

# Débat autour du livre de Guy Burgel *Questions urbaines*

Éditions de l'Aube, mars 2017, 131 p.

## Question urbaine ou question de politique urbaine ?

**L**a revue foncière s'intéresse aux politiques urbaines, mais sans toujours chercher à cerner cette notion ni à définir son contenu. Ce n'est d'ailleurs pas tant la notion elle-même, appréhendée du point de vue scientifique, qui est ciblée, que le contenu des interventions des acteurs qui s'en réclament et qui y logent un ensemble de principes d'intervention. Ce corpus de principes ne s'adresse pas aux villes dans leur individualité mais dans leur généralité, dans leurs rapports aux territoires qui les supportent ou, au contraire, les englobent, jusqu'à leur aptitude à offrir aux entreprises, un cadre de production, et aux habitants, un cadre de vie qui soit satisfaisant, ainsi qu'une capacité à s'imposer comme partie prenante à la mondialisation.

La définition de ces principes est de la responsabilité des autorités politiques qui les instrumentalisent, les financent, les formalisent juridiquement... L'intérêt de la politique urbaine est de constituer un corps de doctrine cohérent que l'on puisse discuter et évaluer à titre de politique publique, en nous dispensant d'explorer les innombrables actes de gestion urbaine accomplis par les autorités locales : actes de planification, d'aménagement et d'organisation du fonctionnement des villes, qui relèvent plutôt de monographies.

L'intérêt de traiter des villes au niveau de la politique urbaine se double ici de la facilité que cela donne, d'accéder à la politique foncière qui est devenue aujourd'hui une branche de cette politique urbaine. Il n'est plus de mode de faire semblant de voir dans la question foncière une question fondamentale, préalable à toute politique d'aménagement, et qu'il s'agirait de régler avant

d'engager tout travail d'aménagement. À ce jour, ce qui reste des politiques foncières est arrimé à des politiques sectorielles : urbaine, agricole, rurale, environnementale, industrielle... voire même à des opérations particulières.

Voilà pourquoi nous nous intéressons tant à la politique urbaine. Voilà pourquoi nous avons engagé ce débat sur le livre de Guy Burgel qui met en avant la question de la politique urbaine, ce qui n'est pas fréquent. Une seconde raison vient conforter ce choix : la personnalité de l'auteur, dont on apprécie la capacité de réaction et la propension à élever le débat. ■

### Présentation critique du livre<sup>1</sup>

**L**a grande qualité du livre est sa volonté de dépasser les habituelles discussions autour de l'urbanisme et de l'aménagement pour accéder à ce que l'on peut dénommer la « politique urbaine », qui reste à définir par son contenu, ses limites... L'auteur le dit : cette notion de politique urbaine est une notion assez vague qui ne soulève pas les passions.

Pour Guy Burgel, sont des « questions urbaines » les questions qui relèvent d'une politique urbaine, et toute question est urbaine dès lors qu'elle relève d'une politique urbaine. Parmi celles-ci, certaines (comme la question de l'« école » au sens de la fonction nationale d'enseignement et

d'éducation) ne sont pas essentiellement urbaines car elles peuvent être considérées et traitées en dehors de leur contexte urbain.

Tout objet, en soi non urbain, lorsqu'il est plongé dans l'urbain le devient, et par là relève de la politique urbaine. Les propagandistes d'une forte « justice spatiale » (voir « justice spatiale - spatial justice » sur [www.jssj.org](http://www.jssj.org)) pourraient être d'accord pour dire que la justice spatiale urbaine est justice, mais tellement malmenée par son inscription dans la ville que son rétablissement relève de la politique urbaine, qu'elle ne peut relever directement d'une action juridictionnelle classique tendant à réparer une injustice pure et simple. L'objet devient ici urbain par immersion, du fait de la politique dont il relève.

Malgré quelques incursions internationales, vers la Grèce moderne notamment, ces questions se rapportent en gros aux seuls cas des villes européennes, en particulier à la région urbaine parisienne. Les villes dont la vitesse d'urbanisation est grande, et les ressources faibles, les villes africaines en particulier, ne sont pas traitées dans ce livre.

Ces « questions urbaines » n'y sont pas présentées comme des questions (sur le mode du questionnement) mais comme des voies de solution exprimées sous la forme de « préférences humanistes » d'un citoyen généraliste dont on envie la culture et le talent littéraire. Il ne part pas d'une analyse (d'une « théorie ») de la société urbaine, de sa dynamique, de ses contradictions, des mouvements contraires qui la traversent, de la confiscation du pouvoir par les notables, les propriétaires, les promoteurs au détriment des habitants, citoyens, usagers...



<sup>1</sup> Cette présentation reprend pour partie les termes de celle qui avait été faite à la librairie Volume, 47 rue Notre-Dame-de-Nazareth, Paris-III<sup>e</sup> lors de la sortie du livre.

Le conflit politique (prise de pouvoir) et le conflit autour de la captation de la rente, sont pourtant au cœur de la question urbaine.

## Huit thèses

Les résolutions de l'auteur sont formulées en huit chapitres d'une dizaine de pages qui peuvent être présentés de manière très (voire exagérément) concise :

1. L'illusion spatiale : il s'agit de ne pas survaloriser l'espace comme objet d'analyse et mode d'action.
2. L'école : entre formation citoyenne et apprentissage professionnel, c'est en ville que se nouent les complexités de la réussite.
3. Le travail comme droit ou devoir d'accès à un bien rare : la ville avec sa densité spatiale et son intensité sociale est un champ d'expérimentation inégalé.
4. Des desseins d'urbanisme en trompe-l'œil : pour ce qui concerne le renouvellement urbain, « *la transformation de l'enveloppe n'a pas réglé les problèmes humains de contenu* » ; la mixité sociale le développement engendrent mobilités et différenciations socio-spatiales : il appartient à la ville de les considérer comme des données et d'y répondre, non par des assignations à résidence, mais par des équipements, des logements, des facilités à l'échelle de la ville.
6. Patrimoine urbain et valeurs sociétales : « *la ville spectacle est en train de tuer la cité sociale* », la patrimonialisation urbaine doit être basée sur des projets de fixation d'histoires, des volontés de ne pas oublier.
7. Le gouvernement démocratique des territoires : la métropolisation des grandes villes n'est qu'une partie de la solution.
8. C'est à l'avènement de la cité qu'il faut œuvrer, à une « *ville d'inclusion* », « *de progrès* », « *d'aménités* » et de « *respect* » : ces cinq dernières pages du livre sont en quelque sorte les impératifs catégoriques formulés par l'auteur qui aime à se présenter ici comme citoyen.

Là réside la force du livre. Mais le lecteur ne peut s'empêcher de s'interroger sur le « comment faire ? », et de proposer à l'auteur d'en faire la matière d'un prochain livre. Il est vrai que la question de la politique urbaine est un sujet fort qui permet de dépasser l'urbanisme et l'aménagement présentés trop souvent comme l'alpha et l'oméga de ce que l'on doit faire pour faire la ville. On ne s'étonnera donc pas que nous sautions sur l'occasion de cette présentation pour délivrer le message (qui suit) à l'huma-

nitité souffrante. Guy Burgel en fera ce qu'il voudra...

## Qu'est-ce qu'une politique urbaine ?

Prenons prétexte de ce livre pour tenter d'approcher ce qu'est une politique urbaine en procédant scolairement à un classement des niveaux constitutifs de cette notion.

Le premier niveau pourrait être dénommé « politique de la ville » (au sens de « à quoi doit servir la ville ? », et non au curieux sens institutionnel qu'il a pris en France) par rapport à la mondialisation, à l'histoire, à l'écologie, aux migrations internationales, à la division villes/campagnes, à la captation des plus-values générées par le travail des habitants du tiers monde..., ce qui correspond à l'étage de la politique de la ville (oublions à nouveau le sens actuel de l'expression) qui réclame des réponses fondamentales : (i) sur la place de la ville dans le monde et par rapport à la mondialisation ; (ii) sur sa place dans le territoire, par rapport aux autres villes et par rapport à la campagne ou ce qu'il en reste ; (iii) sur la place culturelle de la ville ; (iv) sur sa fonction écologique, son rôle dans le développement durable.

Le deuxième serait la politique des structures urbaines : grands équipements urbains structurants ; grandes options structurantes : transports, déchets, périurbanisation, logement...

Le troisième serait le travail d'urbanisme et de l'aménagement en tant que procédés d'agencement de la ville sur elle-même et dans ses extensions après que les options précédentes sont prises. Ce troisième niveau est la politique de l'urbanisme et de l'aménagement, qui est fortement organisée institutionnellement et la partie la plus visible de la politique urbaine, à ce jour.

Le quatrième serait la gestion municipale de la ville au jour le jour, car une bonne partie de la qualité d'une ville résulte de la qualité de son fonctionnement comme ville. Ce niveau est la gestion municipale quotidienne du fonctionnement de la ville.

À partir de ce classement on pourrait réfléchir à la formalisation de politiques fondées :  
- sur l'étalonnage des échelles d'intervention ;  
- sur l'échelonnement des compétences entre les acteurs et les auteurs pour reprendre le vocabulaire bien venu de l'auteur du livre ;  
- sur les cohérences (politiques ! sociologiques ? au pluriel ?).

Ces politiques urbaines ne peuvent être

formulées (avant même de réfléchir à leur mise en œuvre) sans avoir au préalable dépassé ou surmonté ou esquivé les contradictions ou oppositions ou difficultés fondamentales suivantes.

La nécessité d'aménager l'espace urbain selon un principe d'intérêt général, se heurte frontalement à une réalité : cet espace urbain est une mosaïque de biens fonciers et immobiliers de grande valeur patrimoniale protégés par le droit de propriété, bénéficiant d'une garantie constitutionnelle dont le principe de gestion est la valorisation par tous moyens, y compris par la capture de rentes foncières et immobilières. Comment faire accepter à ces propriétaires, gestionnaires et chasseurs de rentes qu'ils accueillent l'« autre », qu'ils développent de nouvelles fonctions urbaines, qu'ils se lancent dans l'aventure de la recherche d'une nouvelle ville durable..., toutes choses qui représentent pour eux, un risque non négligeable de ruiner l'ordre rentier actuel ?

Un sérieux problème est posé par l'obligation institutionnelle où nous sommes de devoir faire confiance à des autorités locales ou municipales, isolées la plupart du temps, pour faire face au monde (à la mondialisation), au temps long de l'évolution urbaine et en même temps à la prochaine échéance électorale car nous sommes en démocratie et nous devons accepter une sorte de droit des élus locaux à travailler à leur réélection. Une voie possible pour sortir de leur isolement : faire alliance avec d'autres municipalités et gouvernements locaux, de par le monde, pour fonder une (ou plusieurs) internationale capable de se faire entendre (cf. Gus Massiah).

Autre obstacle : la volonté de faire triompher la fonction unificatrice – du point de vue culturel autant que du point de vue du mode de vie quotidien – de la ville qui est en même temps, furieusement, une machine à diviser sociologiquement, économiquement, spatialement...

## Droit à la ville

On pourrait se dire que les choses n'évolueront pas beaucoup si nous ne déséquilibrons pas le « ronron » des notables, des propriétaires, des promoteurs et autres entrepreneurs de villes par l'instauration d'un droit à la ville, un droit déstabilisateur, d'ingérence dans la marche rentière de l'aménagement urbain.

Comment faire (nous exprimons là une peur qu'il s'agit de combattre pour la transformer en une « énergie positive ») →

→ pour ne plus se représenter la politique urbaine durable comme une sorte de trou noir qu'on espère éviter en se cramponnant à tout ce qui nous tombe sous la main ? Il serait temps d'expérimenter de nouvelles formes de gouvernement urbain empêchant toute dictature technique, tout isolationnisme, mais au prix d'une plus grande rigueur et d'un interventionnisme, d'une planification, plus profonds, plus efficaces, moins libéraux ce qui ne signifie pas moins démocratiques.

Beau programme.

### Une conception originale de la ville

La présentation de l'ouvrage par l'auteur ainsi que la discussion qui a suivi ont apporté d'utiles éclaircissements qui peuvent être résumés comme suit :

- la politique urbaine fait la société urbaine qui fait la ville, la politique urbaine est un ensemble non fini d'actions tendant à améliorer la ville en prenant la société globale pour objet ;
- tous comptes faits, il vaut mieux que la ville se fasse d'elle-même ;
- l'urbanisme est l'art de ne pas parler de la politique urbaine.

Tout cela commence alors à s'assembler, à s'emboîter pour former une conception originale de la ville et de sa dynamique.

Pour G. Burgel la politique urbaine est la politique qui a pour objet la société urbaine (ce qui correspond au niveau 1 exposé plus haut) et s'oppose à (ou au moins ne comprend pas) l'aménagement urbain qui est l'organisation de l'espace sans prise en compte de la société.

### La politique urbaine fait la société urbaine qui fait la ville

Il est entendu que la société dans sa totalité est urbaine, qu'il n'y a plus à ce jour de distinction à faire entre villes et campagnes... Est-ce si sûr ? À ce jour, ne voit-on pas les stigmates d'un retournement de la ville sur elle-même qui anémie les centres-villes et envoie les gens habiter n'importe où, dans les espaces péri-urbains et inter-urbains. Ce retournement « post-urbain » met la ville et la société urbaine à mal, en situation de ne plus avoir les qualités urbaines qu'elles ont eu dans un passé récent. Ces nouveaux post-urbains risquent de ne plus appartenir ni à la civilisation urbaine ni bien sûr à la rurale. Autrement dit en agissant sur cette société post-urbaine on n'est pas sûr d'agir sur la ville.

La conception de G. Burgel implique un renoncement à aménager pour réformer la société mais pire encore elle tend à croire, ou au moins à le faire croire, que la ville livrée aux urbanistes est menacée de totalitarisme, que la ville résulte principalement de la rencontre d'une demande sociale et d'une production immobilière d'entrepreneurs agissant comme offreurs sur une sorte de marché urbain à réguler avec délicatesse par des pouvoirs municipaux. Le regard qu'il pose sur la ville est tellement global (à l'échelle géographique) et lointain (à l'échelle temporelle) qu'il pense que, tous comptes faits, les villes se font mieux par elles-mêmes que sous l'emprise de plans, de conceptions, de schémas. Il prend en exemple tel ou tel quartier populaire né « anarchiquement » entre deux voies et qui a fini finalement par se voir doté d'eau, de transport, d'écoles, d'assainissement... et qui s'avère, pour finir, très agréable... Et qui finalement s'intègre bien à la ville.

Mais il y a beaucoup trop de « finalement ». Pour le moment, pendant toutes ces années nécessaires à la prétendue intégration heureuse, les habitants vivent l'enfer, les manques les plus cruels... Et il se pourrait que les habitants qui ont subi ces trente ou cinquante ans de purgatoire, ne soient pas ceux qui profitent du mieux-être final.

### Quand le quartier s'améliore, ses habitants changent

Nous connaissons suffisamment de villes qui se sont faites elles-mêmes pour ne pas penser que l'urbaniste est l'auteur incontournable de toute ville. Nous n'allons quand même pas penser que toute ville est nécessairement une sorte d'ouvrage relevant d'un « maître d'ouvrage » public qui passe commande à un « maître d'œuvre » expert en matière de ville afin de lui en dessiner une belle et bonne dont il assurera la mise en œuvre.

Il faut aussi reconnaître, en contrepoint, que l'absence d'urbanisme et d'urbaniste ne signifie pas l'absence de toute pensée organisatrice de la ville. Il est des modèles urbains inspirateurs qui ne prétendent prendre rang comme modèles d'urbanisme, habitent les esprits des techniciens municipaux ou même des maçons, géomètres... tous techniciens qui à leur niveau contribuent de manière diffuse à l'instauration d'une sorte d'ordre urbain implicite. Lorsqu'un quartier illégal ou clandestin se crée, on voit souvent se concrétiser un « ordre des choses » qui empêche le n'importe quoi. Et n'oublions

pas non plus le rôle des lotisseurs clandestins qui s'adjoignent pour leurs travaux du dimanche les employés du géomètre du coin. Mais pour que ce quartier finisse par se créer entre deux grandes voies, encore faut-il que ces voies existent...

Dès que des quartiers prolifèrent à la périphérie d'une ville en croissance rapide, loin des faubourgs, ils perdent toute forme, et ne sont pas prêts de bénéficier des bienfaits d'une intégration urbaine, ils n'ont aucune structure urbaine majeure à laquelle se rattacher ou sur laquelle tout simplement se caler. Dans ces conditions la ville existante n'imprime aucune logique à la ville qui se fait. On a changé d'échelle et rien n'empêche la ville de s'étouffer elle-même ou de se déliter, de s'« archipeliser ». Autant la ville peut se faire à l'échelle du quartier, autant elle ne le peut à son échelle, celle de la ville toute entière.

La critique de l'urbanisme par G. Burgel est intéressante en ce qu'elle interdit à l'urbanisme de prétendre changer la ville faute de pouvoir changer la société urbaine. Sa critique des opérations de rénovation urbaine est décisive, de ce point de vue. Il va même plus loin en prétendant que l'urbanisme est l'art de ne pas traiter le problème posé. Il fait reproche à l'urbanisme d'empêcher de poser les problèmes urbains sous la forme de problèmes relevant de politiques urbaines, c'est-à-dire, de son point de vue, de politiques tendant à modifier l'organisation et le fonctionnement de la société tout entière. Il est vrai que l'urbanisme s'est prétendu depuis son émergence une science tout puissante de la ville, capable de la changer en modifiant ses formes par application de plans et de programmes, et ce à l'aide d'un code dit « de l'urbanisme ». Qui peut rêver si belle conjonction, d'une science, d'un art et d'un ensemble foisonnant de lois et de décrets. Pourquoi interroger la société alors que l'on dispose des pleins pouvoirs sur la division de l'espace ? C'est sans doute là l'une des raisons de la difficulté de débattre publiquement de la politique urbaine.

Ce qui nous convient bien, même si nous n'allons pas aux extrémités qu'atteint l'auteur en faisant semblant d'exclure l'urbanisme des politiques urbaines. C'est au contraire à son intégration aux choix de politiques urbaines que nous militons. ■

Jean-François Tribillon

## Quelques observations de l'auteur

**L**a présentation que Jean-François Tribillon fait de mon essai appelle moins des réponses à des critiques toujours bienvenues et légitimes, que l'approfondissement de quelques débats fondamentaux qu'elle lance heureusement. Merci de m'en donner ici l'occasion.

### L'urbanisation des problématiques économiques et sociales générales

Le premier est certainement la composante urbaine de problématiques économiques et sociales générales (l'école, le travail, l'environnement, le patrimoine). La ville ne les crée pas, mais leur donne une complexité particulière, à cause de la densité et de la proximité spatiale des acteurs et des processus. Ce n'est pas un fait nouveau, mais l'urbanisation généralisée (la révolution du nombre, de la qualité des hommes, et des territoires), ainsi que la mondialisation des échanges, en donnent une expression inégalée. C'est une difficulté supplémentaire et une chance : elles forcent à comprendre et à inventer. Comment, par exemple, dans une société où les qualifications évoluent plus vite que les enseignements, où l'aspiration aux loisirs est aussi forte que l'exigence de revenus professionnels pour tous, concevoir l'éducation comme apprentissage de métiers et formation des individus et des groupes ? La masse assemblée, mais fracturée, des habitants est-elle un frein ou un incitateur à l'innovation ?

Le pari, pour ne pas écrire l'axiome, que je propose, est que la ville, notamment la grande ville, agit comme un catalyseur de la société, n'entrant pas nécessairement dans la combinatoire des éléments constitutifs, mais indispensable à leur expérimentation. En cela, les questions sociales sont des questions urbaines.

Dans ce jeu de miroir, on est sans cesse renvoyé aux dialogues ambigus du sociétal, du politique et de la forme urbaine. Pour ma part, j'essaie de me garder de tout simplisme réducteur, du fonctionnalisme positiviste de la Datar de 1963, qui a mythifié l'aménagement du territoire, comme du reflet mécaniste des rapports de production sur l'espace, qui a appauvri la sociologie urbaine marxiste des années soixante-dix. En cela, je n'aurais jamais pu écrire, ni penser – c'est

une des rares contestations que j'opposerai à Jean-François Tribillon – que « *la politique urbaine fait la société urbaine qui fait la ville* ». Je crois au contraire aux marges d'autonomies du système, qui interdisent toute relation simple de causalité : autonomie de la décision, voire du volontarisme, politique, par rapport aux contraintes de l'économie et de la société, autonomie des formes de la ville par rapport à l'histoire des processus qui les ont fait naître. Et je me sens assez proche des commentaires de Philippe Boudon, qui, dans sa note de lecture du même essai (site AMCX, Association pour la modélisation de la complexité, voir plus loin), fait la distinction entre la « diachronie » de la société et la « synchronie » de l'architecture et de l'urbanisme. C'est d'ailleurs dans ces franges d'incertitudes et ces discordances des temps que l'action politique peut s'insinuer comme un levier pour faire bouger les inerties et les forces.

### La fonction ambivalente et irremplaçable d'intermédiation du foncier

Ici, le foncier, cher à Jean-François Tribillon, m'intéresse, moins dans ses capacités à générer de la rente, et à perpétuer une classe de propriétaires accapareurs ou spéculateurs, que par l'ambivalence de ses significations. Il est juridique, donc social, dans le document qui l'authentifie (le cadastre) et dans les usages qui lui sont affectés. Il est matériel dans ses extensions et ses limites. C'est une intermédiation incomparable de la ville comme réalité du fait politique et création de formes urbaines. Pour reprendre un exemple que j'avais développé pour l'habitat illégal à Athènes, le foncier disponible peut aussi bien servir à étendre les lotissements informels sans permis de construire, sur des parcelles réputées agricoles, que permettre, une fois qu'ils sont régularisés par leur entrée dans le plan de la ville sous la pression électoraliste des habitants, de nouvelles spéculations de densification urbaine par construction d'immeubles. Contrairement à la France, elles ne sont pas nécessairement suivies du départ des premiers occupants. En raison des solidarités familiales intergénérationnelles propres aux pays méditerranéens, la mobilité et l'ascension sociales ne s'accompagnent pas ici nécessairement de mobilité résidentielle.

Cet urbanisme sans urbanisme n'est certainement pas un modèle idéal, notamment par la carence d'espaces et de services publics qui l'accompagne. Mais elle est

illustrative de possibilité d'un certain partage « social » de la rente entre les acteurs urbains. Bien conduit sous un système de gouvernement urbain par des réglementations incitatives, voire injonctives (Vincent Renard proposait naguère que les COS (coefficients d'occupation du sol) ne soient plus des droits d'usages du foncier, mais des contraintes opposables au tiers), le processus permettrait, notamment dans la proche banlieue parisienne, qui va être revitalisée par le métro du Grand Paris, des intensifications intelligentes de la ville, à bénéfice collectif additionné, moins parcimonieuses que celles qui se développent actuellement avec une gentrification spéculative. La puissance publique pourrait y récupérer une partie du capital investi dans les infrastructures. Les propriétaires fonciers pourraient tirer profit d'une part de leur mise initiale. De nouveaux habitants, plus nombreux et moins fortunés, pourraient profiter de l'accès à la centralité, sans compter les bienfaits éventuels pour l'environnement d'éco-quartiers qui ne participeraient pas au mitage périurbain. À condition d'imagination, la rente foncière peut être positive.

### Asseoir l'organisation politique et administrative du territoire urbain sur la ville réelle

Enfin, Jean-François Tribillon met en avant, à juste titre, la distinction de niveaux des politiques urbaines, qui sont au cœur des réformes territoriales des dernières années (réduction du nombre de régions, métropoles, intercommunalités, débat sur le rôle des départements). Je n'aurais pas exactement la même hiérarchisation, en différenciant plutôt les vocations des institutions, que la République a tendance à confondre, sous raison, discutable au vu des résultats, de simplification du millefeuille administratif et d'économie de la dépense publique. Au lieu de s'adonner à une nouvelle géométrie simpliste et égalitariste de la géographie des territoires, héritée de la Révolution, qui ne tient compte, ni de leur discontinuité actuelle, ni de la différenciation contemporaine de leur fonction, le législateur serait mieux inspiré de s'attaquer au rétablissement d'une certaine équité sociale, qui passe là encore par un pari sur les échelles des espaces institutionnels de l'urbanisation.

La raison le commande. Et surtout la morale civique l'exige. Un atlas, qui vient d'être publié par le PUCA (Plan urbanisme construction architecture), Un demi-siècle d'urbanisation dans la région lyonnaise →



→ (Guy Burgel, Nicolas Ferrand, 2017) montre que l'évolution de longue durée est loin d'être dominée par un retour généralisé à la campagne. De façon plus inquiétante, elle est marquée par une fracture croissante entre des espaces urbains, qui concentrent les dynamismes de l'économie et de la société (tertiarisation mondialisée, cadres supérieurs et professions libérales), et des espaces périurbains et ruraux, qui attirent en priorité, par aspiration ou par contrainte, des catégories moins valorisées (reliquat de l'industrie, services banals et de logistique, ouvriers, employés). Elle est largement superposable aux résultats des consultations électorales du printemps 2017. Sans céder aux simplifications réductrices sur les logiques à l'œuvre (cf. les thèses de Christophe Guilluy, *La France périphérique*, Flammarion, 2014 et *Le Crépuscule de la France d'en haut*, Flammarion, 2016), force est de constater que cette opposition entre centre et périphérie est un des symptômes majeurs de la crise actuelle de la société.

Il oblige à l'innovation territoriale. Les territoires institutionnels des politiques urbaines pourraient s'ordonner autour de trois finalités fondamentales : la vision, la gestion, la participation citoyenne. La vision – assez proche du niveau 1 de Jean-François Tribillon – correspond aux grandes régions, et aux stratégies de perspectives socio-économiques de long terme. Organismes de mission plus que d'administration, ils n'ont pas besoin d'effectifs nombreux, ni de proximité avec les populations, mais d'ouvertures, de perspectives et de stratégies alternatives proposées aux opinions et aux responsables. C'est retrouver la ville comme créatrice de cultures et d'idées.

Le second niveau correspond à la gestion du quotidien (déplacements notamment) et des besoins prévisibles des populations (infrastructures de transports, logement, environnement). Il réclame des espaces de cohérence fonctionnelle (continuité ou relative proximité spatiale) et d'expression claire de projets démocratiquement choisis. Les métropoles pour les territoires densément et fortement peuplés, les départements pour les zones de plus faible densité, sont certainement ici les échelles les plus pertinentes. Et le partage de compétences déjà institué entre le Grand Lyon et le département du Rhône pourrait bien devenir un modèle de référence et d'inspiration.

Enfin, il est nécessaire de conserver un niveau d'expression de la démocratie locale, où les stratégies globales nécessaires peuvent

être discutées, amendées et appliquées, où sont recueillies aussi les propositions des habitants. Cette démocratie ascendante devrait dépasser les oppositions un peu stériles entre les avantages et les inconvénients du *bottom-up* et du *top-down*, tout comme l'aspect procédural des règles de subsidiarité dans l'application de la décentralisation, par le développement d'une véritable vie citoyenne et la reconnaissance d'appartenances identitaires, dépassant le localisme et le communautarisme. Les communes, ou les arrondissements des plus grandes agglomérations, pour les territoires métropolitains, les intercommunalités pour les zones restées départementalisées, ne seraient pas des mauvais choix. Le double couple, métropole/commune, département/intercommunalité, aurait le mérite de répondre aux évolutions du maillage territorial et aux exigences de la simplification administrative.

Dans tous ces questionnements et ces propositions à soumettre au débat public, la ville apparaît centrale. Elle retrouve, par-delà ses mutations contemporaines, sa filiation classique d'être à la fois *urbs* et *civitas* : comme matérialité, elle reste une forme que les acteurs peuvent modeler contradictoirement et irrationnellement, comme fait politique, elle est projet construit, raison, mythe ou utopie. ■

Guy Burgel

## Conclusion provisoire avec Philippe Boudon<sup>2</sup>

L'intéressante présentation de l'ouvrage de Guy Burgel rédigée par Philippe Boudon qui est sans doute un des meilleurs connaisseurs européens de l'histoire urbaine et de l'« architecture urbaine » (celle qui prend part délibérément à la production urbaine et qui fait l'objet de commandes explicitement dirigées vers cette fin) permet de mettre les points sur les « i ».

Comme Guy Burgel, Philippe Boudon semble concevoir la politique urbaine comme un bouquet de préceptes qui devraient présider à l'écriture du prochain chapitre de l'histoire de nos villes, une écriture intelligente et efficace dès lors qu'elle s'efforce de faire fructifier l'héritage. Phi-

lippe Boudon donne même mission à l'urbanisme, d'écrire ce chapitre.

Cependant, ce scénario humaniste est-il envisageable ? Car une question se pose : est-on en mesure de réutiliser les objets ou ensembles d'objets que l'Histoire a déposés sur le site de la ville, et de les réinsérer dans un nouveau cycle de production de la nouvelle ville, celle qui est à venir, celle que nous voyons venir ?

Cette nouvelle ville, nous savons qu'elle sera globale, habitée de migrants et nécessairement durable. Nous voyons assez nettement ses composants, mais nous ne voyons pas le modèle de politique urbaine qui présidera à sa composition. Voilà la nouvelle question urbaine, au singulier, à explorer sans tarder. Un autre sujet peut-être. ■

Jean-François Tribillon

<sup>2</sup> Voir présentation sur le site [www.intelligence-complexite.org/fr/cahier-des-lectures/recherche-dune-note-de-lecture.html](http://www.intelligence-complexite.org/fr/cahier-des-lectures/recherche-dune-note-de-lecture.html)