'élu en charge de l'urbanisme. Si les collectivités veulent garder le rôle de garant de l'intérêt général, elles doivent construire une stratégie «ville intelligente durable et relationnelle». Elles doivent assurer vaillamment le rôle de pilote-opérateur qui leur échoit. Elles doivent mettre en œuvre des politiques publiques tirant parti des avantages potentiels du numérique comme accélérateur d'urbanité, et tout particulièrement en veillant à ce que la ville intelligente soit une ville inclusive.

Depuis les années 1990, les élus se focalisent sur l'infrastructure télécom, le développement de la fibre optique, les sites Internet communaux et éventuellement sur la formation aux outils du Web dans des lieux associatifs. La question ne se situe plus à ce niveau, quoiqu'il reste quelques lacunes à combler. Sauf dans certaines

^{22.} Les dépenses en «économie de l'information» dépassent 6% du budget des ménages, dont la moitié est préengagée.

métropoles pionnières, les élus constatent l'émergence, avec le numérique, de nouvelles dynamiques territoriales qui s'élaborent sans eux. Dans les petites villes et les communes rurales, l'Internet non marchand et les réseaux sociaux se développent aussi vivement et prouvent leur utilité. Mais, pour le moment, la faible densité d'utilisateurs ne permet pas la généralisation des applications et des services de l'économie numérique. Une nouvelle fracture spatiale n'est-elle pas ainsi en train de naître à l'intérieur même des territoires? Quel que soit le point de vue choisi pour aborder les enjeux de la ville numérique, une conclusion s'impose: les collectivités doivent se donner les moyens de piloter la ville numérique.

Rajoutons un dernier élément: bien utilisés, les outils de communication numérique constituent un outil favorable à la participation citoyenne et démocratique. Trop souvent, cet argument est cité en premier parmi les avantages de la ville supposée intelligente, comme si Internet était capable de faire évoluer nos institutions à lui seul. Le problème de l'institution-ville déborde largement celui des techniques de communication (voir chapitre 6). La «gouvernance» ne se transformera pas grâce à cet outil providentiel, comme on le suppose parfois trop facilement. En revanche, les réseaux sociaux ancrés dans la vie urbaine permettent de rapprocher le citoyen de ses différents espaces de vie. Ils favorisent la proximité, le partage d'une perception sensible du territoire, des usages, de l'identité de la ville. Dans ce sens, oui, la ville numérique peut s'avérer une ville plus démocratique et participative. Ainsi se résume le défi des villes intelligentes à l'aune de l'altercité: éviter que la technologie isole ou éloigne pour qu'au contraire elle favorise plus d'échanges, plus de lien social, plus de mixité et plus de responsabilité vis-à-vis du bien commun.

GÉRER LA DÉSYNCHRONISATION DES TEMPS

Les techniques du transport et des télécommunications permettent aux individus de choisir plus librement les lieux et les moments de leurs activités. D'autres facteurs puissants modifient le rythme chronométré de la ville: flexibilité et décalage des horaires de travail, auto-entreprenariat et temps partiel, allongement des temps de transport, nocturnes commerciales, banalisation du dimanche, congélateur et micro-ondes, etc. Les femmes de ménage représentent l'archétype du travail désynchronisé. Si la standardisation de la journée de travail disparaît, la temporalité des modes de vie change aussi, avec par exemple la demande d'horaires décalés pour les services administratifs, les équipements sportifs, les crèches, etc. À Rennes, il a suffi de décaler d'une demi-heure le début de la moitié des cours de l'université pour baisser le flux de pointe dans le métro de 17 %.

L'urbanisme durable doit tirer parti de ces modifications. Les urbanistes ont toujours spontanément promu leur spécialité – la science de l'espace –, qui appréhende mal les rythmes de vie. Il va leur falloir adopter une grille temporelle autant que spatiale. François Ascher parlait du «chrono-urbanisme», chargé de mieux appréhender les rythmes de la ville et de trouver des solutions diversifiées. Une trentaine de villes en France se sont dotées d'un «bureau des temps» à cette fin. Faire évoluer les rythmes n'est pas simple, mais tout de même davantage que de changer l'espace urbain qui évolue en gros de 1% par an. Les villes se modifieront sans doute plus rapidement par l'usage des lieux et des bâtiments que par la réfection de ceux-ci. D'autant que cet urbanisme des temps ne coûte pas cher, même s'il demande une connaissance fine des comportements et des négociations complexes avec tous les acteurs de la ville.

Au contraire, le taux d'utilisation et la fluidité des équipements et des infrastructures peuvent ainsi augmenter. Si les entreprises cherchent toujours à étendre les plages de production de leurs machines et de leurs ateliers au nom d'une meilleure rentabilité, pourquoi ce type de raisonnement resterait-il ignoré par les collectivités en ce qui concerne les écoles, les services d'accueil, de santé, de loisirs culturels ou sportifs? N'est-il pas aberrant que la plupart de nos bâtiments publics soient si peu utilisés le soir, le week-end ou pendant les vacances scolaires? Une cinquantaine de villes dans le monde adhèrent à la plate-forme Sharing City qui promeut notamment la mutualisation de l'usage des équipements. La municipalité de Séoul met à disposition de ses administrés les bâtiments municipaux lorsque ceux-ci ne sont pas utilisés, notamment le soir et le week-end. Les citoyens peuvent ainsi disposer gratuitement ou à faible coût de ces locaux, pour des réunions associatives par exemple.

En trois ans, 970 espaces ont été ouverts au public²³. La Ville des Mureaux a construit en 2015 un pôle multifonctionnel comprenant une école maternelle et élémentaire de treize classes, une crèche de cinquante berceaux, un restaurant scolaire ouvert au public, un centre de loisirs, des bureaux à partager, une ludothèque, une salle multimédia, une salle polyvalente et une salle d'activités sportives; 40 % des surfaces sont mutualisées. L'économie réalisée grâce à la mutualisation représente environ 30 % du montant des travaux de ce « pôle Molière » et 60 % en termes de surface construite²⁴. La politique des temps de la ville répond dans ce sens au besoin de sobriété et de partage, tout en améliorant la réponse à la demande de services.

Gérer la désynchronisation des temps revient à chercher une nouvelle organisation des temps de la ville, dont seules les collectivités peuvent se charger. L'urbaniste cherchait à offrir toutes les possibilités d'adaptation de la ville aux rythmes individuels. Il va lui falloir aussi concevoir un cadre temporel permettant de coordonner les activités, d'assurer la polyvalence et la modularité des espaces. La ville doit s'adapter aux emplois du temps des usagers, et non l'inverse. Cette politique consiste à mettre le citadin au cœur de sa stratégie. L'enjeu démocratique est d'autant plus fort que les catégories de population les plus pauvres sont généralement celles qui disposent le moins de moyens pour se déplacer et pour gérer individuellement leur emploi du temps.

Par ailleurs, les collectivités comme les urbanistes peuvent réfléchir à leur philosophie de l'action en approfondissant ces questions. Le temps de la ville n'est pas aussi limité que son espace, l'horizon temporel s'élargit en permanence. L'utopie et la plénitude du bien commun ne peuvent complètement s'incarner dans l'espace, mais dans l'avenir, oui. La plupart des désordres et des conflits se travaillent dans le temps par des processus patients, tenaces mais respectueux. Aucun projet spatial n'aura la même efficacité; au contraire, il précipitera les processus et exacerbera les enjeux de pouvoir. Le temps, comme horizon urbain et comme

méthode urbanistique, s'avère nettement supérieur à l'espace. Le temps ordonne les espaces, leur attribue un sens et une dynamique de transformation, il implique des mises en relation de personnes et de groupes, il crée des événements et une histoire. Et pourtant, les temporalités restent très difficilement appropriables par les citadins, parce qu'elles correspondent à des modalités d'action et à des niveaux de responsabilité quasi inconcevables²⁵. Les urbanistes ont, avec la société civile, les associations, les syndicats, un rôle particulier à jouer dans la nécessaire pédagogie du temps.

^{23.} www.groupechronos.org/publications/blog/l-architecture-evolutive-3-pour-les-collectivites-mutualisation-et-polyvalence-dans-les-equipements-publics

^{24.} www.aurba.org/Publications/Syntheses/Projet-urbain/Le-pole-educatif-Moliere-aux-Mureaux

^{25.} Voir à ce sujet une très intéressante étude menée à Tours : CETU ETICS, université François-Rabelais de Tours, *Tours 2030 : une vie pareille autrement*, Ademe, août 2012.

XIV. DOUZE PROPOSITIONS POUR L'ALTERCITÉ

- 1. L'altercité focalise ses initiatives sur les marges de la ville. Elle part des besoins des périphéries, des quartiers délaissés et des personnes défavorisées. Elle s'acharne à traiter les friches, les zones à densifier, les interstices, les espaces repoussants. Elle considère que la crise du logement, réelle en ce qui concerne les démunis, ressentie par tous les jeunes ménages et symbolique pour la plupart, est un scandale, qu'il faut traiter en étendant le secteur social et le secteur régulé du logement intermédiaire. Elle demande la relocalisation du commerce dans la ville, l'arrêt de la construction de nouveaux centres commerciaux en extension urbaine et la requalification des friches commerciales.
- 2. L'altercité considère que le temps compte plus que l'espace. Certes, les formes urbaines les plus réussies favorisent l'urbanité, et le talent de l'urbaniste importe beaucoup. Mais l'espace aménagé demeure, alors que les usages, les comportements, les occasions de créer du lien se renouvellent sans cesse. L'altercité propose une vision de long terme et, simultanément, s'intéresse en priorité à l'éphémère de la ville, au provisoire qui fait sens, à l'inauguration de nouvelles pratiques, à l'acte qui transforme plutôt qu'à son résultat, au dispositif et au processus qui, même lents, produisent de l'innovation sociétale, du débat, peut-être du dissensus, mais quand même de la reconnaissance et de l'habilitation des citadins.
- 3. L'altercité prend d'abord la mesure du piéton. Elle préconise une mobilité plurielle et s'intéresse aux lieux de passage d'une mobilité à l'autre, fréquentés à pied. Lorsqu'elle ne pense pas prioritairement les transformateurs de mobilité accessibles à tous, la ville réduit considérablement les possibilités de connexion, de rencontres et de mise en réseaux.
- 4. L'altercité affirme que toute action sur la ville est une prise de position culturelle et un acte artistique. La recherche du bien commun et de l'émotion du beau fait toujours progresser la

L'ALTERCITÉ 12 PROPOSITIONS POUR L'ALTERCITÉ

conscience raisonnable et l'intelligence émotionnelle des humains. La beauté architecturale et paysagère et la programmation culturelle permanente comptent autant que l'intervention artistique passagère, l'événement spectaculaire, la fête ou le spectacle improvisés. Ensemble, ils ouvrent les cœurs et les âmes sur la découverte d'une sensibilité différente et n'ont pas leur pareil pour préparer l'ouverture à l'altérité.

- 5. L'altercité promeut un urbanisme de partage. Pour le meilleur et pour le pire, la ville a pour mission de produire du collectif sain. Celui-ci n'a aucun rapport avec le communautarisme, avec toute forme d'entre-soi, toute exclusion, toute peur de l'autre. La ville se dissout lorsqu'elle nie le besoin d'intimité personnelle et familiale, le besoin de sécurité, le besoin d'appropriation de son habitat ou le besoin de cultiver ses réseaux électifs. Mais l'altercité soutient toutes les formes de mutualisation, le partage des modes d'habiter et les tiers-lieux d'activité.
- 6. L'altercité réclame un choc institutionnel et une forte implication des collectivités dans la transition et dans la gestion de la ville numérique. Elle s'inscrit dans une démarche d'intensification démocratique et de réappropriation institutionnelle permanente. Elle préconise l'instauration de tribunats, de maires de quartier et la publication des projets locaux de services du bien commun. Elle veut instituer le droit à l'urbanité, le droit à l'habiter et étendre le droit souple.
- 7. L'altercité soutient que la nature rend la ville habitable et désirable. Elle envisage le besoin de nature comme essentiel, à la conjonction du réel, de l'imaginaire et du symbolique, pour permettre au citadin de progresser dans son intimité et vers la rencontre d'autrui. Par ses projets, elle s'ingénie à rechercher une symbiose ville-nature, non pas l'artifice, la mise à distance ou la soumission de la nature.
- 8. L'altercité choisit la sobriété foncière, énergétique, environnementale et programmatique, la sobriété des déplacements et dans l'espace commun. Il s'agit de donner la priorité aux usages et à l'adaptabilité sur la spécialisation fonctionnelle. Elle cherche à diffuser la culture du zéro rejet. Elle s'inscrit aussi dans l'économie de moyens et la simplification des traitements et des processus.
- **9. L'altercité se définit comme social-écologique.** Elle ne croit pas que la logique économique dominante puisse conduire valablement

à l'inversion des priorités environnementales ou à la recomposition des liens sociaux. Elle considère que le système économique est en réalité pluriel et que l'urbanisme doit privilégier les acteurs qui, par choix ou par opportunité, s'engagent sur le terrain de la responsabilité sociétale et environnementale: l'économie sociale et solidaire, l'économie circulaire et relationnelle, la reconquête de la valeur ajoutée locale, les initiatives locales pour l'emploi. L'altercité invite à privilégier l'attractivité résidentielle et institutionnelle, et toutes les formes de coopération locale pour structurer réseaux et filières.

- 10. L'altercité se nourrit de toutes sortes de modèles, mais n'en retient aucun sans réappropriation débattue. Elle a pour but de recréer les valeurs urbaines par le bas et de pacifier la violence. Pour cela, elle promeut l'innovation sociétale, toutes les formes de reliances et d'alliances, la prospective et l'utopie concrète dans l'exercice de la programmation urbaine.
- 11. L'altercité ne se satisfait pas de l'absolutisme de la propriété privée. Elle reconnaît que le droit d'édifier est déjà un droit administratif et que, pour éliminer à long terme le renchérissement des valeurs foncières et immobilières, la collectivité doit créer un tiers-secteur foncier dissociant la propriété du terrain de celle du bâti.
- 12. L'altercité se voudrait en définitive l'incarnation du bien commun à l'échelle du quotidien urbain, non pas celui qui serait codifiable grâce à quelques penseurs bien inspirés, mais celui, mouvant, d'une délibération permanente, dans le souci bienveillant de chacun et notamment des plus faibles. L'altercité se méfie de l'intérêt général lorsqu'il prétend arbitrer au profit des plus nombreux et des plus puissants. Elle se méfie aussi de la solidarité, pourtant si nécessaire, lorsqu'elle s'institutionnalise et ne considère plus chaque personne individuelle comme digne de compassion.

ÉPILOGUE : QUELLE ÉTHIQUE POUR L'ALTERCITÉ ?

Qu'on participe à son culte ou qu'on le ridiculise, qui peut encore, aujourd'hui, échapper à la hantise ou même à l'emprise de l'idée d'Humanité? Pierre Teilhard de Chardin

Proposer des éléments référentiels pour l'altercité, dans son contexte, ses fondements et ses méthodes concrètes, tel se revendique l'objectif de notre parcours. La route ainsi ouverte n'est réservée à personne: l'altercité, cette ambition pour l'urbanisme du xxi° siècle, n'a rien de figé ni d'intangible. Il s'agit d'un processus plutôt que d'un modèle, un chemin plutôt qu'un lieu, une trame à tisser plutôt qu'un prêt-à-porter, une œuvre inscrite dans le temps plutôt qu'un ouvrage inséré dans l'espace. Ni grande idée, ni théorie intellectuelle, ni discours politique, philosophique ou moral ne se trouvent à l'origine de l'urbanisme. L'altercité n'apparaît pas non plus comme un concept utopique, elle se contente d'articuler des idéaux utopiques avec des pragmatismes enracinés dans le concret. Finalement, l'altercité stimule davantage qu'elle ne simule l'urbanisme nouveau.

Dresser une conclusion de cet essai prospectif présenterait moins d'intérêt que de préparer la suite de l'histoire urbaine, en s'interrogeant sur ce qui pourrait au fond motiver les aventuriers de l'altercité. Ceux-ci s'autodésigneront en conscience parmi les urbanistes professionnels, les élus responsables de l'urbanisme ou les citadins, simplement désireux d'oublier définitivement le comportement moutonnier ou la soumission aux diktats institutionnels qui les encombrent.

Nous ne retiendrons donc en guise d'épilogue que les points clefs à visée éthique, susceptibles de nourrir l'écriture des chapitres futurs, à ranger probablement davantage dans les rues, les interstices et les délaissés de la ville que dans les bibliothèques. On l'aura compris, l'éthique s'entend ici comme une réflexion argumentée en vue de l'agir aussi juste que possible, et non pas comme une morale qui imposerait sa vision du bien et du mal. En somme, une éthique obstinée dans sa recherche passionnée, refusant de devenir dogmatique et moralisatrice.

LA VOCATION DE SERVIR L'HUMAIN

La ville avait pour vocation de rendre les femmes et les hommes plus humains, plus libres et plus heureux, et chaque époque a confirmé cette vocation à procurer un surcroît d'humanité. L'intuition fondamentale de l'altercité repose en définitive sur la poursuite de cette vocation, ou plutôt sur sa nouvelle interprétation dans le contexte totalement différent de la ville devenue le lieu de vie obligé de la plupart des êtres humains. Une traduction concrète de cette ambition consiste à rendre la ville aimable aux yeux de ses habitants, c'est-à-dire une ville où des relations heureuses peuvent se développer à tous les niveaux et dans toutes les circonstances.

De ce point de vue, sans doute le projet de l'altercité confirme-til sa filiation avec la tradition humaniste. Lewis Mumford concluait son ouvrage majeur par des mots qui résonnent dans le même registre: «Selon un scribe de l'ancienne Égypte, la première tâche des fondateurs des cités consistait à installer les dieux dans leurs sanctuaires. Pour les fondateurs de la cité future, ne s'agit-il pas encore d'une tâche primordiale? Tous les efforts devront s'inspirer de considérations humaines envisagées sur le plan le plus élevé. Ils auront à faire des êtres humains, dans le sens plein du terme, de ces hommes amputés d'une partie de leur personnalité propre : les bureaucrates, les spécialistes, les experts. Ils auront à réparer les plus fâcheuses conséquences des cloisonnements professionnels, de la ségrégation sociale, de l'excès de développement d'une fonction privilégiée, et des tribalismes, des nationalismes, du manque d'esprit d'entraide et de l'absence de l'idéal. [...]. La cité a pour fonction primordiale en fin de compte d'aider l'homme à prendre conscience de son rôle historique et de la place qu'il occupe dans un ordre cosmique. Par son architectonique durable et complexe, la cité développe toutes les virtualités et les aptitudes de l'homme, dans le domaine de la connaissance et dans celui de la participation, lui permettant ainsi de prendre une conscience, sans cesse approfondie et renouvelée, de sa personnalité, de ses desseins, de sa participation à une grande œuvre d'amour¹.»

En faisant référence à l'essence de l'humanité, l'urbanisme se place d'emblée dans la perspective de ses vertus majeures, la beauté, la création, la justice et l'amour. En effet, au fil des pages, cellesci s'immiscent dans nos réflexions et nos propositions. Quelque chose de l'ordre de la rencontre amoureuse s'avère nécessaire pour rendre la ville humaine «sur le plan le plus élevé». Au départ, une rencontre se fait entre des gens, des lieux, des histoires, des événements et des cultures. L'urbanisme réussit quand des personnes choisissent de vivre leurs différences, au-delà de toute passion.

L'altercité entretient aussi un rapport avec le bonheur et ses contradictions. Les philosophes recherchaient une éthique de la «vie bonne», nul doute que désormais les urbanistes ont la responsabilité de donner corps à la «ville bonne», son lieu obligé d'épanouissement. Nos villes incarnent nos choix de vie, elles traduisent dans l'espace ce que nous devenons et elles fournissent la trame du « tissu » relationnel. Autrement dit, d'un côté, nos villes expriment notre conception symbolique du bonheur espéré et, de l'autre, elles produisent notre bonheur ici et maintenant. Villes et bonheur entretiennent un rapport étroit parce que la relation à l'autre, le temps disponible pour cette convivialité et ces plaisirs, le partage du « bien commun » s'organisent au quotidien dans la ville. « La cité, espace du débat rationnel, est le lieu du bonheur humain, le lieu où s'accomplit sa finalité².» Mais voilà, notre conception de la «vie bonne » change profondément avec tous les éléments du contexte social, économique et environnemental que nous avons disséqués.

L'altercité va devoir composer avec des mythes qui s'effondrent, comme ceux de la croissance, de la mobilité ou de la rente foncière sans limites, et avec des désirs de ville de plus en plus antinomiques.

^{1.} Mumford, La Cité à travers l'histoire, op. cit., p. 720.

^{2.} O. Abel, «Bonheur et cité chez Ricœur», Autres Temps, n° 35, septembre 1992.

Quand les gens décrivent leur mal-être, ils parlent d'abord de leur ville. Le sentiment de bonheur ou de malheur s'évalue en rapport direct avec le cadre de vie, le quartier, les relations avec les voisins et les proches. Pourtant, les citadins attribuent la responsabilité de leurs difficultés à des « diables » lointains : la finance, les politiciens, les riches, etc. Quel étrange phénomène de stigmatisation que celui consistant à ne pas chercher d'abord à améliorer son environnement proche, alors qu'il détermine le quotidien! Mais le bonheur ne paraît plus accessible dans la ville d'aujourd'hui, ou alors il ne ressemblerait qu'à des hypercentres luxueux ou à des manoirs verdoyants pour tous. Cette image du bonheur a fait pschitt, parce que nous nous sentons impuissants à partager les biens et les richesses, les plaisirs esthétiques, la convivialité, la communication, l'accueil et la joie de vivre ensemble. Cela ne tend-il pas à confirmer que l'éthique de l'altercité a notamment pour visée de faire aimer une ville qui rend heureux les citadins disponibles à cet état d'esprit?

LE VISAGE DE L'ALTÉRITÉ

L'humanisme, même réinterrogé en fonction des mythes changeants du bonheur, ne suffit pas pour repenser la ville. Aux xixe et xxe siècles, la raison humaine s'est imposée comme l'acteur principal de toute compréhension, notamment dans le champ urbain. Cette rationalité froide a évacué le rêve, la poétique, l'intuition et le sensible, alors que, dans le même temps, ses propres limites apparaissaient de plus en plus nettement, pour finalement se rendre insupportables aux citadins. Des philosophes comme Jacques Derrida ont critiqué le «logocentrisme» présent dans toutes les disciplines, qu'en particulier l'urbanisme n'avait pas su éviter.

Emmanuel Lévinas a poussé loin la réflexion éthique sur l'« altérité», c'est-à-dire la qualité de ce qui est autre. Ce concept central s'est imposé progressivement dans cet essai en paraissant répondre autant aux impasses de la postmodernité qu'aux besoins de la cité humaniste, débarrassée de son excès technocratique. Bien que l'altérité s'entende de façon polysémique et dispose d'un très large pouvoir évocateur, sa spécificité tient à sa radicalité et à sa clarté. L'altérité fournit en particulier la clef sur de nombreux aspects de

l'urbanisme en devenir: elle décrit les dysfonctionnements de la ville actuelle, elle rend compte des revendications contradictoires des personnes vivant sous le régime de la postmodernité finissante, elle explique les ressorts du débat public et elle permet d'élaborer un cadre méthodologique adapté pour les urbanistes et les élus responsables de la ville.

«L'Autre ne se réduit pas au Même que moi-même », l'autre advient et fait irruption dans mon univers en laissant surgir une différence définitivement irréductible. Emmanuel Lévinas fait prendre conscience que «l'absolument Autre, c'est Autrui³ » et que, en apparaissant de façon impromptue, il dérange et déplace. En premier ne se trouvent ni l'être ni le discours sur l'être, mais la relation à l'autre. L'urbanisme a dans ce sens besoin de la reconnaissance de l'autre (le voisin, le co-usager ou le coparticipant, la personne croisée, etc.), jamais semblable ou conforme à ce que l'on attend bêtement de lui. L'urbanisme nécessite d'intégrer ce principe relationnel qui, d'une part, conditionne la vie urbaine et, d'autre part, s'engage toujours sur des voies imprévisibles. Les visées et les méthodes de l'altercité se fondent naturellement sur la compréhension de ce paradoxe de l'altérité. La différence irréductible rend en effet difficiles la conciliation entre citadins et la stabilité de tout programme urbain, bien qu'elles soient hautement désirables. L'urbanisme s'interroge nécessairement sur comment rendre justice à celui qui, dans sa survenue intempestive et dans sa proximité, trop proche ou trop lointaine, risque de faire éclater l'idée de justesse et d'équilibre.

Emmanuel Lévinas invite également l'urbaniste à méditer sur le sens de l'humain, à travers l'appel lancé par le visage de l'autre. Ce visage – ce face-à-face – déborde toute représentation de race, de catégorie, de position et d'appartenance. Ce visage interdit de réduire l'humain à une connaissance conceptuelle qui le rangerait sûrement dans une catégorie ou l'assimilerait à une totalité. Ce visage unique étonne toujours, car il révèle un pan insoupçonné d'humanité autant qu'une différence définitive. «Le visage est cette

^{3.} E. Lévinas, Totalité et Infini, Martinus Nijhof, 1961, p. 9.

L'ALTERCITÉ EPILOGUE : QUELLE ÉTHIQUE POUR L'ALTERCITÉ ?

réalité par excellence, où un être ne se présente pas par ses qualités⁴. » Le visage et la parole de l'autre, leur singularité irréductible, mettent en demeure de répondre réciproquement par le visage et la parole, sans échappatoire possible. Assumer sa part de responsabilité commence par accepter d'entrer vraiment en relation à l'autre. Pour l'urbaniste acceptant cette invitation, cela constitue à coup sûr une base méthodologique de son travail d'écoute et de délibération, de diagnostic et d'élaboration.

LE JEU DE LA PLURALITÉ, L'ART DE L'URBANITÉ

Les figures de la « pluralité active » et de l'urbanité complètent celle de l'altérité dans le référentiel de l'altercité, et nous les avons mises en scène à de nombreuses reprises. Les urbanistes manient habituellement plusieurs expressions pour décrire le mélange sociologique des quartiers, comme constat, comme contrainte ou comme chance supposée: l'hétérogénéité, la diversité, la singularité, la mixité sociale, etc. Le terme de pluralité me semble mieux convenir que ces expressions ressassées. La reconnaissance de l'altérité ne s'accommode d'aucun système et interdit d'emblée toute place circonscrite pour autrui. Emmanuel Lévinas montre luimême que l'altérité conduit « vers un pluralisme qui ne fusionne pas en unité⁵ ».

Les citadins ne se contentent pas de vivre en ville, ils produisent des liens sociaux de façon plurielle. En soi, la « diversité » n'évoque qu'un constat, peut-être généreux, sans doute ouvert à l'universel, éventuellement à prétention œcuménique. Mais la diversité n'implique pas d'espaces de rencontre et de créativité. À quoi servirait le constat de la sociodiversité qui, comme celui de la biodiversité, se bornerait à observer la coexistence des différences, leur protection frileuse ou leur préservation prophylactique? Quant à la « mixité sociale », mise à toutes les sauces politiques et réglementaires, elle n'enclenche plus suffisamment de dynamiques pour se

rendre crédible. La pluralité « active » évoque au contraire un choix d'humanités et de solidarités, qui accepte l'altérité dans le paysage social de la ville et cherche l'habilitation de l'autre. On pourrait dire que la diversité préserve, que la mixité comptabilise, tandis que la pluralité cultive. Le projet de l'altercité cherche à composer la ville en jouant activement et positivement de la pluralité, de ses inventions, de ses beautés et de ses libertés. Cette mise en jeu ne fait-elle pas partie de la posture éthique de l'urbaniste?

L'urbanité, en tant que savoir-vivre ensemble, apparaît très vite dans la réflexion de cet essai, notamment pour montrer que la chaîne urbaine lie tout et que la ville est l'affaire de tous. L'urbanité évoque d'abord notre regard personnel sur les lieux et les rencontres urbaines, ainsi que la tension entre nos demandes superposées de proximité et d'intimité, de convivialité et d'anonymat. L'urbanité s'oppose ou s'articule alors avec l'autre idée de « civilité/ incivilité » et, bien sûr, avec le besoin de sécurité face à la montée des dangers ressentis. L'architecte Renzo Piano montre à sa manière ce besoin de lisibilité relationnelle: «L'idée de croissance sans limites a fait exploser les villes, elles se sont répandues en taches d'huile, en créant de terribles banlieues, murs sans âme, sans ces structures dont une société a besoin pour vivre et s'organiser. Aujourd'hui les villes doivent retrouver un sentiment d'urbanité, je dirais qu'elles doivent imploser au lieu d'exploser, pour redonner une âme à ces fragments urbains oubliés. [...]. Notre siècle a fait dégénérer la ville, cette grande invention de l'homme, il en a corrompu les valeurs positives, il en a altéré le mélange des fonctions, la qualité architecturale, et même la sociabilité⁶.»

L'urbanité annonce aussi un regard éthique de l'urbaniste, qui se démarque nettement du rêve d'une paix urbaine universelle, définitivement acquise par une conversion généralisée des cœurs à l'altruisme et à la compassion. À la limite, l'altérité pourrait passer pour un idéalisme excessif, si on interprétait trop strictement l'éthique d'Emmanuel Lévinas lorsqu'elle évoque la responsabilité sans bornes face à autrui, lequel dispose d'une «autorité infinie»

^{4.} E. Lévinas, Difficile liberté, Le Livre de Poche, 1984, p. 326.

^{5.} E. Lévinas, Le Temps et l'Autre, PUF, 1991, p. 20.

^{6.} Piano, La Désobéissance de l'architecte, op. cit., p. 118 et 119.

sur nous. D'une certaine manière, l'urbanité fait antidote à l'altérité grâce à son ancrage dans le réel de la ville et des limites humaines. Paul Ricœur a critiqué cette responsabilité infinie, en observant qu'elle annulait toute distance entre soi et l'autre et, en définitive, rendait impossible la justice humaine⁷. Selon lui, l'anonymat des relations humaines sert aussi d'« immunisation contre les interférences innombrables d'autrui », elle permet d'« instaurer ou protéger des relations personnelles électives et précieuses » et de réserver un « domaine de rencontres authentiques⁸ ». L'urbanité évoque ainsi pour l'urbaniste à la fois une ligne directrice et un art de composition équilibrée. Avec l'altérité et la pluralité « active », l'urbanité forme sans doute le triptyque éthique de base pour l'altercité.

LES RENVERSEMENTS DE PRIORITÉ

D'importants renversements de priorité sont aussi apparus souhaitables au fil des sujets abordés: le projet de l'altercité appelle par exemple une conduite locale de l'urbanisme, la clarification des responsabilités intercommunales, la «social-écologie», de nouvelles bases pour les politiques de transition environnementale, de logement, de commerce et d'action foncière⁹. Dans bien des cas, ces changements de type institutionnel, politique, opérationnel ne relèvent pas vraiment d'un positionnement éthique et ne peuvent voir le jour sans de hautes décisions d'ensemble, éloignées du terrain. Pour l'urbaniste, cependant, ces priorités nouvelles conditionnent largement la portée et le sens de son action, au point qu'un regard éthique lui paraîtra probablement de plus en plus nécessaire, surtout s'il adhère aux idées de l'altercité.

D'autres renversements ont une portée éthique plus claire dans le quotidien du projet urbain : le « principe d'innovation sociétale », l'attention prioritaire aux périphéries urbaines plutôt qu'aux centres, l'orientation programmatique vers le logement des

défavorisés, l'abandon de toute complaisance à l'égard de diverses formes de rente foncière et des options aussi nettes que les rappels transversaux à la dignité, au sens, à la recherche du bien commun. Disons-le tout net, ces perspectives s'inscrivent sans contradiction dans la «petite éthique» de Paul Ricœur: «La visée de la vie bonne avec et pour autrui dans des institutions justes¹º.» Naturellement, la notion floue du bien commun reste à définir par le débat, mais elle présente l'intérêt de déplacer la réflexion par rapport à l'intérêt général et, bien sûr, à l'intérêt privé. Travailler au développement du bien commun engage dans une logique de réciprocité, de coresponsabilité universelle et de souci des personnes dans l'action quotidienne, ce que Paul Ricœur appelle la sollicitude.

LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES URBANISTES

Cet ouvrage reconnaît par de multiples cheminements intellectuels et opérationnels une gigantesque responsabilité de l'urbanisme dans nos réussites et impasses sociétales. De fait, pour l'avenir, l'urbanisme se place immanquablement à la croisée de tous les enjeux et tout particulièrement des défis environnementaux et sociaux. Les urbanistes et les élus se trouvent donc au pied du mur et nos petits enfants pourraient un jour leur demander des comptes. L'altercité propose naturellement de reconnaître la responsabilité sociétale des urbanistes au même titre que, par exemple, la responsabilité sociétale des entreprises. Cela implique de définir d'abord le fondement éthique approprié au champ urbain.

La philosophie d'Emmanuel Lévinas peut encore nous aider dans cette perspective, comme peu d'autres. Il pose avant tout la question éthique lorsqu'il s'interroge sur l'« action juste » menée en vertu d'une certaine perspective de la «vie bonne ». L'urbanisme «juste » ne saurait se fonder ni sur l'accumulation de données objectives ni sur un discours rationnel totalisant. L'urbaniste propose un discours adressé à d'autres hommes dont la présence et le «visage»

^{7.} P. Ricœur, Soi-même comme un autre, Seuil, 1996, p. 368.

^{8.} Ricœur, « Urbanisation et sécularisation », art. cit., p. 114.

^{9.} Voir des propositions complémentaires sur www.futurbain.com

^{10.} Ricœur, Soi-même comme un autre, op. cit., p. 202-236.

débordent largement son savoir relatif. L'urbanisme se situe toujours dans le face-à-face, dans cette relation dont les termes insaisissables s'évaporent sans cesse. La pratique professionnelle peut certes nier cette réalité, mais, précisément, l'éthique de l'altercité entendra s'y fonder.

L'éthique sous-jacente à l'altercité récuse sans doute certains principes de comportement et d'action issus des philosophies relativistes, sceptiques ou épicuriennes, comme la prudence, la santé ou l'hédonisme à tout prix. Les politiques inspirées du principe de précaution, de l'urbanisme événementiel ou du marketing urbain paraissent ainsi ne pas avoir la moindre chance de répondre à leurs propres ambitions. Ces philosophies et même l'éthique du débat pour le débat, de la confrontation et de la délibération rationnelle¹¹ ne suffiraient pas (plus) à affirmer une vérité suffisamment partagée pour fonder le lien social. Ces visées éthiques prétendraient fixer les critères du bien par le simple exercice de la raison ou grâce au postulat de la bonne volonté uniformément répartie entre tous les humains. Ainsi, pour Jürgen Habermas, une société juste ordonnerait les rapports entre les humains par le truchement d'un dialogue idéalement régulé au sein d'une communauté d'experts. Cette perspective de Habermas paraît définitivement insupportable pour l'urbanisme du xxie siècle : l'être humain en général et le citadin postmoderne en particulier, surtout s'il est pauvre, défavorisé et désavantagé par son maigre tissu relationnel, récusent l'idée d'une société d'experts et se trouvent rarement enclins à en jouer le jeu.

L'éthique d'Emmanuel Levinas répond à ces objections, au moins en partie. Son précepte de base consiste à se soucier d'autrui, à l'écouter et à lui répondre en respectant son altérité, aussi déconcertante et singulière soit-elle. Puisque cette altérité va jusqu'à l'indéfinissable, l'urbaniste a pour devoir une disponibilité sans fin pour répondre. Cette exigence, évidemment replacée et relativisée dans le contexte d'un exercice professionnel, ne s'impose-t-elle pas dans l'expérience de la reconnaissance de la pluralité des quartiers?

En suivant cette piste, l'éthique de l'altercité fait primer le souci du singulier sur celui de l'universel et la reconnaissance d'autrui sur le cadre formel d'une règle ou d'un projet. Mettre en pratique cette approche revient à séparer le moment de la prise de conscience éthique du moment de sa traduction juste par le meilleur compromis possible, compte tenu de l'état des réalités présentes. Cette séparation, correctement pensée et respectée, permet une radicalité et une fécondité particulières, dont l'altercité a le plus grand besoin pour exister.

La responsabilité sociétale des urbanistes, une fois son socle éthique défini, devrait disposer d'un référentiel obtenu, par exemple, en déclinaison d'une norme existante¹² et selon des méthodologies non certifiables par un tiers pour éviter tout accaparement institutionnel. Partant de là, toute la chaîne de conception et de production de la ville peut s'analyser au prisme des liens relationnels qu'elle produit. Ainsi, les agences d'urbanisme indépendantes et les collectivités locales (pour ce qui concerne leur activité d'urbaniste) seraient incitées à mettre en évidence par elles-mêmes les règles déontologiques professionnelles caractéristiques du changement de regard qu'appelle l'altercité. Elles pourraient même publier une autocertification qui, compte tenu de la transparence de leur activité, s'avérerait probablement tout à fait pertinente, pour peu que le socle éthique et le référentiel soient à la hauteur des enjeux.

Ce référentiel comporterait la plupart des principes évoqués aux différents chapitres de ce livre, tandis que l'autocertification ne concernerait que les méthodologies de prise en compte des principes. Par exemple, la notion de recherche du bien commun nécessite dans la plupart des actions d'urbanisme une définition partagée, dont l'élaboration relève d'une déontologie et d'une méthodologie qui ne vont pas de soi. Autre exemple, la définition de la liste des « parties prenantes » de l'urbanisme appelées au dialogue ne relève pas davantage de l'évidence, comme on l'a vu sur la plupart des thématiques.

^{11.} On pense ici aux théories développées par Karl-Otto Apel, Jürgen Habermas et Emmanuel Kant.

^{12.} La norme ISO 26000 sur la responsabilité sociétale des organisations pourrait faire l'affaire.

L'ALTERCITÉ EPILOGUE : QUELLE ÉTHIQUE POUR L'ALTERCITÉ ?

L'EXIGENCE DU DÉBAT PUBLIC

Illustrons encore le contenu de ce référentiel à propos du débat public de proximité, tellement central. Les premières pages de cet ouvrage évoquaient le débat de société concernant l'urbanisme ainsi que la responsabilité majeure de l'urbaniste dans la conduite du débat sur le projet urbain. L'art de l'acte juste et de la relation juste s'accompagne de trois corollaires parfaitement significatifs en l'occurrence : l'ouverture à l'autre, l'humilité et la responsabilité. En cours de débat, ces trois attitudes se ressentent instinctivement, sans faux-fuyants possibles. En urbanisme, cela pose la question fondamentale de la portée de la parole émise dans le débat, y compris sur les registres imaginaire et symbolique. Si cette parole provient d'un petit nombre de personnes, supposées expertes, ou d'un petit nombre de lieux, il n'y a guère de chances que sa valeur soit reconnue et que la coresponsabilité puisse trouver sa place. Même si cette parole entraîne l'adhésion grâce à son charisme, le soupçon pèsera sur sa justesse éthique dès le premier accroc contingent.

Du côté des citoyens, chacun a le droit d'être écouté dans ses options, sa différence, ses arguments, son avis, ses émotions mêmes, et chacun doit admettre que tout argument possède sa propre valeur. Cette garantie d'être écouté et entendu suppose l'acceptation de certaines règles de comportement, ce qui montre l'enjeu de sensibilisation et de formation à des pratiques innovantes de la parole dans les quartiers. Les élus et les urbanistes ont pour responsabilité de faire émerger ces comportements vertueux et le style adapté de communication.

La circulation de la parole n'implique pas nécessairement le consensus, qui risque de masquer le conflit et de laisser subsister des ressentiments, mais plutôt un « dissensus » qui, bien conduit, privilégie la représentation des différences et garantit une éthique féconde du vivre-ensemble. « Nous avons besoin de différer ensemble. Nous ne pouvons pas être ensemble sans avoir besoin de nous opposer. J'espère qu'il y aura beaucoup de disputes. Forcément: on est ensemble à travers les différends, à travers les différences, à travers les oppositions. Mais on ne peut pas se disputer tout seul, on a besoin des autres pour se disputer, on a besoin d'être ensemble pour

différer, pour se distinguer les uns des autres¹³. » Tout un apprentissage reste à faire pour apprendre la communication non violente dans le débat public de proximité, qui permette l'expression de propositions réalistes et négociables, après l'expression des sentiments et des besoins. Une fois les propositions émises, étudiées et valorisées, les citoyens et les élus doivent se fixer pour règle de considérer la décision collective comme adoptée et de cesser de la contester. Enfin, dernière règle, les propositions nouvelles, les changements d'état d'esprit et les idées innovantes devraient toujours être valorisés et soutenus, car eux seuls s'avèrent gages de l'adhésion et de l'implication des participants. On retrouve ici le « principe d'innovation sociétale » au cœur de la responsabilité des urbanistes et, de manière plus large, la révolution mentale à opérer.

UN VIATIQUE POUR LA ROUTE?

Qu'est-ce que la ville sinon cette formidable aventure individuelle et collective pour améliorer notre vie quotidienne et faire grandir l'homme? Aux yeux de certains grincheux blasés, la vision de l'altercité pourra sembler naïve ou idéaliste au regard du carcan institutionnel, des conservatismes mentaux et des intérêts économiques qui corsètent ses évolutions. L'actualité montre cependant les risques que le racisme, le fondamentalisme, les affrontements culturels et la montée des inégalités font peser sur l'avenir de nos villes, si rien n'est entrepris pour recréer du lien. Et la prospective environnementale ne laisse planer aucun doute sur l'urgence à agir. Le projet de l'altercité invite donc à ouvrir un immense chantier et à oser une radicale rupture.

Oser ouvrir le chantier gigantesque, fabuleux et cependant exclusivement humain de l'urbanisme nouveau, la mise en acte de l'utopie au sens noble du terme. Il s'agira d'écrire collectivement une épopée dont les bribes innombrables apparaissent déjà

^{13.} O. Abel, «De quoi l'homme a-t-il besoin pour être heureux? Économie et bonheur», 2008, http://olivierabel.fr/supplement/de-quoi-l-homme-a-t-il-besoin-pour-etre-heureux-economie-et-bonheur.php

grâce à des femmes et des hommes qui, inlassablement, imaginent, inventent, expérimentent des solutions pour leur ville. Ces faiseurs d'avenir posent dès aujourd'hui les jalons des chemins à emprunter, le plus souvent en silence, mais toujours en sachant trouver le juste équilibre entre l'impudence et la sagesse, entre le réalisme et la foi. À leur suite, cette épopée racontera les laboratoires à ciel ouvert, sans panneau «Entrée interdite», où la parole circulera librement et où chacun se découvrira capable de responsabilité à force de courage créatif, d'écoute, de confiance et de face-à-face. La narration des échecs servira à l'apprentissage, non pas à la censure. Aucun mépris ni aucune arrogance ne viendront anéantir cette recherche humble, joyeuse et patiente d'une meilleure société urbaine.

Pour cela, il faudra oser changer de regard pour abandonner la tristesse toxique et les nostalgies stériles d'un passé révolu qui chaque jour s'insinuent dans les débats de la ville; oser renoncer à l'incrédulité généralisée, cette posture qui ridiculise tous les désirs, même les plus légitimes, et qui détruit dans l'œuf tous les futurs possibles; oser récuser les prophètes de malheur et d'échec; oser fuir les sables mouvants où se mêlent la peur obsessionnelle de l'autre, la méfiance contagieuse à tout propos, le refus maladif de toute concession, le mépris assassin des sans-voix et, peut-être, honteusement dissimulée, la haine indomptable de soi.

Les enfants tiendront une place de choix dans cette épopée. Ils apprendront que l'histoire ne s'achève pas avec l'effondrement des mythes de puissance et d'infini de leurs parents, que la création continue grâce à la bienveillance et à l'édification de nouvelles voies démocratiques, que la Terre leur sourira encore et qu'enfin leur joie demeurera¹⁴, pour peu qu'ils prennent soin de notre héritage commun en s'en déclarant responsables. Que se passerait-il si, en fermant ce livre et sans tarder, nous leur en parlions?

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	
PRÉFACE par Claude Grivel, président de l'Unadel	
AVANT-PROPOS	1
> L'urbanisme sur la sellette	1
> Un vaste panorama, un regard croisé expert et militant, une communauté	
de pensée	1
> Un débat de société	1
> La cité du vivre-ensemble	1
> La primauté du local, le maire et l'urbaniste	1
> La crispation privé/public et le bien commun	1
> L'altercité	2
PREMIÈRE PARTIE - L'INNOVATION ET L'UTOPIE NÉCESSAIRES	27
I. PAS D'URBANISME SANS INNOVATION	3
> Des fonctions de la ville à ses représentations	3
> De la vision spatiale à l'innovation sociétale	3
> La nouvelle donne de l'urbanisation accélérée	3
> L'obligation d'une réponse globale face à l'extension de l'urbain	3
> Le nécessaire décentrement vers les périphéries	3
> Le langage défaillant des urbanistes	4
> La démarche participative est en soi une innovation	4
II. LA VILLE ET LA CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE	4
> L'hypersensibilité environnementale de l'urbanisme	4

^{14.} En référence évidemment au roman de Jean Giono.

L'ALTERCITÉ TABLE DES MATIÈRES

> La recherche d'une limite positive	52	VII. RECONSIDÉRER LES INSTITUTIONS	137
> Les paradoxes de la ville durable	55	> L'institution aussi mal-aimée qu'incontournable	138
> De l'économie dominante à l'urbanisme social-écologique	58	> La réinterprétation permanente	141
> Le « principe d'innovation sociétale »	63	> Bien commun, diversité et liberté	143
III. LA VILLE ET LA RECOMPOSITION DES LIENS SOCIAUX	69	> Fécondité, altérité, habilitation	147
> Le bouleversement durable de l'individualisation	69	> La subsidiarité des agencements institutionnels	149
> Le sentiment de vulnérabilité, d'abandon et la défiance	73	VIII. DES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS INDISPENSABLES	153
> Le paradoxe de l'hypermodernité urbaine	76	> Transférer la compétence vers l'intercommunalité	153
> La « cité-reliance »	80	> Clarifier et publier les projets de service du bien commun	157
IV. L'UTOPIE AGISSANTE	85	> Instaurer un « tribunat local » et le « maire de quartier »	159
> Une utopie concrète	86	> Simplifier la planification urbaine	162
> Une vision utopique de l'urbanité	90	> Émanciper la stratégie régionale	166
> Un outil didactique puissant	92	> Instaurer un code de l'urbanité	171
> Les nouvelles productions d'utopie	93	> Recourir à des variantes locales du droit	174
> Programmer la ville utopique	97	> Opter pour le droit souple	176
DEUXIÈME PARTIE - CHANGER L'INSTITUTION-VILLE	101	TROISIÈME PARTIE - RENDRE DÉSIRABLE LA VILLE DURABLE	183
V. L'URBANISTE FACE À L'INSTITUTION	105	IX. LE MALAISE DE L'ESPACE COMMUN	189
> Le concret de l'urbaniste	105	> Le malaise des sens	191
> Le malaise professionnel	107	> Des espaces publics fonctionnalisés et sans âme	193
> Le tohu-bohu juridique	109	> La fabrication de non-lieux	196
> Les inadaptations du droit de l'urbanisme	113	> Le support de la vie sociale collective	198
> Le bug des institutions locales	116	> L'intimité et la vie communautaire	200
> Les interdépendances liées aux risques	121	> Les nouveaux modes de communication	201
VI. L'URBANISME EN DÉBAT	123	X. HUMANISER L'ESPACE COMMUN	203
> L'expérimentation des conseils de quartier	127	> Intensifier l'espace commun	204
> Quelle démocratie locale participative ?	130	> Révéler les usages	207
> Quel regard sur l'État ?	133	> Rechercher l'adaptabilité et l'évolutivité	214
		> Oser la simplicité bienveillante	218

L'ALTERCITÉ TABLE DES MATIÈRES

XI. LES DOUTES SUR LES MODÈLES URBAINS	223
> Le pseudo-modèle mou de la ville durable	224
> Les modèles sous-jacents du projet urbain	227
> Le modèle central de mobilité	230
> Choisir résolument la « mobilité plurielle »	232
> Opter pour le « polycentrisme » grâce aux « transformateurs de mobilité »	236
> Stopper l'urbanisation sans offre de mobilité	240
XII. LES REMÈDES À L'ÉTALEMENT URBAIN	245
> La mesure de l'étalement urbain	245
> Les méfaits traditionnellement évoqués de l'étalement urbain	247
> Le critère essentiel du potentiel agricole et écologique	251
> Rendre la cité aussi désirable que le périurbain	255
> Prévoir un « maillage continu de nature »	258
> Rendre durable la ville étalée	262
XIII. L'IMPLICATION DES TERRITOIRES DANS LA TRANSITION	267
> Changer de méthode	267
> Créer des « régies locales de l'énergie »	271
> Partager la sobriété énergétique	275
> Promouvoir la culture du « zéro rejet »	279
> Stimuler l'esprit de collaboration par le numérique	281
> Piloter la ville numérique	286
> Gérer la désynchronisation des temps	288
XIV. DOUZE PROPOSITIONS POUR L'ALTERCITÉ	293
ÉPILOGUE : QUELLE ÉTHIQUE POUR L'ALTERCITÉ ?	297
> La vocation de servir l'humain	298
> Le visage de l'altérité	300
> Le jeu de la pluralité, l'art de l'urbanité	302
> Les renversements de priorité	304
> La responsabilité sociétale des urbanistes	305

> L'exigence du débat public	308
> Un viatique pour la route ?	309