

7

# défis urbains

Intelligence prospective



# « Deux échelles d'action : locale et nationale »

**Échelle locale : sept défis urbains**

**Échelle nationale : une nouvelle méthode pour des enjeux communs**

# Échelle locale : sept défis urbains

*L'exercice de prospective participative mené pour le compte du SG-CIV auprès de sept villes partenaires (Allonnes, Amiens, Calais, Châteauroux, Évreux, Saintes et Vénissieux) a fait apparaître sept défis urbains, spécifiques à chacune des villes et qui composent ensemble une grille d'ensemble des problématiques urbaines auxquelles sont confrontées toutes les villes, à des degrés divers.*

**Châteauroux, un problème d'urbanité** : il s'agit de la conception qu'ont de la ville en général les acteurs publics et les habitants. C'est-à-dire de la ville comme lieu de vie, comme « milieu naturel des sociétés humaines ». Châteauroux se présente comme « plus qu'une ville et tellement mieux qu'une métropole » et elle tend à fonctionner comme une fabrique, scindée en unités de productions autonomes — les quartiers. Comme toute entreprise, elle cherche à faire des bénéfices et compte pour cela sur des investissements extérieurs, comme l'installation prévue d'une zone franche franco-chinoise. Cette posture n'est pas durable et va devoir céder la place à l'appropriation d'une véritable urbanité, fondée sur la coprésence (et pas sur la séparation), sur la diversité (et pas sur l'homogénéité), sur une centralité forte (et pas sur la multiplication de quartiers) et sur une croissance propre à la ville par son attractivité et sa spécificité (et pas sur un moteur économique externe). C'est à ces conditions que Châteauroux pourra se développer comme ville à part entière et trouver sa place dans le réseau urbain français de demain.

**Allonnes, un problème de populations** : on se réfère ici à la qualité, la quantité et l'évolution des habitants, toutes catégories confondues : résidents, actifs, usagers, touristes, citadins, citoyens, électeurs, migrants, etc. Allonnes est née d'une seule traite dans les années 1960, pour loger la masse des ouvriers travaillant dans les usines Renault voisines. La population, très homogène démographiquement et socialement, a vieilli sur place, posant aujourd'hui un sérieux problème de renouvellement. De plus, la ville s'est développée comme simple réceptacle de la population, qui a du mal à l'envisager aujourd'hui comme un choix d'habiter correspondant à une manière d'être ensemble. La ville continue d'être perçue comme la juxtaposition des immeubles où l'on dort, plutôt que comme une société spécifique, fondée sur la vie en coprésence, qui forme un tout dépassant la somme de ses parties. De ce fait, Allonnes a du mal à se penser comme un centre régional capable d'attirer une population diversifiée, en partie plus jeune et plus riche, grâce à la qualité urbaine qu'elle aura su développer. C'est pourtant la principale solution qui s'offre à elle et qui lui permettrait de passer le cap de cette crise de croissance, de ville champignon à centre urbain.

**Saintes, un problème d'environnements** : cette notion comprend celles des échelles de gouvernance, de la taille des objets urbains, des emboitements territoriaux et de leurs articulations. Plus largement, elle recouvre les questions d'intérieur et d'extérieur, de tout et de parties, d'englobant et d'englobé. Dans le cas de Saintes, il s'agit de réorganiser les logiques spatiales à l'intérieur de la ville,

pour les mettre au niveau de la nouvelle échelle de gouvernance qu'est l'agglomération en cours de création. La ville comporte pour l'instant un centre relativement faible, relié directement à plusieurs quartiers sans aucune relation les uns avec les autres, dont Boiffiers et la ZUS Bellevue. Surtout, elle met en œuvre des solutions de nature sociale plutôt qu'urbaine et spatiale, qui ont leur efficacité à l'échelle micro mais qui ne suffisent plus à répondre aux enjeux. Il est donc nécessaire de réinstaurer des hiérarchies claires, entre un centre principal (le centre historique), un centre secondaire fonctionnel (Boiffiers) et des quartiers périphériques résidentiels, comme Bellevue, tout en travaillant les articulations entre ces espaces, notamment en termes de transports et de promenades. Les environnements concernent aussi les paysages urbains, que la ville aurait tout intérêt à valoriser, étant donné les atouts dont elle dispose, jusque dans la ZUS Bellevue, dotée d'un point de vue remarquable, d'une proximité à la Charente et de nombreux espaces verts.

**Vénissieux, un problème de voisinages** : c'est la question des réseaux, des confrontations directes avec d'autres objets urbains de tailles diverses, des raccourcissements de distances physiques qui est posée ici. Dans le cas de Vénissieux, le problème des voisinages se situe à plusieurs échelles mais s'exprime toujours dans la difficulté à établir des relations typiquement urbaines avec ses voisins, c'est-à-dire des relations fondées sur les interactions entre individus. À Vénissieux, le groupe tend à s'interposer systématiquement. À l'échelle micro des relations de voisinage dans les immeubles ou dans les quartiers, la co-présence est organisée par le groupe de référence, et elle tend à dicter les comportements sociaux, au point que les habitants doivent quitter la ville pour trouver des formes d'interactions individuelles plus libres. À l'échelle meso de la ville de Vénissieux, il n'existe pas de véritables espaces publics capables d'accueillir et d'organiser la rencontre des « voisins » en toute liberté et de manière déprogrammée, comme le voudrait un fonctionnement urbain normalisé. Au contraire, l'espace est découpé en quartiers d'appartenance, aux codes de conduite stricts et aux entrées surveillées, qui laisse peu de place au hasard et au libre jeu des opportunités. À l'échelle macro des relations avec d'autres villes, françaises ou internationales, le groupe continue encore de faire

obstacle, en plaçant les habitants en position d'être d'abord « de Vénissieux », avant d'être des citoyens. La ville se trouve de ce fait dans une position de repli obsidional, protégeant le groupe vis-à-vis des normes de fonctionnement plus individuelles des autres espaces urbains et subissant les stigmates d'une appartenance dont les individus peinent souvent à se défaire aux yeux des autres. Il semble donc urgent pour la ville de résoudre ce problème grandissant de voisinages, en travaillant notamment à développer avec la population une autre manière d'être ensemble, qui permette de concilier individualisme urbain et communautarisme local.

**Amiens, un problème de conservation** : il s'agit de l'ensemble des processus par lesquels un groupe social donné produit de la continuité temporelle, c'est-à-dire parvient à se projeter collectivement dans le temps et dans l'espace en transmettant ce qu'il a identifié comme une identité commune. Dans le cas d'Amiens, la composition actuelle de la ville en univers parallèles très fortement distincts et l'échec relatif des politiques urbaines précédentes, ayant tenté de renouveler l'image de la ville et de sa population autour du modèle du « turbocadre », posent le problème de l'identité collective des Amiénois. La ville peut-elle transcender les différences qui séparent actuellement les quartiers (« Cassoc » à Étouvie, Marocains à Amiens Nord, étudiants à Saint-Leu, etc.) pour construire une identité urbaine amiénoise dans laquelle chacun puisse se reconnaître en tant qu'individu habitant la ville et qui soit capable de faire concurrence aux identités communautaires ? Dans ce contexte, et face à l'échec de la création d'œuvres architecturales *ad hoc* (verrière de la gare), les ambitions se tournent vers les éléments de patrimoine historique ancien (Citadelle) et récent (friches industrielles). Partant du principe que ce qui dure est tout autant le résultat d'une production sociale que ce qui est éphémère et que l'historicité d'un lieu ou d'un site ne lui confère pas forcément valeur de référent identitaire pour la population, on peut se demander s'il ne faudrait pas inverser le processus et répartir des habitants. Plutôt que de choisir une identité *a priori* dans laquelle ils devraient forcément se retrouver (comme celle des « turbocadres ») ou de choisir des lieux *a priori* dans lesquels ils devraient forcément se reconnaître (comme la Citadelle), il pourrait être plus efficace d'identifier avec les habitants

les valeurs communes qu'ils partagent au-delà des appartenances de groupe et de réfléchir ensuite collectivement à leur incarnation spatiale et/ou temporelle (cf. festivals et autres événements culturels).

**Évreux, un problème politique** : se pose ici la question de la légitimité des acteurs, et, d'un point de vue spatial, des espaces légitimes, ou, plus généralement, de la capacité différentielle des citoyens à peser sur leur destin urbain. À Évreux, le dialogue démocratique entre décideurs municipaux et acteurs du quartier de Navarre semble avoir été rompu. Les habitants de Navarre ont, apparemment, perdu confiance dans leurs élus et dans le fonctionnement des prises de décisions. Ils semblent se sentir exclus des processus décisionnels, même à faible niveau, et ne plus envisager aucune capacité à peser sur des projets qui se décideraient bien au-dessus de leurs têtes. Forts du passé autonome de Navarre comme village aux portes de la ville, ils vont jusqu'à considérer la mairie et les élus comme illégitimes pour décider du sort du quartier, qui sortirait de leur champ de compétences, tout en dénonçant la tendance des élus à ne prendre leurs décisions qu'en faveur du centre-ville. La divergence entre Navarre et les autorités ébroïcienne se fonde essentiellement sur un désaccord de fond quant à l'avenir de la ville, envisagé dans l'intégration au Grand Paris pour la municipalité, alors que les habitants de Navarre souhaiteraient préserver le caractère encore villageois de leur quartier et la qualité de leur environnement très vert et peu dense. Une telle schizophrénie interne est forcément néfaste au bon fonctionnement de la ville et pourrait handicaper son avenir. Il paraît donc urgent pour Évreux de mettre en œuvre des solutions pour résorber la fracture, en favorisant le dialogue, la communication pédagogique et la participation, dans un contexte de transparence.

**Calais, un problème de stratégie** : cette problématique a trait aux visions de la ville par ceux qui la pensent, la dessinent et la font en priorité, mais aussi par ceux qui l'habitent au sens le plus général du terme, et qui, de ce fait, envisagent leur vie dans un cadre urbain en constante évolution. Elle consiste en une approche englobante, qui porte sur une dynamique urbaine d'ensemble et sur les moyens de sa mise en œuvre. Pour Calais, il s'agit de sortir de l'ornière profonde dans laquelle l'a placée la fin de l'ère urbaine industrielle et l'arrêt du

moteur de croissance qu'étaient les manufactures de dentelle et l'activité portuaire. Pour cela il faut affronter à la fois les questions d'organisation et d'articulation urbaine internes, celles d'intégration dans les réseaux urbains externes et celle de la construction d'une nouvelle image de la ville, accompagnant une spécificité concurrentielle. La ville se doit tout d'abord de transformer la juxtaposition de sous-villes nées de la présence industrielle en une ville unifiée, hiérarchisée et fonctionnelle, organisée autour d'une centralité axiale allant de la place Crève Cœur à la plage, en passant par les principaux nœuds de centralité existants : le centre commercial 4B, la mairie et la gare, la place Royale. Elle devrait également se faire une place dans le réseau urbain proche, en travaillant l'archipel avec Boulogne et Dunkerque, régional en lien avec Lille, national par rapport à Paris et international vis-à-vis de la Belgique et de l'Angleterre. Enfin, il lui faudra développer une spécificité pour se démarquer dans le réseau, qui pourrait trouver sa source autour des questions d'automobilité et de place de la voiture dans les villes du XXI<sup>e</sup> siècle.

# Échelle nationale : une nouvelle méthode pour des enjeux communs

L'exercice mené de janvier à novembre 2010 auprès de sept villes partenaires avait, avant tout, pour objectif d'expérimenter une forme de participation démocratique différente, auprès d'habitants de zones urbaines sensibles. En effet, la démarche de prospective (avenir des villes à l'horizon 2040) visait *in fine* un objectif de programmation politique. Il ne s'agissait pas d'un simple exercice académique, ou d'étude plus générale sur les processus de transformation urbaine actuellement à l'œuvre en France, mais d'un laboratoire d'innovation sociale, essayant de nouvelles manières d'intégrer au dialogue politique des populations qui ne trouvent pas toujours leur place dans les processus démocratiques existants.

Pour autant, cette démarche n'était en aucun cas la mise en fonctionnement d'un dispositif de démocratie participative. La notion de participation visait ici à distinguer cette démarche, fondamentalement qualitative car menée au plus près des habitants et de leurs pratiques, d'autres formes de prospective, menées sur la base d'études statistiques, urbanistiques, ou d'ingénierie urbaine d'une manière générale. Mais ses conclusions ne peuvent absolument pas être considérées comme représentatives d'opinions d'habitants, de résidents, de citoyens, ni ne peuvent remettre en cause ou être confrontées à ce qu'il ressort des débats participatifs, que les dispositifs légaux permettent aux municipalités d'organiser en vue d'améliorer la gouvernance locale. Elles ne constituent que des sources de compréhension et d'inspiration complémentaires, pour les élus et les professionnels chargés de gérer la ville.

Cette démarche est donc sensiblement différente de celle qui donnerait une valeur impérative aux demandes des habitants (démocratie locale), ou d'autres qui auraient pour objectif de vérifier l'acceptabilité de projets urbains déjà largement conçus (concertation). La démarche de prospective participative, appelée, initiée et portée par les décideurs locaux, se propose au contraire d'aider ceux-ci à se saisir des positions tenues par les habitants sur les questions du devenir urbain de leur ville. Pour cela, la démarche aide les habitants à élaborer leur position de manière à ce qu'elle soit compatible tant avec leurs aspirations et leurs pratiques, qu'avec les logiques urbaines globales et les dynamiques de transformation à l'œuvre localement sur le long terme.

En ce sens, la démarche participative a également pour objectif de contribuer à l'amélioration de l'intégration citoyenne des habitants participant aux réunions. En effet, l'exercice conduisant les habitants à se projeter sur l'ensemble de la ville et pas seulement sur leur quartier défavorisé, tout en les amenant à s'intéresser de près aux processus de fonctionnement fondamentaux de leur espace urbain, il a pour objectif de les impliquer davantage dans la démocratie locale. En leur fournissant aussi des clés de compréhension et des outils conceptuels adaptés, la participation aux réunions se traduit par une certaine formation des habitants, qui développent ainsi leur potentiel d'acteurs citoyens.

Le travail effectué sur la notion de ville fabrique avec les habitants de Calais, a, par exemple, permis d'enrichir leur connaissance de l'urbain et de sa capacité à exister par-delà la présence d'une industrie. Partant, au cours des premières

réunions, de l'idée qu'il manquait une usine Toyota à Calais, comme cette dernière aurait sauvé Valenciennes, les habitants sont parvenus en fin de cycle à considérer leur ville sous un œil neuf, valorisant ses atouts internes et son potentiel d'attractivité, tout en envisageant des moyens de les renforcer.

Dans le cas d'Allonnes, la réflexion menée avec les habitants, autour des questions de centralité et d'urbanité relative (se situer par rapport aux autres villes et pas dans l'absolu), a permis de sortir de la conception de la ville comme une petite banlieue du Mans, sans envergure et sans grand potentiel d'évolution, pour avancer vers une perception de la ville comme futur centre régional, capable de rayonner sur la partie sud-ouest de l'aire urbaine et même d'attirer de nouvelles populations résidentes, y compris depuis Paris.

À Châteauroux, les réunions ont apparemment été l'occasion, très appréciée par les participants, de permettre des rencontres imprévues entre habitants qui n'en auraient pas eu l'occasion autrement. Dans une ville où le manque d'espaces publics et d'interactions sociales libres, spontanées, mixtes, fait cruellement défaut, l'exercice de participation aura eu l'avantage de permettre aux habitants d'expérimenter une autre manière d'être ensemble, qui pourrait bien être un des objectifs à poursuivre pour le développement de la ville.

Dernier exemple, les réunions avec les habitants de Saintes ont permis à ces derniers de se confronter avec une manière d'appréhender la ville et leurs quartiers qui ne repose pas sur une approche sociale (gérer la pauvreté, l'exclusion sociale, etc.) mais sur une approche spatiale et urbaine. Ils ont ainsi pu se familiariser davantage avec les notions d'articulations urbaines, de hiérarchies entre centres et périphéries, de dynamiques d'embourgeoisement, qui sont venues enrichir leur regard sur l'espace urbain et sur les solutions possibles pour le faire évoluer.

Sur la base de l'exercice mené avec les sept groupes d'habitants recrutés par les villes partenaires, il a été possible d'élaborer une méthodologie reproductible pour d'autres villes souhaitant expérimenter cette forme de participation. Cette dernière est constituée d'une méthode spécifique :

- ★ d'animation des réunions : fondée sur la conversation, c'est-à-dire l'échange libre et spontané entre les participants, partant de leur expérience personnelle et de leurs pratiques ;
- ★ de recueil et gestion de la donnée : assuré par la saisie d'assertions sur une base de données commune à l'ensemble des villes partenaires, permettant leur exploitation par ville ou de manière comparative ;
- ★ d'exploitation du matériau recueilli : fondée sur une médiation experte permettant l'élaboration des contenus d'une réunion à l'autre pour assurer une progression continue et permettant la transmission de ces derniers aux élus et aux professionnels, sous une forme immédiatement utilisable. Celle-ci s'est notamment traduite par le rendu de deux rapports intermédiaires, contenant les comptes-rendus des réunions et des synthèses interprétatives, ainsi que par la remise d'un rapport final, contenant une analyse prospective par ville partenaire, ainsi qu'une approche transversale des résultats sur l'ensemble des villes.

L'ensemble des résultats ainsi fournis est disponible sur un site Internet conçu à cet effet et accessible à l'adresse suivante :

**<http://sg-civ.qualcity.com>**

Login : sg-civ

Mot de passe : QualCity

# «Analyse transversale : l'avenir urbain des villes moyennes françaises»

**Une modernité déroutante**

**Des postures qui doivent évoluer**

**De nouvelles pistes**



# Une modernité déroutante

L'analyse transversale s'intéresse d'abord au contexte commun dans lequel se trouvent enserrées les villes moyennes ayant participé et qui peut concerner une grande partie des villes moyennes françaises en général. Un contexte de mondialisation qui :

- ★ Change les échelles du pouvoir : les grandes décisions concernant les villes ne se prennent plus à leur niveau, ni même à celui de l'agglomération, mais au niveau national, européen, voire mondial ;
- ★ Repose sur des réseaux urbains : l'autonomie locale est limitée par la nécessité de s'insérer dans ces réseaux, pour atteindre l'échelle de fonctionnement suffisante à prendre part aux décisions et pour rejoindre le niveau de masse nécessaire à la concurrence ;
- ★ Augmente les mobilités : elle oblige à repenser les systèmes de transport et les moyens associés, ainsi que l'articulation entre espaces de résidence et espaces de travail, qui ne sont plus à l'échelle de la commune et qui sont particulièrement instables ;
- ★ Transforme radicalement l'économie urbaine : elle ne se fonde plus sur la production industrielle mais sur le tertiaire supérieur, sur l'économie de la connaissance et sur l'économie présentielle/résidentielle. Autant de secteurs qui reposent sur l'attractivité de l'environnement urbain pour se développer et donc sur la capacité des villes à améliorer leur qualité urbaine, en termes d'offre, de paysages, d'ambiance, de populations, etc.

Les villes moyennes, porteuses d'une toute autre culture et histoire, peinent à trouver leur place dans cette dynamique d'évolution galopante, qui les dépasse à tous les niveaux.

# Des postures qui doivent évoluer

Les villes moyennes tendent à adopter des politiques et à mettre en œuvre des moyens qui tardent à s'adapter à ce changement et aux nouvelles manières de gérer la ville qu'il impose. Notamment, la prise en compte, fine et précise, de la dimension spatiale, devient une priorité dans un contexte où les questions de réseau et de mobilité deviennent prédominantes. Il est donc urgent d'intégrer dans les cultures de la politique urbaine l'étude et l'intégration de cette dimension spatiale. Notamment en donnant plus de place et de poids aux pratiques des habitants, à leur observation et à leur analyse, comme cela a été fait durant cet exercice de prospective participative. Mettre l'accent sur les pratiques permet aussi de faire émerger la spécificité de chaque lieu et donc de construire des réponses *ad hoc*, qui ne soient pas l'application de recettes toutes faites dont le succès ailleurs ne garantit pas la réussite sur place.

Il est également nécessaire de prendre la mesure des dynamiques de concurrence urbaine qui régissent désormais le développement des villes et d'intégrer progressivement les notions de hiérarchie, de concentration et de sélection dans les prises de décision. En effet, la tendance à vouloir recréer à l'échelle des villes les principes d'égalité républicaine adoptés pour l'ensemble du territoire français, conduit à une dilution de la centralité par la dispersion de ses attributs (grands équipements notamment) dans les différents quartiers de la ville. Il devient au contraire prioritaire de les concentrer dans un centre-ville puissant, qui rayonne à l'intérieur et à l'extérieur de la ville et qui lui assure une attractivité suffisante à assurer sa croissance globale. Il ne s'agit pas de délaisser les quartiers mais de les intégrer de façon hiérarchique dans l'espace urbain, avec le centre-ville mais pas au même niveau.

Enfin, les villes moyennes doivent pour la plupart apprendre à devenir leurs propres sources de croissance, plutôt que de se tourner vers des moteurs extérieurs. Si les villes du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle ont pu se développer par et pour un noyau productif, comme ce fut le cas pour Calais (dentelle), pour Allonnes (usines Renault) ou encore pour Amiens (équipement automobile) ou Évreux (industries de transformation), celles du XXI<sup>e</sup> siècle doivent trouver d'autres ressources. Il faut désormais renverser la perspective et envisager la ville comme la cause de l'arrivée de forces productives, qu'elle aura su attirer par la qualité de son environnement et de son offre urbaine. On va même plus loin, puisque de nombreuses villes moyennes vivent désormais d'une économie présente et résidentielle, c'est-à-dire de la présence d'habitants qui résident sur place ou y viennent régulièrement et qui y dépensent suffisamment d'argent pour faire tourner l'économie locale. Il paraît donc urgent d'infléchir les politiques urbaines vers la construction d'un environnement attractif, plutôt que vers la recherche d'un « investisseur miracle ».

# De nouvelles pistes

La démarche de prospective participative, reposant sur une observation et une analyse qualitative au plus près des habitants, peut être une source d'inspiration pour de nouvelles pistes stratégiques. Dans ce contexte de changement en profondeur, aussi bien de l'environnement urbain que des pratiques politiques, l'expérimentation de nouvelles démarches peut devenir une source d'inspiration complémentaire, qui enrichit l'éventail des possibles lors de la prise de décisions.

Les réunions avec les habitants ont, par exemple, fait apparaître l'intérêt de prendre en considération des échelles autres que celle de l'intervention urbanistique. Qu'il s'agisse de descendre dans le micro, comme dans le cas d'Amiens, où les pratiques et les attentes des habitants incitent à se rapprocher d'interventions de type chirurgical, très précisément définies et calibrées, ou qu'il s'agisse au contraire de prendre de la hauteur et de regarder la ville d'un point de vue plus global, comme dans le cas d'Allonnes, de Châteauroux ou de Calais, dont les habitants visent des projets portant sur la ville entière et son fonctionnement d'ensemble.

Les échanges avec les habitants ont aussi introduit une certaine variété dans les moyens d'action possibles, qui ne se limitent pas aux actions d'architecture ou d'urbanisme et qui explorent des domaines relevant de l'immatériel, comme la formation à d'autres pratiques urbaines (Vénissieux) la recherche et l'innovation sur d'autres manières de faire ou de vivre la ville (Évreux et Calais) ou encore la construction identitaire collective sur la base de référents autres que le patrimoine historique (Amiens). Dans un contexte de forte mobilité et fluidité des populations et des espaces, le recours à des solutions reposant sur des moyens immatériels, et pas uniquement sur des constructions « en dur », peut apparaître comme stratégique.

Les conversations menées avec les habitants ont enfin montré que ce mode de participation pouvait être une manière d'obtenir de l'information sur le positionnement de la population locale vis-à-vis des changements en cours et sur leur degré d'acceptabilité. Dans certaines villes, comme Allonnes, Châteauroux ou Calais, les habitants ont exprimé une envie de renouveau et une attente impatiente envers la mise en place d'une politique plus audacieuse, qui aille dans le sens d'une rupture, d'une refonte. Dans d'autres, comme Amiens et Saintes, les habitants ont exprimé des attentes plus modestes et plus précises, portant sur des questions fonctionnelles comme la reconversion de friches, l'amélioration de l'équipement de certains sites ou une meilleure intégration de leur quartier dans l'ensemble urbain. À Évreux ou Vénissieux, en revanche, les habitants ont montré une conscience très nette des évolutions en cours et à venir, mais aussi une grande méfiance et inquiétude sur ce qu'elles impliqueront. Une posture qui se traduit, à Évreux notamment, par une forte résistance au changement et à une tentation de repli. Dans chacun des cas, les échanges avec les habitants ont montré des attentes qui gagneront à être prises en compte dans les politiques urbaines, dans les faits et/ou dans les campagnes de communication visant à expliquer et justifier les projets finalement privilégiés.

# « Intelligence prospective : prendre en main son avenir »

**Des visions pour débattre plutôt que des scénarios**

**Un état des lieux en 2010**

**Une vision prospective pour 2040**

**Des orientations stratégiques pour 2020**

# Des visions pour débattre plutôt que des scénarios

Il s'agit de tenir un discours scientifique sur le futur des villes participant à la démarche. C'est là le principal bénéfice pour ces dernières que, tout en servant de terrain d'expérimentation à une démarche encore peu pratiquée en France, de pouvoir disposer au terme de l'exercice d'une vision cohérente de leur avenir, ancrée dans un travail de terrain minutieux et spécifique. Cette vision prospective a pour vocation d'informer les décideurs locaux des grandes alternatives qui se présentent aujourd'hui comme conséquence de leurs décisions stratégiques. L'horizon temporel retenu est à 20-30 ans, ce qui dégage l'exercice de considérations trop immédiates de politique locale, tout en restant un point de mire tangible pour les élus, en particulier du point de vue de leur responsabilité d'acteur public. Pour rappel, l'horizon temporel de 2040 est en phase avec la démarche de prospective lancée parallèlement par la Datar à l'échelle nationale — Territoires 2040 —, dont les résultats pourront servir de cadre de référence à ceux de la présente démarche.

Le volet participatif de la prospective conduite s'applique aux quartiers en difficulté des villes participantes. Cela signifie que les habitants des groupes de discussion sont des habitants des zones du territoire concernées par les problèmes urbains reconnus par la politique de la ville. Pour autant, la prospective concerne l'ensemble de la ville. Elle n'est pas une prospective des quartiers sensibles seuls (que deviendront-ils ?). Elle concerne la ville dans son entier, c'est-à-dire largement au-delà de la municipalité qui porte la démarche, prenant en compte le devenir de l'agglomération au sens de l'unité de gouvernance de niveau supérieur (ou la communauté de communes le cas

échéant), mais plus encore, d'un point de vue physique l'unité urbaine (INSEE), et d'un point de vue fonctionnel l'aire urbaine (INSEE). Ceci car l'évolution de quartiers en difficulté n'a de sens que par rapport à l'évolution de l'ensemble urbain dans lequel, justement, ils constituent de « poches de sous-développement » (terme juste, employé par la municipalité de Calais).

Cette approche prospective permet d'interroger les blocages. Plutôt que de raisonner sur la base de données statistiques extrapolées en tendances et confronter ainsi les trajectoires divergentes des quartiers en difficultés et des autres (scénarios), l'originalité de l'approche pratiquée est aussi de porter une attention particulière aux espaces fragilisés par les dysfonctionnements des dynamiques urbaines récentes. On ne postule donc pas *a priori* l'existence de quartiers en difficulté, délimités durablement et persistant à l'horizon temporel de 2040. Les analyses portent, au contraire, sur les relations actuelles de ces quartiers avec le reste du tissu urbain.

La méthodologie adoptée privilégie ainsi les procédés permettant de mettre au jour les mécanismes profonds du fonctionnement urbain local, intégrant tant les aspects matériels qu'immatériels et idéels. La prospective pratiquée est donc fondée sur une analyse et une compréhension des processus à l'œuvre, et vise à discerner ceux qui sont susceptibles de structurer l'avenir urbain, ceux qui sont en perte d'influence, ceux qui peuvent devenir des facteurs de blocage par incompatibilité avec les processus dominants, mais aussi ceux qui, même s'il sont aujourd'hui secondaires, peuvent servir de point d'appui aux projets des décideurs locaux.

# Un état des lieux en 2010

Les visions prospectives proposées pour chaque ville partenaire commencent par un état des lieux en 2010, identifiant les principales logiques de (dys) fonctionnement et replaçant la ville dans un contexte plus large, aussi bien régional que national et même global. Cette base analytique sert de cadre à l'identification des éléments structurants de l'espace urbain, appelés à perdurer ou devant faire l'objet de toutes les attentions pour les voir se modifier dans le futur.

Chaque ville partenaire a, bien sûr, ses spécificités, mais les villes présentent également des caractéristiques communes en 2010, qui sont liées à leur statut de villes moyennes et à leur histoire urbaine. Elles présentent toutes, à des degrés divers, des déficits d'urbanité, qui empêchent le système urbain de fonctionner de manière optimale et qui conduisent ainsi à des tensions, voire à des blocages. La plupart présentent notamment des carences importantes en matière d'espaces publics, alors que ces derniers sont un ciment indispensable à la coprésence urbaine, qui tend sinon à céder la place aux logiques communautaires de quartier.

Ayant longtemps fonctionné comme des réceptacles de main-d'œuvre, elles n'ont pas suffisamment investi dans la qualité de l'environnement urbain (paysages, nature, architecture, mobilier, etc.), ce qui leur fait désormais gravement défaut en termes d'attractivité vis-à-vis de populations nouvelles.

Enfin, étant donné leur taille, ces villes ne peuvent supporter longtemps le poids d'un quartier aussi décalé et isolé du système urbain qu'une ZUS et se doivent de les réintégrer rapidement dans le giron urbain, par la mise en place de nouvelles articulations hiérarchiques, plus saines et plus équilibrées. Les métropoles peuvent ignorer relativement longtemps leurs quartiers en difficultés, d'autant plus qu'ils sont éloignés physiquement du centre, mais ce n'est pas le cas des villes moyennes dont l'équilibre général est immédiatement grevé par un tel dysfonctionnement.

# Une vision prospective pour 2040

À partir des processus pointés en 2010 et du cap prospectif fixé pour la ville — dans la continuité ou dans la rupture avec ces derniers — il est alors possible d'élaborer une vision prospective vraisemblable et réaliste pour la ville. On peut imaginer le visage de la ville en 2040 sur la base de la manière dont elle aura décidé de gérer les processus actuellement à l'œuvre en son sein et dans son environnement. Il s'agit donc pour la ville d'imaginer ce qu'elle pourra être si elle prend son destin en main, plutôt que de choisir l'extrapolation statistique moyenne, c'est-à-dire la plus proche du *statu quo*.

Les visions prospectives élaborées et soumises aux élus et aux professionnels de la ville sont volontairement modestes et ciblées sur des éléments concrets, parce qu'elles correspondent à un travail de co-construction avec les habitants et parce qu'elles ont pour ambition d'être effectivement et directement saisissables par les décideurs pour infléchir leurs politiques urbaines. Il ne s'agit pas de donner un cadre vague et global mais des objectifs de fonctionnement à atteindre, qui puissent rapidement se traduire en actions concrètes. Il n'est donc pas question de faire miroiter aux villes une croissance extraordinaire ou un saut qualitatif majeur, liés à une solution miracle comme le tourisme ou une nouvelle industrie, mais de leur donner prise sur des solutions étape par étape, pour viser une amélioration progressive mais durable de leur fonctionnement urbain.

# Des orientations stratégiques pour 2020

Pour atteindre le cap prospectif fixé, la ville doit être en mesure de se doter d'une carte et d'un radar, lui montrant la route à suivre et lui permettant d'anticiper autant que possible les obstacles qui se dresseront sur son chemin. Le travail mené avec les habitants ne consiste donc pas uniquement en la projection dans l'avenir de la ville, pour rêver à un autre futur, mais aussi dans la construction des moyens stratégiques pour y parvenir.

Il ne s'agit pas de détailler les solutions pratiques, ce qui reste l'objet d'un autre type d'exercice et qui revient aux experts de la gestion urbaine, mais de pointer du doigt les principaux réglages dont il faudra tenir compte, les enjeux qu'il ne faudra pas rater, les sources de blocage qu'il faudra s'employer à résoudre, etc.

Si les moteurs d'évolution identifiés pour la ville sont toujours de nature spatiale et urbaine, les solutions stratégiques qui pourront être mises en œuvre pour atteindre les objectifs visés ne relèvent pas forcément de l'urbanisme, de l'architecture ou de l'aménagement. Elles pourront être d'ordre immatériel, par exemple, en se rattachant à de la formation (Calais), à du culturel (Amiens), à de la communication politique (Évreux) ou encore à un travail d'apprentissage de nouvelles manières d'être ensemble (Vénissieux).