

## Disparités territoriales

Les inégalités économiques et sociales se sont toujours plus ou moins inscrites dans l'espace. Il semble pourtant que la "fracture territoriale" n'ait jamais été aussi profonde qu'aujourd'hui. Les dynamiques urbaines actuelles sont en effet porteuses d'étalement et d'éclatement. En même temps que la ville s'étend, elle a tendance à se fragmenter en de multiples "communautés", chacune d'elles campant sur ses positions, affirmant ses valeurs, affichant ses codes sociaux. Dans ce contexte de fragmentation territoriale, comment maintenir la cohésion sociale, renforcer la solidarité entre les quartiers, mais aussi faire naître les opportunités indispensables à l'évolution des territoires ? La xxiv<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme a voulu dresser un "état des lieux" de ces disparités et en proposer une lecture prospective. Elle a largement donné la parole à des experts, à des acteurs sociaux et aux élus qui sont confrontés quotidiennement à ces disparités. Enfin, elle s'est efforcée de mettre en évidence les politiques et les dispositifs qui permettent de résorber ces décalages ou de les transformer au bénéfice d'un développement plus équilibré.

## Territorial Disparities

To a greater or lesser extent economic and social inequalities always find expression in spatial terms – yet it would seem now that the gap between territories has never been wider. Today's urban dynamics are forces for sprawl and fragmentation: our steadily expanding cities are tending to break up into a multitude of communities, each with its own agendas, values and social codes. In this context of territorial fragmentation, how are we to maintain social cohesion and enhance an inter-neighbourhood sense of community, while at the same time generating the opportunities vital to territorial evolution? The 24<sup>th</sup> National Congress of France's town planning agencies set out to inventory these disparities and size up their implications for the future. This meant extensive recourse to the opinions of specialists, together with the social actors and politicians who have to deal with these disparities at grass roots level. The goal was to highlight the policies and mechanisms enabling the bridging or management of these gaps in the interests of more balanced development.

Avec des contributions et des points de vue de / With contributions and comments from: Bernard Attali, Jean-Paul Bailly, Joël Batteux, Daniel Béhar, Jean-Marie Bockel, Pierre Bourguignon, Malek Boutih, Patrick Braouezec, Jean-Claude Bury, Marc-Philippe Daubresse, Laurent Davezies, Jean-Marie Delarue, Gilles de Robien, Vincent Fouchier, Brigitte Guigou, Gabriela Hernandez, Catherine Jung, Patrick Le Galès, Jacques Lévy, Jean-Pierre Lévy, Guy Loinger, Marco Oberti, Jocelyne Riou, André Rossinot, Jean-Pierre Rozenczweig, Maryse Scholtes, Michel Thiollière, René Vandierendonck, Jean Viard, Michel Wieviorka et Adrien Zeller, notamment.

[www.urbanisme.fr](http://www.urbanisme.fr)

hors série n° 21

mars  
avril  
2004 18 €



Revue

# URBANISME



## Disparités territoriales

ACTES DE LA 24<sup>e</sup> RENCONTRE NATIONALE  
DES AGENCES D'URBANISME

## Territorial Disparities

FRENCH FEDERATION OF TOWN PLANNING AGENCIES  
REPORT OF THE 24<sup>th</sup> CONGRESS

PARIS, NOVEMBRE 2003



Hors série n°21

# → Disparités, diversités, divergences...

La “fracture territoriale” n’a-t-elle jamais été aussi profonde qu’aujourd’hui ? Les dynamiques urbaines actuelles sont en tout cas porteuses d’étalement et d’éclatement, contribuant à fragmenter la ville en de multiples “communautés” aux intérêts parfois très divergents. Comment maintenir la cohésion sociale, renforcer la solidarité entre les quartiers, mais aussi faire naître les opportunités indispensables à l’évolution des territoires ? La XXIV<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d’urbanisme a dressé un “état des lieux” complet de ces disparités et a cherché à en proposer une lecture prospective. Dans une certaine diversité... | par Pierre Gras.



Myriam Constantin

Posé comme un handicap, voire une difficulté majeure, pour le développement équilibré des territoires, le thème de la XXIV<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d’urbanisme, “Les disparités territoriales”, pouvait apparaître chargé d’a priori négatifs, bien que les organisateurs aient pris le soin d’indiquer, dans les docu-

ments de présentation de la rencontre, qu’il s’agissait aussi d’une opportunité pour entreprendre des actions innovantes ou audacieuses /1. Mais tout de même, le constat s’est avéré plutôt sévère. Myriam Constantin, vice-présidente du Conseil régional Île-de-France et de la FNAU, a donné le ton d’emblée en soulignant que l’Île-de-France, “première région urbaine d’Europe”, dont l’influence est comparable à celle du Grand Londres ou de la Ruhr, est aussi la région française “où cohabitent les plus grandes fortunes et les plus grandes précarités”. 12 % des quartiers y sont placés “en politique de la ville”. Le travail d’observation et d’analyse mené par l’Institut d’aménagement et d’urbanisme de la Région d’Île-de-France /2 a ainsi permis de constater que, loin de régresser, ces inégalités n’ont cessé de s’accroître depuis le milieu des années 80.

## Les disparités se spécialisent aussi

Pour autant, ces disparités ne sont pas que sociales, loin s’en faut. Pôles plus aisés à l’Ouest et espaces de précarité à l’Est et au Sud-Est – comme dans bien

des métropoles régionales, d’ailleurs – confirment en Île-de-France une appréciation que la plupart des études françaises détaillent à l’envi : plus les difficultés se “spécialisent” et s’inscrivent dans des espaces particuliers, “plus les solutions deviennent délicates, complexes, voire contradictoires”, a estimé Myriam Constantin. Aussi les territoires doivent-ils parvenir à “compenser, par des politiques efficaces des transformations sociales ou sociétales qui vont toujours plus vite que les adaptations spatiales”.

Pour élaborer ces “politiques souhaitables”, l’apport des techniciens est jugé par tous et partout indispensable. Travail de conseil auprès des élus, vision prospective, objectivation des données statistiques (toujours un peu “brutes” si on ne prend pas le soin de les replacer dans un contexte plus global), capacités de médiation entre la société civile et les acteurs politiques : les missions des agences d’urbanisme ne manquent pas dans ce domaine. Mais, comme l’a rappelé André Rossinot, maire de Nancy et président de la FNAU, le niveau local n’est pas le seul à devoir être pris en compte du point de vue des disparités territoriales, “à l’heure où les modes de vie citadins et les facteurs de mobilité sont en pleine évolution”. L’émiettement des communautés de vie est lui-même un facteur jugé agressif vis-à-vis de la recherche d’une



André Rossinot

1/  
Cf. notamment  
*Les Cahiers de l’IAURIF*  
n°137, pages 7 et suiv.

2/  
Cf. l’Atlas des  
Franciliens réalisé en  
commun par l’IAURIF  
et l’INSEE.



“ La politique urbaine, à qui l'on prête une vocation de redistribution de richesses, est arrivée à une impasse sociale, car mieux aménager ne résoud pas forcément le problème des disparités. ”

meilleure cohésion sociale. Et il n'est pas sûr, comme le suggérait Jean-Pierre Rosenczweig, magistrat exerçant dans un département “sensible”, la Seine-Saint-Denis, que “le quartier soit le niveau idéal pour élaborer les réponses sociales aux dysfonctionnements sociaux qui y sont constatés” /3. D'autant plus que ces disparités, a ajouté André Rossinot, “doivent être envisagées aussi au regard de la compétition que se livrent les grandes régions urbaines au niveau européen”, au-delà de la nécessaire diversité de l'offre territoriale.

3/

Lire le compte-rendu de la table ronde en pages 9-10.

4/

Présent sous la forme d'une interview préenregistrée, effectuée quelques jours avant la rencontre nationale par Didier Adès.

#### **Redistribuer, aménager, “conflictualiser” ?**

La lutte contre ces phénomènes est donc devenue incontournable pour maintenir ou développer “l'attractivité” de l'Île-de-France et des métropoles régionales. Les solutions vont-elles pour autant d'elles-mêmes? Sans doute pas. Au-delà du constat, “disparités” a rimé parfois avec “divergences”. Malek Boutih, ancien président de SOS Racisme, a enfoncé le clou : “La politique urbaine, à qui l'on prête une vocation de redistribution des richesses, est arrivée à une impasse sociale, car mieux aménager ne résoud pas forcément le problème des disparités sociales”. De ce point de vue, pour le sociologue Michel Wieviorka, “les institutions ne sont pas en mesure de répondre aux promesses de la République”, lorsqu'elle proclame fièrement “Liberté, égalité, fraternité”. Pour faire évoluer les choses, ne faut-il pas “reconflictualiser” les rapports sociaux dans la ville et “réorganiser le débat social” ? Nous n'en sommes peut-être pas encore là. Mais on a bien mesuré combien cette “reconflictualisation” (sic) de

la société pouvait se faire à l'encontre même des objectifs de la lutte contre l'exclusion, par exemple quand les forces extrémistes apparaissent plus puissantes que jamais sur l'échiquier politique...

#### **L'État est-il à la hauteur des enjeux ?**

Alors, comment s'y prendre ? “Au fond, a expliqué Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse et président de l'Association des maires des grandes villes de France, le défi, c'est de réintégrer le droit commun dans la République pour faire en sorte qu'elle soit capable d'agir avec efficacité, et pas seulement dans l'urgence”. René Vandierendonck, maire de Roubaix, a eu ce jugement très dur : “Jamais, en vingt ans de politique de la ville, je n'ai vu l'État à la hauteur des enjeux !”. Jean-Louis Borloo, le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine /4, n'a pas pour autant plaidé coupable : “L'intégration républicaine a très bien fonctionné en France jusqu'au moment où l'on a laissé s'installer des remises en cause et où la République a rompu le pacte social avec certains



Jean-Louis Borloo interrogé par Didier Adès.



secteurs géographiques, avec certaines populations, avec certains quartiers blessés." Le remède de la politique de la ville a-t-il été pire que le mal ? "Quand la France réduisait son taux de chômage d'un tiers, il augmentait dans le même temps de 35 % dans ces quartiers !", a rappelé le ministre. "La complexité française a transformé la politique de la ville en procédure d'instruction financière, et non en politique d'action et de rénovation urbaine. Il faut inverser la tendance, en simplifiant au maximum les procédures, en sécurisant les crédits et en rendant plus transparentes les décisions. Ce sera le rôle de l'Agence de rénovation urbaine" /5, a affirmé Jean-Louis Borloo.

#### **D'abord une reconnaissance des acteurs**

Des moyens plus concentrés sont certes nécessaires – bien que ce soit un peu contradictoire en période

de décentralisation. Mais il faut aussi une véritable reconnaissance du rôle des acteurs locaux, en particulier des maires et des citoyens, dans la lutte contre ces disparités territoriales qui peuvent s'avérer dramatiques pour la cohésion sociale. Car, dans ce domaine, comme l'a rappelé à juste titre l'économiste Hervé Hutzinger au cours du débat de conclusion de la rencontre, "il n'est de richesses que d'hommes. Il faut par conséquent travailler sur les traces, sur la mémoire de la ville, et concilier au mieux l'amplification du rebond économique et la gestion du rattrapage social". Un programme aux allures de mission impossible ? "Ce qui crée le plus de difficultés, a commenté Jean-Paul Bailly, qui préside aux destinées de La Poste après avoir piloté celles de la RATP, c'est le statu quo dans un monde qui change..." | P.G.

5/

La création d'une "agence nationale pour la rénovation urbaine" est l'une des dispositions prévues par la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine adoptée le 24 juillet 2003. Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), l'agence collectera les crédits nationaux consacrés à l'aménagement et au logement social et les affectera aux projets proposés par les collectivités locales. Elle bénéficiera de financements de l'État, de l'Union d'économie sociale pour le logement (1 %), de la Caisse des dépôts et consignations et d'une partie des cotisations versées par les HLM à la Caisse de garantie du logement locatif social. Ce "guichet unique" pilotera le programme national de rénovation urbaine qui prévoit notamment la démolition, la construction ou la réhabilitation de 600 000 logements sociaux d'ici à 2008.

## → Territoires et identités

**Chaque territoire revendique la plus grande autonomie politique et économique possible et souhaite connaître le développement le plus respectueux de son histoire, de ses terroirs et de ses populations. Chaque territoire se considère aussi, sinon davantage, original et singulier que ses voisins. Pourtant, il existe des territoires plus ou moins gâtés que d'autres par la géopolitique, la longue histoire des hommes, le jeu inégal de la mondialisation, la répartition des matières premières, les conditions climatiques et bien d'autres caractéristiques. Thierry Paquot rappelle que tout territoire résulte avant tout d'une construction culturelle.** |

Si le mot "territoire" possède de nombreux sens (en éthologie, géographie, sciences sociales...), son usage politique le plus fréquent privilégie un découpage administratif particulier qui assure à la fois une cohérence géographique et une cohésion de sa population. En effet, on adhère à un territoire car il apparaît "naturel", "légitime", "normal", et l'on oublie qu'il a été modelé, façonné, fabriqué à un moment donné pour des ambitions locales partagées. En France, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, les habitants qui souhaitaient que leur ville devienne le chef-lieu du département n'hésitaient pas à vanter les mérites de leur territoire (climat "sain", population "accueillante" et "industrielle", paysage "riant" et "enchanteur", etc.), et à dénigrer les bourgades voisines. À présent, le "marketing urbain" liste et classe les qualités d'un territoire afin de bien le distinguer des autres et récolter la manne des entreprises et des touristes...

À la notion souvent péjorative de "disparité", qui sous-entend "inégalité", il convient de préférer "disparate"

qui exprime le "différent", ce parent de "diversité", mot magnifique qui brille de toute sa "pluralité" et de son inaltérable "variété" ! Un territoire qui impose à tous sa délimitation, se dote alors facilement d'une "identité", c'est-à-dire de cette qualité rare et enviée, d'"être reconnu pour tel". Ainsi tous les territoires qui s'équipent des mêmes infrastructures, misent sur les mêmes atouts pour attirer le chaland, multiplient les festivals, pratiquent les mêmes "plans lumière" ou les mêmes interventions paysagères, ne génèrent pas nécessairement de l'identité, mais plutôt du semblable, du déjà vu, du pareil au même. Là aussi, la conscience claire de ce qu'on possède en propre suffit à se valoriser, pas la peine d'en rajouter. On a ce qu'on a, on est ce qu'on est. Et l'on devient ce qu'on abrite en soi. L'identité territoriale est une affirmation poétique d'une ambition collective qui se refuse à porter l'uniforme de la modernité, mais cultive, à son niveau et avec ses moyens, sa singularité à nulle autre pareille. | Th. P.

## REGARDS CROISÉS

# → Des disparités à “déterritorialiser” ?



Jacques Lévy



Jean-Pierre Rosenczveig

“Dis-moi comment tu vas, je te dirai où tu vis...” La conjonction entre inégalités sociales et ségrégations territoriales consolide et accentue les écarts entre populations riches et pauvres. Comment échapper à la logique de l'enfermement ? Les réponses des intervenants à la table ronde d'ouverture sont toutes allées dans la même direction : il faut dissocier les politiques de lutte contre les inégalités sociales de celles qui régissent les organisations territoriales. Quelques moments d'un débat à la tonalité plutôt grave, | par Richard Quincerot.

Après plus d'une décennie de politiques de la ville et une dépense d'environ quarante milliards d'euros /1, le “problème des quartiers” n'est toujours pas résorbé en France. Faut-il s'en étonner ? À vrai dire, seuls s'en scandalisent ceux qui avaient pensé pouvoir en venir à bout en quelques années en circonscrivant le problème. Or c'est précisément cette méthode qui suscite aujourd'hui les critiques convergentes des chercheurs et des praticiens : isoler des “poches de pauvreté” semble être le plus sûr moyen non de réduire mais parfois de renforcer les inégalités sociales.

## Ville compacte ou diffuse : un changement de paradigme ?

Pour le géographe Jacques Lévy, les disparités territoriales sont l'un des aspects qui opposent deux “modèles” de ville /2. D'un côté, Amsterdam illustre le modèle d'une ville européenne compacte, dense, mixte, à la population diversifiée, attachée aux espaces et aux services publics et qui cultive un art de “vivre ensemble”.

À l'autre extrême, Johannesburg incarne le modèle d'une ville diffuse, étalée, ségréguée, aux quartiers étanches et où chaque groupe social vit pour l'essentiel “entre soi”. Pour le meilleur et pour le pire.

Une fois cette distinction posée, le modèle d'Amsterdam apparaît comme plus performant. Au plan économique, selon J. Lévy, ce sont les villes compactes qui se portent le mieux dans la durée. En alliant concentration et ouverture à l'Autre, elles fonctionnent comme des lieux d'émergence de l'inattendu, du non programmable, de la créativité – des avantages absents du modèle de Johannesburg, qui sépare physiquement fonctions et populations. De même, au plan politique et social, on trouve moins de disparités dans les villes compactes, qui entre-

tiennent leur cohésion, que dans les villes ségréguées – les problèmes de la Seine-Saint-Denis sont graves, mais sans commune mesure avec les émeutes périodiques de Los Angeles. Cela commence à se savoir... Partout dans le monde, des agglomérations cherchent à se distancier du modèle de Johannesburg et à s'inspirer du modèle d'Amsterdam. Ainsi, changeant de paradigme, Houston, Chicago, Auckland, Vancouver ou Sydney multiplieraient les projets de transport public et les programmes de “décommunautarisation” réussie. Dans cette conjoncture, Jacques Lévy s'étonne qu'en France, les “quartiers difficiles” soient traités “à la Johannesburg”, selon une logique ségrégative qui lui paraît le plus sûr moyen d'aggraver le problème.

## Le territoire, refuge du désespoir ?

“Il ne faut pas mettre des murs, mais voir les hommes”, surenchérit Jean-Pierre Rosenczveig, président du Tribunal pour enfants de Bobigny. Dans le département de la Seine-Saint-Denis, justement, un quart de la population a moins de dix-huit ans et se trouve souvent en difficulté : “Ce département devient un ghetto de l'Île-de-France, où se concentrent les souffrances sociales”. Or, avec l'affaiblissement des grands thèmes mobilisateurs (“Depuis la construction de l'Europe, nous n'avons plus d'ennemi...”) et la survalorisation des trajectoires individuelles (genre “c'est mon choix”), les jeunes n'ont guère de projets collectifs auxquels s'identifier. La seule grande question qui leur est offerte aujourd'hui est le débat sur... la retraite ! En fait, il ne leur reste pas d'autre choix qu'une rétractation, un repli sur le territoire. “Touche pas à mon quartier” : cette protestation de souveraineté territoriale est aussi bien le fait des jeunes démunis, qui empêchent l'État de pénétrer dans “leur” banlieue, que des populations plus aisées retranchées derrière leurs murs.

1/  
Évaluation totale de la Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville, synthèse, février 2002.

2/  
Cf. Jacques Lévy, “La mesure de l'urbanité”, in *Urbanisme* n° 296, sept.-oct. 1997, pp. 58-61 et “Les trois paradoxes de l'urbanité européenne”, in *Urbanisme* n° 314, sept.-oct. 2000, pp. 56-59.

Pour renverser cette logique, estime Jean-Pierre Rosenczweig, il faudrait développer des politiques sociales qui ne soient pas réservées aux quartiers en difficulté – ce qui ne fait que renforcer leur stigmatisation –, mais s’appliqueraient à l’ensemble des territoires où jouerait la solidarité entre toutes les couches de population. Sur le terrain, un repérage fin doit permettre de toucher les gens en souffrance là où ils sont : “Attention aux services sociaux ‘scotchés’ en bas de l’immeuble, avertit le magistrat, alors que les besoins sont au huitième étage !”

### Inégalité aussi devant la maladie

La santé est paradoxalement l’un des aspects les plus résistants aux remèdes apportés aux disparités territoriales. Succédant aux “quartiers insalubres” repérés naguère par l’urbanisme hygiéniste, les “quartiers” d’aujourd’hui sont dits simplement “difficiles”, mais on y est malade et on y meurt toujours plus qu’ailleurs. Catherine Jung, médecin généraliste dans le quartier du Neuhof, à Strasbourg, analyse le problème en termes d’accès aux soins : “Depuis vingt ans, les choses se sont bien améliorées. Avec la couverture maladie universelle (CMU), les gens accèdent aux soins en cas de maladie grave. Mais il reste bien des problèmes, qui se situent en amont.”

Distance culturelle et distance spatiale se conjuguent en effet pour compliquer l’accès aux spécialistes ou aux kinésithérapeutes, réputés chers (“C’est pour les riches !”) et localisés généralement au centre-ville ou dans les “beaux quartiers”. “Une patiente illettrée refusait de prendre un autre bus que le 4, témoigne Catherine Jung, parce que c’était le seul chiffre qu’elle connaissait. De même, bien des gens ‘traînent’ parce qu’ils ont peur de ne pas se faire comprendre par le docteur.” Enfin, la stigmatisation du quartier elle-même devient pathogène. Elle renforce des sentiments de dévalorisation personnelle et d’impuissance, causes de petites pathologies et de mal-être récurrent (“Si je suis coincé là, c’est que je ne vais pas bien...”). Résultat : les populations les plus fragiles souffrent fréquemment de pathologies graves parce que détectées trop tard.

### Ne pas se tromper d’objectif

Malek Boutih, ancien président de SOS Racisme, a d’autres raisons de condamner la territorialisation de la pauvreté : “En regroupant les pauvres entre eux, en leur réservant des traitements particuliers, le tout sur fond de crise économique, on a paradoxalement accéléré la ‘ghettoïsation’ au lieu de la réduire.” Les grands ensembles, qui avaient porté au départ des espoirs d’ascension sociale, sont devenus des lieux de relégation, de zonage social, dont il est très difficile de sortir.

Dans un tel contexte, les politiques réparatrices ne doivent pas se tromper d’objectif. “Inutile de construire toujours plus d’équipements dans les quartiers, martèle Malek Boutih, si les gens doivent continuer à devenir de plus en plus pauvres. Le vrai problème, c’est la redistribution des richesses.” Et d’en appeler à la solidarité de la société dans son ensemble. “Je suis convaincu que les exclus ont un rôle politique majeur à jouer en France, conclut Malek Boutih : pas en marge, pas à côté, mais au cœur de la société française.”

### Conflits, institutions, solidarité

Comment réduire les disparités territoriales sans les mettre à part ? Une première piste proposée par le sociologue Michel Wieviorka est la notion de conflit : “Nous sommes orphelins d’un principe de conflictualité sociale qui, pendant les années 60-70, avait permis de résoudre bien des problèmes et irriguait en profondeur toutes nos pensées et nos actions. Au lieu de les sectoriser, nous devons ‘reconflictualiser’ les questions sociales : transformer les ‘problèmes’ sociaux en ‘conflits’ sociaux est peut-être la meilleure manière de les aborder.”

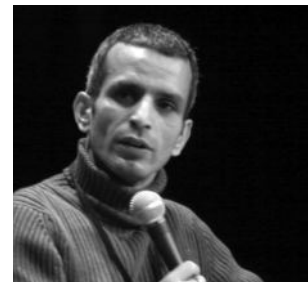
Comme deuxième piste d’action, Michel Wieviorka propose un vaste chantier institutionnel : “Nous avons l’image d’institutions qui ne sont plus capables de tenir les promesses de la République – Liberté, égalité, fraternité – n’ont pas le même sens dans le 16<sup>e</sup> arrondissement et en Seine-Saint-Denis”. Ce déficit peut conduire à la nostalgie ou à la résignation. Le sociologue invite au contraire à “réinventer nos institutions” : “Personne n’est contre la République, mais le modèle hérité du passé connaît de grandes difficultés dans un monde qui a changé. La question est plutôt : qu’en faisons-nous ?”

Enfin, Michel Wieviorka constate la montée en puissance des particularismes culturels et des demandes d’individus entendant maîtriser leur existence comme ils l’entendent. Trop souvent méprisés ou considérés comme égoïstes ou sécessionnistes, ces phénomènes émergents seront au contraire de formidables leviers d’action s’ils peuvent être branchés à nouveau sur des projets communs. “Le problème n’est pas de combattre l’individualisme, conclut Michel Wieviorka, mais d’articuler les demandes individuelles avec des solidarités collectives : de marier à nouveau le particulier et l’universel, l’individu et la République.”

R. Q.



Catherine Jung



Malek Boutih



Michel Wieviorka



## REGARDS D'ÉLUS

# → Les maires veulent changer d'ère

**“L'intégration à la française a très bien fonctionné jusqu'au moment où elle n'a plus fonctionné !”**  
Ce jugement en forme de lapalissade, dû au ministre de la Ville, résume assez bien le malaise ressenti dans les agglomérations par les élus et surtout les “disparités” vécues par les populations. À l'ère des grandes mutations sociétales et institutionnelles, l'air de la ville semble manquer et les politiques confinent à l'asphyxie. Les maires ne baissent pas pour autant les bras et tentent de faire souffler le vent du local vers le global. Dur métier... | Regards d'élus sur les disparités territoriales, par Olivier Réal.

Culturellement, les maires ont le sentiment d'avoir beaucoup “avancé” sur leurs territoires, au point qu'ils réclament plus que jamais à l'État d'en faire autant. Une nécessité évoquée à l'unisson par les intervenants au cours de la seconde table ronde, illustré par les nombreux regrets exprimés vis-à-vis des insuffisances, voire des carences, des différentes époques de la politique de la ville. Ce “peut mieux faire” s'est d'ailleurs vite transformé en “doit mieux faire”, au nom de l'équité et du droit commun.

s'est accentué”. Mulhouse, c'est 50% des bénéficiaires du RMI et des logements sociaux du département. L'habitat ouvrier construit au XIX<sup>e</sup> siècle, puis la crise industrielle de la fin du XX<sup>e</sup> siècle ont créé cette situation de cohabitation entre des “morceaux de ville” qui vont bien et d'autres pas. “Aujourd'hui la politique de la ville ‘à la française’ touche à ses limites. Je plaide pour un retour au droit commun dans le rapport à l'éducation, dans le soutien aux parents et aux familles, par rapport aux problèmes de sécurité et de prévention, à toutes les discriminations, au mythe de l'intégration – car la machine à intégrer est grippée –, au logement, aux transports ou à l'emploi... En même temps, il faut continuer à avoir l'esprit qu'il convient de donner plus à ceux qui en ont le plus besoin, et dans la dignité.” Et Jean-Marie Bockel de revendiquer un rôle majeur, mais exigeant : “Un maire a le devoir de faire et d'agir, et le devoir de dire. Dans le monde d'aujourd'hui, la parole du maire a autant d'importance que ce qu'il fait.”

### Jean-Marie Bockel :

#### “Le devoir et la parole du maire”

“L'addition des politiques volontaristes me donne un sentiment d'échec du “vivre ensemble” dans ma ville”, affirme Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse et président de l'Association des maires de grandes villes de France, qui souligne que “le contexte de ghettoïsation



Jean-Marie Bockel



Mulhouse, ville ouvrière bousculée par la crise.



Saint-Étienne : l'avenir passe par l'attractivité.



Roubaix veut miser surtout sur ses habitants.

**Pierre Bourguignon :**

**“La ville, c’est le lieu de la liberté”**

Maire d’une ville de banlieue, Sotteville-lès-Rouen, Pierre Bourguignon, président de l’Association des maires Ville et Banlieue de France, se veut “un pur produit et acteur de la République démocratique, laïque et sociale”. Pour lui, “c’est bien un enjeu de société de s’assurer que chacun puisse vivre dans ses droits sur les choses premières. Il n’y a pas forcément de contrepartie à des droits. Dans ma ville de 30 000 habitants, historiquement ouvrière, il y a 3 400 logements HLM, soit autant que dans l’ensemble d’une agglomération de 50 000 habitants voisine de la nôtre. Il n’y a pas pour autant de problème majeur. Nous travaillons collectivement sur l’ensemble des services de la ville, nous sommes le ‘service au public’. Mais n’oublions pas que fondamentalement, la ville est le lieu de la liberté. Elle doit le rester, nous nous battons en permanence pour cela.”

**Michel Thiollière :**

**“Dynamiter la pyramide”**

Un plaidoyer partagé par le sénateur-maire de Saint-Étienne : “Le maire est celui qui peut faire changer les choses”, se félicite Michel Thiollière, qui est aussi le président de la communauté d’agglomération Saint-Étienne Métropole. “Il faut imaginer la ville de demain, avec de nouveaux territoires, dans un monde en perpétuelle évolution. Nous devons nous y adapter en gardant notre fonction de ville. Il existe une complémentarité entre les agglomérations de Lyon (1,2 million d’habitants) et de Saint-Étienne (400 000 habitants). Si nous voulons atteindre une dimension européenne, que seul Paris connaît en France, c’est en gardant nos identités.” Mais les relations avec l’État ne simplifient

pas la tâche de l’élu : “La politique de la ville, c’est toute la ville, plaide-t-il, pas seulement certains quartiers. Quand je construis une salle de musique hors des quartiers en difficultés, je n’ai pas le droit aux aides de l’État alors même que je fais de la politique de la ville. Bâtissons de véritables contrats entre l’État et les municipalités ! L’avenir des territoires passe par l’attractivité, par la valeur ajoutée autour de la qualité de vie et de culture. Le monde moderne s’organise en réseau, il faut dynamiser la pyramide du centralisme...”

**René Vandierendonck :**

**“Une politique pour et dans la ville”**

“Je suis fier d’habiter un pays qui s’intéresse à la politique de la ville en dehors des périodes électorales !” René Vandierendonck, maire de Roubaix et vice-président de la Communauté Urbaine de Lille Métropole, n’a pas mâché ses mots : “Depuis vingt ans que je suis maire, jamais l’État n’a été à la hauteur des enjeux. Méfions-nous de l’autre idéologie, avec le plan Marshall/Borloo sur la rénovation urbaine. On prend le risque de concentrer les efforts, jusqu’à la caricature, sur le seul bâti et sur le seul logement social. Mais cela ne recouvre pas l’ensemble de la problématique. Pour faire de la politique de la ville, il faut aussi travailler globalement avec les habitants. L’État est certes celui qui intègre l’intérêt général, au nom du suffrage universel, et il est le garant de la solidarité nationale. Mais les collectivités territoriales peuvent tout à fait co-produire avec l’État. Et ce n’est pas parce que l’on co-produit avec lui qu’il doit se défaire.” Un message qui n’aura pas manqué d’être entendu dans les étages de la Grande Arche de La Défense... | O. R.



Pierre Bourguignon



Michel Thiollière



René Vandierendonck



# → Disparities, diversity, differences

What is a “territory”? Mainly – but far from exclusively – an administrative entity, indicated **Thierry Paquot**, with an identity based on its true uniqueness, rather than on attempts at a standardised appeal to business and tourism.

Naturally there are differences between territories. But has the “territory gap” ever been wider than it is now? With today’s urban trends towards sprawl, fragmentation and the appearance of individual, divergent “communities”, the issue is how to maintain social cohesiveness and enhance an inter-neighbourhood sense of community while generating the opportunities required for sound territorial evolution. From the 24<sup>th</sup> National Congress of French town planning agencies there emerged both a comprehensive inventory of current disparities and ideas for the future that reflect all the diversity of today’s situation.

The initial overview was frankly realistic. As the FNAU’s **Myriam Constantin** pointed out, the Île-de-France Region is home to inequalities that have been mounting steadily increasing since the mid-80s. Furthermore, as in the rest of France, increasing “specialisation” of such disparities is giving rise to more and more complex – and sometimes contradictory – solutions. Expert input is vital, but FNAU president **André Rossinot** and juvenile court magistrate **Jean-Pierre Rosenczveig** noted that in the European context the neighbourhood is not necessarily the best place to look for answers. While attractiveness remains a major economic issue, SOS Racism’s **Malek Boutih** and sociologist **Michel Wieviorka** stressed that “social debate” should not be ignored: as overall employment in France fell by one third, the State’s “neighbourhood policy” failed to prevent a 35% unemployment rise in disadvantaged neighbourhoods! One crucial matter, then, is reconciliation of economic recovery with advances in social justice. If social “problems” are once again seen as social “conflicts”, said Wieviorka, solutions may become more readily apparent.

Health disparities are a particular source of concern: as Strasbourg general practitioner **Catherine Jung** noted, illness and mortality rates are systematically higher in “deprived” neighbourhoods, where people tend to seek treatment later than elsewhere.

Geographer **Jacques Lévy** stressed the difference between the compact “European” city with its emphasis on social variety (e.g. Amsterdam) and the sprawling version where social groups “stick together” (e.g. Johannesburg). He sees the compact model as superior: proximity and receptivity leave more room for the spontaneous and creative, even if, as Jean-Pierre Rosenczveig corrected, precautions sometimes need to be taken to ensure that the neighbourhood does not become a fortress.

Local mayors have a major role to play in the French context, but feel, said **Jean-Marie Bockel**, mayor of Mulhouse and head of the Association of Mayors of Large Cities, that they are being held back by the State on such issues as crime prevention, discrimination, integration, housing, transport and employment. **Pierre Bourguignon**, mayor of Sotteville-lès-Rouen, cited his municipality as proof that large-scale public housing need not be synonymous with social problems. For St Etienne mayor **Michel Thiollière**, State “neighbourhood policy” can only work if it takes account of the global urban context; but whatever form this policy takes, added Roubaix mayor **René Vandierendonck**, it is doomed to failure if residents are not given their say in a context of State-territory “co-production”.

# → Région capitale, territoires à enjeux

L'Île-de-France n'est moins que jamais une région comme les autres. Région capitale dont la diversité – avec toutes ses disparités – est manifeste, voire parfois critique, elle est révélatrice des tensions qui “travaillent” les territoires français et européens, mais aussi des solutions qui émergent pour y faire face. À défaut de pouvoir en aborder tous les aspects, la réflexion sur l'avenir de l'Île-de-France peut se nourrir d'exemples contrastés, tirés des visites proposées dans le cadre de la rencontre nationale des agences d'urbanisme. | Une enquête de Pierre Gras, Olivier Réal et Richard Quincerot, illustrée par Serge Mouraret.

Outre les démarches menées dans Paris intra muros, que les participants à la rencontre nationale étaient invités à découvrir “par l'exemple”, de Montmartre au Marais, en passant par le vieux village de Charonne (quartiers Saint-Blaise et de la Réunion), Bercy et la nouvelle “rive gauche”, jusqu'aux lisières parisiennes du périphérique Nord /1, les visiteurs ont pu découvrir – ou voir sous un jour nouveau – quelques-uns des “sites à enjeux” de la Région Île-de-France.

## Périphérique : la boucle est bouclée

Longue de quelque trente-cinq kilomètres, la boucle du périphérique parisien illustre mieux qu'aucun autre exemple les problématiques du développement urbain actuel. Parcouru par plus d'un million de véhicules chaque jour – ce qui en ferait le monument le plus visité de France s'il était inscrit au patrimoine /2 –, il constituait en quelque sorte la “frontière naturelle” – comme jadis les “fortifs” – entre Paris et sa “banlieue”, une notion d'ailleurs contestable et polymorphe. De fait, c'était bien une coupure physique et symbolique majeure qui, depuis 1973 – date de son achèvement – et jusqu'à une époque très récente, entérinait le divorce entre la capitale et son environnement urbain immédiat.

Menés d'abord dans les communes limitrophes comme Aubervilliers ou Saint-Denis, puis sur le territoire même de Paris, les projets d'aménagement ou de renouvellement urbain plus ou moins liés à la “politique de la ville” ont trouvé place dans cette dichotomie pour organiser progressivement la reconquête de vastes territoires jusqu'alors délaissés et franchir, autant que faire se pouvait, cette “frontière”. Une frontière autour de laquelle cohabitent plus de 700 000 habitants, Parisiens ou “Banlieusards”, et

pas moins de douze ensembles importants de logements sociaux. Six chartes de coopération ont ainsi été signées entre la Ville de Paris et les communes ou intercommunalités limitrophes, décrivant enfin les “actions à entreprendre ensemble”.

## De la désindustrialisation à l'émergence tertiaire

L'exemple de la Plaine Saint-Denis, dont Olivier Réal brosse l'histoire récente /3, est caractéristique d'une époque où la désindustrialisation signait l'arrêt de mort de pans entiers du territoire francilien. Désormais fonds publics et investissements privés sont dirigés en priorité, sur un territoire six à sept fois plus vaste que celui de La Défense, vers les activités tertiaires à valeur ajoutée et jouent à contre-courant, aidés de manière non fortuite par de grands événements sportifs leur servant de levier, comme la coupe du monde de football ou les candidatures de Paris aux Jeux olympiques...

Promu “pôle touristique européen” grâce aux équipements de Disneyland-Paris, le Val d'Europe constitue également un centre urbain régional majeur, mais d'une autre nature. La “mono-fonctionnalité” ludique initiale lui fait courir un certain nombre de risques en cas de retournement de tendance /4, mais ce territoire dispose d'un niveau d'équipement et d'infrastructures exceptionnel, bien supérieur à ce que les mieux pourvues des villes nouvelles n'osaient espérer dans les années 90. Et il bénéficie d'un remarquable développement universitaire, des activités de recherche et de filières “porteuses” comme les sciences de la vie, l'ingénierie urbaine ou les arts et spectacles, ce qui est prometteur pour les prochaines décennies.

1/

Ces visites étaient proposées par l'IAURIF, l'Atelier parisien d'urbanisme et le Port autonome de Paris.

2/

Mais cela pourrait venir, comme en témoigne *Périphérique*, ouvrage du photographe Patrick Tourneboeuf (du collectif “Tendance Floue”) qui lui est consacré (éditions Atlantica, 2003).

3/

Lire en page 16.

4/

Cf. “Eurodisney a cinq mois pour prouver sa viabilité”, in *Le Monde* du 18 novembre 2003. Lire aussi en page 17.

Richard Quincerot a, de son côté, rencontré un territoire a priori privilégié où le "bonheur territorial" semble être enfin au rendez-vous : celui de la vallée de Chevreuse, dont les destinées sont gérées depuis 1985 au sein d'un parc naturel régional, le plus ancien et le plus central des PNR d'Île-de-France. Mais l'opulence a ses limites, qui concernent la pénurie de logements et l'affaiblissement de l'activité économique locale, donc de l'emploi. Et ce quasi vingt et unième arrondissement de Paris, chic et naturel, connaît malgré tout des difficultés /5.

5/

Lire en page 19.

6/

Cf. « Bilan stratégique du SDRIF », *Les Cahiers de l'Aurif* n° 140, avril 2004.

7/

Association des collectivités territoriales de l'Est parisien.

8/

Cf. le rapport d'activités de l'IAURIF 2002-2003, sept. 2003, pp. 4-9.

### Nouveaux espaces, nouveaux usages ?

Enfin, parce qu'ils constituent aujourd'hui des territoires extrêmement convoités dans le cadre d'une relative rareté foncière, il faut évoquer ici les espaces fluviaux. L'une des visites en proposait l'approche, depuis Sèvres jusqu'à Ivry. Ces espaces sont devenus aujourd'hui emblématiques non seulement de nouvelles formes de développement urbain – reconquête de friches industrielles comme celle de Renault sur l'île Séguin, réutilisation d'une partie de l'ancienne zone artisanale de Bercy, opérations mixtes de logements (haut de gamme ou sociaux) et d'équipements, reconnaissance du rôle des espaces portuaires dans les dynamiques d'aménagement, fonctions touristiques ou de transport à travers notamment les "batobus" –, mais également, comme en témoigne le succès aussi récurrent que médiatique de l'opération Paris-Plage, de l'émergence de nouveaux usages sociaux à l'interface entre la ville et l'eau.

Au-delà des exemples qu'illustrent les reportages qui suivent, les enjeux franciliens apparaissent d'une autre nature, plus politique et réglementaire que purement économique ou sociétale. La révision du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) soulève ainsi un ensemble de questions qu'il n'est guère possible de détailler dans le cadre de cette rapide présentation, mais auxquelles il était difficile de ne pas penser au fil des visites.

### L'enjeu du schéma directeur

Dans son intervention de clôture de la rencontre nationale, Jocelyne Riou, vice-présidente du Conseil régional et de l'IAURIF, ne s'y est d'ailleurs pas trompée : "Le SDRIF demeure à mes yeux le principal enjeu régional de demain [...], le point d'appui à partir duquel la Région optimisera ses capacités de mise en œuvre de politiques structurantes." Qu'il s'agisse d'enjeux financiers (à travers le prochain contrat de plan ou les futurs contrats avec les intercommunalités émergentes), réglementaires (PLH pour l'habitat, PDU pour les transports, implantations universitaires ou hospitalières) ou stratégiques (le positionnement de l'Île-de-France sur l'échiquier international), sans

parler de questions plus transversales comme les problèmes fonciers ou l'évolution démographique, le SDRIF tend à dominer les discours sectoriels : "Ce n'est pas une machinerie technocratique, plaide ainsi Jocelyne Riou, il s'agit d'un instrument de justice sociale et territoriale, une arme dans le combat contre les inégalités. C'est un instrument qui sera partagé avec l'État, les départements, les intercommunalités et les habitants. Le temps d'un document rédigé par les seuls hauts fonctionnaires d'État et imposé malgré l'avis négatif de l'ensemble des assemblées locales est aujourd'hui révolu." De fait, joignant les actes à la parole, le débat sur les enjeux régionaux a été largement ouvert par l'IAURIF à l'occasion de six forums "techniques", réunis de juin à octobre 2003, autour des principaux thèmes de réflexion stratégique du SDRIF (contribution des territoires à la dynamique régionale, liens et mobilité, écosystème métropolitain, vivre en Île-de-France...) /6.

### Affirmer le "projet de territoire"

Optimisme de rigueur ? C'est en tout cas "en s'appuyant sur le SDRIF", explique Jocelyne Riou qu'il faut aborder l'avenir et résoudre avec "plus d'efficacité encore", un certain nombre de difficultés vécues par les habitants de l'Île-de-France : le logement, le "rééquilibrage à l'Est", la qualité de l'environnement urbain et enfin la gestion du "cœur de l'agglomération capitale", car "densité ne doit plus rimer avec rejet, mais avec qualité". Pour y parvenir, il convient d'affirmer, à chaque fois qu'elle est possible, la viabilité d'un "projet de territoire" qui se substitue à la logique du "guichet à subventions" et parvienne à "habituer les différents niveaux de collectivités à travailler ensemble", pour "favoriser la coopération plutôt que la concurrence" et ainsi "mieux répondre à l'attente des citoyens". Ce "projet de territoire", qui prévaut déjà dans le Centre Essonne avec la création d'une agence d'urbanisme ou dans l'Est parisien avec le travail de l'ACTEP /7, s'affirme progressivement dans la vallée de la Bièvre ou sur les "territoires prioritaires" définis avec l'État dans le cadre du contrat de Plan /8.

Certes, tout au long de la rencontre nationale, la "disparité" des situations et des territoires est davantage apparue comme une source d'éclatement urbain et de "fracture sociale" que comme la base d'une complémentarité, sinon d'une véritable solidarité dans l'action, faute souvent d'une construction intercommunale solide et ancienne. Mais l'exemple éclairant de l'Île-de-France dans ce domaine montre que cet état de fait n'est peut-être pas, à terme, une fatalité. Car "diversité" peut également aller de pair – ne reculons pas devant le paradoxe – avec "unité". |

P. G., O. R. et R. Q.



Jocelyne Riou

# → La Plaine Saint-Denis mène sa “révolution urbaine”

Mise en lumière à travers son “phare”, le Stade de France, à l’occasion de la coupe du monde de football de 1998 de fameuse mémoire, la Plaine Saint-Denis a profité à plein de cet “accélérateur de développement”. Mais cette mutation territoriale et socio-économique ne se résume pas à un stade, aussi emblématique soit-il. Récit d’une lente maturation. |



Plus vaste territoire d’Europe à vocation industrielle entre la deuxième partie du XIX<sup>e</sup> siècle et la première moitié du XX<sup>e</sup>, la Plaine Saint-Denis a été frappée de plein fouet, à partir des années soixante, par la désindustrialisation. Départs d’entreprises, déclin du secteur Nord-Est de la région parisienne et effritement de la population ont incité les collectivités locales à se rapprocher. Engagée dès 1985, la réflexion intercommunale s’est opérée au sein du Syndicat Plaine Renaissance, rassemblant les villes d’Aubervilliers, de Saint-Ouen, de Saint-Denis et le Conseil général. Ce premier acte a permis l’élaboration d’une “charte intercommunale pour l’aménagement et le développement de la Plaine Saint-Denis”, signée en 1990. La “Plaine nouvelle” était en route.

## Le stade de la transformation

À l’époque, la Plaine Saint-Denis présente d’immenses friches industrielles et des infrastructures lourdes (voies ferrées, A1, A86) qui contribuent à morceler le territoire. Les principes de base retenus dans la charte intercommunale consistent à s’appuyer sur les transports collectifs et sur un nouveau

maillage, à la fois Nord-Sud et Est-Ouest, pour le désenclaver et le restructurer. À la suite d’une consultation urbaine lancée par le syndicat (via la SEM Plaine-Développement) et associant les différents acteurs, le “projet urbain de la Plaine” est présenté en 1992. Il donne clairement la priorité au développement durable et s’attache à mettre en valeur les atouts urbains et économiques locaux, notamment en favorisant la mixité des fonctions activité-habitat-équipement et en valorisant le canal Saint-Denis, porteur “d’image positive”. L’implantation du Stade de France, décidée en 1993, viendra ensuite stimuler cette (r)évolution urbaine avec l’aide de l’État, tout en contribuant à adapter les schémas initiaux.

Entre 1993 et 1998, plus de cinq milliards de francs de fonds publics ont ainsi été investis sur la Plaine Saint-Denis, incluant le grand stade, nombre d’infrastructures de transport (autoroutes, gare RER, station de métro...) et d’aménagements urbains (voiries, places, parkings...), mais aussi un programme immobilier de 125 000 m<sup>2</sup>. Bureaux, locaux d’activités, commerces, complexe cinématographique, restaurants, équipements publics ou encore logements contribuent à déclencher le “déclivage économique” tant attendu.

## Une lisibilité nouvelle

Au cours de l’année 2000 est créée la Communauté de communes Plaine Commune. Elle se transforme l’année suivante en communauté d’agglomération puis s’élargit à deux nouvelles communes, Stains et L’Île-Saint-Denis. Parallèlement, l’implantation de cent cinquante entreprises et la restructuration de 300 000 m<sup>2</sup> de bâtiments appartenant aux Entrepôts et Magasins Généraux de Paris (EMGP) amènent une lisibilité nouvelle à l’attractivité de ce territoire /1. Et la volonté affichée d’“inclusion sociale” porte peu à peu ses fruits. Signes apparents du renouveau en matière d’habitat, les logements en accession à la propriété, qui étaient aux abonnés absents depuis des décennies, reviennent d’actualité (déjà un millier de réalisations). La “mayonnaise” semble prendre d’autant mieux que les investissements privés

1/

Le site EMGP accueille le premier pôle national de production audiovisuelle et un pôle textile majeur comprenant des grandes marques comme Kookai, Pronuptia, La City... De grandes enseignes étaient déjà présentes auparavant sur la Plaine, comme EDF-Industrie, premier employeur local, et les laboratoires de recherche de Saint-Gobain et Rhodia.



Une population jeune et des infrastructures de qualité, un atout pour Saint-Denis

2/

Cf. le dossier "Paris/Banlieues" du numéro 333 d'*Urbanisme*, daté nov.-déc. 2003, pp. 37-72.

3/

Selon la formule employée par le président de la FNAU en clôture de la rencontre nationale.

emboîtent le pas aux fonds publics, notamment en matière d'immobilier d'entreprise (avec un potentiel de 900 000 m<sup>2</sup> de planchers).

Dans le même temps, Paris affiche sa volonté de ne plus tourner le dos à sa banlieue /2. À l'occasion de la candidature de la capitale aux Jeux Olympiques de 2008, qui s'est soldée (peut-être provisoirement) par un échec, mais qui plaçait le village olympique au centre de La Plaine, à l'intersection entre Saint-Denis et Aubervilliers, de bonnes habitudes ont en

effet été prises pour essayer de travailler ensemble. Elles ont été conservées. L'évolution politique vient ainsi judicieusement accompagner les transformations économiques ou sociales en cours sur des territoires comme le Nord de Paris dont les "points noirs" en matière de disparités, mis en exergue lors du recensement de 1999, sont comparables à ceux de la Plaine Saint-Denis. Même si quelques problèmes persistent et si de nouvelles initiatives restent à entreprendre, le "bonheur territorial" /3 est dans la Plaine, ou en passe d'y arriver... | O. R.

## → Marne-la-Vallée : de Disneyland au Val d'Europe

Autour des deux parcs d'Eurodisney réalisés à l'Est de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée émerge une "ville" de 12 000 habitants, créée pratiquement de toutes pièces, avec 4 700 logements, un demi-million de m<sup>2</sup> de zones d'activités et "le plus grand centre commercial d'Europe" qui atteindra bientôt 100 000 m<sup>2</sup>. Au-delà du parti pris d'un aménagement capable de séduire les classes moyennes supérieures de l'Île-de-France, cette opération continue de soulever nombre de questions, tant en matière de développement durable que de réduction des disparités territoriales. |

Une trop rapide visite de Marne-la-Vallée offre évidemment l'inconvénient du puzzle. Car l'impression, sans doute injuste, qui domine est que la trame paysagère et les infrastructures tiennent lieu d'organisation générale. Cité Descartes, Le Mandinet, Bussy-Saint-Georges, Chessy TGV... Dans les différents "secteurs" de la ville nouvelle (ils sont au nombre de quatre), les quartiers défilent, plus ou moins bien intégrés dans un environnement voulu

"naturel", les bâtiments s'égrènent dans une relative harmonie au gré parfois des "signatures" d'architectes. Jusqu'au Val d'Europe, la partie la plus récente. On assiste ici à la réalisation d'une "vraie" ville de 12 000 habitants /1, bâtie de toutes pièces comme à l'accoutumée, mais selon un concept encore inédit en région parisienne : la ville comme produit d'un aménagement touristique. Villas pieds dans l'eau avec vrais cygnes alternent avec des parcs

1/

35 000 habitants et 40 000 emplois sont visés à l'horizon 2015.





high-tech aux pelouses parfaitement nivelées, dans une sorte de banlieue paysagée pour gens heureux qui constitue l'environnement obligé des périphéries anglo-saxonnes. Cette ville n'est certes pas sans qualités formelles, mais cet aménagement sous influence rencontre tout de même ses limites.

#### Un montage "original"

"Le partenariat public-privé est la caractéristique fondamentale du projet Euro Disneyland, souligne Bertrand Ousset, directeur général adjoint des deux établissements publics ayant autorité sur le site, ÉPAMARNE et ÉPAFRANCE /2. Elle se trouve à l'origine même du projet dans le double choix de la Walt Disney Company de s'adresser aux pouvoirs publics pour implanter un grand complexe touristique en Île-de-France et demander de s'installer dans le secteur IV de la ville nouvelle". L' "originalité" du montage entre les pouvoirs publics et Disney réside dans le fait qu'on n'a pas abouti, comme c'est souvent l'usage, à la création d'une société d'économie mixte chargée de réaliser l'opération, mais à un système où, selon B. Ousset, "le public et le privé assument pleinement les responsabilités qui leur incombent".

Originale, à coup sûr, l'opération l'est complètement, tant par le cadre conventionnel retenu, les engagements publics contractés que par les modalités de l'aménagement. Tout, en effet, ou presque est placé sous régime dérogatoire. Ainsi, il est prévu que les éventuels conflits entre les partenaires seront réglés par les tribunaux civils américains ; le Premier ministre – Laurent Fabius à l'époque – a signé lui-même le "Projet d'intérêt général" intégrant le plan d'aménagement du site /3 et les infrastructures exceptionnelles réalisées (gares TGV et RER, routes, échangeurs...) l'ont été dans des délais difficilement compatibles avec les procédures administratives "normales". Sans parler de la revente des terrains par l'éta-

blissement public "à prix de revient" et un système très complexe de "régulation des bilans a posteriori" sur la base des dépenses réelles, autrement dit un système permettant de compenser les déficits.

#### Des moyens exceptionnels

À opération exceptionnelle, moyens exceptionnels, répond-on en quelque sorte à l'ÉPAFRANCE : la première phase d'aménagement du site, par exemple, aurait représenté 2,7 milliards de francs (412 millions d'euros) d'investissements publics pour 23 milliards de francs (3,5 milliards d'euros) de fonds privés : un "ratio remarquable", souligne-t-on dans le milieu de l'aménagement. Avant de prendre leur décision, dès 1986, l'État et ÉPAMARNE avaient fait réaliser par un bureau d'études indépendant une étude d'impact économique précisant le rapport entre les avantages et les coûts entraînés par l'opération... De là à présenter ce "montage original" comme un "modèle d'aménagement", selon l'expression de Bertrand Ousset, il y a malgré tout de la marge. D'abord parce que les résultats de l'investissement privé ne sont pas à la hauteur des attentes des actionnaires. Si le premier parc réalisé en 1992 selon le modèle "classique" et la fréquentation des hôtels sont à niveau, le second parc à thème, ouvert en mars 2002 autour du concept "Walt Disney Studios", n'a pas atteint la fréquentation espérée et pèse lourdement sur les comptes. Les pertes annuelles de la filiale européenne (à 39,1%) de la firme américaine se sont ainsi aggravées depuis dix-huit mois, passant de 33 à 56 millions d'euros /4.

#### Retournement de tendance ?

Il est clair qu'en cas de retournement durable de tendance, c'est bien, au-delà d'Eurodisney, toute la ville nouvelle qui pourrait se trouver en difficulté, non seulement en termes d'emploi, mais aussi en matière immobilière et foncière. Car Eurodisney est également très impliqué dans la construction d'un véritable

2/

ÉPAMARNE est l'aménageur de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée depuis sa création. ÉPAFRANCE, créé en 1987, est l'aménageur du secteur IV. Il n'a pas de personnel propre, mais une convention le lie à ÉPAMARNE qui met à sa disposition les moyens nécessaires à son action.

3/

Le décret portant approbation du Projet d'intérêt général relatif au secteur IV de Marne-la-Vallée a été signé le 23 mars 1987, à l'issue de près d'un an de négociations. Ce document spécifique est voisin, dans sa présentation, d'un schéma directeur local. Il a été notifié par le préfet de Seine-et-Marne aux cinq maires des communes concernées pour être "pris en compte d'office dans leur POS" et au Syndicat d'agglomération nouvelle des Portes de la Brie à qui a été transférée d'autorité la compétence d'urbanisme.

4/

Selon le journal *Le Monde* du 18 novembre 2003.

“pôle urbain” aux portes même du parc. Et toutes les prévisions (ventes de logements ou de bureaux, congrès, hôtellerie, impact commercial, taxe professionnelle...) ont été effectuées sur la base d'un succès de l'ensemble de l'opération. Qu'advierait-il, par exemple, d'un programme immobilier avec de luxe avec golf 18 trous, d'un parc d'expositions internationales, d'un hôtel façon western ou de la plupart des “infrastructures Mickey” si elles devaient se transformer – pure hypothèse d'école pour l'instant – en friche ? Personne, semble-t-il, ne préfère y penser.

C'est aussi parce que les engagements qui courent le font... pour longtemps. Si le temps de retour sur investissement public, sous la forme du produit fiscal direct du projet, a été très court pour l'État pour la première phase (il a été amorti en un an environ), il est estimé à quinze ans pour le SAN des Portes de la Brie et à vingt ans pour la Région Île-de-France /5. Nul n'a donc intérêt à “jeter le bébé avec l'eau du bain”... Bien sûr, plaide l'ÉPAFRANCE, si “l'expérience d'Orlando et de Tokyo fait ressortir le formidable pouvoir d'attraction et de développement des complexes touristiques organisés autour de très grands parcs à thèmes”, “elle met aussi en lumière les risques que fait courir à des collectivités locales en termes d'amé-

nagement harmonieux et équilibre une concurrence anarchique et sans limites”. Un argument qui a notamment permis à Eurodisney d'obtenir un strict contrôle des “initiatives induites par la proximité du projet” non seulement dans le secteur IV mais aussi à la périphérie de la ville nouvelle...

Dans une perspective de développement durable et de réduction des “disparités territoriales”, thème de la rencontre des agences d'urbanisme, une telle opération fait donc question. On peut en effet s'interroger sans fin, dans un contexte économique moins favorable, sur la “réversibilité” et sur l'“évolutivité” de certains des aménagements ou des infrastructures réalisés, tant la part est faite belle à l'automobile, à un habitat plus que sélectif et à une ville davantage “communicationnelle” que vécue, en dépit des souhaits des élus locaux, qui ont plaidé pour l'aménagement qualitatif des bourgs et la création de liens plus forts entre ancienne et nouvelle urbanisation. D'autant plus que les engagements privés ne sauraient être longtemps tenus à fonds perdus : à Tokyo, devant les difficultés de portage financier du parc local rencontrées par la société-mère américaine, celle-ci a opté pour une solution “plus légère”, sous la forme d'une simple franchise. | P. G.

5/

Selon une étude du CESDO (Services d'études de la Direction générale des impôts du ministère des Finances).

## → Vallée de Chevreuse : les paradoxes de l'opulence

À moins de trente kilomètres de Paris, la Haute vallée de Chevreuse est un secteur privilégié, abritant la population la plus aisée de la partie la plus prospère de l'Île-de-France. Le parc naturel régional, le premier créé dans la ceinture verte parisienne, réussit à préserver ce coin de nature bucolique assiégé par l'urbanisation – non toutefois sans quelques difficultés créées précisément par la prospérité ambiante. Succès et limites d'une belle aventure. |

Quittant les rues embouteillées de Paris, l'autocar file sur les voies rapides d'une périphérie chaotique, débouche sur le plateau de Saclay avant de s'engager sur de très petites routes aux frondaisons flamboyantes sous le soleil d'automne. Nous sommes à moins de trente kilomètres du centre de la capitale, mais nous pourrions tout aussi bien être au cœur du Massif central. “On oublie parfois que l'Île-de-France, c'est aussi la campagne !, rappelle Christian Thibault, directeur du Département environnement urbain et rural de l'IAURIF. La région se partage entre 20 % d'espaces urbains et 80 % d'espaces ruraux, dont 52 % sont couverts par l'agriculture et 23 % par la forêt”. La ceinture verte de Paris – une couronne comprise

dans l'intervalle entre deux cercles de dix et trente kilomètres de rayon – compte aujourd'hui quatre parcs naturels régionaux (PNR) couvrant le cinquième de l'espace rural : la haute vallée de Chevreuse (1985), le Vexin français (1995), le Gâtinais français (1999) et Oise-Pays de France (en cours de constitution).

### “Naturel” sans doute, mais pour qui ?

Avec vingt et une communes réparties sur 25 000 hectares pour (seulement) 46 000 habitants, Chevreuse est, parmi les quarante parcs naturels régionaux français, l'un des plus petits et aussi le plus proche d'une grande agglomération. Au plan institutionnel, rien ne le différencie des autres. C'est un organisme régi



par les élus locaux, financé majoritairement par la région et par le département, fonctionnant sur la base d'un plan d'objectifs (charte) renouvelé tous les dix ans. Mais à la différence des parcs ruraux, confrontés à des problèmes de désertification, le parc de Chevreuse est assiégé par l'urbanisation.

La pression est tout d'abord physique. Ainsi, pour restaurer un petit cours d'eau, le Rhodon, le parc doit engager un diagnostic approfondi sur l'ensemble du bassin versant amont de l'Yvette, de façon à faire la part des problèmes provenant de l'urbain et du rural. Le fait est que la petite rivière prend sa source dans une station d'épuration et que le territoire du parc récolte des eaux pluviales ruisselant sur les sols imperméables de vastes aires urbaines, dont la ville nouvelle voisine de Saint-Quentin-en-Yvelines, avec les risques de crues, d'érosion et de pollution que cela implique. Mais le lien avec l'urbain est surtout économique et social. À deux pas de Paris, la région s'est transformée en une campagne résidentielle haut de gamme, découpée en parcelles de grande taille souvent imposées par les communes. "Ce sont ces nouveaux arrivants qui ont poussé à la création du parc, analyse Charles-Antoine de Ferrières, directeur du PNR de Chevreuse, afin de pérenniser le cadre idyllique où ils se sont établis".

### Un bel éventail de réussites

Le parc remplit avec un bonheur indéniable sa mission d'information et de sensibilisation de la population. Les moyens sont multiples : publications variées, valorisation du patrimoine historique (château de la Madeleine, chemin Jean Racine...), actions ciblées de protection de la nature, conseils offerts par une équipe technique de vingt-cinq personnes dans les domaines de l'architecture, de l'environnement, du patrimoine, de l'urbanisme et des paysages, mobilisation des communes au service des objectifs de la charte...

Mais un parc naturel régional a aussi pour vocation de veiller à la vitalité de son territoire. Une opération programmée d'amélioration de l'habitat intercommunale (sur dix-huit communes) a révélé qu'il existait encore, dans cette campagne de luxe, des maisons sans confort avec toilettes au fond de la cour. Les aides techniques et financières ont cependant convaincu un nombre croissant de propriétaires aux revenus modestes de moderniser et de réhabiliter leurs bâtiments. C'est ainsi que le noyau central de Chevreuse a été rénové et densifié avec le soutien d'un conseil en urbanisme, une charte signalétique codifiant en outre les enseignes et les publicités.

### De sévères limites

Mais l'action du Parc se heurte aussi à de sérieuses limites. L'objectif de préserver les 44 % de surfaces



Le prix des terrains et l'absence d'action foncière rendent irréalisable la construction de nouveaux logements locatifs dans la vallée de Chevreuse.

agricoles et le même pourcentage de forêts implique de contenir l'urbanisation dans les 12 % restants, c'est-à-dire les bourgs et les villages. Cette raréfaction volontaire du sol à bâtir a pour effet de renforcer la sélection par l'argent imposée par le marché foncier. Il est d'autant plus difficile de corriger les tendances lourdes du territoire : vieillissement de la population, pénurie de logements locatifs dans toutes les catégories (21 % des logements existants sont en locatif, avec 5 % de logements sociaux) et dans des villages-dortoirs où il ne se passe pas grand-chose, régression économique (avec un taux d'emploi qui a chuté de 0,55 à 0,49 en dix ans), manque de locaux d'activités, difficultés pour maintenir des commerces et des services sur place...

Pour trouver des ressources, pourquoi ne pas créer des zones d'activités ? Le Parc a essayé, mais la population a refusé, au nom des risques de nuisances. Pourquoi ne pas construire les logements locatifs abordables qui manquent, notamment pour les jeunes ? Étant donné le prix des terrains et l'absence d'un levier d'action foncière à la mesure des enjeux, ces opérations sont pratiquement irréalisables. Pourquoi ne pas densifier les bourgs et les villages, en concentrant les droits à bâtir dans des habitats groupés et en assurant une certaine mixité ? Dans les petites communes du parc (entre 400 et 2 000 habitants), de telles opérations sont complexes à mettre en place, longues à concrétiser et... politiquement risquées. Ne faudrait-il pas attribuer au parc des moyens financiers à la mesure de ses objectifs ? /1 "La population est déjà privilégiée", répondent en substance les pouvoirs publics. L'intercommunalité ne pourrait-elle pas permettre aux autorités locales de mieux maîtriser leur destin ? "À quoi bon, il y a déjà le Parc !", répondent en chœur les communes. Très efficace pour la protection de la nature, la structure du Parc naturel régional est-elle toujours adaptée à la gestion urbaine d'une vallée de Chevreuse qui, pour être une campagne paradisiaque, n'en fonctionne pas moins comme une sorte de quartier excentré de Paris ? | R. Q.

1/

Le Parc naturel régional de Chevreuse dispose annuellement d'un budget de fonctionnement de 850 000 euros et d'un budget d'investissement et d'études de 1,1 million d'euros, couvert principalement par l'État, la Région Île-de-France et le Département des Yvelines, avec une contribution de 8,5 % des communes (3 euros par habitant pour les communes membres du parc et 0,8 euro par habitant pour les deux villes-portes de Rambouillet et Voisins-le-Bretonneux).



## → In and around the capital: crucial territories

With its diversity – and concomitant disparities – the Île-de-France Region is revelatory both of the strains other French and European territories are under and of emerging ways of coping with them. Delegates were taken on tours of inspection of a number of key sites inside and outside Paris.

Among these was the 35-kilometre Paris ring road, used by more than a million vehicles daily. From 1973 until very recent times the ring road marked a physical and symbolic divide between the capital and its immediate urban surroundings: a “frontier” along which live over 700,000 Parisians and suburbanites, and the residents of a dozen large social housing estates. Finally, however, six joint action charters have been signed between the City of Paris and the relevant municipalities and intermunicipal groupings.

For **Jocelyne Riou**, vice-president of the Regional Council and the Region’s planning institute, the vital factor for the Île-de-France’s future is the revised master plan: not another bit of technocratic machinery, she insisted, but a tool for social and territorial justice in such fields as housing, geographical balance, urban environmental quality and management of the Region’s heartland.

Home to the “development accelerator” that is the new Stade de France sports stadium, La Plaine Saint-Denis had been hard hit by deindustrialisation since the 1960s and was broken up by vast industrial wastelands, railway tracks and motorways. The crucial step was the signing in 1990 of an intermunicipal development charter stressing improvements to public transport and a new road grid.

Between 1993-98 over 750 million euros of public money went into La Plaine Saint-Denis: the stadium, motorways, metro and regional rail stations, roads, squares, parking facilities – and a 125,000m<sup>2</sup> property programme involving offices, business premises, shops, a multiplex, restaurants, public facilities and housing. Sound use of these funds has attracted 150 new businesses and generated strong private investment, and the lessons learnt are now being applied to such disparity black spots as the area north of the capital.

Meanwhile, not far from the two Disney theme parks outside Paris, a town for 12,000 people has been created practically from the ground up: 4700 housing units, 500,000m<sup>2</sup> of business parks and the “biggest shopping centre in Europe” (soon 100,000m<sup>2</sup>). Detached waterside homes, perfect lawns and overall a very Anglo-American feel: the city as tourism offshoot, with its own formal qualities and its limitations.

Outcome of a partnership between the French authorities and Disney, this is an unquestionably original venture in every respect – financial, organisational and legal (disputes to be settled by American civil courts) – but may not be the “model of development” described by **Bertrand Ousset**, assistant director general of the two public bodies involved. In terms of sustainable development and reduction of territorial disparities, the operation raises a number of doubts: the car is king, housing is economically highly selective, the town is more “communicational” and less “living” than local elected representatives wanted and Disney has strict control over any induced business initiatives in the area. Further, Val d’Europe’s reliance on the Disney parks, where mounting losses are causing concern, could result in employment and property difficulties that nobody seems ready to think about.

Less than thirty kilometres from Paris, the upland Chevreuse valley is home to the wealthiest residents of the most prosperous part of the Île-de-France – and to the first Regional Nature Park in Paris’ green belt. The Park, says director **Antoine de Ferrières**, was created at the instigation of new arrivals wanting to protect the idyllic setting they had bought into.

Its successes in terms of heritage, environment, town planning, landscape and public awareness are indisputable. But with only 12% of land available for housing – the rest being farmland and forest – undesirable trends are becoming more pronounced: ageing of the population, shortage of rental properties, dormitory-town lifelessness, lack of social variety and problems in keeping retail and other services viable. Most of the proposed counter-measures are faced with resident opposition, economic hurdles and fear of political risk-taking. Is this kind of park, then, appropriate to what is virtually an outlying Paris neighbourhood?

# → Les disparités sont-elles solubles dans la politique de la ville?

Dans les villes et les agglomérations, les disparités territoriales se présentent sous des dehors plutôt rudes. D'une part, les diverses formes de politiques de la ville n'ont pas tenu toutes leurs promesses – encore ce relatif "échec" ne doit-il pas masquer les progrès réalisés. D'autre part, les écarts entre territoires riches et pauvres n'ont pas diminué, mais se sont au contraire accentués, même si des politiques résolues ont réussi à relever des situations réputées désespérées. Synthèse d'un atelier en secteur sensible. | par Richard Quincerot.

D'emblée, Manuel Valls, administrateur de l'Agence d'urbanisme et de développement Essonne-Seine-Orge et député-maire d'Evry, a donné le ton. "En Île-de-France, l'amplification des disparités territoriales signale l'échec cinglant des politiques publiques de redistribution et d'égalité des chances. Le pacte républicain est gravement atteint." Dans cette région, pourtant l'une des plus prospères d'Europe, le fossé entre riches et pauvres n'a cessé de se creuser : 70 % de la population vit dans une commune qui a connu depuis vingt ans une forte hausse ou une forte baisse de revenus. Les tensions sont particulièrement aiguës à Evry, qui n'est plus ville nouvelle depuis le 1er janvier 2001 et abrite côte à côte l'élite du monde économique et intellectuel et des quartiers en grande précarité, payant au prix fort l'addition "chômage + RMIstes + immigrés + logements sociaux + pièces sur-occupées + effort fiscal important", qui est celle des situations les plus difficiles.

## Discours sur l'origine des disparités

Spécialiste des villes européennes /1, Patrick Le Galès, chercheur au Centre d'étude sur la vie politique des Français (CNRS), souligne d'abord le flou qui entoure la notion de "disparités". Aux hiérarchies sociales nettes d'antan, dont rendaient compte les fameuses CSP (catégories socioprofessionnelles), ont succédé des hiérarchies multiples, enchevêtrées. Comment les mesurer, quels facteurs retenir, à quelles échelles ? Refusant toute simplification abusive, Patrick Le Galès s'attache aux sources de disparités actuelles. D'une part, les mécanismes de redistribution par les politiques publiques subissent une érosion certaine. D'autre part, la globalisation des marchés et la dilatation de l'État vers l'Europe

multiplient les dépendances vis-à-vis des centres de décision extérieurs, ce qui brouille les solidarités territoriales. Enfin, une "bourgeoisie internationale" émerge, dont les revenus et la culture se situent hors cadres nationaux : "La ségrégation est d'abord celle des riches, qui ont le choix et les moyens de se concentrer."

Même refus de la caricature dans le bilan de la politique de la ville dressé par Jean-Marie Delarue, conseiller d'État et ancien délégué interministériel à la Ville. Les "quartiers" furent d'abord délimités "à la force du cri qui s'en élevait", les territoires les plus médiatisés éclipsant des détreffes plus discrètes. Ils ont évolué en nombre : de 50 en 1983 (300 000 habitants) à plus de 750 en 2003 (4,6 millions d'habitants), ce qui ne signifie bien sûr pas que le problème se soit aggravé d'autant. L'espoir initial de résoudre la difficulté "par un grand coup de collier" a été déçu : "Il faut (hélas) dire aux victimes d'inégalités que c'est un problème à long terme." Au total, conclut Jean-Marie Delarue, "bien des choses sont excellentes dans cette politique et doivent être maintenues – l'échec est retentissant, le succès silencieux ! On retrouve simplement dans les quartiers, grossis, les défauts ordinaires de notre société : une difficulté à la constance, à la coordination, à la diversité, à l'urgence, aux circuits financiers courts..."

## Le "mal français" est aussi européen

Une étude comparative /2 présentée par Brigitte Guigou, chargée d'études à l'IAURIF, montre que le problème n'est pas spécifiquement français. À Berlin comme à Londres, dans la Randstad comme en Île-de-France, la ségrégation sociale est forte et les disparités

1/

Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

2/

A.-C. Davy, B. Guigou, O. Mandon, M. Sagot, *La ségrégation socio-spatiale dans six métropoles européennes : état des lieux et politiques publiques*, IAURIF, étude en cours. Les cas de Barcelone et Milan, également étudiés, semblent différents.



Même si le problème n'est pas spécifiquement français, la ségrégation sociale est forte et les disparités sociales s'aggravent.

s'aggravent, les quartiers riches devenant toujours plus riches et les pauvres toujours plus pauvres. De même, les politiques correctrices des quatre métropoles se ressemblent : par le diagnostic ("La concentration de populations défavorisées pose problème") et par le mode d'intervention (des politiques territorialisées impulsées par l'État et concrétisées localement).

Elles se ressemblent aussi, déplore Brigitte Guigou, par leurs limitations. Alors que sont affichés d'ambitieux objectifs de construction de logements abordables, on assiste à un désengagement des pouvoirs publics en matière d'habitat social : la construction est en baisse partout, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie revendent des logements sociaux, des compétences sont transférées au local sans les ressources correspondantes. Dès lors, la dégradation du parc social renforce les processus de ségrégation. Alors que les populations aisées ont les moyens de se regrouper, les populations démunies n'ont d'autre choix qu'être reléguées dans "les quartiers". "Faut-il en déduire que le vrai problème, ce sont les riches ?", s'est interrogé, non sans humour, Marcel Belliot, délégué général de la FNAU. Loin de dégager une explication simple, les études des disparités territoriales rendent compte de réalités décidément bien complexes...

#### **Quartiers, vous êtes cernés !**

"Pour identifier les territoires en souffrance, dégager les priorités et suivre les effets des politiques réparatrices, nous avons besoin de données objectives",

énonce Pierre Lemonier, directeur général du Grand projet de ville de Lille Métropole. "C'est d'autant plus indispensable que nous travaillons dans un cadre partenarial : il nous faut un langage commun fiable". À cette fin, l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole avait créé, il y a dix ans, un observatoire des évolutions sociales et urbaines, présenté par Agnès Démotié, responsable Habitat-observatoire de l'agence /3. La démarche a notamment mis en évidence l'importance d'une population "oubliée" de RMIstes ne résidant pas dans des "quartiers difficiles", mais dans les tissus ordinaires de la métropole lilloise. De même, en application de la récente loi Borloo, un Observatoire national des zones urbaines sensibles est en cours de constitution. Philippe Chomel, chargé de mission à la Délégation interministérielle à la ville, en a ainsi exposé l'état d'avancement et les principaux paramètres.

#### **Gare aux approches purement statistiques**

Fort d'une longue expérience en la matière /4, Gérard Lacoste, directeur général adjoint de l'IAURIF, a mis en garde contre des approches exclusivement chiffrées : "La sophistication des méthodes statistiques en apprend beaucoup sur les indicateurs, mais peut-être peu sur les habitants. Demander périodiquement aux gens 'ce qui va' et 'ne va pas' a peut-être autant de valeur que des batteries d'indicateurs multiples." D'autant qu'une fois sortis du cadre strict de l'analyse, les chiffres donnent parfois lieu à des exploitations médiatiques qui ont bien peu à voir avec la science !

3/  
Lire en page 27.

4/  
L'IAURIF a notamment établi un "Atlas des Franciliens", une "Géographie sociale de l'Île-de-France", un Système d'information géographique urbain et un tableau de bord des Zones franches urbaines (ZFU).



L'écart se creuse entre les communes aisées, qui pratiquent une politique fiscale favorable, et les communes pauvres en charge d'équipements qui les contraignent à pratiquer une fiscalité élevée.

De même, Christian Kesteloot, professeur de géographie sociale et économique à l'Université catholique de Louvain-la-Neuve et chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles, a réalisé en Belgique de nombreux atlas de "quartiers en difficulté". Il en retient deux sources de tensions. D'une part, l'affrontement est direct entre les jeunes périurbains, majoritairement belges et opulents, qui réclament des politiques sécuritaires pour les centres-villes où ils vont se promener, et les jeunes pauvres et issus de l'immigration qui habitent ces centres-villes. D'autre part, l'écart se creuse entre les communes périphériques aisées, qui pratiquent une politique fiscale favorable pour attirer les ménages fortunés, et les communes-centres en charge d'équipements d'agglomération et condamnées à faire payer des impôts élevés à leurs populations pauvres.

#### La "mixité sociale" : un dada de "bobos" ?

Comment en est-t-on arrivé là ? Pour le géographe Jean-Pierre Lévy, chercheur au Centre de recherche sur l'habitat (CNRS), le fait majeur est la périurbanisation des années 70-80. Le déclasserement des grands ensembles, transformés en "poches" de pauvreté, et la "gentrification" des quartiers anciens par des "bobos" (bourgeois bohèmes) cultivant une "mixité" aussi idéalisée qu'improbable ont chassé les couches populaires vers des couronnes urbaines toujours plus

éloignées. Avec l'essor de la mobilité, le modèle résidentiel éterné par les cadres en première couronne s'est démocratisé, mais au prix de lourdes inégalités d'accessibilité à la ville, à l'emploi et aux loisirs.

L'école est l'un des facteurs majeurs de reproduction des disparités sociales et territoriales. Marco Oberti, chercheur à l'Observatoire sociologique du changement (CNRS /FNSP), a conduit une enquête approfondie dans le département des Hauts-de-Seine. Ses conclusions sonnent comme d'accablantes évidences. Les communes pauvres sont mal équipées en établissements scolaires, les communes riches bien dotées en établissements publics et privés. Les couches sociales aisées envoient facilement leurs enfants dans des écoles privées d'autres communes, par souci d'excellence ou de sécurité, alors que les pauvres n'ont pas le choix.

#### L'école, facteur de ségrégation ou d'intégration ?

"C'est clair. Une personne qui envisage d'acheter un logement va voir au commissariat du quartier et fait la sortie des écoles voisines", témoigne Gilles Bouvelot, directeur général de la société Apollonia, spécialisée dans des opérations de "logement complexe en contexte difficile". "Nous devons la rassurer et lui donner envie d'habiter là". Ainsi à Marseille, sur



Le développement de "filiales d'excellence" à l'école constitue l'une des propositions émises par le Conseil national des villes.

la ZAC de la Joliette (400 logements dont 30 sociaux), située dans un quartier très dévalorisé à l'arrière du port, Apollonia a développé des formes d'habitat originales offrant des qualités de maisons individuelles dans des immeubles collectifs (double hauteur, terrasses, accès différenciés, etc.). La construction d'un immeuble témoin et l'organisation d'un week-end "portes ouvertes" ont ainsi suffi pour convaincre une centaine d'acquéreurs d'appartements.

Mais revenons à l'école. Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin, refuse le fatalisme autant que la compassion. "Nous avons le pouvoir de faire de nos écoles des lieux de réussite et de créativité, il suffit de le vouloir!". Les efforts engagés par sa commune, en liaison avec de grandes écoles locales, ont été payants. En cinq ans, le retard scolaire à l'entrée en 6ème a été réduit de moitié et le taux de réussite au bac a rejoint la moyenne nationale. "Il est vrai que cela nécessite plus d'efforts qu'ailleurs, convient Maurice Charrier. Ainsi, nous avons attendu vingt ans avant d'obtenir un lycée d'enseignement général à la suite d'une émeute. Mais c'est faisable et c'est même essentiel pour attirer et retenir chez nous des familles et leurs enfants."

#### **Des filiales d'excellence pour les enfants ?**

Une stratégie analogue appliquée à Lille rencontre

le même succès. René Dunoyer, inspecteur d'académie du département du Nord, est sans doute "le premier représentant de l'Éducation nationale invité à une rencontre de la FNAU", comme l'a suggéré Pierre Dellon, vice-président de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne et président de l'Agence d'urbanisme, qui était par ailleurs chargé de rapporter les travaux de l'atelier en séance plénière. René Dunoyer a plaidé pour une localisation des collèges favorisant la mixité sociale et pour une forme de spécialisation : "Pour lutter contre l'évitement scolaire, la bonne solution n'est pas d'imposer une sectorisation aux familles, mais d'assurer l'attractivité de chaque collège par une filière d'excellence originale, profitant de compétences présentes sur place – science, musique, langue rare, technologie, sport, etc."

Les filiales d'excellence constituent aussi une des propositions émises dans le domaine de l'éducation par le Conseil national des villes, par la voix de sa vice-présidente Véronique Fayet, vice-présidente de la Communauté urbaine de Bordeaux. Son deuxième vœu est un décloisonnement des politiques publiques : "Il n'est pas toujours facile de travailler avec l'Éducation nationale, témoigne Véronique Fayet. Dans le cadre de la décentralisation, ce pourrait être le rôle de l'État, et plus précisément du préfet, de veiller à la



**“On retrouve dans les quartiers, grossis, les défauts ordinaires de notre société : une difficulté à la constance, à la coordination, à la diversité...”**



La jeunesse d'une population et sa volonté d'agir sont une ressource essentielle pour dynamiser une ville, créer des emplois, assurer l'égalité des chances...

cohérence des actions à l'échelon local – d'éviter que, sur place, les uns défassent ce que font les autres, comme cela arrive trop souvent." Enfin, le Conseil national des villes préconise une réforme des finances locales qui permette aux communes pauvres d'avoir de bonnes écoles, capables d'attirer toutes les catégories de population.

#### **Lutte contre les disparités : les efforts sont payants**

Réfutant tout diagnostic d'échec à l'emporte-pièce, des acteurs ont témoigné d'autres progrès très encourageants réalisés dans des situations très difficiles. Roger Deschaux, directeur du Grand projet de ville de Marseille-Nord, a évoqué un territoire "réceptacle de tout ce qu'on ne voulait pas ailleurs", comptant 200 000 habitants, dont un tiers de chômeurs, et concentrant 40 % des RMIstes de Marseille et la moitié des familles vivant sous le seuil de pauvreté. C'est aussi le principal espace de développement de l'agglomération et le voisin immédiat d'Euroméditerranée : "L'action est moins motivée par la compassion que par une solidarité bien comprise", souligne Roger Deschaux. Politiques ordinaires, politiques sectorielles et Grand projet de ville sont mobilisés en parallèle pour créer des dynamiques de développement et des emplois, renforcer l'accessibilité en transports publics, enfin restructurer des secteurs d'habitat ancien et des grands ensembles très dégradés.

De même, Georges Bullion, directeur de l'OPAC de Villeurbanne, qui intervient dans plusieurs communes de l'agglomération lyonnaise, se refuse à abandonner les quartiers en si bon chemin. À Villeurbanne, des ensembles qui comptaient naguère 20 % de logements vides affichent complet après cinq ans d'efforts et commencent à attirer des populations plus aisées :

"Ce n'est pas le moment de renoncer aux politiques de rééquilibrage, comme le taux obligatoire de logements sociaux par commune. Ni de démolir des immeubles trop vite réputés irrécupérables, solution du désespoir, alors que nous ne savons pas où reloger les habitants." Pour les opérations de renouvellement urbain, Georges Bullion revendique la construction d'habitations exemplaires : "En habitat aussi, il faut des pôles d'excellence !" Encore faut-il que des politiques foncières permettent de faire face à l'actuelle flambée des prix du foncier...

#### **Et l'intercommunalité vient !**

Michel Sevin, maire de Mantes-la-Jolie et président de l'Agence d'urbanisme du Mantois, hérite également d'une histoire chargée. Les 7 500 logements du Val-Fourré avaient été construits pour répondre aux besoins de l'industrie d'après-guerre (Renault, Simca...). La désindustrialisation a transformé les ouvriers en chômeurs et le grand ensemble en ghetto. "Pour redresser la barre, nous avons joué la carte locale, raconte le maire. Nous avons une population riche de volontés : c'est la ressource essentielle pour dynamiser la ville par l'économie, créer des emplois, aider les jeunes, assurer l'égalité des chances. Et nous avons un environnement exceptionnel : en valorisant la nature, les services, la mémoire des peintres impressionnistes, nous avons donné à la population des raisons de relever la tête et d'être fière de son territoire". À l'échelon communal, des opérations de requalification des tissus et des espaces urbains atténuent progressivement la coupure entre le grand ensemble et le centre-ville. "Et avec l'émergence de l'intercommunalité, s'enthousiasme Michel Sevin, l'esprit de clocher recule et la qualité de la vie augmente régulièrement." Enfin une bonne nouvelle ! | R. Q.

# → Lille Métropole : un observatoire des évolutions sociales et urbaines

La Communauté urbaine de Lille Métropole a souhaité compléter les données qualitatives recueillies sur le terrain et dans les processus de décision et de participation par un socle de données statistiques fiables et pérennes sur la population et ses territoires. Constitué en 1994, l'Observatoire des évolutions sociales et urbaines rassemble et exploite ces informations au service des politiques publiques. Il centre actuellement son intérêt sur les quartiers prioritaires de la métropole, fondant le diagnostic et le suivi des interventions. | par Agnès Demotié. \*

“Outil de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, l'Observatoire des évolutions sociales et urbaines a été créé à l'issue du contrat d'agglomération 1992-1994 par la communauté urbaine (LMCU), l'État et le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais. Il n'est pas producteur de données originales, mais centralisateur de données émanant de divers pourvoyeurs d'information comme l'Insee, la DRE, la DDE, l'ANPE, les Assedic, la DGI, les CAF, l'Inspection académique, le Rectorat, l'ORS, l'Inserm, l'Urcam, les CPAM, la DDSF, et bien sûr la Communauté urbaine de Lille Métropole. Fonctionnant sur un budget annuel de 600 à 700 000 euros, sa mission est double. D'une part, il homogénéise des bases de données disparates pour faciliter leur partage par les multiples acteurs concernés. Et d'autre part, il produit des synthèses ciblées sur les centres d'intérêt des politiques publiques. La population de l'agglomération (1,1 million d'habitants) est abordée à diverses échelles, allant de vastes aires d'influences aux secteurs fins IRIS 2000 (quartiers de 1 800 à 5 000 habitants).

## Pérennité de l'outil et évolution des problématiques

En 1994, les champs d'observation retenus pour la création de la base de données reflétaient les préoccupations larges de l'époque : la solidarité territoriale (richesses et charges), les mutations et la vitalité des quartiers, la pauvreté-précarité (profil des ménages), l'utilité sociale (équipements et transports en commun), le déplacement des hommes et des capitaux (attractivité des territoires). Les trois premiers champs sont aujourd'hui largement couverts, les deux derniers restent encore à développer.

Depuis septembre 2001, en application du Contrat d'agglomération 2000-2006, l'Observatoire cible ses travaux sur les quartiers prioritaires. Le but est de saisir les dysfonctionnements internes de la métropole lilloise et de mesurer la pertinence des actions enga-



Depuis septembre 2001, l'observatoire cherche à comprendre les dysfonctionnements internes de la métropole lilloise et à mesurer la pertinence des actions engagées pour les résoudre.

gées pour réduire les disparités. Sur les 126 communes de l'arrondissement de Lille, 23 communes sont approchées à un échelon infra-communal. Les quartiers identifiés sur cette base comme souffrant d'un écart plus ou moins prononcé regroupent 425 000 personnes réparties en 162 000 ménages, soit 36% des ménages de l'arrondissement.

## Six thématiques

Ils sont observés au travers de six thématiques, qui croisent bien sûr les grands enjeux du contrat de ville : la délinquance, l'éducation, le chômage et l'emploi, la pauvreté et la précarité, l'habitat et le renouvellement du parc, et enfin la santé. Après la publication d'un atlas des politiques prioritaires de “rattrapage”, ces six thématiques font actuellement l'objet d'un suivi permanent, dont rendent compte des publications alternées tous les deux ans, consacrées chaque fois à deux indicateurs. Ainsi, les résultats publiés en 2002 ont porté sur les thèmes de la délinquance et de l'éducation. Ils ont alimenté en données fiables plusieurs débats entre acteurs concernés à l'échelon de l'agglomération. Incontestables, régionalisés et quantifiés, ces états des lieux permettent de dépasser les discours d'opinion sur l'inégalité et de poser concrètement les questions opératoires d'équité sociale.” | A. D.

\* Agnès Demotié est responsable Habitat-observatoire à l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole. Ce texte résume la teneur de l'article “Lille : comprendre et agir sur les territoires de la métropole”, in *Cahiers de l'AURIF* n° 137, novembre 2003, pp. 144-146.



## VU DE NEUCHÂTEL (SUISSE)

## → “Atout ville” : les réponses d’un réseau urbain un observatoire

Les disparités territoriales existent aussi en Suisse. Comment tirer son épingle du jeu quand on est un petit canton de 166 000 habitants, coincé contre une frontière nationale dans un massif jurassien qui ne brille pas par son dynamisme, fragilisé par une dure reconversion industrielle et toujours plus dépendant de centres de décision extérieurs ? À défaut de moyens, Neuchâtel a des idées. Fidèle à une tradition de créativité, le canton se recompose à partir d’un ambitieux projet fédérateur, le réseau urbain neuchâtelois (RUN). | L’enquête de Richard Quincerot.



Les disparités se sont accentuées dans le canton entre les vallées industrielles, les villes montagnardes et l’agglomération neuchâteloise, située au bord du lac.

La Suisse s’est longtemps pensée comme un pays essentiellement rural et montagnard, au territoire étroit et menacé par le développement urbain (qui n’en assure pas moins la prospérité). Ainsi, au XIX<sup>e</sup> siècle, la protection des sites naturels a-t-elle précédé celle du patrimoine architectural. De même, l’aménagement du territoire fut institué contre les villes, pour protéger l’agriculture et les espaces naturels de leur expansion supposée corruptrice. En 1979, au nom d’une utilisation parcimonieuse du sol, la loi fédérale sur l’aménagement du territoire instaurait au plan national une séparation nette entre des zones à bâtir, affectées aux constructions, et des zones agricoles où l’on ne construit pas, sauf pour des motifs strictement agricoles /1. Parallèlement, la Confédération luttait contre les disparités régionales en mettant en place une redistribution de richesses (des villes) au profit de régions périphériques ou défavorisées (régions LIM, dites “de montagne”).

Dans ce domaine comme dans d’autres, la République-canton de Neuchâtel joua un rôle de pionnier : planification communale dès les années 1940, législation protégeant la nature et l’environnement dans les années soixante, création en 1976 d’une région intercantonale Centre-Jura qui reçut des aides fédérales dès 1981, etc. L’image d’un canton rural, fier de son agriculture traditionnelle et de ses beautés naturelles, était l’idéal de référence fédérant, tout en les masquant, les réalités urbaines et industrielles d’un littoral en développement rapide et de vallées et de villes horlogères dans les hauteurs.

**Renversement de perspective**

La crise des années 90 a brisé ce robuste équilibre. Fermetures d’usines, reconversions brutales, chômage et pauvreté ont frappé les vallées industrielles et les villes montagnardes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Les disparités se sont accentuées avec la ville de Neuchâtel et l’agglomération du bord du lac, qui voyaient se renforcer leur vocation tertiaire et résidentielle. Les faillites, fusions et rachats d’entreprises faisaient fondre les élites locales et augmentaient la dépendance du canton à des centres de décision extérieurs, nationaux et internationaux. Parallèlement, la mondialisation accélérât le déclin de l’agriculture, la baisse de revenus et les cessations d’exploitations.

Cette conjoncture a sonné le glas de la gestion égalitariste traditionnelle des disparités territoriales, consistant à assurer un haut niveau de services dans les territoires les plus reculés, tout en préservant les “mythes vivants” des espaces agricoles et naturels. Au plan fédéral, après vingt-cinq ans de bons et loyaux services, la politique régionale d’aide aux régions défavorisées LIM était dénoncée comme inadaptée. Il n’était plus temps de redistribuer la richesse en saupoudrant “de tout partout”. Menacée, fragilisée, la prospérité économique devenait la prio-

1/

Il y aurait sans doute beaucoup à apprendre de cette “préfiguration” de la loi SRU et des deux décennies de sa mise en œuvre.





Hors des villes, le canton entend renforcer la protection de la nature.

rité des priorités. La vision d'un pays opulent aidant ses régions périphériques cédait la place à un découpage en grandes régions supposées compétitives, polarisées sur des agglomérations urbaines reconues comme les clés essentielles du développement.

### Surmonter le handicap de la taille

N'appartenant clairement à aucun de ces ensembles, le canton de Neuchâtel a multiplié les initiatives pour traverser aussi bien que possible cette période de turbulences. Depuis deux ans, ses actions sont fédérées dans un projet global, le "réseau urbain neuchâtois" (RUN). Le point de départ est une stratégie globale de développement. Neuchâtel a la chance d'avoir trois villes, mais dont aucune ne dépasse les 50 000 habitants. Pour atteindre une taille respectable dans la compétition nationale et internationale, le projet RUN les rassemble en un seul et même "réseau urbain" de 120 000 habitants – soit 70 % de la population cantonale. L'opération permet à Neuchâtel d'être présent sur la carte géopolitique helvétique, non comme une périphérie perdue à l'extrême ouest de la Suisse, mais comme la troisième "ville" de Suisse occidentale occupant une position avantageuse de relais entre les pôles de Genève-Lausanne, Bâle et Berne. Elle renforce l'autorité du canton dans ses relations extérieures avec d'autres villes et régions. Et elle renouvelle de fond en comble la question des solidarités et des disparités internes.

### Cultiver l'excellence et trouver des alliances

Au contraire d'une attitude de repli sur soi, le canton entend s'affirmer sur les scènes extérieures où se jouent ses grands enjeux économiques, sociaux et culturels. Le handicap de la petite taille est surmonté de deux manières. D'une part, des efforts de formation, de stimulation et de promotion valorisent les domaines d'excellence où Neuchâtel occupe des premières places nationales et internationales (microtechniques, biologie, spatial, ethnographie, sport, etc.). D'autre

part, dans les domaines où il est trop faible pour assumer seul un haut niveau de performances, le canton négocie des alliances avec des partenaires extérieurs. Il est ainsi à l'origine d'un organisme commun de promotion économique fédérant les cantons de Neuchâtel, Vaud et Valais, le *Development Economic Western Switzerland* (DEWS). De même, des fonctionnements en réseau avec des cantons voisins se développent dans les domaines de l'enseignement et de la recherche, de la santé ou de la culture.

### Réinventer la cohésion interne

Le canton de Neuchâtel se croyait rural. Avec le projet RUN, il se découvre urbain. Ce changement de représentation s'accompagne d'une profonde recomposition des structures internes. L'ancienne rivalité entre le haut (industriel et montagnard) et le bas (gouvernemental et lacustre) laisse la place à un dialogue entre les villes – à la fois motrices du développement, responsables des grands équipements et abritant des populations en souffrance – et les régions, dont chacune combine de manière originale des fonctions agricoles, industrielles, environnementales, résidentielles et touristiques.

Hors des villes, le canton entend renforcer les dispositifs de protection de la nature, mais en les resituant dans le contexte des défis du jour. En particulier, l'alliance des villes et des régions s'effectue sur l'objectif prioritaire de maintenir une agriculture forte, qui ne transforme pas les agriculteurs en simples "jardiniers du paysage", mais les aide à vivre de leur production en intégrant les contraintes écologiques et paysagères.

### Un développement coordonné

Mais l'option la plus innovante est, bien sûr, celle qui concerne les villes, longtemps les grandes oubliées des politiques cantonales. De vieilles rivalités avaient conduit chaque ville à construire son théâtre, sa salle de concert, ses équipements sportifs, etc. Leur intégration dans un seul et même réseau vise à atteindre une performance supérieure : au lieu de multiplier les doublons, un développement mieux coordonné permettra de porter les équipements et les services au niveau d'une ville de 120 000 habitants – bien supérieur à ce que peuvent offrir isolément trois villes moyennes.

Le mouvement est lancé, mais réclamera du temps. Si les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle multiplient les rapprochements, la ville de Neuchâtel paraît moins immédiatement disposée à rompre avec la



Le canton de Neuchâtel se croyait profondément rural. Avec le projet de réseau, il se découvre urbain...





Le tourisme urbain et architectural (ici, l'une des premières maisons réalisées par Le Corbusier) est l'une des pistes de travail du nouveau réseau.

logique du "chacun pour soi". Il revient au canton de continuer à jouer son rôle d'incitateur, notamment pour la valorisation en réseau d'espaces urbains largement méconnus et passablement maltraités. Les pistes de réflexion ne manquent pas : promotion d'un tourisme urbain et architectural, des hôtels particuliers du XVIII<sup>e</sup> siècle de la ville de Neuchâtel à l'urbanisme de La Chaux-de-Fonds et aux premières maisons réalisées par Le Corbusier ; traitement unifié des espaces publics valorisant les spécificités de chaque ville ; développement de transports publics resserrant les liens entre les agglomérations ; création d'espaces verts urbains valorisant les compétences acquises en matière de protection de la nature ; multiplication d'expériences de construction et d'urbanisme écologiques, dans la continuité des opérations en cours dans les trois villes du canton, etc.

Intégré depuis 2002 dans le programme du gouvernement fédéral, aujourd'hui formalisé dans une "conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire" /2, le projet de réseau urbain neuchâtelois connaît aujourd'hui une diffusion élargie au cours de trois journées citoyennes, qui se déroulent de février à avril 2004. Si l'on en croit la mobilisation suscitée à cette occasion, la course de Neuchâtel vers son avenir ne fait que commencer. | R. Q.



Valoriser et unifier le traitement des espaces publics.

2/  
Disponible sur demande au Département de la gestion territoriale, service.aménagement.territoire@ne.ch

# → Can “neighbourhood policy” resolve disparities?

France’s cities and urban areas point up territorial disparities in a very direct way: as parliamentarian and mayor of Evry **Manuel Valls** emphasised, widening “territory gaps” highlight the failure of attempts at greater equality of opportunity. Like other commentators, researcher **Patrick Le Galès** homed in on social segregation as reflecting the ability of the rich to concentrate in specific areas. Whatever the case, remarked Conseil d’Etat member **Jean-Marie Delarue**, the hard fact is that the problem is a long-term one.

And not just for French society, pointed out **Brigitte Guigou** in a study covering Berlin, London, the Randstad and the Ile-de-France. The problems are similar, she said, as are the diagnoses and modes of intervention – and their limitations: reduced public-sector involvement in housing and decentralisation unaccompanied by appropriate financial means are a source of ongoing socio-geographical division.

The IAURIF’s **Gérard Lacoste** warned against excessive faith in statistics: they can tell you a lot about indicators, but maybe not much at all about people, and sometimes it can be more productive to ask residents what’s working and what’s not.

Social geographer **Christian Kesteloot** stressed another aspect of the rich/poor divide: in Belgium young people from the well-off suburbs are calling for stricter policing of the inner-city areas where they look for entertainment – and which are largely inhabited by the immigrant poor. At the same time, commented French geographer **Jean-Pierre Lévy**, the decline in status of public housing estates and ongoing gentrification of older urban areas is pushing working people further and further out to the periphery, away from urban, employment and leisure facilities.

For researcher **Marco Oberti** education is a vital domain in which the rich/poor divide is once again flagrantly obvious: poor areas are poorly equipped while rich areas fare much better. Vaulx-en-Velin mayor **Maurice Charrier**, however, has no time for fatalism or compassion: what counts is the political will needed to create educational excellence and in his working-class municipality it has taken only five years to bring schools up to national standards. Lille schools inspec-

tor **René Dunoyer** opposes rigid residential zoning: each school should be able to attract committed students by developing its own specialities.

Other speakers backed this positive action approach: **Roger Deschaux**, in charge of the large-scale Marseille Nord project, talked about combining local solidarity with different policies and urban projects to get development and employment on the move, while **George Bullion**, director of public housing in Villeurbanne, pressed for exemplary building practices. Inter-municipal measures that make the most of local assets were cited by Mantes-la-Jolie mayor **Michel Sevin**.

In every case, sound information is vital. The Lille Metropolis Urban Community opted for complementing on-site qualitative data with a system of reliable statistics-gathering. Set up in 1994, its Social and Urban Change Unit now provides statistical background for diagnosis, action and follow-up in priority neighbourhoods. The overall goal is to home in on dysfunctions within the metropolis and assess the relevance of measures taken to reduce disparities. In all 36% of the city’s households are concerned and six main themes are pursued: delinquency; education; work and unemployment; poverty and social precarity; housing and renewal of the housing stock; and health. The material obtained replaces mere expressions of opinion with concrete issues in the field of social equity.

Is smallness of scale an asset? Depends on what you do with it. With 160,000 inhabitants, the Swiss canton of Neuchâtel was rocked by the slump of the 1990s and the realisation that the back-up policies of the past no longer worked in the face of closures, unemployment and poverty. Part of the answer for the last two years has been the RUN urban network, which unites the 120,000 people of the canton’s three cities – 70% of the population. The network sets out to make the most of its grouped assets and specialities – microtechnology, biology, aerospace, ethnography, sport, etc – with real emphasis on looking to the world outside and creation of external partnerships. The old rivalry between the cities is being replaced by a new solidarity and sharing of resources, at the same time as the ongoing health of the canton’s farming is being ensured.

# → Des régions urbaines à la croisée des chemins

Dans une société en évolution permanente, y compris dans son contexte institutionnel, la fracture sociale se mue en fracture territoriale et les disparités s'accroissent. Dès lors, comment créer de l'appartenance quand l'individuel supplante le collectif, et comment les grandes aires urbaines arrivent-elles, partiellement et globalement, à lutter contre ces disparités ? Éclairages sur un atelier en ombre et lumière, entre le divers et le... disparate. | par Olivier Réal.



Jean Viard

La ville change, la vie change, les désirs également. À une époque où la mobilité évolue à grande vitesse, le sociologue Jean Viard évoque la "démocratie du sommeil", celle "où l'on vote là où on dort", et "où l'on veut du développement là où on travaille". On est "dans un processus de démocratisation d'un modèle. Je suis à la fois à la ville et à la campagne, bi-lieu, bi-culture". L'accroissement de cette

mobilité et de la durée de vie font que ce désir historique est en phase de généralisation, alors que, parallèlement, "on stocke les pauvres", ceux qui n'y ont pas droit, en hauteur. L'investissement logement a dépassé aujourd'hui celui, alimentaire, qui était autrefois la priorité. Par ailleurs, on ne passe plus désormais que le dixième de son temps de vie au travail. Ce renversement profond de la diversité des temps fait que ceux qui le peuvent modifient leur stratégie spatiale. Les personnes qui en ont les moyens vont se réinstaller dans des secteurs à forte charge patrimoniale (centre-ville ou campagne).

## Disparités des chiffres

Le décor étant planté, peut-on dès lors dresser une typologie des agglomérations françaises selon l'homogénéité ou la diversité que l'on retrouve en leur sein ? Jean-François Royer, chef du département de l'action régionale à l'Insee, tente de répondre à la question à travers une synthèse des "Portraits des aires urbaines" réalisée en partenariat avec les

agences d'urbanisme. À l'échelle nationale, dans la répartition des populations récentes, il y a certes des exceptions, mais l'on retrouve généralement plus d'immigrés à l'intérieur de l'aire urbaine et une sous-représentation des moins de vingt ans au cœur de cette même aire. Globalement, les disparités se ressemblent et l'on peut parler de population de l'aire urbaine. Laquelle est scindée en trois parties : le centre (commune d'origine) pour le tiers de l'espace, la banlieue urbaine (communes proches de la ville d'origine) pour moitié, et la périphérie (communes de l'aire urbaine se rattachant par les modes de déplacement) pour 18 à 20 %. Cet ordre général évoluant selon les cas. Par exemple, à Marseille, Le Havre ou Perpignan, les centres sont plus forts, à Paris c'est la banlieue, et à Rennes ou Dijon la périphérie. Il est intéressant de constater que les écarts de revenus sont identifiés à hauteur de seulement 1 à 2 % en moyenne entre le centre et la périphérie. Ces indicateurs faibles de disparités entre ces composantes sont par ailleurs moindres qu'entre chaque partie : 4 à 7 %. On entre là dans une approche d'espaces subis, à propos desquels Jean-François Royer reconnaît que l'on manque encore de repères. "Le seul moyen d'avancer au-delà de ces définitions est de pousser les études aire urbaine par aire urbaine avec les acteurs de terrain que sont les agences d'urbanisme". "On mesure donc mal les effets de disparités" à l'écoute des seules statistiques, constate Philippe Méjean, urbaniste, maître de conférence à l'Institut d'aménagement régional d'Aix-Marseille et animateur de la première journée d'atelier.



Les disparités entre ville, périphérie et campagne ont-elles tendance à s'effacer ? De nouveaux regards sont nécessaires...

### Disparités des villes et des champs

L'analyse de Philippe Perrier-Cornet, directeur de recherche à l'INRA-ENESAD de Dijon, apporte un éclairage tout à fait intéressant s'agissant du clivage entre mondes urbain et rural. Celui-ci est-il toujours opératoire ou les disparités tendent-elles à se gommer ? Le travail mené avec le groupe de prospective de la DATAR qu'il conduit sur le thème "Espaces naturels et ruraux dans une société urbanisée" met en exergue trois figures de la "campagne en tensions" : la campagne ressource (rural productif), la campagne nature (espaces ruraux comme espaces naturels) et la campagne résidentielle (rural résidentiel et récréatif). Quatre scénarios possibles et plausibles sur l'avenir des espaces ruraux ont ainsi été bâtis. Celui de la campagne résidentielle généralisée stigmatise la montée en puissance de la tendance actuelle : périurbanisation et économie résidentielle, par extension plus que par densification. L'espace rural devient de plus en plus urbanisé et l'agriculture plus marginalisée. Cela suppose que les investisseurs publics se focalisent sur le périurbain, en dehors des politiques de ville. C'est le scénario des couches moyennes et des préférences individuelles.

Celui des villes durables et du rural agro-industriel correspond aux aménageurs, grandes agglomérations et professions agricoles. La campagne cadre de vie devient secondaire, la ville s'étend et se densifie à sa périphérie immédiate. Le rural devient moins peuplé et l'activité agricole gagne en marge de manœuvre. Le troisième scénario opère une sorte de bifurcation dans les trajectoires des deux premiers vers la "campagne nature". L'espace rural est plus mobilisé vers les marchés environnementaux au détriment de la profession agricole qui se transforme. L'urbanisation est réorientée, le périurbain freiné. Enfin, le scénario des campagnes industrielles et concurrentielles est celui

des entrepreneurs, des initiatives locales et des territoires, mais aussi des métropoles en crise et de la montée en puissance des régions. Les ruraux vivent et travaillent au pays et apparaît une mosaïque de territoires plus ou moins spécialisés. Dans ce cas de figure, les disparités inter-régionales sont accentuées, entre "régions qui gagnent" et "régions qui perdent".

### "Jouer le jeu de la métropole" ?

Au regard de cette mutation des territoires qui tendent à se spécialiser et à changer d'échelle, le développement des grandes métropoles a-t-il un effet d'entraînement – ou au contraire d'assèchement – sur celui des villes moyennes alentour ? Selon Joël Batteux, maire de Saint-Nazaire, président délégué de la Fédération des maires des villes moyennes, si sa commune n'avait pas "joué le jeu de la métropole nantaise, l'assèchement aurait été inévitable". "C'est quoi la ville, pose-t-il en préambule, on ne sait plus très bien ! C'est d'abord un lieu de toutes les représentations. Les exclus de la ville sont ceux qui ne sont plus représentés, qui n'ont plus pignon sur rue. Les gens cherchent des racines. Le patrimoine des villes, c'est la conscience que l'on en a. À Saint-Nazaire, on n'avait pas de patrimoine, on est en train de le fabriquer et de fabriquer cette conscience".

Entre Nantes, agglomération de 550 000 habitants, métropole tertiaire et cité historique, et Saint-Nazaire, 150 000 habitants, pôle industriel, littoral touristique, ville reconstruite, les liens existent : le fleuve, le port, l'histoire maritime. Entre 1989 et 1999, à travers une charte d'objectifs, l'idée de métropole a été réactivée entre les deux anciennes rivales pour que leurs stratégies de développement convergent. Conférence métropolitaine et contrats d'agglomération coordonnés ont permis cette année de porter sur les fonds



Entre Nantes et Saint-Nazaire, les liens existent : le fleuve, le port, l'histoire maritime...

baptismaux le Syndicat mixte du SCOT métropolitain sur la Communauté urbaine de Nantes, la Communauté d'agglomération de Saint-Nazaire et l'intercommunalité alentour. Joël Batteux a livré quelques clefs du succès pour la ville moyenne qu'il dirige : complicité entre élus et techniciens des deux entités, mais aussi entre acteurs locaux (CCI...), capacité de réflexion autonome de la ville moyenne, stratégie propre (en l'occurrence "Saint-Nazaire, projet global de développement"), opérations emblématiques (Ville-Port, Centre République...), identité forte...

Vincent Feltesse, maire de la petite commune de Blanquefort et président de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole, l'un des présidents de l'atelier, n'a pas tardé à réagir : "Le problème n'est pas tant au niveau du projet, mais dans les inégalités entre les moyens dont disposent les maires ruraux et les maires urbains". Pour sa part, Jean Viard dit apprécier "l'idée selon laquelle le patrimoine est un projet. Le capital culturel est aujourd'hui dans la tête des gens. Faire une société ensemble, c'est mettre ce capital en réseau. Toutes les questions sur la diversité n'ont de sens que s'il y a des processus de solidarité".

### **Intercommunalité contre disparités**

Ces processus découlent des nouvelles organisations territoriales. "Qu'est ce qu'on entend par disparités", s'est judicieusement interrogé Daniel Behar, géographe, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris et second animateur de l'atelier. C'est la montée des contrastes territoriaux, pas seulement des inégalités. Depuis 1999 (et la loi Chevènement), on assiste à une montée en puissance de diverses formes de coopération intercommunales, d'organisation des institutions publiques. Est-ce une réponse aux disparités ?"

Le projet du Grand Clermont, au cœur de l'Auvergne a apporté un premier témoignage, celui de Jean-Claude Zicola, maire de Riom et vice-président de la Communauté de Communes Riom Communauté. Le territoire du Grand Clermont comprend 400 000 habitants (c'est-à-dire les deux tiers du département du Puy-de-Dôme) et 105 communes regroupées au sein de neuf établissements publics de coopération intercommunale. Ce territoire très disparate a des composantes urbaines, périurbaines et rurales, des grandes entités agricoles (Limagne) et de vastes espaces naturels (parc des volcans d'Auvergne avec la chaîne des Puys à l'Ouest, parc du Livradois Forez et Val d'Allier à l'Est). Sensiblement plus petit que l'aire urbaine, il correspond à celui du Schéma Directeur approuvé en 1995, élargi à la totalité du territoire des structures intercommunales. Il est par conséquent devenu un territoire de référence pour de nombreux acteurs, focalisant par ailleurs la plupart des problématiques liées au phénomène urbain clermontois. Selon Jean-Claude Zicola, "l'opportunité d'un projet partagé est d'organiser de fortes solidarités en créant les conditions d'une stratégie "gagnant-gagnant" entre des territoires qui appartiennent au même bassin de vie et qui partagent une communauté de destin.

L'originalité du projet du Grand Clermont tient en la volonté des élus de traiter, au sein d'une seule démarche, l'ensemble des défis qui se posent au territoire, en recherchant systématiquement la complémentarité urbain-rural dans leurs actions. Les élus ont formalisé cette coopération au sein d'un engagement des présidents d'EPCI et du président du Conseil général sur la mise en œuvre du projet : maîtrise d'ouvrage, démarches d'approfondissement, modalités de contractualisation, association de la



société civile...". Ladite maîtrise d'ouvrage du projet est, dans ce contexte de solidarité territoriale, exercée par un seul syndicat mixte (le SEPAC), ce qui autorise un cadre général d'action.

### Disparités en ville nouvelle

Un principe de solidarité que reprend et développe à son tour Robert Cadalbert, président de l'Association des élus des villes nouvelles, président du SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines. Basé (notamment) sur cette approche "anti-disparités et anti-exclusions", le mécanisme des villes nouvelles, lancé il y a plus de trente ans par le Général De Gaulle, répondait à la volonté de l'État, relayée ou non par les élus locaux, d'amener de l'emploi et du logement dans de nouveaux pôles de vie. Si la réussite du concept est plus ou moins avérée, selon les lieux et la structure même du tissu économique alentour, il apparaît globalement qu'en matière de logement, la mixité d'hier n'est plus celle d'aujourd'hui. Les réponses quantitatives des années 70 ont engendré les mêmes problèmes que dans les villes anciennes... Mais l'équilibre emplois-logements est largement atteint, souligne Robert Cadalbert : à Saint-Quentin-en-Yvelines, "il y a plus d'emplois que d'actifs". Un bon résultat, "d'autant que l'on a fait en sorte qu'en dehors du travail l'on puisse se former, pratiquer des activités sportives, de loisirs, mais aussi culturelles". Et l'élus évoque en parallèle le lien économique indispensable au développement local : "Il faut une ressource globale dans une vision globale de terrain pour éviter les disparités."

### Le modèle rennais

Reste que la constitution de cette vision globale et d'une péréquation fiscale n'est pas facilement transposable à l'échelle des grandes régions urbaines. Le "modèle" rennais présenté par Philippe Tourtelier, président du Pays de Rennes, premier vice-président de Rennes Métropole et député-maire de La Chapelle-du-Fougeretz, illustre la coopération d'une grande agglomération avec les communautés de communes périphériques au sein d'un "pays urbain". "Il y avait des disparités réelles, mais aussi des disparités ressenties, témoigne ce dernier, qui ne correspondaient plus à la réalité et illustraient surtout la méfiance des petits par rapport au gros...". Le Pays de Rennes s'est constitué en novembre 1999 sous la forme du volontariat au sein d'une association /1 rassemblant 67 communes, majoritairement incluses dans cinq établissements publics de coopération intercommunale. Les grandes orientations d'un projet présenté comme "partagé et cohérent", base de réflexion de l'indispensable "charte du territoire", ont été confiées en pré-diagnostic à l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération ren-

naise (Audiard), en collaboration avec l'association des EPCI de la grande Couronne rennais ("sorte de contre-expertise" ou de "contrepois des petits face aux grands", selon Philippe Tourtelier).

Dans cette ambiance de confiance-méfiance – à laquelle se greffait une différence de culture d'action et surtout une absence de projets dans les quatre communautés de communes, accentuant leurs frustrations par rapport à la communauté d'agglomération –, il a fallu rassembler toutes les forces vives et les bonnes volontés pour parvenir à un projet équilibré. Interlocuteur privilégié du Pays de Rennes, un conseil de développement /2 comprenant les entre-



Le "modèle rennais" illustre la coopération d'une agglomération avec son environnement.

prises, organisations syndicales, associations dans les domaines de la santé, la culture, l'environnement a en outre été mis à contribution. Le diagnostic a permis l'élaboration un "langage commun" qui va grandement faciliter la concertation dans le cadre du passage au SCOT. Ainsi, la notion de "pays", fort de ses différences mais avec des disparités internes importantes, nécessite-t-elle d'équilibrer et de diversifier les fonctions des différents territoires qui le composent, mais aussi de mettre en œuvre une réelle solidarité financière.

### Le SCOT en "régulateur"

Les nouveaux outils de planification stratégique facilitent-ils ces rééquilibrages entre territoires ? Michel Reverdy, directeur du Syndicat mixte du Schéma directeur de cohérence territoriale de la région strasbourgeoise (SCOTERS), et Hervé Leroy, directeur de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (Adeus), ont eux aussi témoigné de leur démarche. Selon ce dernier,

1/

Association à laquelle a succédé, en juillet 2002, un Groupement d'intérêt public.

2/

Par modification des statuts du Codespar (Comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes) qui existait avant la loi Voynet.

en phase sur ce point avec les propos de Jean Viard, dans une société où le citoyen est consommateur à titre individuel de services et d'espaces, l'aire urbaine ne crée pas de culture commune et le projet collectif ne va pas de soi. Dans un contexte peu propice à l'émergence d'un projet partagé, où l'on retrouve treize structures intercommunales aux territoires très divers, membres du Syndicat mixte, 140 communes et quatre pays, le SCOTERS répond à un fort besoin de régulation et de lisibilité, mais avec des moyens limités. Lieu de réflexion collective au sein d'un syndicat "lieu de gouvernance", il tente d'incarner ce projet commun négocié au rôle à la fois précis et précieux pour les communes. "Soit le projet préexiste au projet politique – et l'agence le met en place –, soit il ne préexiste pas et, dans ce cas, il faut l'expliquer de manière itérative", affirme Michel Reverdy, précisant qu'il serait plus simple, en termes de communication territoriale, de disposer "d'un pays par SCOT".

"L'existence du projet élaboré, structuré, voire totalement construit et voté, est essentiel", remarque Charles-Eric Lemaignan, second "grand témoin" de l'atelier et président de la communauté d'agglomération Orléans-Val de Loire, qui s'interroge sur les effets pervers, en matière de développement économique, d'une trop grande répartition des rôles entre institutions. La mission de l' élu reste, selon lui, "de valoriser la diversité des territoires pour créer une image cohérente dans le cadre d'un projet politique".

### Interaction à l'allemande entre transport et urbanisme

Cette recherche de structuration de l'espace territorial, Marc Perez, chef de projet au bureau d'études TTK (Transport Technologie-Consult Karlsruhe GmbH), la reprend volontiers. L'exemple de Karlsruhe, construit autour du projet tram-train, présente en effet des caractéristiques intéressantes. Et d'expliquer, sur le thème des interactions entre transport et urbanisme, les clés de l'alternative à une "périurbanisation non maîtrisée". Il s'agit d'une planification des transports et de l'urbanisme à long terme et intégrée présentant des schémas de transports en commun en site propre (TCSP), à inscrire dans les plans d'urbanisme et programmés à vingt ans, associée à une véritable politique de protection du foncier. Le tout en complémentarité entre les réseaux urbains (métros, tram) et périurbains (tram-train, RER), et en limitant les investissements dans le réseau routier.

En Allemagne, précise Marc Perez, "85 % des investissements dans les TCSP sont pris en charge par l'État et les Länder". Appliquée à Karlsruhe, cette méthode a produit des effets probants : "Pas de nouvelle radiale autoroutière depuis quinze ans, une pla-



Dans une société où le citoyen est consommateur à titre individuel de services et d'espaces, l'émergence d'un "projet partagé" est parfois laborieuse (ici, Strasbourg).

nification de transports en commun vers tous les villages de plus de 5 000 habitants, 100 kilomètres de lignes à dix minutes dans le centre, 400 km de lignes à vingt minutes dans la région et 150 millions d'euros investis chaque année pendant dix ans..." Le résultat ne s'est pas fait attendre : dans Karlsruhe intra-muros (300 000 habitants), la fréquentation des transports en commun a doublé, passant de cinquante millions de voyageurs par an en 1982 à cent millions en 2002 ! Mais les limites territoriales de l'infrastructure peuvent créer également des disparités, car à partir d'un certain temps de déplacement, les plus riches, libérés du coût social de leur mode de déplacement, reprennent inévitablement leur voiture – tout du moins en France.

Jean-Yves Chapuis, vice-président de Rennes Métropole, administrateur de l'Audiar et rapporteur de l'atelier, a mis en exergue, au cours de son intervention comme au cours du rapport présenté en séance de clôture de la rencontre, la différence existant entre un projet d'infrastructure et un projet de territoire. Les choses deviennent plus difficiles lorsque les aires urbaines ne correspondent plus au cadre institutionnel : "On a changé d'échelle territoriale et de mode de vie, et le monde politique est hors champ", a-t-il expliqué sous le regard approbateur de Paulette Guinchard-Kunstler. La présidente de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon, ancienne ministre et députée du Doubs, conclut d'ailleurs sur un constat de "déconnexion avec les discussions au Parlement sur la décentralisation" : "Il faut donner aux élus des données fiables de connaissance des disparités. Les outils aujourd'hui ne le permettent pas. C'est peut-être cela, la contribution des agences d'urbanisme... C'est en tout cas une question de démocratie." | O.R.

ZOOM

## → Aires urbaines en mutation : l'exemple toulousain

L'aire urbaine de Toulouse, par sa taille et sa diversité, constitue presque un cas d'école pour la mise en place des schémas de cohérence territoriale et la mise en œuvre d'un projet de territoire concerté. Mais cet exemple, par certains aspects caricatural, montre aussi comment l'intervention de l'État peut aider, bon gré mal gré, à faire émerger la prise de conscience d'un avenir sinon partagé, du moins largement interdépendant. Quitte à ce qu'il sache se retirer, décentralisation oblige. |



L'aire urbaine de Toulouse se caractérise par une forte croissance démographique et économique.

1/

Extrait de "Toulouse : un diagnostic territorial à l'échelle de l'aire urbaine", in *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 137, pp. 183-185.

2/

Extrait de l'intervention de Clarisse Schreiner, directrice d'études de l'AUAT, lors de l'atelier consacré aux grandes régions urbaines.

Comptant près d'un million d'habitants et 342 communes sur près de 400 000 hectares, l'aire urbaine de Toulouse présente des disparités territoriales proportionnelles à l'éloignement de la ville centre. "C'est un paradoxe récurrent : d'un côté, une forte croissance tant démographique qu'économique, une attractivité reconnue ; et de l'autre des disparités sociales qui s'accroissent, des écarts entre territoires qui se creusent..." /1. Face au phénomène de développement concentrique de l'aire urbaine autour de la capitale régionale, le préfet de Région, craignant l'apparition de schémas de cohérence territoriale (SCOT) trop "anarchiques", a donc organisé lui-même la réflexion prospective.

Cette démarche, lancée il y a moins d'un an, a rassemblé au sein d'un groupe de travail conduit par le préfet de Région et les services de l'État, des représentants des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, du Département, de la Région Midi-Pyrénées et des chambres consulaires. Confiée à l'Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Toulouse aire urbaine, la mission s'est développée, dans le cadre de l'application de la loi Solidarité et renouvellement urbains, autour de la question des périmètres de SCOT. Un véritable diagnostic a été réalisé à cette occasion sur cette aire urbaine au(x) territoire(s) vaste(s) et à la forte croissance démographique et économique /2.





Les questions de mobilité (le VAL) et d'équilibre entre habitat et activité se posent avec acuité à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine.

### Quel partage de la croissance ?

Sur la base de l'incontournable "développement durable", mais aussi autour de la question de gouvernance du territoire, le travail de l'agence s'est porté sur "des croisées qui avaient du sens" et sur une approche globale des disparités, de préférence aux plus classiques "entrées thématiques". Principaux objectifs à partir desquels l'évaluation a été réalisée : "Assurer la diversité des territoires, favoriser l'intégration des populations, valoriser le patrimoine, assurer la santé publique, veiller à l'utilisation économe des ressources et organiser la gestion des territoires." Cette approche n'était pas aisée dans la mesure où certains écarts – liés à des changements structurels et conjoncturels – se creusent entre des territoires bénéficiant plus ou moins de la même intensité de croissance. Elle a mis en exergue – et en débat – des cultures d'élus différentes, opposant parfois l'urbain et le rural. Mais ce contexte a également invité l'aire toulousaine à se repositionner autour du partage de la croissance : de nombreux élus se sont interrogés sur ses bienfaits, d'autres allant même jusqu'à la refuser. Après étude des potentialités et en fonction des objectifs de développement durable déjà évoqués, plusieurs scénarios ont été mis en tension afin de déterminer sur quels territoires la croissance devait être dirigée en priorité.

### Une démarche formatrice et structurante

Le schéma retenu a été celui d'un "pôle urbain élargi", accompagné de "pôles d'équilibre" au centre des bassins de vie périurbains. Ont ainsi été privilégiés la diversification de l'offre de logement en faveur d'un meilleur

équilibre emploi-habitat, l'agriculture en tant qu'élément structurant du territoire périurbain (l'urbanisation représente à 12 % à peine des sols), mais aussi les relations entre territoires. Sur ce dernier point, l'un des enjeux consiste à garantir l'accès à la ville en s'appuyant sur un réseau de transport multimodal performant et à densifier l'urbanisme à proximité des infrastructures de transport. "Il était important, explique l'agence d'urbanisme, de discuter des enjeux de périmètre de SCOT avant d'en définir les limites. Nous travaillons aujourd'hui à l'élaboration d'un projet à l'échelle de l'aire urbaine. Dix élus pilotent désormais l'opération et le préfet s'est retiré..." Un point de passage obligé dans le cadre de la décentralisation. | O.R.



## VU DE GÊNES

## → Une métropole portuaire en “phase chantier”

La perspective, désormais proche, de devenir – avec Lille – “ville européenne de la culture” en 2004 a donné des ailes au port de Gênes et, derrière lui, à la ville tout entière. C’est une véritable métropole qui est en mouvement pour mettre à niveau ses équipements, améliorer son fonctionnement urbain et tout simplement se rendre désirable aux yeux du monde. Du jamais vu dans une cité marchande plus secrète qu’extravertie, davantage habituée à la discrétion qu’à la communication. Mais c’est au prix d’un équilibre parfois instable. | Le reportage de Pierre Gras à Gênes.

Vue d’avion, la réalité d’une ville dégringolant en gradins vers un rivage encombré d’équipements portuaires, d’usines, de docks où s’éparpillent des conteneurs orange, de voies rapides et de milliers de toits roses serrés les uns contre les autres, occupant le

moindre espace disponible, vous saute aux yeux. Mais vue du sol, l’impression n’est pas moins flagrante. C’est une sorte de “chaos urbain” qui peut rappeler, par sa topographie, sa confusion et sa générosité, Marseille ou Naples.





### Comprendre la ville et s'y perdre

On ne perçoit pas tout de suite la juxtaposition, cette sorte de collage, entre la cité médiévale, la ville classique du XIX<sup>e</sup> siècle et la cité moderne frappée, dans le courant des années 60, par les mêmes maux que les autres villes occidentales, le “miracle italien” en plus. Il faut commencer par la parcourir à pied. Prenez la ville classique, par exemple, à partir de l'esplanade de la gare de Brignole. De larges rues à angle droit, de vastes espaces publics un peu vides, des immeubles de type haussmannien avec cours intérieures et balcons ouvragés : tout se prête au jeu des ressemblances avec la *Baixa* du marquis de Pombal à Lisbonne ou avec l'*Ensanche* de Cerdà à Barcelone. Mais aux limites de la ville médiévale, on perd déjà ses repères. La rue, jusqu'ici piétonne, se transforme brusquement en tunnel routier à quatre voies, ou bien une voie surélevée coupe toute perspective sur le littoral. Il faut monter, redescendre, se perdre, grimper à nouveau, ruser avec les remparts et les venelles, prendre là un escalier, ici un funiculaire, piquer plein sud jusqu'à la mer, croit-on, mais on tombe alors sur un mur. La mer est de nouveau inaccessible. Un vrai labyrinthe...

L'expression convient tout aussi bien à la vieille ville, toute en recoins, en ruelles, en placettes et autres espaces minuscules. Seule la majesté intérieure des palais et des églises – qui se comptent par centaines dans la ville – donne une idée de ce que furent la richesse et la puissance de la République de Gênes aux XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles. Comprendre la cité génoise, c'est donc d'abord s'y perdre.

### Changement d'image

Gênes, c'est entendu, a en partie changé d'image depuis 1992, année au cours de laquelle le monde s'est souvenu que *Cristoforo Colombo*, comme on appelle ici le fameux découvreur, était Génois. L'architecte Renzo Piano, natif de Gênes lui aussi et qui y a toujours son atelier, a eu l'idée géniale de s'appuyer sur le cinq-centième anniversaire de la “conquête des Indes”, pour commencer à réaménager le Vieux-Port. Non pas dans une perspective fonctionnelle – celle qui avait dominé tous les aménagements depuis la fin des années 50, entérinant la coupure entre la ville et le port – mais dans une logique davantage ludique et touristique. Gênes s'est



Gênes est une métropole en mouvement qui met à niveau ses équipements et se rend désirable aux yeux du monde.

engagé dans la même démarche que Barcelone ou Séville, mais avec un peu de décalage dans le lancement des opérations. Le *Porto antico* est désormais célèbre dans le monde entier. Les caissons gris de l'aquarium géant posé par Renzo Piano sur l'un des môles libérés par le port – version post-moderne du conteneur – reçoivent plusieurs millions de visiteurs par an : c'est aujourd'hui le troisième monument le plus visité en Italie, derrière la Chapelle Sixtine et le musée des Offices !

Plus de dix ans se sont écoulés et le chantier du Porto antico n'est qu'à moitié terminé, comme en témoignent les grues, les palissades et les immeubles en partie rénovés qui obstruent encore la perspective du *Lungomare*. Et la fameuse *Sopraelevata* est toujours là, suscitant interrogations, polémiques et propositions d'aménagement aussi séduisantes que vaines... pour l'instant. La décision de maintenir ou de détruire cette infrastructure n'est pas encore prise officiellement. Mais il est à peu près certain – c'est du moins ce que le maire Giuseppe Pericù, à la tête de la coalition de centre-gauche qui gère la ville depuis

de nombreuses années, a suggéré récemment – que la partie centrale de cette infrastructure sera supprimée et enterrée, sans doute jusqu'à la gare centrale, libérant ainsi le front de mer pour des opérations "d'image".

### "Shopping is living"

La ville se prépare en effet à devenir "capitale européenne de la culture". Et tout ce que Gênes compte de têtes pensantes et de décideurs financiers se penche plus particulièrement sur l'aménagement du site de Ponte Parodi. Cette darse du Vieux-Port servit longtemps de chantier naval. Y subsistent les entrepôts des douanes et quelques beaux bâtiments à charpente métallique. Ponte Parodi doit recevoir le nouveau musée de la navigation, une extension de l'université et surtout un ensemble commercial et de loisirs à demi enterré (lui aussi !), le tout couvert par une terrasse-promenade, conçu par le Néerlandais Ben van Berkel /1, façon "*shopping is living*" /2. Le port et la ville doivent apprendre à vivre ensemble. On ne sait si cette transformation pour le moins "brutaliste" les y aidera beaucoup.

1/

Auteur notamment du célèbre pont Erasmus, édifié sur la Meuse à Rotterdam. Lire *Urbanisme*, supplément au n° 323, mars-avril 2002, pp. 23 et s.

2/

C'est le slogan, devenu classique, proposé par Rem Koolhaas pour caractériser la nouvelle société marchande contemporaine.





Derrière l'image, que l'on peut contester, mais qui s'avérait tout de même nécessaire dans une cité marchande davantage habituée à la discrétion des affaires qu'au tapage de la communication moderne, la réalité est certes composite. La tenue du "G8" à Gênes, en 2001, avec les dérapages policiers qui l'ont accompagné, a jeté une sérieuse ombre sur un tableau jusque-là exagérément optimiste : celui d'une modernisation relativement consensuelle. Les drames qui ont endeuillé la ville n'avaient certes pris Gênes que pour cadre, mais personne n'était dupe. La mondialisation soulève ici comme ailleurs – et peut-être un peu plus ici qu'ailleurs – un certain nombre de questions, comme l'accentuation de la ségrégation sociale et spatiale et la répartition des fameux "fruits de la croissance". Les pauvres restent concentrés à l'Ouest et dans le centre historique dégradé, coupés de la mer par les infrastructures de toutes sortes ; les riches et les classes moyennes vivent à l'Est et sur les hauteurs, avec vue imprenable sur l'horizon azuré.

### Banlieue industrielle

Midi, gare centrale. Le train bleu flambant neuf qui dessert la banlieue ouvrière vers l'ouest serpente entre les équipements industriels, tantôt en tunnel tantôt à ciel ouvert. Pas d'importance, puisqu'on ne voit pas la mer. Les habitants du *Ponente* en sont privés depuis longtemps et, de toutes façons, l'accès leur en serait interdit par la succession des barrières physiques mises en place au fil des décennies. On croise une aciérie, des entrepôts, des bâtiments à usage ferroviaire, des parkings et, de temps en temps, une barre de logements qu'on suppose sociaux, cernée de toutes parts. On passe au large de l'aéroport, nouvelle métaphore du conteneur, dont l'emprise a entièrement été gagnée sur la mer. On s'arrête dans de petites gares encom-

brées d'objets rouillés. On sent qu'on s'éloigne de la ville, car la distance entre l'habitat et les installations portuaires augmente progressivement.

Voltri, gare terminus. Le nouveau port "de Voltri" est en réalité situé, pour l'essentiel, sur la commune voisine de Pra, dont les habitants affirment avoir été "sacrifiés" par le développement du port. Dans les années 70-80, il leur a fallu se battre, parfois au sens propre du terme, avec les autorités portuaires pour obtenir de ne pas être expulsés totalement du littoral. Quelques immeubles anciens, bâtis sur les rochers, donnent en effet sur la mer, des barques bleues à leur pied. Mais ce n'est plus qu'un cliché pour cartes postales. Pra est coupé du large par une digue de plusieurs kilomètres, qui a permis précisément de créer le nouveau port. Les gens de Voltri, qui disposent encore d'un accès direct à la mer, ne redoutent qu'une seule chose : que le sort de Pra ne leur échoie. À Pra, disent-ils en substance, c'est trop tard : le port ne peut que se développer sur place. Les projets d'aménagement prévoient en effet, au grand dam des habitants et des écologistes, de combler par des remblais une darse qui permettrait de doubler la capacité du port en un temps record.

### L'enjeu portuaire demeure

La question n'est pas simple, car le port a généré près de trois mille emplois en six ans – et même près du triple en comptant les emplois indirects qui bénéficient à toute la population et aux commerces de l'agglomération. Comme le port ne peut plus s'agrandir à proximité du centre historique, où l'on préfère accueillir les croisières et les activités commerciales, et parce que le relief la côte ligure interdit tout autre projet, où pourrait-il s'étendre ? Pour l'instant, on se contente de transférer peu à peu les activités dangereuses, sans remettre en cause la logique de l'extension. "Gênes est une ville portuaire qui n'a pas pu, contrairement à Barcelone ou à Marseille, séparer les activités lourdes nécessaires au développement du port et les activités urbaines liées à la présence de la mer, rappelait l'an passé, à Marseille, le puissant président du Port autonome Giuliano Gallanti /3. Maintenir l'activité industrialo-portuaire en ville soulève de gros problèmes d'acceptation sociale. C'est un vrai défi pour la plupart des villes historiques." Face à la concurrence des grandes places méditerranéennes, mais aussi celle, plus insidieuse, des "petits voisins dynamiques" que sont les ports de Savone et de La Spezia, Gênes doit s'adapter rapidement, mais sans se renier. Concilier les impératifs d'image et la réalité industrielle. Traiter ses disparités sans ignorer sa diversité. La quadrature du cercle. Cependant, foi de Christophe Colomb, impossible n'est pas Génois... | P.G.

3/

Lire son intervention lors de la précédente rencontre nationale des agences d'urbanisme, in *Urbanisme*, hors série n° 18, mars-avril 2003, pp. 10 et 21-22.



# → At the crossroads

Sociologist **Jean Viard** kicked off with the notion of “sleep democracy”: you vote where you sleep and demand development where you work. The well-off set up in urban or rural “heritage” areas and the poor are stored vertically. **Jean-François Royer** of France’s National Institute of Statistics (INSEE) sees urban regions as 3-part affairs: the original area (a third of the population), the near suburbs (50%) and the periphery (18-20%) – with town planner **Philippe Méjean** insisting that purely statistical analysis gives an inadequate idea of the disparities involved.

One point of interest was the future of the city/country gap, as examined by researcher **Philippe Perrier-Cornet**: four possible scenarios were advanced, according as the middle classes “go rural”, cities concentrate or sprawl, farming survives or declines, environmental considerations gain ground or cities evolve towards crisis.

A further issue was the effect of metropolises on smaller neighbours. Saint-Nazaire mayor **Joël Batteux** is convinced that not “going along with” nearby Nantes (over three times larger, with a population of 500,000) would inevitably have “drained the city dry”. His ideas for success in the urban region context include close understanding between politicians and planning specialists in both the entities concerned, and between local actors; independence of thinking; a local strategy; emblematic planning operations; and a strong sense of identity. But the real problem, reacted Blanquefort mayor **Vincent Feltesse**, is the disparity in financial means between city and small country municipalities.

Since 1999 there has been an upsurge of intermunicipal ventures, of which Greater Clermont is an interesting example: 105 municipalities in nine urban, outer-urban and rural groupings. **Jean-Claude Zicola**, mayor of Riom and head of one grouping, pointed out that the originality of the approach lies in local politicians’ determination to meet all the challenges the territory is facing in a spirit of urban-rural complementarity.

Founded in 1999, the “Pays de Rennes” – 67 municipalities – entrusted initial project planning to the Rennes Town Planning Agency and, with a view to defusing local suspicions, an intermunicipal cooperation body. The outcome was a situation in which

everybody was at least speaking the same language. France’s SCOTs (Territorial Uniformity Schemes) are designed to counter imbalances, but as **Hervé Leroy** pointed out, the lack of a shared vision and the proliferation of (often ill-adapted) institutions in urban regions makes collective action difficult. French new towns are having their troubles too, with the quantitative solutions of the 70s generating the same problems as in older cities.

An interesting example of territorial structuring was outlined by **Marc Perez** of the TTK Consultancy in Karlsruhe, Germany. With continuing State and *Land* backing for improvements, the city’s public transport system has doubled its number of users in twenty years.

In Toulouse a standard paradox prevails: striking demographic and economic growth accompanied by widening social and territorial gaps. The Toulouse Urban Region Town Planning Agency carried out a detailed diagnosis aimed at establishing the area to be covered by the SCOT: using the twin criteria of sustainable development and governance, the Agency took a global look at social, spatial and economic disparities and came up with a proposal for an “enlarged urban zone” accompanied by “balance zones” in periurban living areas. Improved housing/job ratios, farming as a structural periurban factor and closer inter-territorial relationships would be backed by an efficient multimodal transport system and greater residential concentration near transport infrastructures.

At once medieval, 19th-century and modern, Genoa is currently – and painfully – coming to terms with change. A new image, partly due to locally-born architect Renzo Piano, is giving the city a more playful, “touristy” edge and pulling in millions of visitors a year. However the poorer locals, concentrated in the West and the rundown central area, are paying the price: areas like Pra-Voltri are less than happy with their separation from the sea, while the wealthy to the East continue to enjoy splendid views. Genoa is under acute economic pressure from other Mediterranean ports and its vigorous smaller neighbours, but to remain true to itself it must reconcile image and industrial needs and at the same time deal with its disparities without ignoring its diversity.

# → Vers une stratégie urbaine européenne : choisir ou subir ?

**“Les grandes villes d’aujourd’hui ne résultent plus des territoires qui les entourent, mais produisent autour d’elles des régions urbaines”, expliquait en substance le document préparatoire à l’atelier. Si la fameuse “banane bleue”, qui relie la plaine du Pô à la mer du Nord, constitue sans doute la traduction européenne de cette affirmation, la réalité peut-elle s’enfermer dans cette seule et très vaste conurbation ? Non à l’évidence, même si les stratégies des collectivités territoriales apparaissent, de près ou de loin, placées sous influence.** | Synthèse d’atelier par Pierre Gras.

**“L’intégration européenne et la mondialisation peuvent avoir des effets importants sur l’attractivité des territoires et donc sur les localisations économiques”, a rappelé tout d’abord Nadine Massard, professeur de sciences économiques à l’Institut national des sciences appliquées de Lyon et chercheur au laboratoire Creuset. Dans ce “contexte d’interdépendance”, les marges de manœuvre des collectivités territoriales apparaissent souvent limitées. Qu’en est-il vraiment en Europe ? Dressant une sorte d’état des lieux des disparités spatiales au sein des pays de l’Union, Nadine Massard a souligné que la fameuse “banane bleue” concentre toujours les mouvements et les indices de développement à l’échelle européenne. Mais ce schéma déjà ancien, puisqu’il domine les représentations depuis la fin des années 70, ne recouvre pas entièrement une réalité plus complexe.**

## **Une “hyperconcentration” continue et sélective**

En fait, quatre groupes de villes et de pays se distinguent sur le Vieux Continent : les “grands pays” du cœur de l’Europe (Allemagne, France et Royaume-Uni), les “petits pays” du cœur (Autriche et Benelux, pour l’essentiel), les pays scandinaves (Danemark, Suède, Finlande) et enfin les “petits pays pauvres” (Grèce, Irlande, Portugal...), tandis que l’Italie (sauf

peut-être la Lombardie) ou l’Espagne semblent plutôt “atypiques”, au moins du point de vue de l’attractivité économique /1. Cette typologie à caractère géostratégique se double d’une “carte de la spécialisation” qui a tendance à gommer progressivement la première depuis le début des années 80. Selon Mme Massard, les territoires ont d’autant plus de capacité à se positionner qu’ils se dotent d’avantages concurrentiels. Mais ils subissent simultanément des forces dynamiques qui les différencient : contraintes de proximité, logiques de filières, liaisons interindustrielles... Ainsi, dans les zones les plus “agglomérées”, notamment au Nord-Ouest de l’Europe, la spécialisation s’accroît, mais la concurrence est plus soutenue, alors qu’ailleurs c’est souvent l’inverse. D’où l’émergence de plusieurs scénarios de développement allant de la désertification progressive de certaines régions à l’hyperconcentration continue et sélective de certains territoires privilégiés.

La recherche-développement accentue la sélectivité Philippe Laredo, directeur d’études au LATTIS (École nationale des ponts et chaussées), confirme qu’en matière de recherche, la logique à l’œuvre est sensiblement la même : “Avec le développement des technologies de pointe, on se dirige vers une société hypertechnique où les sciences semblent devenir le

1/

On peut noter qu’en l’état cette typologie n’intègre pas les dix nouveaux pays devenus membres de l’Union en 2004.



facteur différenciant dans la dotation en capital." Entendez par là que l'argent finit toujours par aller là où il est déjà concentré. Aux États-Unis, par exemple, "les États fédérés sont devenus acteurs du développement technologique grâce à la formation et à la recherche-développement. En Europe, la même démarche commence à émerger. Mais il ne faut pas oublier que l'innovation reste le fait des entreprises privées, quelle que soit leur taille", a expliqué Philippe Laredo. La construction des compétences est pourtant un "bien collectif", en partie générée et financée par les services publics, peut-on objecter. Les frontières public-privé seraient-elles plus floues dès lors que leur complémentarité s'affirme ?

#### **Une économie immatérielle et "branchée"**

François Denieul, consultant en stratégie de développement territorial, n'a pas dit autre chose en soulignant que "la matière grise devient la base du développement économique", comme dans le "modèle scandinave" où 4 % environ du produit intérieur brut est consacré à la R&D, pour 2,2 % seulement en France et à peine mieux (2,8 %) aux États-Unis. "La puissance informatique a changé de nature, a-t-il indiqué. Elle contribue à intégrer tous les outils de l'intelligence au profit d'une valeur ajoutée accrue qui caractérise la société post-industrielle." Mais l'économie de l'intelligence est une économie immatérielle, affranchie – en principe – des contraintes de distance et d'immobilier, qui pose problème aux collectivités et aux territoires moins "branchés" que d'autres sur les grands réseaux d'information. Comment "ancrer territorialement cette intelligence collective" ? François Denieul a sa réponse, même si elle a pu paraître quelque peu théorique aux participants: il s'agit de construire des "systèmes territoriaux d'intelligence collective" articulant capital intellectuel, capital social et développement territorial. Il suffisait d'y penser...

En France, cette approche est déjà manifeste. Trois régions (l'Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) concentrent les deux tiers des "fonctions métropolitaines majeures" et, dans chaque

région, les trois quarts des emplois de ce type sont situés dans la capitale régionale ! Mais pour Louis Maurel, directeur d'études à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise et animateur du club Éco-FNAU, cette sélectivité est à double tranchant: "Les territoires attractifs subissent des effets sociaux problématiques. Car le succès économique ne garantit nullement une baisse du chômage et pose parfois en termes sévères la question de la cohésion sociale."

#### **Des facteurs de localisation "subjectifs, voire irrationnels"**

Marc Lhermite, lui aussi consultant et dirigeant associé d'Entrepreneurs Conseils, a achevé de semer le doute en soulignant à quel point les critères de localisation des entreprises sont parfois "subjectifs, peu analytiques, voire irrationnels". Ils évoluent peu sur la durée et sont donc récessifs. Les entreprises se détermineraient le plus souvent "sur des bases exogènes au territoire candidat" comme l'état du marché, la flexibilité du code du travail ou encore les bouleversements technologiques. Toutefois, certains facteurs pèsent plus lourd que d'autres: ainsi la décision de "délocalisation" d'une activité industrielle ou tertiaire "repose sur un nombre réduit de critères" – en gros, le coût de la main d'œuvre.

Face à ces stratégies lourdes des entreprises dont les bâtiments et les ressources humaines apparaissent finalement aussi volatils que leurs capitaux, quelles stratégies les collectivités peuvent-elles utilement développer ? On lira par ailleurs le point de vue dérangeant du prospectiviste Guy Loinger. Mais on a également compris, à entendre les explications embarrassées des acteurs et des élus réunis pour une première "table ronde" animée par l'économiste Paul Boino, professeur à l'Université Lyon II, que les réponses ne sont pas évidentes.

#### **Quelles stratégies pour les collectivités territoriales ?**

Claude Guillerme, président de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération nancéenne,

et Michel Thiollière, sénateur, maire de Saint-Étienne et président de la communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole créée en 1996, ont expliqué en substance que leur stratégie de réponse reposait sur deux types d'outils : la constitution d'un appareil de formation qui soit à la hauteur des attentes des entreprises (avec son quota de grandes écoles d'ingénieurs) et la mise en place de partenariats croisés qui contribuent à "fidéliser les entreprises et les investisseurs sur un territoire plus vaste que l'échelle communale, voire intercommunale", selon l'expression de Claude Guillaume. Les outils d'aménagement viennent ensuite, mais il n'est sans doute pas anodin que le futur SCOT de Nancy concerne le plus vaste périmètre de France : 400 communes et plus de 500 000 habitants.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, on ajouterait volontiers une quatrième composante : l'adéquation entre le projet de développement et "l'identité territoriale". Pour Bernard Morel, économiste, directeur général adjoint des services du Conseil régional, "les mutations économiques doivent être liées aux identités territoriales, sinon ça ne marche pas !" Et de plaider pour une plus grande diversité des modes d'intervention, des critères d'aide et... des méthodes de gestion : "La transversalité administrative ne fonctionne pas. C'est souvent là que le bât blesse souvent face aux entreprises..." La solution ? Construire un territoire "assuranciel" où l'entreprise qui s'implante minimise les risques qu'elle prend par rapport au volume de son investissement. À titre d'exemple, la "réactivité de la population" ou "l'absence de concertation entre les territoires" sont des facteurs de risque pour les entreprises, selon Bernard Morel.

### La "réactivité" de la société civile

À propos de concertation et de réactivité justement, l'intervention de Jean-Joseph Régent, président du Conseil de développement de l'agglomération nantaise, aura peut-être contribué à rassurer M. Morel, sinon les entreprises elles-mêmes. La "conférence consultative" lancée dans cette agglomération dès 1995 et qui a abouti, en application de la Loi Voynet, à la création du conseil de développement, a eu assurément des effets positifs : "Les villes sont devenues des communautés d'intérêts, a souligné M. Régent. À Nantes, chacun a ainsi pris conscience du fait que participer à la préparation des choix enrichit la démarche de développement des territoires." Cette expérience – dont le bilan mérite d'être tiré sur une certaine durée – a permis en quelque sorte de commencer à "intégrer les expertises de la vie quotidienne", selon l'expression de Jean-Joseph Régent. Un vrai défi.

### L'évaluation, une "culture" à mieux partager ?

L'évaluation n'est toutefois pas encore le point fort de nos politiques publiques. Jean-Paul Pronost,

chargé de mission au Conseil national des économies régionales (CNER), n'en fait pas mystère : "L'évaluation ne relève pas de la décision politique, c'est un problème de culture, d'ailleurs peu développée dans notre pays." Quels sont les freins ? Tout d'abord, l'appareil statistique qui, selon M. Pronost, "ne s'y prête pas". Ainsi les investissements économiques des collectivités locales sont-ils estimés à "seulement" 2,2 milliards d'euros chaque année, soit moins de 2 % de leurs budgets (et moins de 15 % des aides étatiques aux entreprises). En réalité, cet investissement est plutôt de l'ordre de 5 %, selon un rapport de la Cour des comptes publié en 1996, ce qui n'est pas la même chose. Second type de frein : la culture collective. Pour être davantage partagée et crédible, la "culture de l'évaluation" suppose la définition d'objectifs clairs et... la certification des opérateurs à l'issue d'une démarche qualité. "La décentralisation pourrait donner un coup de pouce décisif à cette démarche et le choix des interventions économiques possibles être notablement élargi", a observé sobrement Jean-Paul Pronost.

### Le temps des certitudes

Après les incertitudes du développement économique venait le temps des certitudes de l'aménagement du territoire européen. Bien qu'accompagnée d'un prudent surtitre ("Les politiques publiques à la recherche de la cohésion territoriale"), la seconde "table ronde" de l'atelier, animée par Gérard Blanc, directeur général adjoint des services du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, n'en a pas moins adopté une sorte de méthode Coué, l'Europe y jouant le rôle de leitmotiv. Jean Peyrony, chargé de mission sur les politiques européennes à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, a donné le ton : "L'Union européenne a vocation à s'appuyer plus que jamais sur les villes. Travailler à vingt-cinq ne sera pas simple, mais nous sommes convaincus qu'il faut associer davantage les régions et les villes à l'élaboration de ces politiques, etc." Plus tard, Mme Gabriela Hernandez, directrice adjointe de l'unité Regio A1 à la Commission européenne, renchérisait : "La DG Regio se préoccupe de la qualité de vie au niveau européen, en particulier dans le cadre de l'élargissement de l'Union, mais cette question va au-delà du seul maintien du niveau de vie global des pays membres... Actuellement, les États membres sont partagés sur les moyens à mettre en œuvre pour prendre en compte l'ensemble des problèmes touchant à la cohésion sociale et territoriale..." Les "cas" français ou étrangers présentés /2 ne manquaient pourtant pas d'intérêt, l'animateur s'efforçant de "créer du lien" entre une litane d'interventions – treize en une seule matinée – et le thème proprement dit de la rencontre.

2/

On lira en particulier en pages 55 et s. une analyse du développement transfrontalier entre la France et le Luxembourg, intégrant plusieurs exemples, dont celui du "quattropole" constitué entre Metz-Sarrebrück-Trèves-Luxembourg, présenté au cours de cet atelier par Mme Christine Raffin, conseillère déléguée auprès du maire de Metz et vice-présidente de la Communauté d'agglomération.





Les entreprises déterminent leurs implantations et mobilisent leurs investissements le plus souvent "sur des bases exogènes au territoire candidat".



### Entre statistiques et pragmatisme

Il a fallu patienter encore, au rythme de propos parfois convenus, pour que l'on s'attaque à l'essentiel : qu'est-ce qui ne marche pas ici et qui, pourtant, semble parfois bien fonctionner ailleurs, mais à quelles conditions ?

- D'abord les statistiques (encore elles). Elles comptabilisent parfois des notions totalement différentes d'un pays à l'autre. La création de l'observatoire européen ORATE, implanté au Luxembourg, est destinée, selon Maryse Scholtès, attachée au gouvernement du Grand Duché, à "améliorer la connaissance de la réalité territoriale européenne", vis-à-vis de laquelle un déficit a été constaté. Cet observatoire couvre un territoire cohérent, c'est-à-dire l'ensemble des pays de l'Union mais aussi les dix nouveaux pays membres et la Suisse. Il servira à fonder sur des bases sérieuses les futures politiques territoriales européennes menées dans le cadre de l'*European Spatial Development Perspective* adoptée en 1999 et à orienter les stratégies globales de l'Union européenne "élargie".

- Il s'agit ensuite du pragmatisme, indispensable lorsqu'on aborde le champ du développement territorial.

Mme Flo Clucas, leader de la majorité municipale de Liverpool, en a donné un exemple particulièrement frappant, s'agissant d'une agglomération littéralement vidée par la crise industrielle et portuaire des années 80. L'aire métropolitaine du Merseyside a certes reçu beaucoup de l'Europe (plus de deux milliards d'euros de fonds structurels et autres aides), mais elle a su les utiliser avec intelligence, associant autant que faire se peut fonds publics

et investissements privés. Actions de promotion économique, formation professionnelle des jeunes,



Maryse Scholtès



40 000 emplois ont été créés en cinq ans à Liverpool.

appui aux micro-initiatives locales, concertation avec la population, ébauche d'un système de gouvernance, politique de reconquête du centre-ville, travail sur les quartiers en difficulté : toute la gamme des interventions possibles a été abordée... et 40 000 emplois ont été créés en cinq ans.

### À l'Est, du nouveau

L'euphorie n'est pas retombée quand Robert Tropartz, conseiller au ministère de la Construction et des Transports de Saxe-Anhalt (région peuplée de 2,5 millions d'habitants et dont la capitale est Magdebourg) a raconté comment ce "nouveau Land" issu de l'ex-Allemagne de l'Est avait réussi à soulever le rideau de fer et à sortir de la crise économique. Le défi semblait pourtant impossible à relever : un parc de logements dans un état déplorable, une "fuite des cerveaux" considérable (jusqu'à la construction du mur, en 1963), une chute brutale de la production



Le niveau de vie de l'ex-Allemagne de l'Est a été porté à 70 % de celui de l'Ouest (ici, Magdebourg).

industrielle et un taux de chômage de l'ordre de 20%, entraînant une émigration massive vers l'Ouest de l'Allemagne (100 000 personnes pour le seul Land de Saxe-Anhalt). "Depuis 1989, notre objectif dans cette région a été d'amener le niveau de vie de la population à celui de l'Ouest. Nous en sommes environ à 70%", a expliqué M. Tropartz. Avec quelles méthodes ce résultat a-t-il été obtenu ? De gros moyens, pour l'essentiel : plus de 27 milliards d'euros depuis 1990. Grâce à ces investissements publics (le secteur privé était quasi inexistant à la chute du mur), plus de 7 200 projets économiques ont été lancés, de grandes infrastructures de transport (voies ferrées et autoroutes principalement) ont été réalisées ou modernisées, et les institutions économiques ont été "restructurées", de façon à pouvoir attirer de nouveaux investisseurs.

3/

Le taux de natalité, dans toute l'ancienne Allemagne de l'Est (hors Berlin), n'atteint pas 1,2 alors qu'un taux de 1,9 est nécessaire au renouvellement des générations.

4/

Autorité métropolitaine compétente sur un ensemble de 179 communes peuplées par 2,6 millions d'habitants.

"La situation reste cependant très préoccupante pour les autorités, a souligné M. Tropartz, car le renouvellement de la population ne se fait plus et plus de 180 000 logements sont vides." /3

### Quelles perspectives pour les régions métropolitaines ?

Ces expériences étrangères n'ont en tout cas pas manqué d'interpeller les participants et d'influencer le discours des intervenants suivants. Se concentrant pour sa part sur "l'attractivité du site France", Jean-Claude Bury, membre du Conseil économique et social, vice-président de la commission aménagement du territoire, a plaidé en faveur du développement de partenariats entre les régions et leurs agglomérations, de façon à "accompagner par essai-mage la création de pôles d'activités forts dans les villes". Il s'agit d'éviter le "saupoudrage" et d'interdire les investissements "dans des puits sans fond" lorsque la structuration urbaine n'est pas suffisante pour les pérenniser. Fort de cette analyse, le Conseil économique et social a ainsi émis cinq propositions qui sont autant de bases de discussion : la reconnaissance du "fait urbain" à travers un large débat à organiser dans le pays ; l'organisation de la gouvernance des agglomérations par l'élection de leur exécutif au suffrage universel direct ; la redéfinition des rapports région-agglomération, en mettant l'accent sur la dimension prospective ; le renforcement par contractualisation des principaux pôles urbains pour un meilleur "maillage du territoire" ; et enfin la création de véritables "métropoles européennes transfrontalières".

### Vers une stratégie de l'offre

Vincent Fouchier, chargé de mission pour le développement urbain durable à la Datar, a confirmé "le soutien du gouvernement à l'offre métropolitaine" en particulier depuis la réunion du comité interministériel à l'aménagement du territoire du 9 juillet 2002. Les services de l'État et la délégation travaillent à la "définition de cette stratégie", en s'appuyant sur les études déjà entreprises. Le rôle de l'État étant bien de "conforter l'attractivité des métropoles", Vincent Fouchier, confirmant en cela l'analyse du CES, a rappelé quelques constats, comme l'insuffisance du poids démographique des métropoles régionales françaises – qu'il faut néanmoins, selon lui, "relativiser", car le problème est peut-être "moins quantitatif que qualitatif" – et la difficulté à "trouver des formes de gouvernance adaptées, comme dans le reste de l'Europe d'ailleurs". L'attractivité à la française apparaît ainsi moins comme le produit d'une hyperconcentration que comme un modèle "multipolaire" reposant sur un maillage de "métropoles intermédiaires".

Au-delà du diagnostic, les objectifs gouvernementaux formulés à l'occasion de la préparation du prochain CIAT sont liés à trois champs d'action : les grandes infrastructures, la contractualisation et les stratégies métropolitaines. Dans ce contexte, le rôle des agences d'urbanisme – qui gagneraient sans doute à mieux analyser l'utilité d'une présence de la Région au sein de leur conseil d'administration – peut être considéré comme un pivot dans la mise en place des futurs "contrats métropolitains" entre l'État, les régions et les grandes agglomérations, a estimé Vincent Fouchier.

### Un certain volontarisme à Stuttgart

Sans contredire tout à fait cette description, trois témoignages portant sur des "démarches métropolitaines" contrastées ont contribué à l'éclairer d'une façon nuancée. Bernard Steinacher, directeur régional du Verband Region Stuttgart /4, a ainsi affirmé que "la croissance démographique et la productivité accrue d'une grande métropole, accompagnée d'une compétition entre sites pour l'accueil d'entreprises, pose toujours d'importants problèmes urbains" : équilibre en matière d'emploi, gestion commune des services urbains comme le traitement des déchets ou les transports urbains, etc. Dans le cas de Stuttgart, le Verband Region est une réponse de niveau régional à ces questions, a-t-il expliqué, "car l'échelle d'agglomération n'est pas suffisante dans un Land qui accueille plus de dix millions d'habitants". Cette prise en compte de l'échelle indispensable pour agir efficacement en matière d'aménagement durable, de concertation avec la société civile (avec notamment la création d'un "conseil de développement métropolitain") et de coordination des politiques de développement a permis d'atteindre plus rapidement les résultats escomptés. Mais il a fallu pour cela imposer certaines contraintes aux communes "récalcitrantes", ce qui ne va jamais sans mal.

### Rhône-Alpes : une région métropolitaine "de fait" ?

Dans le cas de la Région Rhône-Alpes, exposé par Bénédicte Chassagne, directrice de la prospective au Conseil régional, et Nicolas Millet, directeur des politiques territoriales, un système aussi coercitif n'est pas de mise. Question de culture politique. C'est au contraire un "système en réseau", valorisé dès les années 90 dans le cadre du premier schéma régional d'aménagement du territoire, qui a permis de répondre à un certain nombre de défis. Le réseau des villes de Rhône-Alpes est ainsi devenu une référence : il a facilité au cours des dernières années "l'émergence d'une région interactive s'appuyant sur un maillage de huit métropoles et de vingt-deux villes





Rhône-Alpes se vit de plus en plus comme une "région métropolitaine" (ici, Annecy).

moyennes" qui est l'un des plus denses de notre pays. " Désormais, c'est la région tout entière qui possède les moyens d'afficher des ambitions de "région métropolitaine" au niveau européen". Aujourd'hui, 40 % des moyens dégagés par la Région Rhône-Alpes en faveur des territoires passent par la contractualisation. 120 millions d'euros ont en particulier été affectés au fonctionnement des réseaux de villes dans la région.

#### Marseille Métropole : une première étape

Claude Vallette, vice-président de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise et de la FNAU, a souligné pour sa part que "les ambitions de Marseille Métropole correspondent bien aux objectifs exposés par le Conseil économique et social et la Datar. Nous vivons dans des aires métropolitaines, mais sans en tirer véritablement toutes les conséquences... Or la dynamique économique et sociale se trouve bien concentrée à ce niveau-là". La constitution relativement récente d'une communauté urbaine associant dix-sept communes autour de la ville centre est une première étape dans la construction d'un niveau métropolitain qui soit influent au sein d'un Grand Sud-Est "où le duopole Lyon-Marseille joue son rôle depuis 1995". Cette démarche n'en est qu'au début, a ajouté l' élu marseillais, car la construction de cet espace d'analyse et d'action collective pertinent est appelée "se poursuivre dans des instances plus informelles entre les différentes intercommunalités" /5.

À la fois "grand témoin" de l'atelier et actrice de ces politiques, Maryse Scholtès a fait observer qu'il s'agissait bien, dans tous les cas de figure, d'un débat "avant tout politique et non pas seulement technique". Philippe Nouveau, président de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et rapporteur de l'atelier en séance plénière, a exprimé en conclusion la même



Les développements autour d'Euroméditerranée constituent l'une des étapes de la construction d'un espace métropolitain autour de Marseille.

idée, mais dans des termes différents : "Le rôle des grandes agglomérations comme facteur de croissance est devenu incontestable. D'où l'importance des réseaux urbains dans l'élaboration des politiques de développement. Mais l'insuffisante reconnaissance du fait urbain pose partout problème. À la lumière des expériences présentées, la place réelle des citoyens dans les démarches de gouvernance continue de nous interroger..." C'est dire si les questions d'attractivité et de disparités territoriales, loin de constituer un objet d'étude quelque peu technique ou formel, se trouvent au contraire au cœur d'un débat déjà ancien dans toute l'Europe : quel modèle de développement voulons-nous ? | P.G.

5/  
Cf. sur ce thème *Urbanisme*, hors série n° 18, mars-avril 2003, pp. 12 et s.



## POINT DE VUE

# → Les “sucres lents” du développement d’un territoire

| par **Guy Loinger**.\*

\* Guy Loinger est universitaire, responsable de l’Observatoire international des politiques régionales. Ce texte est tiré de son intervention en atelier au cours de la rencontre nationale des agences d’urbanisme.

**“Même à une époque où le discours sur la mondialisation est omniprésent, en matière de développement territorial, la relation homme/nature, ressource humaine/ressource naturelle reste à la base de tout. Et à travers elle, la capacité des hommes à maîtriser leur environnement, à s’adapter au contexte qui leur est donné. Ce contexte détermine un certain type de relation entre l’homme et son environnement, tout en produisant les conditions de sa propre survie. Ce long apprentissage séculaire est à l’origine des cultures locales, de la diversité et de l’identité des territoires.**

Ce qui influe principalement sur cette relation, c’est l’échange. La leçon de David Ricardo demeure valable : il vaut mieux être bon dans un seul domaine que médiocre dans tous les domaines. Mieux vaut se spécialiser, quitte à être dépendant des autres pour le reste : ce lien entre spécialisation et dépendance est le ressort même de l’échange. Les difficultés commencent lorsque l’échange devient une force en soi, qui s’impose à ses acteurs, sur le mode suivant : “Si vous n’acceptez pas de vous spécialiser en fonction de la logique de cette figure imposée, vous n’existez pas, vous êtes éliminés du jeu...”

Or, quels sont les facteurs-clés de l’échange ? Il s’agit en premier lieu des réseaux cognitifs, qui sont déterminants (l’information). C’est ensuite l’économie des savoirs (recherche, science, technologie). C’est, en troisième lieu, le système productif, qui est globalisé sur l’ensemble de l’économie-monde. Enfin, c’est le marché lui-même qui évolue sans cesse : il est erratique, volatil, instable.

Les territoires eux-mêmes présentent plusieurs caractéristiques déterminantes. Tout d’abord, ils ne sont pratiquement pas ou plus encadrés, régulés, protégés par les États-nations : les filets protecteurs opèrent de moins en moins. Entre les territoires et le monde, il n’y a pratiquement aucune intermédiation, ce qui fragilise les territoires. Ensuite ces territoires ne sont pas des entités à réactivité rapide. Ils sont caractérisés par un fort degré d’inertie, précisément



par ce qu’ils sont le produit de l’histoire longue, qui les entraîne sur des trajectoires difficiles à infléchir. Les territoires sont des systèmes lents et complexes : face aux “temps courts” de la dynamique économique, les “temps longs” des territoires ne les placent pas a priori en position de s’adapter facilement aux logiques dominantes.



"Il s'agit de reconnaître l'importance des représentations. Un territoire n'existe pas en soi, il existe d'abord dans l'image subjective que l'on s'en fait."

Dès lors, comment construire les conditions pour accepter les logiques du développement ? Il convient de prendre en considération les "sucres lents des territoires", pour reprendre l'expression de l'économiste Pierre Veltz. Ce sont les conditions du développement, les externalités qui le rendent possibles : les externalités physiques (infrastructures, équipements...), que tous les aménageurs connaissent et qu'ils savent maîtriser ; mais aussi les externalités cognitives (savoirs, réseaux, capacités de coordination...), c'est-à-dire la société prise comme phénomène relationnel actif. Or, sur ce deuxième point, on ne sait pas bien faire. Les réseaux, les systèmes relationnels sont segmentés, séparés et largement déterritorialisés. Il faudrait parvenir à territorialiser la société du savoir.

Il faut ensuite reconnaître l'importance de la notion d'espace pertinent – mais d'espace pertinent à géométrie variable, selon la nature du problème et de l'enjeu ; à chaque territoire son type d'espace pertinent. En tout état de cause, il faut s'appuyer sur quelques pôles agglomérés forts, des métropoles qui seules sont capables de faire l'interface avec le système-monde. C'est toute la logique de la métropolisation.

Il s'agit également de reconnaître l'importance des représentations. Un territoire n'existe pas en soi, il existe d'abord dans l'image subjective que l'on s'en fait. À cet égard, il convient que les territoires soient porteurs d'une certaine "désirabilité", qu'il soient capables de donner envie, car les personnes, les ménages et les jeunes en particulier sont de plus en plus mobiles. Ils "zappent" sur les territoires et, de ce fait même, parviennent à créer une dynamique démographique et économique particulière.

Les territoires doivent aussi être capables de se penser collectivement : à la base de la cohésion, il n'y a pas seulement de la redistribution des revenus. La notion de partage, du "vouloir vivre ensemble" autour d'un projet – et donc autour du débat public, de l'expression collective et de son outil, la prospective participative – est essentielle aujourd'hui.

Enfin, la reconnaissance des différences, de la diversité, de la spécificité et de l'identité des territoires comme des Hommes qui y vivent, c'est-à-dire la reconnaissance des origines dans la construction d'un futur partagé et accepté, est une condition sine qua non de la réussite." | G.L.

## VU DE LORRAINE

# → Coopération ou concurrence transfrontalière?

La coopération transfrontalière entre villes et territoires est déjà une longue histoire, écrite entre concurrence et complémentarités. L'exemple de la relation entre la Lorraine et ses voisins luxembourgeois et allemands est d'autant plus intéressant qu'il s'éclaire d'un jour nouveau sous l'effet du développement rapide du Grand Duché hors de ses modestes frontières. | Analyse par Pierre Gras.



Le contraste est saisissant entre le Grand Duché du Luxembourg, au développement rapide, et certains secteurs urbains du bassin industriel lorrain déqualifiés par la crise.

**S'ils présentent de fortes similitudes, les territoires du nord de la Lorraine et le Luxembourg ont connu des évolutions divergentes depuis le début des années 60, expliquent Delphine Thiry et Alain Ognier dans une étude publiée par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération messine /1. Crise économique et démographique d'un côté de la frontière, croissance et attractivité de l'autre, le contraste est saisissant au tournant des années 80 qui marquent la fermeture des mines du bassin de Longwy et le déplacement de la sidérurgie vers les régions portuaires (Dunkerque, Fos), entraînant une déqualification urbaine et une désertification d'une grande partie du bassin industriel lorrain.**

### Un processus de modernisation décalé

"Au Luxembourg, rappellent les auteurs de l'étude, l'évolution a été beaucoup moins dramatique, car dès les années 50, l'État a pris des mesures pour sau-

ver la sidérurgie tout en favorisant la diversification de l'économie. De 1975 à 1987, 5 % des dépenses budgétaires moyennes du pays ont été alloués à la modernisation de l'industrie sidérurgique luxembourgeoise. Le Grand Duché a pu ainsi maintenir un secteur industriel productif et compétitif même si son importance dans l'économie luxembourgeoise s'est réduite d'année en année." Le coût social de cette adaptation de l'outil industriel s'est du même coup révélé moindre. Par la suite, outre l'implantation d'institutions européennes dans la capitale qui a permis la création de nombreux emplois de service, en partie pourvus par les frontaliers /2, Luxembourg a pu développer un rôle de place financière internationale où elle supplante peu à peu Genève. Alors même que la Lorraine continuait de subir les effets d'une restructuration beaucoup plus tardive, en dépit de l'implantation de nouvelles industries largement soutenues par les aides européennes...

1/

Cf. l'article "[Metz] Lorraine du Nord et Luxembourg : des évolutions divergentes", in *Cahiers de l'IAURIF* n° 137, Paris, 2003, pp 242-244.

2/

Cent mille frontaliers sont employés aujourd'hui au Luxembourg, ce qui représente plus de 37 % de l'emploi salarié total. Ces frontaliers viennent de France (environ la moitié), de Belgique (30 %) et d'Allemagne (20 %).



Les difficultés ont été moindres au Luxembourg qu'en Lorraine, car, dès les années 50, l'État a pris des mesures pour sauver la sidérurgie et diversifier l'économie.

Depuis plusieurs années, forts de ce constat en demi-teinte, "les pouvoirs publics [des deux pays] tentent d'atténuer les écarts d'attractivité et de développement par le biais de coopérations transfrontalières, poursuivent D. Thiry et A. Ognier. Néanmoins, l'expérience du pôle européen de développement, créé dès 1985 entre les anciens bassins sidérurgiques de Longwy, Rodange (Lux.) et Athus (Belg.) afin de favoriser la reconversion économique des trois espaces et l'émergence d'une identité commune, montre que les différences de développement entravent les projets communs d'aménagement du territoire". C'est pourquoi, concluent-ils, "cette coopération transfrontalière devra être renforcée [...] en prenant en considération les atouts et les limites de chaque espace, afin de les rendre complémentaires et non concurrents".

L'histoire récente de la Lorraine est révélatrice d'une "prise de conscience partagée" : celle de l'existence d'un destin collectif. Craignant que l'élargissement de l'Union européenne et le décalage vers l'Est de son centre de gravité ne provoque une certaine marginalisation des anciennes régions industrielles constitutives de l'Europe de Jean Monnet – celle du charbon et de l'acier –, les responsables de ces agglomérations ont décidé d'anticiper ces évolutions en mettant en œuvre des moyens communs pour "renforcer l'attractivité de cette portion du territoire lotharingien". Celui-ci a commencé en effet à subir, il y a plus de vingt ans, les résultats des profondes mutations économiques et à devenir ensuite l'"espace de délestage" des grandes aires urbaines européennes, selon l'expression de Mme Raffin.



Christine Raffin

### Un "territoire commun"

Le "quattropole" Metz-Sarrebrück-Trèves-Luxembourg est l'une des réponses : un réseau de villes, sinon frontalières, du moins distantes entre elles de moins de soixante kilomètres et reliées entre elles par l'autoroute en trente ou quarante minutes. Il s'agit d'un "territoire commun" constitué de plateaux situés entre la Moselle et le Rhin et ayant engagé des démarches "convergentes" en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, explique Christine Raffin, conseillère déléguée auprès du maire de Metz, qui pilote ce dos-

### Pragmatisme et souplesse

Déjà, au cours des années 90, avait eu lieu un premier rapprochement entre Metz et Sarrebrück. Dix ans plus tard, en février 2002, une nouvelle étape était franchie avec la constitution d'un réseau formel entre les quatre villes. "Il existait certes un certain nombre d'espaces de coopération transfrontalière comme l'Eurorégion Sarlorlux /3 reconnaît Mme Raffin. Mais l'initiative du "quattropole" se caractérise par un fort pragmatisme dans l'approche territoriale et une plus grande souplesse dans le travail transfrontalier." Concrètement, la démarche a consisté mettre en place des accords techniques dans plusieurs

3/

Elle associe au niveau européen les régions frontalières de Sarre (Allemagne), de Lorraine et le Grand-Duché du Luxembourg.



Les différents réseaux de villes (Quattropole, Sillon lorrain...) constituent une réponse politique à la nécessité de travailler sur les complémentarités plutôt que d'exacerber les concurrences, dans un contexte de ralentissement des investissements.

4/

Les quatre métropoles disposent ainsi d'une tarification identique pour leurs communications internationales et d'un site web commun ([www.quattropole.org](http://www.quattropole.org)), ainsi qu'une "carte de vie quotidienne" valable dans chacune des quatre villes.

5/

Cf. Marie Pouplet, Aduan, "[Nancy] Le Sillon lorrain, un réseau de dialogue et de projets communs", in *Cahiers de l'IAURIF* n° 137, op. cit.

6/

Lors du CIAT de Mende, réuni le 12 juillet 1993, l'État a affirmé sa volonté de "donner un nouvel essor à la politique d'aménagement du territoire" et établi "la nécessité de disposer sur le territoire national de métropoles susceptibles de se positionner au niveau international". La "métropole Nancy-Metz" a été mentionnée explicitement.

7/

Cf. l'enquête de Sandra Heiss publiée le 19 septembre 2003.

domaines comme les télécommunications et les nouvelles technologies de l'information /4, la promotion touristique et l'action culturelle. Au plan politique, un comité directeur associant les quatre villes définit les stratégies communes, accompagné par des groupes de travail thématiques qui se réunissent plusieurs fois par an. Même si cette structuration ne résoud pas tout – elle ne le prétend d'ailleurs pas –, les premiers résultats sont encourageants pour les élus. S'il faut à l'évidence un certain volontarisme en phase de lancement, il est possible d'obtenir sur la durée une forme de consensus souvent plus efficace que la concurrence sauvage.

#### L'émergence du "Sillon lorrain"

Une autre démarche lorraine, émanant de collectivités territoriales "soucieuses d'optimiser leur dynamisme et la cohérence de leurs initiatives" /5, a été lancée il y a quelques années : celle du "Sillon lorrain", épine dorsale qui associe les agglomérations de Thionville, Metz, Nancy et Épinal. Ce territoire, qui concerne près de 1,2 million d'habitants, s'appuie sur une certaine réalité socio-géographique, traversant trois départements et s'ouvrant sur les agglomérations et régions européennes voisines. Il dispose d'infrastructures autoroutières et ferroviaires qui contribuent à développer un bassin de vie et d'emploi commun. Animé alternativement par le maire de l'une des quatre villes, ce réseau a eu pour objectif affiché, dans la foulée du Comité interministériel d'aménagement du territoire de Mende /6, de consti-

tuer une alternative à la concurrence territoriale et de la rendre crédible au niveau européen en mettant en réseau notamment leur offre d'équipements et leurs capacités foncières. Depuis deux ans, par exemple, les quatre villes participent ensemble au célèbre MIPIM (Marché international de la promotion immobilière), Metz et Nancy ayant montré l'exemple dès 1999.

#### Le retour de la concurrence territoriale

Toutefois, le lancement d'initiatives économiques importantes sur des territoires partenaires risque de poser la question de la concurrence en termes plus aigus. En phase de tensions économiques et de tassement de la croissance européenne, elle pourrait même contribuer à perturber la belle mécanique transfrontalière. Ainsi, à Esch-sur-Alzette, commune de la périphérie de Luxembourg, la réurbanisation du site de Belval Ouest s'inscrit dans la volonté du gouvernement luxembourgeois de poursuivre la reconversion des anciens territoires industriels du Grand Duché : "La valorisation des friches sidérurgiques – plus de 650 hectares répartis sur dix sites au sud du pays – a donné lieu à une "union sacrée" entre l'État, l'Arbed, principal producteur d'acier, et les organisations syndicales", souligne ainsi *Le Moniteur* /7. À Belval, cette démarche a abouti à la création, à l'automne 2000, de la société d'économie mixte Agora, constituée à parts égales entre l'Arbed et l'État, et dont le siège social se trouve précisément sur le site concerné. La mission d'Agora est de "viabiliser et





L'accroissement de la mobilité de la main d'œuvre ne sera sans doute pas sans conséquence sur l'environnement des régions transfrontalières.

développer les friches industrielles [...] dans un sens favorable à l'intérêt général, dans les domaines économiques, social, écologique, culturel et de l'aménagement du territoire", selon le vaste objet social d'Agora.

### Un développement exponentiel au Luxembourg ?

Il y a deux ans, Agora a donc lancé un concours international d'urbanisme, remporté par l'équipe néerlandaise Joe Coenen, qui vise à concilier dans le paysage le passé industriel et l'avenir tertiaire du Grand Duché. Tout un symbole. L'aménagement de Belval Ouest intervient en effet alors que le Luxembourg manque de foncier urbanisable et qu'il hésite à sacrifier des terrains situés en "zone verte". Cette préoccupation lui a fait préférer une option transfrontalière, car les capacités foncières sont importantes côté français, avec notamment le site des Terres-Rouges, situé à proximité de la commune d'Audun-le-Tiche.

Le gouvernement luxembourgeois table en effet sur un développement allant bien au-delà du seul (petit) marché national. Conjugué à l'essor démographique attendu (le Grand Duché devrait compter 700 000 habitants en 2050 pour 430 000 aujourd'hui, sans compter les travailleurs frontaliers), ce développement exponentiel posera pourtant assurément au Luxembourg des problèmes de mobilité, de logement, de localisation d'activités nouvelles auxquels le réaménagement du site de Belval ne répondra

qu'en partie, en tout cas sur la durée. Les territoires partenaires du Luxembourg seraient bien avisés, nul n'en doute, de prendre en compte cette évolution s'ils ne veulent pas subir à nouveau leur destin.

Pour le moment, le Grand Duché peut encore apparaître comme un réservoir de richesses sans limites. Il donne également des gages à ses voisins en tentant de construire avec les autorités françaises les bases d'un partenariat "afin de définir ensemble la meilleure forme de collaboration pour développer les friches [industrielles]"/8. En outre, la désignation de Luxembourg comme "capitale européenne de la culture" en 2007 devrait avoir des retombées positives sur l'ensemble de la région. Au final, c'est donc moins une stratégie épuisante de recherche d'avantages concurrentiels – y compris fiscaux – qu'une véritable adaptation de leur démarche de développement économique que les territoires frontaliers du Luxembourg sont appelés à imaginer. Car cette "petite guerre" des investissements pourrait s'avérer, dans une hypothèse pessimiste, coûteuse en matière économique, sociale, voire environnementale, avec l'accroissement inévitable de la mobilité. À titre d'exemple, plus de 25 000 personnes, Luxembourgeois et frontaliers, se rendront chaque jour sur le site de Belval d'ici 2008-2010. Le tram-train initialement envisagé pour le desservir, trop coûteux, a finalement été écarté. Plus que jamais, c'est l'automobile qui risque de sortir victorieuse de la coopération transfrontalière. | P.G.

8/  
Le Moniteur, op. cit.

# → Towards a European urban policy: choice or acquiescence?

As the Workshop's introductory document pointed out, "Today's big cities are not created by the territories around them; rather, they produce urban regions." Researcher **Nadine Massard** pointed out that while the "blue banana" stretching from the Po Valley to the North Sea is a concentrate of Europe's development trends and indicators, the overall reality remains more complex. Each territory has its own set of pressures and dynamics. "Denser" zones, especially in Northwest Europe, combine increasing specialisation and tougher competition, while elsewhere the opposite is often the case. And the possible results? Scenarios ranging from gradual desertification to ongoing, selective hyperconcentration.

Academic **Philippe Laredo** saw the same selective trend in research, stressing that innovation comes from private enterprise. But given that skills creation is partly provided and financed by the public sector, is complementarity not blurring certain boundaries? And in this age of intangibility, asked **François Denieul**, how do we set collective intelligence into a specific territorial framework? Via, he replied, "territorial systems" associating intellectual capital, social capital and territorial development.

All very well, interposed **Louis Maurel**, but territorial economic success can be double-edged, in no way guaranteeing increased employment and sometimes threatening social cohesion. A firm's choice of location, consultant **Marc Lhermite** pointed out, is often based on factors external to the territory itself.

So what is local government to do? Provision of relevant skills and measures generating loyalty by firms and investors are important, urged **Claude Guillerme** and **Michel Thiollière**, but require sufficiently large territories: no point, warned **Jean-Claude Bury**, in "sprinkling" inappropriate structures with money. **Jean Peyrony** likewise felt that in a Europe of 25, cities and regions were more important than ever.

The prerequisites for territorial development are reliable statistics backed by a healthy pragmatism: Liverpool's **Flo Clucas** cited the example of a city ravaged by the crisis of the 80s and now back on its feet after judiciously using public and private money to cover an enormous range of economic and social measures. **Robert Tropartz** recounted how the for-

mer East German Saxe-Anhalt region (2.5 million people) has likewise used large-scale, carefully-targeted spending to gain ground on enormous problems relating to business, housing, infrastructures and economic institutions. Saxe-Anhalt is still being held back by a demographic shortfall, but **Vincent Fouchier** pointed out that the Europe-wide problem was maybe more qualitative than quantitative: what about appropriate forms of governance?

Still in Germany, Stuttgart is working on a regional approach to the problems that inevitably arise when increased productivity and demography in a large city coincide with competition in attracting business. In France, the Rhône-Alpes Region's city network – 8 large and 22 medium cities – has become a model of interactivity. Such urban networks, said **Maryse Scholtès**, are now vital to the creation of development policy.

Lorraine, in France, and Luxembourg are currently developing their own networks – sometimes with Germany – as crossborder competition evolves towards cooperation. Luxembourg emerged less battered from the steel crisis, but pragmatism has dictated such steps as the four-city alliance – Metz, Saarbrücken, Trier, Luxembourg – with its "convergent" approaches to territorial planning and economic development. Consensus is gradually turning out to work better than unbridled competition.

Lorraine is forming its networks within France as well, with Thionville, Metz, Nancy and Epinal: the result is a territory of 1.2 million people whose infrastructures are contributing to the growth of a residential and employment basin. Among persisting sources of concern, however, is the emphasis this kind of networking puts on car use.

In a dense, tightly-argued paper **Guy Loinger** spoke of the "slow sugars" of territorial development: infrastructures, knowledge, networks, coordination. Specialisation is preferable to global mediocrity, he said, and judicious exchange of information, research, science, technology and systems of production will help do the rest. Nor should we, even in this age of globalisation, ignore the importance of the relationship between man and nature, between human and natural resources.

# → Lutter “contre” et vivre “avec”

**Comment combattre ou utiliser les “disparités territoriales” pour une plus grande solidarité et un développement plus efficace ? Il était plus aisé de poser la question que d’y répondre, même si, au regard des bouleversements contemporains, les notions d’attractivité et d’adaptabilité sont apparues comme un fil rouge dans le débat. À la nouvelle mobilité des hommes dans des territoires à géométrie variable, les institutions politiques peuvent, grâce à des stratégies urbaines teintées de démocratie participative, éviter que les territoires ne soient condamnés à subir leur destin.** | Paroles d’acteurs, relevées par Richard Quincerot et Olivier Réal.

“Si l’économie de marché, c’est la création destructrice, alors il faut faire en sorte qu’elle soit moins “de marché”, plus créative et moins destructrice”, a affirmé avec force Patrick Braouezec, député-maire de Saint-Denis. Si certains élus mettent plus souvent qu’à leur tour les pieds dans le plat de la mondialisation, c’est parce qu’ils revendiquent une capacité d’anticipation pour s’adapter mais aussi, pourquoi pas, s’opposer aux mutations en cours. Florilège de points de vue d’acteurs.

**Bernard Attali :**

**“La diversité est une richesse”**

“Les choses ont changé depuis quinze ans”, a constaté Bernard Attali, président de l’Agence régionale de développement d’Ile-de-France, s’empresant d’ajouter, comme pour entrer dans le vif du sujet, “mais pas uniquement dans le bon sens”. “Le territoire a évolué, nécessitant une grande capacité d’expertise de la part des équipes



en charge du développement local. Car la concurrence est vive entre les grandes places européennes qui se livrent une lutte d’influence, dans une sorte de jeu de Go entre acteurs de plus en plus professionnels. Il ne peut y avoir d’attractivité sans consensus entre tous ces acteurs. Il faut

à la fois une stratégie claire, bien identifier les filières économiques que l’on veut développer en priorité, mais aussi savoir défendre l’emploi existant et retenir les entreprises sur son territoire”. Sans oublier, face “aux problèmes de diversité auxquels toutes les sociétés occidentales sont confrontées”, que celle-ci est “une richesse”.

**Gérard Mermillod :**

**“Un atout au plan international”**

Au plan international, certaines disparités territoriales peuvent en effet constituer un atout. Gérard Mermillod est le directeur du réseau à l’Association française pour les investissements internationaux (AF2I), vouée à attirer en France des investisseurs internationaux. Il connaît bien ce qu’il appelle “les facteurs d’attraction déterminants” : liaisons internationales, bassins d’emploi et de compétences, pôles universitaires et technologiques, mais aussi tous les détails de la vie quotidienne. Ainsi, avant de s’implanter à Valenciennes, Toyota avait pris la précaution de visiter les étals de poissonnerie de la ville à l’intention de son personnel japonais... Mais si l’AF2I connaît un taux de réussite remarquable – sur cinq cents projets étudiés au cours de ces dernières années, un tiers a débouché sur une implantation en France –, elle le doit aussi à la valorisation des différences : “Recevant la demande d’un inves-





tisseur, nous mettons en concurrence plusieurs régions françaises, en les invitant à mettre en avant leurs atouts originaux. Grâce à l'excellente réactivité des régions, nous sommes très vite en mesure d'offrir, pour un même projet, une dizaine de solutions. Cette diversité accroît sensiblement nos chances d'aboutir."



**Jean-Paul Bailly :**  
**"Dialogue et décentralisation"**

Si le monde change, les modes de vie des gens aussi. "Comment les services publics peuvent-ils contribuer à s'inscrire dans ces changements ?", s'est interrogé le président du groupe La Poste, Jean-Paul Bailly. "La Poste a toujours été un acteur important et reste le grand service public le plus ancré dans les territoires. C'est aussi une entreprise industrielle dont 60 % de l'activité est déjà mise en concurrence et qui tire 95 % de ses ressources des administrations et entreprises – et donc 5 % seulement des particuliers". Sa vision de la lutte contre les disparités repose sur deux principes : le lien social et la proximité, même si "la présence exceptionnelle de La Poste sur le territoire" nécessite d'être, selon J.-P. Bailly, "repensée en termes d'accessibilité", dans la mesure où elle est "mal adaptée et mal répartie". Les entreprises publiques, ajoutait-il, "sont toujours au point d'équilibre entre les objectifs de cohésion sociale et de rentabilité. Dans un monde de plus en plus concurrentiel, il faut accroître nos capacités d'adaptation et surmonter les conservatismes par le dialogue – c'est-à-dire l'échange, la conviction – et par la décentralisation, c'est-à-dire l'évaluation des capacités locales à agir."

**Adrien Zeller :**  
**"Des institutions politiques fortes"**

À propos de "capacités à agir", comparant la France à l'Allemagne et à la Suisse, Adrien Zeller, président du Conseil régional d'Alsace, a estimé "qu'un pays décentralisé n'est pas, par nature, plus inégalitaire qu'un pays centralisé. Il y a réduction des inégalités quand la question est prise en charge par des institutions politiques fortes, qui s'emploient à rééquilibrer les situations". Ainsi, en sauvant des lycées de la fermeture, en maintenant des lignes de chemin de fer secondaires, en implantant des équipements dans les quartiers défavorisés, l'Alsace a peu à peu retrouvé une compétitivité comparable à celle de ses voisins allemand et suisse. "On ne peut plus vivre entre soi, a insisté Adrien Zeller. Les ségréga-



tions sociales mettent à mal la cohésion territoriale, elles sont sources de tensions, d'antagonismes qui affaiblissent toute la région. Tout le monde a quelque chose à gagner à la mixité sociale. On y parvient par de multiples actions, en construisant des logements sociaux dans un quartier résidentiel ou bien, à l'inverse, en construisant une piscine de qualité dans un quartier en difficulté. C'est une affaire de volonté politique."

**Marc-Philippe Daubresse :**  
**Des "facteurs d'attractivité" aux "réalités quotidiennes"**

Marc-Philippe Daubresse, vice-président de l'Assemblée nationale et premier vice-président de la Communauté urbaine de Lille Métropole, a rappelé pour sa part que l'agence d'urbanisme lilloise avait dégagé, il y a quelques années, six facteurs majeurs d'attractivité pour une ville : accessibilité-intermodalité, dynamique économique de développement, fonctions de solidarité fiscale, financière et territoriale, qualité urbaine, réactivité et volonté du territoire d'atteindre un objectif de progrès /1. Dans cette liste, a-t-il estimé, "la solidarité est la notion essentielle" : "Il y a dix ans, l'agglomération lilloise était partagée en deux groupes de communes, avec les riches d'un côté (dites "axe des émigrés") et les pauvres de l'autre. En rompant avec ces féodalités, nous avons produit un effet boule de neige : une meilleure cohésion interne permet de démultiplier les dynamiques extérieures qui, à leur tour, renforcent l'égalité des chances à l'intérieur". Malheureusement, les réalités administratives ne sont pas toujours à la hauteur des ambitions urbaines. Marc-Philippe Daubresse déplore par exemple qu'un dossier comme le plan local d'urbanisme de Lille puisse réclamer – le compte a été fait – quelque 136 000 tampons et signatures. Un temps... certain, pris au détriment d'initiatives plus concrètes.



**Hervé Huntzinger :**  
**"Le destin des territoires n'est jamais scellé"**

"Il n'est de richesse que d'hommes" : citant Jean Bodin (1530-1596), Hervé Huntzinger, économiste, a jugé les disparités entre les territoires moins importantes que les inégalités entre les hommes : "Avec la diminution du temps de travail, les hommes bougent de plus en plus, tandis que les territoires restent". Cette mobilité conduit progressivement à l'émergence de



1/

Université de Lille I  
 et Agence de développement  
 et d'urbanisme  
 de la métropole lilloise,  
*Métropolisation, une  
 nouvelle géographie  
 du développement,*  
 in *Urbanisme*  
 hors série n°2,  
 mai-juin 1993.



On assiste à l'émergence de systèmes économiques parallèles : une économie de la production et une économie de la "résidentialité", dont les critères d'efficacité ne sont pas les mêmes (ici, le centre commercial d'Euralille).

deux systèmes parallèles : une économie de la production, animée par les critères classiques d'efficacité et de performance ; et une économie de la "résidentialité", et même de la "présentialité" – habile néologisme pour désigner des lieux où l'on se réunit entre amis, la semaine ou le week-end... Quant aux territoires, leur destin n'est jamais scellé une fois pour toutes, comme en témoignent les formidables rebonds d'Emscher Park, dans la Ruhr, ou du Valenciennois. Ce dernier, qui avait perdu 25 000 emplois en 1975 à 1990, en a ainsi regagné 12 000 depuis 1995. "Dans ces régions, certaines populations n'ont pas encore profité du rebond. Celles-là ont de vrais problèmes de santé ou d'éducation, a estimé Hervé Hutzinger. Pour elles, un rattrapage s'impose : non en vertu de l'égalité, mais de l'équité."



Selon Jean-Paul Bailly, "La Poste reste le grand service public le plus ancré dans les territoires".

**Patrick Braouezec :**  
**"L'attractivité est dépendante d'un projet politique"**

Se disant, ce n'est pas une surprise, "très attaché au service public", Patrick Braouezec en a souligné toute l'utilité "pour des gens qui n'ont pas d'autres moyens de bénéficier de services". Et le député-maire de Saint-Denis d'enchaîner : "Comment apprécier la rentabilité sociale d'un service public qui,

s'il n'était pas là, coûterait encore plus cher à la société ? Cela revient aussi à lutter contre les disparités." Fidèle à son pragmatisme et à son franc-parler, l'élu a interpellé les autres intervenants et la salle :

"Attirer qui, pour quoi faire, dans quel but, pour avoir plus d'habitants ou pour en chasser d'autres ? L'attractivité est dépendante d'un projet politique. Elle doit permettre d'atténuer les inégalités et non pas d'en créer d'autres ailleurs. Notre responsabilité, c'est que les territoires ne créent pas davantage de disparités qu'il n'en existe déjà entre les catégories d'hommes et de femmes." C'est en effet un minimum. | R. Q. et O. R.



# → Disparités territoriales : l'introuvable consensus ?

Lorsque le diagnostic est pratiquement unanime, les solutions proposées peuvent-elles être également consensuelles ? Rien n'est moins sûr. Les échanges sans concession, de part et d'autre de la tribune, qui ont nourri la conclusion de la xxiv<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme l'ont confirmé. Ils suggèrent en particulier que les principaux enjeux de la décentralisation recoupent fortement les problèmes liés à la lutte contre les fortes disparités territoriales ou sociales existantes. | Une synthèse des interventions de clôture par Pierre Gras.

Les rencontres organisées par la FNAU se veulent "en phase avec les préoccupations des élus et des responsables des agglomérations françaises", selon l'expression de son président André Rossinot. C'est dire si, cette année, traitant du thème des "disparités territoriales" en région parisienne, cette adéquation touchait à son paroxysme ! Pour autant, au-delà d'un constat assez aisément partagé par les intervenants, élus, "acteurs" et autres experts de la ville, l'émergence de réponses consensuelles à la persistance, voire à l'aggravation, de ces disparités territoriales, a paru plus difficile. Certes, on a pu constater avec satisfaction, au fil des échanges, le développement de l'intercommunalité, en particulier en Île-de-France (qui accusait vingt ans de retard sur le reste du pays), ou encore, à défaut de réformes spectaculaires, l'évolution progressive de dispositifs politiques, techniques ou réglementaires encore trop marqués par la période des Trente Glorieuses et par la fameuse "redistribution des fruits de la croissance". Mais il y a encore loin, semble-t-il, de la coupe aux lèvres, c'est-à-dire de l'urgence de la question soulevée à la cohérence des réponses apportées.

## Un aménagement volontariste et... décalé

"La région Île-de-France est la première région d'Europe, a rappelé dans son propos de conclusion Jocelyne Riou, vice-présidente du Conseil régional et de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France. Elle bénéficie de potentiels énormes qui doivent être encouragés. Mais c'est aussi l'une des régions où les inégalités sociales et territoriales sont les plus marquées, et cela n'est pas acceptable. [...] Aménager, c'est dessiner un visage, c'est rendre l'Île-de-France plus prospère, plus juste, plus belle." Développant, à titre d'exemple, la question de la mobilité, la vice-prési-

dente de la Région a indiqué : "Pour les Franciliens, se déplacer n'est pas un luxe, c'est une nécessité absolue. Pour nos entreprises, se déplacer n'est pas un luxe, c'est un gage de développement. Enfin, pour notre institution, fluidifier les déplacements, ce n'est pas non plus un luxe : c'est un enjeu majeur". Brossant un rapide tableau historique de l'évolution de la région, Jocelyne Riou a ensuite évoqué l'avenir : "Une politique d'aménagement volontariste, l'Île-de-France en a déjà connu. Des extensions urbaines de la commune de Paris entre le xix<sup>e</sup> et le xx<sup>e</sup> siècle – qui se sont traduites par un formidable maillage du réseau métropolitain – aux villes nouvelles des années soixante et à la naissance des RER, notre région est depuis longtemps un laboratoire, doté de son schéma de planification, mais dont les réussites sont diverses. Le contexte actuel est complexe, les acteurs plus nombreux, les moyens partagés, et les habitants souhaitent être davantage associés..."

## Rééquilibrage régional

Le prochain schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) sera sans nul doute, pour Jocelyne Riou, "le point d'appui" à partir duquel la région, "forte d'une vision globale du territoire suffisamment éloignée des intérêts locaux et suffisamment proche des gens, optimisera ses capacités de mise en œuvre de politiques structurantes". L'Île-de-France, a poursuivi l'élue, souffre en particulier "du manque de logements et d'une offre de transports collectifs insuffisante", qui nécessitent "une action volontariste dans les deux domaines". Ainsi "le rééquilibrage à l'Est" de la région devrait être accéléré dans le cadre du futur SDRIF.

"Demain, il faudra mieux orchestrer la gestion du cœur de l'agglomération, car densité ne doit plus

rimer avec rejet mais avec qualité”, a souligné Jocelyne Riou. Et de lister une série d’initiatives, allant de la maîtrise du Syndicat des transports d’Île-de-France par le conseil régional à la création d’un établissement public foncier francilien, que la Région, “un peu comme Sœur Anne”, attend de l’État dans le cadre de la nouvelle phase de décentralisation : “Nous attendons du gouvernement qu’il sache donner à toutes les collectivités territoriales les compétences qui leur permettent d’œuvrer, depuis leur place, au mieux des intérêts des Français et, pour ce qui nous concerne, des Franciliens. Pour l’heure, nous restons sur notre faim”, a conclu la vice-présidente, tout en se félicitant “de la qualité et de la pertinence” des échanges intervenus à l’initiative de l’IAURIF et de la FNAU dans le cadre de cette nouvelle rencontre nationale. Elles témoignent, selon Jocelyne Riou, du rôle indispensable joué par les agences d’urbanisme dans un espace régional de plus en plus complexe /1.

### À contrastes persistants, réponses cohérentes ?

“Les contrastes au sein même des agglomérations persistent, voire s’accroissent, en région parisienne comme dans les agglomérations de province”, a confirmé François Delarue, directeur général de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction au ministère de l’Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, qui représentait Gilles de Robien, empêché, et a par conséquent lu l’allocution que le ministre avait prévu de prononcer. “La Loi urbanisme et habitat adoptée par le Parlement cherche à apporter des réponses à ce constat, indique le ministre dans ce texte. Par d’importantes mesures de simplification et d’allègement des contraintes, elle vise à libérer le foncier et à favoriser l’action des maires bâtisseurs. Car construire, dans tous les segments du logement, c’est un moyen puissant de recréer des parcours résidentiels et de la fluidité urbaine. Mais ceci doit se faire dans la recherche de la cohérence du développement urbain, qu’elle concerne l’habitat, les transports ou l’organisation de la ville. C’est pourquoi la loi confirme l’intérêt et l’importance d’une planification stratégique à la bonne échelle territoriale. C’est le rôle des SCOT prévus par la loi SRU – un rôle que je reprends entièrement à mon compte, une fois supprimées [certaines] des contraintes inutiles qui pesaient sur les élus, alors qu’il faut, au contraire, leur faire confiance.”

### Des “responsabilités éminentes” de l’État...

“La lutte contre les disparités territoriales fait partie des responsabilités éminentes de l’État, souligne également le ministre dans ce document. Mais elle implique évidemment, et de façon déterminante, les

collectivités locales qui doivent disposer pour cela des compétences nécessaires. Cela fait partie des objectifs de la seconde étape de la décentralisation. À cet égard, le rôle des collectivités, et notamment celui des agglomérations qui le souhaiteront, sera considérablement renforcé dans le domaine du logement. J’insiste sur le fait que la plus-value qu’apporteront les agglomérations en la matière n’aura sa pleine efficacité que dans la mesure où seront créées les conditions d’une bonne observation notamment dans leurs dimensions sociales et économiques des questions d’habitat, sur des sujets aussi divers que l’observation des loyers [...] ou celle du foncier. Le foncier est en effet la matière première de l’aménagement, donc à la fois une composante nécessaire de tout exercice de planification et un produit dont les collectivités publiques doivent pouvoir s’assurer la maîtrise pour développer leurs politiques, en particulier en matière d’habitat.”

### ... aux “responsabilités nouvelles” des collectivités et des agences

“Au-delà de l’observation, complète Gilles de Robien, les nouvelles responsabilités qui vont échoir aux agglomérations en matière de logement supposent qu’elles se dotent de politiques de l’habitat qui devront à la fois fixer le cap à moyen et long termes, et être capables de s’adapter en permanence aux réalités conjoncturelles. Ceci demande beaucoup de réflexion et de matière grise. Les agences ont là aussi un rôle important à jouer, comme le font déjà plusieurs d’entre elles.”

Concernées au premier chef par “l’exigence d’une réflexion territoriale menée sur le périmètre le plus adapté possible aux réalités humaines et économiques”, selon l’expression du ministre, les agences d’urbanisme constituent “une solution originale permettant d’associer dans la réflexion les différents acteurs de l’aménagement, à une échelle où peut être mise en œuvre une bonne gouvernance territoriale, tout en laissant à chacun ses pleines prérogatives et attributions de compétences.” En ce sens, “les agences d’urbanisme, dont l’État plus que jamais se considère comme un partenaire actif, sont prêtes aux évolutions qui prendront progressivement corps à partir des mois prochains dans le cadre du grand chantier de la décentralisation”, estime le ministre.

### Le “troisième round” de la décentralisation

Le cadre institutionnel et les moyens de l’action publique dans les agglomérations et les territoires urbains sont en effet en train de changer. Une nouvelle étape de décentralisation a été annoncée par le Premier ministre lors de sa rencontre avec les élus de l’Association des maires des grandes villes de

1/

Jocelyne Riou a par ailleurs confirmé la prochaine création d’une agence d’urbanisme sur le plateau de Saclay (Essonne), survenant après celle du Centre-Essonne en début d’année 2003.





En matière d'infrastructures de transport ou de santé, la question sensible est d'éviter les disparités territoriales tout en assurant la cohérence des investissements publics.



France, le 3 novembre dernier, comme l'a rappelé le président de la FNAU en clôture de la rencontre. Il reste à évaluer l'ampleur des changements annoncés et la nature des compétences effectivement dévolues, en tout ou partie, aux villes et aux agglomérations. "Ce troisième round doit se faire au bénéfice des communes et de leurs intercommunalités, a affirmé André Rossinot. À la différence des régions et surtout des départements, les communautés de communes et d'agglomération sont des structures très jeunes, dont l'évolution est loin d'être stabilisée. Le cadre juridique et institutionnel d'intervention des intercommunalités est en devenir, et aucune situation locale ne ressemble vraiment à une autre. Statuer aujourd'hui de manière définitive sur leur rôle futur serait sans doute prématuré... Mais les élus des agglomérations qui sont motivées pour recevoir des délégations de compétence doivent y être encouragés."

#### Les agglomérations et la loi Borloo

La Loi Borloo approuvée par le Parlement en juillet dernier prévoit la mise en place prochaine d'une "agence nationale de rénovation urbaine" /2. Le président Rossinot s'est voulu optimiste à ce propos : "Sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions (l'approbation d'un programme local de l'habitat, par exemple), les intercommunalités d'agglomération vont disposer de nouvelles et importantes

possibilités d'intervention. Il faudra toutefois trouver des points de passage entre les crédits de rénovation urbaine et les crédits liés à la nouvelle compétence sur le logement social – y compris dans les agglomérations où l'on n'a pas encore approuvé un PLH."

Dans ce contexte, les agences d'urbanisme sont appelées à jouer un rôle essentiel "pour appuyer les agglomérations et leur permettre de prendre en charge pleinement ces responsabilités naissantes, a souligné André Rossinot. D'autres problématiques, liées à de nouveaux partages de pouvoirs, sont en train d'émerger dans les territoires. Elles correspondent aux défis que doivent affronter les agglomérations. Elles s'inscrivent dans une logique de décentralisation, au profit des communes et des intercommunalités, de compétences jusque-là du ressort de l'État (santé, éducation, sécurité...) et qui constituent les vecteurs d'une démocratie plus équilibrée. Ces dynamiques vont conduire les agences à investir de nouveaux champs disciplinaires, à défricher de nouvelles thématiques et à développer leurs missions."

#### Des agences plus "conquérantes" ?

À titre d'illustration, la FNAU a organisé en juin dernier une journée nationale consacrée à l'ingénierie territoriale. Elle a notamment questionné l'État sur la place qu'il entend occuper dans ce nouveau cadre institutionnel : quelle est sa stratégie dans les territoires ? Comment envisage-t-il d'y affecter et d'y mobiliser ses crédits ? Et avec quels moyens d'ingénierie ? Questions pour le moment sans véritable réponse. "La mission impartie aux agences touche aussi à la prospective, au devenir des agglomérations", a ajouté le maire de Nancy. Les agences se veulent ainsi disponibles pour "concevoir et évaluer les expériences qui seront lancées dans les territoires." Le réservoir est important. Il existe aujourd'hui quarante-quatre agences d'urbanisme et leur nombre pourrait être porté soixante d'ici quelques années, "en accord avec l'État", a précisé André Rossinot (*lire ci-contre*).

2/  
Lire en page 8.

## → Une fédération "qui se porte bien"

La FNAU comporte deux agences de plus depuis la dernière rencontre nationale de Marseille. Une agence s'est ainsi créée dans l'Essonne en début d'année 2003 : une "première" en Ile-de-France où aucune agence nouvelle n'avait été créée depuis une trentaine d'années. Une seconde agence a été mise en place à l'automne sur l'aire urbaine toulonnaise. Une troisième doit en outre être installée prochainement dans la région d'Avignon. Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué (cf. *Urbanisme*, hors série n° 18, mars-avril 2003), une quinzaine de projets sont à l'étude ou sur le point d'aboutir à Valenciennes, Calais, Bastia, Ajaccio, Lens, Amiens, Perpignan, Rodez, Quimper ou Béthune... La fédération, selon son président, "se porte bien" et son "succès actuel" serait lié à un "rôle original d'outil de gouvernance territoriale". "Dans les espaces urbains, a souligné André Rossinot, les responsabilités des politiques de développement territorial sont très dispersées entre les communes, les intercommunalités, l'État, la région, le département... La juxtaposition des politiques sectorielles menées par les uns et les autres ne suffit pas à faire une politique territoriale cohérente. C'est pourquoi les agences d'urbanisme, outils partenariaux d'échanges et d'harmonisation, sont indispensables aux politiques de développement territorial."

Quels sont les nouveaux défis qui les attendent ? "Les élus et les directeurs des agences d'urbanisme doivent être conscients des opportunités qu'offre la période actuelle, a indiqué le président de la FNAU. Les agences doivent être ambitieuses et avoir une âme de conquérantes. Elles doivent repousser leurs frontières traditionnelles pour devenir de véritables aiguilleurs du bonheur territorial". En attendant ce bonheur annoncé, le président de la fédération avait une bonne nouvelle plus immédiate : l'organisation de la vingt-cinquième rencontre nationale des agences d'urbanisme à Reims, du 15 au 17 décembre prochain. Champagne ! | R. Q. et O. R.

## → Fighting “against” and living “with”

“How are we to fight against or work with territorial disparities in the interests of greater solidarity and more effective development?” **Bernard Attali** of the Île-de-France Regional Development Agency, noted the sheer level of competition within Europe, among ever more professional actors: “To succeed, there has to be a well-defined strategy, clear identification of economic priorities and a capacity to retain existing businesses and the jobs they provide.”

**Gérard Mermillod**, network director at the French Association for International Investment (AF21), was firm about the basic attractiveness factors: international travel connections, labour and skills basins, and university and technology centres. But local assets count too: “By suggesting several French regions to a potential investor...we can very quickly come up with a dozen offers.” And a full third of AF21’s ventures are crowned with success.

For French Post Office president **Jean-Paul Bailly**, countering disparities hinges on two principles: social ties and community service. “Any public company is faced with a balancing act between social considerations and profitability” – even when only 5% of its business involves private individuals.

As far as **Adrien Zeller**, president of the Alsace Regional Council, is concerned, “A decentralised country is not by nature more inegalitarian than a centralised one. Inequalities are cut back when... strong political institutions set about bringing balance to situations”: building social housing in “better class” areas, for example, or a quality swimming pool in a sensitive neighbourhood.

National Assembly vice-president **Marc-Philippe Daubresse** outlined Lille Metropolis’ six-point attractiveness list, drawn up by the local town planning agency some years ago: accessibility/intermodality; economic dynamics; fiscal, financial and territorial solidarity; urban quality; reactivity; and determination to achieve a specific goal. Solidarity is the key element in all of them, he said, and the last ten years have seen a socially and geographically divided city find new cohesiveness and capacity for outreach.

For economist **Hervé Huntzinger**, disparities between territories are less important than those between people. Shorter working hours mean the classical production economy now exists in parallel with a

new economy of sociability. Nor are weakened territories necessarily locked into failure, as the Valenciennes region and Emscher Park in the Ruhr prove.

Parliamentarian **Patrick Braouezec**’s emphasis was on community needs: “How can you assess the social profitability of a public service whose absence would cost society even more?... Our responsibility is to ensure that territories don’t create more disparities than we have already.”

But can this near-unanimity of diagnosis be transposed to the domain of solutions? Unfortunately it would seem not, as FNAU president **André Rossinot** acknowledged. But even in the absence of sweeping reforms, he said, the spread of intermunicipal approaches and evolution of political, technical and regulatory mechanisms are encouraging.

**Jocelyne Riou** pointed out that despite its unacceptable level of social and territorial inequalities, the Île-de-France has long been a social laboratory and that things are going to change. The key factor would be the revised master plan, with the fresh capacity for action it would bring in terms of housing, public transport and geographical balance. It was vital, she said, that the government grant all territories the right to take measures in their best interests.

Speaking for **Gilles de Robien**, Minister of Housing, Roads and Transport, **François Delarue** stressed government determination to fight territorial disparities in the context of fresh decentralisation gambits. The essential thing, he said, was to ensure across the board consistency in urban development.

In closing **André Rossinot** expressed real hopes for decentralisation and the capacity of the recent “Borloo law” to create a more mature role for still-youthful intermunicipal groupings. Given this changing context, he declared, France’s town planning agencies and the FNAU had a steadily increasing part to play in designing and assessing experiments in the country’s different territories. There are now 44 agencies and the figure could rise to 60 in the next few years. With implementation of current development policies widely dispersed over different territorial bodies, the agencies were more vital than ever to the processes of creation, interchange and harmonisation.

## → À lire sur le thème

### Ouvrages ou articles de référence

**ALVERGNE Christel, TAULELLE François**, "Du local à l'Europe ; les nouvelles politiques d'aménagement du territoire", Paris, Presses universitaires de France (coll. Major), 2002, 304 p., cartes, tabl., ill. et annexes.

**BESSY-PIETRI Pascale**, "Les formes récentes de la croissance urbaine", in *Économie et Statistique* n° 336, 2000, pp. 35-52, cartes, tabl., bibliogr.

**BRÉMOND Christine**, "La réorganisation du territoire en marche", in *Territoires 2020*, n° 2, déc. 2000, pp. 37-45, tabl., bibliogr.

**BRUNET Roger**, "La France réinvestie par ses villes", in *Mappemonde* n° 63, septembre 2001, pp. 11-15.

**BRUYELLE Pierre**, "Les très grandes concentrations urbaines", Paris, SEDES/HER (DIEM n° 26), 2000, 318 p., cartes, tabl., bibliogr.

**CALAME Pierre**, "Un territoire pour l'homme", La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube (coll. Monde en cours), 1994, 94 p.

**DAMETTE Félix**, "La France en villes", Paris, La Documentation française, 1994, 272 p. ill., cartes, bibliogr.

**FRÉMONT Armand**, "Portrait de la France : villes et régions", Paris, Flammarion, 2001, 782 p., ill., bibliogr.

**HUSSON Claude, SAVY Robert**, "L'Europe sans territoire ; essai sur le concept de cohésion territoriale", La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube (coll. Monde en cours), 2002, 202 p.

**GUILLY Christophe**, "Atlas des fractures françaises ; les fractures françaises dans la recomposition sociale et territoriale française", Paris, L'Harmattan (coll. Logiques sociales), 2001, 181 p., tabl., bibliogr.

**NOIN Daniel**, "Le nouvel espace français", Paris, Armand Colin (coll. Cursus - Géographie), 247 p., cartes, tabl., bibliogr., annexes.

**STRAGIOTTI Pierre et alii**, "La France des villes ; le temps des métropoles ?", Rosny, Bréal, 2000, 336 p., tabl., cartes.

### Études, rapports et documents spécialisés

**CAHIERS DE L'IAURIF**, "Les disparités territoriales", n° 137, Paris, 2003, 272 p. ill., cartes, tabl. [Il s'agit du numéro spécial de cette publication parue à l'occasion de la XXIV<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme. Il comporte quelque 70 contributions émanant des différentes agences sur le thème de cette rencontre.]

**CAZES Mélanie et alii**, "Les jeunes dans les villes : de la formation à l'emploi", Paris, La Documentation française, 2001, 255 p., tabl., bibliogr.

**CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE**, "Aménagement du territoire", rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 2001, 253 p., ill, bibliogr.

**DATAR**, "Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France, contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire", rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 2003, 72 p., tabl.

**FNAU**, "Atlas des aires urbaines", Paris, FNAU, 2001, 72 p. cartes, tabl. [Une "photographie" du monde urbain dans la France de la fin du xx<sup>e</sup> siècle]

**GUIGOU Jean-Louis, PARTHENAY Dominique**, "De la France éclatée à la France maillée ; la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique", Premier Ministre, Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2001, 34 p., cartes.

**JONAS Olivier**, "Territoires numériques ; interrelations entre les technologies de l'information et de communication et l'espace, les territoires, les temporalités", Lyon éditions du Certu (coll. Dossiers), 2001, 141 p., cartes, ill., bibliogr.

**MIGNOT Dominique**, Agence d'urbanisme du Grand Lyon, LET, Predit, "Mobilité et grande pauvreté", Paris, Ministère de l'Équipement/PUCA, 2001, 222 p., tabl., bibliogr, annexes.

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE**, "Géographie de l'école", Paris, Ministère de l'Éducation, 2003, 111 p., cartes, bibliogr.

**PONCET Jean-François**, "L'exception territoriale : un atout pour la France ; rapport d'information sur l'état du territoire", Paris, Sénat (coll. Rapports du Sénat), Paris, 2003, ill. tabl. Et annexes.

**ROUXEL Michel**, "La carte de France des revenus déclarés", in INSEE Première n° 900, mai 2003, cartes, tabl., bibliogr.

**ROZENBLAT Céline, CICILLE Patricia**, "Les villes européennes ; analyse comparative", Paris, La Documentation française, 2003, 94 p., cartes, tabl., bibliogr., annexes.

**TRANSIT CONSULTING**, "Cinq scénarios de mobilité urbaine ; cinq scénarios pour un débat", Paris, Predit/Transit Consulting, 2001, 163 p., tabl.

**VIGNERON Emmanuel** (sous la dir.), DATAR, "Pour une approche territoriale de la santé", La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube (coll. Bibliothèque des territoires), 2002, 285 p., tabl., ill.

**WIEL Marc, ADEUPa**, "Les raisons institutionnelles de la périurbanisation", DRAST, Predit, ADEUPa, 2002, 48 p., ann. {agglomérations traitées : Brest, Dunkerque, Caen, Strasbourg}.



## Études de cas et expériences locales

**ADUAN, AGURAM**, "Diagnostic partagé ; réseau de villes du Sillon lorrain", 2002, 56 p., cartes.

**AGAM**, "Euroméditerranée ; recherche d'indicateurs d'impact ; la richesse créée et les investissements privés", Marseille, AGAM, 2002, 45 p.

**AGENCE D'URBANISME DU MANTOIS**, "Disparités territoriales et performances scolaires", Mantes-la-Jolie, AUMA, 2003.

**AUAT, DRE MIDI-PYR.**, "La couronne périurbaine de l'agglomération toulousaine ; éléments pour un diagnostic territorial", Toulouse, AUAT, 2002, 82 p., cartes, annexes.

**AURAN/COMMUNAUTÉ URBAINE DE NANTES**, "Observatoires des modes de vie et des changements socioéconomiques", Nantes, AURAN, 2003, 116 p.

**BACCAINI Brigitte**, "Les migrations internes en France de 1990 à 1999 : l'appel de l'Ouest", in *Économie et Statistique* n° 344, 2001, pp. 39-79, tabl., ill., bibliogr.

**DATAR, PRÉFECTURES DE RÉGIONS**, "Le Bassin parisien ; contribution de l'Etat à de nouveaux enjeux interrégionaux", Paris, La Documentation française, (coll. Aménager la France de 2020) 2002, 311 p., cartes, tabl.

**GOLLAIN Vincent et alii**, IAURIF, APUR, DREIF, "[Île-de-France] Géographie de l'emploi 2000", Paris, 2003, 84 p. ill., cartes, tabl., bibliogr.

"Industrie et territoire : l'innovation en E-territoire", Paris, Géostore/Usine Nouvelle, 2001, 31 p. ill.

**LATTS/ENPC, ŒIL, ACADIE**, "Inégalités et intercommunalités en Île-de-France ; pour une territorialisation stratégique de l'action publique", in 2001+ n° 57, octobre 2001, tabl., bibliogr.

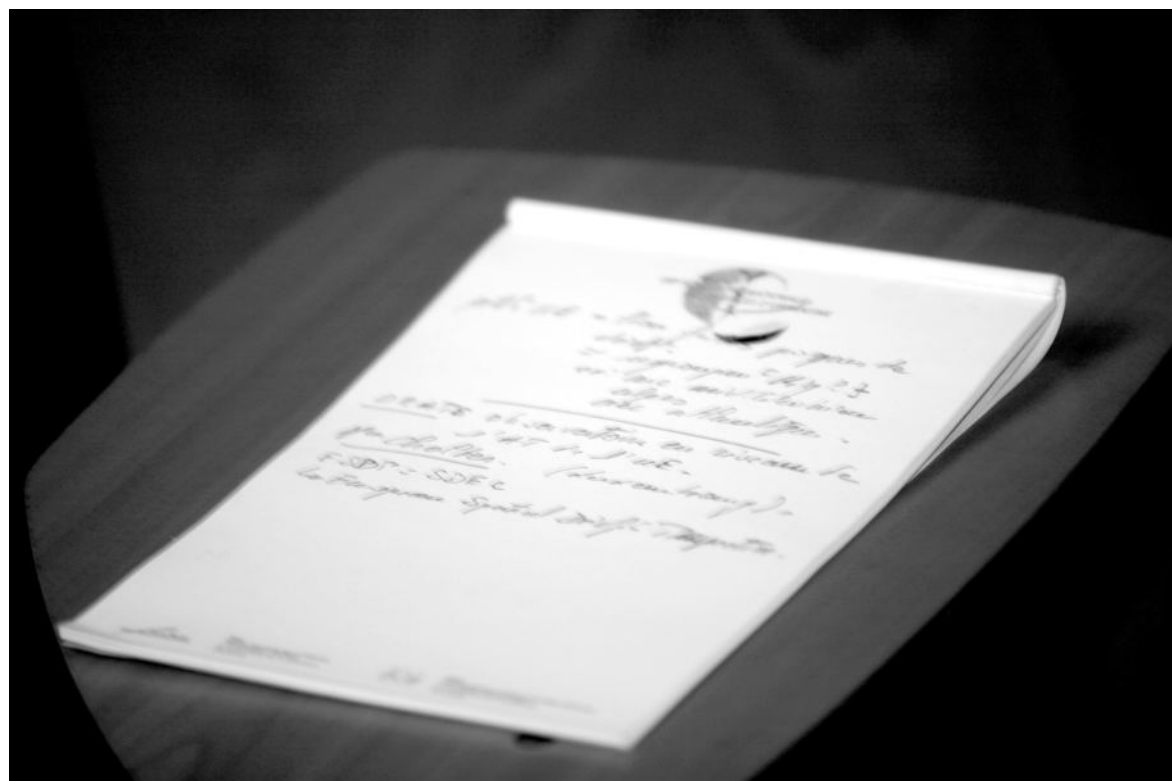
**ROPARS Gervaise**, AGAPE, "Le peuplement des lotissements de l'agglomération de Longwy", AGAPE, 2002, 15 p. ill.

**SARAFIAN Victor**, "Les disparités économiques régionales en Grande-Bretagne", Paris, L'Harmattan (coll. Logiques sociales), 2003, 320 p., cartes, ill.

**SCHMITT Guy**, "[Lorraine] Construction de logements : de fortes disparités selon les unités urbaines", in *Économie Lorraine* n° 211, septembre 2001, pp. 24-26.

**THIRY Delphine, OGNIER Alain**, AGURAM, "[Metz] Lorraine du Nord et Luxembourg, des évolutions divergentes", in *Cahiers de l'IAURIF* n° 137, op. cit., pp. 242-244.

\* Cette bibliographie sélective a été établie par Pierre Gras (PGC), avec l'aide du dossier bibliographique réalisé conjointement par les agences d'urbanisme et le Centre de documentation sur l'urbanisme (CDU) de la DGUHC, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, sous la coordination de Claire Paulet (IAURIF). Ce dossier est notamment consultable sur le site de la FNAU ([www.fnau.org](http://www.fnau.org)).





*Ce numéro hors série de la revue Urbanisme, consacré au thème "Les disparités territoriales", a été réalisé à partir des travaux de la XXIV<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme, organisée à Paris en novembre 2003, à l'initiative de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France.*

*Il a été élaboré sous la direction de Marcel Belliot, délégué général de la FNAU, et de Hervé Gay, directeur général de l'IAURIF. Il a été conçu, rédigé et mis en œuvre par une équipe de journalistes professionnels réunis autour de Pierre Gras (PGC).*

*Les organisateurs de la rencontre tiennent à remercier le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (DGUIHC), la Région Île-de-France et la Ville de Paris, ainsi que tous les partenaires publics et privés, pour leur participation à la réussite de cette manifestation.*

*La FNAU remercie les auteurs de contributions, cartes, documents d'étude et autres éléments d'information utilisés pour réaliser ce numéro. Elle adresse également ses remerciements à toutes les personnes ayant aidé à préparer cette publication, ainsi qu'aux collaborateurs des agences membres du réseau de la FNAU.*

Revue  
**URBANISME**

**Fondée en 1932**

176, rue du Temple  
Tél. : (33) 01 45 45 45 00  
Télécopie : (33) 01 45 45 60 37  
www.urbanisme.fr  
urbanisme@urbanisme.fr

**Hors série n° 21 de la revue URBANISME, mars-avril 2004**, publié à l'initiative de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Il est rappelé que les textes signés n'engagent que leurs auteurs, à l'exception des titres, chapeaux, intertitres et légendes qui sont du ressort de la rédaction.

**Rédaction en chef et coordination du hors série :** Pierre Gras

**Secrétariat de rédaction, documentation, choix iconographique :** PGC  
**Rédaction :** Pierre Gras, Richard Quincerot, Olivier Réal, Serge Mouraret (reportages photographiques et illustration du numéro), avec la collaboration de Thierry Paquot.

**Révision :** PGC

**Traductions et résumés anglais :** John Tittensor

**Directrice de la publication :**

Sylvie Harburger

**Éditeur :** Thierry Paquot

th.paquot@wanadoo.fr

**Rédacteur en chef :** Antoine Loubière  
urba.loubiere@wanadoo.fr

**Conception, réalisation :**

Démosthène & Associés  
83 A, RUE BOBILLOT  
75013 Paris

**Direction artistique :**

Caroline Hartley

**Maquettiste :**

Marius Lemarié

**Scans :**

Patricia Ferreira

**Image de couverture :**

Olivier Cransac/IAURIF / © Taconet-P.A.C.

**Crédit photos :**

CRIF/IAURIF/C. Abron (p. 20),  
Département de la gestion du territoire  
du canton de Neuchâtel (pp. 29 à 32),  
Pierre Gras (pp. 7g, 39, 40 en bas, 41 à 44),  
Norbert L'Hostis/Ville de Mulhouse  
(p. 12g en haut), DR (pp. 50g en bas  
et dr., 55). Toutes les autres photos sont  
de Serge Mouraret.

**Gérante :** Sylvie Harburger

**Service comptabilité :** Christiane Bocat

**Service abonnements :**

Marie-Christine Belloche

Ligne directe : 01 45 45 40 00

Télécopie : 01 45 45 60 37

**Publicité : à la revue**

**Diffusion :** Dif'Pop

21<sup>ème</sup>, rue Voltaire, 75011 PARIS.

Tél. : 01 40 24 21 31/Fax : 01 40 24 15 88

RCS Paris : 572070175

**Impression :** Monterreina S.A., Madrid

Commission paritaire : numéro 58332

ISSN : 1240-0874

Code TVA : FR-1357-2070175

Dépôt légal : mars 2004

URBANISME est éditée par la SARL  
les Publications d'architecture  
et d'urbanisme au capital  
de 532 500 euros (groupe CDC)





# La Fédération nationale des agences d'urbanisme

La Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) rassemble une quarantaine d'agences, organismes partenariaux chargés des études de planification et d'aménagement dans les agglomérations françaises.

Les agences d'urbanisme associent, autour des collectivités locales concernées, l'Etat et les autres partenaires du développement en vue d'une plus grande coordination et de l'harmonisation des politiques publiques dans les territoires urbains. La FNAU est une association d'élus qui offre aux responsables de l'aménagement des agglomérations un lieu de dialogue et d'échanges sur les questions urbaines. Elle participe activement aux grands débats nationaux ou internationaux sur l'avenir des villes. Le réseau technique de la FNAU rassemble plus de 1 300 professionnels, très au fait des réalités locales.

La Fédération leur permet de disposer d'un espace de rencontre et d'un réseau d'échanges où ils peuvent mutualiser leurs informations, capitaliser leurs savoirs et se mobiliser sur des projets collectifs.

La FNAU assure, avec le concours des agences, l'animation de nombreux "clubs techniques" : planification, transports, habitat, environnement, économie...



Elle organise chaque année une Rencontre nationale centrée sur un thème d'actualité et ouverte à tous les responsables politiques et professionnels intéressés. Elle diffuse régulièrement le résultat de ses travaux et de ses réflexions sous des publications spécialisées ou sur son site Internet : [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

La FNAU entretient des relations suivies avec les grandes associations françaises d'élus qui se préoccupent d'aménagement et de développement urbains. Elle a noué avec certaines d'entre elles des accords particuliers de coopération.

La FNAU contribue à développer parmi les élus et les techniciens chargés de l'aménagement des agglomérations françaises une culture professionnelle commune fondée sur la recherche de la transversalité, la volonté de partenariat et l'exigence de développement durable.

**FNAU**  
1, rue de Narbonne  
75007 Paris  
Tél. : 01 45 49 32 50

# Retrouvez toutes les publications de la FNAU sur son site internet [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

## Club Projet Urbain

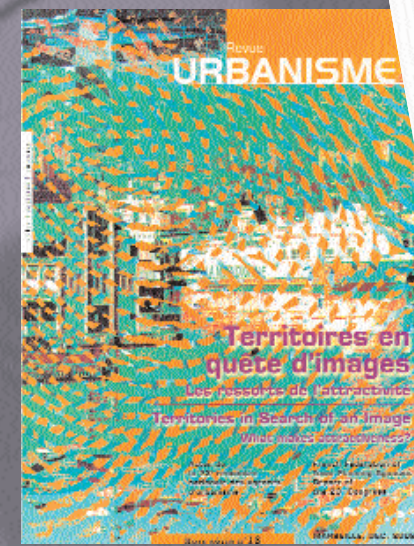


**Les Dossiers FNAU :** documents de synthèse portant sur une question d'actualité



**Les Contributions et les Actes** de la rencontre annuelle

**Les Rapports d'études**



**FNAU**  
1, rue de Narbonne - 75007 Paris  
Tél. : 01 45 49 32 50