

# Techni.Cités

Le magazine des professionnels de la ville et des territoires

Supplément  
au n° 155 du 23 septembre 2008



29<sup>e</sup> rencontre nationale  
des agences d'urbanisme

Le Havre, 22, 23 et 24 octobre 2008

## L'appel du large

de la ville aux grands territoires

Document introductif - Débats d'idées



# sommaire

## Éditorial

L'appel du large par **André Rossinot** ..... p. 3

## Introduction

De la ville aux « grands territoires » par **Marcel Belliot** ..... p. 5

## Grands territoires et projets ..... p. 7

La ville diffuse, « grand territoire » de demain ? par **Bernardo Secchi** ..... p. 8

Conférer des qualités à la ville-territoire par **Ariella Masboungi** ..... p. 12

## Appel à idées

Val de Loire : l'environnement au cœur ou en marge ?  
par **Christophe Demazière, Serge Thibault et Frédérique Hernandez** ..... p. 15

Changer de posture face au « grand territoire »  
par **Jean-Michel Roux, Paulette Duarte, Gilles Novarina et Natacha Seigneuret** ..... p. 17

## Interviews

Bernard Reichen : « Le commerce n'est pas l'ennemi de la ville, au contraire » ..... p. 19

Olivier Frérot : « Emscher Park, la force d'un grand projet culturel » ..... p. 20

## Grands territoires et mobilité ..... p. 21

Périurbanisation et transports : un regard historique sur le « grand territoire » francilien  
par **Michel Chlastacz** ..... p. 22

## Appel à idées

Quand les « nouveaux pôles » structurent les aires métropolitaines par **Gabriel Jourdan** ..... p. 24

## Interview

Laurent Fournier : « Ce qui fait l'unité d'un grand territoire, c'est aussi son caractère connexe et connectable » ..... p. 26

## Grands territoires et gouvernance ..... p. 27

Du « grand territoire » à l'interterritorialité par **Martin Vanier** ..... p. 28

Rennes, laboratoire du « grand territoire » ? par **Alain Lalau-Keraly** ..... p. 32

## Appel à idées

Territoire cherche gouvernance désespérément par **Gilles Antier** ..... p. 35

Les nouveaux enjeux du développement métropolitain par **Didier Paris** ..... p. 38

Vers une agglomération transfrontalière franco-suisse durable ? par **Nicole Surchat-Vial** ..... p. 40

## Interview

Gilles Rabin : « Les gouvernances doivent s'appuyer sur de véritables managers du territoire » ..... p. 42

## Grands territoires et solidarités ..... p. 43

Une République des territoires solidaires par **Laurent Davezies** ..... p. 44

L'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais veut résister au décrochage social et urbain  
par **Pascal Vanacker et Yves Dhaudecupere** ..... p. 47

**Bibliographie : les travaux des agences** ..... p. 50

**Programme de la rencontre** ..... p. 54

# introduction

## De la ville aux « grands territoires »

**La rencontre nationale des agences  
d'urbanisme questionnera cette année  
de nouvelles échelles de territoire et cherchera  
à en comprendre les singularités.  
Les « grands territoires » sont-ils  
une conséquence ou une réponse  
à la mondialisation ?  
Constituent-ils les nouveaux « moteurs »  
de la compétitivité et du développement ?  
De quels sentiments d'identité  
sont-ils porteurs et quelles solidarités  
nouvelles font-ils naître ?  
Quelles formes spécifiques de gouvernance  
et de coopération amènent-ils à inventer ?  
Sont-ils de nouveaux creusets de création  
artistique et culturelle ?  
Autant de questions propices aux échanges  
d'expériences et au débat...**



Devenues « aires urbaines » ou « métropolitaines », les agglomérations actuelles tissent des relations avec d'autres territoires au sein de leur région, voire au-delà des frontières nationales. Elles ont en permanence des relations économiques, sociales et culturelles à l'échelle du monde, avec des lieux parfois géographiquement éloignés mais fonctionnellement et intellectuellement proches. En réalité, le « grand territoire » se distingue des « espaces ordinaires » par sa dimension politique et projective. Caractérisé par un projet partagé qui lui donne sens, il peut recouvrir des entités très distinctes (« pays », réseau de villes, espace métropolitain, aire de SCOT<sup>1</sup> ou d'inter-SCOT, région urbaine, espace transfrontalier, etc.).

L'identité d'un « grand territoire » est également fondée sur des intérêts communs, des valeurs partagées et un projet collectif. Comment, à cette très vaste échelle, se construisent des solidarités et des représentations nouvelles ? Et comment faire adhérer au projet de « grand territoire » les acteurs économiques mondialisés qui y créent la richesse ? L'image d'un « grand territoire » est souvent liée à celle de la ville éponyme qui lui a donné naissance. Comment rester prospectif et associer davantage les espaces intermédiaires de l'hinterland ?

### Le « grand territoire », un écosystème

Un « grand territoire » est avant tout un « écosystème ». Il rassemble, à une échelle inédite, des espaces aux vocations différentes dont la gestion doit rester globale : villes et banlieues, zones >>>

 **Marcel Belliot,**  
délégué général de la FNAU



» industrielles et commerciales, grands équipements, bourgs et villages, forêts et terres agricoles, zones humides... Les décisions d'affectation des sols nécessitent des arbitrages entre la valorisation patrimoniale, le développement économique, la protection des ressources naturelles, la gestion des risques et des déchets, les besoins d'extension urbaine ou encore le tracé des réseaux d'infrastructure. La question se pose de l'équilibre à proposer au sein d'un « grand territoire » entre les modes d'utilisation du sol et comment y minimiser l'empreinte écologique : comment passer de la dépendance à la synergie ? Un « grand territoire » est aussi un espace socialement contrasté où coexistent des sites très valorisés par les habitants ou les entreprises... et des sites délaissés où paraissent se concentrer toutes les difficultés. À l'intérieur du « grand territoire », des poches de grande pauvreté côtoient parfois des quartiers ou des villes prospères. La taille du territoire et la complexité de sa gouvernance peuvent être un obstacle à la réduction des disparités territoriales. Comment résoudre ces difficultés et sur quels outils s'appuyer (planification, fiscalité, équipements, transports...) pour faire du « grand territoire » un véritable espace de solidarité ?

### Quelle planification urbaine à grande échelle ?

La nécessaire planification d'un tel territoire requiert-elle vraiment de nouveaux outils ? Entre les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire établis sous la responsabilité des régions, les « projets de pays ou d'agglomération » préparés par les communes et leurs communautés ou les schémas de cohérence territoriale élaborés par des syndicats intercommunaux... sans parler des directives territoriales d'aménagement décidées par l'État dans certains « grands territoires », les outils de planification ne manquent pas. D'autres instruments, non prévus par la loi, ont cependant été parallèlement développés, comme les inter-SCOT ou les « projets métropolitains ». Quels outils (ou quelle articulation d'outils) vont permettre aux acteurs des « grands territoires » de mieux en organiser le développement ?

De même, la desserte du « grand territoire » ne peut être que globale, articulée et multimodale. L'offre de transport voyageurs doit traiter toutes les échelles et combiner tous les modes : desserte locale et transports urbains, trafic interurbain et réseau régional, liaisons nationales et relations internationales. La qualité de la des-

serte externe, par le réseau à grande vitesse ou l'aéroport international, ne sera efficace que si les pôles multimodaux TGV ou aéroportuaires sont branchés sur le système de transport interne. De la même manière, seul un système global de transport des marchandises, mariant et optimisant les modes (eau, fer, route...) peut appuyer efficacement le développement économique d'un « grand territoire ». Dans ces deux domaines, la multiplicité des maîtres d'ouvrage peut constituer un handicap, mais elle contraint aussi les acteurs à renouveler leurs modes de négociation et donc à inventer de nouvelles démarches partenariales.

### La gouvernance, un enjeu majeur

Enfin, la « gouvernance » des « grands territoires » est un enjeu majeur, comme le montrent les réflexions développées dans ce numéro. Dans le contexte français d'absence de tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre, avec qui convient-il de préparer, de décider et de mener à bien le projet du « grand territoire », et sur quel socle institutionnel en asseoir le « gouvernement » ? Quelles vont être les relations des « grands territoires » avec les villes et les intercommunalités, dont ils constituent une forme d'extension, mais avec lesquelles ils ne se confondent pas, ou avec les régions vis-à-vis desquelles ils peuvent entrer en compétition ? Comment gérer les relations complexes - et parfois conflictuelles - entre le pôle urbain central (qui assume en général l'essentiel des charges) et les territoires périphériques (qui veulent principalement préserver leur cadre de vie) ? C'est sans aucun doute dans le cadre d'une réflexion partagée entre régions et « grands territoires » que doivent être prises les décisions en matière de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de développement économique ou universitaire, par exemple. Dans tous ces domaines stratégiques, l'échelle du « grand territoire » peut-elle être « la » solution - ou tout du moins l'une des solutions durables ? Ce sera bien sûr l'objet de nos débats, dans quelques semaines, au Havre. ■



1. Schémas de cohérence territoriale institués par la loi solidarité et renouvellement urbains, dite SRU.

# Grands territoires et projets



Le terme « projet » s'est récemment introduit dans la planification, sous la forme du Projet d'aménagement et de développement durable, pour devenir ce qui doit donner son sens aux documents comme les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme. La capacité des collectivités locales à définir leur futur, à en préciser les contours et les moyens d'y parvenir est ainsi devenue incontournable.

### Le projet détermine-t-il le territoire ?

Mais cet exercice s'applique aux périmètres institutionnels existants. Or, au-delà des limites administratives, des coopérations à différentes échelles cherchent à se structurer. L'Estuaire de la Seine, par exemple, qui se trouve à cheval sur deux régions et trois départements, s'est engagé depuis dix ans dans une démarche informelle pour « fonder un destin commun sur la base d'une identité partagée ».

L'appel à projets de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) a également suscité un nombre de réponses qui montrent bien l'importance de cette question en France. Mais que recherchent ces territoires ? Une meilleure visibilité ? Une reconnaissance ? Un fonctionnement facilité ? À quoi se mesure la taille d'un territoire : son nombre

d'habitants, sa puissance économique ou son PIB ? La nature du projet détermine-t-elle le territoire ? Projet culturel, projet de développement économique, grand équipement vont-ils avoir le même impact, le même rôle fédérateur ? Entre la proximité, réponse aux besoins du territoire, et l'attractivité, qui répond aux nécessités de la mondialisation, comment trouver la bonne échelle ?

### Investissement intellectuel

À ces questions à la fois complexes et « multiscalaires », les contributions recueillies dans le cadre de ce numéro apportent des réponses contrastées. Certes, tous, de Bernardo Secchi à l'équipe de l'Institut d'urbanisme de Grenoble, d'Ariella Masbouni aux chercheurs de l'Institut polytechnique de Tours, en passant par Bernard Reichen et Olivier Frérot, interrogés par la rédaction, appellent à un « changement de posture » face aux « grands territoires » et des formes d'« analyse plus qualitative » qui permettraient de mieux prendre en compte leur réalité et surtout leur potentiel. Mais, comme l'expliquent notamment Christophe Demazière et ses collègues pour le domaine de l'environnement, il reste à faire mesurer par les décideurs toute « l'ampleur de l'investissement intellectuel à entreprendre pour faire aboutir des projets de grands territoires » dans des conditions solides et pérennes.

# La ville diffuse, « grand territoire » de demain ?

PAR BERNARDO SECCHI

La « ville diffuse » d'aujourd'hui sera-t-elle la « ville compacte » à grande échelle de demain ?

L'auteur soulève, dans ce texte volontariste tiré de son intervention au séminaire préparatoire organisé en avril dernier par la FNAU, des questions dérangerantes pour tous : décideurs, urbanistes, promoteurs, habitants...

Mais il rappelle à bon droit que le développement des « grands territoires » doit se faire

impérativement en prenant en compte les infrastructures fondamentales existantes ou émergentes, notamment en matière d'environnement.



Le solaire apparaît comme une alternative énergétique valable face aux centrales thermiques ou nucléaires. Mais il rencontre ses limites en matière de paysage...

**L**e problème des grands territoires doit être envisagé par rapport à trois scénarios.

- Le premier concerne les changements climatiques. Faisons-nous tout ce qui est en notre pouvoir pour lutter contre ? En la matière, il est nécessaire de prendre en compte les questions liées à la gestion de l'eau, de l'énergie et de la mobilité.
- Le second concerne le processus d'urbanisation actuel. La forme urbaine diffuse ne s'oppose pas nécessairement à la forme traditionnelle de la ville compacte européenne. Mieux vaut s'occuper de la ville diffuse plutôt que se battre contre elle sans efficacité.
- Le troisième et dernier scénario concerne la ville comme lieu traditionnel d'intégration et de cohésion sociale. Or, les écarts entre riches et pauvres ont tendance à s'accroître, de façon manifeste, dans la ville diffuse.

La responsabilité des urbanistes concerne surtout ce qui est durable. Le développement de la ville et des grands territoires devrait se faire en tenant compte des infrastructures fondamentales existantes ou émergentes. Tout le

monde recherche la gouvernance optimale, le problème est d'y parvenir. Je prône pour ma part le fait d'arriver à la gouvernance par le projet, et non l'inverse. Lorsqu'on réfléchit à la question des grands territoires, il faut tenir compte en premier lieu du problème de la gestion de l'eau. Les grands territoires déterminés par le périmètre des institutions (départements, régions...) doivent également être déterminés par la géographie de la ressource en eau, les bassins versants, etc. Les réflexions environnementales sont vraiment une question de fond. Il conviendrait de déterminer une extension des réserves en eau adaptée à chaque région européenne.

### Penser l'infrastructure au sens large

En matière d'énergie, nous savons que le pétrole est voué à la disparition, de même que l'uranium. Quant à l'éolien, ses capacités sont limitées. Seule l'énergie solaire apparaît comme une énergie renouvelable valable. Elle a néanmoins ses limites puisque, pour couvrir les besoins énergétiques d'un pays comme l'Italie, il faudrait construire un panneau solaire de 200 km par 200 km ! Mieux vaudrait donc mettre en place une multiplicité de petits panneaux solaires dispersés sur tout le territoire.

En matière de mobilité, il apparaît évident que la mobilité du futur ne passera pas uniquement par la voiture individuelle. Mais il convient néanmoins de s'interroger sur les conséquences de ce changement, qui s'apparente à une révolution. En effet, la tentative de transformer la ville de Tchernobyl en « ville propre », sans voiture, accueillie au départ avec un grand enthousiasme, a finalement été rejetée, faute de solution alternative à ce moyen de transport, non pas pour les déplacements individuels, mais pour l'ensemble des activités, et notamment la gestion des déchets ou des livraisons... Il ne suffit pas d'accuser de tous les maux la voiture et de louer les atouts des transports publics. Encore faut-il proposer des solutions viables ! Il faut réfléchir à l'infrastructure au sens large. Il est en effet de la responsabilité des acteurs de l'urbanisme d'encourager le développement des transports publics et l'utilisation de nouvelles technologies. C'est la ville, c'est-à-dire la concentration urbaine, qui a produit les transports publics tels que nous les connaissons aujourd'hui. À Londres, on se déplaçait à pied jusqu'en 1863, date à laquelle le premier réseau de métro a été créé. Je suis convaincu que la ville nouvelle produira elle aussi des progrès technologiques à l'avenir. Tous les constructeurs automobiles savent que >>>

► **Bernardo Secchi,** praticien en urbanisme

reconnu, est également professeur d'urbanisme à l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (IUAV). Il a publié de nombreux ouvrages dont (en français) *Première leçon d'urbanisme* (éditions Parenthèses), en 2005.



D'Anvers (à g.) à Turin (à dr.), la réalité est la même : personne n'aime la « ville diffuse », mais elle continue de se développer en limite des métropoles.

»

le pétrole est voué à disparaître et qu'ils devront produire un jour des automobiles qui ne consommeront pas de pétrole. Les projets de moteurs fonctionnant sans pétrole existent. Il est de notre responsabilité d'aider ce processus à mûrir, d'aider le développement des transports publics et l'utilisation d'énergies nouvelles.

**L'exemple d'Anvers : un modèle ?**

La démocratie est beaucoup plus complexe que ne le suggèrent les sondages ou les tentatives de participation pour provoquer la participation des habitants. En effet, les consultations populaires ne permettent presque jamais de trouver des solutions réellement satisfaisantes. Mieux vaut franchement proposer aux habitants des projets, avoir le courage d'avancer des idées précises, quitte à devoir modifier totalement le projet dans le cours de la négociation. Car c'est l'ingénierie qui découle du projet et non l'inverse. Néanmoins, certaines idées méritent de circuler - même s'il ne s'agit que d'idées -, car ce sont elles qui font naître la nécessité de construire des projets. C'est



*La ville diffuse ne s'oppose pas à la mixité : la proximité et la solidarité entre habitants y sont souvent présentes...*

avons proposé un plan de développement qui ne couvre pas l'ensemble du territoire de la ville, mais se concentre sur quelques espaces stratégiques. Il définit ainsi, à l'intérieur de ces espaces, des projets thématiques choisis notamment par rapport à l'image qu'ils véhiculent, du point de vue des opérateurs. Nous avons ainsi proposé à la ville une série de projets ponctuels et d'espaces stratégiques. Après que le plan global eut été approuvé, la ville d'Anvers a réorganisé ses services en fonction du plan. Tous les services techniques ont ainsi été transformés et chacune

lorsqu'un vrai projet a été élaboré que l'on peut parler réellement d'ingénierie institutionnelle et chercher à dialoguer efficacement avec les habitants.

J'illustrerai ce propos par l'expérience menée à Anvers. Lorsque je suis arrivé dans cette ville, j'ai observé une confrontation sociale extrêmement difficile due à la prédominance des partis politiques d'extrême droite qui a poussé les partis de « l'arc démocratique » à s'allier contre eux. Après avoir circulé longuement dans la ville et discuté avec ses habitants, nous

des équipes des services techniques de la ville s'est vue confier la responsabilité d'un projet. Une telle démarche me paraît très intéressante : il s'agit là d'une manière intelligente de lier l'organisation institutionnelle à la dimension conceptuelle et à la vision du futur.

**La future « ville compacte » ?**

La ville diffuse est là. Elle propose des déclinaisons très différentes en fonction des régions, mais le phénomène de la dispersion urbaine n'est pas seulement le résultat d'un exode vers la périphérie des familles ne pouvant se permettre de se loger en centre-ville. Il s'agit davantage d'un arbitrage entre l'envie de posséder un petit appartement en centre-ville, qui va concentrer tous les moyens dont on dispose, et le désir d'habiter en banlieue avec un jardin et de pouvoir ainsi acquérir d'autres biens... Même si ces maisons ne nous plaisent pas forcément, vivre ainsi n'est pas un crime ; ce n'est pas le comble du mauvais goût et c'est à nous, architectes et urbanistes, de chercher à améliorer ce type d'habitat. La ville diffuse ne s'oppose pas à la mixité. La proximité et la solidarité entre habitants sont d'ailleurs souvent plus fortes dans la ville diffuse que dans la ville compacte.

Une ville démocratique est une ville qui offre plusieurs possibilités à ses citoyens en matière de styles de vie, d'offre de patrimoine, de consommation. J'ai fait mon enquête auprès d'étudiants de l'Université de Venise où j'enseigne. Chaque jour, ils pratiquent tout le territoire de l'agglomé-

ration entre leur domicile, leur lieu d'étude, leurs lieux de loisirs... Ils pratiquent ce territoire comme je pratique Milan, avec les mêmes temps de parcours, mais pas les mêmes distances. La Venise diffuse d'aujourd'hui est une nouvelle forme de ville dans laquelle on trouve la ville ancienne, la ville historique et les autres styles de ville. Personne n'aime la ville diffuse. Pourtant, la ville d'aujourd'hui est la ville diffuse d'hier ! Paris n'est pas sortie de terre d'un seul coup. Comme toute ville, ce fut au départ un village, un agglomérat de cabanes. Et au sein de cet agglomérat, certains lieux sont peu à peu apparus chargés d'une signification plus forte, correspondant à des besoins précis. Dans les grandes périphéries urbaines actuelles, le même phénomène se produit : des lieux remarquables apparaissent. Et dans quelques décennies, la périphérie deviendra peut-être la nouvelle ville compacte, qui sait ?

# Conférer des qualités à la ville-territoire

PAR ARIELLA MASBOUNGI

Face au modèle - voire au mythe - de la « ville européenne », la réflexion sur la ville-territoire tarde à influencer réellement les pratiques de l'urbanisme, au bénéfice d'un marché dépourvu de tout dessein urbain. Pour Ariella Masboungi, la rapidité de changement de la ville contemporaine a pris de court les urbanistes, les faisant renoncer à « s'attaquer » à ces territoires trop souvent

considérés comme la « non-ville ».

Or c'est bien là l'un des enjeux majeurs de l'aménagement urbain actuel <sup>1</sup>.



Cette « ville hors la ville » en cours de constitution est née du jeu du marché (de g. à dr. : Barcelone, la région lyonnaise et Pékin vu par Rem Koolhaas).

« **C**e qui n'existe pas insiste » : cette phrase de Michel Tournier nous rappelle notre responsabilité face à cette forme de ville qui cherche son nom et qui se développe sur le territoire, sans référence à la ville européenne mythique. Refuser de voir la diffusion urbaine semble une attitude dépassée, car son existence est insistante. Ville « diffuse », « franchisée », « dispersée », « émergente » ou « suburbaine », la mobilisation de nombreuses voix autorisées provoque le débat. Elle concourt à diagnostiquer le processus à l'œuvre au sein d'un large spectre allant de la fédération nationale des agences d'urbanisme à Rem Koolhaas et sa théorie du « chaos », en passant par la *Città diffusa* de Bernardo Secchi, l'*urbain généralisé* de Françoise Choay, la ville de « l'entre-deux » de Thomas Sieverts ou encore la « X City » de Mario Gandelsonas.

Cette ville en cours de constitution, « ville hors la ville », est née de l'évolution des comportements sociaux, devenus plus individualistes et recherchant des modes de vie diversifiés, et de l'initiative privée, individuelle ou écono-

mique, c'est-à-dire le jeu du marché. Cette « ville diffuse » n'est pas toujours une périphérie autour des villes. Elle existe également entre les villes et forme des nouvelles polarités autour des pôles ou d'alignements commerciaux, des petits noyaux d'habitat formant des ensembles de cent à quelques milliers d'habitants, ou encore des sites d'activités dévorantes en besoin de stationnement.

### La rapidité des bouleversements bouscule le territoire

Si, comme l'affirme Bernardo Secchi, la « ville diffuse » loge plus de la moitié des Européens, il est temps que les tenants de l'urbanisme, édiles et professionnels, s'emparent de manière positive de leur responsabilité face à ces « nouveaux urbains ». Les processus de sédimentation propres à la ville dite « européenne », qui en font la richesse et la complexité, sont toujours à l'œuvre. Mais ils ont bien du mal à rattraper la rapidité des bouleversements liés aux infrastructures et aux implantations dites économiques, qui surgissent dans ce qui était encore récemment la campagne. Même si le discours dominant est celui de l'économie des territoires et de la « fabrication de la ville sur elle-même », les réalités du terrain sont différentes.

La ville est en effet le lieu d'exercice favori du marché. Les territoires sujets à l'urbanisation s'étendent pour des raisons multiples, parmi lesquelles la permissivité de la constructibilité en France, l'émiettement communal et la faiblesse de l'intercommunalité réduisant la capacité de maîtrise de l'espace urbain (en dehors de structures fortes comme les communautés urbaines), les logiques des investisseurs et promoteurs de « produits urbains », comme les centres commerciaux, les multiplexes, les lotissements, notamment. L'absence de coordination entre les logiques sectorielles qui produisent séparément les réseaux divers, les routes, les implantations commerciales, l'évolution des comportements sociaux qui s'individualisent de plus en plus et recherchent des modes de vie de plus en plus diversifiés, les logiques foncières et financières qui rendent moins coûteux, pour le particulier et le créateur de produits, l'implantation en dehors de la ville constituée, la moindre valorisation pour l'usager de la vie en ville (car l'accès à tous les services est possible ailleurs) sont également préjudiciables à l'organisation d'une politique urbaine cohérente. Enfin, l'absence de politique adaptée aux comportements des usagers dans les centres-villes (accès aux commerces, stationnement, services communs...) y contribue aussi. >>>

### Ariella Masboungi

est chargée de mission Projet urbain auprès du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, au ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.



La Cité des sciences de Valencia (Espagne) contribue à structurer le développement de l'agglomération.

»»

La part de la ville « maîtrisée » est ainsi infinitésimale. Mais les opérations d'aménagement volontaristes, initiées généralement par les pouvoirs publics, peuvent avoir un effet de démonstration ou encore un rôle d'entraînement. En modifiant le sens et la perception des lieux, ils contribueraient à les doter d'une synergie sur le devenir des espaces voisins, voire à reconfigurer des polarités urbaines à plus large échelle.

**Le marché privé de « dessein urbain » ?**

En réalité, il existe à ce jour peu d'expériences d'intervention volontariste sur ces grands territoires qui frôlent la ville constituée et accueillent, sans réelle pensée urbaine préalable, des infrastructures ou des zones commerciales. Ces « territoires du laisser-faire » s'opposent aux projets urbains qui se penchent avec sollicitude sur la ville consolidée, la dotant d'espaces publics, d'équipements, d'aménités diverses... Hors la ville, le regard, la volonté et la réflexion semblent s'évanouir, s'effacer, jusqu'à en oublier les enjeux contemporains de l'urbain.

Ce sont ces zones où, par exemple, les routes se construisent comme s'il s'agissait seulement de résoudre une question technique pour desservir un territoire, sans penser aux impacts urbanistiques qu'elles engendrent ni au paysage constitué, et encore moins au rôle structurant qu'elles pourraient jouer pour apporter de la lisibilité, du symbole, du plaisir. Leur impact, leur rôle d'urbanisation est nié, même si l'on perçoit depuis peu une évolution dans la prise en compte du paysage. On laisse le marché privé agir sur ces « grands territoires » sans dessein d'aucune sorte. Les centres commerciaux émergent, branchés sur des échangeurs, les lotisseurs répondent à leur manière au désir de maison individuelle si répandu en France, avec pour conséquence une ville périphérique qui se développe plus rapidement que la ville-centre. C'est un territoire idéal pour le privé. Il ne s'agit pas de s'y

opposer vainement, mais de lui donner un sens, de repenser la chose publique à travers le jeu du marché. Considérer ces espaces comme des territoires d'intervention urbaine est par conséquent l'un des enjeux majeurs actuels.

**Quel passage à l'acte ?**

Depuis une dizaine d'années, les questions, les positions, les savoir-faire, les mises en question évoluent. Toutefois il y a toujours moins d'actions concrètes que de capitalisation sur la connaissance et l'analyse de ce phénomène - bien qu'il y ait encore beaucoup à faire sur ce registre. La question du passage à l'acte se pose avec acuité. La loi Chevènement sur l'intercommunalité a présenté, à ce titre, une étape importante, mais sans doute encore insuffisante pour constituer une véritable gouvernance des territoires urbanisés à l'échelle de la « métropole ».

Bernardo Secchi ouvre néanmoins une perspective conceptuelle large et féconde, en suggérant de penser le territoire dont la ville, et non la ville plus ses périphéries. Ce qui conduirait à ne plus penser les périphéries comme des « résidus urbains » plus ou moins en lien avec la ville-centre, mais à penser les territoires avec leurs diverses focalisations, dont celle que représente la ville-centre. Comme il le souligne, « *il nous faut construire un progetto di suolo<sup>2</sup> en mesure d'offrir un horizon sensé à une ville inévitablement dispersée, fragmentaire et hétérogène. Ce projet saisit nécessairement les diverses parties de la ville en même temps, les traverse et les relie, utilisant les matériaux urbains et composant des situations qui peuvent fonder une nouvelle esthétique urbaine, élaborer des rythmes spatio-temporels et des séquences dans lesquelles on peut reconnaître les pratiques sociales d'aujourd'hui* ». C'est bien une nouvelle « attitude de projet » qui nous est proposée, face à la rapidité de changement de la ville contemporaine qui a pris de court les urbanistes, les faisant renoncer à « s'attaquer » à ces territoires trop souvent considérés comme la « non-ville ». Il est largement temps de s'en saisir. ■

 1. Ce texte s'inspire de l'introduction d'un ouvrage à paraître cet automne sous la direction d'Ariella Masbouni, aux éditions du Moniteur (coll. Ville Aménagement), sous le titre *Aménager les grands territoires* (avec David Mangin, Jean-Michel Roux et Frédérique de Gravelaine).  
2. Projet de territoire.

appel à idées

Val de Loire :  
l'environnement  
au cœur ou en marge ?

**Dans les stratégies d'aménagement du territoire à grande échelle, le défi environnemental est décisif, estiment les auteurs. Or, cet enjeu est négligé. Certaines opérations d'aménagement manifestent l'émergence de nouveaux rapports entre ville et nature.**



**Mais l'échelle restreinte des projets fait douter que l'urgence environnementale soit clairement identifiée. À partir de recherches menées sur le Val de Loire, cette analyse illustre les difficultés et les nécessités d'une telle démarche.**

 **Christophe Demazière, Serge Thibault et Frédérique Hernandez** sont enseignants-chercheurs à Polytech' Tours et à Citeres (UMR 6173).

La ville, caractérisée par la concentration de fonctions et la densité et la continuité du bâti, s'est muée en « urbain », objet de conflits d'usage et de controverses quant à ses limites et à son devenir. Les catégories statistiques sont ainsi constamment remaniées. Au cours des années 1990, l'Insee a proposé la notion d'« aire urbaine », centrée sur l'intensité des déplacements domicile-travail. Mais, pour penser les grands territoires urbanisés et identifier les enjeux que ceux-ci rencontrent, nous avançons plutôt la notion de *région urbaine*. Ce grand espace englobe les relations domicile-travail, mais aussi les marchés fonciers et immobiliers, ainsi que les réseaux de transport <sup>1</sup>.

**Les vertus de la région urbaine**

Au plan spatial, la région urbaine s'apparente à une aire urbaine à l'horizon de trente ans <sup>2</sup>. Comme ces dernières ont vu leur superficie s'accroître de 30 % en moyenne au cours de la décennie 1990, il y a matière à réflexion... et à action ! Justement, pour penser et panser les grands territoires, la région urbaine comporte deux vertus essentielles. Certains croient possible de plaquer du « politique » sur du « statistique » <sup>3</sup>. Or, le caractère dynamique de la région urbaine fait de la cohérence **»»**

»»

territoriale une chimère. La question n'est pas tant celle de la construction institutionnelle que celle de l'articulation des pouvoirs<sup>4</sup>. Ensuite, en tant que figure spatiale complexe - rassemblant des espaces densément urbanisés, des bourgs, des espaces agricoles... -, la région urbaine conduit à énoncer les principaux enjeux qui se posent à nos sociétés.

Pour nous, le premier d'entre eux est l'enjeu environnemental : préservation de la qualité paysagère et de la biodiversité, réduction de l'étalement urbain, conception d'un espace urbain adapté au contexte énergétique attendu. Or, cet enjeu est négligé. Certaines opérations d'aménagement manifestent l'émergence de nouveaux rapports entre ville et nature<sup>5</sup>. Mais l'échelle restreinte des projets fait douter que l'urgence environnementale soit identifiée. Quid d'une gestion raisonnée de l'environnement dans la région urbaine ?

**L'abandon d'un projet de « grand territoire ligérien »**

Dans le contexte français, l'existence d'une Directive territoriale d'aménagement (DTA) peut être prise comme le témoin de l'urgence environnementale qui conduit les acteurs à penser le grand territoire. Alors que sept sites français sont dotés d'une DTA, le Val de Loire ne l'est pas, après avoir pourtant conçu, au début des années 1970, un schéma d'aménagement à grande échelle. Pourquoi ? Au milieu des années 1960, l'État s'était engagé dans une politique volontariste d'aménagement du territoire qui concernait huit villes en bordure de la région urbaine de Paris<sup>6</sup>.

Dans le cas de la Loire Moyenne, une équipe d'aménagement fut mise en place par la Datar. L'Organisation d'études d'aménagement de la Loire Moyenne (OREALM) associait économie, paysage, urbanisme, ingénierie et écologie dans ses compétences. Alors que l'OREALM aurait pu faire de Tours et d'Orléans des villes d'appui de l'Île-de-France, selon un schéma centre-périphérie, le corridor fluvial s'est imposé à l'équipe pluridisciplinaire comme l'infrastructure paysagère et patrimoniale qui devait organiser une nouvelle grande région urbaine. Le projet consistait à concevoir un réseau couplant urbanisation et mise en valeur d'un paysage « à ménager »<sup>7</sup>. Le concept de « métropole-jardin » était né.

Véritable détournement de l'intention de l'État central, la « métropole-jardin » fut un projet innovant. Sur un grand territoire, il s'agissait de concilier le développement urbain et la préservation d'un patrimoine naturel, culturel et paysager de qualité. Cependant, le schéma et les études réalisées n'ont pas été appropriés par les élus locaux<sup>8</sup>. Trente années plus tard, ce projet est toujours en attente de concrétisation, même si le classement du Val de Loire au Patrimoine mondial de l'Unesco, en 2000, le plan « Loire grandeur nature » ou les travaux menés par l'établissement public Loire, tendent chacun de leur côté à confirmer l'importance du corridor fluvial.

**Demain, penser l'environnement à grande échelle**

Au fond, les divers problèmes à résoudre, environnementaux et d'étalement urbain, les diverses opportunités architecturales ou paysagères ne semblent pas suffisamment importants ! Ou plutôt, ils ne sont pas suffisamment perçus comme étant stratégiques pour que les pouvoirs locaux s'en emparent. Tandis que l'institution régionale peine à penser l'espace régional (comme en témoigne l'absence de SRADT, près de dix ans après la loi d'orientation correspondante), les agglomérations de Tours et d'Orléans ne forment pas tant un système urbain que deux pôles d'un réseau très fortement polarisé par l'Île-de-France.

Le Val de Loire n'a pas encore été reconnu comme un bien commun, donc comme l'acteur principal d'une scène de réflexion à grande échelle. Il en va autrement dans le Val de Seine : la résolution de conflits majeurs entre le développement et la préservation de patrimoines naturels l'impose. Ailleurs, comme dans le Nord-Pas-de-Calais, la Région lance une directive régionale d'aménagement, afin de limiter l'impact de la périurbanisation. L'histoire des schémas d'aménagement à grande échelle, historiquement datés mais parfois novateurs pour la composante environnementale, signale l'ampleur de l'investissement intellectuel à entreprendre - dans de nouvelles configurations de l'ingénierie de projet - pour faire aboutir (et même simplement diffuser la référence à) des projets de grands territoires. ■

1. Healey, P., *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Londres, Routledge, 2007.  
 2. Motte, A. (dir.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica, 2007.  
 3. Nous pensons ici autant aux rédacteurs de la loi Solidarité et renouvellement urbains qu'à certaines tendances dans le débat actuel sur le « Grand Paris ».  
 4. Vanier M., *Le Pouvoir des territoires ; essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos-Economica, 2008.  
 5. Younès, Ch., *La ville-nature*, conférence donnée au département aménagement de l'École polytechnique de l'Université de Tours le 21 février 2008.  
 6. En complément à une politique urbaine comprenant la désignation de métropoles d'équilibre, la création de villes nouvelles et de communautés urbaines, et la mise en place de la loi d'orientation foncière, notamment.  
 7. OREALM, *Vers la métropole jardin ; Livre Blanc*, Orléans, juin 1971.  
 8. Thibault, S., Verdelli, L., « La Métropole-jardin, un projet urbain régional jamais officiellement abandonné », *Loire et terroir*, n° 60, 2006, p. 19-26.

appel à idées

Changer de posture face au « grand territoire »

Dans le cadre d'une recherche portant sur l'« architecture de la grande échelle », une équipe de l'Institut d'urbanisme de Grenoble s'est interrogée sur les conséquences du passage du « microprojet » (du bâtiment au quartier) au niveau « macro » du grand territoire. Une démarche qui recoupe

les préoccupations, parfois prudentes, des professionnels concernant l'utilisation des outils de l'analyse qualitative à grande échelle...

► **Jean-Michel Roux, Paulette Duarte, Gilles Novarina et Natacha Seigneuret sont enseignants-chercheurs**

à l'Institut d'urbanisme de Grenoble. Ils ont publié récemment les résultats de leur recherche sous le titre : *Réflexion sur les outils du projet à grande échelle ; habiter les berges* (Bureau de la recherche architecturale, urbaine et paysagère - ministère de la Culture / Plan urbanisme, construction et architecture - MEDAD ; programme interdisciplinaire de recherche « L'architecture de la grande échelle » ; Institut d'Urbanisme de Grenoble, UMR - CNRS - PACTE, avril 2008).



Le Grand Londres est souvent pris pour référence.

Les outils de lecture du territoire les plus classiques - analyses typo-morphologiques, socio-économiques, paysagères ou des mobilités - sont-ils encore adaptés lorsque nous traitons du grand territoire ? Les démarches de projet demeurent-elles les mêmes à grande échelle ? L'analyse de plusieurs projets récents menés sur de vastes territoires aussi bien en France (l'implantation de murs anti-bruit sur une autoroute interurbaine) qu'en Italie (la planification territoriale du Salento, une région semi-rurale du sud de la péninsule) ou en Angleterre (le plan pour le Grand Londres) fait apparaître une relative stabilité des outils et modes d'analyse. Elle engendre en revanche une certaine recomposition des postures professionnelles et des démarches de projet. Certaines apparaissent comme des conditions *sine qua non* sur lesquels se dégage un consensus, tandis que plusieurs autres font l'objet de débats ou ne semblent pas unanimement partagés.

**Malheur à celui qui n'a pas de « projet » !** Un premier consensus existe sur l'emploi généralisé du terme « projet » et sur... l'absence de définition partagée de celui-ci. Le terme « projet » est en effet lui-même d'une grande polysémie aujourd'hui. On est dans une « société de projet ». Malheur à celui qui n'en a pas - à « porter » ou à « partager ». Projet de société, projet de mandat, projet de ville, projet d'entreprise, projet social : sans projet, point de salut ! Le projet »»

# interview

**Bernard REICHEN**

*Le commerce n'est pas l'ennemi de la ville, au contraire*

» est porteur de cohésion, de connectivité sociale. Il gomme la complexité, montre ce qui fait lien, entité. Le projet porte en lui la possibilité d'une inventivité et d'une malléabilité qui rassurent en des temps d'incertitudes. Le projet soutient des valeurs positives, suffisamment larges pour que chacun y trouve aussi son compte à grande échelle. L'architecte peut y voir le moyen de conserver les modes et outils du projet architectural en les transposant. C'est une posture que d'aucuns voient aujourd'hui comme une menace, ainsi que le montre le débat sur le récent appel d'offres sur le Grand Paris. N'y a-t-il pas le risque de voir à nouveau le territoire être pensé et produit à partir de « grands gestes » ? L'urbaniste peut, pour sa part, considérer le projet de territoire comme il l'a fait pour le projet urbain, par opposition vis-à-vis de ce qu'il ne veut plus : la planification étatique et le plan-masse de l'urbanisme moderne.



La ville méditerranéenne, un archétype (ici, Palerme).

**Une posture plus modeste pour l'urbaniste ?**

Le grand territoire ne peut être donné *a priori* avec des limites précises. Ce qui caractérise un projet à grande échelle et le distingue d'un projet architectural, « de quartier » ou urbain, c'est le « flou scientifique » qui entoure la délimitation du terrain d'étude. Il n'est plus possible de découper le territoire en « unités pertinentes », d'identifier l'intégralité des « acteurs concernés », des problèmes, des enjeux, et de fixer une fois pour toutes des « solutions définitives ». On ne peut plus prétendre à l'exhaustivité de l'analyse, ni même prétendre que cette exhaustivité théorique garantirait le « bon projet ». La complexité croissante à traiter contraint l'urbaniste à une attitude plus modeste, avec la sélection d'une série de problèmes à résoudre et d'objectifs à atteindre, et plus tenace concernant la reprise aux échelons territoriaux inférieurs des analyses et des descriptions conduites à l'échelon supérieur. L'attitude est également pluridisciplinaire par la confrontation des résultats des analyses morphologiques, typologiques et paysagères avec ceux des enquêtes portant sur les pratiques de mobilité ou les représentations sociales. Il n'est plus possible aujourd'hui d'imposer une lecture monodisciplinaire du territoire. Aucune discipline ne se suffit à elle-même, pas même la plus organisée ou la plus sûre d'elle-même. L'attitude est peut-être aussi moins doctrinaire : il n'est plus envisageable d'avancer que la matérialité de la ville se suffit à elle-même ou que les formes urbaines ne sont que le simple reflet des rapports sociaux.

**Une démarche temporelle itérative**

La démarche de projet est également itérative entre les temps où l'on va chercher à réduire les complexités du grand territoire et les temps de prise en compte de la

complexité des « micro-territoires » qui composent le premier. Il y a un temps pour chercher ce qui organise le territoire, ce qui le rendra lisible. Règles, régularités, permanences, invariants, fréquences, liens ou articulations sont les termes fédérateurs de ce temps-là. Il existe ensuite un temps pour réintroduire de la complexité, à plus petite échelle, par des compléments de lecture ou d'enquête, par la concertation, par carottage ou projet-test sur des secteurs clefs. Il s'agit alors de rechercher des irrégularités, des ruptures, des innovations, des exceptions, des variances ou des discontinuités dans le territoire. L'hypothèse d'action est souvent que ces « rugosités » ou « aspérités » de la vie constituent des temps et des lieux de projet.

Ce qui fait toujours débat, en revanche, c'est le pourquoi et le comment des différents modes d'analyse. Lesquels choisir et comment doit-on les mener - successivement ou simultanément ? L'idée que le « terrain » fasse loi en matière de sélection des modes d'analyse répugne encore à beaucoup, par l'incertitude qu'elle génère et par les complexités croissantes en matière de comparaison des terrains d'étude. Fait aussi débat la faisabilité technique, économique et temporelle de mener à la grande échelle des études qualitatives. Mais derrière le refus de certains d'utiliser les outils de l'analyse qualitative à grande échelle se cache aussi la crainte de voir la part de subjectivité de l'« observant » ou de l'« observé » devenir trop grande au détriment de l'objectivité des méthodes éprouvées... ■

**Réinsérer le commerce dans l'urbanité, tel est l'objectif de Bernard Reichen. Dans le projet montpellierain de la « Route de la mer » sur lequel il a notamment travaillé, le commerce est l'élément structurant de la redynamisation urbaine qui comprend la construction de logements et la réalisation de pôles de développement économique. La ville retourne ainsi au commerce, matrice de sa propre existence... Entretien.**

**Comment retisser de l'urbanité avec les grands groupes commerciaux dont les stratégies sont de plus en plus internationales et non locales ?**

**Bernard Reichen :** En réalité, les grands groupes commerciaux cherchent à satisfaire une clientèle dont les préoccupations restent fortement liées au contexte local. Il ne faut pas considérer le commerce comme une entité globale, mais comme un outil permettant de « faire de la ville ». Cet outil est entre les mains des commerçants, mais aussi des élus et des professionnels. Imaginer que les grands groupes commerciaux adoptent un modèle identique partout n'a pas de sens. Ils répondent à une clientèle qui a des besoins particuliers et cherche à conjuguer services et socialisation...

**Quelle est la place du centre commercial dans le projet urbain aujourd'hui ?**

**B. R. :** Aujourd'hui, les grands groupes intègrent systématiquement dans leurs projets des services, des activités de loisirs et des logements. Mais ils s'intéressent également au développement durable du territoire. Ainsi, la société foncière Solaris, propriété du groupe Casino, a déjà loué 4,5 millions de mètres carrés de toitures de ses hypermarchés pour qu'ils soient munis de capteurs photovoltaïques destinés à produire de l'électricité ! Pour canaliser le commerce et mettre l'accent sur son utilité globale, il faut construire des projets territoriaux construits et cohérents.

**Les centres commerciaux peuvent-ils contribuer à créer ou à consolider des noyaux d'urbanité dans les « grands territoires » ?**

**B. R. :** Le commerce n'est pas l'ennemi de la ville, mais un élément déclencheur du projet urbain. L'un de mes principes fondamentaux est de ne jamais construire ou reconstruire un grand pôle commercial s'il n'existe pas à proximité au moins

2 000 logements. C'est une façon de produire du foncier, de générer de la ville et de faire vivre le commerce. Je suis opposé à la construction de pôles commerciaux éloignés des zones d'habitation denses ou ayant un potentiel d'urbanisation insuffisant. C'est pourquoi le Retail Park 1, qui consiste à fabriquer une couche d'urbanité au lieu de construire un véritable projet urbain, constitue pour moi le degré zéro du commerce.

**En France, les centres commerciaux sont surtout implantés en périphérie. Est-ce un modèle pérenne ?**

**B. R. :** Il n'existe plus de périphérie à l'heure actuelle ! La ville est devenue une ville-territoire. Dès lors que les transports en commun desservent un lieu, il n'est plus situé en périphérie, mais il est intégré au territoire. Et au sein de ce territoire, il existe des points d'intensité dont le commerce fait partie. Un projet comme la « Route de la mer » à Montpellier - qui était périphérique il y a quinze ans - est devenu aujourd'hui un vrai projet urbain parce que la ville a changé. Ce projet n'aurait jamais pu être mis en place sans le réseau de tramway pré-existant, sans un plan de protection naturelle, sans l'existence d'un SCOT, sans une « machine urbaine » incluant le commerce comme outil de développement de la ville. Le long de la « Route de la mer », toutes les entrées de ville deviendront des lieux de vie, des zones habitées intégrant le commerce : c'est ce qui garantira la pérennité de l'ensemble urbain.

**Quelle sera la place du commerce dans la ville du futur ?**

**B. R. :** Les hypermarchés se sont développés à une époque où les citoyens se sont individualisés, ont commencé à consommer massivement et ne disposaient que de leur voiture pour se déplacer. Désormais, la mise en place d'un réseau de transports en commun doit être préalable à tout projet. Les grands groupes commerciaux disposent en interne d'une matière grise ayant une pensée sur la ville. Ils réfléchissent notamment à la place du commerce informatique, aux nouvelles formes d'achat d'impulsion et de commerces de loisirs, etc. Dans la ville du futur, services et sociabilité seront réunis et l'on réinventera le statut du flâneur : les actes commerciaux s'inscriront dans une démarche de déplacement motivée par le plaisir. Depuis dix ans, le commerce revient à la ville. Dans les quinze prochaines années, c'est la ville qui ira au commerce...

Propos recueillis par Pascale Decressac

**Bernard Reichen, architecte et urbaniste,**

a longtemps été spécialisé dans la rénovation ou la réhabilitation du patrimoine industriel, comme la Halle Tony Garnier à Lyon, les Docks Vauban du Havre ou la chocolaterie Menier à Noisiel. Il a notamment élargi depuis ses thèmes et périmètres d'intervention et obtenu en 2005 le Grand Prix de l'urbanisme.



## Olivier FRÉROT

Emscher Park, la force d'un grand projet culturel

### Emscher Park fait-il toujours école ?

Ce vaste projet de développement durable pour la reconversion de cette vallée industrielle de la Ruhr jadis sinistrée continue d'intéresser et d'attirer des visiteurs, près de dix ans après la fin des opérations menées sous l'égide de l'IBA<sup>1</sup>. À défaut d'une évaluation, au sens scientifique du terme, le bilan de ce projet emblématique est à l'ordre du jour, ne serait-ce que pour mesurer les capacités de cette expérience à inspirer de nouvelles initiatives...

### D'où vient votre intérêt et votre connaissance de l'expérience d'Emscher Park, et qu'est-ce qui explique, selon vous, l'enthousiasme qu'elle a suscité au-delà du Rhin ?

**Olivier Frérot :** Lorsque j'étais en poste à la DDE du Territoire de Belfort - puis plus tard dans la Loire -, l'analogie de certaines situations urbaines françaises avec la Ruhr m'avait frappé. Mais ce qui m'a passionné avec l'IBA Emscher Park, c'est de voir un concept en action dès les années quatre-vingt-dix, alors qu'il n'émergeait qu'à peine en France. C'était un projet de territoire global, intégrant notamment les dimensions culturelle et environnementale, radicalement nouveau à cette époque. Notre intuition était que cette initiative allait réussir et devenir une référence. Au printemps 2000, nous sommes donc allés sur place pour vérifier cette intuition...

### Ce concept « radicalement nouveau », en quoi consistait-il précisément ?

**O. F. :** Il comporte plusieurs dimensions. La première, c'est la mise en avant de la culture et des arts comme facteur de redynamisation et de développement. Le travail de Richard Serra ou de Christo sur le gazomètre d'Oberhausen, par exemple, a eu un retentissement important à l'étranger et il a participé à la création d'une image positive de ce grand territoire au moment où il en avait besoin.

Le second volet était la synergie recherchée entre environnement et développement économique à travers les pépinières d'entreprises, le développement de l'énergie solaire, le traitement de l'eau, le soin apporté au paysage, etc. On parlait pourtant de très loin, avec un niveau de pollution considérable. Mais la volonté était telle que, dès la mise en œuvre des premiers projets, cette synergie a été possible.

Enfin, la troisième dimension intéressante était celle de la gouvernance de ce territoire. Elle apparaissait difficile par certains côtés et la gestion des réalisations s'est révélée plus difficile à la fin de l'IBA. La gouvernance « ordinaire » est moins lisible, plus délicate : l'intercommunalité de projet, comme par tout, reste balbutiante. Et puis les moyens dont disposait ce territoire en reconversion (notamment les aides européennes) ont quasi disparu. Mais c'était - et c'est toujours - une dimension incontournable du « projet de grand territoire ».

### Ce qui est tout de même surprenant, c'est qu'il n'y ait pas eu d'évaluation à la hauteur de cet enthousiasme ?

**O. F. :** Cette évaluation a peut-être été menée au niveau de la commission européenne ou par les Allemands eux-mêmes, mais en tout cas elle n'a pas été partagée. En outre, l'IBA ayant disparu, une telle démarche devient difficile. On manque de recul pour évaluer ce travail considérable. Pour ce qui les concerne, les agences d'urbanisme des agglomérations lyonnaise et stéphanoise préparent pour la fin de l'année un voyage d'étude pour une délégation mixte composée d'élus et de professionnels, qui pourra s'attacher à faire le bilan de cette opération. En outre, depuis la Loire, Epora<sup>2</sup> a déjà organisé plusieurs séjours d'étude dans la Ruhr autour de la transformation du patrimoine industriel. De ce point de vue, l'expérience acquise par Saint-Étienne<sup>3</sup> peut profiter à Lyon dans une logique de coopération métropolitaine.

### Vous organisez aussi, dans le cadre de la rencontre du Havre, un atelier consacré à la dimension culturelle des projets métropolitains...

**O. F. :** L'idée est d'aborder la question du « grand territoire » sous l'angle de l'événement artistique. L'axe Lyon-Saint-Étienne, via la « vallée de la chimie » et la vallée du Gier, est en effet un grand territoire qui n'existe pour le moment que par la mobilité des dizaines de milliers de personnes qui y circulent chaque jour. Mais il n'est ni identifié ni approprié comme tel. Les deux agences d'urbanisme ont reçu mission de leurs collectivités territoriales de référence<sup>4</sup>, d'avancer sur ce terrain. Car la dynamique économique ne suffit pas. La culture est un levier majeur de transformation et d'échange. Et la gouvernance métropolitaine d'un grand projet culturel est un sujet stratégique par excellence. C'est ce que nous suggère l'expérience d'Emscher Park. Plus que l'exigence d'outils de planification toujours plus pointus, c'est la force du projet qui peut entraîner le mouvement...

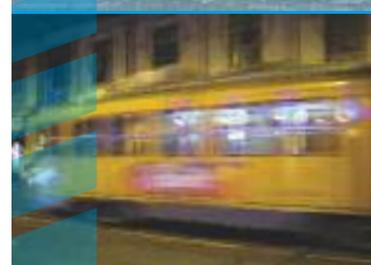
Propos recueillis par Pierre Gras

### ► Olivier Frérot, ancien DDE de la Loire, est le directeur général de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.



1. L'International BauAusstellung Emscher Park (exposition internationale de construction et d'urbanisme), créée en 1990 à l'initiative de Karl Ganser, géographe et haut fonctionnaire, était une corporation dont l'unique actionnaire était la province du Nordrhein-Westfalen. Elle a lancé plus de cent projets dans la région avant d'être mise en sommeil en 1999.
2. Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes.
3. Cf. notamment le site [www.reseau-patrimoine.net](http://www.reseau-patrimoine.net)
4. Grand Lyon (communauté urbaine) et Saint-Étienne Métropole (communauté d'agglomération).

# Grands territoires et mobilité



L'accessibilité d'un territoire est l'une des conditions de son attractivité, le soutien indispensable de son activité économique. Dans les échanges internationaux, les ports jouent un rôle si important que certains ont pu avancer qu'il ne pouvait y avoir de ville capitale si elle n'était un port. Cette ouverture sur le monde crée-t-elle un territoire différent, discontinu et pourtant réel ? La nécessité de disposer d'une bonne desserte fait dire que la compétitivité se gagne sur terre, par l'organisation d'un *hinterland*, où voies ferrées et voies fluviales doivent prendre leur part pour ne pas la laisser au seul mode routier. Mais il s'agit d'infrastructures coûteuses dont l'échelle intéresse précisément de grands territoires.

### La mobilité façonne-elle les grands territoires ?

Pour les individus, le développement de l'automobile a modifié l'organisation des territoires. Elle a accompagné la redécouverte des villes, favorisé leur renouveau par l'essor du tourisme urbain, accompagné par les guides Michelin... Elle a aussi contribué au départ de leur population vers le périurbain, devenu plus proche et resté moins cher, donc accessible. Avec l'émergence du développement durable et le renchérissement de l'énergie, les « modes alternatifs »

sont à la mode. Ils sont structurés en réseau avec des centralités et des pôles d'échanges qui sont calqués sur les territoires de compétence des autorités organisatrices. Correspondent-ils pour autant aux usages ? Comment sont-ils pris en compte dans les décisions ? Le choix d'implantation d'une gare, son déplacement, contribue-t-il ainsi à dessiner un nouveau territoire ?

### Nouveaux pôles et mobilité

Les auteurs sollicités ou interrogés dans cette séquence n'apportent pas tous les mêmes points de vue. Si le regard historique proposé par Michel Chlastacz sur l'« invention » de l'Île-de-France par le développement de la voie ferrée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle conforte l'idée d'une « géographie de la mobilité » cohérente et structurée à l'œuvre dans les « grands territoires », l'analyse de Gabriel Jourdan sur les « nouveaux pôles urbains » et les réponses de Laurent Fourtune sur la logique de production d'espaces de développement pourraient même presque paraître contradictoires. Car est-ce l'investissement qui « produit » des pôles conséquents en périphérie ou bien, in fine, le contraire ? Ces regards traduisent en réalité le souci partagé de bien des professionnels : remettre leurs pratiques et leur connaissance de la mobilité à la bonne échelle, sans se focaliser sur la « doxa » de la desserte de la périphérie depuis le centre.

# Périurbanisation et transports : un regard historique sur le « grand territoire » francilien

PAR MICHEL CHLASTACZ

**Le premier étalement des villes françaises se situe au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, au moment où se développent les réseaux de tramways électriques. En Ile-de-France, l'urbanisation « en doigts de gant » commence par occuper les vallées. Ce n'est que plus tard qu'elle va gagner les plateaux. Le développement historique des réseaux ferrés, analyse l'auteur, est à mettre en regard avec les réalités spatiales du phénomène périurbain d'aujourd'hui.**



**► Michel Chlastacz**  
est journaliste indépendant, spécialiste des transports ferroviaires et urbains.

On sait qu'au-delà des contraintes militaires qui s'estompent au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, la forme des villes est fortement dépendante des possibilités de transport. Elles grandissent, se développent, voire s'étalent, mais elles ne changent pas fondamentalement de structure dans leurs zones centrales. Les nouveaux réseaux de tramways créés depuis une quinzaine d'années dans de grandes métropoles régionales françaises reflètent cette réalité historique et géographique en reprenant plus ou moins fidèlement les tracés des systèmes disparus durant les années 1930-1955. Cette réalité, qu'il serait intéressant d'approfondir, n'est pas fortuite.

Car la périurbanisation d'aujourd'hui, née de la conjonction des aspirations à un mode de vie plus proche de la nature<sup>1</sup> avec celle des opportunités offertes par le développement accéléré de l'automobile et du réseau routier, est la seconde historiquement. La première, qui démarre vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et se développe jusqu'à la crise économique des années 1930, est liée au développement des transports ferroviaires.

**D'un urbanisme de banlieue dans les vallées...**

Le premier étalement des villes se situe au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, au moment où se développent les réseaux de tramways électriques. Le gain de temps de trajet offert par ces nouveaux modes de transport favorise le départ d'activités et de populations vers la périphérie. En rompant l'équilibre historique de la ville dense au bâti continu où se mêlaient intimement habitat et activités, les centres urbains se sont entourés d'une couronne de banlieues. Des secteurs d'urbanisme désordonné répartis entre surfaces d'habitation, le plus souvent de type pavillonnaire ponctuées de petits et rares immeubles, surfaces dévolues aux industries (notamment aux services techniques ferroviaires tels les dépôts, ateliers et gares fret qui ont été installés en bordure des centres-villes) et surfaces délaissées ou en réserve, les « terrains vagues ». Ces ensembles disparates tentent de s'organiser le long des voiries radiales et des pénétrantes ferroviaires se dirigeant vers les centres-villes, selon un type classique de développement urbain dit « en doigt de gant ».

Dans ce premier mouvement de développement suburbain, le rôle du rail a été alors déterminant. Il a commencé à s'affirmer avec la création des lignes régionales, celles dites du « second réseau » issu du Plan Freycinet de 1878. Elles desservent les zones d'attraction des métropoles départementales

régionales, mais elles sont essentiellement destinées à satisfaire aux besoins ponctuels de transport des populations rurales avoisinantes. Ce développement ferroviaire organisé par l'État avait été précédé, dès les premières décennies de développement du rail, par l'apparition d'une offre spécifique de *trains ouvriers* dans certaines agglomérations industrielles reflétant l'existence de courants de trafic domicile-travail touchant les nouvelles zones périurbaines.

**... à la conquête des plateaux franciliens**

L'Ile-de-France est un véritable creuset dans ce mouvement. Le développement des services ferroviaires de banlieue se fait d'abord sur les premières voies ferrées, des lignes de vallées liées à ceux des voies d'eau historiquement suivies des routes. Exception faite des lignes de Saint-Germain, de Sceaux et de Vincennes, premières infrastructures ferroviaires totalement dédiées aux trafics de banlieue, créées respectivement en 1837, 1846 et 1859. Flux traditionnels aidant, c'est cependant sur les grands axes des vallées franciliennes que sont lancées, à partir des années 1880-1890, les premières opérations de quadruplement des voies destinées à séparer les trafics banlieue, fret et grandes distances. Pourtant, à la même époque, les lignes secondaires des grands réseaux montent à l'assaut des plateaux franciliens comme vers Magny-en-Vexin et Luzarches au Nord et vers Verneuil-l'Étang et Marles-en-Brie, à l'Est. Mais, en région parisienne comme ailleurs en France, pour desservir ces nouvelles zones d'habitat, de plus en plus dense lorsqu'on s'approche du cœur de la métropole, le relais est pris, durant les années 1890-1914, par des systèmes ferroviaires plus légers et offrant une desserte proche. C'est l'époque de la création des lignes suburbaines de tramways électriques et du développement des réseaux de chemins de fer départementaux qui desservent finement les limites extrêmes de l'attraction urbaine d'alors. Même si les lignes des chemins de fer départementaux vont bien au-delà de ces limites puisqu'elles sont destinées à irriguer des localités rurales non touchées par le réseau ferré national, alors qualifié « d'intérêt général ». On remarque aujourd'hui qu'en périphérie des villes, les tracés de ces réseaux qualifiés « d'intérêt local », pour les différencier des précédentes, correspondent souvent aux itinéraires routiers autour desquels s'est réalisée la périurbanisation liée au développement automobile. Et les pénétrations des réseaux de chemins de fer départementaux dans les centres-villes étaient, dans de très nombreux cas, réalisées par emprunt des voies des tramways

urbains. Interconnexion avant la lettre, facilitée par l'écartement métrique souvent commun aux tramways urbains et aux réseaux ferrés départementaux.

**Une réflexion à approfondir**

Au début des années 1930, le tiers des 3 500 kilomètres de tramways fonctionnant alors en France (quelque 90 réseaux utilisant 6 400 motrices et 4 300 remorques et transportant 1,5 milliard de voyageurs par an) jouaient un rôle de transport suburbain irriguant des zones périurbaines. On connaît la suite. En dépit de la réussite de l'électrification de certaines lignes de tramways suburbaines, notamment à Strasbourg, Lyon et Marseille, ou de celle de quelques réseaux de chemins de fer départementaux (Haute-Vienne, Jura, Midi toulousain...), l'absence de modernisation de la plupart des réseaux de tramways et des chemins de fer locaux dont l'équilibre économique était plus que précaire, les empêcha de mieux résister à la concurrence routière. Après un bref sursis essentiellement lié aux pénuries des années de l'occupation et de l'après-guerre, la quasi-totalité d'entre eux a disparu durant les années 1950.

Cette première contribution à la réflexion pourrait initier un travail plus approfondi qui, agglomération par agglomération, analyserait ce développement historique des réseaux ferrés, afin de le mettre en regard avec les réalités spatiales du phénomène périurbain d'aujourd'hui. En reliant passé, présent et avenir, cette démarche aiderait à enrainer les projets de dessertes périurbaines dans l'histoire des agglomérations. Elle apporterait ainsi des outils de réflexion et de communication, aux villes voulant recomposer leurs tissus urbains et suburbains en sortant de la logique du « tout automobile ». ■

**Q**

1. Une conjonction paradoxale au point de vue de l'environnement dans tous les sens du terme, en consommation d'espace comme d'énergie !
2. Les 22 agglomérations françaises porteuses d'un fort potentiel périurbain, recensées dès 1997 dans l'étude GART-PREDIT, réalisée avec le concours de Systra (« Quand le tramway sort de la ville »), sont directement concernées. Certaines ont d'ailleurs mis au point des projets de dessertes périurbaines incluses dans les contrats de projet État- régions 2007-2013.

# Quand les « nouveaux pôles » structurent les aires métropolitaines

PAR GABRIEL JOURDAN

**Le passage de la ville pédestre à la ville automobile a profondément transformé l'échelle de la ville (davantage d'espace accessible dans un temps donné) comme l'organisation de ses centralités <sup>1</sup>. Le centre-ville historique est désormais complété par des « pôles nouveaux »**

**à dominante économique et commerciale, qui ont émergé depuis les années 1960. Pourtant, la réflexion des urbanistes et des spécialistes du transport collectif reste trop souvent focalisée sur le devenir et la desserte des seuls centres-villes. Explications.**



Une intervention publique dans les « nouveaux pôles » peut induire une mutation qualitative de l'urbanisation.

**L**es « pôles nouveaux » se sont constitués de manière peu encadrée, en lien avec la stratégie des opérateurs commerciaux, des communes (zones d'activité) ou des administrations publiques (localisation de grands équipements en dehors des centres-villes). Peu structurés, ils s'étendent sur de vastes superficies et sont spécialisés dans l'accueil des activités. Articulés sur les axes autoroutiers, ils sont une composante majeure de la « ville automobile ».

### Une offre toujours plus diversifiée

Ces pôles structurent les déplacements, notamment de périphérie à périphérie, et offrent un panel d'activités toujours plus diversifié. Une analyse sommaire conduite sur l'aire urbaine de Toulouse, l'aire toulonnaise et la métropole azurienne permet ainsi de souligner le fait que ces grands pôles concentrent entre 20 et 30 % des emplois offerts à l'échelle métropolitaine (contre 30 à 50 % pour les principaux centres-villes). Ils attirent aussi entre 30 % et 50 % des surfaces de vente en grande distribution commerciale (commerces de plus de 300 m<sup>2</sup>), contre 15 à 30% pour les grands centres-villes. Leur offre commerciale intègre d'ailleurs des fonctions jusque-là réservées aux centres-villes (culture, textile haut de gamme...). Enfin, ils accueillent de grands équipements (campus universitaires, multiplexes cinématographiques...), ainsi que des services à la personne (banques, médecins, notaires...), mais aussi des établissements de restauration et de loisirs nocturnes. Leur essor alimente également la périurbanisation. Ainsi, à Toulouse, comme l'a montré Philippe Estèbe, chaque pôle tend à structurer son propre bassin d'habitat, voire un bassin de vie relativement autonome au sein de l'aire urbaine. En travaillant aux portes de la ville, dans des espaces directement branchés sur les autoroutes, les salariés des pôles nouveaux échappent

en partie aux encombrements du cœur d'agglomération et peuvent ainsi accéder aux espaces périurbains éloignés en distance (mais pas en temps) de leur lieu d'emploi.

### Quelle organisation des transports collectifs ?

Alors que la ville s'étend toujours plus loin et devient multipolaire, les réseaux de transports collectifs restent largement organisés dans une logique radiale, tournée vers le centre-ville historique. La desserte des pôles nouveaux est par conséquent souvent peu performante. Principalement tournée vers le centre-ville, elle tend à oublier les communes limitrophes qui constituent le bassin de vie du pôle. Inversement, le système autoroutier offre encore, malgré le développement de la congestion, une bonne accessibilité aux pôles nouveaux.

Il est donc nécessaire de repenser l'organisation des transports publics en offrant un réseau à l'échelle métropolitaine permettant des déplacements rapides et fiables entre et vers les centralités existantes (centre-ville mais aussi pôles nouveaux). Ce réseau peut notamment s'appuyer sur le train et le car express par autoroute. La mise en place de ce réseau métropolitain est un complément indispensable au développement des lignes urbaines en site propre et à leur prolongement vers les pôles nouveaux les plus importants. La desserte des pôles nouveaux en transports collectifs doit notamment s'accompagner d'une restructuration des espaces publics pour permettre des liaisons piétonnes de qualité à partir de certains arrêts.

### Quel renouvellement urbain dans les pôles nouveaux ?

Les pôles nouveaux sont placés dans une situation paradoxale. D'une part, ils sont très attractifs et le foncier y acquiert une valeur importante. Mais d'autre part, ils souffrent d'une faible qualité d'aménagement, présentent des espaces

sous-utilisés, voire en friche et ont une faible intensité urbaine (importance des espaces de parkings). De ce fait, ils offrent de grandes potentialités de renouvellement urbain, qui sont d'ailleurs valorisées spontanément par certains acteurs privés (la grande distribution commerciale, par exemple). Mais ces potentialités ne sont pas pleinement exploitées et, lorsqu'elles le sont, c'est avec un modèle d'aménagement de faible qualité, oublieux de l'espace public et presque exclusivement basé sur l'accessibilité automobile. Cette faible valorisation tient notamment au désintérêt de l'action publique vis-à-vis de ces pôles nouveaux. Ainsi, les plans locaux d'urbanisme tendent à conforter leur vocation économique et commerciale, y limitent les potentialités de densification ou interdisent la création de logements à proximité.

A contrario, une intervention publique peut induire une mutation qualitative et une intensification importante de l'urbanisation. Ainsi, à La Valette-du-Var, dans l'aire toulonnaise, la commune, en lien avec une SEM d'aménagement, prévoit de restructurer quinze hectares à l'intérieur d'un pôle nouveau au profit d'une opération mixte combinant habitants, commerces et bureaux et un aménagement des espaces publics de type urbain autour d'une future ligne de transport en commun en site propre. ■

**1.** On se reportera notamment aux ouvrages ou documents suivants :  
- Philippe Estèbe/Acadie, *Étude prospective de l'aire toulousaine, structure et tendance*, support de présentation ; réunion du débat public sur le projet de grand contournement autoroutier de Toulouse, séance du 13 novembre 2007.  
- David Mangin, *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*, Éditions de La Villette, 2004.  
- Marc Wiel, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville automobile*, coll. Architecture + Recherche, Mardaga, 1999.

**► Gabriel Jourdan est maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Grenoble et chargé de mission à l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise.**  
Il est notamment l'auteur de l'ouvrage *Transports, planification et gouvernance urbaine ; étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur* (L'Harmattan, coll. Villes et territoires, 2003).

# interview

**Laurent FOURTUNE**

*Ce qui fait l'unité d'un grand territoire, c'est aussi son caractère connexe et connectable*

« Territoire capitale », l'Ile-de-France regroupe plus d'un sixième de la population française. Noyau d'échanges et de communications internes et externes, son réseau métro et ferré est sans doute également un élément essentiel de son unité depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Les explications d'un acteur influent du secteur des transports.



**Le réseau de transports en commun est-il un élément fédérateur pour le grand territoire ?**

**Laurent Fournet :** La notion de « grand territoire » est associée soit à l'agglomération soit à l'aire urbaine. En Ile-de-France, la référence est plutôt l'aire urbaine, qui couvre à peu près la région et constitue le bassin normal de déplacement domicile-travail de ses habitants. Mais ce qui fait l'unité d'un grand territoire, c'est aussi son caractère connexe et connectable. Les réseaux de transports sont un outil unificateur, car ils servent de support à une forme d'unité géographique compacte. En Ile-de-France, la viabilité économique des différentes zones est structurée par leur accessibilité aux transports en commun. La saturation actuelle du système de transports en commun, qui n'est pas nouvelle du point de vue historique, est particulièrement aiguë pour l'instant, mais elle n'influe que peu sur la géographie de l'aire urbaine. Le réseau de transport a également une influence à l'intérieur et autour des aires urbaines. Ainsi, nombre d'entreprises implantées à Lyon ont une succursale parisienne à proximité de la gare de Lyon, et le même phénomène se produit entre Le Mans et la gare Montparnasse, par exemple.

**Les circulations périphériques sont-elles un enjeu majeur pour le développement du grand territoire ?**

**L. F. :** Le métro parisien a permis de développer les seuls quartiers périphériques de l'intra-muros. Toutefois, les

réseaux de transports en commun ne sont pas créés simplement pour desservir des zones construites préexistantes, car leur objectif est principalement de développer le territoire. L'Ile-de-France est un territoire relativement monocentré, même si La Défense a fait la preuve que le polycentrisme suscité par les transports en commun existe. Bien qu'en transports en commun, il soit toujours plus rapide de passer par le centre, ce qui n'est pas le cas en transport individuel, les lignes de rocade ont l'intérêt de créer des points de densité et donc de centralité situés hors de l'hyper-centre. L'objectif principal que l'on peut assigner aux rocades n'est pas de changer les itinéraires de déplacements, mais de créer de nouveaux pôles de centralité urbains attirant l'emploi, les commerces et éventuellement les logements. Ainsi, créer une liaison entre Noisy-le-Grand et Bourla-Reine ne permettra pas de raccourcir les temps de déplacements domicile-travail entre ces deux lieux, mais cela amènera à mi-chemin des emplois dans le secteur Seine Amont, par exemple, pour les habitants du Val-de-Marne, des emplois qui ne seront plus ni à Paris ni à La Défense.

**À l'échelle du « très grand territoire européen », comment les interconnexions peuvent-elles s'organiser ?**

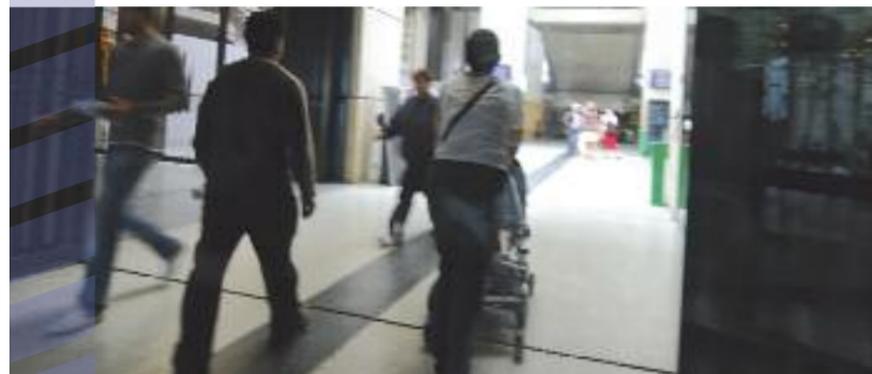
**L. F. :** Ce qui relie le mieux les pays européens entre eux, ce sont les transports, mais un réseau de déplacements performant ne suffit pas à rapprocher les peuples. Les vrais obstacles sont culturels, législatifs, linguistiques... Ainsi, les flux entre Paris et Londres sont du même ordre que ceux qui existent entre Paris et Lyon, alors qu'ils devraient être cinq fois plus importants au regard du poids économique des deux capitales. Toutefois, les potentialités d'échanges interterritoriaux ouvrent des voies de développement aux territoires. À Paris, le quartier Gare du Nord - Gare de l'Est est le site d'Ile-de-France qui a le plus fort potentiel de développement lié aux transports. Connecté à Roissy, aux TGV Est et Nord et à l'Eurostar, c'est pratiquement la porte de l'Europe ! Il est mieux situé au cœur de la fameuse « banane bleue » que Strasbourg. Le développement de La Plaine Saint-Denis s'explique aussi en grande partie par le potentiel de construction qui existait sur ce territoire à cinq minutes de la gare du Nord...

**Propos recueillis par Pascale Decressac**

**Laurent Fournet**

a été responsable des projets d'extension des réseaux de transport au Syndicat des transports d'Ile-de-France de 2002 à 2008. **Il est actuellement directeur de projets au sein de Vinci Concession.**

## Grands territoires et gouvernance



L'administration des territoires a connu des recompositions qui ne sont peut-être pas encore achevées : la commune, le département, la région, l'État ont perduré, mais d'autres échelles sont apparues - les intercommunalités, l'Europe... - sans compter les redéfinitions de compétences, décentralisation oblige. Dans cet équilibre non stabilisé, d'autres territoires émergent à partir des usages ou des projets et cherchent à se structurer. Cela se traduit par des coopérations qui peuvent aller jusqu'à des formes de partage de pouvoir.

**Un trop-plein de gouvernance ?**

Pourtant, ce n'est probablement pas d'un manque de gouvernance que les territoires pâtissent mais peut-être plutôt d'un « trop-plein », d'un empilement des compétences peu lisible, même s'il peut garantir une mobilisation des moyens sur des projets partagés entre institutions, du maillon régional au communal à travers la contractualisation. Alors, comment simplifier et associer à cette gouvernance les acteurs économiques et les habitants, usagers et citoyens ? Une équation difficile qui se cherche, à petits pas - un paradoxe pour de « grands territoires »... Entre Nantes et Saint-Nazaire, par exemple, la coopération a commencé par un voyage des élus sur la Loire, avant d'élaborer un SCOT com-

mun et de mettre en scène une manifestation culturelle organisée tous les deux à l'échelle de l'estuaire. Mais les deux agglomérations ont gardé leurs structures - et leurs agences d'urbanisme respectives.

**L'interterritorialité, un nouveau défi ?**

Comme le souligne Martin Vanier, « le défi politique contemporain de l'interterritorialité est d'apporter une solution à l'alternative entre gouvernements des territoires et gouvernements des usages ou, comme le disait le géographe Jean Gottmann, entre cloisonnement et circulation ». Concrètement, de Rennes à Buenos Aires ou de Londres à Genève, en passant par l'Ile-de-France, Madrid ou le Grand Berlin, toutes les (re) configurations existent ou se forment, sans parvenir tout à fait au résultat escompté de la « bonne gouvernance ». Car Gilles Antier l'affirme : « Le rapport entre pouvoir et grand territoire est autant un défi obligé qu'un double risque pour toute collectivité. Car la gouvernance qu'elle mettra en œuvre induira un jour ou l'autre le projet d'une plus grande "territorialisation" de son aire urbaine, et par là le risque d'un conflit potentiel tant avec d'autres collectivités que vis-à-vis de l'État. » Reste l'espoir d'un monde urbain meilleur, transfrontalier, transversal et, bien sûr, durable auquel croit dur comme fer l'agglomération franco-valdo-genevoise. Et si, ailleurs, l'autre était plus « gouvernable » que chez soi ?



# Du « grand territoire » à l'interterritorialité

PAR MARTIN VANIER

Peut-on encore croire aux pouvoirs des territoires, de la commune à l'Europe en passant par les intercommunalités, les départements, les régions, les États, alors que les sociétés s'en affranchissent de plus en plus dans les comportements individuels comme dans les aspirations collectives ?



Les grands enjeux d'aménagement sont devenus à la fois locaux et planétaires (à dr., Stockholm).

Sur la base de ce questionnement iconoclaste, l'auteur, étendant le champ de sa réflexion de géographe aux sciences politiques et à la diplomatie, propose une réflexion originale sur ce qu'il appelle le « *dépassement de l'opposition entre gouvernements des territoires et gouvernements des usages* ». Une provocation salutaire à l'imagination et au changement d'échelle de la pensée urbaine qui porte un nom : l'interterritorialité.

➤ **Martin Vanier,** géographe, professeur à l'Institut de géographie alpine,

est l'auteur de l'ouvrage *Le pouvoir des territoires ; essai sur l'interterritorialité* (éditions Economica/Anthropos), paru au printemps 2008, dont cette contribution est issue.

L'interterritorialité a un grand ancêtre : l'internationalité, avec ce qu'elle a suscité comme modalités et organisations politiques, comme idéologie (l'internationalisme, ou ses contraires), et comme champ scientifique (études et théories des relations internationales). Lorsqu'on aborde la question de l'âge de l'interterritorialité - dimension contemporaine de nouvelles spatialités, ou reformulation de rapports aussi vieux que le monde - on rencontre l'interterritorialité. La quête de l'âge passe ainsi par le retour aux échelles. De ce rendez-vous entre âges et échelles, on tirera la démonstration suivante : si, en changeant d'époque, on change bien d'enjeu, en changeant d'échelle, on ne change pas de problématique.

## La diagonale locale-planétaire

Le mode international est en effet un mode interterritorial comme un autre, à ces deux précisions majeures près : mode historique, il a beaucoup à raconter aux modes interterritoriaux locaux ; mode officiellement identifié comme objet d'une diplomatie, il n'est plus séparable des autres qui se sont déployés aux échelles infra, sans diplomatie sinon sans gouvernance. Présentée comme un défi contemporain et une source d'innovations pour l'action, l'interterritorialité n'en est pas moins inscrite dans la longue histoire des formes successives du principe territorial. Jusqu'ici, les échelles de proximité, du local au régional, l'ont emporté dans l'observation et l'analyse. Pratiques sociales, avatars méta-urbains, système de l'action publique, renversement des logiques de

souveraineté : tous ces sujets sont discutés le plus souvent aux échelles infranationales, dans ce que l'on pourrait appeler le chaudron local, et en référence à la France. Mais la proximité n'est plus ce qu'elle était et ne saurait se réduire à la petite distance. C'est désormais un truisme que d'affirmer que les grands enjeux sont à la fois locaux et planétaires, ou locaux-planétaires, et que le lointain peut être proche, ou inversement.

Depuis que les sociétés et les individus qui les composent déploient leur existence dans des territoires, c'est-à-dire dans des espaces appropriés par lesquels ils et elles se définissent, les relations qui s'établissent entre territoires, donc l'interterritorialité, font partie du système d'appropriation et de définition en question. Territorialité et interterritorialité sont inséparables. Ainsi, au plan politique, de l'Europe et des États-nations : Yves Salesses<sup>1</sup> a raconté comment l'idée d'Europe, en tant qu'espace politique, travaille le continent dès lors que celle d'État-nation s'y impose progressivement, non sans que l'une comme l'autre trouvent des héritages dans la longue période impériale, prénationale, voire préterritoriale, qui le précède. L'interterritoire européen ne succède pas aux États-nations, il en accompagne et en organise l'agencement. C'est pourquoi l'interterritorialité n'est pas la der-

“  
L'interterritoire  
européen ne succède pas  
aux États-nations,  
il en accompagne plutôt  
l'agencement...”

nière-née d'une pensée territoriale en mal d'innovation : c'est une des dimensions du fait territorial dès son origine, partout où il s'affirme. Ce qui est neuf, en revanche, ce sont les formes actuelles de cette dimension interterritoriale et, on l'aura compris, les défis politiques qu'elle impose, particulièrement en Europe pour prolonger l'exemple. Les sociétés nomades et semi-nomades, les sociétés d'éleveurs qui pratiquaient la transhumance, les sociétés d'émigration, de colonies, de comptoirs, de guildes ou de réseaux commerciaux, ont développé leurs modalités propres de multiterritorialité. La diversité de ces modalités est considérable : d'une certaine façon, toute la puissance sociale de l'interterritorialité contemporaine est déjà là, dans ces formes historiques de rapports à l'ailleurs et au lointain.

Certes, par définition, les sociétés nomades ne s'inscrivent pas tant dans des territoires que dans des parcours, des « *charnières de circulation* », pour reprendre les termes de Denis Retaille<sup>2</sup>. Elles ignorent la notion de limite, constitutive du territoire. Elles n'auraient donc rien à raconter de l'interterritorialité. Pourtant, elles sont porteuses de quelques-unes de ses expressions les plus actuelles : la conception du déplacement comme moment de la vie »



quotidienne, et non comme sa mise entre parenthèses ; la légèreté de l'inscription matérielle dans les lieux, qui se traduit par l'aspiration nouvelle à diminuer l'empreinte écologique de l'activité humaine ; l'importance cruciale de tout ce qui circule et informe des circulations, qui trouve aujourd'hui son apothéose dans le triomphe des outils communicants précisément dits nomades. Les sociétés hypermodernes ne sont pas nomades, mais leur interterritorialité emprunte beaucoup à d'archaïques spatialités, bien que pour des raisons toutes différentes.

### Des fondements de l'économie en réseaux...

De même, il est acquis, au moins depuis Fernand Braudel, que l'économie en réseaux trouve son fondement dans le système préindustriel des cités-États, des liges de villes libres et autres carrefours commerciaux, raison pour laquelle on peut défendre que le processus de mondialisation n'a pas quelques décennies seulement mais bien quelques siècles déjà. Venise n'était-elle pas la cité interterritoriale par excellence, la « République des réseaux » à son heure<sup>3</sup> ? Cette interterritorialité urbaine et prénationale construite autour de bassins maritimes (Baltique, Méditerranée, etc.) ou le long de grandes circulations (isthme lotharingien, bassin danubien, etc.) a souvent été présentée comme victime des constructions nationales et centralisatrices qui l'auraient ensuite étouffée, en France en particulier : elle serait la base de la vraie géographie européenne, avec ses nœuds et ses routes multiséculaires, tandis que les découpages étatiques seraient ce que la rend impossible. C'est opposer un peu facilement réseaux et territoires, alors qu'il est acquis que les uns ne vont pas sans les autres.

De ces quelques exemples, il ressort que l'interterritorialité comme pratique sociale et économique, était jadis une façon de transformer en ressources sociales, économiques ou politiques les contacts établis avec le lointain : c'est cet accès au lointain qui la justifiait. Avant de trouver une première forme politique dans l'organisation des relations internationales, l'interterritorialité semble avoir été, de ce point de vue, un recours pour les groupes sociaux les plus opposés au plan de la richesse. En dehors des plus riches et des plus pauvres, l'accès aux ressources du lointain dans une relation interterritoriale ne représentait ni une possibilité ni une nécessité. À l'opposé de l'interterritorialité comme luxe et pouvoir, la mise en mouvement vers le lointain et l'inconnu était pour d'autres une condition de survie.

Dans son principe, l'interterritorialité n'a donc rien d'un phénomène récent. Dès 1952, le grand géographe Jean Gottmann<sup>4</sup> propose une théorie générale du cloisonnement du monde dans laquelle il oppose les systèmes de mouvement, ceux de la circulation, et les systèmes de résistance au mouvement, systèmes qu'il appelle d'iconographie, « nœud gordien de la commu-

nauté nationale » et « facteur de stabilisation politique ». Il estime ainsi que « le cloisonnement du monde a bien des effets regrettables, dans une certaine mesure il est inévitable », mais que l'opposition des fonctions entre circulation et iconographie « n'a pas empêché une coordination de se faire depuis longtemps » dans les carrefours qui sont devenus, selon lui, les États et leurs grandes villes. Cette pensée géopolitique indissociablement territoriale et interterritoriale reste d'une totale actualité.

### ... aux formes plus contemporaines

Cependant, toutes ces formes anciennes d'interterritorialité partageaient deux caractéristiques qui ont été bousculées depuis : *primo*, elles ne concernaient qu'une fraction limitée des sociétés et des économies, ou qu'une part restreinte de leur fonctionnement, l'essentiel des efforts et des stratégies restant capté par le principe territorial en pleine affirmation ; *secundo*, elles ne trouvaient pratiquement aucune traduction politique en dehors du régime des relations internationales, longtemps admis comme l'espace politique subséquent au fonctionnement des États souverains. C'est la remise en cause ou le dépassement de ces deux caractéristiques qui fait l'interterritorialité contemporaine.

La part interterritoriale des activités humaines tend désormais à prendre le pas sur la part qu'on peut continuer à estimer territoriale, c'est-à-dire inscrite dans l'unicité d'un système social, économique et politique circonscrit par des frontières spatiales, fût-il agité de contradictions internes. Certes, on peut être tenté de ramener l'interterritorialité à un nouveau territoire en train d'advenir, un simple processus qui raconte le débordement et la recomposition de territoires au profit de plus amples. Mais même dans ce cas, qui considère l'interterritorialité comme une dynamique plutôt que comme un état, l'époque a affaire à la pluralité spatiale, à la complexité des échelles, à l'expérience de la « discontinuité », et autres troubles de l'ordre territorial hérité. Or ces troubles ne sont plus secondaires, ils constituent les fondements d'une nouvelle logique de l'espace.

Dominante au sein du fait territorial, et multi-échelles au plan de l'action, l'interterritorialité contemporaine est-elle encore dans le fil de l'histoire des territoires, ou bien s'agit-il plus radicalement d'un basculement vers une « transterritorialité » ? Convenons d'appeler ainsi les actions, les pratiques, les stratégies, les formes d'organisation, et d'une façon générale tous les rapports inscrits dans l'espace qui semblent ne plus avoir besoin du tout de cadres territoriaux, voire qui entrent en conflit avec le principe même de territoire. L'espace transterritorial serait un espace de lieux connectés par des flux et des liens, dont la régulation ne porterait que sur la transaction dans le domaine qui la concerne. L'espace transactionnel, espace fonctionnel par excellence, pourrait prendre une dimension politique, mais limitée à la *polis* constituée par la transaction en question : c'est ce que semblent vouloir esquisser, par exemple, les grandes agences de régu-



Venise, cité interterritoriale, fut une « République des réseaux » influente et puissante.

lation, nationales ou internationales, en particulier dans le domaine prédestiné des télécommunications.

### Vers des gouvernements « par usages » ?

Des gouvernements par usages remplaceraient ainsi peu à peu les gouvernements par territoires : alors que ces derniers prétendent servir l'intérêt collectif d'une communauté décidée à organiser la solidarité de ses besoins, les gouvernements par usages n'en assumeraient la régulation collective que d'un seul à la fois, dans leur domaine d'autorité. Aux gouvernements par territoires revient potentiellement la vertu avérée, historique, de servir des sociétés qui intègrent leurs inévitables contradictions et conflits internes. Mais l'histoire n'est pas avare d'exemples des grandes difficultés de ces gouvernements à servir l'intérêt des collectifs et des causes qui les dépassent : c'est toute la question actuelle et brûlante de la reconnaissance et de la politique des « biens communs » que sont l'eau, l'énergie, la biomasse, la biodiversité, la biosphère, etc. Inversement, aux gouvernements par usages revient potentiellement la capacité à dépasser les cloisonnements du monde, mais dans quelles solidarités des usages et des intérêts ?

Kenichi Ohmae, consultant médiatique auprès des grandes firmes transnationales<sup>5</sup>, a donné dès le début des années 1990, une version très libérale de cette alternative, dans laquelle l'espace transactionnel était plus simplement celui des marchés, et où les affaires résumaient l'essentiel des usages à libérer des territoires. Dans cette version, la perspective transnationale rejoint un vieux combat pour l'État minimum, aspiration dont les contradictions - mais il faudrait plutôt dire les hypocrisies - sont bien connues : de ce

même État minimum dont les firmes transnationales exigent moins de fiscalité, moins de contrôle, moins de réglementation, moins de législation, elles attendent plus de sécurité publique et financière, plus d'infrastructures, plus de qualité des ressources humaines et de reproduction sociale, plus de capacité à amortir les grands chocs collectifs, y compris ceux dont elles sont directement responsables. Le défi politique contemporain de l'interterritorialité est d'apporter une solution à l'alternative entre gouvernements des territoires et gouvernements des usages ou, comme le disait Jean Gottmann, entre cloisonnement et circulation. Les seules oppositions qui méritent qu'on y réfléchisse sont celles qui trouvent leur résolution dans leur dépassement. Et c'est ici que la question fédérale fait son grand retour... ■



1. Cf. Yves Salesse, *Propositions pour une autre Europe ; construire Babel*, éditions du Félin, Paris, 1997.
2. Denis Retailé, « L'espace mobile », in Anthéaume B. et Giraut F., *Le territoire est mort, vive les territoires*, IRD, Paris, 2005.
3. Cf. notamment *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Armand Colin, 1949, et *Le modèle italien*, Arthaud, 1989.
4. Jean Gottmann, *La politique des États et leur géographie*, éd. du CTHS, Paris, 2007.
5. Ken'ichi Mae ou Kenichi Ohmae, professeur et économiste japonais, a notamment joué un rôle essentiel dans l'assistance auprès des gouvernements asiatiques et des firmes transnationales pour le développement de leurs stratégies régionales.

# Rennes, laboratoire du « grand territoire » ?

PAR ALAIN LALAU-KERALY

Si la mode est aux « grands territoires », l'expérience rennaise en matière de coopération territoriale est, à l'image de celles des autres métropoles bretonnes, riche de sa diversité. La comparaison de la récente amorce de coopération entre Rennes et Saint-Malo avec le projet métropolitain



Le projet de coopération métropolitaine Loire Bretagne interroge les politiques d'aménagement du territoire (ici, Rennes).

**Loire Bretagne permet de tirer de premiers enseignements. Ces deux expériences montrent que les chantiers ouverts soulèvent de solides défis, parmi lesquels le développement d'une capacité des acteurs à entrer véritablement en transaction.**

L'intérêt pour les grands territoires est manifeste en France. Il traduit l'obligation de renouveler le développement local à l'heure de la mondialisation. Les territoires sont largement interdépendants, nous dit Laurent Davezies, et leur mise en réseau est la réponse adaptée à l'évolution de l'organisation des entreprises, à la globalisation de l'économie, à l'explosion de la mobilité des ménages qui bouleversent les frontières territoriales traditionnelles. Dans un monde ouvert, pour que l'activité s'enracine dans des pôles territoriaux, ceux-ci doivent être capables de fournir efficacement les biens publics et collectifs (formation de compétences, capital social et relationnel, infrastructures...) qu'une économie de flux sans ancrage territorial est incapable de produire.

Mais quelle est l'échelle de ces territoires que Pierre Veltz appelle « des points de commutation des flux et des relations »<sup>1</sup>, capables de capter des activités toujours plus volatiles ? Quelle est l'échelle du territoire d'une société contemporaine de plus en plus nomade ?

## La démarche de coopération devient incontournable

L'émergence de nouvelles façons de « faire société », le développement des liens sociaux choisis et non imposés par la proximité géographique, la multi-appartenance résidentielle et familiale, toutes ces spatialités vécues par les acteurs économiques et sociaux qui font dire à Martin Vanier que « la société française ne vit plus dans les territoires mais entre eux, à travers eux »<sup>2</sup>, dessinent une réalité territoriale nouvelle. De facto,

quand les acteurs publics s'engagent sur leur politique, c'est aussi à l'égard des territoires voisins. Chacun, dans son action, dépend de plus en plus de la convergence avec d'autres échelles de décision. La démarche de coopération devient incontournable, elle est fondatrice des grands territoires. C'est ce contexte rapidement décrit qui, très certainement, explique le succès qu'ont connu les appels à « projets métropolitains » ou les actions de coopération métropolitaine, pour faire mieux ensemble que chacun séparément. Cependant, les projets de coopération entre territoires, aussi intenses soient-ils, ne font pas nécessairement un grand territoire. Certes, le projet peut aussi construire le territoire, mais c'est plus particulièrement vrai quand il recouvre une réalité économique, géographique, historique et culturelle.

Dans l'ouvrage collectif coordonné par Alain Motte, *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*<sup>3</sup>, Didier Paris distingue trois types majeurs de configurations des projets métropolitains : le réseau de villes moyennes associées à une capitale régionale dans la logique des métropoles d'équilibre ; le pôle urbain majeur articulé sur son hinterland immédiat ; et enfin certaines configurations plus larges associant des villes qui ne forment pas réellement un système urbain métropolitain - entendu comme un espace géographique de solidarité économique et d'identité historique et culturelle. À cet égard, la comparaison entre le projet de coopération métropolitaine Loire Bretagne initié par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) en 2004 et le dialogue amorcé sur le territoire que forment Rennes et Saint-Malo nous renseigne sur « ce qui fait grand territoire » ou pas.

## Deux contextes singuliers

Sans réelle cohérence géographique, historique ou culturelle, le regroupement des cinq métropoles d'Angers, Brest, Nantes, Rennes et Saint-Nazaire au sein de l'Espace métropolitain Loire Bretagne (EMLB) est d'abord une version moderne des réseaux de villes. Avec pour principal objectif de hisser sa notoriété au niveau de celle des principales métropoles européennes concurrentes, ce réseau cherche à conforter les modes de coopération politique et technique entre ses cinq agglomérations. Développée depuis trois ans autour d'une expression politique commune, de l'étude des principales fonctions métropolitaines du réseau ou d'actions communes<sup>4</sup>, cette coopération s'interroge aujourd'hui sur l'impact de l'armature métropolitaine dans l'aménagement du grand territoire Loire-Bretagne.

Sur le territoire de Rennes Saint-Malo, la forte attractivité induite par la conjugaison de l'économie du littoral malouin et de l'économie métropolitaine rennaise pose d'emblée la question de son aménagement. Aussi, l'intérêt bien compris des deux villes est d'amorcer une coordination de leur planification territoriale pour maîtriser l'urbanisation le long de l'axe Rennes-Saint-Malo, gérer les grands paysages, préserver l'agriculture et, en définitive, réduire l'empreinte écologique du dynamisme que connaît ce grand territoire.

Souhaitée par les édiles, l'organisation des journées de rencontre « Saint-Malo-Rennes, un dessein commun ? »<sup>5</sup> traduit d'abord cette volonté politique de coordonner l'action publique sur ce territoire. Elle met en scène les synergies entre deux pôles : d'un côté, une métropole riche de son potentiel d'enseignement supérieur et de recherche, de ses succès dans certains sec- >>>

➤ **Alain Lalau-Keraly** est directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (Audiar).



Saint-Malo et Rennes ont-ils un « dessein commun » ?

teurs de pointe (images et réseaux, automobile, alimentation santé) ; de l'autre, un littoral qui capte les revenus d'une importante économie « présente »<sup>6</sup> (commerce, hôtellerie, restauration, hygiène de vie) et saisit l'opportunité d'innover dans des secteurs porteurs comme les biotechnologies marines, la sécurité en mer ou la détection des pollutions du milieu marin. Indéniablement, le couple métropole-littoral, qui voit ses échanges exploser entre les populations qui produisent et consomment, entre des populations jeunes et âgées, entre une industrie culturelle prolifique et un public métropolitain avide de culture, a du sens.

### Une seule réponse, le projet

Dans le cas de l'Espace métropolitain Loire-Bretagne, la valeur ajoutée générée par la coopération sur les seules fonctions métropolitaines peut-elle faire grand territoire ? C'est à cette question que doit répondre l'étude<sup>7</sup> engagée collectivement par les agences d'urbanisme pour évaluer l'impact des modèles métropolitains sur leurs hinterlands respectifs. Selon que ce dynamisme métropolitain génère des effets d'entraînement ou d'asphyxie sur le territoire, selon l'envergure du rayonnement des fonctions métropolitaines, on peut avoir à faire, ou pas, à une armature métropolitaine structurante. Mais a-t-on à faire pour autant, à un grand territoire ? S'il existe, certes, des enjeux communs aux cinq métropoles de l'EMLB, la faiblesse relative des échanges entre des agglomérations, parfois distantes de près de 400 kilomètres - comme entre Brest et Angers -, ne favorise pas le sentiment d'appartenance des entreprises et des habitants qui y résident à un même territoire. Car, pour « faire grand territoire », il faut une communauté d'intérêt difficile à décréter *ex-nihilo*, il faut des lieux symboliques et des événements dans lesquels le territoire se reconnaît. Enfin, il faut une vision et un projet d'aménagement qui engagent généralement les parties dans des actions de partage des ressources et de solidarité. Si « l'avenir des métropoles dépend de la possibilité de

susciter une véritable gouvernance urbaine », comme l'affirme François Ascher<sup>8</sup>, il est permis de penser que les modalités d'émergence des grands territoires passent aussi en priorité par le développement d'une capacité des acteurs à entrer en transaction. Dès lors, c'est au couple métropole-région, acteur majeur du développement territorial, qu'il reviendra d'articuler le dialogue entre les acteurs institutionnels du territoire autour de projets communs. Élaborés à une échelle départementale, régionale, voire interrégionale, où le politique doit contribuer à organiser le pouvoir partagé, ces projets devraient rencontrer une échelle inédite : le grand territoire des usagers. ■



1. P. Veltz, *Au-delà du développement local*, Esprit, février 2008.
2. M. Vanier, *Le pouvoir des territoires ; essai sur l'interterritorialité*, Anthropos Economica, 2007.
3. *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Anthropos Economica, 2007.
4. Par exemple, des contributions communes à diverses consultations européennes (« Livre vert » des transports urbains, programmes opérationnels du Feder), des études sur le potentiel de recherche scientifique, les industries culturelles ou le tourisme d'affaires au sein de l'EMLB et des actions communes de lobbying et de marketing territorial (salons du Mipim, Mipac...), in « Coopération métropolitaine Loire Bretagne », réunion des DGS du 16 janvier 2008, Rennes Métropole.
5. Ces journées organisées par l'Ensab et l'Audiard se sont déroulées les 30 et 31 mai dernier, respectivement à Rennes et à Saint-Malo.
6. Économie des revenus de la présence, résidentielle, touristique, commerciale. Cf. L. Davezies *La République et ses territoires*, Le Seuil, 2008.
7. À la suite d'un premier constat intitulé « La coopération sur les fonctions métropolitaines de l'EMLB », Agences d'urbanisme et de développement de l'Ouest, juin 2006.
8. Fr. Ascher, *Metapolis*, Odile Jacob, 1995.

# Territoire cherche gouvernance désespérément

**Comparaison n'est pas raison, mais l'expérience des autres est toujours instructive. L'auteur explique à quel point les configurations territoriales, quelles que soient leurs formes juridiques ou techniques,**

**illustrent souvent, de Berlin à Londres en passant par Buenos Aires ou les villes de l'Inde, « la contradiction majeure du rapport entre pouvoir et territoire ». Un petit guide des pratiques urbaines internationales, en quelque sorte.**

**► Gilles Antier est géographe-urbaniste à l'Institut d'urbanisme et d'aménagement Ile-de-France et enseignant à l'Institut d'études politiques de Rennes.**



Au cœur de Buenos Aires (Argentine).

Répondre à « l'appel du large », c'est aussi faire un détour par quelques villes et métropoles étrangères pour mieux réfléchir aux rapports entre une ville-centre (ou une agglomération) et le grand territoire qui l'entoure nécessairement. Tout simplement parce qu'à travers leur étonnante variété de situations, ces grandes villes d'« ailleurs » illustrent à l'envi la contradiction majeure du rapport entre pouvoir et territoire. Trop restreint par rapport à la ville ou à la seule agglomération, le territoire devient en effet rapidement un frein à son fonctionnement puis à son attractivité. D'où vient l'eau ? Où partent les déchets ? Où implanter ces nouvelles activités et ce nouvel aéroport aussi fortement souhaités par la plupart qu'espérés le plus loin possible de la maison ou du quartier de chacun ? L'avantage a priori d'un territoire « lisible » et « proche de la population », tel que vanté par le pouvoir qui en a la gestion, peut ainsi finir par se retourner contre lui. ►►

» **Plus de territoire, moins de pouvoir ?**

Doit-on alors souhaiter un territoire plus étendu à ce que l'on dénomma longtemps « l'hinterland », avant que cette notion d'*arrière-pays* ne devienne politiquement incorrecte ? Certes, le fait de disposer d'un plus grand territoire facilite en un sens son fonctionnement au quotidien et son développement de demain, y compris pour l'articulation entre les écosystèmes urbains et ruraux. Mais hélas, on constate en même temps partout que la présence d'un pouvoir intégré diminue proportionnellement à l'extension du territoire. Et souvent avec une forte part de responsabilité de l'État central.

Au mieux, on verra en effet un pouvoir (devenu « régional » ou « métropolitain ») coordonner ou partager, par exemple financièrement, sa gestion avec d'autres collectivités plus locales et l'État, notamment dans des contextes de décentralisation active. Au pire, on assistera à un retour de l'État central, se substituant alors au pouvoir des collectivités au nom d'une gestion efficace des ressources financières et du développement, sans parler d'un meilleur contrôle politique.

L'expérience montre que, faute de pouvoir exercer l'un ou/et

l'autre, de nombreux gouvernements préfèrent souvent supprimer toute possibilité d'un pouvoir réel par rapport à un « grand » territoire. Et de cela les exemples abondent, au Nord comme au Sud.

**Tout sauf les « villes métropolitaines » ?**

*Première solution, vous évitez soigneusement dès l'origine qu'il ne s'exerce sur ce grand territoire.* Un exemple en Europe ? Le Land de Berlin a été créé en 1990 sur une surface équivalente, grosso modo, à celle de Paris et de sa petite couronne, au beau milieu de l'immense autre Land du Brandebourg. Résultat : un espoir de fusion vite repoussé, puis d'innombrables difficultés pour gérer les services ou les transports urbains, et... dix années de procédures pour arriver enfin à doter la capitale fédérale d'un aéroport international à sa mesure... chez le voisin ! Pour sa part, le territoire de Londres ne dépasse guère les franges de l'agglomération, avec un maire fort mais une assemblée modeste, aux pouvoirs limités et sans capacité fiscale propre. Mais au moins le *Greater London Area* existe-t-il, alors qu'à Milan ou à Rome, l'alliance objective de



*L'expérience montre que de nombreux gouvernements préfèrent supprimer toute possibilité de pouvoir local sur un grand territoire.*



*De Madrid (page de gauche) à Berlin (ci-dessus), la question de la gouvernance d'un « grand territoire » s'est posée très tôt.*

longues habitudes locales et nationales a interdit tout avenir à la loi de 1990 sur les « villes métropolitaines ». Même constat au Canada, qu'il s'agisse de la communauté métropolitaine de Montréal ou de la *Nouvelle Toronto*, où, tout en autorisant un certain « pouvoir de grand territoire », le Québec et l'Ontario ont soigneusement évité la création de véritables autorités métropolitaines.

Et plus au sud ? Un découpage du territoire en trois entités (tel qu'à Tunis ou au Caire) permet commodément de le faire gérer par le gouvernement. Variantes en Asie, par réduction du grand territoire à une sorte de « région-programme » administrée dans les faits et les fonds par l'État : à Djakarta, Séoul ou Delhi, on évite ainsi un pouvoir potentiel, vite associé au danger d'un *contre-pouvoir*.

**Fragmenter pour régner**

*Deuxième solution, vous fragmentez le pouvoir déjà existant sur le grand territoire.* Ainsi le cœur d'agglomération de Buenos Aires est-il devenu une province en 1996, au même titre que celle de La Plata qui l'entoure et englobe le reste de l'agglomération comme de sa périphérie, les deux s'ignorant un jour pour mieux rivaliser le lendemain. À l'évidence, ce vieux principe du « *diviser pour régner* » trouve un terrain particulièrement propice dans les régimes fédéraux, quel que soit le niveau local de développement. Les villes centres indiennes sont gérées par la municipalité et leur aire métropolitaine par les services de leur État fédéré, chacun renvoyant à l'autre la gestion de leurs franges, lieu de la plus forte croissance. Le souci est le même pour les autorités de Sydney ou Melbourne, puisque leur territoire au-delà des franges proches est également placé sous la tutelle de l'État fédéré.

Aux États-Unis, cette fragmentation des pouvoirs locaux a partout conduit presque mécaniquement à un double processus d'associations de collectivités et de délégation à des agences spécialisées (énergie, transports, etc.). Moins il y a de maîtrise d'ensemble du territoire, et plus les problèmes doivent être dévolus à ces agences. Une situation aussi hypocrite que perverse, dans la mesure où leur prolifération mécanique finit vite par nuire à la cohérence d'ensemble, du fait de la superposition et du conflit de pouvoirs x sur des territoires y.

*En variante de cette deuxième solution, laissez éclater les (inévitables) rivalités internes pour saper le pouvoir sur le grand territoire.* Il en est ainsi de la « défusion » envisagée par certaines communes de la communauté de Montréal, ou de la contestation permanente par la ville de Madrid des pouvoirs de la communauté autonome établie depuis 1983.

Ce bref détour dans le vaste monde démontre à quel point le rapport entre pouvoir et grand territoire est autant un défi obligé qu'un double risque pour toute collectivité. Car la gouvernance qu'elle mettra en œuvre induira un jour ou l'autre le projet d'une plus grande « territorialisation » de son aire urbaine, et par là le risque d'un conflit potentiel tant avec d'autres collectivités que vis-à-vis de l'État. Mais les exemples qui précèdent laissent entrevoir l'inévitabilité sans fin de ce dernier pour maintenir - ou même recréer s'il le faut - ici des territoires divisés, là des pouvoirs concurrents... ■

# Les nouveaux enjeux du développement métropolitain

**Le phénomène métropolitain représente aujourd'hui un élément essentiel dans la compréhension des dynamiques locales et régionales, comme le rappelle l'auteur.**

**À l'heure de la mondialisation de l'économie, la réflexion sur les territoires se pose ainsi en des termes nouveaux aux différentes échelles<sup>1</sup>. Pour autant, il reste difficile**

**d'imaginer, en France, une réforme des cadres politico-administratifs qui remette en cause les découpages et les compétences des institutions actuelles au profit du fait métropolitain. Mais la notion de « projet partagé » peut constituer une alternative, un levier d'action politique au sein d'un territoire de projet.**

➤ **Didier Paris**

**est professeur à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de Lille (IAUL- Université de Lille I) et directeur du laboratoire TVES (Territoires, villes, environnement & société).**

Il préside l'Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme (Aperau)-Internationale.



La gare de Lille-Europe.

**A** l'heure de la mondialisation de l'économie, de la globalisation des échanges, la réflexion sur les territoires se pose en des termes nouveaux aux différentes échelles d'analyse. À l'échelle locale s'inscrit notre rapport, en tant qu'individu, à la réalité du territoire, espace vécu et espace politique de l'habitant-citoyen. L'échelle régionale constitue soit un cadre émanant du niveau central pour la gestion politique des territoires locaux, soit le cadre de l'intégration culturelle et politique de territoires solidaires. L'échelle des états représente un cadre macropolitique de plus en plus remis en cause « par le haut » (construction d'entités supranationales : l'Europe) et « par le bas » (pression régionaliste, voire nationaliste). Enfin, l'échelle des ensembles politico-économiques supranationaux serait une forme d'adaptation du cadre macropolitique à la globalisation de l'économie, mais elle reste encore marquée par un déficit démocratique, y compris en Europe.

Dans ce contexte, le phénomène métropolitain représente aujourd'hui un élément essentiel dans la compréhension des dynamiques locales et régionales, et les espaces « métropolisés » se glissent subrepticement dans cette pyramide des échelles. La métropole qui, historiquement, représentait le lieu de marquage géographique du pouvoir dans sa rela-

tion opérationnelle au territoire, apparaît comme le lieu d'articulation entre le niveau du « global » et le niveau du « local-régional », un lieu qui concentre les ressources (humaines, économiques, intellectuelles...) du développement.

## La métropole-territoire

Le processus de métropolisation, nouveau paradigme du développement des territoires, constitue le support conceptuel de cette approche. Il entre en résonance avec la mobilisation des acteurs du développement, par l'intermédiaire de la notion de « gouvernance métropolitaine ». C'est ici la métropole-territoire qui est l'objet de la réflexion, avec ses structures sociales et économiques, ses acteurs, et leur capacité à porter un projet partagé.

D'un point de vue géographique, la métropolisation correspond également au processus de diffusion spatiale de la dynamique métropolitaine dans une aire de métropolisation plus vaste, ce qui induit encore une relation centre-périphérie. Mais elle peut aussi jouer comme processus d'intégration d'un vaste espace métropolisé - une aire métropolitaine organisée dans le cadre d'un système métropolitain - qui suppose une structuration plus équilibrée de l'espace, mais aussi plus complexe, une certaine contiguïté urbaine et de plus fortes densités urbaines, l'existence de plusieurs pôles d'emplois qui participent au système. La Ruhr ou la Randstad hollandaise offrent des exemples assez achevés de ce modèle de région métropolitaine. À son niveau, le système métropolitain de Lille région Nord-Pas-de-Calais (la région urbaine de Lille) représente un bon exemple, avec ses quatre millions d'habitants (4,5 avec l'espace transfrontalier, dont 2,5 dans l'aire métropolitaine), territoire multipolaire dont les limites sont situées au maximum à 35 minutes de la métropole lilloise.

Cette réflexion sur les modes de relation du phénomène métropolitain au territoire permet d'aboutir à une hiérarchisation scalaire des grands ensembles métropolitains : « aire de métropolisation », « aire métropolitaine », « région métropolitaine », « bassin métropolitain », à l'exemple de Londres ou Paris.

## Métropoles et grands territoires

La question de la gouvernance de ces grands ensembles métropolitains est posée. Elle montre vite ses limites, en raison des multiples cloisonnements territoriaux entre établissements publics de coopération intercommunale, coupures départementales, frontières internationales dans le cas des espaces transfrontaliers, qui sont autant de discontinuités administratives, mais parfois aussi de frontières culturelles. Les intérêts des territoires voisins peuvent souvent être divergents, et la concurrence se manifeste, notamment à travers la question du foncier économique, plus abondant et plus facile à mobiliser dans les territoires périphériques qu'au cœur métropolitain. La planification n'est pas déployée à l'échelle pertinente et révèle les contours de la mise en cohérence de l'action publique à une échelle qui ne correspond pas aux cadres politico-administratifs hérités. La « cohérence » voulue par la loi SRU prend sens à l'échelle des villes moyennes et de leur agglomération, mais pas à celle de ces grands territoires métropolitains.

Les schémas régionaux d'aménagement durable du territoire, documents de principe sans réelle portée juridique, ne repré-



Le pouvoir métropolitain est devenu essentiel.

sentent pas réellement une alternative. Initialement, les Directives territoriales d'aménagement (DTA) avaient été imaginées ou mises en œuvre dans de grands territoires structurés par une forte identité géographique : un littoral, un estuaire, voire des bassins miniers (Nord Lorraine) confrontés à la reconversion. En 2007, l'adoption des directives de l'aire métropolitaine de Lyon et des Bouches-du-Rhône concerne deux métropoles majeures du pays. Mais une DTA, procédure plus *top down* que *bottom up*, quand bien même les acteurs du territoire y sont impliqués, constitue-t-elle un réel outil de gouvernance ? Peut-elle « produire » du territoire ? Pour Lille, c'est la coopération métropolitaine qui sert de cadre : une approche plus *bottom up*, mais qui ne repose que sur la volonté politique des acteurs et qui ne peut s'appuyer sur un document de type DTA. Des outils existent donc, mais ils sont imparfaits.

En définitive, la dynamique de ces grands territoires autour des métropoles tient avant tout à la volonté politique. À cette échelle, on se trouve très loin d'une gestion politifiée du territoire. Cette situation souligne la distorsion entre les cadres politiques et administratifs historiques hérités et les dynamiques territoriales de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et du début XXI<sup>e</sup> siècle, qui voient les processus de développement se recentrer sur les métropoles. C'est la question du statut des métropoles et des espaces métropolitains en Europe qui est ainsi posée. Aujourd'hui, en France, une réponse institutionnelle n'est pas possible : difficile d'imaginer une réforme des cadres politico-administratifs qui remette en cause les découpages et les compétences des institutions actuelles au profit du fait métropolitain. La notion de « projet partagé » peut constituer une alternative, un levier d'action politique au sein d'un territoire de projet : la coopération métropolitaine est un exemple. La méthode a ses limites, mais semble aujourd'hui la seule possible pour définir un cadre stratégique pertinent à l'échelle métropolitaine, au-delà des cadres administratifs et politiques existants. ■



1. On se reportera plus précisément aux documents et ouvrages suivants :

- OECD *Territorial reviews*, Randstad Holland, Netherlands, avril 2007, 240 p.
- Paris D., Stevens J.-F., *Lille et sa région urbaine : la bifurcation métropolitaine*, L'Harmattan, 2000.
- Dolez B., Paris D. (dir.), *Métropoles en construction ; territoires, politiques et processus*. Paris, L'Harmattan, 2004.
- Bachelet F., Menerault Ph., Paris D., *Action publique et projet métropolitain*, L'Harmattan, 2006, 372 pages.
- Motte A. (dir.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Diact-Aperau, éd. Economica-Anthropos, 2007.

# Vers une agglomération transfrontalière franco-suisse durable ?

**Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois répond à la volonté de donner vie durablement à une agglomération transfrontalière franco-suisse à la mesure des solidarités**

**qui unissent le canton de Genève, le District de Nyon, dans le canton de Vaud, et les territoires voisins des départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie, en région Rhône-Alpes. Depuis Genève, les explications de la principale responsable du projet.**



*La frontière ne sera-t-elle bientôt plus un obstacle ?*

**L**e défi est particulièrement exigeant. Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois implique en effet quelque 204 communes suisses et françaises, deux cantons suisses, deux départements français, une région française et deux pays, plus de 50 000 travailleurs transfrontaliers et près de 800 000 habitants qui se réunissent pour relever enjeux et projets à construire ensemble en matière d'urbanisation, de mobilité, de logement, d'économie, de formation, d'environnement, d'agriculture, de santé, de politique sociale et de culture.

## Dix-huit partenaires par-dessus la frontière

En décembre 2007, les dix-huit partenaires du projet ont signé officiellement une « charte d'engagement du projet d'agglomération franco-valdo-genevois » pour construire ensemble un développement durable. Ce projet s'organise à trois niveaux :

- la vision politique « Genève aggro 2030 » et ses cinq finalités (la solidarité, la cohésion et l'équité ; le développement économique ; la qualité de l'environnement ; l'efficacité des investissements publics et la gouvernance) ;
- une planification stratégique en deux démarches qui se fécondent mutuellement (le Schéma d'agglomération,

traduction spatiale des objectifs et les politiques de services, nécessaires pour améliorer les conditions de vie de la population) ;

- des projets stratégiques de développement, des mesures d'infrastructures (pour lesquelles le Fonds fédéral d'infrastructures est sollicité) et des fiches-actions pour les politiques de services.

La stratégie de développement propose la construction d'une agglomération « compacte, multipolaire et verte », assurant un développement équilibré de la région pour accueillir 200 000 habitants et 100 000 emplois supplémentaires à l'horizon 2030. Compacte, elle est capable d'accueillir le développement et de répondre aux besoins de mobilité en préservant les ressources environnementales. Multipolaire, elle rééquilibre la répartition de l'habitat et des emplois au sein de l'agglomération tout en valorisant les atouts spécifiques des sites locaux. Verte, elle préserve ses paysages, son agriculture dynamique et ses zones naturelles et en assurant une forte présence de la nature en ville.

Le projet honore également un triple rendez-vous. Avec la Confédération suisse, tout d'abord, qui offre aux agglomérations de soutenir le développement de leurs infrastructures de transport, à condition de garantir une cohérence entre mobilité, urbanisation et impacts sur l'environnement. Avec l'État français ensuite qui, en réponse à son appel à coopérations « pour un rayonnement européen des métropoles françaises », avait retenu la candidature transfrontalière de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Il s'agit enfin d'un grand rendez-vous avec la région Rhône-Alpes, qui reconnaît l'agglomération franco-valdo-genevoise comme sa deuxième métropole et lui a attribué son label « Grands projets » afin d'intensifier les coopérations, notamment la mise en œuvre du projet d'agglomération.

## Quel projet collectif ?

Les collectifs partenaires se sont engagés à mettre en œuvre le projet ensemble et dans le cadre de leur propre institution. Le comité de pilotage, qui comprend neuf membres suisses et neuf membres français, assurera la conduite des opérations dans le cadre du Comité régional franco-genevois (CRFG). Le programme de travail 2008-2011 porte sur le volet spatial, les politiques de services, la participation et la communication.

La mise en œuvre du volet spatial se déroulera à la fois par un approfondissement du Schéma d'agglomération à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, afin de garder le cap sur tout le périmètre, et par des zooms sur les axes de développement, les Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA). Ils seront l'objet de marchés de définition simultanés (mandats d'études parallèles, ou études tests, appellation suisse) où les collectivités locales se retrouveront en comaitrise d'ou-

vrage avec les représentants de l'agglomération. Un collège formé d'élus des communes, des intercommunalités, du canton de Genève ou Vaud, des conseils généraux, de la région Rhône-Alpes, et de professionnels de l'urbanisme, de la mobilité, du paysage, de l'environnement, conduira les études urbaines. Ces travaux, qui se dérouleront en deux phases, déboucheront sur des recommandations transmises à l'autorité compétente (commune, canton...).

## Un renforcement de la démarche participative

Concernant les politiques de services, la Charte d'engagement identifie des actions pour chaque thématique. À titre d'exemple, mentionnons l'économie, avec la mise en place d'une politique intégrée (développement durable) de pôles de développement économique à l'échelle d'agglomération ou le logement, avec des investigations sur les processus de production du logement (pour faciliter la création de logements durables) ou l'identification des aspirations résidentielles des habitants.

La mise en œuvre du projet d'agglomération s'accompagne également d'un renforcement de la démarche participative. Elle se déroule à deux échelles : celle de l'agglomération, avec une sensibilisation sur les enjeux d'ensemble (un ou deux séminaires par an, création d'un « forum durable d'agglomération »...), et celle des PACA, avec la mise en place d'une démarche de concertation qui accompagnera les travaux.

Enfin, la mise en œuvre du projet d'agglomération renforce l'intégration des politiques de services, du projet territorial d'ensemble et des projets urbains par axe. Le projet urbain constitue le levier de la cohésion, de la solidarité territoriale et de la construction du grand territoire, le lien entre le « hard » (l'organisation spatiale, les infrastructures de mobilité, l'urbanisation, la trame verte) et le « soft » (les politiques de services).

## Vers une agence de développement et d'urbanisme transfrontalière ?

Aujourd'hui, l'équipe du projet d'agglomération, formée de fonctionnaires mis à disposition par les partenaires, œuvre à ce qui, dans le périmètre de l'agglomération, concerne l'urbanisme, la planification des transports et l'incidence spatiale de certaines thématiques, comme celles du logement, des pôles de développement économique ou des espaces naturels et agricoles. Les autres thématiques de services sont pilotées par les groupes de travail des commissions du CRFG, auxquelles sont associés les chefs de projet d'agglomération. L'exigence, de la part de la Confédération suisse et de la région Rhône Alpes, d'un interlocuteur unique pour contractualiser et libérer les financements sollicités, pourrait déclencher l'évolution de cette organisation vers une « entité responsable » (c'est le terme employé par la Confédération suisse) dont le bras opérationnel ressemble fort à une agence d'urbanisme... ■

**► Nicole Surchat-Vial**  
est responsable du **Projet d'agglomération**  
au sein de la Direction générale Aménagement  
du territoire du canton de Genève.

## Gilles RABIN

Les gouvernances doivent s'appuyer sur de véritables managers du territoire

Le développement économique des « grands territoires » se heurte à des questions de gouvernance. À qui confier la responsabilité d'un projet à dimension multirégionale, voire internationale ? Qui de l'État, de la Région, du Département, de la Communauté d'agglomération ou de la Ville, doit donner l'impulsion et décider in fine ? Les réflexions d'un économiste engagé.



### À qui confier la gouvernance d'un « grand territoire » ?

**Gilles Rabin :** Les territoires sont de plus en plus biologiques et de moins en moins matriciels. Ils changent de forme selon le temps et l'économie, et sont, de ce fait, de plus en plus difficiles à comprendre. L'État central laisse en héritage des règlements et des approches souvent inapplicables. De leur côté, les collectivités territoriales se pétrifient autour de modèles administratifs. Les problèmes qui en résultent sont kafkaïens, à l'image de l'installation, non loin de Marseille, du réacteur expérimental thermonucléaire international ITER. Les routes étant désormais gérées par les départements, ce sont eux qui doivent financer les convois exceptionnels vers le site. L'État doit donc négocier avec les conseils généraux pour permettre le transport du réacteur ! On assiste donc à une désintégration de l'État au niveau local et les régions ne sont pas capables encore d'assurer le développement économique du territoire. Les intercommunalités, qui montent en puissance depuis plusieurs années, pourraient en revanche être de bons outils, mais le développement économique n'est pas encore une priorité pour elles.

### Alors, quelle est l'échelle appropriée pour lancer et gérer un projet à dimension internationale ?

**G. R. :** On se heurte, pour certains projets internationaux, au mur de la citoyenneté, qui, étant une nécessité, mais aussi une contrainte vis-à-vis du développement économique, n'est pas une priorité de la gouvernance locale. La transformation du Forum des Halles, par exemple, a été conçue comme un projet purement parisien. Les conseils de quartiers ont mobi-

lisé environ 7 000 habitants dans le cadre de la concertation officielle. Or, 400 000 personnes traversent quotidiennement le Forum des Halles, seul quartier banlieusard au cœur de Paris, occupé par des usagers et des boutiques "de banlieue". Pourquoi alors ne pas avoir sollicité les touristes et les jeunes de banlieue, qui restent les principaux usagers du forum et des espaces alentour ?

### Lorsque vous étiez directeur de l'Agence pour l'économie en Essonne, vous avez accompagné la mise en œuvre du Génopole, autre grand projet international...

**G. R. :** Le Génopole d'Évry est un exemple de projet international traité de façon locale. Certes des progrès scientifiques ne seront possibles qu'avec l'adhésion des citoyens, mais leur relative frilosité restreint les capacités de développement de ce type de projets. Si les rencontres et les débats organisés entre habitants et scientifiques permettent aux citoyens d'appréhender l'intérêt de tels projets, la question de leur financement local demeure prégnante. Il est légitime pour un territoire finançant ses entreprises d'envergure mondiale de s'interroger sur son retour sur investissement. Avec la décentralisation, on a rapproché le contribuable de l' élu. Mais quelle est la légitimité d'un élu local à soutenir et à financer la recherche fondamentale qui sert, non pas le développement local, mais le rayonnement international ? Ne risque-t-on pas de restreindre le bien public à des "baronnies locales" ?

### Faut-il créer un nouveau périmètre de responsabilité pour le « grand territoire » ?

**G. R. :** Prenons un exemple. La gare TGV de Rovaltain, proche de Valence, est fréquentée par 2,5 millions de voyageurs chaque année, mais elle est située dans une sorte de no man's land urbain. En dépit de son attractivité économique, le développement d'un pôle technologique, maintes fois envisagé, s'est heurté systématiquement à la question, jamais résolue, de l'appartenance de ce site de développement à une ville ou un territoire quelconque. Plutôt que de laisser le marché s'emparer totalement du territoire, il serait plus judicieux de permettre à de tels territoires d'être cogouvernés avec les acteurs privés. Mais il faudrait que l'État soit réellement moteur pour l'aménagement du territoire et la recherche fondamentale ! De toute façon, je ne crois pas à "une" mais bien à "des" gouvernances qui doivent s'appuyer sur de véritables managers du territoire...

Propos recueillis par Pascale Decressac

### ► Gilles Rabin, économiste, ancien directeur de l'Agence pour l'économie en Essonne,

s'exprime ici à titre personnel. Il est l'auteur ou le coauteur de nombreux ouvrages, dont *Périphéries ; un voyage à pied autour de Paris* (éd. L'Harmattan), paru en 2007.

# Grands territoires et solidarités



**L** n'est pas de collectivité qui n'affirme son souci de solidarité pour les populations en difficulté. Qu'il s'agisse de l'Europe, de la nation, des régions, des départements, des communes et intercommunalités, chaque échelon a sa politique et ses compétences en matière de solidarité. Dans ce domaine, des poches de pauvreté peuvent côtoyer des espaces prospères au sein d'un même « grand territoire ». Le besoin de cohésion n'est que plus fort, en particulier en direction des populations en difficulté d'accès à l'emploi, au logement, à la santé... Quelle peut être l'échelle pertinente ? Il existe en effet entre les territoires, comme le montre Laurent Davezies, une « circulation invisible des richesses », basée sur des mécanismes de redistribution (mais pas seulement) à mesurer toutefois à l'aune du déclin de l'État-providence. Même confiant dans les résultats des politiques menées par les nombreuses instances dédiées à la solidarité, et dans ceux des mécanismes existants, comment ne pas s'interroger sur les nouveaux risques qui émergent ? Ils peuvent ainsi naître de la périurbanisation excessive. Celle-ci s'est développée pour répondre aux besoins de ceux dont les moyens ne leur permettaient pas d'accéder au logement dans les centres-villes et qui ont cédé aux attraits de terrains moins chers, en première ou deuxième couronne. Ils pourraient être piégés demain, avec la hausse

du coût de l'énergie, ne disposant pas toujours de transports collectifs adaptés.

### Relever le défi du « décrochage social et urbain »

Le cas de l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, présenté par Pascal Vanacker et Yves Dhaudcuypere, offre une perspective à la fois inquiétante et intéressante. Inquiétante tout d'abord, car nombre d'indicateurs (chômage, précarité, santé, « décrochage » social...) sont encore à l'orange, sinon au rouge, sur ce « grand territoire » méconnu. Mais intéressante aussi, car cette situation a contraint les acteurs locaux, jadis incapables de se relever de la désindustrialisation sévère qu'a connue la région pendant quarante ans, à agir ensemble et à innover. Les situations apparemment désespérées ne sont-elles pas souvent le point de départ de nouvelles dynamiques urbaines, comme l'ont montré dans le passé les expériences de la Ruhr, de Gênes ou de Glasgow ? La récente candidature pour l'inscription du Bassin minier sur la liste du Patrimoine mondial de l'humanité au titre de « paysage culturel évolutif » montre que la voie est étroite, mais possible. Car « cette démarche associe tous les acteurs du territoire, et plus particulièrement ses habitants, autour de multiples actions et projets », ce dossier ayant été reconnu « prioritaire » par l'Unesco. Un beau défi, en tout cas.

# Une République des territoires solidaires ?

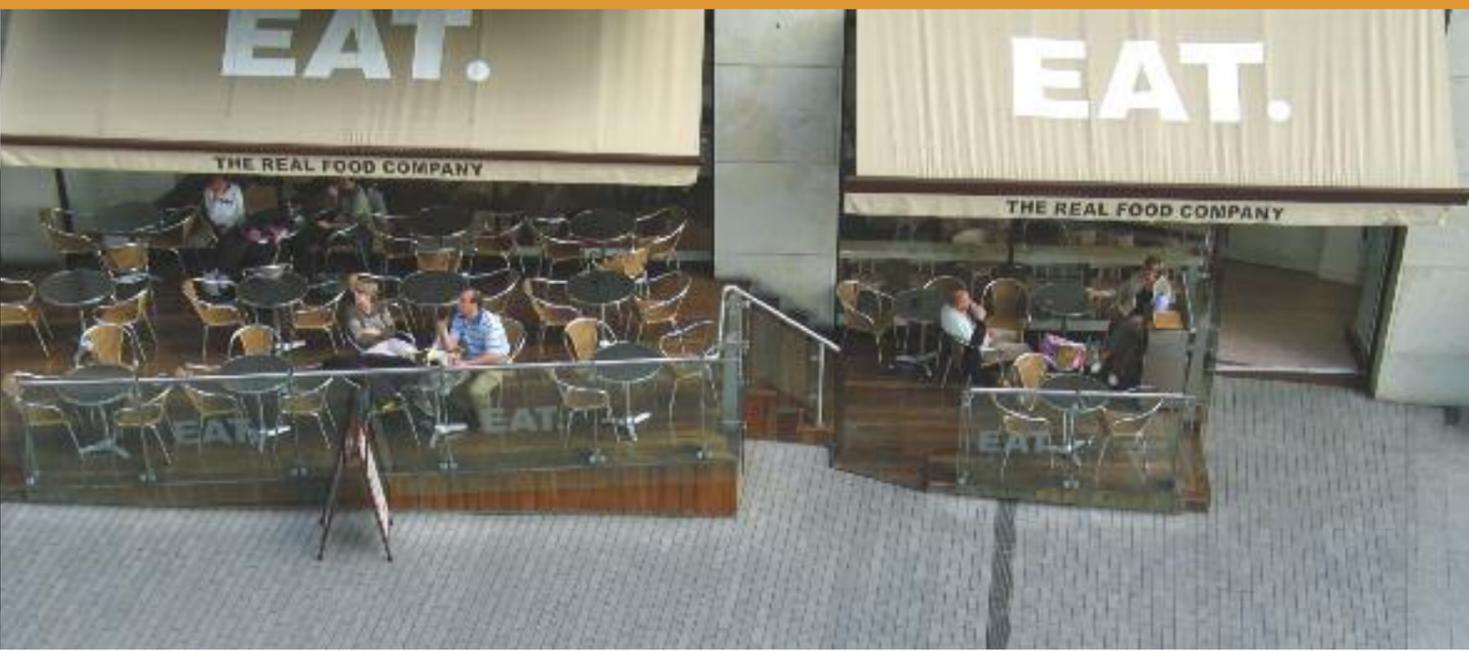
PAR LAURENT DAVEZIES

**Face au nivellement interrégional des revenus, le territoire faiblement métropolisé semble s'imposer en France comme un modèle gagnant. Ce phénomène interroge sur le sens que peut avoir une décentralisation ou une régionalisation accordant plus d'autonomie politique à des territoires dont l'interdépendance économique n'a cessé de s'accroître. Explorant les ressorts de la séparation**

**spatiale des logiques de croissance et de développement, l'auteur sonde la réalité des solidarités territoriales, qui ne peut s'apprécier qu'à l'aune de la crise de l'État-providence « redistributeur ».**

► **Laurent Davezies**

professeur à l'université Paris Val-de-Marne, enseigne le développement territorial à l'Institut d'urbanisme de Paris, à l'Université Paris I et à l'Institut d'études politiques de Paris. Il est l'auteur de *La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses*, paru aux éditions du Seuil dans la collection « La République des idées », dont cette contribution est issue.



*Si la mondialisation a créé un problème social, ce sont souvent les comportements des ménages qui en font un problème spatial, estime l'auteur.*

**L**a question du développement territorial, depuis que les économistes s'y intéressent, est systématiquement ramenée à la seule question de la création de richesse par les systèmes productifs locaux. Cette production est mesurée par le Produit intérieur brut (PIB), soit la somme des valeurs ajoutées créées par les entreprises. Le PIB fait ainsi l'objet d'un véritable fétichisme et monopolise la scène du développement économique régional ou local. Certes, hier, le développement humain d'une ville, d'une région ou d'une nation dépendait à peu près exclusivement de sa capacité à produire et à vendre des biens et des services, le revenu de la population étant directement lié à son PIB. Mais c'est de moins en moins vrai aujourd'hui. Les territoires qui sont les champions de la croissance ne sont plus et même de moins en moins les champions du développement. Plus généralement, en même temps que les disparités de PIB par habitant tendent à se creuser entre nos territoires, on observe un étonnant rééquilibrage de leur revenu, de leur emploi et de leur peuplement. Alors que les inégalités de revenu ont eu tendance à décroître entre nos régions et nos villes, elles ont augmenté à l'échelle fine, c'est-à-dire entre les différentes composantes (communes et quartiers) de nos agglomérations. Si les dispa-

rités spatiales ont ainsi tendance à s'amplifier ou à se réduire selon les échelles, c'est parce que ce ne sont pas les mêmes mécanismes qui jouent à ces différents niveaux. À la petite échelle (entre régions, départements et villes), dominant de grandes « machines » collectives, économiques et sociales, qui permettent la convergence des revenus alors qu'à la grande échelle (entre les communes et les quartiers), ce sont les comportements ségrégatifs des ménages qui défont la « cohésion » locale ou sociale. On peut donc penser que si la mondialisation a créé un problème social, ce sont les comportements des ménages - souvent relayés par les stratégies des élus locaux - qui en font un problème spatial, à cette échelle-là.

**Les limites de la gouvernance territoriale**

À l'heure de la décentralisation et de son approfondissement, il faut s'inquiéter de voir monter au-delà du raisonnable une idée d'autonomie du développement des territoires en compétition, alors que nos différents territoires sont les éléments complémentaires d'un système national à forte différenciation géo-fonctionnelle. La compétition entre le foie et les poumons n'augure rien de bon pour le patient. Le modèle territorial « qui marche » aujourd'hui - dans lequel ce sont les territoires où l'on produit le moins dont le revenu progresse le

plus ! - ne peut être un modèle national, au risque de devenir le modèle « perdant ». Au même moment, nos métropoles, qui sont supposées être le fer de lance de la compétitivité française, affrontent de graves difficultés. Dans un contexte où l'on nous annonce que la population active française va se raréfier, elle vote aujourd'hui tranquillement, et de façon croissante, avec ses pieds, en se portant vers les territoires les moins métropolitains où elle ne veut plus seulement prendre des vacances mais désormais aussi travailler et vivre.

**Vers un nouveau modèle territorial ?**

Le modèle territorial qui gagne actuellement, sur le plan d'un développement à la fois économique, social et démographique, est, contrairement à ce qui paraissait établi, celui de territoires faiblement « métropolisés », peu exposés à la mondialisation, et qui souvent captent plus encore qu'ils ne créent les richesses. Leur offre est d'abord territoriale, par l'exploitation plus ou moins mesurée de leur rente paysagère, et leur activité plutôt tournée vers les ménages *low-tech* et à faibles gains de productivité (d'où la croissance de leur emploi et leur succès dans la lutte contre la pauvreté).

Les territoires les plus industriels et les plus productifs, dont les capacités de production de richesse sont - sur le papier >>>



Dans le registre de la cohésion sociale, c'est à l'intérieur des métropoles que les situations se dégradent de la façon la plus inquiétante...

- infinies et qui mettent en œuvre des facteurs de production dont la part renouvelable s'accroît sans cesse (le capital humain), quant à eux, parviennent de moins en moins à associer le développement social et démographique à leurs performances de développement productif, au contraire. On est loin du schéma du déséquilibre cumulatif, au profit des métropoles les plus riches, que nous ont prédit les économistes. Au moment où la question du « travail » est posée comme un grand débat national, on constate que ce n'est plus lui qui fabrique la géographie du succès de nos territoires. Les régions-wagons vont désormais plus vite que les régions-locomotives, alors que le développement des premières dépend largement de la croissance assurée par les secondes. Peut-on continuer à penser, comme nos grands-pères, que les principaux problèmes territoriaux du pays sont aujourd'hui ceux des traditionnelles zones aidées, du monde rural ou d'un Ouest qui se serait tenu à l'écart de la croissance ? Dans le registre économique, c'est au contraire la fragilité de nos métropoles - au moment où on nous dit que l'avenir de l'économie du pays repose sur elles - et de nos grands territoires industriels qui devient cruciale. Dans le registre du développement et de la cohésion sociale, c'est à l'intérieur de nos métropoles que les situations se dégradent de la façon la plus inquiétante.

tivité nationale. De plus, elles reproduisent vis-à-vis de leurs territoires locaux, comme des poupées russes, cette même posture que le gouvernement central a vis-à-vis d'elles. Les incantations sur le thème d'une « cohésion territoriale » systématiquement déléguée au niveau supérieur d'administration, le renoncement, à toutes les échelles, à des politiques territorialement discriminantes en faveur des territoires porteurs de croissance, l'autonomie affirmée d'un même développement auquel tous les territoires auraient droit... tout cela peut finalement constituer de bonnes garanties d'inefficacité économique et de fracture territoriale.

Les régulations publiques nationales ne sont plus un élément de correction. Elles sont devenues un facteur exogène déterminant du devenir de territoires dont l'identité autonome et la légitimité, dans le même temps et paradoxalement, ont accédé au rang de droits absolus. On ne peut, en définitive, s'empêcher de penser à la belle métaphore d'Olivier Rey à propos du fantasme d'autonomie qui se généralise actuellement : « Jusqu'à la fin des années 1960, les enfants avaient toujours fait face, dans leurs poussettes, à la personne qui les poussait. Puis, subitement, un retournement massif s'est opéré : dans les poussettes, les enfants ont été orientés vers l'avant. »

De l'autonomie des territoires

Ces phénomènes doivent interroger aussi sur le sens que peut avoir une décentralisation ou une régionalisation accordant plus d'autonomie politique à des territoires dont l'interdépendance économique n'a cessé de s'accroître. Et cela dans un contexte dans lequel le gouvernement central, par sa posture de seul garant de l'intérêt national et de la « cohésion territoriale », affranchit de ces impératifs les collectivités territoriales qui n'ont donc à s'occuper que de leurs intérêts particuliers. Autonomes et également légitimes, nos régions et nos villes « fonctionnant comme de petites nations et fabriquant de petits États » courent le risque de confondre compétition entre elles - notamment sur la captation d'un revenu plus encore que d'investissements productifs de plus en plus mobiles - et compéti-



L'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais veut résister au décrochage social et urbain

PAR PASCAL VANACKER ET YVES DHAUDECUYPERE

L'ancien Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, « grand territoire » méconnu, se caractérise par des paradoxes économiques et sociaux qui marquent le risque d'un décrochage par rapport aux territoires voisins, et notamment la métropole lilloise. Mais cette situation n'est pas immuable, si l'on observe les nombreuses initiatives prises sur le bassin depuis quelques années ainsi que les prémices d'une dynamique économique locale.

Pascal Vanacker est directeur de l'Agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune.

Yves Dhaudecuypere est directeur de la Mission Bassin minier.

Les particularités géographiques de chaque agglomération du bassin minier, ainsi que des calendriers différents dans les fermetures de puits, ont certes engendré des différences dans la situation de chacune des agglomérations du bassin minier. Il n'en reste pas moins qu'elles partagent des problèmes et des enjeux de même nature sur toutes les parties minières de leur territoire, du Béthunois-Bruay-sis jusqu'au Valenciennois.

Des communes sous pression

L'intensité des suppressions d'emplois, les conséquences économiques, sociales et environnementales, constituent un héritage commun à gérer. L'analyse des indicateurs économiques et sociaux dessine une cartographie des résultats négatifs qui souligne l'existence d'un « territoire de handicaps » couvrant l'ensemble des communes fortement marquées par l'exploitation minière (démographie, chômage, revenus, formation, santé...). Au cours des deux dernières décennies, le bassin minier a perdu près de 56 000 emplois. Il s'agit d'un solde correspondant à la différence du nombre d'emplois perdus (environ 120 000) et le nombre d'emplois créés (plus de 60 000). Ces chiffres montrent l'ampleur du sinistre économique, mais aussi l'importance de l'effort de conversion réalisé. Entre 1999 et 2004, le territoire minier a connu un redressement économique spectaculaire, même s'il ne s'agit que d'un rattrapage (+ 3,1 % par an, contre + 2,2 % par an entre 1993 et 1999). La population apparaît également peu « employable ». Il s'agit du constat réalisé par l'ensemble des employeurs publics et privés dans le bassin minier. Au-delà des lacunes de formation (le plus souvent initiale), de nombreux candidats à l'emploi souffrent d'un handicap supplémentaire : celui de l'adapt-»



tation au monde du travail, en rupture avec la culture traditionnelle du monde de la mine ou de la sidérurgie. Cette situation marque plus particulièrement les générations « post-minières ».

Ces communes sont souvent doublement pauvres. L'Insee a établi une typologie des communes selon les différents facteurs de pauvreté et de précarité (classées de 1 à 7). La quasi-totalité des communes de l'ancien Bassin minier est classée essentiellement en « catégorie 7 » : pauvreté élevée et faible mixité sociale, voire 6 (un peu plus de revenus intermédiaires). Ce sont également ces communes qui présentent le potentiel fiscal le plus faible et, en conséquence, la pression fiscale la plus élevée.

Enfin, le territoire est peu attractif. Ce constat peut être exprimé par les soldes migratoires négatifs de l'ensemble des territoires. Ce solde migratoire pèse très lourd comparé au cumul des migrations de chacune de ces zones : Lens-Hénin - 34 % ; Douai - 25 % ; Béthune - 23 % ; Valenciennes - 10 %.

### De nouvelles créations d'emploi

Mais la crise a été atténuée par les dispositifs d'accompagnement mis en place. L'importance des transferts sociaux issus de la mine en termes de revenus est évidente. En 1993, 28 % des revenus de la population du bassin provenaient des pensions et rentes. Ces transferts sociaux ont un effet ambivalent : ils ont été une chance pour le Bassin minier, dans la mesure où ils ont permis d'atténuer les effets négatifs de la mondialisation, mais leur décroissance, prévisible à moyen terme avec la disparition progressive des ayants droit, va fragiliser la structure des revenus.

Le bassin minier crée néanmoins des emplois. En effet, l'emploi salarié dans la région Nord-Pas-de-Calais est passé de 1 247 300 à 1 352 200 de 1998 à 2006. Soit une augmentation de 8,38 %. Parallèlement, les chiffres

du Bassin minier (constitués des zones d'emplois de Béthune-Bruay, de Lens, du Douaisis et du Valenciennois) passent de 332 600 à 379 200 sur la même période, soit une augmentation de 14 %. Ainsi, le bassin minier a créé sur la période 1998-2006 plus d'emplois que la région en valeur relative. À titre de comparaison, la zone d'emplois de Lille n'a progressé que de 6,1 % en création d'emplois salariés.

Mais cette tendance à la création d'emplois ne se répercute que partiellement sur les chiffres du chômage au niveau du bassin minier. Les chiffres montrent que si les taux de chômage ont baissé de façon significative dans les territoires du bassin minier de 1999 à 2006, ils restent élevés ou tutoient la moyenne régionale (elle-même élevée par rapport à la moyenne française). En outre, le taux de chômage ne s'est pas amélioré dans les mêmes proportions, ce qui fait apparaître une déconnexion importante entre le développement de l'emploi sur le territoire, et l'évolution des indicateurs sociaux. Les emplois créés ne profitent que partiellement à la population du bassin minier, et les salariés des entreprises créées ne viennent pas habiter dans le bassin minier, à l'exception des limites nord et sud du bassin, peu marquées par la mine.

Alors qu'une part non négligeable de la population reste à l'écart du développement économique par manque d'« employabilité », les salariés formés habitant dans le Bassin minier le quittent dès qu'ils disposent des moyens financiers suffisants pour « faire construire » et partent s'installer sur les franges. Cette tendance pénalise à double titre le territoire, puisque cette population non seulement ne réside pas sur le territoire (ce qui constitue une perte directe en matière de fiscalité locale pour les communes) mais ne consomme pas non plus sur place. En outre, le territoire doit faire face à une situation sociale difficile sur le « cœur minier » du bassin.

Enfin, la création de nouveaux emplois se fait dans le tertiaire de type « inférieur ». Les créations d'emplois ont été importantes, en particulier dans le commerce, les services à la personne : des emplois peu qualifiés, à temps partiel, faiblement rémunérés, féminins en majorité, entraînant l'apparition des travailleurs pauvres. Sur ces tendances viennent se greffer les évolutions sociologiques constatées ailleurs en Europe, plus particulièrement l'émergence de la monoparentalité.

### Des dynamiques de développement local

La mainmise des compagnies minières, puis de l'État après 1945, a bridé toutes les initiatives locales pendant plus d'un siècle. Il aura fallu attendre la fermeture du dernier puits de mine, en 1990, pour que les élus et les habitants prennent conscience de l'absolue nécessité de se mobiliser et de prendre leur avenir en main autour d'une seule question : et maintenant ? La création de la Conférence permanente du Bassin minier, en 1996, et la publication d'un Livre blanc intitulé

### L'ancien bassin minier en chiffres

L'ancien Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, dont le dernier puits de mine a fermé en 1990, est une conurbation, à la typologie unique en France, qui regroupe 250 communes sans grande ville, mais avec une multipolarité de villes moyennes : Bruay, Béthune, Lens, Liévin, Hénin-Beaumont, Douai, Valenciennes.

Sa superficie totale est de 180 000 hectares. C'est un rectangle de 120 kilomètres sur 15 kilomètres maximum, incluant de nombreuses communes rurales, notamment à l'extrême ouest, où la cessation d'activités s'est opérée dès la fin des années cinquante.

Sa population est de 1 260 000 habitants (en 1999). Elle diminue légèrement (environ 3 %). Sa densité moyenne est de 700 habitants au km<sup>2</sup>. Toutefois, sa partie centrale urbanisée a une densité voisine de 1 000 (1,2 million d'habitants sur les 1 200 km<sup>2</sup> de communes urbaines).

C'est en réalité la 4<sup>e</sup> aire urbaine française, à égalité avec celle de Lille, mais jamais reconnue comme telle par l'Insee, qui l'a divisée en trois secteurs : Béthune, Lens-Douai, Valenciennes, bien que seuls douze kilomètres séparent les villes de Béthune et de Lens, comme Lille de Tourcoing !

Mais c'est aussi 600 puits foncés, 2,3 milliards de tonnes extraites, 700 cités minières comportant encore 70 000 logements (il y en a eu jusqu'à 120 000), 197 terrils et 24 chevalements subsistants, et 5 000 hectares de friches requalifiées.



Une ambition partagée pour l'après-charbon, en 1998, ont traduit l'émergence d'un sentiment d'appartenance à un véritable territoire de vie commun, transformé, façonné physiquement, socialement, culturellement par le charbon, mais aussi proposé les conditions d'un avenir pour « l'après-mine ».

Depuis une dizaine d'années, à la suite de ces actes fondateurs de la reconnaissance d'un nouveau territoire, nombre d'initiatives collectives ont permis de contribuer à l'essor du renouveau du Bassin minier : création des structures intercommunales (EPCI, SCOT, Agence d'urbanisme de Béthune...), de la Mission bassin minier ou de la scène nationale Culture commune, candidature pour l'inscription du Bassin minier sur la liste du Patrimoine mondial de l'humanité établie par l'Unesco au titre de « paysage culturel évolutif », notamment. Cette dernière démarche associe tous les acteurs du territoire, et plus particulièrement ses habitants, autour de multiples actions et projets pour renforcer le dossier de candidature que l'État devrait déposer auprès de l'Unesco en février 2010, ce projet ayant été admis comme prioritaire.

Plus récemment, la dynamique de l'aire métropolitaine lilloise a commencé à fédérer les territoires du bassin minier, ceux de l'agglomération lilloise et du versant belge, autour de démarches communes et ambitieuses portant sur la politique de déplacement, d'environnement et de recherche. L'avenir n'est pas encore écrit, mais il s'ouvre. ■



Dans l'ancien bassin charbonnier, près de 700 cités minières avaient été réalisées et une vingtaine de chevalements subsistent (ici, la Cité Declercq).



# bibliographie

## Les « grands territoires » dans les travaux des agences\*

### Comment est organisée l'aire métropolitaine du Nord-Est du Bassin parisien ?

Comment s'organise et fonctionne l'aire métropolitaine du Nord-est du Bassin parisien qui comprend dix agglomérations (Châlons-en-Champagne, Charleville-Mézières, Château-Thierry, Épernay, Laon, Reims, Reims, Rethel, Sedan, Soissons et Vitry-le-François) ? Cette étude fait le point sur leurs spécificités, leurs complémentarités, leurs relations avec le pôle urbain rémois ; elle s'interroge sur les gouvernances, les solidarités, les projets fédérateurs qui pourraient en être le ciment et les situent vis-à-vis de l'Île-de-France.

#### L'organisation métropolitaine du Nord-Est du Bassin parisien

Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims – Reims, AUDRR, 2006-82 p + 45 p + 11 p.

### Habiter ou travailler près d'une gare de banlieue en Île-de-France

Un des objectifs du projet de Schéma directeur d'Île-de-France est d'encourager l'utilisation des transports en commun. L'étude pose la question de savoir si habiter ou travailler près d'une gare incite à moins utiliser sa voiture et davantage les transports en commun. Ce choix est-il dû à la proximité de la gare, aux équipements, services et commerces qui caractérisent les quartiers de gare, ou à des critères liés aux individus ?

#### Habiter ou travailler près d'une gare de banlieue ; quels effets sur les comportements de mobilité ?

Institut d'aménagement et d'urbanisme Région Île-de-France – Paris, IAU – IDF, 2007, 54 p.

### Coopération sur les fonctions métropolitaines

L'objectif du projet de coopération métropolitaine est de faire émerger au sein de l'espace Loire-Bretagne des projets renforçant son attractivité et sa lisibilité en Europe. Cette étude cerne les grands enjeux d'une stratégie de coopération entre les cinq métropoles de cet espace, en vue d'élever le rayonnement de l'espace à l'échelle européenne et internationale.

#### Espace métropolitain Loire-Bretagne : la coopération sur les fonctions métropolitaines ; une contribution collective des agences d'urbanisme et de développement de l'Ouest

Agences d'urbanisme : Angers, Brest, Lorient, Nantes, Rennes, Saint-Nazaire  
Rennes, Audiar, 06/2006, 48 p.

### Le développement de l'axe Saint-Malo-Rennes-Nantes-Saint-Nazaire

Ce diagnostic consigne les principales données statistiques disponibles pour l'analyse des tendances lourdes de l'évolution du territoire dessiné par l'axe reliant ces quatre villes et agglomérations.

#### Les tendances lourdes du développement de l'axe Saint-Malo-

### Rennes-Nantes-Saint-Nazaire ; diagnostic territorial : volet statistique et cartographique

Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise – Rennes, Audiar, 2006, 75 p.

### Paysage, agriculture et SCOT de l'agglomération tourangelle

Ce document présente la mise en place d'un observatoire des paysages et s'accompagne d'une série de cartes dont l'occupation du sol et une synthèse des entités paysagères croisée avec les secteurs de projets. Ce travail constitue la base de la connaissance du territoire et pose une question essentielle : pouvons-nous espérer parler demain de projets ruraux et périurbains comme on parle de projets urbains ?

#### Paysage et agriculture dans le projet du SCOT de l'agglomération tourangelle

Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours – Tours, ATU, 03/2006.

### L'accessibilité des villes auvergnates

La démarche de coopération métropolitaine réunit les agglomérations et villes d'Aurillac, Clermont-Ferrand, Le Puy-en-Velay et Vichy ainsi que la région, l'État et le Sepac. Le présent travail, qui a contribué à l'élaboration du Contrat de projet 2007-2013, établit un diagnostic partagé sur l'accessibilité des villes auvergnates au regard des modes aérien, ferroviaire et routier sur cinq échelles géographiques. Des pistes de projets ont été dégagées et ont fait ensuite l'objet d'une hiérarchisation selon cinq fonctionnalités d'accessibilité, déclinées à travers un programme d'actions pour la période 2007-2010.

#### Territoires et enjeux sous l'angle de l'accessibilité

Agence d'urbanisme et de développement Clermont – Métropole – Clermont-Ferrand, AUDCM, 2006, 50 p.

### Du projet d'agglomération franco-valdo-genevois à un inter-SCOT ?

La structuration de l'agglomération genevoise repose sur le renforcement de trois sites français correspondant aux trois portes majeures (frontières) et points d'arrivée du réseau TC urbain. Aujourd'hui, c'est aux territoires français de se positionner dans une cohérence transfrontalière.

#### Coordination des SCOT & projet d'agglomération du franco-valdo-genevois ; 1<sup>re</sup> phase : identification des secteurs stratégiques et questions pour la Région

Agence d'urbanisme de la région grenobloise – Grenoble, AURG, mai 2007, 43 p.

### L'aménagement des interfaces ville-port à Marseille

Pour l'élaboration de son Schéma de pilotage des bassins Est 2008-2014, le Port autonome de Marseille a confié à l'Agam l'animation du groupe de travail

sur les synergies et interfaces entre ville et port. Le rapport de ce groupe formule une série de propositions basées sur l'idée de co-développement et sur une expertise des activités portuaires au regard de leur impact fonctionnel, économique et urbain.

#### Propositions pour l'aménagement des interfaces ville-port de Marseille

Agence d'urbanisme de l'agglomération Marseillaise – Marseille, Agam, 2008 - 70 p., rapport + diaporama.

### L'atlas transfrontalier Côte d'Opale

Rédigé en deux langues, cet ouvrage tente de répondre à plusieurs questions ; quelles sont aujourd'hui les réalités du territoire transfrontalier de Mer du Nord ? La Côte d'Opale et la Flandre occidentale belge sont-elles complémentaires ? Peuvent-elles envisager des perspectives de développement commun sur la base de problématiques communes comme la gestion du vieillissement, de l'emploi ou de l'économie portuaire ?

#### Atlas transfrontalier Côte d'Opale – West-Vlaanderen, une frontière, deux territoires, un seul horizon ; des clés pour comprendre le territoire

Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque – Province West-Vlaanderen, West-Vlaamse Intercommunale, Agur, 2006, 147 p.

### La candidature Vauban à l'Unesco : 14 territoires pour une même identité

Quatorze sites, répartis sur le territoire français, se sont associés dès 2005 pour inscrire l'œuvre de Vauban sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Ensemble, avec l'appui de l'AudaB, ils ont réalisé et porté ce projet afin de faire reconnaître le génie de Vauban. Cette aventure technique et humaine doit permettre la sauvegarde et la mise en valeur de ces sites patrimoniaux exceptionnels.

#### Projet d'inscription de l'œuvre de Vauban sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco

Agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon – Besançon, 2007, AudaB, 1 540 p. + annexes + plans de gestion de 900 p.

### Première en France : un tram-train interconnecté à Mulhouse

En 2010, le Tram-Train offrira une liaison directe entre Thann et Mulhouse. Ce projet novateur a incité la DDE du Haut-Rhin et la région Alsace à confier à l'Agence d'urbanisme une étude d'insertion des gares. Pour la commune de Thann, les propositions ont porté sur l'accessibilité au voisinage des stations (parkings, parcs à vélo, cheminements), ainsi que sur la création d'espaces publics, dans la perspective d'un projet urbain s'articulant avec le tram-train.

#### Insertion des trois stations tram-train à Thann

Agence d'urbanisme de la région mulhousienne – Mulhouse, AURM, 2008, 65 p.

### Des cahiers pour mettre en perspective les SCOT

Les présidents des 11 SCOT de l'inter-SCOT ont reconnu le principe d'une co-responsabilité du développement et de l'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise. Cette vision partagée, après avoir permis de définir six objectifs communs, s'est traduite en orientations d'aménagement communes présentées dans la collection « Livret métropolitain ».

#### Livret métropolitain inter-SCOT : les SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise ; habitat et formes urbaines ; polarités et RER ; les espaces du développement économique ; armature verte métropolitaine

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise – Lyon, 2007.

### Atlas du Val de Loire, de l'Orléanais à l'Atlantique, patrimoine de l'Unesco

Cet atlas s'inscrit dans la démarche des régions Centre et Pays de la Loire et de l'État de fonder une action exemplaire de valorisation de ce territoire. Il témoigne d'un héritage urbain et monumental remarquable. C'est une photographie en cartes du corridor de la Loire. Le fleuve est devenu référent en matière de gestion de l'eau et de biodiversité, enjeux de développement durable du XXI<sup>e</sup> siècle.

#### Atlas des territoires du Val de Loire

Agence d'urbanisme de la région angevine/Institut atlantique d'aménagement des territoires – Angers, Aura, novembre 2005, 62 p.

### Projet métropolitain Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

En juin 2004, le gouvernement français a lancé un « appel à coopération métropolitaine », dans le cadre de la politique engagée pour accroître le rayonnement européen des métropoles françaises. Strasbourg, forte de son statut de capitale européenne, porte d'entrée du territoire national vers l'Europe centrale et orientale, s'est légitimement positionnée lors de cet appel à coopération métropolitaine.

#### Projet métropolitain Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ; rapport final

Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise – Strasbourg, Adeus, 2007, 56 p.

### Le développement de l'espace métropolitain toulousain

Le Référentiel de l'aire métropolitaine toulousaine propose d'analyser les facteurs de métropolisation à partir de trois grands défis inhérents à la lisibilité de ce territoire à l'international et à la maîtrise de son développement : le défi du positionnement et de la connectivité, le défi de la compétitivité et de l'attractivité, le défi de la cohésion sociale. Ce recueil devrait contribuer à partager la connaissance de ce territoire, à forger son identité et à aider les décideurs locaux à piloter son aménagement.

#### Référentiel métropolitain – Aire métropolitaine toulousaine

Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse Aire urbaine – Toulouse, Auat Toulouse Aire urbaine, 2008, 151 p. >>>

### » Stratégie foncière le long de la Moselle

Avec cette étude, Voies navigables de France souhaitait mieux connaître son patrimoine foncier et surtout dégager une stratégie pour préserver des espaces où pourront s'installer à l'avenir les activités utilisatrices de la voie d'eau. L'étude a déterminé un certain nombre de sites stratégiques qui pourraient répondre aux besoins des différentes filières analysées : plateforme multimodale, combustibles, déchets, logistique urbaine...

#### Étude de stratégie foncière le long de la Moselle à grand gabarit

Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle, Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéenne, Drivers Jonas/Item Conseil - Nancy, VNF, 2007, 342 p.

#### Perspectives métropolitaines pour le Sillon lorrain

Parallèlement aux premières ouvertures contractuelles du Contrat de projets État-région 2007-2013, ce document met en perspective l'ensemble des grandes orientations métropolitaines guidant l'action du Sillon lorrain dans les dix années à venir.

#### Perspectives métropolitaines : Thionville-Metz-Nancy-Épinal

Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéenne, Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle - Nancy, Aduan, Aguram, 2007, 54 p.

#### L'estuaire de la Seine : un passé en commun, un avenir en construction

En 2007, l'AURH a organisé les conférences de l'Estuaire. Elles ont été un lieu d'échanges permettant aux élus d'acquérir une connaissance commune et partagée du fonctionnement et des enjeux de ce vaste territoire. À cheval sur deux régions et trois départements, l'estuaire est en passe de devenir un espace de projets sur les enjeux de tourisme, de développement économique, de déplacements et de risques. Cet ouvrage constitue les actes de ces six journées.

Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire de la Seine - Rouen, éditions PTC - Les Falaises, octobre 2008, 160 p.

#### Diagnostic des dynamiques du territoire de Loire-Atlantique

Cette étude a été réalisée à la demande du conseil général de Loire-Atlantique, afin d'accompagner la définition de la stratégie d'aménagement, de développement et d'équilibre de son territoire. Outil d'aide à la décision et de dialogue à l'échelle d'un territoire de plus d'un million d'habitants, structuré par 23 intercommunalités et 7 SCOT, cette expertise, organisée selon une approche en termes de développement durable, constitue une base pour un « référentiel pour l'action » du conseil général.

#### Département de Loire-Atlantique - Diagnostic du territoire départemental

Conseil général de Loire-Atlantique - Agence d'urbanisme de la région nantaise - Nantes, Auran, 2008, 132 p.

#### Brest 2008 : retombées économiques et touristiques

Les fêtes maritimes organisées à Brest tous les quatre ans réunissent plusieurs milliers de bateaux et d'équipages venant du monde entier. Cette manifestation a un impact économique et touristique bien au-delà de

l'agglomération brestoise, et contribue à l'image d'une destination touristique. L'objectif de l'étude est d'estimer les retombées économiques pour l'Ouest breton, tout en intégrant le grand départ du tour de France.

#### L'impact économique de Brest 2008

Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest, partenaires : ville de Brest ; Brest métropole océane - Brest, ADEUPa de Brest, 2008, en cours.

#### Regards croisés sur les grandes métropoles européennes

L'analyse comparative des grandes métropoles européennes est riche d'enseignements pour la métropole francilienne. Mobilisant l'Apur et des experts extérieurs à l'agence, cette étude développe une approche thématique et territoriale. Elle apporte des références précises et des recommandations afin d'enrichir les débats sur la gouvernance en Ile-de-France.

#### Paris Métropole, regards croisés : Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad

Atelier parisien d'urbanisme - Paris, Apur, juin 2008, 120 p.

#### Aire métropolitaine de Lille

Ces documents élaborés par les seize intercommunalités partenaires de la coopération au sein de l'Aire métropolitaine de Lille présentent chacune d'entre elles et leur ambition commune, déclinée en six objectifs majeurs directement liés aux enjeux de la construction européenne qui associent compétitivité et cohésion. Une déclaration d'intention et le rapport d'étape détaillant ces six objectifs y figurent.

#### Aire métropolitaine de Lille/Metropolitaan gebied Lille/Lille Metropolitan Area : construire ensemble pour une ambition européenne

Agence de développement et urbanisme de Lille Métropole - Aire métropolitaine de Lille, mai 2005, juin 2006, novembre 2007, multipagination.

#### Entre Rhin et Rhône, une métropole en réseau

L'ADU a piloté la réalisation d'un document destiné aux assises fondatrices de Métropole Rhin-Rhône tenues en septembre 2007. Ce premier portrait de la métropole met particulièrement l'accent sur l'opportunité de créer une métropole transfrontalière en réseau, pour exploiter un important potentiel lié à la puissance de l'économie métropolitaine, à ses fonctions stratégiques et à l'arrivée du TGV. L'articulation des huit pôles de compétitivité présents sur le territoire constitue un enjeu majeur du projet métropolitain.

#### Entre Rhin et Rhône, une métropole d'un nouveau type

Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Montbéliard - Montbéliard, ADU, 2007, 56 p.

#### Une stratégie pour l'organisation urbaine et les transports en Gironde en 2020

Dans un contexte de périurbanisation, d'explosion de la mobilité et de développement des transports collectifs, il est aujourd'hui nécessaire de repenser l'organisation des transports et déplacements à l'échelle de la Gironde, et ce à l'horizon 2020. L'étude présente le diagnostic de la demande en déplacements et de l'offre en transports, l'expression des enjeux et des pistes d'armature urbaine contrastées.

#### Quelle stratégie de déplacements pour l'aire métropolitaine girondine à l'horizon 2020 ? Diagnostic, enjeux sur la mobilité et l'organisation territoriale

Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine - Bordeaux, A'URBA, 2007, 142 p.

\* Les documentalistes du réseau FNAU ont sélectionné, parmi les travaux les plus récents des agences d'urbanisme, les études illustrant les « grands territoires », ce qui les constitue, ce qui les fait évoluer, la façon dont ils sont gouvernés, et comment on y vit au quotidien. Cette sélection d'études a été réalisée par le Club Doc FNAU et coordonnée par Jocelyne Lemarchand (Agence du Havre).



Ce numéro spécial consacré au thème « L'appel du large : de la ville aux grands territoires » a été réalisé à partir de contributions d'auteurs et d'entretiens.

**Direction du numéro :** Marcel BELLIOU, délégué général de la FNAU, et Anne-Michèle DONNET, directrice de l'Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire de la Seine.

**Conseil éditorial et coordination du numéro :**

Pierre GRAS

**Réalisation des interviews :**

Pascale DECRESSAC et Pierre GRAS

**Secrétariat de rédaction et iconographie :** PGC

La FNAU remercie les auteurs d'articles et les personnes qui ont accepté d'être interviewées. Elle adresse également ses remerciements à tous ceux qui ont aidé à préparer cette publication, et notamment les directeurs et collaborateurs des agences d'urbanisme qui ont pu faciliter le travail de la rédaction.

**Éditeur :**

TERRITORIAL SAS - 58, cours Becquart-Castelbon - 38500 VOIRON

**Directeur de publication et représentant légal :** Jacques Guy

**Associé principal :** Groupe Moniteur Holding

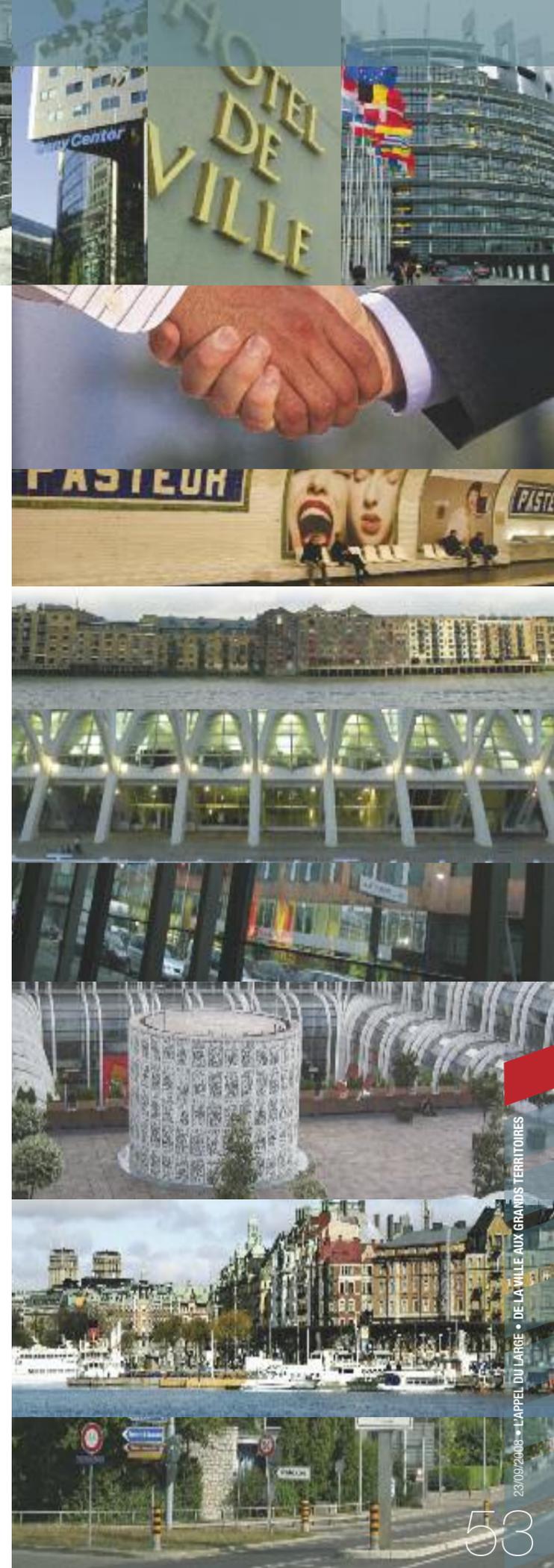
**Conception graphique :** Stéphane Mimouni

Dépôt légal à parution

**Impression :** Deux-Ponts, ZA des Condaminés, Bresson - 38300 Eybens

**Crédits photos :** A.-C. Davy/IAU-IDF (p. 36), Pierre Gras (pp. 5, 8, 9, 11, 14, 21h, 27b, 43h, 45, 46), G. Jourdan (p. 25), P. Lecroart/IAU-IDF (p. 37), F. Minelli (p. 35), Mission Bassin minier, (pp. 48-49), OMA-Rem Koolhaas (p. 13d), DR (pp. 10, 15, 22, 29d, 34, 42). Le tableau reproduit p. 31 (« Venise, La Salute ») est l'œuvre de Fabius Brest (1823-1900), tous droits réservés. Toutes les autres photos sont de Serge Mouraret.

Supplément gratuit au numéro de Techni.Cités daté du 23 septembre 2008.



Au Havre, du 22 au 24 octobre 2008

## Prenez le large, inscrivez-vous !

Pourquoi parler de « grand territoire » aujourd'hui ? Les indicateurs d'analyse sont-ils tellement différents qu'à des échelles plus classiques ? Quels outils de planification doivent permettre d'en organiser le développement et comment faire en sorte de bien articuler les différents niveaux de « gouvernance » nécessaires ? Autant de questions transversales qui animeront les débats de la 29<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme organisée au Havre du 22 au 24 octobre.

Plusieurs moments forts la rythmeront. Un choix de nombreuses visites permettra aux participants de découvrir le patrimoine du Havre, ses projets urbains, ou le territoire de l'estuaire de la Seine, et mettront en scène la coopération métropolitaine en émergence.

Les tables rondes des séances d'ouverture et de clôture offriront un panorama vivant des projets de « grands territoires » au plan national, voire international, illustrant par la pratique les réflexions stratégiques sur le devenir des métropoles.

Douze ateliers thématiques, dont le programme figure ci-après, proposeront autant d'espaces d'échanges d'informations et de points de vue privilégiés sur les « grands territoires ».

Enfin, une soirée festive associera, selon la tradition de la rencontre des agences, l'ensemble des participants.

Alors n'hésitez pas à « prendre le large » et à vous inscrire rapidement !

 Pour tous renseignements, télécharger le programme et s'inscrire à la rencontre du Havre :

➤ [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

➤ [www.rencontrenationale2008-lehavre.fr](http://www.rencontrenationale2008-lehavre.fr)

### Le programme des ateliers

**Jeudi 23 octobre (après-midi)**

#### 1. Le territoire des ports

Un port fait entrer le monde dans la ville. Ses échanges tissent des réseaux internationaux et s'appuient sur un hinterland. Peut-on définir cet ensemble discontinu comme un territoire ? Quels échanges entre la ville et le port ?

#### 2. L'intervention culturelle, artistique et événementielle dans les grands territoires

Imaginer un projet artistique et culturel représentatif de l'identité d'un territoire conjugue conception, création et pluridisciplinarité avec aménagement du territoire. Cet atelier rassemblera les directeurs artistiques des villes ayant expérimenté ou imaginant ces projets à très grande échelle (Biennale Nantes-Saint-Nazaire, la Ruhr, Lille 2004, projet métropolitain Lyon-Saint-Étienne...).

#### 3. Le grand territoire, la commune et le citoyen, quelle solidarité ?

Comme l'ancien Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, certains grands territoires industriels ne sont pas reconnus comme des espaces urbains à part entière. Contrairement à d'autres bassins européens, ils n'ont pas encore réussi leur reconversion. Davantage de cohérence territoriale, de cohésion sociale, de solidarité et d'initiatives citoyennes doivent les aider à y parvenir.

#### 4. Peut-on gouverner les grands territoires à partir des usages ?

Les grands territoires sont un objet pertinent pour s'interroger sur un mode de gouvernement autre que celui défini par les institutions politiques « classiques ». Des associations, des acteurs privés ou des collectivités publiques ont développé des actions partant des pratiques des habitants-usagers de ces territoires hors cadres institutionnels. Quels enseignements en tirer ?

#### 5. Grands territoires et transports

L'atelier s'intéressera aux systèmes de transport multimodaux en pointant plus précisément les questions de l'articulation des autorités organisatrices des transports et de la recherche sur les services et les systèmes innovants dans le cadre de projets intégrés de l'échelle régionale à l'échelle urbaine. Quel avenir pour le transport individuel dans ces réseaux ?

#### 6. Projet de grand territoire, facteur d'identité

Dans un contexte de recomposition des territoires, comment le projet fabrique-t-il de l'identité en travaillant sur les représentations et l'imaginaire, mais aussi sur le réel d'un territoire et le vécu de sa population locale ? Quelles sont les expériences de coopérations à l'échelle de grandes métropoles françaises ou européennes porteuses d'identité ?

**Vendredi 24 octobre (matin)**

#### 7. Stratégies économiques et performances des grands territoires

Représentants du monde économique et acteurs publics échangeront autour d'une problématique centrale : dans un contexte extrêmement concurrentiel, quelle adéquation entre facteurs d'implantation des entreprises et stratégies des acteurs publics ? En quoi les « grands territoires » sont-ils la bonne échelle d'échange et de coopération entre ces deux sphères, économique et publique ?

#### 8. Espaces transfrontaliers, espaces négociés

Un espace transfrontalier est d'abord un espace vécu à travers ses fonctionnalités. Au-delà d'une observation partagée de ces territoires, l'absence de réalité institutionnelle conduit les villes à s'organiser en réseaux pour répondre aux préoccupations des habitants ou à structurer des systèmes de gouvernance intégrés. Des expériences concrètes illustreront les enjeux de ces coopérations.

#### 9. L'observation et la connaissance des grands territoires

L'observation d'un territoire consiste à le situer à différentes échelles et à analyser ses caractéristiques et différenciations internes. L'information documentée est la « matière première » alimentant ce système. La démarche humaine de problématisation, d'identification et de sélection des données est fondamentale pour obtenir une représentation et des mesures pertinentes du territoire.

#### 10. La périurbanisation et les grands territoires

Les territoires périurbains ne seraient-ils que le résultat de dynamiques de marché et d'arbitrage économique entre aspirations politiques et publiques ? Peut-on présumer qu'ils expérimenteraient de nouvelles formes de développement et d'organisation à reconnaître, à apprécier et à organiser ?

#### 11. Grands territoires et grands paysages

Du paysage remarquable au paysage ordinaire, en quoi les grands paysages constituent-ils un territoire ? Comment dépasser la notion de protection et promouvoir la compréhension et l'usage du paysage ?

#### 12. Les outils de planification des grands territoires et leur traduction au niveau local

L'articulation entre les documents de planification français ne garantit pas le respect des normes dites « supérieures ». Dans un contexte de gouvernance morcelée, la planification seule peut-elle suffire ? Ne doit-elle pas s'articuler davantage avec les moyens de sa mise en œuvre ?



## L'appel du large de la ville aux grands territoires



**L**a XXIX<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme, organisée du 22 au 24 octobre prochain au Havre, questionnera cette année de nouvelles échelles de territoire et cherchera à en comprendre les singularités. Quels sont les contours de ces « grands territoires » ? Sont-ils une conséquence ou une réponse à l'ouverture internationale et à la mondialisation ? Constituent-ils les nouveaux « moteurs » de la compétitivité et du développement économique ? De quels sentiments d'identité sont-ils porteurs et quelles solidarités nouvelles font-ils naître ? Quelles formes spécifiques de gouvernance et de coopération conduisent-ils à inventer ? Constituent-ils autant de creusets de création artistique et culturelle ? Ce « document introductif », publié en partenariat avec *Techni.Cités*, entend contribuer aux échanges d'expériences et à la qualité des débats.

*Scheduled for 22-24 October in Le Havre, the 29th Congress of the french Federation of Town Planning Agencies will be focusing on the issue of changing territorial scales and the forces underlying such change. What are the new shapes of these "big territories"? Are such territories a consequence of, or a reaction to increased international awareness and globalization? Are they the new motors for competitiveness and economic development? What notions of identity do they embody and what future senses of community are they generating? What fresh forms of governance and cooperation are they inducing? And do they represent artistic and cultural crucibles? Published in partnership with Techni.Cités, this "introductory document" is intended as a contribution to the exchanges of experiences and the calibre of the debates.*