

# SOMMAIRE

<b>PRÉSENTATION</b> .....	5
<b>LES POLITIQUES TERRITORIALES EN QUESTION</b> .....	7
Les troubles de l'identité des politiques territoriales .....	8
• Art, science, ou technique ? une éternelle question .....	9
• La nature politique de l'aménagement .....	11
Ordre spatial et ordre moral .....	14
• Principes fondateurs : le quartier, l'espace rural et la Nation .....	15
• La métropole et l'Europe : de nouvelles références ? .....	18
Réformes de l'État .....	21
• Une action publique au service du changement .....	21
• De nouvelles pratiques administratives ? : l'exemple de la politique de la ville .....	23
<b>LA VILLE AU RISQUE DE LA PROSPECTIVE</b> .....	27
Les discriminations de la métropolisation .....	28
• Le défi des banlieues .....	28
• Menaces sur le péri-urbain .....	29
Indomptable métropolisation ? .....	30
• Le nouvel ordre métropolitain .....	30
• Les facteurs de l'intégration métropolitaine .....	31
• La boîte à outils de l'intercommunalité .....	33
Le droit contre la ville ? .....	34
• La ville sans l'État .....	35
• La régulation juridique de la ville .....	36
Le pouvoir urbain détrôné .....	38
• L'exemple allemand ou les défaillances du gouvernement urbain vertueux .....	38
• Gouvernance au marchandage généralisé ? .....	40
• Manager ou ménager le projet urbain ? .....	41
• Trois enjeux pour conclure .....	42



# PRÉSENTATION

**A**près avoir longtemps navigué entre scientisme, utopies, communautaires ou ambitions républicaines, les politiques territoriales sont aujourd'hui à la recherche d'un second souffle. L'urbanisme et l'aménagement du territoire ont subi, ces dernières années une série de secousses qui ont destabilisé tout à la fois leur identité normative et leurs modes d'intervention. Acteurs, institutions et procédures des politiques d'aménagement ont changé.

Le premier texte présenté dans cette note s'efforce d'éclairer quelques causes de ces mutations et rend compte des principaux enjeux de l'ajustement, pour les années à venir, des politiques d'aménagement. Le second texte décrit et interprète plusieurs tendances lourdes de l'évolution actuelle des métropoles. Ce faisant, il souligne la portée des changements qui s'accomplissent et met en regard les défis que doivent relever les politiques territoriales.



# LES POLITIQUES TERRITORIALES EN QUESTION

*"Tout planning urbain pour l'avenir devrait tenir compte des buts pluralistes et des forces sociales dont la nature est irréductiblement politique"*

C. Jencks,  
Mouvements modernes en architecture, Mardaga 1987

Les politiques territoriales présentent aujourd'hui une physionomie nouvelle que de puissants facteurs de changement ont fait évoluer. Un tel constat s'applique aux différentes échelles de l'aménagement : de l'urbanisme transféré aux mains des municipalités, à l'aménagement du territoire, devenu une compétence partagée entre l'Etat, l'Europe et les collectivités décentralisées, des mutations sont intervenues qui ont redistribué les rôles et les pouvoirs – dans un environnement marqué par la montée de l'internationalisation des économies et des marchés.

Si les acteurs et processus de l'aménagement affrontent une phase de transition<sup>1</sup> cela résulte, sans nul doute, du rôle de premier choix qu'occupe actuellement le territoire dans les mutations de l'action publique. Jadis, lieu d'adaptation de la norme édictée par le pouvoir jacobin, l'espace local est à présent le terrain de l'élaboration d'une action publique pluraliste et renouvelée, et plus encore, l'agent d'une modernisation de l'Etat et de l'administration que tout un chacun appelle de ses vœux. Des experts bien en vue le confirment : les bureaucraties centrales et déconcentrées de l'Etat changeront par le territoire, à

l'épreuve du local, ou ne changeront pas.

Etat stratège, Etat animateur, Etat minimal ou maître des horloges, ces figures – ces fictions ? – de la métamorphose de l'autorité jacobine sortiront d'une gestation territoriale dont la décentralisation a sonné la marche en avant. « Réseaux locaux de politiques publiques », « cadres de marchandage et de négociation entre acteurs », « berceaux ou sanctuaires du partenariat public-privé », voici quelques beaux échantillons d'une action publique au goût du jour qui découlent de la territorialisation des problèmes et des enjeux de la gestion collective<sup>2</sup>. Notons au passage que ces sujets en vogue, relatifs à la coordination des acteurs et des institutions, ont supplanté ceux qui se souciaient autrefois de démocratie locale, vue comme la voie désirable à emprunter pour secouer les routines des bureaucraties locales et centrales et moderniser la société.

Dans ces jeux modernistes, auxquels se prêtent les acteurs décentralisés, les références et points de repères traditionnels de l'urbanisme et de l'aménagement deviennent inopérants. La maîtrise de l'organisa-

---

<sup>1</sup> J. Landrieu, C. Martinand (dir), L'aménagement en questions, ADEF, 1996, Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes, L'aménageur urbain face à la crise de la ville, Editions de l'Aube, 1996.

<sup>2</sup> F. Godard (dir), Le gouvernement des villes, Descartes & Cie, 1997.

tion urbaine et la gestion du territoire national commandent de tracer des voies nouvelles pour rénover outils et modes d'intervention. Chacun le reconnaît : l'urbanisme et l'aménagement du territoire traversent une crise qui ne saurait être jugulée par quelques rafistolages ou mesures ponctuelles de redressement. Le mal est plus profond. Il affecte, en premier lieu, l'identité normative des politiques territoriales, c'est-à-dire les fondements et les buts des actions publiques d'organisation de l'espace. Ce faisant, il dis-

crédite les ressources d'autorité et les valeurs dont sont dépositaires les maîtres d'ouvrage de l'aménagement. En même temps, il déstabilise les registres instrumentaux des politiques territoriales en sapant les outils, méthodes et procédures des opérations d'aménagement.

De telles perturbations invitent à rechercher les causes de ces troubles de l'identité des politiques territoriales et à élucider les causes de leur dérèglement.

## Les troubles de l'identité des politiques territoriales

Il est rare de repérer, dans la littérature académique ou administrative des analyses dont le souci est de mettre en parallèle l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Sauf erreur de notre part, peu de travaux universitaires ou de rapports administratifs se sont penchés sur la question. Cela ne tient pas à un faible intérêt de la communauté scientifique ou des élites administratives pour ce sujet, mais à une réelle disjonction qui sépare fonctionnellement et institutionnellement ces deux domaines d'action. Une telle situation ne trouve pas uniquement ses racines dans les lois de décentralisation qui ont transféré les compétences réglementaires en matière d'urbanisme aux municipalités ; car l'aménagement du territoire, de son côté, a aussi cessé d'être un domaine où s'exerce sans partage la puissance régaliennne de l'Etat. Elle est le fruit d'un héritage historique et institutionnel qui a fait de la politique nationale d'aménagement du territoire un des piliers de la modernisation de la société de l'économie française et l'incarnation de l'unité et de la souveraineté de l'Etat. Cette singularité s'est pareillement traduite par l'expérience dans le domaine de la planification que la France a conduite, dès le lendemain de la guerre, et que nulle

autre Nation occidentale n'a menée parallèlement.

Un tel legs du passé imprime encore fortement sa marque aujourd'hui, et individualise les politiques territoriales menées en France en comparaison de celles appliquées chez nos voisins européens. Dans d'autres contrées, l'aménagement de l'espace s'apparente à la planification physique du territoire, à la réglementation de l'usage du sol, sans que soit ajouté à cela un projet d'ensemble visant à équilibrer l'espace national ou à assurer une répartition géographique harmonieuse des hommes et des activités. En outre, l'aménagement du territoire, en France, s'est spécialisé dans des interventions à large spectre géographique, ce qu'exprime bien la mission de développement régional qui lui fut confiée, au milieu des années 1960, au moment de son institutionnalisation. Selon certains spécialistes, l'urbanisme ne serait qu'un démembrement de l'aménagement du territoire, un de ses appendices s'appliquant aux espaces urbanisés. Une telle filiation est concevable et ne soulève pas d'objections ; elle renvoie aux différents registres des actions publiques à finalité spatiale et à leur interdépendance en fonction

l'échelle de l'aménagement. Mais dans l'administration, la programmation de ces deux actions publiques a conduit à autonomiser l'institution responsable de l'aménagement du territoire (la DATAR) en l'isolant de celle en charge de l'urbanisme, traditionnellement rattachée au ministère de l'Équipement. Cette séparation résulte de l'histoire politique et administrative singulière qu'a connu notre pays depuis près de quarante ans et dont les politiques gouvernementales conduites aujourd'hui enregistrent encore les effets.

Malgré les différences qui viennent d'être citées, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ont de nombreux traits communs. Ces similitudes proviennent tout à la fois d'outils intellectuels et de démarches procédurales communes, ainsi que d'ambitions visant à ordonner l'espace tout en organisant et en moralisant la société.

### **Art, science, ou technique ? une éternelle question**

Bien des ambiguïtés troublent qui-conque cherche à offrir une rigoureuse définition de l'urbanisme ou de l'aménagement du territoire.

• S'agissant de l'**urbanisme**, une première grande question qui aiguise l'attention et l'énergie intellectuelle des spécialistes est de repérer, sur la foi d'archives diverses et variées, le moment de l'acte de naissance de la discipline. Des universitaires, jouissant d'une bonne réputation académique, font remonter l'acte fondateur à l'antiquité, lorsqu'un premier plan géométrique a rationalisé l'ordonnement des constructions bâties. D'autres, se reconnaissant volontiers sous l'étiquette de modernistes, chérissent la référence haussmannienne, plus globale et volontariste, et indiquent qu'une vraie vision d'ensemble et stratégique de la ville émerge sous Napoléon III, avec le percement de grandes voies et l'aménagement "d'espaces publics" pour y installer, quand le besoin s'en fait sentir, des pièces d'artillerie. Dans cette voie,

mais assorties d'une sensibilité plus pacifique, les ratiocinations les plus contemporaines perçoivent dans l'urbanisme l'équivalent d'un modèle de gestion applicable à une firme assujettie aux lois de la compétitivité et des marchés ; et ce, afin de mener à bonne fin des programmes immobiliers sous la houlette du partenariat public-privé.

De façon plus élégante et conceptuelle, une unanimité se dégage pour voir dans le programme intellectuel et pratique de l'« urbanisme », délimité par des "pères fondateurs", que ce soit l'espagnol Cerda ou le français né au début du XX<sup>e</sup> siècle et incarné par Marcel Poète, Gaston Bardet ou Léon Jaussely, une approche pluridisciplinaire apte à saisir les différentes facettes de la vie collective dans la ville afin d'engager des opérations d'aménagement susceptibles d'améliorer le bien être urbain<sup>3</sup>.

L'imprécision de la délimitation de cette discipline dans le champ du savoir n'a pas freiné l'édification de typologies, dont la plus fameuse oppose un courant progressiste et un autre culturaliste, chacun assignant à l'urbanisme des fonctions sociales, politiques et esthétiques bien déterminées<sup>4</sup>. Une telle décomposition est commode, sinon utile, car elle permet de ranger avec une belle simplicité théories et expériences d'aménagement multiples et diverses, qui ont vu le jour tout au long de plusieurs siècles, selon un artifice d'opposition binaire facilitant le classement d'archives sur les rayons des bibliothèques.

Plus récemment, le souci de classer les différentes sortes d'urbanisme dans des catégories a conduit à mettre en lumière les parentés qui se dégagent entre les démarches de management des organisations et celles appliquées pour la conduite de projets urbains d'une certaine envergure<sup>5</sup>. Cette qualification instrumentale ou gestionnaire a connu un succès ces dernières années, à la faveur de la poussée de projets urbains combinant avec habileté et visibilité médiatique intérêts publics

---

<sup>3</sup> Cf. J.-P. Gaudin, *Dessins de villes*, L'Harmattan 1991, pp. 5-56, P. Ansay, R. Schoonbrodt, *Penser la ville*, AAM Editions, Bruxelles 1989, pp. 65-96, M. Roncayolo, T. Paquot, *Ville et civilisation urbaine*, pp. 229-278, Larousse 1992.

<sup>4</sup> F. Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités*, Seuil 1965, pp. 7-82.

<sup>5</sup> F. Ascher, *Métapolis*, Odile Jacob 1995, pp. 201-226.

et privés. Pour atteindre une efficacité, la gestion d'une opération d'aménagement doit se doter des qualités d'un management public, recette au goût du jour « reluquant » avec envie les performances ou les rendements de l'entreprise privée. Dans ce schéma, la dénomination savante et pompeuse de « *management stratégique* » renvoie, en réalité, à un schéma économique – certains diraient capitaliste – rudimentaire ou prosaïque qui dévoile, sans fards, son équation. Quels en sont les ingrédients ? Présentons les sommairement au risque de paraître incomplet ou imprécis : un opportunisme bien compris de la part de promoteurs, attachés à la réussite de la commercialisation de programmes immobiliers, combiné au souci des élus ou des maîtres d'ouvrage d'améliorer l'image d'un quartier ou la renommée d'un projet de cité.

La planification stratégique apparaît alors comme une des expressions contemporaine ou post-moderniste de l'urbanisme – qui peut, du reste, voisiner avec d'autres méthodes dénommées par certains auteurs soit « urbanisme participatif », soit « composition urbaine » ou encore « urbanisme de gestion<sup>6</sup>... ». Une telle taxonomie ne manque pas d'intérêt. Elle renvoie à des divisions recoupant peu ou prou la séparation classique entre **urbanisme de plan** et **urbanisme de projet**, ces deux démarches étant différenciées par l'ampleur des opérations à réaliser : le projet s'apparente à une programmation architecturale, et le plan, à la conception d'un "morceau de ville" nécessitant des structures et des principes de composition de l'espace à une échelle beaucoup plus vaste. Cette différence, relative à la taille des opérations, rejoint le classement qui peut être introduit entre macro urbanisme et micro urbanisme. Le premier vocable ne renvoie pas aux dimensions d'une parcelle à bâtir mais à une vaste zone urbaine à créer ou à transformer, des terrains à mobiliser ou des équipements à implanter. La maîtrise d'ouvrage du projet urbain est alors le plus souvent assurée par des autorités publiques garantes

d'une cohérence globale des opérations. Le micro urbanisme, à l'inverse, caractérise des situations où l'initiative d'une opération revient généralement à un propriétaire ou à un constructeur, les pouvoirs publics fixant la réglementation d'utilisation des sols et attribuant l'autorisation de bâtir<sup>7</sup>. A ces classements, reposant sur des critères de méthode et d'échelle d'intervention, peuvent aussi s'ajouter des différences portant sur le statut des maîtres d'ouvrage, sur les données juridiques ou la complexité du montage financier des opérations d'aménagement.

Toutes ces subtiles distinctions se réfèrent à un ensemble de pratiques et de processus pouvant être encore rendus plus compliqués selon les propriétés de l'espace auxquelles l'art urbain est appelé à s'appliquer : soit en tissu bâti, dense, déjà constitué et sédimenté, soit en périphérie du tissu aggloméré, sur des terrains vierges, c'est-à-dire en extension. Dernièrement, la crise de financement de l'aménagement, et les incertitudes qui pèsent sur la réalisation des programmes immobiliers, tout particulièrement dans les ZAC, ont mis au goût du jour les qualités de flexibilité des plans d'urbanisme, et leur aptitude à concourir à la réduction des risques auxquels sont exposés les divers protagonistes des opérations d'aménagement<sup>8</sup>. Un tel retournement a invité à distinguer les méthodes traditionnelles de la planification urbaine et l'urbanisme de projet (design urbain) dont la souplesse des directives et prescriptions autorise des marges d'adaptation aux fluctuations auxquelles est exposé l'aménagement. Pour certains bons esprits, cet urbanisme de projet détruit les approches classiques de la planification spatiale qui enserrant les opérateurs de l'aménagement dans des carcans, empêchant toute latitude pour épouser les commandements du marché immobilier et monter "des coups" afin de redresser des bilans de ZAC en mal de rentabilité. Dans le registre du déconstructivisme des théories et pratiques « traditionnelles » de l'urbanisme, citons enfin un dernier must

<sup>6</sup> J. P. Lacaze, Les choix du maire en matière d'urbanisme, Le Moniteur 1993. Larousse 1992.

<sup>7</sup> J. Chapuisat, Le droit de l'urbanisme, PUF, Que sais-je, 1991.

<sup>8</sup> Aménagement foncier : les risques, ADEF, 1995.



connu sous la marque déposée « d'urbanisme des réseaux ». Agrémenté d'un assortiment de postulats sur les nouvelles technologies et leurs impacts sur le milieu urbain, ce corpus entreprend avec courage une croisade contre toutes les formes de zonage pour lui substituer une vision « réticulaire » – comprendra qui pourra – de la ville branchée sur des réseaux matérialisés – ou dématérialisés – par un joli pot – pourri mélangeant infrastructures de transport, jusqu'aux télécommunications en passant par l'addition d'eau et le tout-à-l'égout.<sup>9</sup>

On voit, en somme, que les nuances entre les différents types d'urbanisme sont nombreuses et ce catalogue pourrait être encore développé. Notons, en outre, que ces distinctions recourent aussi des divergences de vues sur la nature politique et les finalités sociales de cette action publique. Face à une telle profusion, de points de vue et de ratiocinations, peut-on conclure qu'une richesse intellectuelle cumulative a hissé l'urbanisme sinon au rang de savoir consacré académiquement, tout au moins à celui d'un corps de connaissances apte à améliorer l'intelligence des phénomènes urbains ? A en croire Henri Lefèvre, il n'en est rien. Car « *malgré quelques efforts méritoires, l'urbanisme n'a pas accédé au statut d'une pensée de la ville. Et même, il s'est peu à peu rétréci jusqu'à devenir une sorte de catéchisme pour technocrates* »<sup>10</sup>. Une telle sévérité de jugement s'applique-t-elle pareillement aux actions nationales d'organisation de l'espace ?

● **L'aménagement du territoire** n'a pas, à notre connaissance, fait l'objet d'aussi savantes divisions, sauf celles destinées à caractériser les diverses phases de son évolution. C'est alors chronologiquement, en fonction des grands enjeux du moment (reconversions industrielles, reconquête du monde rural, élaboration de la loi d'orientation de 1995...) ou de rupture institutionnelle, comme la décentralisation, que des distinctions méritent d'être introduites et peuvent avoir une jus-

tification<sup>11</sup>. Une mise au point effectuée récemment éclaire cependant d'un jour nouveau le champ de définition de l'aménagement du territoire. Cet apport relève davantage d'une question de méthode d'intervention que d'une redéfinition des fondements de cette politique territoriale. Il s'agit de la différence opérée entre la vocation traditionnellement redistributrice de cette action publique et ses finalités plus contemporaines visant à renforcer les atouts et avantages comparatifs de tous les territoires, y compris ceux considérés comme les plus vulnérables. Afin de marquer cette nouveauté, le vocable « développement » a été accolé à celui d'aménagement dans les appellations officielles désignant les procédures administratives et financières propre à l'aménagement du territoire. La notion de développement ainsi introduite recouvre une tâche nouvelle assignée à ce programme public visant à susciter des offres territoriales différenciées selon les forces et atouts propres à chaque composante de l'espace national. Un tel adjuvant linguistique marque-t-il le signe tangible d'une évolution ? A défaut d'un progrès notable dans le contenu de cette politique territoriale, la richesse du vocabulaire de langue française est un précieux auxiliaire pour manifester la voie désirable du changement.

Les réflexions qui précèdent n'apportent pas d'éclairages nouveaux permettant d'amoindrir le malaise auquel on fait face lorsqu'il s'agit de qualifier les politiques territoriales. Un tel sentiment provient de la regrettable confusion qui conduit à percevoir, dans ces deux domaines d'intervention publique, un corpus à prétention scientifique sur lequel pourrait s'appuyer les actions d'organisation de l'espace, et ce, aux différentes échelles de l'aménagement.

## **La nature politique de l'aménagement**

S'il est incontestable que les politiques territoriales trouvent des points d'appui intellectuels dans di-

<sup>9</sup> Cf. G. Dupuy, *L'urbanisme des réseaux, Théories et Méthodes*, Armand Colin, 1991.

<sup>10</sup> H. Lefèvre, "La ville partout en crise" *Le monde Diplomatique*, février 1991.

<sup>11</sup> Y. Madiot, *L'aménagement du territoire*, Masson 1992.

verses disciplines académiques, de l'économie à la géographie, en passant par la démographie et la sociologie, celles-ci ne constituent nullement un ensemble doté de cohérence interne, de connaissances ou de concepts, aptes à être incorporés dans une quelconque construction théorique. L'expression « d'art urbain » illustre bien le statut épistémologique de l'aménagement de l'espace, qui renvoie à une série de savoir-faire pratiques visant à mobiliser des ressources cognitives et instrumentales pour modifier, dans un sens jugé désirable, une situation spatiale.

Dans le langage contemporain de la sociologie politique, l'urbanisme et l'aménagement du territoire sont des actions publiques, des programmes d'intervention encadrés par des institutions et élaborés sous la responsabilité des autorités politiques. Prenons le risque d'en énoncer à grands traits les principaux attributs. **Selon des combinaisons variées, les politiques territoriales associent généralement :**

- a) des dispositifs d'intervention délimités par des règles juridiques ;
- b) appuyés sur des procédures administratives et des circuits de financement le plus souvent publics ;
- c) mis en œuvre par des corps de professionnels sous la responsabilité et l'autorité de centres de décisions politiques ;
- d) reposant sur les valeurs et des notions particulières de la justice sociale et territoriale ;
- e) et, dans les régimes pluralistes, cristallisant des enjeux de la compétition politique.

• Une telle déclinaison, pour le moins scolaire, est de nature à apporter quelques lumières aux approximations intellectuelles qui entrent, par exemple, dans l'urbanisme, un compromis incertain entre une science, une pratique et une technique dont les résultats doivent être appréciés sur la longue durée<sup>12</sup>. De même, elles invitent à redresser certaines visions selon lesquelles les politiques territoriales résulteraient de méthodes rationnelles

d'optimisation des choix pour localiser les équipements et les activités. A l'inverse des qualifications d'inspiration positiviste, ou versant dans des lieux communs culturalistes, les actions d'aménagement de l'espace, comme l'indique avec finesse J.-P. Lacaze, doivent être considérés comme des "actes de pouvoir", ayant trait aux affaires publiques et "appelant des arbitrages politiques"<sup>13</sup>. De telles propriétés sont-elles spécifiquement françaises, pays où maints observateurs étrangers considèrent que la majorité des problèmes collectifs sont le plus souvent réglés administrativement, ou négociés sur le terrain de la lutte politique ? Nullement. Une telle définition est proche de celle proposée par un urbaniste américain réputé pour qui l'aménagement s'apparente à "un sous-ensemble de politiques dont la fonction essentielle est d'améliorer les processus sous-jacents aux débats et aux décisions publiques"<sup>14</sup>. »

Fréquemment, l'art de la composition urbaine est présenté sous le voile de données techniques, de visées esthétisantes ou d'intentions propres à élargir la démocratie locale – priorité aux espaces publics ! – ou à satisfaire l'intérêt général. De plus en plus, l'aménagement urbain est formalisé à travers une représentation soulignant son caractère éminemment complexe nécessitant des "synergies" entre financiers, techniciens, propriétaires, collectivités publiques et cercles de qualité<sup>15</sup>. Confronté à des contextes de montée de l'incertitude, celui-ci trouve de nouvelles caractérisations dans les « méthodes de management stratégique de conduite de projet » aptes à assurer une flexibilité, une réversibilité des opérations. Assurément, ces représentations ne manquent pas d'à propos, et dévoilent le jeu pluraliste des actions d'aménagement où rapports de force et conflits d'intérêts guident les comportements. Néanmoins, elles véhiculent une approche instrumentale de l'urbanisme, où marchandages et négociations entre les acteurs minorent, évacuent la question de la responsabilité politique

<sup>12</sup> P. Merlin, L'urbanisme, pp. 57-63, Que sais-je, PUF, 1991.

<sup>13</sup> J.P. Lacaze, Les méthodes de l'urbanisme, pp. 8-11, Que sais-je, PUF, 1990.

<sup>14</sup> Melvin M. Webber, L'urbain sans lieu ni bornes, Editions de l'Aube, p. 17.

<sup>15</sup> Club des maîtres d'ouvrage des opérations complexes, op cit, pp. 139-158.

des actions d'aménagement. Si ces dernières s'individualisent par des *modus operandi* dans lesquels les maîtres d'ouvrage sont soumis de manière grandissante aux pressions de divers centres d'influence, à la rareté des ressources financières et à l'instabilité des règles de droit ; elles s'inscrivent aussi dans des cadres institutionnels définissant les rôles assumés par des agents publics et privés auxquels sont associés des ressources d'autorité reconnue et de légitimité différenciée.

A en croire les visions procédurales de l'aménagement, tout se passe comme si les choix en matière d'urbanisme étaient le fruit de compromis entre divers pôles d'influence tirant à hue et à dia. Dans ce schéma, en vogue, de la « *gouvernance urbaine* », les autorités politiques sont dépourvues de traits distinctifs propres à les distinguer des autres protagonistes de l'aménagement. Dès lors, les politiques urbaines sont le fruit d'un "échange" généralisé, d'une série de marchandages aptes à faire converger les capacités financières des acteurs privés et le pouvoir réglementaire des autorités publiques. Dans un contexte de "**gouvernance urbaine**", les ressources de diverse nature (intellectuelles, organisationnelles, financières...) nécessaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre de l'aménagement sont distribuées entre une pluralité d'acteurs publics et privés. La mobilisation de ces ressources réclame une coopération sociale qui résulte d'accords et de compromis dont la formation est assimilée au jeu de la libre concurrence qui règne sur les marchés. Par suite, une telle perspective invite à mettre à jour des scènes de négociation, en ignorant les données institutionnelles qui commandent et encadrent leur déroulement. Selon cette vision, la portée politique et les attributs de légitimité des décisions d'aménagement sont renvoyées à de simples techniques de règlement de différends, et à la recherche d'un équilibre incertain entre des intérêts en présence. De même que l'urbanisme n'est pas défini par une technique, il ne saurait

davantage être qualifié par une procédure de conciliation régulant les ententes et les conflits des protagonistes de l'aménagement. A l'opposé d'une telle neutralité, qu'elle soit technologique ou naïvement procédurale, convient-il d'introduire, dans le domaine de l'urbanisme, les situations de pouvoir et de domination ? Du moins faut-il s'aviser, à titre prophylactique, que « *les perspectives d'un urbanisme scientifique sont en réalité pratiquement équivalentes à celles d'une politique scientifique*<sup>16</sup> ».

En réalité, les actes de puissance publique qui dévoilent la nature proprement politique de l'aménagement ne manquent pas. Les domaines de l'action foncière à travers l'expropriation ou le droit de préemption urbain, ou encore, la réglementation de l'usage du sol illustrent la primauté et l'antériorité des choix politiques des maîtres d'ouvrage – par rapport au montage d'opérations appelant compromis et marchandages entre les divers acteurs d'un projet urbain. Sous cet angle, la nature politique de l'aménagement de l'espace, comme l'observe à nouveau J.-P. Lacaze, s'illustre tout particulièrement à travers l'impact inégalitaire des actes d'urbanisme qui, tout en matérialisant des volontés municipales, opèrent une allocation de droits et d'interdictions de construire en distribuant de manière discriminatoire les ressources issues de la rente foncière<sup>17</sup>.

● Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les ambivalences entre science, art, technique ou savoir n'apparaissent pas de façon aussi saillante que pour l'urbanisme. Cela est-il dû à sa jeune existence en comparaison de l'art urbain, dont d'aucuns font remonter la naissance au début du XX<sup>e</sup> siècle ? S'il est admis que cette politique territoriale s'inspire de schémas d'analyse issus des sciences sociales, et affectionne les explorations de l'avenir au moyen de la prospective, nul n'a, jusqu'à présent, et avec sérieux, assimilé l'aménagement du territoire à un savoir constitué, prétendant rendre intelli-

---

<sup>16</sup> C. Rowe, F. Koeller, *Collage city*, supplémentaires, Editions du Centre Georges Pompidou 1992, p. 164.

<sup>17</sup> J.P. Lacaze, *Les méthodes de l'urbanisme*, op cit, p. 12.

gible les règles de l'organisation de l'espace. Le caractère radicalement politique de cette action publique n'a d'ailleurs jamais été contesté. Sous sa figure la plus dépréciatrice, la nature politique de l'aménagement du territoire a souvent été apparentée à une technique de "saupoudrage de crédits" distribués selon la situation politique des circonscriptions électorales qui coïncident, totalement ou partiellement, avec les zones bénéficiaires des aides de l'Etat.

Plus fondamentalement, une telle visibilité politique résulte, sans nul doute, du rôle qu'ont tenu les autorités centrales et qu'elles tiennent encore dans la formule française de gestion du territoire national. Réputé incarner la totalité nationale, dont l'expression tangible est l'unité territoriale, l'action publique du même nom a clairement matérialisé l'œuvre de l'ambition jacobine prétendant fusionner, dans une même personnalité, la Nation, le peuple – la volonté générale – et le territoire. Cette prédominance du pouvoir central a connu un très net reflux dans le domaine de l'urbanisme. Ce secteur est sans doute celui où le repli de l'Etat, depuis la décentralisation, a été le plus important. Cela ne doit cependant pas masquer les

fortes convergences qui ont associé, et associent toujours, l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Ces deux actions publiques sont animées par une nature semblable. Une telle similitude est soulignée avec force par F. Lefebvre, pour qui l'aménagement de l'espace, quelle que soit son échelle, obéit à la même logique sociale et politique : « *Toute action conduite par une personne singulière qui a pour effet d'occuper, d'acquérir, d'aliéner, voire d'abandonner un espace est, par nature, un acte d'aménagement du territoire ; un tel acte est toujours destiné à satisfaire des intérêts. Ce que les hommes politiques et les hauts fonctionnaires entendent par aménager le territoire est l'action par laquelle ils se substituent aux personnes singulières et à leurs conventions en usant, s'il le faut, du monopole de la violence physique qu'ils détiennent exclusivement* »<sup>18</sup>. Un tel retour aux sources éclaire le fondement commun des politiques territoriales. Par dessus tout, il exprime le caractère radicalement politique de l'aménagement de l'espace. Cette qualité s'affirme pareillement lorsqu'on compare les registres symboliques ou idéologiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

## Ordre spatial et ordre moral

L'urbanisme s'est-il émancipé de ses visées normatives et utopiques pour devenir une recette instrumentale née de tâtonnements successifs et de confrontations entre des "associés-rivaux"<sup>19</sup>. Les démarches procédurales de l'aménagement, chérissant la gestion stratégique et le pilotage de programmes en "situation d'incertitude extrême", ont-elles définitivement tourné le dos aux visions où les vertus de l'ordonnement urbain sont censées garantir progrès et bien-être dans la cité ?

bitionnent d'engendrer une harmonie sociale » ont conduit à des phénomènes de rejet, bon nombre de "projets urbains" contemporains sont encore contaminés par un constructivisme opérant une confusion entre ordre spatial et ordre social. Un tel amalgame a résisté à l'usure du temps et, malgré les échecs s'inspirant de cette prétention totalitaire, celle-ci s'infiltré toujours dans des opérations d'aménagement comme dans des projets d'édification de nouvelles "formes urbaines et architecturales".

Si les avatars des conceptions selon lesquelles « les plans physiques am-

L'aménagement du territoire, dans sa version française, a pareillement

<sup>18</sup> F. Lefebvre, "Les fondements législatifs", in J. C. Nemery, S. Wachter (dir), Gouverner les territoires, p. 31, Editions de l'Aube, 1994.

<sup>19</sup> A. Mabileau, Le système local en France, Montchrestien 1991, pp. 70-84.

incarné, à une autre échelle, un dessein de rééquilibrage de l'espace national auquel était associé un ordre politique et institutionnel [à quoi s'ajoutait, en outre, une volonté de modernisation économique et sociale]. Si ce vaste projet a subi un repli, ses récentes expressions, à travers la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de février 1995, n'ont pas délaissé une telle ambition. Un égalitarisme géographique anime toujours les "grands chantiers" de modernisation territoriale conduits par la DATAR. Quelles sont les voies qui ont orienté et qui guident encore les actions d'organisation de l'espace vers des finalités de rationalisation et de moralisation des relations sociales ?

### **Principes fondateurs : le quartier, l'espace rural et la Nation**

Le territoire national et la ville ont été des supports privilégiés de l'édification de programmes d'intervention à prétention universelle cherchant à réunir, à travers agencements spatiaux et composition du cadre bâti, les conditions d'une amélioration des rapports sociaux. Une telle entreprise s'est traduite, au fil du temps, selon des modalités diverses et avec des intensités variables. On ne saurait mettre sur le même plan les finalités poursuivies par le mouvement des cités-jardins attaché à restaurer, à une petite échelle, les attributs de la vie communautaire dans un cadre semi rural, et le vaste programme de création d'un "homme nouveau" adapté aux impératifs de l'ère industrielle et de la production de masse dont les théories et les réalisations du mouvement moderne ont fourni les principes opératoires et les justifications. Notons, au passage, que l'étiquette généralement dépréciative accolée au mouvement moderne recouvre en fait une variété très étendue de réalisations et d'expériences, menées dans divers pays et durant plusieurs décennies, que ne sauraient synthétiser les illusions fonctionnalistes popularisées sous

la métaphore de « machine à habiter »<sup>20</sup>. Nonobstant cette réserve, dans un cas comme dans l'autre, les programmes ci-dessus cités sont nés dans le giron d'un réformisme social – dont l'organisation urbaine et l'architecture devaient offrir les traductions concrètes sur le plan spatial. C'est ainsi que l'architecture moderne a débuté en tant que programme destiné à dépasser les discriminations sociale de la "ville capitaliste et libérale" avec l'intention de faire partager à la majorité des citoyens les bénéfices d'un environnement scientifiquement étudié<sup>21</sup>. D'après certains auteurs, cette expérience historique, [comme celles, moins grandiose, qui l'ont précédé, et d'autres plus modestes qui lui ont succédé,] ont discrédité l'urbanisme pour motif "d'overdose" de bonnes intentions. On ne saurait mieux exprimer cette vérité en citant les mots d'une grande figure de la pensée libérale pour qui « *la plupart des facteurs les plus pernicioeux en ce monde ont souvent pour source non pas de méchantes gens mais des idéalistes aux nobles intentions* »<sup>22</sup>.

Outre le déterminisme radical – certains diraient « holisme » – d'une telle vision, celle-ci s'est nourrie, avant tout, de l'idée du rôle que doit jouer la ville dans le processus d'émancipation de l'individu. Si, selon le fameux adage, « l'air de la ville rend libre » et affranchit l'agent social des contraintes de la vie communautaire, elle est aussi le lieu d'une citoyenneté dont seules les institutions démocratiques peuvent garantir l'exercice. C'est parce que la ville a incarné et symbolise toujours l'idéal de la cité démocratique, l'espace social où individus et groupes délibèrent pour construire leur destin collectif, qu'elle a été à l'origine d'autant d'utopies et de passions constructivistes. Dans ces micro sociétés d'hommes libres, détenteurs de droits sociaux et politiques, l'architecture et l'urbanisme avaient pour tâche de matérialiser non pas l'égalité des conditions mais les formes spatiales et l'organisation du bâti témoignant la marche en avant du progrès social. Les exemples historiques sont nom-

<sup>20</sup> Cf. B. Reichlin, « L'infortune critique du fonctionnalisme », in J.-L. Cohen, *L'architecture et les arts de l'espace, entre industrie et nostalgie*, Editions du Patrimoine, 1997, pp. 180-197.

<sup>21</sup> L. Benevolo, *Histoire de la ville*, Editions Paranthèses 1994, p. 507.

<sup>22</sup> F.A. Hayek, *Droit législation et liberté*, tome 1, Règles et ordre, PUF, Quadrige 1995, p. 83.

breux qui pourraient illustrer cette ambition.

Actuellement, le retour en force de l'espace public dans la ville, lieux parés de vertus démocratiques, représente une ramification moderne de la causalité établie entre ordre spatial et ordre politique et social. Dans ce schéma en vogue, qui suscite les vibrations de l'intuition créative des architectes et l'intérêt des élus, l'urbanisme a pour tâche d'éduquer les citoyens. Comme dans d'autres contextes, il est aussi réputé garantir le brassage et la fusion, dans un ensemble harmonieux, des différentes catégories sociales. La mode du "projet urbain", [dont les bases intellectuelles émanent d'un cercle restreint de professionnels et d'experts "scientifiques" gravitant autour de quelques services du ministère de l'Équipement], fait grand cas des rôles et fonctions de l'espace public pour restaurer l'urbanité et le "lien social" dans les quartiers. La fiction d'une telle causalité, qui fut le péché originel de l'urbanisme, nourrit toujours les principes de composition et la mystique esthétisante d'un bon nombre de projets d'aménagement.

Une des expressions les plus spectaculaires et les mieux formalisées conceptuellement de ce déterminisme provient d'un corpus intellectuel récent, celui édifié par Henri Lefèvre, inventeur du fameux crédo sur « le droit à la ville ». Cet auteur est à l'origine d'abstractions dont certaines ont imprégné l'esprit d'une des seules lois édictée jusqu'ici en France et relative à la ville (la loi d'orientation pour la ville, votée en 1991). Pour lui, l'espace ne saurait être que la cristallisation des rapports sociaux, la projection sur le sol des relations sociales. Dans ce schéma, le territoire n'a de matérialité et de substance que parce qu'il est le support des ententes et des conflits des agents sociaux.

Une telle idée de fusion entre le spatial et le social a trouvé un de ses canaux les plus puissants de diffusion dans les représentations du **quartier** vu comme l'espace primaire d'une vie collective riche de

proximités sociales, et favorable à l'épanouissement des droits et des devoirs propres à la citoyenneté. Plus encore, dans les visions radicalement militantes du quartier, assimilé au noyau élémentaire de la cité démocratique, celui-ci est investi d'un pouvoir de « synthèse » capable d'articuler l'urbain, l'économique, le social et le politique. C'est pourquoi, il fut et reste encore un niveau privilégié des politiques urbaines – comme, espace social apte à révéler les préférences et les volontés des habitants. Un survol chronologique confirme cette association : des actions de reconquête du centre ville des agglomérations, en passant par les expérimentations du programme « habitat et vie sociale », jusqu'aux sites prioritaires de la politique de la ville ; le quartier apparaît bien comme le maillon de base de la chaîne que constitue la ville ; et l'espace de choix pour entreprendre une réforme sociale et urbaine. Ce penchant localiste des interventions urbaines, qui guide le principe opératoire du développement social urbain, n'est pas seulement motivé par un souci d'améliorer le cadre bâti et l'espace de proximité des zones d'habitat social les plus dégradées. En fonction du rôle accordé au quartier dans le processus d'acquisition d'une citoyenneté, celui-ci est avant tout, vu comme le lieu d'émergence d'une conscience collective apte à susciter des liens de solidarité. Si " toute politique doit aller jusqu'au niveau du quartier sans quoi elle ne sert à rien"<sup>23</sup>, c'est que ce dernier est le cadre le plus propice pour susciter une participation des habitants et de créer "un sentiment d'appartenance qui fait si souvent défaut"<sup>24</sup>.

● De même que la ville véhicule des passions et des apories relatives à la cité démocratique, le territoire national renvoie à représentations glorifiant l'unité et la souveraineté de l'État. Chacun à leur manière, le territoire national, d'un côté, et la ville, de l'autre, renvoient aux valeurs les plus fondamentales de l'organisation sociale et politique : la démocratie, la force du pouvoir central et l'idée d'État Nation. L'aménagement du territoire a intru-

<sup>23</sup> Ouvrir les quartiers, Actes du symposium de la Délégation Interministérielle à la Ville, 14-15 Janvier 1993, p. 132.

<sup>24</sup> Ibid, p. 20.

mentalisé cette passion républicaine de l'unité de la Nation et de l'Etat comme l'urbanisme et l'architecture ont pu être les points d'application de diverses figures et utopies de la cité démocratique.

L'oeuvre jacobine poursuivie à travers la politique nationale d'aménagement du territoire s'est appuyé sur plusieurs registres normatifs, soulignant bien sa contribution au maintien et au renforcement de l'Etat Républicain.

L'équilibre du territoire, le nivellement des différenciations régionales, l'uniformisation des conditions du développement économique furent bien les premiers grands slogans et chantiers de cette action publique dont chacun trouvait aussi, sa légitimité dans la lutte contre la suprématie parisienne. Un tel projet ne s'est pas limité à une courte séquence historique, mais s'est prolongé du début des années 1960 jusqu'au milieu des années 1980. **L'idée d'un nivellement géographique plongeait alors ses racines** dans la consécration d'un modèle territorial non pas urbain mais, conformément aux données géo-économiques, et surtout, au système de représentation politique français, à une sorte d'**harmonie campagnarde incarnée par l'image d'une petite ville vivant en symbiose avec son milieu rural environnant**. **L'idéal spatial et moral de l'aménagement du territoire ne s'est converti que très récemment à un schéma territorial où les grandes unités urbaines sont considérées comme des leviers pour entraîner le développement**. Jusqu'alors, la référence de l'aménagement s'est plutôt inspirée des caractéristiques d'une "France départementale", privilégiant l'espace rural, l'exploitation du "pétrole vert" de nos campagnes et, par-dessus tout, s'adossant à la puissance politique concentrée par le Sénat.

Une telle option s'affirme encore aujourd'hui avec force, et actualise de vastes chantiers de reconquête de l'espace rural, espaces aux secousses de la réforme de la politique agricole communautaire. Cette orientation a puisé récemment

sa formulation normative dans une solution de justice sociale et territoriale condensée par l'expression "d'égalité des chances entre les territoires et les citoyens". Pour certains, une telle formule est ambiguë, et confond abusivement les territoires et les individus ou les populations qui y résident.

En dépit d'une telle ambiguïté, cette finalité égalitaire a été consacrée par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire votée en février 1995. Même si cette quête de l'égalité concerne des parties de l'espace urbain, et recoupe les préoccupations de la politique de la ville, elle intéresse au premier chef les territoires ruraux les plus vulnérables. Ce faisant, elle met à jour, dans une version contemporaine, le penchant de l'aménagement du territoire pour la conduite d'interventions en faveur de l'espace rural. Une telle prédominance a troublé les esprits au moment de l'élaboration de la loi précédemment citée, et a provoqué une avalanche de critiques d'élus de grandes agglomérations réunis, pour la circonstance, sous le slogan fédérateur de "mon pays c'est la ville". Cela illustre bien le lien puissant qui a toujours relié l'aménagement du territoire à une préférence accordée à l'espace rural ; lien dont les prolongements demeurent encore très vifs aujourd'hui.

- Grâce au credo universel du droit à la ville, et par le biais d'une intervention à l'échelle des quartiers, l'urbanisme a édifié, depuis les années 1960, un schéma de référence pour faire coïncider ordre spatial et ordre politique ou social ; tout en sublimant l'idéal démocratique de la cité. De même, l'aménagement du territoire, à travers la promotion de l'espace rural et la formule d'égalité des chances entre les différentes composantes de l'espace national, a œuvré pour la permanence de l'unité et de la souveraineté de l'Etat Républicain, tout en prétendant assurer une répartition géographique harmonieuse et équilibrée des hommes et des activités.

Egalité des chances, espace rural et unité de l'Etat d'un côté ; droit à

la ville, quartier et démocratie urbaine de l'autre, tels sont les principaux invariants qui forment les lignes de force des politiques territoriales sur lesquels se sont alignés les projets – les utopies ? – visant à faire converger, durant ces dernières décennies, ordre politique et social et ordre spatial.

### **La métropole et l'Europe : de nouvelles références ?**

Ces fondements opératoires et normatifs des politiques urbaines et de l'aménagement du territoire se sont fissurés ces dernières années. Les références spatiales sur lesquelles ils se sont édifiés ont connu d'importantes mutations, sous la poussée conjuguée de la mondialisation et de la métropolisation. De tels changements ont sapé les supports instrumentaux des politiques territoriales comme les représentations sur lesquelles s'appuyait leur légitimité.

● **Le quartier**, tout d'abord, n'apparaît plus comme le noyau de base de la vie urbaine, comme un élément constitutif de son identité. La croissance sans précédent des grandes agglomérations, enregistrée depuis le début des années 1980, a modifié la physionomie de l'espace urbain tout en changeant les fonctions et statut de ses différentes composantes<sup>25</sup>. Par dessus tout, le mouvement puissant d'étalement urbain, d'extension géographique de la surface des villes, a provoqué des interactions nouvelles entre leur centre et leur périphérie. Il a aussi incorporé des territoires supplémentaires situés à la frange de l'espace aggloméré des villes, et créé d'autres zones de polarité. Dans cet ordonnancement nouveau et en cours de gestation, la montée en puissance de la mobilité a multiplié les opportunités de choix spatiaux des agents sociaux en les libérant des contraintes de la proximité et des relations de voisinage. Pour une partie croissante de citoyens, l'espace de sociabilité ne se limite plus à leur zone résidentielle, au périmètre de leur quartier. C'est à présent, à l'échelle de l'agglomération urbaine que se rationalise

leur vie quotidienne, rythmée par les déplacements entre les lieux de travail, de résidence, de consommation, d'achats et de loisirs<sup>26</sup>.

Pour des auteurs à la pointe de la réflexion sur ces tendances nouvelles, de telles mutations socio-spatiales disqualifient les centres, les coeurs historiques des agglomérations. Du moins, de telles mutations invitent à réexaminer l'ordre traditionnel des villes fondé sur une séparation entre un noyau central et ses extrémités périphériques. La ville "émergente", celle où se dessinent les comportements urbains du futur, se situe dans les périphéries où s'entassent lotissements résidentiels, zones d'activités, et grandes surfaces commerciales desservies par rocares, échangeurs et autres noeuds autoroutiers<sup>27</sup>.

Le chaos périurbain aurait-il supplanté le quartier ? La "ville au choix, polycentrique", berceau d'un individualisme radical et post moderniste, se serait-elle substituée à l'espace communautaire propice à la mobilisation politique et à l'expression citoyenne symbolisée par le quartier ? Notons au passage que si ces mêmes auteurs repèrent dans les périphéries un laboratoire social où s'inventent des comportements inédits, ils restent curieusement silencieux sur le sujet des grands ensembles d'habitat social qui représentent, eux aussi, un enjeu de premier plan du devenir des premières couronnes des agglomérations.

Sans emboîter le pas des visions les plus en vogue sur les "nouveaux visages de la métropolisation", il faut néanmoins admettre que dans les nébuleuses urbaines façonnées par les flux et les nouveaux parcours de mobilité, le quartier n'incarne plus l'unité de base de la ville, le réseau primaire de relations sociales sur quoi se construisent les attributs démocratiques de la cité. Espace de mobilisation politique et de révélation des préférences citoyennes, il était vu naguère comme un des principaux agents de cohérence des politiques urbaines. Une telle représentation reste encore très prégnante aujourd'hui. Elle guide les

<sup>25</sup> A. Salles (dir), Les villes, lieux d'Europe, Editions de l'Aube, 1993.

<sup>26</sup> Se déplacer au quotidien dans trente ans, Eléments pour un débat, La Documentation Française, CPVS, INRETS, ADEME, 1995.

<sup>27</sup> G. Dubois-Taine et Y. Chalas, La ville émergente, Editions de l'Aube, 1997.



procédures informelles de consultation des habitants mises en place par nombre de municipalités. Elle oriente aussi les principes de composition de projets d'aménagement où les impératifs de proximité, de vie communautaire, de convivialité et de voisinage, sont toujours vues comme les qualités premières à assembler pour garantir une urbanité. Des architectes et urbanistes de renom comme des élus grands et petits entrevoient toujours dans le quartier l'image du maillon élémentaire de la ville à partir de quoi s'établissent son unité morphologique et son identité politique.

Il n'est pas douteux que pour certaines fractions des espaces urbains, qu'elles soient centrales et péri-centrales, le quartier garantit toujours une lisibilité et une capacité d'intégration des composantes de la ville. Mais, de manière grandissante, c'est à l'échelle de l'agglomération que se situent les nouveaux défis de la régulation sociale et politique des ensembles urbains.

● De même que le quartier a cessé d'incarner l'ordre social et politique de la ville, **l'espace rural** ne constitue plus la référence suprême de l'aménagement du territoire. Certes, les territoires ruraux les plus vulnérables – lesquels ne recouvrent pas, et de loin, la majeure partie de l'espace rural – continuent d'orienter la géographie prioritaire de la DATAR. De plus, le pouvoir des groupes de pression ruraux et agricoles, appuyés sur les conseils généraux, s'est à peine effrité, et commande toujours fortement la distribution spatiale des aides de l'Etat. Mais, les enjeux urbains ont connu, ces derniers temps, une montée en régime qui a été enregistré par l'aménagement du territoire. Par suite, la formule traditionnelle de l'égalitarisme républicain n'est pas seulement minée par une inversion de priorités qui l'oblige à considérer, avec plus d'attention, les problèmes de la ville comme les enjeux de l'armature urbaine. La remise en question est plus radicale : le fondement même de l'aménagement du territoire, qui trouve sa source dans la consécration des vertus de l'unité

nationale, se craquelle sous les assauts de la montée de l'Europe et de la mondialisation.

● Chacun le reconnaît : d'un côté, le territoire français se dilue dans un vaste ensemble géographique façonné par les stratégies des opérateurs économiques et financiers dans lequel les frontières des Etats-Nations n'exercent plus, depuis longtemps, le glacié protecteur qu'elles assuraient autrefois. Un tel constat serait banal si ce mouvement n'imprimait pas sa marque, sans doute beaucoup plus qu'ailleurs, dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les scénarios prospectifs le démontrent : face à la "globalisation" et à ses impacts géographiques, le territoire national est menacé de graves dysfonctionnements comme la surconcentration et la désertification. Plus encore, il risque d'éclater sur ses franges aspirées par la puissance de régions voisines d'autres pays européens comme la Catalogne, le Bade-Wurtemberg ou la Rhénanie<sup>28</sup>. Ces risques auxquels sont exposées les régions françaises signalent, s'il en était besoin, que les lois qui modèlent aujourd'hui notre territoire proviennent de forces qu'une gestion nationale serait seule incapable de dominer. En bref, **l'espace français s'internationalise** et cette évolution fait craquer les idées d'unité et d'indivisibilité sur quoi repose le principe substantiel de l'aménagement du territoire.

● Parallèlement, la gestion du territoire national et la programmation de son développement ne renvoient plus à un acte de souveraineté de l'Etat. **L'identification de l'Etat au territoire et du territoire à la Nation** fut une des conquêtes majeures de l'œuvre jacobine dont les prolongements nourrissent toujours certaines visions de l'unité nationale. Paradoxalement, dans l'histoire tumultueuse de notre République, une telle idée s'est accompagnée d'une autonomisation croissante de l'Etat et de l'administration par rapport à la société. Prospérant alors comme un organe obéissant à ses propres lois de développement, à côté du corps social, l'Etat prétendait néanmoins l'incarner grâce à la fiction totalitaire de la volonté générale.

---

<sup>28</sup> J. L. Guigou, France 2015, Editions de l'Aube, 1993.

Cette abstraction qui alimente encore aujourd'hui les vœux les plus radicales de l'identité jacobine, assimile de bon cœur l'état à la société. Une telle vision plonge ses veines dans l'histoire lointaine des forces qui ont conduit au haut degré de centralisation de nos institutions. Une des facettes de ce processus avait déjà été relevé, jadis, par Tocqueville dans le domaine de l'évolution des normes juridiques. Cet auteur entrevoyait une dynamique d'intégration rampante du droit privé et de la coutume sous la férule du droit public, jusqu'à une totale absorption, comme un des signes de l'élargissement de la surface du pouvoir central. Cette assimilation de l'Etat au territoire et au corps social a été supplantée, dans les esprits comme dans les faits, par l'émergence d'un niveau de décision et de programmation des actions publiques qui est devenu un partenaire obligé du développement régional et local. L'Europe, à travers la politique des fonds structurels, est aujourd'hui un pourvoyeur de moyens financiers du développement territorial qui offre des subsides dont l'importance est à peu près équivalente à la part que lui consacre l'Etat français. Cela est le cas, tout au moins, lorsqu'on compare les dotations des contrats de plan Etat-régions et celles des programmes structurels de la politique régionale communautaire qui recouvrent approximativement le même intervalle temporel (1994-1999). Une telle poussée des interventions européennes a pénétré les esprits à tel point qu'aujourd'hui, les régions et autres collectivités se tournent plus volontiers vers Bruxelles que vers Paris pour rechercher des partenariats afin d'entreprendre des projets de développement. Simultanément, ces mêmes collectivités décentralisées, qui il y a près de quinze ans, subordonnaient leur destin aux choix de l'Etat, fixent à présent leurs orientations avec des prérogatives et des moyens financiers renforcés qui témoignent d'une indépendance nouvelle par rapport au pouvoir central. Toutes ces évolutions ont sapé l'identification de l'Etat au territoire national.

En outre, les désordres organisationnels et les troubles de l'identité qu'affrontent, depuis plusieurs années, les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat ont destabilisé encore davantage les liens du pouvoir central avec le territoire. De tels dérèglements ont aussitôt rejailli sur l'aménagement du territoire. Eprouvant des difficultés croissantes à maîtriser des mouvements territoriaux dont les causes sont supra nationales, et subissant les retombées d'une crise de légitimité qu'affronte son principal maître d'ouvrage, cette action publique est de plus en plus menacée d'un discrédit. Afin d'enrayer une pente vers le déclin, elle doit "ravalier" principes, méthodes et outils d'intervention. Les vrais croyants de l'ordre républicain le proclament : faute d'un redressement, d'un recentrage ou d'un autre positionnement, l'aménagement du territoire se transformera en auxiliaire de centres de décisions sur lesquels son pouvoir d'impulsion aura tendance à décliner. Bientôt, les principaux choix façonnant le territoire national seront décidés par l'Europe et par les régions, l'Etat ne jouant plus qu'un rôle de second plan face à ces nouveaux pôles d'influence.

Selon des combinaisons particulières, le quartier d'un côté et l'espace national de l'autre, sont incorporés dans des logiques économiques et des mouvements de mobilité qui affaiblissent leur pertinence comme champs prioritaires des politiques territoriales. Assurément, nombre d'interventions spatiales trouvent encore des justifications et une efficacité à ces échelles territoriales. Il serait ainsi absurde de prétendre que l'espace des Etats représente un cadre dépassé des interventions à finalité spatiale. De même, les politiques urbaines trouvent encore une efficacité dans la conduite de programmes au niveau du quartier. Mais la force des tendances vers la métropolisation et vers l'internationalisation des territoires, modifie en profondeur les références et les repères de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Bientôt – déjà aujourd'hui –, les aires métropolitaines, les régions urbaines d'un côté et l'espace européen de l'autre, deviendront les cadres privilégiés des politiques territoriales.

# Réformes de l'Etat

Si les politiques territoriales ont caressé l'ambition d'offrir les cadres géographiques de l'édification d'un ordre social et politique, elles ont aussi prétendu rénover l'Etat et l'administration. Ces deux finalités sont associées. En France, la tradition républicaine subordonne le changement social et politique aux rythmes de la modernisation de l'appareil d'Etat et de ses organes bureaucratiques. Sous nos cieux, un réflexe est bien rôdé : c'est à travers de nouvelles combinaisons administratives que l'on cherche à desinhiber "la société bloquée".

La chronologie des tentatives, réussies ou avortées de l'adaptation des structures administratives, depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République, le démontre : les enjeux sociaux et politiques de la gestion du territoire ont souvent été au centre des projets de réforme visant à rénover l'Etat et les institutions. Du reste, une des secousses telluriques majeures qu'a enregistrées la V<sup>e</sup> République, en 1969, n'est-elle pas due à l'échec du référendum portant sur la réforme des structures territoriales ?

Une telle permanence ne surprend pas : le territoire n'est-il pas le socle de notre infrastructure politique et institutionnelle à travers circonscriptions administratives, rôles et pouvoirs des collectivités locales et exercice déconcentré de l'autorité de l'Etat ? Sous ce rapport, on peut aisément évaluer, à leur juste valeur, les ondes de choc provoquées par la décentralisation sur un mastodonte organisationnel hiérarchisé de haut en bas [grâce au transfert d'une bonne part de la gestion des affaires collectives en vue de leur régulation territorialisée].

**L'aménagement du territoire et les politiques urbaines ont constitué des champs d'expérimentation privilégiés pour initier ces volontés de réforme.** Ils ont aussi été de puissants canaux pour propager de nouveaux modes opératoires et diffuser des habitudes et une culture nou-

velles dans les différents domaines de l'action publique.

## Une action publique au service du changement

Interministérielle, la politique d'aménagement du territoire est née, au début des années 1960, pour faire souffler un vent de renouveau sur les filières politiques et administratives de l'Etat jacobin. L'objectif visé était d'installer de nouvelles habitudes de travail dans l'administration en rupture avec les inerties et rigidités des cloisonnements ministériels et leur cristallisation dans les terminaux déconcentrés de l'Etat. Parallèlement, le défi était de susciter de nouveaux moyens d'expression et de participation de la population sur tout le territoire, de mobiliser de nouvelles forces vives afin de concurrencer le monopole de représentation massivement concentré sur la tête des notables, particulièrement ceux du monde rural<sup>29</sup>. Peu d'experts s'en souviennent, mais il est bon de rappeler que la création des circonscriptions d'action régionale, en 1964, fut initiée et gagnée de haute lutte par la DATAR à la suite d'arbitrages ministériels délicats et houleux qui, en définitive, lui furent favorables.

Ce combat victorieux, qui témoigne de la puissance administrative dont jouissait cette institution, déclencha un enthousiasme qui retomba vite comme un soufflet sous le rouleau compresseur des intérêts départementaux. Néanmoins, manoeuvrant avec adresse les leviers de son pouvoir et bénéficiant d'une image et d'un prestige intimidant nombre de ses partenaires – ses adversaires ? – la DATAR a instillé, avec un certain succès, des formules administratives nouvelles en incarnant, au sein de l'appareil d'Etat jacobin, un agent de changement. Administration de mission, fer de lance d'un modernisme bureaucratique et expression d'une nouvelle culture de la gestion

---

<sup>29</sup> S. Wachter, "L'aménagement du territoire et son institutionnalisation", Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 3, 1985.

publique, cette institution "parasitaire" à l'envie les circuits traditionnels de la décision administrative pour mieux dialoguer en tête à tête avec les collectivités locales, les acteurs économiques et les associations. Une des ses ressources stratégiques résidait dans les branchements mis en place avec la société civile. En outre, disposant d'un budget souple d'utilisation et peu contraint, dans ses allocations, par des lourdeurs réglementaires, l'aménagement du territoire était vu comme l'avant pont d'une réforme de l'administration et de l'Etat.

Par la suite, en dépit des secousses entraînées par la décentralisation et d'une menace sérieuse de liquidation en 1986, entretenue par une vague de libéralisme inspirée par les expériences anglo-saxonnes, l'aménagement du territoire a continué d'ouvrir la voie de l'innovation dans le domaine de la gestion publique.

En mettant en selle la technique de la contractualisation avec les collectivités locales, déjà expérimentée au milieu des années 1970 (contrats de ville, contrats de pays), la DATAR a déblayé la route pour faire du conventionnement avec les structures territoriales le moyen le plus répandu et le mieux reconnu pour favoriser le développement régional et local. On ne saurait par trop l'oublier : l'aménagement du territoire a été le premier domaine de l'action publique où la méthode contractuelle a permis d'associer l'Etat et les collectivités locales, procédure qui a accompli depuis lors une belle carrière en trouvant dernièrement une dénomination au goût du jour sous l'étiquette de "partenariat".

Dans cette courte chronologie du réformisme de l'Etat et des institutions, vu à travers le prisme de l'aménagement du territoire, la parenthèse de la loi d'orientation, votée en 1995, mérite aussi un petit coup de projecteur. Assurément guidée par des motivations électoralistes, cette œuvre législative, élaborée de bric et de broc, contient un bon nombre de pétitions de principe et d'invita-

tions à spéculer sur de délicats sujets. Répondant à sa nature de loi d'orientation et à la portée interministérielle de l'aménagement du territoire, **elle aborde son nombre de domaines d'intervention** des pouvoirs publics pour lesquels elle dessine autant d'orientations souhaitables. Certaines, et non des moindres, se rapportent, par exemple, à la fiscalité locale ou à l'organisation des services déconcentrés de l'Etat, parties émergées d'icebergs touchant à des enjeux plus fondamentaux comme la réforme de l'Etat et des institutions territoriales ou l'approfondissement de la démocratie locale. A côté de ces grands thèmes, appelant création de groupes de travail et rédaction de "pavés administratifs", les progrès accomplis par ce travail législatif a été effectué, vraisemblablement, sans que les entrepreneurs politiques et administratifs qui l'ont mis en route ait pu réellement anticiper ou mesurer le chemin susceptible d'être parcouru. Soucieux de regrouper des fonds d'intervention jusque là dispersés, de charcuter le territoire au moyen d'un zonage d'une sophistication sans précédent ou de proclamer les vertus d'un Etat Republicain infaillible et indivisible, les promoteurs de cette loi n'ont que tardivement entrevu l'une des retombées majeures de son instauration : la **juridicisation** d'une matière qui jusqu'alors, n'avait été que très peu pénétrée par le droit. De fait, l'aménagement du territoire était plus gouvernée par décret et par négociations politiques qu'encadrée par des règles juridiques bornant les latitudes du gouvernement et de l'administration. Ce domaine n'était-il pas connu comme le royaume des "choix technocratiques" où, au nom du bien commun, l'on décidait du visage souhaitable de la France sous les lambris des bureaux du VII<sup>e</sup> arrondissement ? Il est intéressant d'observer que la loi Pasqua a inversé une telle tendance en apportant quelques retouches à cette tradition. Paradoxalement, cherchant à redonner à l'Etat une surface plus large rognée par la décentralisation, elle a introduit la présence du juge sur le ter-

rain de l'aménagement du territoire comme acteur nouveau de sa régulation. Ainsi, peut-être malgré elle, son apport à l'adaptation des usages administratifs et à la pratique des institutions la situe sur une pente de changement orientée vers un meilleur équilibre entre le pouvoir d'Etat et le rôle du droit.

### **De nouvelles pratiques administratives ? : l'exemple de la politique de la ville**

A une échelle plus réduite, l'urbanisme, comme l'aménagement du territoire est appelé à dépasser le fonctionnalisme des interventions sectorielles pour faire valoir une approche intégrée du développement spatial. Cela suppose des dispositifs politico-administratifs d'une nature originale que doivent assimiler tout à la fois les services centraux et déconcentrés de l'Etat et ceux des collectivités territoriales. Cet impératif supérieur s'est dévoilé au grand jour à la faveur de la montée en puissance des programmes en faveur des quartiers dégradés, pour devenir une priorité, au milieu des années 1980, avec la mise en oeuvre de la politique de la ville.

Emergeant d'un berceau associatif et appuyés par des segments modernistes du ministère de l'Equipement, les premiers pas du **développement social urbain** sont restés à la marge des circuits traditionnels de la décision publique. Vues à l'origine comme le fruit d'un militantisme honorable, mais en même temps comme l'expression folklorique d'une action administrative sans logistique sérieuse, ces actions expérimentales étaient loin d'avoir pénétré les filières organisationnelles de l'Etat central et déconcentré. Dès son émergence, le développement social des quartiers fustige les méthodes traditionnelles de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en raison de leur manque de transversalité. Leur déficit démocratique est aussi souligné. Animés par des acteurs, générale-

ment transfuges d'associations et situés en position marginale par rapport aux divers corporatismes professionnels de la fonction publique, les premiers champions du développement social des quartiers développent de bon cœur une rhétorique du lien social et de la participation tout en bombardant de critiques la "technocratie".

Avec la poussée de la question urbaine, transformée rapidement en enjeu social de premier plan, la politique de la ville va être placée en tête de l'agenda gouvernemental au moment où les institutions territoriales commencent à digérer le choc de la décentralisation. En dépit de cette mise en vedette, le développement social urbain devra attendre la fin des années 1980 pour être intégré à part entière dans le système formel des décisions publiques et apparaître comme un agent de rénovation de l'Etat et de l'action publique<sup>30</sup>. Jusque là, faute de s'adosser à des mécanismes institutionnels relevant d'une autorité reconnue, il affrontera à la fois, remises en cause et incertitudes, comme le mépris de nombre de fonctionnaires habités par des vues orthodoxes de la gestion administrative. Après une phase de flottement et de concurrence inter administrative pour s'assurer du leadership des programmes en faveur de la ville, ceux-ci seront progressivement intégrés dans les circuits de la gestion publique sous le contrôle des préfetures de département. L'incorporation des procédures et moyens de la politique de la ville dans les réseaux déconcentrés de l'Etat trouvera, par la suite, sa consécration administrative et une bénédiction du ministère de l'Intérieur avec la nomination de sous préfets à la ville en 1992 [chargés de rationaliser et de coordonner les dispositifs d'intervention].

La rhétorique du changement animant la croisade de la politique de la ville ne manquera pas d'atouts et de piquant. Elle invite à "faire marcher sur la tête", pourrait-on dire, plusieurs réflexes conditionnés bien enracinés dans les us et coutumes

---

<sup>30</sup> D. Damamme, B. Jobert, "La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique", *Revue Française de Science Politique*, février 1995, n° 1, vol. 45.

du système politico-administratif de l'Etat jacobin. Certes, plusieurs lignes d'action alors revendiquées avaient déjà fait entrevoir, dans d'autres domaines, les voies désirables de la modernisation. Mais les composantes de l'équation du développement social urbain, réunies dans un bloc, indiquent le chemin d'une réelle mutation. Résumons à grands traits les attributs d'une telle rénovation.

En premier, le sujet de la ville, conjugué à celui de l'exclusion sociale, ne saurait se satisfaire de visions ponctuelles et sectorielles qu'affectionne le saucissonnage administratif des réponses et des solutions. L'approche du développement social urbain doit être globale pour apprécier l'ensemble des facteurs qu'il convient d'actionner pour redévelopper une zone d'habitat social dégradé. Une telle globalité peut assurément être perçue abstraitement par l'administration centrale. Mais c'est à partir du local, des données singulières qu'offre chaque terrain, qu'un programme cohérent et concret peut être mis au point en rupture avec les routines et solutions standardisées produites habituellement par les bureaux parisiens. Une telle localisation de l'action publique assigne naturellement aux élus une place de premier choix comme initiateurs et coordinateurs des programmes, ce qui consacre, dans les faits, les changements issus de la décentralisation<sup>31</sup>.

Poursuivons : la portée intersectorielle de la politique de la ville s'accommode mieux d'une logique de projet au cours duquel les acteurs concernés bâtissent de concert une stratégie de développement, que d'une logique traditionnelle de guichet où l'intervention est subordonnée à l'attribution d'un financement accordé par telle ou telle administration. Dès lors, il va de soi que l'élaboration d'un tel projet réclame une série de négociations, de délibérations à l'issue desquelles les ententes et conflits des intervenants débouchent généralement sur un dénouement favorable qui scelle leur

implication et leur adhésion aux programmes.

Ce n'est pas tout : dans sa version la plus commune, l'action publique, par exemple l'urbanisme, se préoccupe de consulter les populations, de recueillir des avis sur les options et programmations définies par responsables politiques et techniciens. Parfois, avec un zeste supplémentaire d'ambition, une participation des citoyens ou des usagers, sous des formes variables, les associe aux choix et décisions. La politique de la ville entend aller plus loin.

Eu égard à la nature des publics qu'elle vise prioritairement, elle cherche à promouvoir une mobilisation, à construire une capacité d'action collective. En d'autres termes, les bénéficiaires des programmes – certains diraient les assujettis – doivent être aussi les acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des interventions et, en somme, comme l'exprime la formule imagée, prendre en main leur destin.

- Il ne nous appartient pas de porter un jugement sur les succès ou les échecs enregistrés par cette politique ou de spéculer sur ses chances futures de réussite. Mais les éléments qui viennent d'être décrits, dévoilent-ils les traits d'un modèle inédit d'action publique ? Celui-ci peut-il être rangé dans la catégorie montante des "nouvelles politiques urbaines" – dont la naissance est célébrée par les spécialistes du sujet ?<sup>32</sup>. A bien y regarder, des orientations et des principes nouveaux semblent bien se dessiner qui tracent les contours de règles du jeu, elles aussi nouvelles, pour les pratiques institutionnelles et socio-administratives.

Tentons de les résumer : tout d'abord, à rebours d'un schéma substantialiste qui accompagne généralement les actes de souveraineté de l'Etat et de l'administration, sous le paravent de l'intérêt général, la **politique de la ville ambitionne d'introduire une démarche procédurale de l'action publique**. Démarche procédurale ? C'est-à-dire : une confection pragmatique

---

<sup>31</sup> F. Bachelet, F. Rangeon, "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", Politiques et management public, vol 14, n°3, sept 1996

<sup>32</sup> J. P. Gaudin, "Politiques urbaines et négociations territoriales", Revue Française de science Politique, février 1995, n°1, vol. 45

des programmes, résultat de confrontations et de délibérations d'acteurs débouchant sur le respect de règles du jeu, d'engagements réciproques et de références partagées. En second lieu, la création d'une telle capacité d'action collective, coordonnant préférences et intérêts, n'appelle pas l'attribution de droits à exiger et à recevoir assistance et avantages dans la lignée des politiques à finalité redistributive. Elle suppose l'allocation de capacités d'agir à travers des dispositifs d'incitation à la mobilisation et à l'implication des publics concernés par les interventions. Le registre de la concertation étant dépassé, il ne s'agit plus de contacter quelques associations agréées, mais de susciter une capacité d'action, d'impliquer la chaîne des acteurs qui font par leur interactions l'échec ou le succès des actions engagées. Sous cet angle, la politique mise en oeuvre est aussi un processus d'apprentissage tant pour les publics visés que pour les agences chargées de l'appliquer. En troisième lieu, le mode opératoire de cette action publique emprunte généralement la voie de la contractualisation. Celle-ci, rend assurément plus complexe les montages juridico-administratifs des interventions et financements, en raison du nombre des acteurs concernés et de la multiplicité des actions à mener. Néanmoins, une telle procédure fournit la garantie d'une mise au point commune des stratégies à conduire, et s'assortit de plus en plus de protocoles d'évaluation qui permettent le réglage, en cours de route, des dispositifs d'intervention.

Les propriétés ci-dessus évoquées esquissent un idéal-type d'action publique. La politique de la ville, telle qu'elle est appliquée aujourd'hui, ou l'a été dans le passé, ne réunit que très imparfaitement toutes ces qualités. Celles-ci renvoient à des règles du jeu institutionnelles et administratives qui obéissent à un type nouveau de gestion des affaires collectives et à des relations nouvelles entre l'Etat et les structures territoriales qui sont loin d'être totalement entrés dans les faits. Certains bons

esprits mettent en valeur les ratés, les hésitations voire les effets pervers de cette action publique. Ne serait-elle pas concoctée et mise en oeuvre sous l'empire d'une "rationalité limitée" ? D'autres, bien au fait des dérèglements administratifs causés par la décentralisation, perçoivent dans les dernières évolutions de cette politique une tactique du pouvoir central visant à récupérer des ressources d'autorité<sup>33</sup>. Pareillement, en optant pour une appréciation minimaliste, de nombreuses vues convergent pour n'entrevoir dans cette action publique qu'un modèle de discrimination positive fondé sur une délimitation géographique de ses cibles prioritaires. Ces visions réalistes ne manquent pas d'à propos et de légitimité.

Au vu des expériences récemment accumulées, il n'est pas douteux qu'une série d'échecs entachent les programmes mis en oeuvre sous le label de la politique de la ville. Plus encore, les remèdes appliqués apparaissent sans effets, et les améliorations attendues sans commune mesure avec les ressources affectées.

Mais cette action publique est engagée sur la voie d'une progressive institutionnalisation et met à jour de nouveaux modes de coordination politique administrative qui tirent parti des régulations institutionnelles issues de la décentralisation. De plus, elle offre un répertoire ou un assortiment de possibilités d'actions qui permet de la ranger dans la catégorie des "actions publiques flexibles" que chérissent de talentueux observateurs de nos réalités institutionnelles.<sup>34</sup>

Il va de soi que d'autres programmes d'intervention enregistrent aussi de telles évolutions mettant à l'épreuve les routines organisationnelles et culturelles de l'administration. Néanmoins, de manière expérimentale, la politique de la ville réunit comme dans un condensé les principaux enjeux de l'ajustement de l'action publique aux nouvelles données de son environnement. Nul doute que ce modèle de gestion des

---

<sup>33</sup> G. Chevalier, "Volontarisme et rationalité d'Etat, l'exemple de la politique de la ville", *Revue française de Sociologie*, XXXVII, 1996.

<sup>34</sup> D. Lorrain, "Après la décentralisation, l'action publique flexible", *Sociologie du travail*, 1993, n° 3.

affaires collectives sera bientôt doté d'une légitimité grandissante et appelé à se généraliser. Sous cet angle, la politique de la ville illustre, de façon contemporaine, comme l'aménagement du territoire le si-

gnalait dans le passé, l'apport important des politiques territoriales aux entreprises successives de rénovation de l'administration et de l'Etat.



# LA VILLE AU RISQUE DE LA PROSPECTIVE

Serge Wachter

Le destin des villes européennes trouvera-t-il son équivalent dans l'image contemporaine de la ville américaine, magma urbain « sans lieu ni borne » ?<sup>1</sup>

L'organisation de nos cités, qui repose sur un modèle d'urbanité agrémenté par des espaces publics centraux riches d'histoire, de valeurs patrimoniales et aptes à « tisser du lien social » sera-t-elle bientôt supplantée par un agrégat désordonné d'espaces s'étalant sur des surfaces grandissantes et mis en connexion par des réseaux de communication ?

Les évolutions métropolitaines, en France comme dans les autres pays européens, révèlent d'ores et déjà que la grande ville du XXI<sup>e</sup> siècle mélangera les attributs de la cité traditionnelle avec ceux d'un ensemble urbain en voie de gestation dont la morphologie présente des ressemblances avec la mégapole américaine. Pareil cocktail élèvera-t-il le degré « d'urbanité relative », c'est-à-dire l'amélioration de la qualité et de la densité des interactions sociospatiales, comme invite à y réfléchir avec finesse un géographe bien au fait des trajectoires historiques suivies par les villes européennes ?<sup>2</sup>. Si les effets de ce processus sur la sociabilité des relations humaines et urbaines sont encore incertains, il n'est pas douteux que celui-ci s'accomplira sur un ar-

rière plan de périurbanisation. Pour s'en convaincre, il suffit d'entendre les experts de l'INSEE : en projetant des tendances démographiques passées, ils confirment **que les ménages résidant dans les zones suburbaines représenteront 25 % de la population totale à l'horizon 2015 alors qu'ils n'en constituent aujourd'hui que 20 %**. Il faut donc admettre que métropolisation est et sera synonyme d'étalement et de dédensification.

Une telle perspective fragilise les vues et opinions selon lesquelles le défi prioritaire des politiques urbaines serait de « refaire la ville sur la ville », la consommation de l'espace urbain ayant atteint une limite, un seuil de saturation. Bien au contraire, cela invite plutôt à mettre au premier rang des interrogations prospectives les dépendances nouvelles qui associent le devenir des métropoles avec la logique à laquelle obéissent la mobilité et les déplacements sur des territoires urbains qui aggrandissent leurs surface et dimension.

Ces tendances conduisent à examiner plusieurs aspects des dynamiques métropolitaines et à rendre sensibles quelques enjeux de leur devenir.

<sup>1</sup> Melvin M. Weber, L'urbain sans lieu ni borne, L'Aube, 1996.

<sup>2</sup> Jacques Lévy, « La ville, concept géographique, objet politique », in Le Débat, nov. dec 1996, Gallimard.

# Les discriminations de la métropolisation

Présentés avec réalisme ou avec lyrisme, les dénonciations des coûts les plus lourds de la métropolisation portent sur les banlieues "sensibles", les parties des agglomérations où sont implantés les grands ensembles d'habitat social. Celles-ci concentrent les ferments d'une non-ville, l'envers de la cité, où le modèle d'intégration républicaine "à la française" s'est fissuré, ou mieux, s'est effondré. Symboles de la fracture sociale, de la dissolution du "lien social", ces quartiers incarnent-ils les dysfonctionnements majeurs auxquels il faudra remédier lorsqu'on considère non pas le court terme, mais un horizon temporel un peu plus éloigné ? Représentent-ils le défi principal qui doit être relevé pour redonner à la ville, demain, sa défunte unité ?

## Le défi des banlieues

En premier lieu, un amalgame entache les analyses et commentaires sur les banlieues difficiles qui tend à regrouper sous un même label des réalités socio-spatiales très différenciées. Quoi de commun entre de petits ensembles banalisés et intégrés au tissu aggloméré, entrés dans un processus de gestion urbaine ordinaire et de "tres grands" grands ensembles de près de 10 000 logements dont l'effet de masse est en soi un élément décisif<sup>3</sup> ? Ces différences ne renvoient pas seulement à des données quantitatives sur le nombre de logements sociaux. Sur ce point, néanmoins, on estime que les problèmes des grands ensembles ne concernent qu'une partie, de l'ordre de 10 % au plus, de la totalité du parc HLM qui compte trois millions de logements. Par ailleurs, une récente enquête de l'INSEE distingue, à travers une typologie, pas moins de sept sortes de quartiers sensibles au moyen de critères fondés sur leurs caractéristiques physiques et socio-économiques<sup>4</sup>. A travers ces différences, on perçoit la grande diversité morphologique et sociologique

de ces quartiers. Ceux-ci ne sauraient s'aligner sur un modèle commun. Les chances de redéveloppement de ces territoires sont inégales, et ne sauraient obéir aux mêmes rythmes et appeler les mêmes intensités d'efforts publics.

En second lieu, des proportions, souvent masquées par un vocabulaire imprécis, doivent être présentes à l'esprit : au recensement de 1990, les banlieues comprenaient 18 millions d'habitants. Ceux concentrés dans les quartiers difficiles en représentaient, tout au plus, 2 millions. Les premières couronnes périphériques des villes, en surface et en population, ne sont que très minoritairement concernées par le "syndrome" des quartiers sensibles.

Mais il y a plus : la règle de l'égalité républicaine combinée aux pressions exercées par les élus conduit à multiplier, tout en les stigmatisant, les quartiers difficiles. La géographie prioritaire de la politique de la ville a un penchant boulimique : après avoir sélectionné une quinzaine de quartiers à l'origine, elle en "discrimine positivement" aujourd'hui plus de 700, classés, avec des variations d'intensité de problèmes, comme zones urbaines sensibles (pacte de relance pour la ville de 1996).

On ne saurait sous-estimer les dérèglements urbains et sociaux que concentrent ces espaces fragiles. Néanmoins, à plus ou moins long terme, la reconquête de ces quartiers, tout au moins pour la plupart, pourra être réalisée. Sauf cas exceptionnel, leur incorporation dans le tissu urbain permettra de diversifier leur composition sociale (comme c'est le cas actuellement pour nombre d'entre eux) et d'y introduire des éléments de mixité (commerces, activités). On est loin ici du modèle américain du ghetto que des comparaisons hâtives ont assimilé à nos réalités urbaines<sup>5</sup>. A la différence de l'évolution obser-

<sup>3</sup> V. Bourjaillat, "Réurbaniser les grands ensembles", *Etudes Foncières*, n° 67, juin 1995, pp. 21-27.

<sup>4</sup> J. B. Champion, M. Marpsat, "La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville", *Economie et Statistiques*, n° 294-295, 1996.

<sup>5</sup> cf S. Body-Gendrot, *Ville et violence : l'irruption de nouveaux acteurs*, Paris, PUF 1993.

vable outre-atlantique, il semble raisonnable d'avancer que, comme pour la reconquête des centre-villes, entreprise il y a environ 25 ans et dans la plupart des cas réussie, la reconquête des "banlieues" sera l'affaire d'une génération. Quitte à provoquer ou à froisser des croyances ou intérêts, on peut avancer que les désordres de ces territoires caractérisent la phase d'un cycle urbain en voie d'achèvement. Nous entrerons dans le XXI<sup>e</sup> siècle avec d'autres périls urbains que ceux amenant à redouter les explosions sociales des banlieues. Certes mais lesquels ?

### Menaces sur le péri-urbain

Il faut se tourner vers les mécanismes d'étalement urbain, vers les formes et les processus de la péri-urbanisation pour repérer, de manière prospective, les nouvelles discriminations de la métropolisation. Dans les nébuleuses suburbaines actuellement en gestation, des inégalités socio-spatiales émergent et se consolident où s'observeront demain des fractures urbaines d'un genre nouveau. Considérons les aires métropolitaines, celles qui s'organisent autour des grandes agglomérations : au-delà du premier cercle concentrique formé par les banlieues, différents secteurs géographiques se présentent dont certains subissent déjà aujourd'hui un processus de dévalorisation. Très mal desservis par les transports collectifs, pénalisés par une mauvaise accessibilité, ils accueillent les ménages les plus modestes qui ont fait le choix, volontaire ou forcé, de quitter une localisation plus centrale. Conséquence de la désinflation et de la montée du chômage, certains propriétaires récents sont aujourd'hui incapables de financer les charges liées à leur acquisition. Cela enclenche un processus de dévalorisation et reproduit, dans les lotissements pavillonnaires, des phénomènes de paupérisation et de captivité constatés dans les grands ensembles<sup>6</sup>.

En outre, situés dans les parties les moins denses des agglomérations, les communes qui composent ces secteurs n'ont que rarement les

moyens et ressources fiscales d'offrir équipements et services collectifs que l'on trouve dans certains "pôles secondaires" des aires métropolitaines où émergent et se maintiennent certaines activités. Elles ont généralement accueilli quelques petits lotissements dont les unités connaissent aujourd'hui des grandes difficultés de revente car ils subissent la concurrence de ceux mieux situés et mieux desservis, ou de programmes collectifs réalisés dans les parties centrales ou périphériques des villes et qui comprennent, depuis quelques années, des quotas plus importants de logements aidés (ce qui est un moyen de rééquilibrer des bilans de ZAC déficitaires). Dans la foire aux enchères que constitue la production de terrains à bâtir à l'échelle des agglomérations, certains d'entre eux subissent une forte dévaluation. Ceux les moins avantagés par une médiocre localisation sont les premiers affectés par cette dépréciation.

Ces secteurs "paupérisés" du péri-urbain révèlent des fractures sociales et territoriales moins spectaculaires que les banlieues sensibles. L'absence d'effet de masse ou de nombre y rend les inégalités moins apparentes. Néanmoins, ils constituent des "poches" où est engagée une spirale de dévalorisation qui risque d'aggraver sensiblement les disparités métropolitaines. Une telle tendance est susceptible d'imprimer sa marque au paysage des agglomérations au même titre que la concentration des activités et des emplois à la périphérie des villes, près des grandes surfaces commerciales, tout au long des rocade et des grandes pénétrantes.

A la différence des secteurs péri-urbains dont les localisations sont favorables, et où il est possible de jouir des avantages de la centralité tout en goûtant aux joies de la maison individuelle, ces espaces dévalorisés cumulent des handicaps qui sont aussi des préjudices et des facteurs de relégation pour leurs résidents. Ils incarnent, et incarneront plus encore demain, les discriminations de la métropolisation.

---

<sup>6</sup> *Questions de prospective*, pp. 11-12, Plan Construction et Architecture, 1992.

## Indomptable métropolisation ?

L'étalement des agglomérations sur des surfaces géographiques grandissantes a popularisé des "diagnostics" dont le tronc commun est de déplorer une tendance à l'émiettement, à la segmentation du tissu urbain. La "ville éclatée" se présente aujourd'hui comme un des principaux slogans qui fédère une communauté d'experts, et non des moindres, pour qui une telle désagrégation constituerait un défi de première importance que les autorités publiques, nationales comme locales, ont à relever. La disjonction entre l'urbs et la civitas, que certains bons esprits imprégnés de culture antique dénoncent avec vigueur, ne provient-elles pas de ce processus d'éclatement urbain qui a précipité les funérailles de la ville, de la démocratie et de la citoyenneté ?

Ce n'est pas tout : un tel émiettement géographique s'accompagne d'un morcellement institutionnel. Autrefois unitaire, le pouvoir local s'est fragmenté depuis quelques années en une multiplicité de scènes où s'activent acteurs publics et privés porteurs d'intérêts et de croyances variés. Ce nouveau pluralisme est un puissant facteur d'émiettement des choix publics et réclame la mise au point de capacités de coordination. Les systèmes métropolitains s'apparenteraient-ils à des contextes socio-politiques où divers centres d'influence tirent à hue et à dia sans qu'une ligne d'orientation commune puisse se dégager ? En somme, la métropolisation obéit à des forces centrifuges qui, sur les plans géographiques et institutionnel, ont sapé les attributs constitutifs de la cité.

Une telle tendance à l'éclatement, dont certaines expressions n'ont pas à être contestées, alimente spéculations et lieux communs sur une "société d'archipel" laquelle, associée à la montée de l'individualisme, s'offrirait comme l'horizon naturel des collectivités humaines et des territoires où elles sont implantées. En perdant sa dé-

funte unité, le territoire aurait ainsi entraîné, dans sa déconfiture et dans un même paquet, l'homme et la société.

### **Le nouvel ordre métropolitain**

Pareils jugements portés sur les désordres de la métropolisation méritent d'être redressés. Tout d'abord, ceux-ci sont embrouillés par le fantasme d'une ville organisée traditionnellement par un centre autour duquel gravitent des périphéries. Tout atteinte à ce principe hiérarchique s'apparente alors à un mécanisme d'éclatement. Si un tel ordre garde encore une valeur dans l'organisation des aires métropolitaines, il ne saurait à lui seul résumer les dynamiques territoriales observables aujourd'hui à l'échelle des agglomérations. L'extension géographique des villes et la montée en flèche des déplacements a depuis longtemps fait craquer ce schéma de centralité au profit de multiples lieux de polarité où s'exercent des tropismes en matière de localisation d'emplois, d'activités et d'espaces de loisirs. Au rêve nostalgique d'une ville équilibrée par son noyau central et qui nourrit les fictions des "projets urbains" obsédés par un modèle d'urbanité visant à "refaire la ville sur elle même", s'est substitué la réalité d'un organisme urbain d'un genre nouveau, où les interrelations entre périphéries se densifient, et où la mobilité compte autant que la proximité.

Une telle configuration, comme l'indique avec perspicacité Marc Wiel, invite à reconsidérer la vision classique de la ville, sans conclure hâtivement que son éclatement constituerait une expression de son dérèglement, car "*la ville n'est plus un enchaînement des lieux, une continuité du bâti mais une interaction sociale*" à quoi il convient d'ajouter, qu'elle est aussi une interdépendance spatiale nouvelle qui démolit les représentations d'un ordre ur-

bain composé par un centre et sa périphérie. De même que la physiologie du territoire national ne trouve plus de qualification dans l'antagonisme entre Paris et la province ou entre le rural et l'urbain, la ville ne saurait être définie par un centre et des extrémités périphériques. Remarquons le : les configurations urbaines qui sont aujourd'hui en voie de gestation obéissent à des rationalités spatiales qui s'exercent à des échelles multiples et selon des temporalités diverses. Ces mouvements sont à l'origine d'une recomposition des territoires urbains. Ce sont ces processus que cherche à identifier, sous des descriptions et des interprétations variées, la notion de métropolisation.

Avant tout, celle-ci suppose que les images coutumières de la ville doivent être réexaminées en raison des mutations sensibles qui l'ont affectée. Dès lors, il n'y a rien d'étonnant à ce que le sens commun perçoive dans ces mutations un signe d'éclatement. Tout au plus, cette tendance à la dispersion ne dévoile qu'une des facettes des processus métropolitains en cours de transformation.

### **Les facteurs de l'intégration métropolitaine**

Mais il y a plus : une fâcheuse fricassée intellectuelle assimile éclatement à déficit ou carence d'organisation. Les villes et les agglomérations évolueraient aujourd'hui sous l'empire d'un chaos institutionnel qui sabote les performances des politiques d'aménagement. Sans cultiver le goût du paradoxe ou de la contradiction, il faut, en sens inverse, admettre que les territoires urbains sont présentement infiniment mieux gérés et organisés que par le passé. **Quatre facteurs puissants se conjuguent pour perfectionner le gouvernement des agglomérations et améliorer leur unification :**

– **Les progrès réalisés par les politiques institutionnelles de l'intercommunalité.** Celles-ci garnissent aujourd'hui une palette foisonnante

de formules d'association. Dans de cette boîte à outils organisationnelle, on dénombre, à l'heure actuelle, 1 150 groupements à fiscalité propre. Ces fédérations ont connu, ces dernières années, une remarquable progression. La plupart des agglomérations comprenant plus de 10 000 habitants sont à présent couvertes par des organes de coopération titulaires de compétences stratégiques (aménagement, développement économique) et le pourcentage de ceux qui ont opté pour des solutions de péréquation fiscale est en constante augmentation. Assurément, la gestion des métropoles s'est compliquée en raison de la montée des incertitudes, de la parcellisation des pôles d'influence et de la plus grande interdépendance des problèmes à résoudre et des niveaux de décision. Néanmoins, les avancées de l'ingénierie institutionnelle et la flexibilité des modes de coopération entre les unités communales constitutives des agglomérations offrent aujourd'hui un paysage organisationnel qui donne aux métropoles de meilleures capacités de gouvernement.

– **La présence de grands groupes de services urbains spécialisés** dans toutes les filières de la "production de la ville". Ces puissantes entreprises de réseau, largement internationalisées, ont constitué – et constituent toujours – un palliatif efficace de l'émiettement communal. La formule est connue : l'Etat français a préféré joué la carte de ces grandes firmes plutôt que celle du remembrement communal afin de sauvegarder sa suprématie sur le pouvoir local. Par suite, ces ensembles de la production urbaine ont garanti un maillage du territoire limitant considérablement les coûts collectifs de l'éparpillement municipal. Assurant une offre diversifiée de services au public, ils ont aussi pris leur part dans l'oeuvre de régulation territoriale en se substituant partiellement au pouvoir central. Dans cette lignée, les formules d'association entre les communes et leurs groupement d'un côté, et les grands groupes et leurs filiales de

l'autre, pour la production et la gestion des services urbains, ont représenté un facteur de premier ordre pour l'intégration territoriale<sup>7</sup>. Une telle situation est un attribut majeur de notre organisation spatiale. L'existence de cet oligopole qui suscite, dans des pays voisins, admiration et envies, participe à la rationalisation des territoires urbains à travers une offre d'équipements et de gestion de services collectifs qui consolide leur unification. Remarquons le : ce système territorial "à la française" procure de larges suppléments d'organisation même si, à l'occasion, il propage un peu de corruption.

– **La priorité donnée, dans toutes les grandes agglomérations, aux politiques de transport et de déplacements.** L'organisation des transports collectifs et l'adaptation des réseaux d'infrastructures aux nouvelles conditions de la métropolisation figurent au premier rang de l'agenda des équipes municipales. La maîtrise de la mobilité et des flux de déplacements constitue aujourd'hui le domaine de l'aménagement qui, par excellence, façonne l'espace des agglomérations. Certains urbanistes voient dans les politiques de déplacement des opportunités pour composer, à une large échelle, de nouvelles formes urbaines. Un des crédos diffusés dernièrement avec force par les autorités en charge des politiques nationales d'équipement, n'est-il pas de proclamer que les infrastructures doivent générer de l'urbanité ? Ces mêmes politiques établissent des tests, en grandeur nature, qui se préoccupent d'enjeux hautement sensibles et politiquement visibles tels que la meilleure fluidité des transports et la protection de l'environnement. En la matière, les exemples ne manquent pas. La mise en service de transports en commun en site propre dans des grandes villes (Strasbourg, Lille, Nantes, Toulouse...) et leur programmation dans d'autres (Rennes, Bordeaux), sont des éléments déterminants pour organiser et fédérer le territoire des agglomérations. Ces "grands travaux" invitent à des ré-

flexions stratégiques et prospectives (plans de déplacements urbains, dossiers de voirie et d'agglomération) et à la mise au point de documents de programmation suivis de réalisations qui représentent des facteurs puissants d'intégration des aires métropolitaines.

– Enfin, **les coopérations entre les autorités municipales et leurs groupements et les autres niveaux d'administration publique s'approfondissent.** Les régions et les départements s'impliquent de manière grandissante dans les politiques métropolitaines. Des auteurs perçoivent dans ces relations l'expression de formes inédites de l'action publique, et estiment que celles-ci sont appelées à prospérer. C'est le cas de C. Lefèvre, pour qui la coopération verticale entre les collectivités représente un enjeu, pour l'avenir, au moins aussi décisif que le perfectionnement des ententes intercommunales. Dans les domaines des transports, de la voirie, des équipements collectifs, de la planification et de l'aménagement, la coordination verticale des interventions publiques, en particulier par la voie contractuelle, s'intensifie et améliore la cohérence des choix publics en faveur des agglomérations. De telles ententes rationalisent l'incorporation des villes dans leur environnement régional. Une expression vertueuse de ce nouveau fédéralisme coopératif peut être citée en exemple : l'expérience, à bien des égards très prometteuse, de la région urbaine de Lyon qui réunit, dans une même association, la communauté urbaine, quatre départements et la région Rhône-Alpes pour mener en commun des réflexions sur la planification territoriale et des projets d'aménagement. Compte tenu de l'importance des enjeux métropolitains pour l'organisation du territoire, on peut anticiper, pour les années à venir, un resserrement semblable des liens entre les agglomérations et les autres collectivités locales qui devrait permettre une combinaison plus harmonieuse entre les différentes échelles de l'aménagement, et ce, au bénéfice du gouvernement des aires métropolitaines.

<sup>7</sup> cf D. Lorrain, "Les services urbains, le marché et le politique", in C. Martinand (dir), *Financement privé des équipements publics*, pp. 13-43, Economica, 1993.

Les évolutions qui viennent d'être sommairement esquissées signalent que l'espace des agglomérations, loin d'offrir l'image de constellations urbaines que des forces d'éclatement désarticulent, obéit à des processus fédérateurs dont les effets d'intégration se sont renforcés ces dernières années. A l'inverse de l'éclatement, ce sont des tendances vers une meilleure unification que l'observation des faits invite à constater. Convient-il pour autant de délimiter des périmètres géographiques, réputés avoir une taille optimale, où les agglomérations pourraient enfin trouver leur expression institutionnelle à travers un nouveau carcan administratif ? En complément des régulations qui proviennent d'ajustements entre acteurs et institutions, ou pour s'y substituer, est-il désirable que la main visible du législateur crée un niveau supplémentaire d'administration territoriale ?

### **La boîte à outils de l'intercommunalité**

Le rêve d'une adéquation entre les territoires fonctionnels et les territoires administratifs est un casse-tête sur lequel se sont penché nombre de réformateurs. Il a été remis en selle dernièrement à travers la loi sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Celle-ci suggère d'explorer les voies d'un découpage de l'espace national en pays et agglomérations. Pour ce faire, l'Etat pilote des expérimentations et des commissions départementales délibèrent sur la question. Avec courage. Soucieux d'une remise en ordre que la décentralisation a fait craquer, le gouvernement et le législateur projettent de mailler le territoire grâce à des unités fonctionnelles appelées à préfigurer les collectivités locales du futur. L'égalité républicaine emprunte-t-elle enfin le chemin d'une modernisation politico-administrative ajustée aux "défis de l'Europe et de la mondialisation" ? Au risque de décevoir des réformateurs audacieux et animés par des options volontaristes, il faut admettre qu'un tel penchant constructi-

viste est susceptible de connaître le même destin que les projets qui se sont succédés depuis plusieurs décennies visant à remembrer le tissu communal. En attendant, les dispositifs de coopération intercommunale offrent aujourd'hui des modalités d'association ou de fédération souples et efficaces propres à apporter des réponses adaptées aux divers enjeux de la gestion publique locale. Ces qualités invitent à s'émanciper du fantasme d'un espace géographique optimal apte à faire coïncider les territoires politiques et ceux de la résolution des problèmes de la vie économique et sociale. Du reste, en France comme ailleurs, les tentatives visant à édifier des institutions d'agglomération se sont soldées par des résultats peu encourageants, à mi-chemin entre l'échec et la réussite, lesquels militent pour des choix de "design institutionnel" inspirés par des vues pragmatiques plutôt que par des constructions volontaristes de redécoupage territorial et de changement en profondeur de l'architecture administrative. On ne saurait l'oublier : n'est-ce pas une telle orientation qui a guidé les ambitions de réforme territoriale des pouvoirs publics depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République, même si celles-ci s'accompagnaient d'une rhétorique annonçant des "grands chantiers" de modernisation de l'Etat et de la société ? C'est bien sous les auspices d'un "french pragmatism", comme l'analyse un politologue britannique, que les changements politiques et administratifs, y compris la décentralisation, ont été accomplis<sup>8</sup>. On doit le reconnaître : les systèmes d'action locaux hérités de cette même décentralisation, s'accommodent plus d'une ingénierie institutionnelle souple et habilement manœuvrée, propre à coordonner des projets et des stratégies d'acteurs, que de la définition d'un nouveau cadre formel de distribution des rôles et des compétences des structures territoriales. Un tel constat s'applique pareillement à l'échelle de la gestion des agglomérations.

Un angle d'approche prospectif de la physiologie organisationnelle

---

<sup>8</sup> cf D. Ashford, *British dogmatism and french pragmatism, Central local policy making in the welfare state*, Allen and Unwin, 1982.

des aires métropolitaines conduit donc à anticiper non pas l'avènement d'un territoire urbain tracé au cordeau par des ensembles géographiques fonctionnels, mais un perfectionnement "incrémental" des capacités de coordination des acteurs de la scène métropolitaine en vue d'une régulation correcte ou acceptable des problèmes et des enjeux. En sens inverse, un scénario idéal – désirable ? –, tel que l'esquisse Maurice Goze, du destin des ensembles métropolitains supposerait qu'ils aient l'aptitude à relever simultanément **quatre défis**<sup>9</sup> :

– Un **défi d'efficacité**, aux plans économiques et financiers, d'organisation des services publics, qui renvoie à la détermination d'un territoire optimal où les coûts de la gestion des affaires collectives seraient sinon minimisés, tout au moins sensiblement abaissés du fait de l'obtention d'économies d'échelle et d'organisation.

– Un **défi d'équité**, en termes d'accès aux équipements collectifs, de partage des charges et des avantages du développement économique et de péréquation des ressources fiscales.

– Un **défi démocratique** qui doit prévenir les dérives technocratiques et le déficit de représentativité des organes de coopération qui ne sont pas issus du suffrage populaire.

– Enfin, un **défi temporel et d'adaptabilité** qui impose de maîtriser l'augmentation des coûts d'investissement et de fonctionnement des

programmes d'aménagement et, par dessus-tout, de conserver une capacité d'ajustement permettant d'intégrer, en termes de périmètre et d'association de nouveaux acteurs, les mutations spatiales des dynamiques métropolitaines.

A observer la dynamique actuelle des aires métropolitaines, en France comme dans les Etats voisins, un constat saute aux yeux : aucun des quatre défis n'a été pleinement relevé, et encore moins la résolution simultanée des problèmes d'efficacité, d'équité, de démocratie et d'adaptabilité qui sont posés. Tout au plus, des solutions partielles ont été expérimentées, lesquelles, avec plus ou moins de bonheur, concilient les impératifs de gestion des agglomérations avec ceux de justice sociale, fiscale et territoriale.

Ni indomptable, ni éclatée, la métropole contemporaine, et encore plus celle de demain, n'a que de faibles chances de s'aligner sur un modèle de gouvernement "vertueux" conjuguant des qualités d'optimum territorial, d'efficacité gestionnaire et de citoyenneté retrouvée. Appelée à se substituer à la ville, fera-t-elle rejaillir du passé les attributs constitutifs de la cité ? Mieux encore : sèmera-t-elle les ferments d'une identité, d'une conscience métropolitaine ? Sans prétendre répondre à de telles interrogations, disons qu'elle réclamera de nouvelles règles démocratiques et d'expression citoyenne, de nouvelles procédures de choix et de contrôle des décisions publiques qui restent à inventer.

## Le droit contre la ville ?

Bombardé de critiques peu amènes par les architectes pour qui il constitue une entrave à leur virtuosité créatrice, l'urbanisme réglementaire, à en croire des juristes distingués, traverse une crise de légitimité. Plus généralement, le droit de l'urbanisme, réputé régir les libertés

et les devoirs des divers acteurs de l'aménagement, en leur fournissant des garanties aptes à encadrer leurs anticipations, est victime d'un discrédit. Accusé d'entretenir une insécurité juridique pour certains, ou d'enserrer dans des carcans normatifs des "projets urbains" en

---

<sup>9</sup> Maurice Goze, "Métropolisation et intégration urbaine : les relectures stratégiques de la décentralisation", Communication au colloque de l'Association Française de Science Régionale de Langue Française, 1<sup>er</sup> et 2 novembre 1994, p. 14.



quête "d'identités de cités" pour d'autres, l'urbanisme réglementaire doit subir un toilettage, ou mieux, une rénovation. Le défi est d'adapter le droit aux mutations qu'a enregistrées la ville, faute de quoi, celle-ci n'aura pas l'aptitude à exercer son rôle de levier dans les batailles économiques engagées sur les marchés. En attendant, le code de l'urbanisme est quotidiennement bafoué.

La formule est consacrée : la décentralisation de l'urbanisme a été "expédiée" à droit constant, et les règles et les outils hérités de la loi d'orientation foncière de 1967 doivent sinon être réformés, tout au moins sérieusement dépoussiérés.

### La ville sans l'Etat ?

Pareilles croisades contre les normes juridiques qui encadrent l'action collective urbaine, ont des origines et des natures diverses. Passons sur les récriminations qui perçoivent dans le droit une atteinte à la libre expression de la création architecturale, car ceux qui les préfèrent n'ont généralement pas la connaissance élémentaire selon laquelle la contrainte juridique est le facteur premier de la liberté individuelle et de la coopération sociale, y compris dans le domaine de la production du bâti et de la composition urbaine. Ignorant les principes du contrat social, ils conçoivent tout bonnement les règlements du POS comme des commandements intangibles, non conciliables avec les règles de l'art et abaissant l'intuition créatrice.

D'autres arguments et comportements méritent d'être pris plus au sérieux. Le retrait – partiel – de l'Etat de l'espace juridique de la ville a encouragé ou, pour mieux dire, déchaîné des penchants orientés vers la confection d'opérations d'aménagement, de "projets urbains" qui s'accommodent mal de cadres normatifs réputés perturber les ambitions d'équipes municipales fascinées par des buts de compétitivité et de rayonnement international. Même si le dégonflement de la bulle

spéculative a conduit à plus de modestie et de raison, certains "projets grandioses" ayant dû être gelés ou recyclés<sup>10</sup>, un sentiment s'est diffusé sans connaître le même recul que la furie immobilière des années passées. Il a contaminé bon nombre d'acteurs publics de la ville. Pourfendant le formalisme juridique au nom du réalisme économique, des responsables communaux, entichés de partenariat public-privé, déplorent la rigidité de la norme juridique en invoquant les pouvoirs que la décentralisation leur a transféré ou les impératifs de l'efficacité gestionnaire. Plus encore, le droit administratif, censé régir l'action des collectivités publiques, est vu comme le véhicule de routines bureaucratiques entravant des initiatives de modernisation ou de développement<sup>11</sup>.

De telles visions, que nourrit le mimétisme avec l'image de l'entreprise soumise aux défis de l'internationalisation et de la conquête des marchés, n'auraient sans doute pas trouvé un terrain aussi favorable pour prospérer, si le droit de l'urbanisme était encore en mesure de borner ou de réguler les attitudes des acteurs de l'aménagement.

Hélas, celui-ci est détraqué<sup>12</sup>. Au surplus, la pratique traditionnelle de l'aménagement connaît les mêmes dérèglements<sup>13</sup>. Les quelques retouches législatives qui ont été apportées au code de l'urbanisme, en 1994, n'y ont rien fait. Additionné aux séismes de la crise immobilière, ces désordres juridiques subjuguent les protagonistes de la production urbaine ou, tout au moins, les plongent dans un état de léthargie et d'insécurité. Faut-il "oser penser cette crise" comme le suggère avec courage un observateur avisé des heurs et malheurs des politiques d'aménagement ?<sup>14</sup>. Une telle interrogation invite à quelques réflexions prospectives.

L'instabilité de la règle juridique, tout d'abord, est avérée. Entre les mutations continues des plans d'occupation des sols, les erreurs d'appréciation et les fautes de pro-

<sup>10</sup> cf J. Y Martin, "Que faire des opérations lancées avant la crise ?", *Etudes Foncières*, n° 70, pp. 7-9, mars 1996.

<sup>11</sup> cf J. Caillosse : "Le manager entre dénégation et dramatisation du droit", *Politiques et management public*, volume 11, n° 4, pp 87-109, décembre 1993.

<sup>12</sup> P. Hocreire, "L'audit juridique : l'exemple du code de l'urbanisme", *ibid*, pp. 160-167, D. Labetoulle, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, La Documentation Française, 1992.

<sup>13</sup> O. Piron, "Nouveaux processus d'aménagement", in C. Martinand et J. Landrieu (dir) : *L'aménagement en questions*, ADEF, 1996.

<sup>14</sup> A. Givaudan, "Oser penser malgré la crise", *Etudes Foncières*, n° 69, pp. 15-17, Décembre 1995.

cedure que méconnaissent les maîtres d'ouvrage des politiques d'aménagement, le volume des recours devant les juridictions administratives enregistre un gonflement permanent. Le seuil fatidique des 10 000 recours contentieux a été franchi allégrement pour l'année 1991, et ce flux ne connaît pas, depuis lors, de sensibles diminutions. Cette masse contraste avec le nombre extraordinairement réduit des déférés préfectoraux – qui signale soit l'incapacité des services déconcentrés à instruire convenablement les dossiers, soit des arrangements entre les représentants de l'Etat et les élus pour régler à l'amiable des affaires potentiellement contentieuses. Le contrôle a posteriori de la légalité des actes en matière d'urbanisme n'a pas pour conséquence de congestionner l'activité des juridictions administratives. Cette avancée majeure de la décentralisation n'a pas réellement fait évoluer la nature des rapports entre le Préfet et ses notables. Le contrôle de légalité n'a que médiocrement érigé, devant les élus, les contre-pouvoirs institutionnels que le législateur appelait de ses vœux.

Devant de telles dérives du droit de l'urbanisme, ou plutôt de ses usages par les différents acteurs de l'aménagement, est-il justifié, pour reprendre des formules qui ont bénéficié d'un certain écho, de parler d'une fuite de la ville devant le droit ?<sup>15</sup>. Plus encore, à travers la montée du contentieux de la ville n'est-ce pas l'image de l'Etat de droit qui se trouve parasitée ?

### La régulation juridique de la ville

Afin d'engager cette discussion, débutons par une petite mise au point. A rebours des visions positivistes qui perçoivent dans le droit des grands principes formels ou des commandements intangibles, il convient d'indiquer que les règles juridiques orientent les comportements, mais ne les dirigent pas. L'action réglementaire en matière d'urbanisme tombe rarement sous

la critique de commandement unilatéral qui lui est reproché. Bien au contraire, dans ce domaine plus que dans d'autres, les modalités opératoires du droit se révèlent en réalité très souples, organisant des opportunités de choix, distribuant des ressources d'action mobilisables par tous les acteurs concernés et laissant ainsi jouer abondamment les rapports de forces locaux<sup>16</sup>. Le dicton est connu : de même qu'on ne construit pas sa maison pour respecter les règles de la construction, une opération d'aménagement urbain n'est pas engagée pour respecter les directives du code de l'urbanisme.

Pour s'en convaincre, il suffit de considérer les latitudes d'interprétation de notions floues issues d'articles du code de l'urbanisme ("coupures d'urbanisation, capacités d'accueil, espaces proches des rivages, hameaux intégrés à l'environnement") qui s'adaptent à de multiples cas d'espèce tout en autorisant négociations et compromis entre les protagonistes de l'aménagement. De telles marges d'appréciation facilitent la rencontre entre les intérêts économiques et les règles de l'aménagement. Au pire, les annulations des décisions d'urbanisme par les tribunaux administratifs sanctionnent les excès et les transgressions les plus lourdes et invitent les collectivités locales à plus de rigueur et de cohérence dans la confection des documents de planification (les rapports de présentation des POS par exemple).

Par suite, le **droit de l'urbanisme constitue un arrière-fond, un cadre de référence, admettant des ajustements plus ou moins stables d'intérêts sociaux divergents sous l'arbitrage des autorités publiques**. Il encourage l'obtention de compromis et institutionnalise un système de régulation et de conciliation d'intérêts particuliers avec des intérêts généraux. Loin d'engluer les acteurs de l'aménagement dans des procédures et des obligations bureaucratiques, l'urbanisme réglementaire fait office de réducteur d'incertitudes, et il ouvre des capacités d'in-

<sup>15</sup> Cf J. Caillousse, "La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs", *Politiques et management public*, volume 13, n° 3, p. 93, septembre 1995.

<sup>16</sup> P. Lascoumes, "Les arbitrages publics d'intérêts légitimes en matière d'environnement", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 3, p. 398, 1993.

interprétation et d'action qui se prêtent aux données changeantes des situations locales.

Que de telles qualités de flexibilité et d'adaptation soient devenues inopérantes au point de ruiner l'ensemble de l'édifice, voilà qui n'est pas courant. **L'ampleur et la portée des débordements et des transgressions observées ces dernières années peuvent-elles conduire à redouter, eu égard aux perturbations du droit de la ville, une crise de l'Etat de droit ?**

La crise de l'Etat de droit, si du moins celle-ci n'est pas une fiction, symbolise avant tout une crise de l'Etat. Mutation serait, en fait, un vocable plus approprié car à travers le droit de l'urbanisme, le pouvoir central et ses antennes territoriales assuraient, avant la décentralisation, la régulation juridique de la ville. Comme dans bien d'autres domaines, l'Etat incarnait l'ordre juridique et il se confondait peu ou prou avec le droit. Un tel état de faits est révolu, tout particulièrement en matière d'urbanisme, où le transfert des pouvoirs aux élus a été un de ceux qui a fait le plus reculé l'Etat. Par suite, le repli du pouvoir central réclamait une solution de rechange pour régler les coopérations et les conflits de l'action collective urbaine. Quelle autre puissance régulatrice que le droit était en mesure de le faire ?

En France, la régulation juridique n'est pas vécue comme l'expression normale de la coopération sociale. De surcroît, tout ce qui touche à la sphère publique échappe aux tribunaux de droit commun et conduit à des tracasseries pour délimiter les frontières entre les juridictions publiques et privées. A la différence des pays anglo-saxons où "the rule of the law" guide la bonne marche des affaires collectives, des préférences nationales inclinent encore à attendre de l'administration et de l'Etat des réponses aux dysfonctionnements qui surgissent ici ou là. Dès lors, on ne saurait être surpris que la montée du contentieux de l'urbanisme ait été perçue comme un dé-

règlement majeur du droit de la ville et, plus encore, comme une atteinte à l'Etat de droit. Pourtant, les experts de la haute juridiction administrative le déclarent : dans le fameux rapport du Conseil d'Etat publié en 1992, rédigé sans excès de dramatisation, on reconnaît que, eu égard au nombre de décisions prises et à leur impact économique et écologique, la propension à "faire du contentieux n'est pas anormalement élevée. Malgré cette réserve, le gonflement des différends appelés à être tranchés par le juge a été vu – et est encore envisagé comme un signe pathologique de l'évolution urbaine et un camouflet à l'Etat de droit. La tradition jacobine hostile au "gouvernement des juges" imprègne encore les esprits : le droit est subordonné au politique et ne saurait prétendre à une large autonomie. Dans ce corpus idéologique, l'Etat incarne la personnification de la Nation. Le droit ne saurait être alors qu'un auxiliaire du pouvoir central<sup>17</sup>. Les poussées de l'édiction de normes juridiques au niveau communautaire ont commencé de fissurer cette belle construction.

**Un angle prospectif du devenir juridique de la ville ne peut pourtant qu'anticiper le rôle grandissant du droit et de l'intervention des juges dans les régulations de l'action collective urbaine.** Cette perspective ne doit pas amener à considérer la montée du contentieux et l'omniprésence du juge, comme un facteur de troubles révélant un antagonisme entre la ville et le droit. Elle ne signale pas davantage une éviction de l'Etat de l'espace juridique de la ville. En sens inverse, elle fait de l'Etat un acteur majeur du *respect des règles juridiques*, comme l'illustre le renforcement des pouvoirs dont il a été récemment doté dans le domaine des politiques foncières et de l'habitat.

Les signes tangibles d'une avancée dans le processus de juridicisation de la ville ne manquent pas. Plusieurs lois votées depuis 1990 portant sur le logement, la solidarité fiscale entre les communes ou celle

<sup>17</sup> cf L. Cohen-Tanuggi, *Le droit sans l'Etat*, PUF, Quadrige, 1992.

dite d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 témoignent d'une codification normative en progression qui déblaye les premières étapes d'un chemin conduisant à un droit de la ville.

Celui-ci serait-il contaminé par un brin d'utopie ? D'aucuns affirment que des dispositions introduites par ces lois, spécialement la LOV, de nature générale et sans portée pratique, sont insusceptibles d'être instituées car insusceptibles d'être sanctionnées<sup>18</sup>.

Il n'est pas douteux que l'identité juridique de la ville est loin d'avoir atteint un degré adéquat de codification. A cet égard, notons un parallélisme entre l'état juridique de la ville et celui de l'aménagement du territoire qui souffrent l'un et l'autre d'un déficit de règles de droit.

Néanmoins, même si ces constructions juridiques en voie d'édification contiennent un bon nombre de pétitions de principe, elles ont jeté les bases d'un droit du territoire où la ville occupe une place de choix. Nul doute qu'elles ouvriront la voie à des chantiers législatifs et juridiques qui sont appelés à prospérer.

Ordonnée sous la tutelle de l'Etat, la ville serait-elle menacée de "chienlit" sous l'empire du droit ? Cette pente annoncerait-elle un retour de l'Etat ? C'est peu vraisemblable. Bien au contraire, une telle tendance se traduit et se traduira par un enrichissement de la jurisprudence du droit de la ville et, du coup, par un perfectionnement juridique appelé lui-même à régler de manière croissante les ententes et les conflits des acteurs de l'espace urbain.

## Le pouvoir urbain détrôné

Est-il prématuré d'anticiper une prochaine crise du pouvoir urbain ? Pour l'heure, les scrutateurs les plus talentueux de notre univers politique concentrent leur "regard analytique" sur les processus de "déconstruction" et de perte de crédibilité de l'Etat. Sitôt mis en selle, le pouvoir local, et tout particulièrement celui des maires, serait-il atteint par une semblable crise de légitimité ? Par le mécanisme du cumul des mandats, force est de reconnaître qu'une telle dévaluation frappe indistinctement l'ensemble de la classe politique. Néanmoins, l'élu local et spécialement le premier magistrat de la commune, reste crédité, aux yeux des citoyens, d'une image moins négative que les autres élus du peuple. Provisoirement : à en croire certains observateurs curieux de l'évolution des systèmes politiques locaux de nos voisins européens, un mal profond guette le pouvoir urbain qui pourrait bien annoncer le requiem de notre démocratie locale. Considérons, avec un observateur qui l'examine avec finesse, le destin politique des

villes allemandes<sup>19</sup>. Celui-ci suit une pente que pourrait bien emprunter les villes françaises, si celles-ci ne sont pas déjà en train d'y cheminer allègrement.

### **L'exemple allemand ou les défaillances du gouvernement urbain vertueux.**

L'organisation sociale, politique et administrative de la **ville allemande** réunit des qualités d'efficacité et de démocratie. Le gouvernement local est efficient : doté d'une autonomie et de larges pouvoirs, coopérant de bon coeur avec les autres collectivités, il jouit de capacités décisionnelles fortes et détient généralement les moyens financiers de les concrétiser. Ce n'est pas tout : Le type d'autorité exercé par les élites municipales est vertueux. Il offre nombre de possibilités d'écoute et d'expression des préférences, et accorde des moyens d'influence non négligeables aux citoyens et associations pour faire pression sur les

<sup>18</sup> J. Caillousse, op cit, p. 107.

<sup>19</sup> V. Hoffmann-Martinot, "Villes allemandes : une crise de la démocratie locale ?", *Courrier du CNRS*, Juin 1996, pp. 64-66.

décisions. Cela conduit à affirmer, en toute bonne foi, et par comparaison avec les us et coutumes de notre système politico-administratif local, que "le citoyen apparaît donc comme institutionnellement plus armé qu'en France pour résister au mouvement d'oligarchisation des élites politiques et aux excès de pouvoir notabiliaire<sup>20</sup>." Cela est fort bien analysé.

De telles avancées de la démocratie urbaine invitent donc à constater que jamais les citoyens n'ont disposé de plus de moyens de faire prendre en compte leurs demandes et de faire entendre leurs voix. Notre voisin allemand aurait-il trouvé la recette pour faire régner l'ordre dans le contentement populaire ? Las ! Malgré une telle harmonie institutionnelle, les citoyens éprouvent de manière grandissante des sentiments d'insatisfaction et de frustration. Les signes ne trompent pas : abstentionnisme et volatilité électorale, sanction systématique des équipes municipales sortantes au moment des élections, baisse de la participation et du militantisme partisan, montée des protestations en tous genres et déconsidération des hommes – et des femmes – politiques.

Ce paradoxe de la "Neue Politik" qui mine la démocratie locale outre-Rhin évoque la fameuse analyse de Tocqueville dans l'ancien régime et la révolution. Sauf le respect dû à la puissance allemande, la France pré-révolutionnaire avait connu ce type de situation où l'élévation du niveau de vie de la population et la meilleure prise en compte de sa force politique avait propagé non point des sentiments d'apaisement, mais, en sens inverse, une vague plus haute de mécontentements.

Pour revenir aux temps présents, quels sont les motifs d'une telle crise du gouvernement local ? On repère dans ces raisons nombre de ressemblances avec les évolutions en cours dans notre république territoriale. Tout d'abord, une force accrue des coalitions d'intérêts, des groupes de pression divers et variés qui exercent au grand jour une in-

fluence croissante sur les décisions municipales.

Avec succès : on observe un triomphe de "l'issue politics", c'est à dire des politiques urbaines assujetties aux demandes – aux exigences ? – des corporations [qui s'échangent contre des assurances de soutien convertibles en promesses de vote]. De telles transactions politiques n'ont rien d'extraordinaire ; elles constituent une "déviation tolérée et normale" des régimes démocratiques. Mais elles sabotent la représentation politique par deux propriétés nouvelles : elles sont vues désormais comme le seul moyen d'infléchir le cours des choix municipaux et comme le premier vecteur de l'élaboration des plateformes électorales des organismes partisans. De plus, elles apparaissent comme la principale règle du jeu politique qui s'apparente à une foire d'empoigne pour s'approprier des parts de ressources. La démocratie "libérale-pluraliste" s'est métamorphosée en démocratie de groupes d'intérêts.

Mais il y a plus : à côté de cette tyrannie des groupes exclusifs, émerge une élite citoyenne, généralement bien pourvue en capital économique et culturel, qui occupe les coulisses du pouvoir urbain au point de le rendre prisonnier des ses préférences et volontés. Ces citoyens-usagers "sophistiqués", mobilisés, bien informés, et exigeants, entreprennent de capter le décideur local en l'incitant à satisfaire leurs demandes et réclamations. Ces nouvelles "forces vives" de la démocratie urbaine ne se contentent pas d'un mandat représentatif. Elles exigent un mandat impératif propre à les mettre en position d'exercer une influence, au jour le jour, sur les choix des gouvernants.

Soumis à la dictature des intérêts particuliers et à la tyrannie des forces corporatistes, le pouvoir local est mal en point. Atteint par une délégitimation qui s'opère à tous les niveaux, la démocratie urbaine n'apparaît plus guidée par des leaders politiques, mais commandée par les préférences et recherches de

---

<sup>20</sup> Ibid, p. 65.

rentes de certains électeurs et coalitions d'intérêt. Cette dégradation conduit-elle les citoyens, pour reprendre une formule connue, à chérir leur bonheur privé au lieu d'aimer la chose publique ?

Un tel syndrome identifié chez le plus "vertueux" de nos partenaires européens est-il susceptible de faire subir pareil électrochoc dans notre république territoriale ?

### **Gouvernance au marchandage généralisé ?**

Si les dérèglements de la démocratie urbaine qui viennent d'être décrits ne sont pas totalement transposables aux villes françaises, des tendances sont à l'oeuvre montrant que celles-ci sont largement "contaminées". Du reste, la rhétorique européenne officielle ne prophétise-t-elle pas, comme dans le domaine financier et économique, des convergences institutionnelles conduisant bientôt à des modèles communs ?

Avec un zeste de discipline en moins, l'organisation sociale et politique de notre démocratie urbaine reste incarnée par la personne du chef de l'exécutif municipal, réplique au niveau local et en petit format, de la puissance du chef de l'Etat au niveau national. Assurément, le caractère plus ouvertement pluraliste du pouvoir urbain et la montée en régime du rôle et des prérogatives des maires-adjoints déprécient l'image d'un premier magistrat communal omniprésent sur tous les dossiers et décidant souverainement sous les lambris de son cabinet de travail. Néanmoins, la position fonctionnelle du maire dans l'appareil municipal, à l'intersection de tous les réseaux de décisions, lui assure une main mise sur la grande majorité des choix stratégiques<sup>21</sup>. En outre, connaît-on beaucoup de structures d'agglomération dont le président ne soit pas en même temps le maire de la commune centre ? Sauf erreur de notre part, pour les plus grandes d'entre elles, ceux qui ne cumulent pas ces deux fonctions se comptent sur les doigts d'une main. Pareille concen-

tration de la puissance politique sur la tête des chefs des exécutifs communaux est un attribut important de notre système administratif local.

Une telle individualisation du pouvoir municipal n'a rien de déplorable : la personne charismatique du maire n'est-elle pas associée à l'image d'un "petit père des peuples" à l'écoute de ses administrés et intercédant en leur faveur ? Cette figure patrimoniale a été dernièrement détrônée par celle du maire manager, timonier moderniste de l'entreprise municipale. Soucieux de marketing et cherchant à offrir un profil favorable devant les feux des médias, celui-ci entend hisser sa ville au rang des cités gagnantes du XXI<sup>e</sup> siècle, dans le supermarché des territoires conjuguant avantages compétitifs et aménités, à coup de "projets urbains" mélangeant pareillement attractivité économique et urbanité<sup>22</sup>. Même si cette passion de l'excellence urbaine a été tempérée ces dernières années par la débâcle immobilière et par l'urgence de la question sociale, elle reste inscrite au premier rang de l'agenda des équipes municipales.

De tels attributs modernistes – post modernistes ? – du gouvernement local ont constitué un terrain favorable pour la montée en puissance de groupes exclusifs et d'intérêts corporatistes pour qui la gestion urbaine s'apparente à un échange négociable, une série de transactions réalisées à coups de marchandages. Dans ce schéma, les pouvoirs locaux incarnent des instances de médiation et de coordination d'intérêts concurrentiels attachées à la bonne fin de projets économiques et financiers aptes à accroître la rentabilité des territoires. Partenariats public-privé, coalitions de croissance et autres districts industriels sont les expressions contemporaines d'un gouvernement entrepreneurial soucieux de ne pas décevoir la "business community"<sup>23</sup>. En dépit d'une telle tendance, les villes françaises sont encore loin d'un assujettissement complet aux impératifs des logiques économiques. Mais, un de leurs nouveaux

<sup>21</sup> cf J.C. Thoenig, "La décentralisation dix ans après", *Pouvoirs*, n° 60, pp. 5-16, 1993.

<sup>22</sup> Sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à S. Wachter, *La ville contre l'Etat ?*, Editions du GIP-RECLUS, 1995.

<sup>23</sup> P. Le Galès, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, Février 1995.

traits est de faire suppléer – supplanter ? – les valeurs de civisme et de citoyenneté par l'aptitude à bien négocier.

## **Manager ou ménager le projet urbain ?**

Un secteur de la vie municipale illustre à merveille de telles transformations. Considérons les opérations d'aménagement présentées sous l'étiquette de "projets urbains" qui se développent ici ou là. Ces opérations ne se satisfont pas seulement de réalisations visant à embellir la ville et à augmenter le bien-être des populations. Elles entendent diffuser une nouvelle doctrine, un nouveau modus opérandi des actions d'aménagement. Même si ces "grands chantiers de l'avenir" ont été récemment perturbés par des secousses économiques et financières, un mode d'emploi soucieux de "faire avec réalisme" s'est imposé.

Un mobile ou une obsession guide la méthodologie du projet urbain : critiquant la "fiction de l'intérêt général" au nom des intérêts catégoriels des divers protagonistes de l'aménagement, cette "démarche" affirme la supériorité des approches procédurales des politiques urbaines. Celles-ci dévalorisent les buts "substantialistes" énoncés par les autorités politiques au motif qu'elles relèvent d'une génération dépassée des instruments de la planification territoriale. Devant la pluralité des pôles d'influence qui interagissent lors d'une opération d'aménagement, il vaut mieux s'en remettre, pour "fabriquer la ville", à une succession de marchandages et de compromis plutôt qu'à des finalités et des valeurs prétendant incarner un introuvable bien commun.

En outre, la rhétorique de l'urbanisme procédural affiche, en toute bonne foi et sans machiavelisme, de bonnes intentions : en prétendant ouvrir le cercle des délibérations sur l'image du projet urbain tout en soulignant ses visées démocratiques, n'offre-t-elle pas la ga-

rantie d'un supplément de citoyenneté ? Admettons le sans réserve. Mais elle ne s'aperçoit pas que sa nature et ses méthodes, au lieu d'entraîner un regain de participation ou de civisme provoque, en sens inverse, des sentiments d'indifférence ou une hostilité contre la "technostructure urbaine". Pour tous ces motifs, une telle vision du management stratégique de la ville ne doit pas laisser indifférent.

Alignant la conduite du projet urbain sur sa simple rationalité procédurale, cette "démarche stratégique" invite à préférer le consommateur au citoyen et l'efficacité gestionnaire à la démocratie. Aveuglée par les fausses vertus du pluralisme, elle consacre le triomphe du compromis, sorte de moyenne entre des volontés en présence, obtenue par la confrontation des intérêts concurrentiels. Ce faisant, elle assimile la démocratie urbaine à un jeu de marchandages où les autorités politiques, les maîtres d'ouvrage de l'aménagement, réputés être dépositaires de valeurs et défenseurs du bien commun, sont ravalés au rang d'opérateurs animés par des conduites opportunistes soucieuses de réussir "des coups". De telles confusions, qui séduisent de plus en plus d'esprits, exigent, de séparer nettement la démocratie de gestion, fondée sur la négociation et la recherche de compromis et la démocratie politique, qui obéit à des valeurs et des principes exprimés à travers des intentions et des buts légitimés par la règle du jeu électoral<sup>24</sup>. A défaut de l'avoir compris, les troubles qui minent la démocratie locale allemande auront vite fait de saper totalement les fondements de l'autorité de notre gouvernement urbain.

Quitte à paraître naïf ou passiste, et en décalage par rapport aux "défis de la gestion efficace" de la ville de demain, gageons que les secrets de la réussite invitent à ne pas accorder une confiance absolue de ces expédients post-modernistes. A rebours d'un magma urbain façonné par des intérêts concurrentiels et des démarches

---

<sup>24</sup> P. Duran, « Piloter l'action publique avec ou sans le droit », *Politique et management public*, vol. 11, 4, 1993.

procédurales, la ville compétitive du XXI<sup>e</sup> siècle sera bien celle où s'affirmera clairement une volonté politique appuyée sur les principes et les valeurs de la responsabilité publique.

### Trois enjeux pour conclure

Quels sont, en somme, les principaux défis que doivent affronter aujourd'hui les politiques territoriales ? Mieux encore, à quels enjeux devront-elles faire face dans un proche avenir ?

- En premier lieu, l'adaptation des actions publiques territoriales est entravée par un rythme d'avancement insuffisamment rapide de la **déconcentration**. La décentralisation a assurément changé en profondeur les pratiques administratives territoriales, mais elle n'a pas encore offert aux services déconcentrés de l'Etat tous les moyens d'assumer les tâches nouvelles que réclame aujourd'hui l'action publique territoriale. Des expérimentations prometteuses de coopération sur des champs transversaux, comme la politique de la ville, font partie aujourd'hui, il est vrai, des activités quotidiennes des agences locales de l'Etat. De même, les missions de coordination et de synthèse qu'exercent les Préfets se prêtent mieux aux nouvelles règles auxquelles obéit l'action publique locale. Mais malgré ces avancées, des réflexes anciens et résistances administratives se dressent toujours et ralentissent l'ajustement des structures locales de l'Etat aux conditions nouvelles des politiques territoriales. Nul doute que la levée de ces obstacles constitue un des facteurs de réussite pour élever l'efficacité et l'efficacéité de l'action publique d'aménagement.

- En second lieu, en dépit des progrès constatés ces dernières années, les défaillances de l'**intercommunalité** portent encore atteinte à

une adaptation correcte des politiques territoriales aux défis de l'accélération des mutations de notre environnement économique et social. On attend depuis longtemps une simplification des formules existantes de regroupement intercommunal. Verra-t-elle le jour ? Il ne s'agit pas ici de prôner une voie autoritaire obligeant les communes à se fédérer sur des territoires dont la surface est réputée optimale. Il est question, au contraire, comme cela a été envisagé mais non réalisé, de rendre mieux lisible et intelligible, et en somme plus simple, les modes de regroupement communaux. La loi sur l'administration territoriale de la république de 1993 offre des formules institutionnelles souples et adaptées pour abaisser la complexité des règles du jeu de l'intercommunalité et évoluer vers des modes d'organisation favorables à la mise en place de gouvernances locales.

- Enfin, le véritable angle mort de l'action publique territoriale est, à n'en pas douter, celui de la **démocratie locale**. Depuis la décentralisation, tout se passe comme si les systèmes locaux évoluaient à marche forcée sans que l'enjeu du rôle et de la place du citoyen soit réellement abordé comme enjeu de premier plan. Mis à part engagements rhétoriques ou effets de manche, cette situation depuis 15 ans n'a quasiment pas fait l'objet de significatives avancées. Si la décentralisation, comme se plaisent à le dire certains, est un outil de gestion, elle est aussi avant tout un mode d'organisation collectif plus proche du citoyen sur lequel ce dernier devrait pouvoir influencer. Une telle vérité mérite tout de même, en conclusion, d'être rappelée, alors que se déchainent les réflexions sur la gouvernance urbaine dont le topique favori porte sur l'efficacité des négociations et marchandages entre les divers acteurs publics et privés des politiques territoriales.