

LA MÉTROPOLE FRAGILE

Sous la direction d'Alain Bourdin



SOMMAIRE

Introduction

La fragilité : un problème d'urbanisme

Alain Bourdin

10

Partie I

Trois situations urbaines, trois approches de la fragilité

Chapitre 1

Observer la métropole avec ses fragilités : l'exemple de Toulon Provence Méditerranée

Emmanuel Roux, Sophie Louargant

29

Chapitre 2

Marseille : les fragilités comme moteurs de l'invention d'une centralité métropolitaine originale ?

Frédérique Hernandez

57

Chapitre 3

La métropolisation comme facteur de fragilité ? L'exemple du Nord toulousain

Jocelyn Bourret, Fabrice Escaffre, Marie-Christine Jaillet

75

Partie II

Décrire et comprendre la fragilité métropolitaine

Chapitre 4

Observer les fragilités métropolitaines : approches, indicateurs et perspectives

Emmanuel Roux

103

Chapitre 5

Fragilités urbaines : pratiques et perceptions des habitants

Fabrice Escaffre, Emmanuel Roux et Sophie Louargant

129

Chapitre 6

Les fragilités d'un centre-ville au prisme de la dialectique inconfort résidentiel / confort urbain

Brigitte Bertoncello, Frédérique Hernandez

153

Partie III

L'action publique et la fragilité urbaine

Chapitre 7

Rendez-vous manqués d'un projet de centre à Marseille : l'action publique, facteur de fragilité

Brigitte Bertoncello, Frédérique Hernandez

177

Postface

Des fragilités qui interrogent le référentiel de l'action publique

Marie-Christine Jaillet

206



Introduction

LA FRAGILITÉ : UN PROBLÈME D'URBANISME

Alain Bourdin

Le 18 novembre 2009, nous étions à Lyon pour y tirer quelques conclusions du programme de recherche Popsu 1. À la fin de la journée, j'animais un débat entre deux vice-présidents de communautés urbaines, l'un de Lyon, l'autre de Marseille. Il devait y être question des « gouvernements urbains face à la crise » et, de manière un peu inattendue, les deux élus se sont très vite accordés pour dire combien leurs métropoles respectives leurs paraissaient socialement fragiles.

Le discours qu'ils tenaient ne se focalisait pas sur les seules difficultés du logement ou de l'emploi, mais exprimait quelque chose de plus, justement traduit par le terme fragilité. Pour l'auditeur prévalait une impression étrange : voici deux métropoles, l'une qui, malgré ses difficultés sociales, reste tout de même l'une des plus puissantes de France, et l'autre qui offre un modèle de réussite. Pourquoi deux de leurs responsables politiques, par ailleurs connus pour leurs compétences et s'exprimant dans un contexte fort peu médiatique, affichent-ils une vision si pessimiste ? Quels sont les sources et les ressorts de leurs inquiétudes ? C'est ce que nous avons voulu explorer à travers Popsu 2.

L'emploi du terme fragilité n'avait rien de scientifique mais il présentait le double avantage de restituer la dimension sensible que l'on percevait à travers le discours des élus et de ne nous confiner dans aucun domaine délimité de l'action publique : rénovation urbaine, politique de la ville, politique du logement, etc. Il n'interdisait pas non plus des ouvertures vers des analyses en termes de risques : vulnérabilité, résilience, etc. Les équipes de Marseille, Toulon et Toulouse ont choisi ce thème de recherche et d'échanges. Ce livre rend compte de leur travail. En guise d'introduction, revenons sur le terme utilisé, sur les différents champs de questionnement qu'il ouvre et sur sa signification pour les projets et stratégies urbaines, ainsi que pour l'urbanisme en général.

La fragilité comme vulnérabilité

Dans le contexte contemporain, alors que la pensée du risque prend une importance nouvelle, la fragilité évoque immédiatement la vulnérabilité, c'est-à-dire l'exposition à des risques nombreux et/ou importants. On pense d'abord aux catastrophes, celles qui viennent de la nature : inondations, tremblements de terre, raz-de-marée, tornades, éruptions volcaniques... toutes choses qui n'épargnent pas les métropoles : Tokyo, La Nouvelle-Orléans, Alger (sans parler de San Francisco qui doit faire face à de nombreux séismes – le dernier en août 2015 – en attendant le *Big One*). Les catastrophes technologiques, ensuite : Seveso pour Milan, Bophal qui est une très grande ville, AZF à Toulouse, Tianjin récemment, etc. Plus banalement, dans la plupart des métropoles (au sens le plus large de grande ville), l'explosion d'un dépôt de carburant peut provoquer une catastrophe. Dans tous les cas, la taille de la ville augmente les conséquences néfastes du désastre sur les plans humain et économique (que l'on songe aux coûts possibles d'une inondation dans Paris à la suite d'une grande crue de la Seine). On ne saurait oublier les risques politico-militaires, quand la guerre se niche au cœur d'une métropole, comme à Beyrouth il y a trois décennies. Les drames économiques ont marqué des grandes villes, sinon des métropoles du xx^e siècle : Détroit, Birmingham, etc., mais les villes que l'on appelle aujourd'hui métropoles sont sans doute un peu moins exposées ou plus résilientes (cf. *infra*) vis-à-vis des aléas économiques. En revanche, la métropole craint la grande panne ou la grande grève : qu'on ne collecte plus les ordures ménagères, que l'installation d'eau soit défaillante ou qu'une gigantesque panne d'électricité survienne et c'est la catastrophe, même si plusieurs capitales supportent une distribution d'eau déficiente et des dizaines de coupures d'électricité par jour : elles pratiquent la résilience des démunis.

Ce dernier point introduit une autre vulnérabilité, qui n'a rien à voir avec la catastrophe mais qui est liée aux aléas du fonctionnement au quotidien. Une grande ville vit de la circulation de flux : de marchandises, de personnes, de véhicules (et aussi, d'eau, d'électricité, de téléphonie et de haut débit), sans parler des flux immatériels (l'argent, les idées, les informations). C'est souvent par l'intensité de ces flux que l'on caractérise la métropole contemporaine. Mais leur circulation connaît mille difficultés : le réseau haut débit n'est pas assez performant, les embouteillages empêchent de circuler, les transports en commun sont saturés, les flux des épidémies se mêlent aux autres (notamment *via* les aéroports), l'approvisionnement en biens relève parfois du miracle... La taille de la métropole ne présente pas que des avantages : la grande ville dense qui peut sembler optimale, notamment par les externalités positives qu'elle produit, génère également de redoutables îlots de chaleur, par la construction, l'artificialisation du sol, l'absence de végétation : le centre de Paris forme un îlot de chaleur particulièrement pénible lors des canicules.



À cette vulnérabilité du fonctionnement correspond souvent celle de la gouvernance : une métropole est difficile à gouverner et les dysfonctionnements des grands appareils bureaucratiques, des finances locales, la corruption à grande échelle, etc., peuvent s'inscrire dans une définition de la fragilité. Sur un plan plus strictement social, la vulnérabilité métropolitaine – en cela opposée à la non-vulnérabilité des petites villes – est théorisée depuis Georg Simmel, et la littérature scientifique montre que, sur ce plan, ce qui fait richesse (par exemple la diversité) fait aussi vulnérabilité. Dans la métropole, la vie sociale et le lien entre les individus passent par un ensemble d'abstractions, que sont notamment l'information, le primat de la valeur marchande, la multiplicité des codes et des modes d'emploi que chacun doit maîtriser. En même temps, les structures sociales deviennent beaucoup plus flexibles, et les grands groupes sociaux (classes, castes) perdent une partie de leur emprise sur les individus, alors qu'au contraire, tout converge pour affirmer la spécificité de ces derniers : l'injonction au projet personnel (très illustrée par la littérature sociologique), un modèle de consommation qui joue souvent sur la différenciation individuelle, etc. L'importance nouvelle du virtuel ne fait qu'accélérer ces processus. Cela permet à l'habitant des métropoles de se créer des espaces de liberté dans un contexte qui offre de nombreuses opportunités, mais la maîtrise de son environnement et de sa vie exige de plus en plus de compétences sociales et une forte autonomie, toutes choses auxquelles il faut être préparé et dont il faut avoir la capacité. La vulnérabilité tient dans le fait que cela peut fonctionner ou non. La métropole est socialement vulnérable parce qu'elle favorise les phénomènes de désaffiliation, c'est-à-dire de coupure du lien social, de renfermement défensif (par exemple, sur une communauté quelle qu'elle soit) ou d'incohérence comportementale qui mettent le système en danger. D'autant qu'existe un facteur aggravant : le paradoxe de l'accès aux ressources métropolitaines. Ces dernières s'offrent à profusion mais pour en profiter, il faut d'abord les connaître : le contexte métropolitain qui paraît facilement lisible pour certaines catégories sociales (« c.s.p+ » diraient les spécialistes de marketing) reste indéchiffrable pour d'autres (cf. chapitre 5). Il faut également pouvoir y accéder, donc d'une part en avoir les moyens physiques (aller là où elles se trouvent – et cela peut signifier des heures de transports en commun...), d'autre part pouvoir les payer. Or, les métropoles voient les différences sociales s'aggraver : dans l'agglomération parisienne, les pauvres sont plus pauvres et les riches plus riches qu'ailleurs en France en même temps que les disparités internes s'accroissent. Ainsi, pour une partie de la population, les métropoles apparaissent comme une montagne d'opportunités et de ressources que l'on comprend plus ou moins bien et auxquelles on ne peut pas accéder. Pour ceux qui restent radicalement étrangers à la culture métropolitaine, cela ne signifie pas grand-chose, mais entraîne chez les autres toutes sortes de frustrations. La vulnérabilité des métropoles tient aussi à leur caractère de machines à produire des frustrations qui peuvent entraîner des catastrophes (les émeutes) ou des enchaînements de dysfonctionnement quotidiens plus ou moins palpables, dont certains alimentent l'insécurité et la perception de celle-ci.

Une telle approche présente notamment l'intérêt d'entraîner un raisonnement sur la résilience. Il existe de nombreuses définitions possibles de ce terme. Celles de la psychiatrie¹ et celles des sciences de l'environnement diffèrent, mais toutes constituent plus ou moins des variations sur l'énoncé suivant : la capacité d'un système à intégrer la perturbation dans son fonctionnement, qu'il s'agisse d'une catastrophe ou d'un risque identifié, ou qu'il s'agisse d'avoir une capacité générale de réaction aux aléas. En matière de politiques sociales, cela conduit d'une part à s'interroger sur les risques et la manière de les anticiper – plutôt que de répondre à l'événement –, par exemple les risques liés aux transformations de l'économie, ceux résultant des tensions géopolitiques, etc. ; d'autre part, à développer des modalités de gestion de l'imprévu au jour le jour qui vont un peu à l'encontre de la focalisation sur des cibles clairement définies. On a là une clé de lecture que l'on pourrait utiliser pour évaluer de nombreux dispositifs de politiques sociales, en particulier dans le contexte métropolitain. Qu'il soit question de catastrophes ou d'aléas au quotidien, la capacité à penser l'incertitude constitue le facteur déterminant. Les démarches prospectives actuelles ont d'ailleurs un point commun : elles montrent l'ampleur des incertitudes sur l'avenir².

La fragilité des modes de vie

Une deuxième approche de la fragilité consiste à prendre les modes de vie, autrement dit les pratiques quotidiennes, comme point de départ. Dans quelle mesure sont-ils fragiles, c'est-à-dire susceptibles de se désorganiser, en particulier dans le contexte des métropoles ?

Mais qu'est-ce qu'un mode de vie ? D'abord, un ensemble de pratiques : celles liées au travail (ou à l'école), à l'approvisionnement, aux loisirs (y compris les activités sportives et culturelles), à la convivialité, à toutes les activités de maintenance (de l'individu et de sa santé, de son cadre de vie, etc.). Ces activités s'inscrivent entre la pure contrainte et le libre choix. Les choix expriment un style de vie, c'est-à-dire un ensemble de goûts, de préférences, de valeurs, etc., avec plus ou moins de netteté.

Ainsi aborde-t-on une deuxième dimension du mode de vie, qui est la coordination des pratiques. Celle-ci se fait à l'échelle d'un seul individu ou d'un ensemble, le plus souvent une famille ou une unité de vie. Dans ce cas, la question est de savoir comment s'opère la coordination : repose-t-elle sur une personne précise, s'agit-il de la résultante des efforts de tous les participants, ou bien existe-t-il, comme dans les communautés monastiques, une règle que tout le monde doit suivre ? Quels outils utilise-t-elle ? Dans des familles périurbaines de la classe moyenne où l'autorité parentale ne fonctionnait plus guère, la maîtrise des déplacements de la famille grâce à l'automobile a constitué un excellent instrument de régulation : les parents étaient, certes, fort occupés à transporter leurs enfants mais ils se satisfaisaient de l'absence de transport en commun qui leur donnait une capacité de coordination et aussi (surtout ?) de contrôle qu'ils n'auraient



pas eue. La coordination découle souvent – au moins pour une part – de l'interaction entre les diverses pratiques (l'une entraînant l'autre) et peut déboucher sur un ensemble plus ou moins cohérent, parfois très représentatif, d'un style parfois très composite.

La coordination du mode de vie – même si purement individuelle – se fait dans le temps et dans l'espace. D'une part, il faut tenir compte d'un ensemble de contraintes temporelles (heures de travail, heures d'ouverture des services publics et des magasins, etc.), d'autre part le mode de vie se développe dans des espaces spécifiques : la résidence, des lieux privilégiés, des itinéraires, des territoires. On sait, par exemple, que dans une métropole, trois échelles structurent le mode de vie³ : celle de la proximité qui se définit par l'accessibilité, la commodité, la réponse à l'imprévu et le caractère faiblement engageant – en termes de coût et de choix – de ce que l'on y fait ; celle du territoire de vie, qui correspond au périmètre dans lequel se déploie l'ensemble des comportements réguliers (contraints ou choisis) qui font le mode de vie ; celle de « l'attractivité » ou du désir qui définit le territoire dans lequel on va chercher les expériences plus exceptionnelles ou fortement désirées⁴. Dans l'agglomération parisienne (surtout la Grande Couronne), le centre de Paris ne se situe souvent qu'à cette troisième échelle.

Tout cela fait système : le choix commande la localisation – ou le contraire –, le mode de coordination commande le choix, etc. Un mode de vie se désorganise facilement. Les causes sont multiples où que l'on soit, mais sont encore plus fortes dans les contextes métropolitains. Les choix y sont beaucoup plus diversifiés et les contraintes plus intenses et plus nombreuses. Un seul exemple : la localisation des ménages dont les deux membres travaillent dans des points très différents de l'agglomération (ce qui est quand même assez fréquent) pose un ensemble de problèmes, souvent fort complexes, liés en particulier aux déplacements. Bref, dans ces contextes, pour construire un mode de vie spécifique, la variété des opportunités et des ressources se heurte au nombre et à l'importance des facteurs perturbateurs. L'analyse de tous ces facteurs, ceux liés à la mobilité (elle court, elle court la banlieue...), à l'inconfort urbain (cf. chapitre 6), aux transformations fréquentes de l'offre dans tous les domaines ou presque donne une lecture de la fragilité métropolitaine.

La fragilité comme perception

Un troisième angle d'approche consiste à considérer la fragilité comme un sentiment éprouvé par les individus ou les groupes, comme une expérience, en se demandant si – et comment – il est créé ou stimulé par les ambiances métropolitaines.

L'expérience de la fragilité est matérialisée par les risques encourus au quotidien : être victime d'un aléa banal et, plus radicalement, perdre ce que l'on possède, cesser d'être ce que l'on est. Encore faut-il en avoir

conscience et ne pas disposer d'un système d'interprétation qui assimile l'aléa à une nécessité, la fragilité au destin ou à l'expression de la volonté divine⁵. La fragilité « objective » ne se transforme pas toujours en expérience de la fragilité. Dans les sociétés contemporaines, ce sentiment a probablement progressé (pour un ensemble de raisons complexes qu'une littérature importante explore depuis de nombreuses années, par exemple Lasch⁶ ou Gauchet⁷), en même temps qu'il devenait plus difficile d'atteindre ce que Giddens⁸ appelle (selon l'expression du psychanalyste Erik Erikson) la « sécurité ontologique ». Mais il s'agit là d'un phénomène civilisationnel dont la dimension strictement urbaine ou métropolitaine ne s'isole pas si facilement. On identifie, cependant, quelques éléments qui contribuent à ce que la métropole devienne un « accélérateur » du sentiment de fragilité.

Le premier concerne les routines qui font la vie sociale au quotidien. Un cadre routinier peut enfermer, susciter la révolte, mais il reste le mode le plus sûr d'organisation de la vie sociale, générateur d'un sentiment de sécurité. Or, la vie métropolitaine produit des répétitions plus que des routines, au sens où, si vous faites le même trajet chaque jour à pied ou dans les transports en commun, vous devez tout de même rester vigilants, chacun de ces parcours ne se déroulant pas exactement comme le précédent. Si vous conduisez une automobile, l'A4 ou l'autoroute Aix-Marseille sollicitent votre vigilance bien plus que l'entrée d'un village beauceron. En outre, parce qu'elles évoluent sans arrêt et beaucoup plus vite que d'autres villes à tous points de vue, les métropoles cassent les habitudes en en modifiant le cadre (espace, offre urbaine, etc.). Elles transforment les systèmes de repérage et, plus généralement, le cadre perceptif de la vie quotidienne. Elles offrent une diversité d'ambiances, de sensations, de perceptions ce qui constitue un facteur fort d'attractivité, mais celle-ci repose sur le changement, qui alimente le sentiment de fragilité. On a de plus en plus de choses à percevoir dans les métropoles, les sensations s'enrichissent mais cela ne rassure pas. Le GPS auquel on s'en remet toujours plus pour se repérer donne un sentiment de puissance (on se retrouvera toujours) mais en même temps, de dépendance et donc d'une certaine impuissance.

Un second facteur tient à la non-prévisibilité des comportements des autres acteurs urbains, non seulement parce que les codes de l'urbanité ont perdu leur puissance, mais aussi en raison de la diversité des références culturelles et, très souvent, des codes corporels des passants. Il faut y ajouter les comportements totalement erratiques et incohérents que provoquent divers abus (alcool, drogue, etc.). Tous les métropolitains expérimentent cette imprévisibilité à un moment ou à un autre, et pour beaucoup d'entre eux, c'est souvent. Elle alimente la perception d'une non-maîtrise qui crée l'angoisse ou du moins la conscience de la fragilité, et donc fortement le sentiment d'insécurité. De fait, l'insécurité urbaine – et pas seulement son sentiment – devient bien plus dangereuse quand



on ne peut ni prévoir ni maîtriser ses lieux et ses formes. C'est ce qui se produit plus dans les contextes métropolitains que dans d'autres et tout cela mêlé construit une expérience de la fragilité. Il reste à dire comment certaines ambiances métropolitaines alimentent cette expérience (voir, par exemple, les travaux de Sophie Mosser⁹ sur l'éclairage).

Quoiqu'il en soit, cette approche incite à prendre au sérieux tout ce qui constitue l'expérience de la fragilité et tous les phénomènes de perception, de sensations et, plus généralement, de rapports des individus à la ville.

Une interpellation transversale

Ce découpage analytique ne doit pas nous faire oublier que ces différentes dimensions de la fragilité se mêlent et entretiennent des interactions constantes. La vulnérabilité des systèmes économique et environnemental alimente la fragilité du système social, notamment à travers les aléas quotidiens. Cette dernière s'articule avec la fragilité des modes de vie : une crise économique provoque l'instabilité du mode de vie, laquelle (quelle qu'en soit la cause) entraîne des dysfonctionnements en chaîne des fonctionnalités urbaines, favorise les incivilités ou déclenche des crises (émeutes). La perception de la fragilité peut résulter de la composition des autres facteurs et/ou les accélérer. L'article *Broken windows*¹⁰, bien qu'il ait émané de criminologues dont les présupposés extrêmement lourds ne font pas l'unanimité¹¹, a bénéficié d'un succès – au moins de réputation – considérable. L'idée qu'une vitre cassée que l'on ne répare pas immédiatement entraîne la délinquance relève de la caricature, mais celle selon laquelle un espace jamais entretenu suscite des perceptions négatives favorisant les incivilités, les comportements inadéquats (squats), etc., paraît difficilement contestable. Rendre la fragilité perceptible – notamment par la non-maîtrise de l'espace – la renforce et risque d'enclencher des cercles vicieux.

C'est précisément à travers leurs liens et leurs interactions que ces dimensions de la fragilité interrogent l'urbanisme. Un exemple théorique (qui s'inspire de plusieurs grandes villes du monde) nous aidera à mettre cette affirmation en situation. Imaginons une agglomération en forte croissance économique et démographique dans un contexte difficile où les conditions climatiques et topographiques sont rudes, avec les risques que cela entraîne (inondations, canicules, glissements de terrain, etc.). La voirie et les transports en commun ne répondent pas à la demande : les flux circulent difficilement. L'État est faible et les services publics peu fiables (alimentation électrique incertaine, mauvaise qualité de l'eau, hôpitaux surchargés, administration inefficace). En même temps, comme le niveau économique est relativement élevé, la société de consommation se développe très rapidement. Face aux incertitudes, les familles qui en ont les moyens organisent leur mode de vie autour de la voiture et de la résidence. Il en résulte une aggravation des conditions climatiques en raison notamment des difficultés croissantes dans les déplacements automobiles, de la présence de

nombreux générateurs d'électricité à carburant, sans parler de la spéculation immobilière (mal ou pas du tout contrôlée) qui est responsable de la densification de certains quartiers ou de leur implantation dans des zones protégées ou dangereuses. La confiance est donc mise à mal ; elle rend, par exemple, plus difficile le développement des services publics, d'où un sentiment de fragilité dominant, sentiment dont certains s'accommodent fort bien, qui s'en remettent à la providence ou pratiquent une joyeuse insouciance. Cependant, l'absence de confiance rend, par exemple, plus difficile le développement des services publics : on ne prendra pas facilement un autobus dans lequel on est sûr de se faire braquer. Les effets de *feedback* directs ou indirects sont donc importants. Et l'on n'aborde pas ici les villes en guerre.

Ainsi prend-on la mesure du caractère transversal de la fragilité sociale dans la réalité urbaine. C'est à partir de ce caractère qu'elle interpelle l'urbanisme (et ceux qui le font) dans ses dimensions économique, politique, environnementale.

Les risques du technicisme bien-pensant

Pour ma part, je considère que la première interpellation s'adresse à l'urbanisme durable. Celui-ci tente de répondre à des contraintes fortes et urgentes comme le réchauffement climatique en utilisant les technologies nouvelles, en particulier celles de l'informatique. Il cherche à augmenter la résilience des villes. Tout cela ne se conteste pas. Mais il arrive souvent qu'il le fasse dans la posture idéologique de celui qui veut faire le bonheur des hommes malgré eux, ce qui se traduit souvent ainsi : utilisons les possibilités que la technologie nous donne et les usagers suivront. L'irréalisme économique (qui, éventuellement, se manifeste par des surcoûts imprévus pour l'utilisateur) le dispute alors bien vite à l'irréalisme social. En témoigne l'exemple de ce technicien qui présente un système d'économies d'énergie compliqué et contraignant pour les usagers. Quand on lui demande comment il va s'y prendre pour que les habitants s'adaptent à ce système, il répond qu'ils devront lire les modes d'emploi. Caricatural, cet exemple est cependant révélateur. Plus graves encore, car on se trouve alors au cœur de la fragilité, sont les questions que l'on peut se poser sur les démarches accomplies pour combattre la précarité énergétique. Une enquête menée aux confins de l'Île-de-France¹², notamment auprès des ménages en situation de précarité énergétique, a montré que cette dernière pouvait s'intégrer dans un mode de vie équilibré. En résumé, certains des habitants interrogés consacrent une part importante de leur budget aux dépenses énergétiques, se chauffent mal, font attention à leur consommation d'essence, mais ils ont le sentiment de maîtriser leur cadre de vie, l'école des enfants les satisfait, ils ont sur place un réseau de relations de proximité, ils se sentent intégrés et parviennent à boucler les fins de mois. Selon l'enquête, réduire leur budget de déplacements (« la mobilité [est une] condition de l'ancrage » dit le rapport) n'est pas envisageable

mais une amélioration énergétique du logement est possible à condition de chercher des « ajustements raisonnables ». C'est dire combien les politiques systématiques fondées sur l'application de principe et la recherche de l'optimum peuvent s'avérer dangereuses. Le cas par cas, le monitoring, l'examen très précis des situations personnelles et la recherche des dispositions les moins coûteuses et les moins perturbantes pour les ménages s'imposent. De la même manière, on pense trop souvent les services intelligents en fonction de la technologie et non de l'usage réel et en ne considérant que l'utilisateur averti ou compétent, pas celui qui rencontre des difficultés. Aux yeux des « spécialistes », il ne peut de toute façon s'agir que de personnes du 3^e âge, car, pour eux, il va de soi que les jeunes maîtrisent tout ce qui a trait aux nouvelles technologies, ce qui est sans doute vrai en général, mais n'exclut pas des différences significatives selon les personnes et les usages concernés. Bref, les approches technicistes de la ville durable et intelligente risquent sans cesse de surestimer les capacités d'adaptation des usagers, mais aussi leur volonté d'accéder à un mode de fonctionnement qui, à leurs yeux, ne constitue pas toujours le bien évident qu'y voient les spécialistes. En revanche, elles sous-estiment les fragilités existantes, qu'elles soient de l'ordre de la cognition, de l'accès à la sécurité ontologique à travers des routines, ou de l'équilibre de tout un mode de vie. Ainsi, la meilleure volonté du monde risque-t-elle de créer de nouvelles fragilités. *Candidate, toujours d'actualité...*

Plus généralement, la dissociation entre les interventions sur le système urbain et l'action vis-à-vis des habitants et usagers pose problème. Les ingénieurs des années 1960 – dans le contexte de la ville fordiste – pouvaient élaborer des hypothèses assez fiables sur une population qu'ils ne connaissaient pas et pour laquelle ils produisaient la ville. La famille-ménage (parents avec deux enfants : un garçon, une fille), l'appartement ou le pavillon toujours plus ou moins sur le même modèle, un emploi stable et correctement rémunéré, les principaux biens de consommation (voiture, réfrigérateur, machine à laver, télévision...), une école pour les enfants, des possibilités de loisirs et l'appartenance à une communauté (au sens anglo-saxon du terme), tels étaient les points de repère largement partagés et qui définissaient les meilleures chances d'atteindre la sécurité ontologique : « J'ai la télévision, les deux chaînes, la couleur. J'ai ma voiture et la radio à l'intérieur. Mon logement qui prend tous les jours de la valeur. Et l'espoir de gravir l'échelon supérieur. Une femme et deux fils qui n'obéissent guère... Je suis bien dans mon âge, je suis bien dans mon sexe. Aucune raison d'être angoissé ni perplexe. J'suis heureux ! » chantait ironiquement Jacques Debronckart dans les années soixante. Ces critères étaient en grande partie adoptés par les diverses communautés d'immigrés ou diasporas métropolitaines¹³. Les conditions de la fragilité sociale étaient alors clairement définies par le manque ou l'incertitude sur ces éléments. On pouvait donc dissocier l'action sur le système urbain (inventer des villes nouvelles – avec plus ou moins de bonheur) et l'action sur les habitants sans créer de difficultés sociales.

Lorsqu'on continue de le faire aujourd'hui, c'est au risque de la très grande diversification des modes de vie, des situations, des cadres culturels, des aspirations et des valeurs des habitants des métropoles, et donc de la création de frustrations, d'incompréhensions ou d'incertitudes, de fragilités supplémentaires.

Finalement, la situation contemporaine des métropoles conduit à infléchir la définition de la résilience. On pourrait y voir la capacité à mobiliser la population, les acteurs constitués, les ressources et les outils pour faire face aux aléas, en particulier ceux qui ne prennent pas la forme de catastrophes. L'implication des habitants (leur enrôlement) devient d'autant plus essentielle qu'elle fut assurée par l'organisation sociale et les contraintes normatives – au temps où pour se sentir obligé d'aller à la messe, il n'y avait pas besoin d'être croyant – et que, en forçant le trait, à chaque fois que l'on veut mener une action sociale il faut commencer par « fabriquer de la société ». C'est la raison pour laquelle, au-delà des discours bien-pensants sur le *bottom-up*, le latéralisme, etc., les démarches participatives s'imposent car c'est le seul moyen de pouvoir mettre en œuvre une action collective.

Les services urbains, producteurs de maîtrise ?

Une deuxième interpellation concerne les services urbains. Compte tenu des évolutions sociétales et de la complexification des modes de vie évoquées *supra*, qui entraînent l'affaiblissement de la sécurité ontologique, la *maîtrise* de son environnement, de sa vie quotidienne, de l'image de soi, de son identité, devient à la fois incertaine et essentielle. *Maîtrise* peut signifier tout verrouiller et tout prévoir, mais aussi comprendre comment se déroulent les choses, pouvoir anticiper – même faiblement – ce qui peut se produire, ses propres projets ou aspirations, et les actions d'autrui, et donc garder une certaine capacité à orienter sa propre vie. En ce sens, la maîtrise n'exclut pas l'incertitude et la flexibilité.

Les services contribuent – ou non – à accroître la capacité de maîtrise des individus. Pour poser correctement la question, il convient de bien différencier ce qui constitue effectivement une augmentation de la maîtrise et l'élargissement des potentialités. L'offre de services se diversifie, avec toujours plus de sophistication. Les opérations que l'on peut faire en ligne simplifient les démarches, par exemple dans les achats de biens de consommation, la gestion d'un compte bancaire, la préparation d'un voyage et la location d'un lieu d'étape. Sans aucun doute, elles étendent le champ de l'action, et très souvent elles facilitent sa réalisation (même quand le client doit faire le travail de la banque ou de l'agence de voyage). Mais augmentent-elles la maîtrise de l'utilisateur sur son mode de vie et son environnement ? Pas toujours. Par exemple, elles ne dressent pas de pare-feu contre l'impulsion – ou si peu –, ou encore elles forcent l'utilisateur à entrer dans des cadres de raisonnement qui lui sont totalement

étrangers sans qu'il lui soit possible de faire valoir sa propre approche, ce qu'un vendeur est plus ou moins contraint d'accepter. On pourrait multiplier les exemples. La commodité, que l'on associe presque toujours aux nouveaux services, présente deux aspects différents : d'un côté, elle facilite des actions que l'on devait de toute façon accomplir (faire ses courses), de l'autre, elle entraîne vers de nouvelles actions que l'on n'envisageait pas nécessairement. Et cela n'augmente pas toujours la maîtrise.

Ce qui vaut pour l'ensemble des services concerne notamment les services urbains. D'abord ceux qui entrent le plus classiquement dans la définition du terme : distribution des fluides, branchements aux principaux réseaux (téléphone, fibre, etc.), transports en commun, services sanitaires et médicaux collectifs, assainissement, chauffage urbain, évacuation des ordures ménagères. S'y ajoutent l'école (publique ou privée), les loisirs, la culture, et même l'ensemble des commerces et services privés qui forment l'offre urbaine. Ils mettent à disposition les ressources nécessaires au mode de vie, mais leur configuration peut ou non aider les usagers de la métropole à s'y retrouver et, au-delà, à développer leur capacité de maîtrise. Sur ce point, la réflexion reste assez sommaire. À l'évidence, le panneau d'affichage qui indique les délais d'attente du bus ou du tramway donne un élément de maîtrise, mais on peut se demander si des dispositifs de *feedback* (compteurs intelligents, etc.) qui permettent de mesurer diverses consommations à tout moment produisent de la maîtrise ou de la dépendance et de l'angoisse. Ainsi s'amorce une lecture des services urbains comme producteurs ou non de fragilités, en trois dimensions : celle de leur accessibilité matérielle et économique (qui peut produire la frustration), celle de leur adéquation à la réalité des modes de vie¹⁴, celle de leur contribution au développement de la maîtrise (donc de la sécurité ontologique) chez les usagers.

L'ambiance contre la fragilité

La troisième interpellation affirme l'importance des ambiances et interroge sur leur utilisation pour agir sur les perceptions de la fragilité. L'intérêt pour les ambiances s'est affirmé au cours des dernières décennies dans l'architecture et l'urbanisme, en partie par une simple logique de division du travail : les spécialistes du son, de la lumière, de l'image, des couleurs, des objets et de leur design... développaient la spécificité de leurs savoirs et, à travers diverses professions (notamment les paysagistes, architectes d'intérieur, designers), ont fait la promotion du concept d'ambiance. Cela se combine avec la diversification des sensations attestée par la recherche¹⁵ – et leur nouvelle importance, qui constitue une grande tendance, portée par la culture mondialisée. S'y ajoute – dans la logique du processus d'individualisation et dans le même mouvement de mondialisation de la culture – l'importance accordée à « l'expérientiel » que l'on simplifiera ainsi (dans la ligne d'analyses philosophiques, sociologiques et psychologiques évoquées plus haut) : j'ai besoin de faire des expériences extraordinaires pour prouver – à moi et aux autres – que j'existe. Certains

analystes estiment que les *selfies* (y compris ceux deux chefs d'états lors des obsèques de Nelson Mandela) affirment ce caractère extraordinaire, dans une logique performative. Le marketing (notamment sensoriel) s'en est emparé, d'abord pour organiser les espaces commerciaux. Ensuite, on a commencé à s'intéresser vraiment aux ambiances urbaines, à l'échelle de grands espaces (quartiers) ou de grands dispositifs (lignes de transports en commun)¹⁶, puis en se concentrant sur des lieux (équipements, espaces publics, etc.). La perspective dominante reste celle de l'attractivité, même si les recherches concernant l'ambiance dans les transports ou dans certains lieux publics s'orientent plutôt vers les questions de sûreté, puis de confort des usagers. Et c'est justement dans cette direction – qui correspond à la notion de confort urbain – que l'on pourrait progresser.

D'abord, l'ambiance ne se limite pas à ce que l'on fabrique pour alimenter une offre ; elle existe par elle-même, par l'interaction des habitants et usagers entre eux et avec le cadre urbain. Les études préliminaires destinées à définir les principes d'une offre d'ambiances dans la ville de Louvain-la-Neuve ont été menées en étudiant celles qui existaient dans différentes villes belges¹⁷. Bien analyser les ambiances existantes (ce que l'urbanisme oublie souvent de faire) permet de réfléchir sur leur « optimisation », autrement dit sur les actions à entreprendre pour qu'elles deviennent plus satisfaisantes pour les usagers. De plus, le travail sur les ambiances peut chercher à développer l'effet de « réassurance »¹⁸ des lieux ou des contextes urbains, ce que traduit bien une expression triviale : permettre aux gens de s'y retrouver – dans tous les sens du terme. Concrètement, cela signifie que l'individu n'a pas de mal à percevoir et à comprendre l'ambiance dans laquelle il se trouve, qu'il peut y définir sa place, que les messages qu'elle porte sont facilement appropriables et qu'elle offre des ressources permettant de stabiliser le rapport de soi aux autres et de soi à soi. Cette dernière exigence est la plus difficile, surtout appliquée à des contextes traversés par de nombreux flux, ou très mixtes. Mais cela ne signifie pas que l'on ne puisse pas imaginer des ambiances qui donnent à une diversité d'usagers l'occasion de « se retrouver ». Se dessine alors une autre approche de la conception, dans laquelle les critères et indicateurs que l'on propose pour penser l'espace public¹⁹, et qui sont souvent la pire des choses, peuvent trouver leur utilité (à condition qu'ils soient pensés pour cet usage et non pour standardiser). Mais surtout, les dispositifs collaboratifs prennent alors toute leur signification. Non pour demander aux habitants de choisir entre des projets élaborés par ailleurs, ni de faire la liste de leurs besoins pour qu'on y réponde, mais pour développer une collaboration entre usagers, gestionnaires et concepteurs afin d'identifier des usages, de réfléchir en commun sur l'esprit des lieux et le sens que l'on veut leur donner, et de participer aux différentes étapes du travail de conception. Dans ce processus, la démarche des designers (tels qu'on les forme aujourd'hui) peut apporter une plus-value. Cependant, l'ambiance se joue souvent autant dans l'usage (et la maîtrise de l'usage) que dans la conception. Le programme européen *Lively city* et le travail, en Belgique,

de l'Association de managers de centre-ville (AMCV) nous donne l'occasion d'y réfléchir. Leurs expériences récentes de *placemaking* (notamment à Namur, Liège, Charleroi) portent sur des lieux relativement modestes (certains d'entre eux ayant une signification à l'échelle de la ville, d'autres purement de proximité). L'intervention ne comprend que quelques aménagements limités (durables ou éphémères). En revanche, un travail d'animation (avec un minimum de personnel) et la présence d'aménités (*food trucks*, mobilier urbain, en particulier sièges et tables...) augmentent l'hospitalité du lieu et le confort urbain. Mais tout cela ne se fait pas facilement. Même si ce n'est pas très coûteux, il est nécessaire d'avoir du matériel, du personnel et des compétences. De fait, l'effet urbain peut être puissant et amorcer un cercle vertueux.

Quoiqu'il en soit, cette réflexion sur la fragilité et la métropole nous rappelle le travail réalisé à Berlin avant la chute du mur, à partir de l'expérience du quartier de Kreuzberg, un haut lieu de la fragilité sociale urbaine s'il en fut. À l'époque, parmi les « douze principes de la restauration urbaine douce » figuraient notamment les points suivants :

« La rénovation doit être planifiée et mise en œuvre avec les habitants et les acteurs de l'activité économique sur place ; elle vise à sauvegarder le tissu urbain existant.

Il est indispensable que les objectifs et les actions de rénovation fassent l'objet d'un accord entre les aménageurs d'une part, les habitants et les acteurs de l'activité économiques de l'autre ; les préoccupations d'ordre technique doivent aller de pair avec les préoccupations d'ordre social.

Il convient de conserver à Kreuzberg son caractère original et de rétablir la confiance et l'espoir dans un quartier en péril. »

A-t-on tellement progressé ? En tout cas, ces quelques phrases liées à un contexte bien précis mettent l'accent sur trois points : la construction d'une relation de confiance et d'un sentiment d'espoir, l'importance du partenariat avec les habitants ainsi que les acteurs et ce que j'interpréterai, non comme la conservation systématique, mais comme la prise en compte sérieuse et précautionneuse de ce qui existe. Personne ne conteste cela, sans doute, mais qu'en fait-on, au-delà d'une communication et d'une concertation trop souvent limitées aux bonnes intentions ?

Le livre que vous allez lire n'est ni une comparaison au sens classique du terme, ni une collection de monographies. Il résulte d'un dialogue entre les équipes, mais dans une perspective qui s'apparente à celle énoncée par Marcel Detienne²⁰ lorsqu'il estime que la comparaison ne consiste pas à partir de ce qui est donné, de ce qui paraît évident, mais à « construire des comparables » en jouant sur la distance et l'étrangeté. Chaque équipe a développé un angle d'approche spécifique par rapport aux caractères propres de son terrain (donc une double spécificité). Les auteurs explorent également différents cadres d'analyse, à des échelles nationale et internationale



CHAPITRE 7

RENDEZ-VOUS MANQUÉS
D'UN PROJET DE CENTRE
À MARSEILLE :
L'ACTION PUBLIQUE,
FACTEUR DE FRAGILITÉ

Brigitte Bertoncello, Frédérique Hernandez

L'analyse du cas de Marseille montre que l'action publique locale ne peut pas se déployer de manière cohérente sans l'existence d'une stratégie partagée par suffisamment d'acteurs, laquelle s'opère à travers des projets et des politiques publiques locales. Au cours des dernières décennies, les premiers ont revêtu plus d'importance que les secondes. Ces deux modes d'action doivent s'articuler mais sont complètement différents. Elle pose la question de ce qui est pris en considération dans l'élaboration des stratégies (les fragilités urbaines se trouvent souvent hors-champ) et de l'utilisation du travail des techniciens. Elle s'appuie sur une analyse historique des divers dispositifs qui ont contribué à la construction de l'action – ou de l'inaction – publique.

« Le projet urbain est d'abord une anticipation pour maîtriser l'avenir, l'avenir des villes, sans laisser le marché tout décider. Il est donc une volonté politique forte. Ensuite, il est une pensée sur la ville. Le projet urbain a besoin d'analyses, d'expertises pour comprendre la condition de l'homme urbain aujourd'hui. Il est aussi un débat sur la ville qui permet de nourrir le dialogue urbain avec les citoyens, dialogue permanent, exigeant, qui demande des convictions. »
Jean-Yves Chapuis, urbaniste (2006)

La dialectique inconfort résidentiel / confort urbain, développée dans le chapitre 2, a décalé le regard porté sur les fragilités et nous a amenés à interroger l'action publique conduite à Marseille sur le centre-ville. Cette interrogation a été structurée par un enchaînement d'hypothèses :

- les édiles n'ont pas suffisamment prêté attention aux différents diagnostics soulignant l'aggravation des dysfonctionnements (dégradation du bâti et des espaces publics, inconfort des logements, paupérisation de la population résidente) ;
- l'idée perdure, parmi la classe politique, que la présence d'une population précarisée en centre-ville entrave l'ambition métropolitaine de Marseille ;
- l'action publique de requalification du centre-ville a été conduite sur près de 40 ans dans l'ignorance et/ou dans la sous-estimation (voire dans la négation) des besoins des résidents, dont on espérait peut-être qu'ils quittent le centre pour laisser place à une population plus jeune et socialement différente. L'action publique n'a ainsi pas su traiter les situations d'« inconfort résidentiel » et aurait renforcé, voire créé, des « fragilités » urbaines.

Au-delà de la précarité des populations en présence, des fragilités ont été repérées dans le pilotage de la requalification, notamment le fait de répondre aux besoins des métropolitains et aux futurs habitants attendus, sans avoir préalablement pris en compte les populations habitantes des quartiers centraux dégradés. De notre point de vue, il s'agit d'une action publique conduite « à l'envers ». Alors que la complexité de la situation de ce centre est mise en évidence de façon répétée dans les diagnostics successifs, ce territoire n'a pas fait l'objet d'une véritable démarche de projet d'ensemble à la hauteur des enjeux. La notion de projet d'ensemble renvoie à une maîtrise d'ouvrage conjointe, un travail en commun des différents services, une coopération entre les multiples acteurs en présence (transversalité et trans-échelle), une attention à l'existant à travers la prise en compte des enjeux révélés par les diagnostics. Elle nécessite également une représentation du centre-ville comme territoire unitaire de projet. Ce chapitre en fera la démonstration en s'appuyant sur une analyse fine des programmes retenus et engagés au nom d'un projet pour le centre-ville¹. L'analyse porte sur la période allant de la fin des années 1970, marquée par la mise en place d'une « mission centre-ville », à la décennie 2010, théâtre de l'événement « Marseille-Provence 2013, capitale européenne de la culture » et de la programmation de l'« Opération grand centre-ville ».

Les auteurs

Brigitte Bertoncello, Alain Bourdin,
Jocelyn Bourret, Fabrice Escaffre,
Frédérique Hernandez,
Marie-Christine Jaillet,
Sophie Louargant et Emmanuel Roux.

L'opposition entre la France riche des métropoles et celle, délaissée, des zones rurales ne correspond pas à la réalité, mais le succès de cette image illustre des ignorances, qui concernent en particulier les territoires métropolitains. Les équipes de recherche du programme Popsu 2 ont choisi de s'intéresser aux fragilités que recèlent ces territoires, à partir des exemples des villes de Marseille, Toulon, Toulouse, et ce, au-delà du seul domaine des « politiques de la ville ».

Comment analyser la fragilité et la définir ? Cet ouvrage tente de le faire à travers une revue critique des différents outils statistiques existants et, plus qualitativement, en montrant le rôle essentiel de l'inconfort urbain. Il présente d'abord les trois agglomérations étudiées pour situer les caractéristiques du contexte, l'histoire politique récente et développer des éléments de problématique spécifiques à chacune d'elles : récurrence de la pauvreté à Marseille, métropolisation rapide à Toulouse, développement tardif de l'intercommunalité à Toulon.

Le livre s'attache ensuite à l'énonciation (dans les études et documents d'urbanisme) et à la perception de la fragilité par les acteurs locaux et la population concernée. Il interroge enfin l'action publique qui peut devenir génératrice de fragilités et, en tout cas, peine à l'opérationnaliser dans les savoirs et pratiques de l'urbanisme.

La plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines – Popsu – met en dialogue l'expertise des acteurs locaux et les savoirs des milieux de la recherche pour mieux comprendre les enjeux et les évolutions associés aux villes et aux territoires. Elle vise également à capitaliser les connaissances établies sur les métropoles et à en assurer la diffusion auprès du public concerné.



ISBN : 978-2-281-11890-2
editionsdumondeur.com

