

QUELLES GOUVERNANCES?

Logement, ville et territoire, questions particulières rapportées à des questions sociétales

Frédéric Bonnet, juin 2011

Texte remodelé pour participation aux débats du séminaire des architectes conseils de l'état au Vorarlberg – le texte d'origine a été rédigé en mai 2011 à l'occasion de la consultation faite par le Conseil National de l'Ordre des Architectes pour préparer les assises du métier et de la ville en décembre 2011.

Les titres (et questions) avaient été formulé par le CNOA – elles ont été reclassées ici en fonction des trois grands thèmes dégagés pour le séminaire AC 2011

QUELLES GOUVERNANCES ?

A quelle échelle prévoir les documents d'urbanisme? Quel rapport avec les politiques de transports ?

Les zones de développement et les principales opérations de renouvellement devraient désormais toutes se coordonner avec les réseaux de transports actuels et futurs. Ceci étant, nous héritons d'une ville essentiellement diffuse, qui a des défauts mais aussi des qualités, et sur laquelle on ne peut pas raisonner avec les mêmes systèmes de transports que dans les secteurs les plus denses. On ne va pas non plus « rayer de la carte » ces immenses territoires habités sous prétexte que la ville durable serait compacte...

Il y a donc une double difficulté :

- parvenir à rendre plus efficace les quartiers autour des gares et des réseaux de transports. Cela n'a rien d'évident : dans les faubourgs de Toulouse, des maisons en rez-de-chaussée, dont le petit jardinet sur rue s'est transformé en parking pour trois petites voitures (y en a-t-il une quatrième dans le garage ?) ouvrent leur portail sur...les escaliers d'une station de la nouvelle ligne de métro installée à prix d'or par la collectivité, et les habitants ont bien l'intention de conserver l'esprit « village » et la qualité de leur « maison ». De la même manière, densifier Houilles, qui est tout de même la symétrique de Nation par rapport à Etoile sur la ligne A du RER, semble un pari impossible.
- Inventer, expérimenter et mettre en place des stratégies de transports et de service adaptés aux immenses zones diffuses et au réseau périurbain des urbanisations récentes.

En tout état de cause, les documents d'urbanisme à l'échelle communale ne sont plus pertinents, comme cela a été bien vu par le Grenelle II. L'intercommunalité est une première étape, mais il faudra assez vite coordonner (par des conventions, des échanges) les documents à l'échelle des bassins de vie. Notons d'ailleurs que ces « bassins de vie » n'ont pas de périmètre stable : ils se déplacent selon le point d'origine de la réflexion. C'est aussi pourquoi il n'y a pas de gouvernance « centralisée » idéale, et que la région et l'état ont un rôle très important à jouer dans cette distribution des compétences (voir remarque sur l'Estuaire de la Loire)

Questions posées sur le plan général : encore une fois la question de la gouvernance politique. L'échelle intercommunale est une bonne échelle politique pour les documents de planification et les projets de territoire. Ceci devrait être confirmé par un cadre démocratique, c'est à dire une élection au suffrage direct de l'exécutif de l'aire urbaine. On a bien compris que cette réforme a été refusée par les maires, qui sont aussi souvent les députés, mais aussi les sénateurs, fortement issu d'un monde « rural » et qui n'a pas encore pleinement compris quels liens vitaux il construit avec les bassins de vie urbains. Dont acte, mais en termes d'aménagement du territoire, cette incongruité au mieux folklorique de la politique française pénalise et appauvrit les villes, en dissipant les énergies et les investissements : c'est un handicap, un peu comme courir un marathon avec des semelles de fonte.

On imagine aussi les liens très forts à reconstruire avec les politiques de transports nationales et supranationales. Le tout TGV des deux dernières décennies à la SNCF, portée par l'entreprise mais aussi par les politiques publiques de l'état, a certes contribué au dynamisme des métropoles concernées (Lyon au premier chef, Lille bien sûr, mais aussi Paris elle-même grâce aux échanges avec le Nord de l'Europe). Mais la défaillance des lignes « secondaires » et des dessertes intermédiaires, ainsi que le maillage tertiaire du territoire métropolitain des grandes villes sera un héritage lourd à porter, même si la tendance s'infléchit. La SNCF commence à peine à se rendre compte du retard pris, et de l'intérêt des lignes régionales en terme de « clientèle » et de développement. Outre le fait que cela montre la défaillance majeure de la prospective en France, et une certaine incompétence des élites économiques, on peut raisonnablement penser que cela advient bien tard: trente ans d'étalement urbain et la doctrine du R+2 vont rendre très difficile l'optimisation commerciale de ces lignes. La libéralisation du transport ferroviaire régional, à l'actualité en ce moment, est-elle la solution ? Compte tenu de la complexité technique des réseaux concernés, on ne voit pas très bien pourquoi, avec le même cahier des charges et le même niveau d'exigence, plusieurs opérateurs concurrents pourraient se relever plus réguliers, mieux coordonnés et plus performants

qu'un seul¹. Le rêve de la mécanique ferroviaire bien huilée version helvète s'éloigne à grand pas, semble-t-il... Pour mémoire, ces évolutions sont conformes aux directives européennes et aux traités signés depuis 2005 : c'est à ce niveau que le « plan général » se situe désormais.

Après la dernière loi portant réforme des collectivités territoriales, faut-il renforcer l'intercommunalité?

Le Grenelle II renforce ostensiblement cette dimension : les PLU intercommunaux, déjà souvent à l'œuvre, deviendront bientôt une référence. Les politiques de transports sont portées à ce niveau (on oubliera pour l'instant les PLH, qui sont souvent le résultat de compromis assez vagues, sont mal appliqués et ne constituent pas une référence sur cette échelle). Trois questions demeurent toutefois :

- Politique, une question démocratique : l'exécutif des intercommunalités n'est pas élu au suffrage universel. Il est à ce titre pas complètement légitime et un peu trop technocratique. La « démocratie locale » est souvent un malentendu, dans le même ordre d'idée : on consulte les « riverains » quand bien même le projet intéresse une population bien plus large (à l'image de la ville de Paris, qui limite sa consultation sur les quais de Javel aux habitants du quinzisième, comme si les quais de Paris n'intéressaient pas l'ensemble du Grand Paris...).
- Territoriale, une question de périmètre : il faut sortir des périmètres « emboîtés » et gigognes. La métropolisation de tous les territoires, et la complexité du fonctionnement des bassins de vie (y compris Limoges...) suggèrent de remettre en cause radicalement l'idée de « périmètre ». Or toutes les politiques publiques sont liées à des périmètres bien délimités (exemple ANRU) qui excluent leurs marges. Penser en terme de bassin de vie, c'est aussi sortir du cliché d'une forme urbaine limitée aux centres et à la « Suburbia », et intégrer les proximités rurales, les réseaux de village : Pauillac est bien dans l'aire métropolitaine de Bordeaux, tout comme les parcs naturels régionaux du Nord Pas de Calais font partie de la conurbation Lille/Courtrai/Bassin Minier.
- En terme de représentation et de fonctionnement politique, les métropoles manquent « d'épaisseur » : c'est sans doute lié à la tradition qui donne au Maire de la ville principale la fonction de Président. Même dans les régions urbaines où cela n'est pas le cas, cette représentation suggère des modèles concentriques et radiaux, à l'instar du travail (par ailleurs remarquable) effectué par la CUB sur le développement métropolitain : l'icône est un réseau radial. C'était aussi le cas à l'origine des schémas de synthèse des PACA (là encore, travail de référence) dans la région transfrontalière de Genève.

A l'image de ce qu'a défendu Laurent Théry pour l'éco métropole Nantes/Saint Nazaire/estuaire de la Loire, une contractualisation complexe et croisée entre des entités interdépendantes, mais autonomes et légitimes à leur niveau, vaut peut-être mieux que la recherche d'une macro échelle à pilotage unifié, caricaturale.

Questions posées sur le plan général : Cela renvoie à la loi sur l'organisation territoriale, au départ ambitieuse, et recadrée sur des attendus assez médiocres et peu courageux, qui nous interrogent, comme pour le Grenelle, sur notre capacité commune, éminemment politique (c'est l'affaire de tous), à répondre aux enjeux contemporains. A ce stade, il est permis d'être désespérés.

¹ Là encore, incapacité à évaluer les politiques passées. Alors que même le Président de la SNCF reconnaît que « avec notre système RFF-SNCF, on va droit dans le mur » (G. Pepy, *Le Monde Economie*, 26 mars 2011, p.15) - ce qui laisse penser qu'effectivement l'interprétation faite de la dérégulation du marché des transports pose problème - on prolonge cela avec une accentuation de la libéralisation des transports régionaux. De manière générale, cette incapacité à l'autocritique du néolibéralisme est une menace. Par exemple, la reconduite de M. Barroso à la tête de la commission européenne dans l'immédiat après-crise est une des choses les plus stupéfiantes du moment. La faiblesse du débat à ce propos, et l'absence de réaction politique laisse deviner un conflit de génération latent: on voit mal la jeune génération, qui essuiera douloureusement les plâtres avec de le réchauffement climatique et la crise « post Milton Friedmann », supporter très longtemps que ceux qui se sont trompés conservent ainsi le pouvoir. Je ne sais pas si c'est un effet de génération, mais je souffre à entendre J.-C. Trichet pérorer sur la rigueur. Image de Saturne dévorant ses enfants, et d'un vieux monde qui meurt en soubresauts destructeurs.