

La République contre la ville *

Essai sur l'avenir de la France urbaine

par François Ascher

Pour une république avancée (conclusion de l'ouvrage)

La République française est un produit assez direct de cette modernité qui a germé à partir du XVII^{ème} siècle, dont l'apport a été décisif dans les progrès de l'humanité, mais qui a aussi montré ses limites, voire ses effets pervers, à plusieurs reprises et particulièrement au XX^{ème} siècle. Considérant ses difficultés actuelles d'adaptation aux changements sociétaux comme des symptômes de son obsolescence et de son déclin, certains prônent, sous des formes variées, une société plus communautaire, moins universaliste, moins rationalisante aussi, mais plus enchantresse : ils appellent en quelque sorte à une post-République qui appliquerait à l'Etat et

à la Nation les projets de la postmodernité. Celle-ci exalte l'abandon de la croyance en un fondement assuré du savoir, le renoncement à la foi dans le progrès technologique de l'humanité, et la reconnaissance d'une pluralité de savoirs hétérogènes dans lesquels la science n'occuperait plus la première place. On peut définir sur le même mode la post-République comme impliquant l'abandon de la croyance en un fondement assuré de l'intérêt général, le renoncement à la foi dans le progrès démocratique de l'humanité, et la reconnaissance d'une pluralité de communautés différentes, aux règles et aux droits variés.



La modernité est loin d'être achevée

Je ne sais si cette conception postdémocratique est adaptée à d'autres nations, mais j'ai la conviction qu'elle ne l'est pas pour la société française qui s'est construite sur l'ambition d'une relation des individus à la collectivité nationale, directe, égale et identique en tous points du territoire. Une conception néocommunautaire risquerait de réintroduire des barrières aux libertés individuelles, d'entraver encore plus les mobilités sociales et géographiques et de fait, de reconstituer des obligations de conformité à des groupes qui se veulent homogènes. Dans le contexte de la construction européenne, elle risquerait de renforcer le réveil déjà inquiétant des nationalismes et des régionalismes dont on a parfois tendance à oublier les terribles dégâts. De plus, j'ai le sentiment que, comme l'expriment clairement des auteurs comme

Antony Giddens ou Alain Touraine, nous sommes loin de sortir de la modernité. Nous en connaissons plutôt une « phase aiguë », alors que nous passons du stade d'une modernité, archaïque à celui d'une « modernité avancée », que l'on pourrait qualifier également de basse modernité ou de troisième modernité, qui succéderait à une seconde (issue de la révolution industrielle) et à une première ou haute modernité (caractérisée par les Lumières). La société contemporaine est en effet loin de prendre ses distances avec la réflexivité, c'est-à-dire avec la capacité à transformer ses pratiques par la connaissance qu'elle en acquiert, qui est un des caractères essentiels de la modernité ; au contraire, elle est de plus en plus réflexive. Jamais la science et la recherche n'ont occupé une telle place dans la société, qu'il s'agisse des sciences « dures » ou des sciences

* © Editions de l'Aube, 1998



sociales dont les statuts et les fonctions collectives et individuelles ont significativement changé. Il y a certes une rupture entre cette modernité avancée et la modernité précédente : la raison n'y produit plus des certitudes, mais des doutes. Comme l'expose Bruno Latour, nous n'assistons pas à la « fin du progrès », mais seulement à la fin d'une certaine idée du progrès, qui nous oblige à la prudence, au choix sélectif, à un triage minutieux des possibles, au principe de précaution. Ainsi, la reconnaissance actuelle de la complexité n'est pas synonyme de démission d'un projet rationnel et scientifique ; au contraire, elle est relégation des approches trop simplificatrices qui croyaient pouvoir modéliser la société en simplifiant ses complications. Ainsi, la problématique du chaos, très « à la mode » actuellement, n'est pas un abandon rationnel mais un projet hyperrationnel qui cherche dans la physique et dans les mathématiques de nouveaux instruments et de nouvelles métaphores. La réflexivité ne prétend donc plus définir un avenir qui serait assuré, mais aider à identifier et à gérer des incertitudes. Parallèlement, les relations sociales ne s'inscrivent plus dans des règles fixes et incontestables, mais exigent un contexte nouveau de confiance, qui transforme les relations entre les individus et la société. Nous entrons, comme l'écrit Giddens, plus que jamais dans une phase de radicalisation et d'universalisation des conséquences de la modernité.

Replacé dans cette perspective plus surmoderne que postmoderne, l'avenir à moyen terme de la République n'est pas dans son dépassement prématuré, mais plutôt dans son avancement. **L'enjeu est alors de favoriser dans le renouvellement des liens sociaux simultanément l'autonomie des individus et leur agrégation, et de rendre**

possibles, par de nouvelles régulations collectives, l'individualisation des relations sociales, l'affirmation des singularités et les compatibilités d'ensemble. Ces dernières ne sont pas spontanées, et le rejet d'un néocommunautarisme comme l'affirmation d'un individualisme républicain ne doivent pas nous laisser emporter par les naïvetés, les illusions et les pièges des idéologies libérales, toutes prêtes à profiter de la crise des « grands récits » socialistes et communistes, pour se présenter en sauveurs du progrès. Car livrer la modernité et la République au seul jeu des régulations individuelles, des intérêts purement privés, des lois du marché, serait tomber de Charybde en Scylla, de communautés contraignantes en inégalités insupportables. Il faut ainsi sortir de l'alternative qui nous obligerait à choisir entre une globalisation qui américaniserait les villes européennes, et un repli réactionnaire porteur de reculs et d'exclusions de toutes sortes. Des contraintes collectives et des actions publiques sont et restent indispensables. Mais elle ne peuvent plus se concevoir, se construire et se mettre en oeuvre comme précédemment, comme si la société ne changeait pas profondément.

L'issue se dessine plutôt dans l'avancée même des réflexivités individuelles et collectives : non parce que la raison aurait des vertus sociales en soi, mais parce que la connaissance est une contribution potentielle à la transformation tant des comportements individuels que des actions publiques, un outil de leur maîtrise et de leur mise en perspective réciproque ; il s'agit de faire en sorte, comme l'écrit Alain Touraine, que « les individus transforment leurs expériences vécues en construction d'eux-mêmes comme acteurs », et que les pouvoirs publics apprennent à agir avec ces nouveaux « sujets ».

Le renouvellement des régulations sociales exige plus de réflexivité

La question de la mobilité, à laquelle nous avons accordé beaucoup d'importance dans la deuxième partie de notre ouvrage, offre une illustration stimulante de ce que pourrait être cette nouvelle relation

réflexive entre individus et collectivité. Les embouteillages automobiles montrent en effet quotidiennement que les régulations purement individuelles sont incapables de réguler les flux circulatoires.

Pourtant, une meilleure répartition dans le temps et dans l'espace d'une petite proportion des automobilistes suffirait à fluidifier considérablement le trafic. Mais malgré leurs efforts, les pouvoirs publics ne parviennent pas à agir sur les déplacements domicile-travail car les contraintes horaires restent trop fortes. En revanche, les déplacements de loisirs et de vacances sont un peu plus flexibles. **C'est pourquoi le ministère des Transports a imaginé il y a quelques années d'influencer les comportements des automobilistes lors des week-ends et des grandes migrations vacancières, en créant le dispositif « Bison futé », qui annonce les lieux et les moments des embouteillages probables, et qui propose des horaires plus « creux » et des « itinéraires bis » moins chargés.** Le succès de ce dispositif est intéressant. Peu à peu en effet, les automobilistes ont développé un comportement plus rationnel, décalant départs et arrivées de façon à ne pas perdre leur temps, leur argent, leur énergie et leur santé dans des bouchons interminables. Ils ont finalement compris lorsqu'ils étaient bloqués par un bouchon le dimanche soir, qu'ils n'étaient pas dans un embouteillage, mais qu'ils étaient eux-mêmes l'embouteillage ! Les pouvoirs publics ont ensuite complété ce type d'action par d'autres mesures incitant au décalage des départs et des retours.

Bison futé est un dispositif fondé doublement sur l'information : celle des pouvoirs publics qui ont dû, à l'origine de cette opération, développer un système d'enquête très élaboré capable de traiter rapidement des données recueillies suffisamment tard, c'est-à-dire assez proches du départ projeté pour pouvoir être fiables ; celle des automobilistes dont on a fait l'hypothèse que, pour un certain nombre d'entre eux, elle modifierait leur choix. Le comble est que cette action publique est réussie quand elle arrive à donner tort à ses propres prévisions, à se démentir elle-même en modifiant les comportements et les décisions des automobilistes. Il ne s'agit plus des prophéties créatrices ou autoréalisatrices évoquées notamment par Robert Merton (self-fulfilling prophecy), mais de prévisions autodestructrices comme les appelle Jean-Daniel

Reynaud, ou de prédictions auto-infirmantes. **Cette modalité de régulation collective est très intéressante car elle est fondée à la fois sur la capacité réflexive des pouvoirs publics et sur celle des individus. Les premiers synthétisent les projets des seconds ; les seconds intègrent dans leurs comportements l'image collective produite par les premiers et modifient éventuellement leurs choix.** La production, la gestion et l'usage de l'information sont au cœur de ce dispositif. En développant la notion d'autorégulation réflexive utilisée par Giddens, on peut qualifier cette régulation de biréflexive, dans la mesure où, pour les individus comme pour la collectivité, la pensée et l'action se réfractent constamment l'une sur l'autre. Certes, il reste à savoir combien d'automobilistes vont modifier leurs comportements et si tous ne vont pas le faire de la même manière, auquel cas on retrouverait une situation d'encombrement voisine de celle que l'on voulait éviter et on ôterait toute crédibilité au dispositif. En fait celui-ci fonctionne, car il agit sur le champ des possibles qu'il ouvre : il annonce plusieurs horaires et itinéraires utilisables. La diversité des choix individuels fait le reste. La régulation biréflexive est donc efficace ici, également parce qu'elle donne à la variété des comportements la possibilité de s'exprimer et de compenser la rigidité des horaires de travail et des vacances scolaires.

Cette régulation collective représente un modèle distinct des formes d'intervention classiques comme la réglementation, la programmation et la planification, qui sont des modes d'action dont les principes sont réducteurs : ils s'efforcent, au nom d'un intérêt général qui n'est pas spontané, de transcender ou de limiter les intérêts individuels, pour rendre possible le fonctionnement collectif de la société et pour circonscrire les incertitudes sur l'avenir.

La régulation biréflexive diffère aussi du modèle du marché qui part du principe que l'intérêt collectif résulte essentiellement des ajustements individuels. Car les pouvoirs publics ne sont pas, dans le cas qui nous intéresse, un acteur extérieur qui simplement transformerait le trafic automobile en un vaste marché dont il faciliterait la



transparence. Ils restent en effet les acteurs principaux de ce système : ils se fixent des objectifs à atteindre, définissent les règles de conduite, décident des infrastructures, imposent des taxes.

Les pouvoirs publics peuvent aussi exploiter plus complètement ce système d'information biréflexive car plus ils ouvrent les choix possibles pour les individus, plus ils rendent efficace ce mode d'action. Ils peuvent ainsi compléter l'information des automobilistes par l'annonce des mesures qu'eux-mêmes prendront et dont le pouvoir incitateur sera amplifié. Le péage autoroutier peut alors devenir un véritable outil de régulation. Les entreprises de transports collectifs utilisent aussi de plus en plus des incitations par les prix pour répartir les flux et minorer les phénomènes de pointe qui les obligent à des investissements difficilement rentabilisables. Certaines compagnies aériennes vont assez loin dans le time-pricing, faisant varier leurs prix en temps réel en fonction de la demande. Électricité de France a également mis au point le dispositif « Tempo » de régulation par le péage : il s'agit d'un petit boîtier installé chez le consommateur sur une simple prise électrique, qui comporte des diodes de couleurs différentes indiquant en permanence le tarif en vigueur, celui-ci changeant

en fonction de la consommation générale d'électricité. Plus la demande régionale est forte, plus le tarif est élevé, encourageant les usagers à économiser leur électricité, à différer la mise en route de leur machine à laver, ou à cuisiner au four à micro-ondes plutôt qu'au four classique.

La régulation biréflexive peut être développée dans presque tous les champs des actions publiques urbaines et notamment dans le domaine des transports, du logement, de la prévention des nuisances. Elle peut aussi être combinée avec des formes de régulation plus classiques. C'est un type de management public stratégique et tactique, qui passe moins par la fixation d'un cadre et de limites aux règles du marché, ou par des dispositifs qui suppléent à ses insuffisances et à ses défaillances. Mais il exige des pouvoirs publics qu'ils soient capables de jouer avec les dynamiques individuelles et privées. Ce type de régulation nécessite des compétences plus fines, la production et la gestion d'informations très élaborées, des outillages d'intervention diversifiés. Cette rénovation de l'intervention publique ne va donc pas du tout dans le sens d'un État plus modeste, mais au contraire nécessite des pouvoirs publics plus ambitieux quant à leur capacité de réguler un système de plus en plus complexe.



La gouvernance : du concept à la réforme des modalités de l'action publique

Proposer plus d'ambition pour l'action publique ne signifie certainement pas accorder des pouvoirs plus grands aux organismes actuels. Renforcer tels quels les exécutifs nationaux et territoriaux risquerait de conduire à l'effet inverse de ce qui est nécessaire : être capable de jouer avec la complexité mouvante de la société contemporaine et avec la diversité de ses acteurs, pour élaborer et mettre en oeuvre les indispensables projets collectifs. Il faut donc faire évoluer les modalités de gouvernement, d'administration et d'expertise encore dominantes, vers de nouvelles modalités de prise de décision et d'action, plus

partenariales, plus interactives, plus flexibles, plus négociées, qui maximisent et utilisent les potentialités réflexives des divers acteurs et sujets. Il faut passer de l'action publique classique à la « gouvernance territoriale », c'est-à-dire à un système de gouvernement local qui privilégie les coordinations verticales et horizontales. Cela nécessite en premier lieu de promouvoir des dispositifs et une culture qui articulent et associent des institutions publiques variées (territoriales et nationales), des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en pratique des

choix collectifs, et qui donnent aux pouvoirs publics les moyens d'interagir avec les décisions des individus, des groupes constitués et des agents socio-économiques, voire de provoquer leur adhésion active.

Ce principe de gouvernance ne remet pas en cause les fondements de la démocratie représentative, les législateurs et les responsables des exécutifs publics restant choisis démocratiquement par le peuple et devant lui rendre périodiquement des comptes globaux. **Mais les exigences d'interactions, de « biréflexivité », nécessitent aussi des liens permanents et pas seulement périodiques ou épisodiques, transparents et pas seulement officiels, orientés vers les compromis et pas seulement vers la conviction, avec les électeurs comme avec l'ensemble des acteurs impliqués par les décisions publiques.** Il ne fait pas de doute que beaucoup d'élus locaux ont le sentiment de fonctionner déjà sur ce mode. Cela est probable, mais on est bien en deçà de ce qui est nécessaire. Il s'agit d'aller au-delà des partenariats public/privé développés aujourd'hui dans l'aménagement et les services publics, d'autant que ceux-ci ne se caractérisent généralement pas par une très grande transparence. Il faut aussi aller au-delà des jeux actuels plus ou moins consensuels ou conflictuels avec les associations locales, et repenser les conditions de l'élaboration et de la gestion des politiques publiques, les formes de la concertation, de la consultation, voire les domaines possibles pour la codécision ou la cogestion.

Pour ce faire, une évolution profonde des cultures politiques et administratives est nécessaire, et des réformes institutionnelles assez radicales doivent également être engagées. L'organisation centralisée du pouvoir municipal, les pouvoirs exorbitants des maires qui ne sont pas véritablement responsables devant leur conseil, le peu de pouvoir laissé aux oppositions, l'absence dans les conseils de représentants de certains quartiers (en particulier des grands ensembles) et de groupes de population (notamment étrangère), le quasi-monopole de l'expertise

technique soumettent en effet de façon excessive les enjeux locaux à des jeux politiques qui tendent à les dissoudre ou à les rendre trop dépendants des rythmes électoraux. La souplesse et la flexibilité du management public exigent des réflexions, des choix stratégiques, des continuités d'action, des implications des habitants et des acteurs économiques que la vie politique locale favorise trop peu actuellement. Des mesures ponctuelles sont prises çà et là pour améliorer le fonctionnement et la démocratie de l'action publique. Elles sont encore insuffisantes et la décentralisation reste inachevée, tant du point de vue de la modernisation de notre démocratie républicaine, que de celui de la démocratisation de notre modernité. La complexité des enjeux urbains et des moyens à mettre en oeuvre appelle aussi des compétences, des spécialisations et des technicités dont la plupart des collectivités locales ne peuvent se doter vu leur extrême fragmentation.

Au niveau national, une mutation est aussi nécessaire. Certes, chaque ministère, voire chaque direction ministérielle, essaie d'améliorer ou de réformer ses dispositifs. Mais ils le font en suivant leurs propres logiques, ce qui aboutit à compliquer de plus en plus l'ensemble. L'entreprise de modernisation de l'Etat, qui en soi est un bon projet, tend ainsi à produire de redoutables effets pervers lorsqu'elle se développe sur les modalités actuelles de fonctionnement des pouvoirs publics. Les ministères se réorganisent pour améliorer leurs compétences et leurs performances traditionnelles et cherchent bien sûr à le faire de façon à préserver leur pouvoir. Paradoxalement, certaines réformes renforcent donc la capacité de résistance à des changements et à des mises en cause plus radicales ; de plus, elles sont très peu interministérielles, ce qui rend nécessaires ensuite des dispositifs de coordination et d'arbitrage qui alourdissent de nouveau l'ensemble et hypothèquent les résultats. Enfin, la notion de gouvernance ne progressant que lentement, les autres acteurs publics et privés impliqués par l'activité de ces ministères sont très rarement associés à la conception même de la



modernisation de l'État central ; au mieux recueille-t-on leur avis en fin de parcours, et encore cela est très rare car les pouvoirs publics considèrent que leur propre réforme leur appartient.

Peut-être donc devrait-on imaginer de modifier les conditions mêmes du renouvellement de l'action publique, de telle façon que l'on sorte d'une modernisation qui, en perfectionnant des dispositifs de plus en plus inadaptés, aboutit précisément à en pérenniser les principes et les modalités essentielles ? Peut-être aussi devrait-on limiter la production de textes législatifs sectoriels et monofonctionnels et la multiplication des réformettes qui figent plutôt qu'ils ne rénovent ? Peut-être, dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, ne devrait-on autoriser que des textes qui suppriment plus de règles qu'ils n'en instituent, voire mettre en chantier un grand texte législatif qui « remettrait un maximum de compteurs à zéro » ? L'activité

permanente et généralisée de modernisation ayant tendance à rendre impossibles des réformes profondes et stratégiques, ne pourrait-on par exemple imaginer une « loi d'orientation urbaine » qui traiterait de l'aménagement, de l'urbanisme, des transports urbains et régionaux, du logement, des services locaux, des indispensables réformes de l'économie mixte et des établissements publics, de la pluriannualité de l'action publique, des conditions de l'expérimentation locale, de la réforme des dispositifs gouvernementaux centraux et déconcentrés agissant sur les territoires, etc. ? **D'une certaine manière, ne doit-on donc pas d'abord réformer les façons de réformer ? La question mérite en tout cas d'être posée, car la réhabilitation de l'État, et plus largement celle des pouvoirs publics, apparaissent de plus en plus indispensables pour préserver le projet républicain et pour l'aider à franchir le seuil de la troisième modernité.**



L'urgente nécessité d'une nouvelle organisation territoriale de la démocratie

La modernisation de la République passe inévitablement par la réforme de l'organisation territoriale de notre démocratie.

Le caractère obsolète des découpages géographiques communaux et départementaux est certes un thème ancien qui depuis longtemps motive des propositions de réforme. Mais la France a conservé pour l'essentiel un système de communes et de départements conçu pour un pays rural dans lequel on se déplaçait à cheval. Ces dispositifs sont gravement inadaptés à un pays urbanisé, mécanisé, télécommunicant et inscrit dans la dynamique européenne. Pourtant, les partisans d'une véritable modernisation de l'organisation territoriale de la République ont toujours été battus. Ainsi le localisme communal et le ruralisme départemental constituent-ils des obstacles de plus en plus redoutables pour une gestion efficace et démocratique des villes contemporaines : ils ne cessent d'être dénoncés par tous ceux qui s'efforcent d'organiser les transports urbains, de

promouvoir des politiques sociales de l'habitat, de développer la qualité de l'environnement, d'animer le développement local. L'absence de structures d'agglomération légitimes disposant de compétences étendues se fait cruellement sentir. Mais tous ceux qui ont essayé d'imposer l'intercommunalité ont échoué.

De toutes les tentatives de réforme, il reste un fouillis de lois et de dispositifs qui tentent d'encourager la mise en commun par les communes de quelques compétences et moyens, et de compenser les inégalités par des mécanismes redistributifs dont la multiplication finit par engendrer bien des effets pervers. L'intercommunalité progresse certes un peu. Toutefois, la plupart des communes urbaines choisissent les formules minimales, tandis que les conseils généraux mobilisent des soutiens politiques très diversifiés pour s'opposer à toute réforme plus profonde. Tout montre que la plupart des élus locaux font de l'intercommunalité a minima, rarement de l'intercommunalité

de projet, et ne lâchent sur la solidarité territoriale que lorsqu'ils ne peuvent plus faire autrement. Pourtant, dans les agglomérations urbaines, des élus de plus en plus nombreux, de gauche comme de droite, dénoncent les méfaits du système actuel et admettent peu à peu la nécessité, non plus seulement d'une obligation d'intercommunalité, mais, pour certaines compétences, d'une véritable supracommunalité.

De fait, il ne s'agit plus simplement de moderniser le découpage territorial pour tenir compte de l'urbanisation et relancer l'aménagement du territoire, ni de développer de l'intercommunalité pour faire face aux besoins fonctionnels des agglomérations urbaines et mieux gérer l'environnement. L'enjeu contemporain est bien plus grave. L'immobilisme de nos institutions territoriales devient une menace pour notre démocratie républicaine. Si nous ne sommes pas capables de développer des instances territoriales pour formuler et gérer localement les enjeux de notre société, représenter de façon républicaine les citoyens, concrétiser politiquement les interdépendances

locales, mobiliser les acteurs et les destinataires des actions collectives, mettre en oeuvre les solidarités économiques, sociales et identitaires à l'échelle où elles s'imposent, alors c'est la République elle-même qui sera menacée.

Nous ne pouvons plus tergiverser avec l'urgence de la création d'instances d'agglomérations urbaines élues au suffrage universel disposant de larges compétences. Les diverses formules intercommunales et de groupements de communes, et la taxe professionnelle d'agglomérations ne sont que des soins palliatifs. La crise de la citoyenneté est devenue un élément décisif pour l'avenir de la citoyenneté elle-même. Nous ne pourrions ni construire l'Europe, ni réformer la République française, si nous ne parvenons pas à renouveler et moderniser les points d'appui locaux de notre système démocratique. La question du pouvoir urbain n'est plus seulement une question technocratique et fonctionnelle; et elle est devenue plus qu'un problème d'égalité et d'équité territoriale : c'est un enjeu politique décisif pour l'avenir de notre société, qui ne peut plus laisser beaucoup de temps au temps...



Le projet urbain : un enjeu politique majeur

Les politiques urbaines ne peuvent se résumer à la « politique de la ville » et au « développement durable », comme elles ont trop tendance à le faire.

Certes, la situation dans les quartiers très pauvres est préoccupante, notamment dans les grands ensembles d'habitat social à la périphérie des villes. Se concentrent en effet dans ces quartiers des populations de plus en plus durablement exclues du marché du travail, dont les enfants cumulent les handicaps et tendent à glisser dans une marginalité angoissante. Il importe de multiplier les actions visant à sortir ces populations de leur « relégation » et à les réinsérer dans les villes, dans les écoles, sur les marchés du travail. Il faut améliorer quantitativement et qualitativement les moyens mis en oeuvre dans cette perspective car ce sont des lieux qui pâtissent encore de réel sous-équipement. Il y a là pour la collectivité un véritable devoir

social. Mais les politiques menées jusqu'à présent n'ont eu que des résultats partiels. Il faut donc les faire évoluer.

La situation de l'environnement naturel est également inquiétante. Si la qualité locale de l'eau et de l'air devrait être assez rapidement maîtrisable grâce aux politiques plus résolues qui s'ébauchent dans les pays développés, il n'en va pas de même à l'échelle planétaire, où la prolongation des tendances actuelles fait craindre des modifications climatiques dont on mesure encore mal toutes les conséquences possibles. Aussi la collectivité a-t-elle un véritable devoir de précaution qui appelle des mesures spécifiques.

Toutefois, la capacité à élaborer, à financer et à mettre en oeuvre des politiques efficaces, tant socialement qu'environnementalement, passe par le développement d'agglomérations urbaines modernes,

performantes, solidaires, maîtrisant leurs territoires, capables de déployer des capacités d'adaptation accrues. Malheureusement, la convergence entre les nécessités sociales, économiques et environnementales n'est ni immédiate, ni même toujours possible. Certes, comme le proposent divers courants alternatifs, l'économie urbaine devrait et pourrait s'appuyer plus sur le développement des services de proximité dans les grands ensembles et sur les écomarchés en émergence. Mais ces dynamiques ne constituent pas une solution de rechange à l'échelle de la globalisation qui impose, qu'on le veuille ou non, des contraintes très fortes et qui rend primordiale l'insertion économique des métropoles dans les réseaux internationaux.

Répondre aux enjeux sociaux des quartiers en difficulté et aux enjeux environnementaux suppose donc un développement d'ensemble des villes qui ne se limite ni à la réparation sociale et spatiale des quartiers, ni à la protection contre les risques naturels et urbains. **Pour cela, chaque agglomération urbaine doit disposer d'un projet politique unitaire, capable d'impliquer et de mobiliser solidairement la métropole tout entière.** C'est ce projet urbain qui fait trop souvent défaut actuellement au niveau local, en particulier pour faire de la politique dans les quartiers en difficulté une responsabilité d'agglomération.

Mais l'État peine aussi, depuis la décentralisation et dans le contexte de la construction européenne, à trouver ses nouvelles marques, à redéfinir ses propres responsabilités, à se donner des objectifs spécifiques. Non seulement plusieurs responsabilités ne lui appartiennent plus, mais il ne peut plus prétendre institutionnellement et technique-

ment mettre en oeuvre lui-même localement bon nombre de ses politiques nationales. Dans cette perspective, la conception et les outils d'une politique nationale de la ville doivent être profondément revus. Mais l'État doit pourtant avoir lui aussi son propre projet urbain pour la République : non pas un projet dans lequel il dirait ce qu'il faut faire dans chaque agglomération et comment il faut le faire ; mais un projet urbain qui préciserait les enjeux de la nécessaire modernisation républicaine, qui dessinerait des perspectives pour les villes du point de vue de la Nation, et qui ferait des choix politiques conformes aux majorités issues des scrutins législatifs. L'État doit se réformer dans cette optique, d'abord pour penser et agir au niveau national, ensuite pour déléguer ce qu'il ne peut faire ou maîtriser directement, aux échelles européennes, régionales et urbaines lorsqu'elles sont pertinentes pour l'action.

À ces conditions, le projet républicain pourra aborder la nouvelle modernité à laquelle est confrontée la société française, et tirer parti de ses potentialités. Mais cette modernité comporte aussi en germe des menaces réelles, notamment pour l'égalité des droits et pour les spécificités nationales et européennes qu'il importe de préserver et de promouvoir. Ces dangers seraient accrus par l'incapacité d'actualiser les principes républicains voire par leur abandon au profit d'une hypothétique postmodernité. Nous risquons d'être entraînés alors, soit dans un conservatisme nationaliste et régressif, soit dans une internationalisation réductrice et dominée par l'économie. Aussi hâtons-nous d'urbaniser la République et de remettre à l'ordre du jour et surtout en pratique un véritable « droit à la ville » !

