Club Ville Aménagement

2014 - 2015
RAPPORT FINAL

LE FAIT METROPOLITAIN INTERROGE LES AMENAGEURS

Action n° 4

SOMMAIRE

SYNTHESE

Synthèse 1

Définition du "fait métropolitain" 2

Le fait métropolitain interpelle tous les territoires 8

le fait métropolitain interpelle les fonctions et les missions des aménageurs 13

Le fait métropolitain interpelle les organisations et les métiers des aménageurs 17

COMPTES-RENDUS DES REUNIONS

- **Les quatre défis du "fait métropolitain"** - présentation par **Paul VERMEYLEN** (Ouvrage "Le temps de la Métropole, agile, créative, solidaire, durable" - Editions l'Harmattan 2014)

- **Dynamiques métropolitaines et leur évolutions** - intervention de **Fabien FERRAZZA**, ancien chargé de mission "Métropoles" de la DATAR (fin 2008 à février 2014)

- **La mobilité, facteur clé de la compétition entre métropoles** - par **Jean-Marc OFFNER**, directeur de A'Urba à Bordeaux et **Jean-Paul RIVAL**, directeur général adjoint de Concerto European Developer

- **La fracture sociale et l'exclusion** - présentation par **Hervé LE BRAS**, démographe, directeur d'études à l'INED (Institut national d'études démographiques), directeur de recherche à l'EHESS à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS)

- **La métropole abordable : quels modèles économiques ?** - par **Isabelle BARAUD-SERFATY**, fondatrice d'Ibicity, consultante en urbanisme, maître de conférence à Sciences Po Paris

- **Les stratégies métropolitaines dans le rapport aux entreprises et à l'enseignement supérieur** - interventions de **Fabienne CRESCI**, directrice de développement des campus et de la stratégie immobilière de l'Université de Lyon, **Elisabeth CAMPAGNAC**, économiste - chercheur/ LATTS

- **Bilan étape et premières orientations**

- **Métropoles et territoires** - intervention de **Philippe ESTEBE**, géographe, directeur d'études à Acadie et directeur de l'IHEDATE

- **Paris Ville Monde - interventions de Nicolas** BUCHOUD, Président du cercle du Grand Paris de l'investissement durable, de **Jean-Claude PRAGER**, directeur des études économiques de la Société du Grand Paris

SYNTHESE COURTE DU GROUPE DE TRAVAIL 2014-2015

Document de l'Atelier C / colloque du Club Ville Aménagement - 8es Entretiens de l'Aménagement
les 7 et 8 avril 2016 à Strasbourg

Avril 2016

Rapport du GT 4
« Le fait métropolitain interpelle les aménageurs »

Jean Luc Charles, Hervé Dupont, Jean Haëntjens

Ce rapport est une synthèse des constats et propositions émises au cours de dix séances de travail du groupe de travail n°4, entre septembre 2014 et décembre 2015.

1 – Définition du « fait métropolitain »

- Définition générale

La métropolisation est classiquement définie comme la polarisation des richesses et des compétences dans quelques points (ou territoires restreints) de la planète. Ce phénomène ancien (voir la théorie des villes mondes de F.Braudel) est amplifié par la mondialisation des échanges et leur libéralisation, la globalisation de l'économie, la concentration et transformation de flux matériels et immatériels et la part croissante des fonctions d'intermédiation, de création et d'innovation dans les économies développées. Cela conduit à une « hypermobilité » (L. Halbert) et à une insertion toujours plus importante dans des circuits de longue distance. La métropolisation concerne pratiquement tous les territoires et ses conséquences ne sont pas les mêmes selon qu'on se trouve dans le centre urbain d'une grande ville, dans une ville moyenne ou dans le périurbain. Ses conséquences se traduisent jusque dans les territoires ruraux, avec un accroissement des liens entre tous les échelons du système territorial[1]. La métropolisation comporte un caractère multidimensionnel. Elle agit à la fois sur les dynamiques économiques, les logiques politiques (reconnaissance du fait urbain face aux États dans la gouvernance), les productions culturelles (culture métropolitaine des acteurs que la métropolisation cherche à développer) ou encore sur les sciences et les savoirs en donnant un rôle primordial à l'innovation.

Les métropoles sont des territoires propices à l'accumulation de compétences et d'activités à fortes valeurs ajoutées (les 12 premières métropoles françaises concentreraient plus de 50% du PIB). Elles sont aussi le lieu d'accumulation d'informations mais ont aussi la capacité de faire circuler ces informations car elles sont proches de tous les points stratégiques de la planète. Cette proximité s'organise par les réseaux et infrastructures de transports (hubs aéroportuaires ou ferroviaires internationaux). Cette dimension de nœud à l'échelle internationale concerne également les dynamiques migratoires : les grandes métropoles accueillent souvent des congrès, des grands évènements sportifs ou toutes autres manifestations à rayonnement international qui s'accompagnent de flux majeurs de populations. Elles sont également propices au cosmopolitisme car elles constituent la porte d'entrée, le sas d'accueil dans un pays. De ce fait, les métropoles sont en compétition ouverte dans une économie mondialisée (il existe désormais un « marché » mondial des métropoles). Certaines réussissent cependant à concilier compétition et coopération en réseau. On parle alors de « coopétition »[2].

Si la métropolisation des territoires produit indéniablement des effets positifs, elle pose cependant plusieurs problèmes aux collectivités (et donc aux aménageurs) :

---

[1] Voir l'intervention de Fabien Ferrazza

[2] Voir l'article écrit par Gérard Collomb « De la compétition à la coopétition » in *Futuribles*, n°354, juillet 2009

- La survalorisation des espaces métropolitains centraux et l'accroissement des coûts urbains (fonciers, immobiliers, logistiques) dans ces espaces. Cela pose notamment des questions primordiales pour la gestion foncière dans des territoires qui sont toujours en demande de logements, principalement de logements accessibles aux catégories les plus modestes.

- La satellisation des activités et ménages à « faible valeur ajoutée » en périphérie, renforçant les dynamiques d'étalement urbain. Cette satellisation percute la demande importante d'emplois peu qualifiés par les services métropolitains (exemples : sociétés d'entretien, sociétés de gestion de restaurants d'entreprises, etc.). Ces emplois sont non délocalisables et pourvus, dans leur grande majorité, par des actifs résidant dans les banlieues ou le périurbain. Cela soulève, entre autres, la question des déplacements domicile-travail, mais aussi celle du niveau des loyers dans les quartiers centraux des grandes métropoles.

- Le creusement des fractures socio-territoriales, à l'intérieur des métropoles et entre métropoles et territoires éloignés des centres urbains. Comme le montre Hervé Le Bras, il existe une corrélation entre la taille des métropoles et la concentration de cadres et l'éloignement par rapport au centre des ouvriers. En somme, plus une métropole est importante plus la proportion de cadres dans le centre est forte et la distance au centre des employés à bas salaires élevée. Ainsi, la métropolisation est une dynamique qui fragmente.

- La saturation des systèmes de mobilités (pourtant essentiels aux fonctions d'intermédiation). Les réseaux de transports en commun demandent des investissements colossaux quand ils sont proches de la saturation (on pense aux RER en Île-de-France) mais les investissements ne sont pas moindres quand il s'agit de créer de nouvelles lignes (tramways ou bus à haut niveau de services), soit pour parfaire le maillage de zones plutôt denses (Grand Paris Express), soit pour suivre l'extension urbaine (Montpellier). La question des axes routiers est souvent négligée mais elle s'avère cruciale tant la saturation se fait ou s'annonce pesante (autour de Roissy ou dans les secteurs les plus à l'Est de Marne-la-Vallée).

- L'explosion des cadres historiques de la gouvernance locale : en France, les lois MAPTAM et NOTRe ont consacré l'avènement d'une nouvelle collectivité territoriale, la métropole, avec deux statuts : de droit commun (Brest, Montpellier, Strasbourg, etc.) ou au statut unique (Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence). Au-delà des évolutions institutionnelles, différents acteurs privés ou de la société civile prennent une place croissante dans la gouvernance des territoires métropolitains.

- La mutation rapide des espaces urbains soumis à la concurrence, aux mouvements migratoires, ou à l'obsolescence des services urbains traditionnels (centres commerciaux). Cette mutation est accélérée par la montée en puissance des technologies numériques comme l'illustre le conflit entre les taxis et les véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC) de type Über. La fabrique de la métropole est renouvelée à plusieurs titres par le numérique : conception (maquette numérique, BIM), développement très rapide d'une nouvelle économie des services urbains (Uber, Air Bnb), émergence de nouveaux modèles financiers inspirés de l'économie numérique (voir intervention d'Isabelle Baraud-Serfaty[3]).

Le fait métropolitain désigne l'ensemble de ces phénomènes. Il doit être vu comme un « ensemble de forces » non dissociables, dont certaines sont positives et d'autres posent problème.

- <u>Marges d'appréciation concernant le statut métropolitain</u>

Si la dynamique fondatrice du fait métropolitain – la tendance spontanée à la polarisation des compétences et des richesses – est difficilement contestable, l'analyse du phénomène laisse cependant plusieurs marges d'interprétation qui sont autant de marges d'action pour les territoires et d'espaces de débats pour les chercheurs.

<u>La mesure de la richesse</u> est un premier objet de discussions. Elle peut être approchée par le PIB d'un territoire (difficile à appréhender), le revenu moyen des résidents ou le revenu moyen des actifs de ce même territoire. On peut aussi mesurer la richesse par les capitaux, leur provenance et leur volume investi dans le territoire. Le choix du PIB par habitant comme critère majeur est de plus en plus critiqué[4].

L'INSEE désigne par « fonctions métropolitaines supérieures » les activités à forte valeur ajoutée concentrées dans les métropoles. On y trouve avant tout les services aux entreprises, puis les activités liées à la recherche (qu'elle soit académique ou industrielle) mais également toutes les activités créatives et artistiques. L'économie de la connaissance est une économie propre aux métropoles, qui se distingue par la rencontre entre part croissante du capital immatériel, investissements en connaissance et NTIC comme source

[3] Isabelle Baraud-Serfaty, « Nouvelle(s) économie(s) » in *Fabriquer la ville, à quel prix ?*, Urbanisme n°396, mars 2015

[4] Voir Bouba-Olga O., Grossetti M., « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *in* Revue de l'OFCE, Nouvelle économie régionale et réforme territoriale, n° 143, novembre 2015, pp. 117-144

principale de productivité[5]. La mesure de l'activité dans ces fonctions permet d'approcher le statut métropolitain d'une ville, statut qui n'est pas uniquement lié à sa taille.

Ce statut métropolitain peut aussi s'approcher par la présence de formes urbaines spécifiquement métropolitaines : quartier d'affaires ancien (les quartiers de l'Opéra et Saint-Lazare à Paris), aux quartiers d'affaires modernes (La Défense, La Part-Dieu, Euralille) mais également les quartiers en cours de gentrification qui attirent des activités créatives ou encore des espaces périurbains[6].

L'accessibilité est un autre critère. Une métropole est dotée de liaisons ferrées rapides mais également d'un ou de plusieurs aéroports, lui permettant un accès direct vers le reste du monde. Les aéroports alimentent le développement de nombreuses activités à leur immédiate proximité. La desserte logistique est une fonction essentielle dans les territoires métropolitains. Elle constitue un champ d'expansion que certains aménageurs ont déjà investi. Enfin, l'accès au haut-débit est une question absolument cruciale pour une métropole.

Le fait métropolitain n'est donc pas mécanique (masse critique = métropole attractive) même s'il existe des effets de seuils. Il peut être « aménagé » dans toutes ses dimensions. L'avantage métropolitain se mérite[7]. Les inconvénients (ou les défis) métropolitains se gèrent. Par ailleurs certains territoires non métropolitains (Vendée, pays de Vitré, pays de Guéret) réussissent à inventer des dynamiques propres. Dans la gestion de ces avantages, la qualité de la gouvernance joue un rôle essentiel.

- Rôle des métropoles

Les métropoles sont en capacité sous certaines conditions de gouvernance, de s'affirmer comme des territoires d'expérimentation, porteurs de stratégies globales de transformation pour fabriquer des villes sobres, aimables, innovantes et inventives. Les évolutions urbaines liées à la transition énergétique et numérique y trouvent un champ d'application privilégié.
Écosystèmes dynamiques, les métropoles sont des lieux d'innovations sociales, culturelles, économiques qui se nourrissent des échanges mondialisés mais aussi d'une capacité de développement endogène. L'économie de la construction y joue un rôle important.

Les métropoles pourraient se voir assigner une double fonction :

- fonction de structuration accélérée des grands territoires dans leur relation stratégique avec les réseaux métropolitains avec lesquels elles entretiennent des liens privilégiés. Les

[5] Voir l'intervention d'Élisabeth Campagnac, chercheure associée au LATTS et membre du comité scientifique de Popsu 2

[6] Voir notamment le programme de recherche du PUCA « Du périurbain à l'urbain » (2011-2013)

[7] Ludovic Halbert, *L'avantage métropolitain*, PUF, 2010

réformes territoriales engagées portent en germe cette logique, faisant des régions et des métropoles les collectivités motrices pour la compétitivité nationale et l'aménagement du territoire.

- fonction d'entrainement (ou d'exemplarité) dans les relations de solidarité et/ou de forte interdépendance qu'elles doivent entretenir avec les territoires qui composent leur hinterland (dans une approche aréolaire), pour peu que les agglomérations se dotent de moyens et d'outils de gouvernance appropriés et à la bonne échelle.
- L'articulation des niveaux de décision (région, métropoles, villes moyennes, intercommunalités) constituera, dans la nouvelle configuration territoriale un enjeu essentiel.

- <u>Métropoles et État : le cas Français</u>

Le fait métropolitain est mondial et a fait, depuis quelques années, l'objet d'une abondante littérature dans le monde anglo-saxon. Il se caractérise par la montée en puissance des pouvoirs urbains face aux États, jusque dans les compétences dont s'emparent les villes. Ainsi, dans *The Metropolitan Revolution*, J. Bradley et B. Katz évoquent le cas de la diplomatie économique de Chicago qui a conclu un accord de coopération avec le Ministère de l'économie du Mexique pour développer l'industrie aérospatiale, très présente dans la région au même titre que la communauté mexicaine. Cet exemple illustre la thèse défendue dans cet ouvrage : les villes deviennent le lieu de convergence des intérêts publics et privés où les forces vives des territoires sont invitées à travailler ensemble pour le développement du territoire comme un élément dans un maillage d'ensemble. Le cas de Chicago est particulièrement emblématique mais est encore loin de la réalité française, où l'État garde largement la main sur les questions d'ordre international.

En France, le fait métropolitain est plus ou moins bien régulé par les politiques nationales. La position de l'État français (et de la classe politique dans son ensemble) reste très ambiguë par rapport au fait métropolitain. Globalement, le pouvoir d'initiative des métropoles françaises est bien plus faible qu'aux États-Unis. La loi MAPTAM, faisant écho aux Métropoles d'Équilibre instituées par Olivier Guichard en 1965, incarne incontestablement un progrès des options décentralisatrices et girondines. Elle est contrecarrée à la fois par une longue tradition jacobine tendant à considérer Paris comme le principal moteur économique de la nation (29% du PIB) et par une tradition « localiste » tendant à préserver les pouvoirs des 36 000 communes. Des débats auront donc lieu entre les métropoles, les petites communes, et les futures grandes régions, avec un État arbitre qui pourrait être tenté d'appliquer le vieux principe « diviser pour régner ».

Il y a bien une spécificité française dont les principales caractéristiques sont[8] :

[8] Voir intervention de Philippe Estèbe

- une hypertrophie de la métropole parisienne, avec, pour corollaire, un sous développement des métropoles provinciales (à part Lyon, aucune d'elle n'apparaît dans les classements internationaux).
- un non gouvernement structurel de cette métropole parisienne, dû à la fois à l'histoire et au fait qu'un État jacobin ne souhaite pas voir émerger un pouvoir local fort qui pèserait 30% du PIB. En conséquence, une « sous productivité » de la « machine à innover » que devrait être le Grand Paris[9]. En effet, il est établi depuis le début des années 2000 que la région Île-de-France est en situation de décrochage par rapport à Londres, New York ou encore les régions du Bade-Wurtemberg ou de la Silicon Valley. Il est surprenant de constater que ce décrochage repose sur un paradoxe : la région Île-de-France dispose de grandes ressources pour l'innovation (brevets, publications, etc.) mais cette capacité ne se transforme pas en valeur ajoutée. L'une des raisons est le décalage qui existe entre les lieux où se produit la connaissance et les lieux où se trouvent les entrepreneurs. D'autres explications sont à rechercher dans la croissance faible de l'emploi ou encore dans l'absence d'un discours d'affirmation internationale conquérant.
- un pays peu dense, donc avec de larges territoires entre les villes. Il n'y a pas, pour autant, de désert français. Jusqu'à une date récente, le système de redistribution territorial a permis de maintenir un équilibre satisfaisant entre les territoires ruraux et les métropoles (ce n'est que depuis les années 2000 que ceux-ci se développent moins vite que les secondes).
- un déficit de vision à la tête d'un État qui « empile » les politiques territoriales (grand Paris, métropoles, régions, espaces ruraux..) au fil des pressions et des urgences, mais sans cohérence.

[9] Voir intervention de Jean Claude Prager

2 – Le fait métropolitain interpelle tous les territoires

Le fait métropolitain interpelle tous les territoires mais sous des formes qui varient fortement selon les échelles, les contextes et les positionnements géographiques. Les métropoles de l'Ouest et du Sud (Rennes, Bordeaux, Nantes, Lyon, Toulouse) creusent l'écart avec les villes du centre (Saint-Étienne, Nevers...) du Nord ou de l'Est.

- Polarisation des richesses et des compétences

Le fait métropolitain entraine une recomposition majeure des relations entre les différentes échelles territoriales :

- Paris, ville mondiale française, est engagée dans un processus de sélection et répartition de son portefeuille d'activités. L'île-de-France représente 30% du PIB et 30% de la masse salariale versée en emplois privés mais ne reçoit que 22% du revenu distribué[10]. Le poids de l'Île-de-France a tendance à s'accroître. Philippe Estèbe estime que la question de la différence de capacité productive entre les régions à l'échelle française se joue entre l'Île-de-France et le reste du territoire et non entre régions et métropoles.

- Les métropoles provinciales sont à la recherche d'une visibilité internationale, et d'une différenciation par rapport à un mouvement de standardisation (la « métropole franchisée »). Dans leur stratégie de développement économique, ces métropoles mettent l'accent sur des secteurs et des activités en particulier, souvent liés à leur histoire ou à leur localisation.

- Les villes moyennes cherchent à la fois à s'accrocher aux locomotives métropolitaines et à développer des modèles leur assurant une relative autonomie. Elles se battent pour le maintien (Arras) ou le développement (Le Havre) de liaisons TGV. Elles proposent une offre fondée sur le principe de la ville abordable (coûts réduits en immobilier et en main d'œuvre).

- Les villes et territoires excentrés, éloignés des métropoles, n'ont d'autre choix que d'inventer de nouveaux modèles (réindustrialisation, économie localisée, circulaire, etc.). Ils continuent aussi de profiter de mécanismes de redistribution qui, même s'ils sont menacés, continuent de jouer leur rôle.

[10] À ce sujet, voir notamment les travaux de Laurent Davezies, par exemple *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012

- Coûts urbains

La polarisation des richesses et des compétences induit mécaniquement une progression des coûts urbains globaux (logement, déplacements, services urbains) qui affecte toutes les métropoles de la planète[11]. En Europe, la France et le Royaume-Uni affichent dans leurs capitales respectives les prix immobiliers les plus élevés du continent, avec des écarts de 1 à 3 par rapport à Berlin.

Dans les métropoles françaises, les programmes immobiliers des grandes opérations d'aménagement sont financés à 80% par des mécanismes de défiscalisation type Loi Pinel, complétés par des APL.

De l'avis même des professionnels, ce système de « construction sous perfusion » a atteint sa limite. Il va falloir, un jour ou l'autre, « retirer la seringue », d'autant que le dispositif national d'aide au logement mobilise déjà 45 milliards d'euros par an, soit 2% du PIB national.

Si le fait métropolitain enrichit l'économie et certains propriétaires, il peut paradoxalement appauvrir les ménages qui voient en moyenne 35% de leurs revenus absorbés par les postes logement, mobilité et services urbains (+ 5% depuis 20 ans). Le prix des logements a doublé depuis 15 ans en France. Les plus touchés sont les ménages locataires qui n'ont pas, en contrepartie de ces charges, la possibilité de se constituer un patrimoine[12]. En région Parisienne, 20% des ménages affectent plus de la moitié de leurs revenus nets au financement des postes logement et déplacement. Dans certaines zones, et particulièrement les centres villes, les éligibles au secteur aidé sur liste d'attente sont dans une situation d'appauvrissement encore plus sévère. Cela contribue à expliquer que la catégorie des 18-25 ans soit la plus pauvre aujourd'hui.

- Mobilité

Aux coûts directs de la mobilité urbaine s'ajoute celui des pollutions et du temps perdu dans les embouteillages en plus des temps de transports normaux. Il est évalué à 70 heures par an dans des mégapoles comme Paris ou Londres (soit 3% du temps travaillé) et 40 heures dans des métropoles comme Bruxelles ou Marseille.

La recomposition des chaines de mobilité constitue donc un enjeu majeur pour les métropoles[13]. Elle se réalisera par l'invention de solutions hybrides combinant modes publics

[11] Voir le rapport du McKinsey Global Institute, *Tackling the world's affordable housing chalenge*, Oct. 2014, http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge

[12] Voir le numéro 396 d'Urbanisme, *Fabriquer la ville, à quel prix ?*, mars 2015

[13] Voir l'intervention de Jean-Claude Prager, directeur des études économiques à la Société du Grand Paris

et privés, modes actifs et mécaniques, modes techniques et ludiques interfacés par les technologies numériques. Selon le prospectiviste Georges Amar, ce seront bientôt une trentaine de modes (y compris voiturettes, patinettes, rollers, téléphériques, navettes fluviales, vélos électriques, etc.) qui seront mis en œuvre pour assurer la mobilité des métropoles.

La composition de ces nouvelles chaînes de mobilité variera selon les situations et les sites. Le vélo, qui assure 40% des déplacements à Copenhague, paraît a priori moins adapté à Marseille, mais qui pourra trouver d'autres réponses dans les deux roues électriques.

Si les métropoles ont décidé de s'affranchir du tout automobile, les villes moyennes doivent inventer d'autres modèles, laissant une place plus importante à la voiture. Elles devront aussi développer les liaisons ferrées ou routières qui leur permettront de s'accrocher aux métropoles et aux autres villes moyennes.

- La mobilité sociale

Hervé Le Bras insiste sur la nécessité d'appréhender la répartition des catégories sociales dans l'espace avec une focale assez fine (qu'il qualifie de fractale). À l'échelle locale, cette fractalisation se traduit notamment par l'existence de quartiers de relégation, à proximité immédiate des centres des métropoles. Ces quartiers, notamment certains grands ensembles, constituent des territoires aux inégalités sociales ou économiques criantes par rapport aux centres.

Pour Hervé Le Bras, le principal déterminant des parcours résidentiels est la fécondité. Cela signifie qu'on trouve relativement beaucoup d'individus entre 15 ans et 30 ans (au maximum) dans les centres villes, après que les premières années de la vie se sont elles aussi déroulées en centre ville. La fécondité est l'un des facteurs explicatifs : les couples avec jeunes enfants nés dans les centres villes tendent à déménager plus loin. Les jeunes reviennent en ville pour leurs études et s'en vont à leur tour après la naissance de leurs premiers enfants. Les conséquences de cette mobilité sociale sont très concrètes pour les acteurs de l'aménagement et de l'immobilier. Elles portent sur les typologies des logements, leurs cycles d'occupation et les opportunités de réversibilité.

- Gouvernement et gouvernance

Les métropoles sont les lieux où s'inventent de nouvelles pratiques de gouvernance, fondées sur une culture partagée du projet. Ces pratiques ne peuvent cependant se déployer que s'il existe un *gouvernement*, une autorité de référence en capacité de mobiliser tous les acteurs et de réaliser les arbitrages. De ce point de vue, les situations de Nantes, Bordeaux, Rennes, Toulouse ou Lyon se démarquent nettement de celles du Grand Paris ou Marseille. Il faut par

ailleurs sortir du paradigme d'une gouvernance exclusivement descendante pilotée par quelques experts ou technocrates. La gouvernance d'une métropole doit mobiliser tous les acteurs – culturels, universitaires, entrepreneuriaux, habitants et associations – autour d'un projet commun[14].

La gouvernance peut être définie comme la « capacité d'un territoire à organiser ses forces en écosystème ». C'est aujourd'hui dans les métropoles disposant d'une ingénierie ad hoc que cette capacité est la plus développée.

Les réponses en termes d'organisation et de pratiques politiques se traduisent cependant par des situations très différentes :

- Paris : rapports compliqués avec l'État, ambiguïtés de la future métropole
- métropoles ayant un long historique de gouvernance élargie comme Lyon
- villes moyennes ayant des souvent des rapports compliqués entre ville centre et communes périphériques
- territoires en crise (bassins miniers)

Chaque réponse à l'un des défis (logement, mobilité, cohésion sociale, environnement..) posés par le fait métropolitain a des répercussions (positives ou négatives) sur les autres. Les bonnes réponses doivent donc être pensées en système et non en « solutions ponctuelles ». La transversalité des approches est indispensable.

La part de l'immatériel (culture, jeux d'acteurs, image, liens, usages) joue par ailleurs un rôle croissant dans les stratégies métropolitaines, comme l'ont montré différents exercices visant à produire des « visions métropolitaines », à Lyon (Millénaire 3), Bordeaux (Bordeaux 2030), Nantes, ou bien sûr Paris (consultation urbaine du « Grand Pari(s) prolongée par l'Atelier International du Grand Paris).

- <u>Redistribution et politique nationale d'aménagement du territoire</u>

Le concept d'égalité des territoires a été consacré par la création d'un Ministère de l'Égalité des Territoires. Il remplit cependant une fonction politique bien précise, tout à fait en écho avec la métropolisation et son appréhension par le pouvoir, qui est de répondre à l'ensemble des territoires délaissés, que l'on oppose traditionnellement (les banlieues des grandes villes et les espaces ruraux n'ont pas le même statut). L'égalité des territoires les met sur un même pied d'égalité : il considère dans un même mouvement la demande

[14] Voir notamment l'intervention de Nicolas Buchoud sur l'importance de la dynamique collective dans les métropoles

d'égalité de la part des habitants des banlieues défavorisées mais également des habitants des espaces ruraux[15].

Pour Philippe Estèbe, ce concept d'égalité des territoires peut être considéré comme la notice nécrologique d'une passion française totalement déconnectée des dynamiques territoriales vécues. Le système de redistribution territorial vertical piloté par l'État est à bout de souffle et ne sait plus se financer (réduction de la dotation globale de fonctionnement, rétrécissement des services publics et des services déconcentrés en milieu rural). De nouvelles solidarités horizontales commencent en revanche à s'inventer sous la forme de « contrats de réciprocité » entre métropoles, villes moyennes et territoires ruraux. Ils stimulent, par exemple, les complémentarités entre villes et espaces ruraux sur l'approvisionnement des cantines des écoles contre des places garanties dans les internats pour les enfants issus des territoires fournissant les denrées. C'est sans doute à l'échelle des grandes régions que ces contrats pourront être encouragés et structurés.
Le fait métropolitain s'inscrit, de façon plus large, dans un mouvement historique qui tend à bouleverser les logiques territoriales par des logiques réticulaires, à la fois dans la production des richesses et les pratiques quotidiennes. Les modes de gouvernement et de gouvernance devront s'adapter[16].

[15] Voir Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum, « Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture », *in Urbanisme – La revue*, n° 399, 2016, Vraies et fausses fractures, pp. 57-59.
[16] Voir l'ouvrage de Martin Vanier, *Demain les Territoires*, 2015, Éditions Hermann.

3 - Le fait métropolitain interpelle les fonctions et les missions des aménageurs

Les aménageurs se trouvent en première ligne pour relever les multiples défis induits par le fait métropolitain. Ils savent que le fait métropolitain va bousculer leurs activités traditionnelles mais aussi leur ouvrir de nouvelles opportunités.

- L'implication dans les stratégies

Le renforcement de la compétition entre les villes appelle la mise en œuvre de stratégies complexes et cohérentes, combinant des interventions sur le « dur » (infrastructures, formes urbaines, équipements) et des interventions immatérielles (culture, identité, récit, image, etc.). Les aménageurs ne peuvent plus se contenter de produire des équipements métropolitains classiques (technopoles, palais des congrès). Ils doivent se positionner comme animateurs d'un jeu d'acteurs multiples (entreprises, associations, élus, habitants, etc.) mais également ne pas oublier les ressources déjà présentes sur le territoire qu'il convient d'optimiser, comme le recommande David Mangin pour faire le Grand Paris sans attendre[17].

- La reprise ou l'animation d'équipements structurants

Les aménageurs sont amenés à se positionner sur la reprise d'équipements obsolètes ou dégradés mais cependant vitaux pour le rayonnement métropolitain. Ainsi, l'exemple du programme mené par l'Université de Lyon (Communauté d'Universités et d'Établissements – COMUE) est de ce point de vue emblématique. Ce programme intitulé Lyon Cité Campus illustre une volonté commune de l'Université de Lyon et de la métropole de valoriser simultanément les compétences du pôle d'enseignement supérieur et recherche et le site universitaire dans une stratégie de développement du territoire.

Les métropoles, espaces en mutation rapide, offrent de nombreuses friches urbaines ou industrielles, qui constituent souvent des opportunités exceptionnelles. Il ne s'agit pas seulement de les aménager, il faut être en capacité de proposer, sur ces espaces, des modèles urbains différenciateurs. Le quartier « *smart* » de Lyon-Confluence, le quartier de la création à l'Île-de-Nantes et la cité Darwin (incubateur vert et créatif) à Bordeaux-Bastide, illustrent le principe.

- L'invention de nouveaux modèles économiques pour la fabrique urbaine

[17] David Mangin (dir.), *Paris/Babel, une mégapole européenne*, Éditions de la Villette, 2013. L'ouvrage contribue à faire le point sur des idées reçues quant à la fabrique métropolitaine.

Parce qu'elles sont confrontées à la question des coûts (voir plus haut) et parce qu'elles sont ouvertes sur l'économie mondialisée, les métropoles sont les lieux où s'expérimentent de nouveaux modèles de production et de financement de la fabrique urbaine.
La recomposition des chaines de production concerne d'une part la répartition des rôles entre les différents acteurs (maîtres d'ouvrage, aménageurs, promoteurs, acheteurs, etc.). Elle concerne aussi la répartition du financement entre les différents payeurs finaux (contribuables, usagers, investisseurs, publicité, etc.). Les modèles économiques classiques, les plus répandus (DSP, PPP, investisseurs ou producteurs), sont questionnés par cette double révolution. Le numérique favorise l'apparition de nouveaux usages (partage, sous-location, covoiturage) qui ont des conséquences sur les programmes. Il donne aussi l'exemple de nouveaux modèles financiers (bi-face, freemium[18]) qui commencent à s'appliquer aux produits et services urbains[19].

Cette recomposition des chaines de valeur conduit les aménageurs à affiner l'analyse des valeurs incorporées dans les projets d'aménagement (espaces publics inutilement coûteux, par exemple), mais aussi à s'intéresser à de nouvelles façons de faire comme les macro-lots que certaines grandes entreprises justifient par la nécessité de concilier maîtrise des coûts, impératifs écologiques, et boucles locales.

- <u>La mise en œuvre de nouvelles chaînes de mobilité</u>

Si le tramway a été, depuis vingt ans, un élément incontestable de la requalification des métropoles françaises, l'extension de la formule bute aujourd'hui sur une limite financière évidente (plusieurs métropoles ont différé des projets de lignes nouvelles). Les métropoles et leurs aménageurs sont donc amenées à proposer de nouvelles réponses associant bus à haut niveau de service (BHNS), vélos en libre service, bornes de recharges électriques, circulations piétonnes améliorées, interfaces physiques (gares, garages à vélo) et interfaces numériques. Les enjeux de mobilité se trouvent désormais en tête des préoccupations, comme à Aix-Marseille-Provence par exemple. L'expérience des Grenelle de la mobilité réalisée à Bordeaux (présentée par Jean-Marc Offner) a montré qu'il était possible de faire travailler les principaux acteurs concernés à la production d'une stratégie commune, formulée dans une Charte des mobilités. Celle-ci précise notamment :

- la reconnaissance d'un double temps urbain (ville rapide, ville lente)
- les contrats employeurs/salariés/collectivité
- la reconnaissance d'un principe de mobilité piétonne universelle
- un schéma directeur d'accessibilité logistique.

[18] Le modèle freemium associe un service standard gratuit et un service premium payant. Il est appliqué dans certains espaces publics, comme le Château de Versailles, ou certaines plages

[19] Isabelle Baraud-Serfaty, « Quelle(s) économie(s) », *in Urbanisme*, n° 396, mars 2015 et « La ville restera-t-elle gratuite ? » *in Futuribles*, n° 406, avril 2015

Un autre enjeu crucial est la réorganisation de la logistique urbaine, et notamment celle de « dernier kilomètre ». Selon Jean-Paul Rival (Concerto), l'ère de circuits dédiés (un par grande chaîne de distribution) serait révolue. L'avenir est dans la mutualisation et la rationalisation des circuits, mutualisation rendue possible par la traçabilité numérique de chaque colis. La révolution logistique qui est engagée permettra de réduire les émissions de CO_2 de 30 % et les coûts de la logistique urbaine de 20 %.

En région Parisienne, la construction du Grand Paris Express, aura à l'évidence des conséquences multiples sur les opérations d'aménagement et sur la recomposition des chaines logistiques.

- La rénovation urbaine, les quartiers dégradés

La rénovation des quartiers d'exclusion, dont certains concentrent les populations immigrées, n'est pas une question nouvelle pour les aménageurs, qui s'y sont impliqués depuis le début des années 2000, notamment dans le cadre du PNRU. Ils y ont acquis une expérience qui pourrait être utilement appliquée à des quartiers non inclus dans les Zones Urbaines Sensibles, mais néanmoins problématiques. Il s'agit notamment des quartiers centraux de nombreuses villes moyennes[20], ainsi que de petites communes rurales.

- Gouvernement et gouvernance

Le fait métropolitain a déclenché une modification profonde des cadres de la gouvernance locale (Lois Maptam et Notre). Si les conséquences de ce bouleversement restent encore à apprécier (quels seront, par exemple, les rapports entre les nouvelles métropoles et les nouvelles régions ?), il fait peu de doute qu'elles remettront fortement en cause les positions et les rôles des aménageurs. Des fusions et des regroupements sont déjà engagés. Les SPL départementales s'interrogent sur leur rôle.

Les aménageurs devront prendre part à la recomposition des gouvernances locales, s'ils ne veulent pas s'en trouver exclus. Plusieurs exemples ont montré qu'ils pouvaient contribuer à construire les gouvernances horizontales, partenariales et multiscalaires que l'on retrouve dans la plupart des métropoles regardées comme des exemples.

En appui et amont de ces missions, ils sont appelés à jouer le rôle de stratège et d'ensemblier dans le cadre de missions plus globales de *maîtrise d'ouvrage urbaine*. Le fait métropolitain oblige en effet les collectivités à sortir des réponses monofonctionnelles (un équipement, une fonction) pour privilégier les approches croisées jouant simultanément sur

[20] Voir notamment le colloque « Faire vivre le cœur des villes », organisé par l'Association des Villes de France, Paris, mars 2016

plusieurs facteurs (mobilité et lien social, culture et économie, espace public et gouvernance, etc.).

4 - Le fait métropolitain interpelle les organisations et les métiers des aménageurs

Le fait métropolitain interroge à de multiples titres le métier d'aménageur dans ses pratiques et ses champs d'intervention.

- Diversification des métiers

Aux fonctions de conception d'aménagement classique, s'ajoutent les fonctions de co-développement social et économique. L'économie du savoir et de la connaissance, la montée en puissance des modèles d'économies distribuées ou collaboratives, les pratiques de co-production engagées avec les riverains (co-conception de l'espace public, co-promotion...) amènent l'aménageur à tenir une fonction d'animateur territorial et/ou d'ensemblier dans la conduite de projets complexes.
En amont, les fonctions classiques de définition/conception et programmation se complexifient avec la raréfaction des moyens publics et la nécessité d'intégrer de nouvelles dimensions et de nouveaux partenaires ou opérateurs.
En aval, et dans une logique intégrée, les aménageurs peuvent être amenés à assurer des fonctions d'animation et de développement économique ou culturel (pilotage de clusters, intervention sur des quartiers ou campus universitaires).
On voit ainsi émerger un nouveau profil d'aménageur, tenant une fonction centrale d'animateur du territoire et d' «agent d'interface » entre toutes les composantes ou parties prenantes d'un projet : maîtrise d'ouvrage publique, *maîtrise d'ouvrage* opérationnelle, *maîtrise d'œuvre*, fédérateur de *maîtres d'usages* (les acteurs économiques, les habitants), mais aussi contribution à cette mission essentielle qu'est la *« maîtrise d'image »*. Son rôle est alors de nourrir le récit sur la fabrique de la cité.
Dans cette nouvelle approche, l'aménageur doit se doter d'une capacité d'expertise, d'innovation et de management dans la conduite de projets complexes. Si la position la plus confortable pour un aménageur est de se voir confier, en pleine responsabilité, la maîtrise d'ouvrage de la fabrique urbaine dans un secteur déterminé, cette position doit désormais se mériter, et elle se mérite en partie par la maîtrise des métiers périphériques à ceux de l'aménagement traditionnel.

- Articulation avec les services des collectivités

Ce positionnement doit se mériter dans un contexte marqué par la montée en puissance des compétences des collectivités (cas des métropoles) mais parfois aussi de leur déficit d'ingénierie (cas des villes moyennes).
Il conduit à une redéfinition du rôle des SPL (ensembliers-stratèges ou, au contraire, spécialistes d'un domaine – santé, environnement, ingénierie politique).
Pour être un bon ensemblier, il faut disposer de compétences minimales dans les domaines sous-traités, ce qui induit une masse critique (seuil de 15 à 20 personnes). Il faut aussi se

positionner en amont, de la définition des stratégies, pour garder la pleine responsabilité de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Le « petit généraliste » paraît donc mal positionné.

- Élargissement des périmètres

Les aménageurs « parties prenantes de stratégies transversales d'aménagement pilotées par les métropoles », qui portent des projets urbains sur le long terme voient leur périmètre d'intervention s'élargir et se modifier.

- Concepts et visions

Le positionnement des aménageurs en amont de la réflexion stratégique les conduit à poser des questions de fond sur le rôle des métropoles mais aussi sur les concepts permettant de formuler les stratégies métropolitaines. Il s'agit à la fois de bousculer ou d'enrichir des concepts trop flous (écoquartiers, mixité sociale, compacité, égalité des territoires, etc.) et de faire remonter de la pratique chez ceux – administrations, chercheurs, législateurs – qui ont pour fonction de théoriser la cité souhaitable. Il y a là, à l'évidence, un champ de progression très important pour faire système métropolitain grâce à quatre compétences qui font système selon Paul Vermeylen[21] : l'agilité, la créativité, la durabilité et la solidarité.

- Inégalités des territoires en matière d'ingénierie

Il existe une grande inégalité des territoires qui composent les aires métropolitaines au regard d'outils d'intervention dont ils disposent, notamment en matière d'aménagement. Si les cœurs des métropoles sont dotés d'outils techniques souvent puissants et adaptés, les communes périphériques et les villes moyennes en sont le plus souvent démunies. Ce déficit d'expertise et d'ingénierie est une des causes de l'étalement urbain incontrôlé qui a des conséquences directes sur le fonctionnement des métropoles, à commencer par l'accroissement continu des flux automobiles qui se pressent à leurs portes.

Les aménageurs métropolitains, disposant d'ingénieries fortes, pourront être sollicités pour pallier le déficit d'ingénierie des villes moyennes ou des territoires périphériques. S'ils ne souhaitent pas s'y impliquer directement, ils pourraient procéder par transfert d'ingénierie, par exemple vers les SPL départementales.

- Le cœur du métier

La diversification des métiers de l'aménageur doit s'ancrer sur ce qui fait sa compétence distinctive par rapport aux opérateurs privés : la maîtrise d'ouvrage urbaine, le portage d'un

[21] Paul Vermeylen, *Le temps des métropoles*, L'Harmattan, 2014 ainsi que la séance 2

projet de territoire assumé par un pouvoir politique (une autorité de référence), la tenue de ce projet dans la durée, la participation à (voir l'animation d') un « écosystème » d'acteurs locaux.

- Les modèles économiques de l'aménagement

Les missions liées à la réflexion stratégique, à l'animation d'un territoire, à la pédagogie des projets, ne peuvent pas se rémunérer sur les plus values réalisées sur la vente de terrains. De plus en plus d'aménageurs ont donc recours à des rémunérations au forfait (par exemple la Samoa à Nantes). Pour justifier ces rémunérations, les aménageurs peuvent faire valoir l'effet de levier entre l'argent public engagé et la valeur des constructions réalisées par les opérateurs privés.

Experts audités

1. Ludovic Halbert, Fabien Ferraza
2. Paul Vermeylen
3. David Mangin
4. Jean-Marc Offner, Jean-Paul Rival
5. Hervé Le Bras
6. Isabelle Baraud-Serfaty
7. Elisabeth Campagnac, Fabienne Cresci
8. Philippe Estèbe
9. Jean Claude Prager, Nicolas Buchoud

Club
Ville Aménagement

Comptes-Rendus
2014-2015

Club
Ville Aménagement

GT 4 « Le fait métropolitain Interroge les aménageurs »
Séance no 2
Les quatre défis du « fait métropolitain »
Présentation par Paul VERMEYLEN

Le 22 mai, Grande Arche, de 14 heures à 17 heures.

***Paul VERMEYLEN**, architecte-urbaniste belge et expert en management public (City consult), observe et conseille, depuis plus de vingt ans, les métropoles européennes. Il est l'auteur de « Le temps des métropoles » (L'Harmattant, Avril 2014), livre qui fait la synthèse de missions qu'il a réalisées dans une cinquantaine de villes européennes. Le diaporama de sa présentation est accessible sur le site du Club.*

Il rappelle, en introduction, que le « fait métropolitain » interpelle aujourd'hui tous les pays européens. La plupart ont engagé des réformes pour le prendre en compte, même le Royaume Uni, qui se distinguait, jusqu'à une date récente, par son peu d'intérêt pour la question.

La métropolisation est liée à la mondialisation des échanges et à la polarisation des richesses et des décisions qu'elle induit. Elle peut se définir par le regroupement d'une vingtaine de fonctions socles dans une même région urbaine mais aussi, et surtout, par leur capacité à « faire système » et à se fertiliser mutuellement. Le rayonnement d'une métropole n'est donc pas corrélé à sa taille (entre 500 000 et 5 millions d'habitants)

La capacité d'une métropole à faire système se décline dans quatre compétences particulières, qui sont son « agilité », sa « créativité », sa « solidarité », sa « durabilité ».

La *métropole agile* se caractérise par une forte capacité à tisser des alliances et des complémentarités externes. Exemples : Munich (région de 90 km de diamètre), Copenhague-Malmo, Bruxelles, Glasgow-Edimbourg

La *métropole créative* se distingue par sa capacité à croiser les compétences et à créer des foisonnements entre ses ressources internes (par exemple, scientifiques, résidentielles, culturelles...). Elle permet de maintenir à un niveau raisonnable des coûts de l'innovation qui ont été multipliés par 4 en 30 ans. Elle s'organise autour de lieux hybrides (comme les écoles multifonctionnelles danoises). Exemples : Hambourg, Barcelone, Goteborg, Eindhoven, mais aussi Bordeaux ou Guéret. Elle tend à faire sortir le « créatif » de son isolement en mettant en jeu toute la chaîne de la connaissance et à amener l'innovation dans l'économie résidentielle.

La *métropole solidaire* réussit, mieux que d'autres, à contenir les inégalités induites par la création de valeur dans les métropoles. Elle anticipe une crise de la solidarité redistributive

Association de Maîtres d'Ouvrages d'Opérations Urbaines
c/o PUCA - Grande Arche Sud - 92055 Paris La Défense Cedex 04
Tél. : 33 (0) 1 40 81 24 56 - Fax : 33 (0) 1 40 81 63 78
club-ville-amenagement@i-carre.net - www.club-ville-amenagement.org

(Davezies) en développant d'autres formes de solidarités (collaboratives). Elle sait aussi gérer des conflits structurants. Exemples : Hambourg, Bruxelles, La Haye, Rome....

La *métropole durable* ajoute aux capacités précédentes une attention particulière aux défis environnementaux. Elle joue, pour cela, sur un nombre important de leviers : règlements d'urbanisme, investissements, implication des citoyens, économie circulaire, recyclage de bâtiment. Exemples : Nantes, Stuggart, Malmö...

Les métropoles qui ont réussi à combiner ces quatre capacités ont connu ou connaissent des progressions impressionnantes. Ce qui se joue, dans les réformes institutionnelles actuelles, c'est rien de moins qu'un « transfert d'imperium » des Etats vers les métropoles.

La combinaison de ces facteurs conduit à remettre en cause la façon de planifier la ville. Au « plasticisme néolibéral » on oppose les méthodes de planification par des solutions pratiques négociées avec tous les interlocuteurs (cf Anvers).

*

Les débats suscités par l'exposé se sont focalisés sur quatre thèmes principaux: les méthodes de planification et le rôle de l'aménageur, la citoyenneté, le « transfert d'imperium », et les « trous noirs » (ou territoires invisibles) créés par la métropolisation.

En matière de *planification*, les pouvoirs métropolitains recherchent plus à «construire un récit » (Nantes) qu'à décliner un projet pré dessiné. Cela suppose une incertitude exemple des bâtiments évolutifs) difficile à faire passer auprès des élus locaux. L'aménageur tend à être aussi un animateur développeur et un facilitateur. Cf l'exemple d'écoquartiers en Allemagne développés par des coopératives.

A la vision (très nord européenne) du « *citoyen impliqué et collaboratif* » proposées par Paul Vermeylen a été opposée, celle du « citadin consumériste » qui domine dans des villes comme Dubaï ou même en Amérique du Nord (voir sur ce point « La ville fragmentée » d'Eric Charmes).

La figure du « citoyen de la Polis » pourra-t-elle résister à l'élargissement des bassins d'emploi (avec pour conséquence une « démocratie du sommeil »), et à la montée en puissance de la sociabilité numérique ? A la remarque de Donzelot « Les fabriques de Citoyenneté se sont écroulées » est opposé le constat que la métropole reste aujourd'hui l'identifiant territorial le plus solide (je suis de Nantes, de Lyon, de Marseille...) dans les régions fortement urbanisées, le Département gardant son rôle dans les territoires ruraux. En Europe, on voir aussi s'affirmer une aspiration à la citoyenneté symbolisée par le rôle dévolu à l'espace public.

Le *transfert d'imperium* induit par la montée en puissance des métropoles vient incontestablement percuter notre tradition française d'un Etat habitué à décider « d'en haut » l'aménagement du territoire (et largement confirmée par le redécoupage récent de la carte régionale). L'exemple allemand est cité pour sa capacité à « faire système » à l'échelle des régions urbaines. Pour les Etats, le principal défi est de favoriser la montée en puissance

de ces systèmes métropolitains et non de rechercher, par le jeu de solidarités redistributives qu'il ne sait plus financer, une hypothétique égalité des territoires.

A la thèse de Christophe Guilluy, évoquant une France « non métropolitaine et invisible » pesant 60% de la population, est opposé l'exemple de territoires extra métropolitains, comme la Vendée ou la Creuse qui ont réussi à se construire un avenir, parfois en s'appuyant sur la métropole voisine (Nantes pour la Vendée).

Intervention de Fabien FERRAZZA,
Ancien chargé de mission « Métropoles » de la DATAR (Fin 2008 à Février 2014)[1].

Thématique : Dynamiques métropolitaines et leur évolution

Cette intervention devait répondre à trois objectifs :

- dégager les principaux enseignements des travaux académiques présentés par Ludovic Halbert[2] sur la métropolisation ;
- partager un point de vue à vocation opérationnelle sur les expressions territoriales du processus de métropolisation, ses évolutions et ses implications en termes, notamment, de développement territorial ;
- présenter un nouveau regard sur la métropolisation des territoires en France.

1. Les enseignements

D'une manière générale, les travaux et les analyses publiés par Ludovic Halbert participent, comme d'autres auteurs académiques, à faire progresser la perception que l'on peut avoir de l'expression territoriale de la métropolisation, du caractère métropolitain ou non des territoires et de leurs fonctions.

En premier lieu, ces travaux invitent à dépasser l'appréciation traditionnelle, encore prégnante aujourd'hui, de la métropolisation vécue comme une simple traduction urbaine de la mondialisation[3] (Figure 1). D'une manière générale, cette approche vise à privilégier les conséquences territoriales de la métropolisation plutôt que ses causes. De fait, elle exclut toute logique de flux économiques, résidentiels ou touristiques par exemple qui structureraient les interdépendances entre les territoires (Figure 3) ainsi que les mécanismes de création et de redistribution des richesses. Par cette approche, la priorité est trop souvent donnée aux conditions d'attractivité urbaine, périurbaine et rurale d'une agglomération et à la gestion de ses externalités négatives, alors appréciées comme les réponses idoines au développement, à la solidarité et à la compétitivité d'un territoire qui s'autoproclamerait « métropolitain ».

En résumé, plus nos agglomérations seraient « belles » plus elles s'affirmeraient comme des territoires métropolitains car elles renverraient une image attractive à l'international et où il ferait bon vivre et se développer. Cette appréciation est celle qui prédomine, depuis plusieurs décennies, dans les politiques publiques d'aménagement mais également dans les lois qui se succèdent depuis 2010 sur l'évolution des collectivités territoriales. Elles érigent en vérité presque absolue que les projets d'aménagement urbain, devenus de plus en plus uniformes au fil des années, et la gestion urbaine, périurbaine et rurale des agglomérations sont les leviers principaux pour inscrire, automatiquement, un territoire dans un schéma de développement international et, par là même, dans une stratégie de développement métropolitain.

En réalité, cette approche traditionnelle en France de la métropolisation ne participe qu'à la seule transformation urbaine d'une ville, aussi réussie soit-elle comme à Bordeaux ou à Nantes par exemple, et à les préparer à un destin qui pourrait être métropolitain et à même de les projeter à l'international. Preuve en est, aucune agglomération française, hormis Paris, ne peut se prévaloir en Europe et encore moins dans le monde, d'un statut métropolitain malgré leur évolution positive en un demi-siècle. Seules quelques agglomérations françaises pourraient prétendre de réunir, à ce jour, des fonctions qui leur permettraient, sous réserve de remplir plusieurs conditions, de s'inscrire résolument dans des trajectoires de dimension internationale donc métropolitaines (Figure 2).

---

[1] Depuis le 3 février 2014, il exerce les fonctions de délégué au développement territorial du Groupe La Poste
[2] Travaux académiques dont [2]« L'analyse comparée des villes européennes » - Documentation française 2012 (Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Céline Rozenblat – Coordination DATAR : Fabien Ferrazza) ; « L'avantage métropolitain » - PULF 2010
[3] Exposé des motifs du CIADT du 18/12/2013 – Citation de Claude Lacourt

Figure 1 – La transformation urbaine des territoires

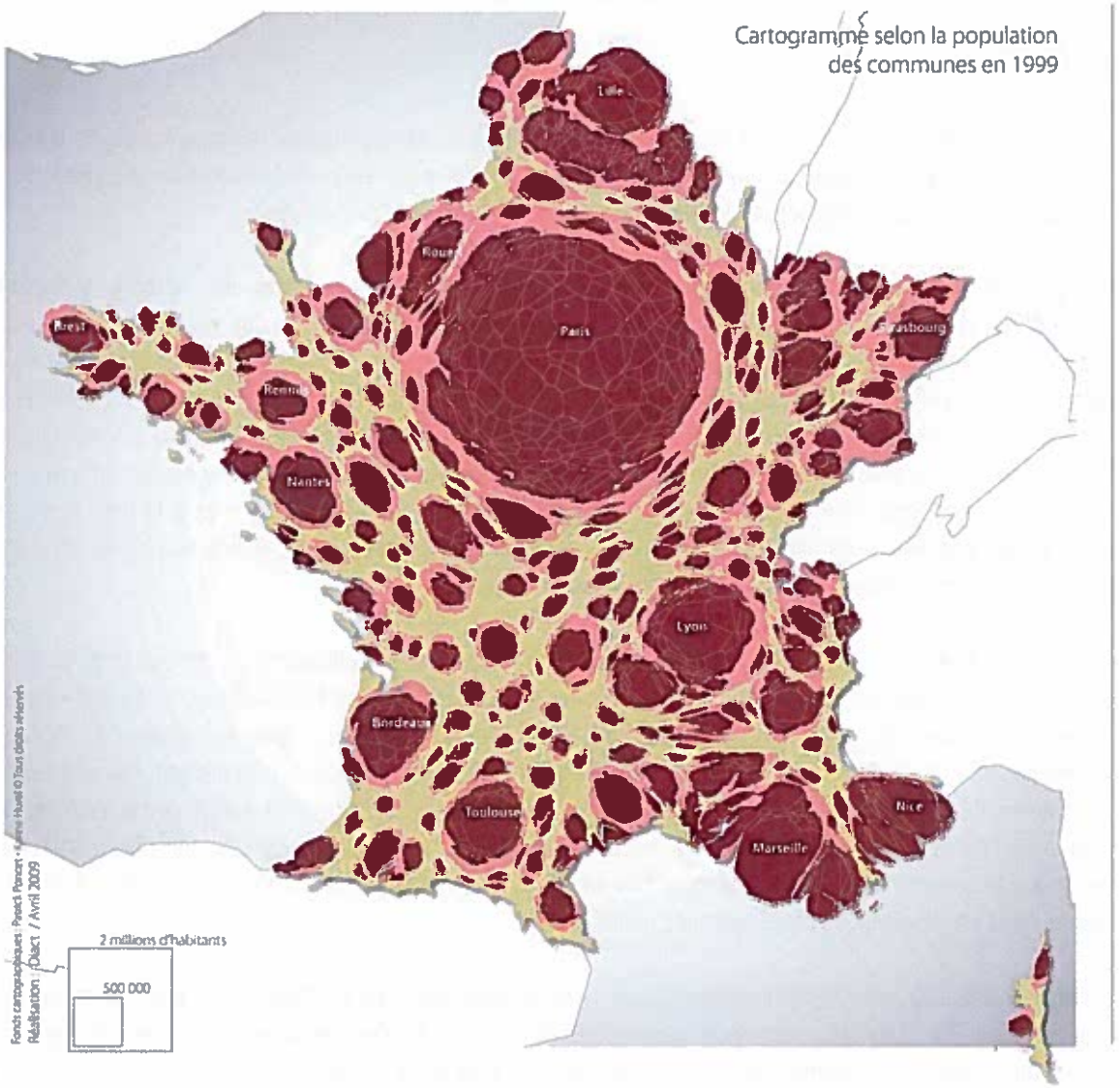
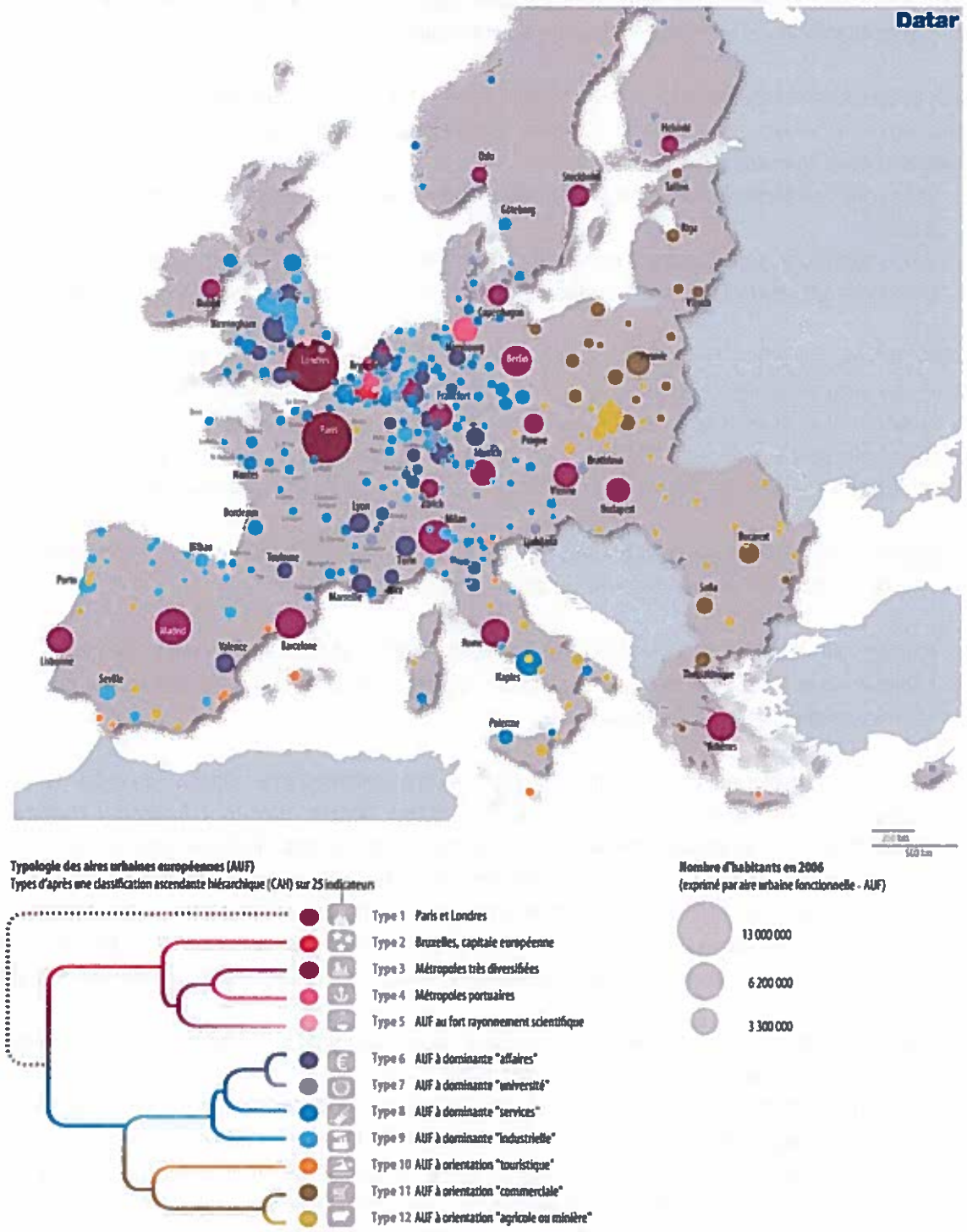


Figure 2 – Quelles métropoles en Europe ?[4]



[4] D'après l'étude « Quelles métropoles en Europe ? » - Documentation française 2012 (Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Céline Rozenblat – Coordination DATAR : Fabien Ferrazza)

Pourquoi ?

Malgré les travaux de Ludovic Halbert notamment, on oublie que la métropolisation est, avant toute chose, un processus par lequel la circulation au niveau mondial, des biens, des informations, des capitaux et des personnes s'accompagne d'une concentration d'échanges dans des villes dont certaines d'entre-elles sont qualifiées de métropoles car elles captent la majorité de ces échanges et qu'elles participent effectivement à l'animation des réseaux internationaux.

Ainsi, la question n'est pas de savoir si Lyon, Nantes, Rennes, Chartres ou Maubeuge seraient attractives pour l'international mais si les composantes économiques, technologiques, scientifiques, culturelles ou touristiques par exemple de ces différents territoires :

- participent concrètement à cette circulation mondiale des biens, des personnes, des informations et des capitaux ;
- concourent, de fait, à inscrire ces territoires dans des réseaux européens, internationaux qui leur permettront alors d'être attractifs et d'attirer de nouvelles ressources qui leur permettront alors de créer de la valeur.

Cette approche, développée par des chercheurs comme Pierre Veltz, Laurent Davezies, Nadine Cattan ou Martin Vanier, des analystes territoriaux comme Olivier Portier, a pour avantage de se focaliser, dans un premier temps, sur la raison d'être de la métropolisation, les causes de ce processus inhérentes à l'intensité des réseaux mondiaux, européens, nationaux, régionaux et locaux qu'elle dessine, et dans un second temps ses conséquences qui peuvent être vécues, en effet, comme la traduction urbaine de la mondialisation.

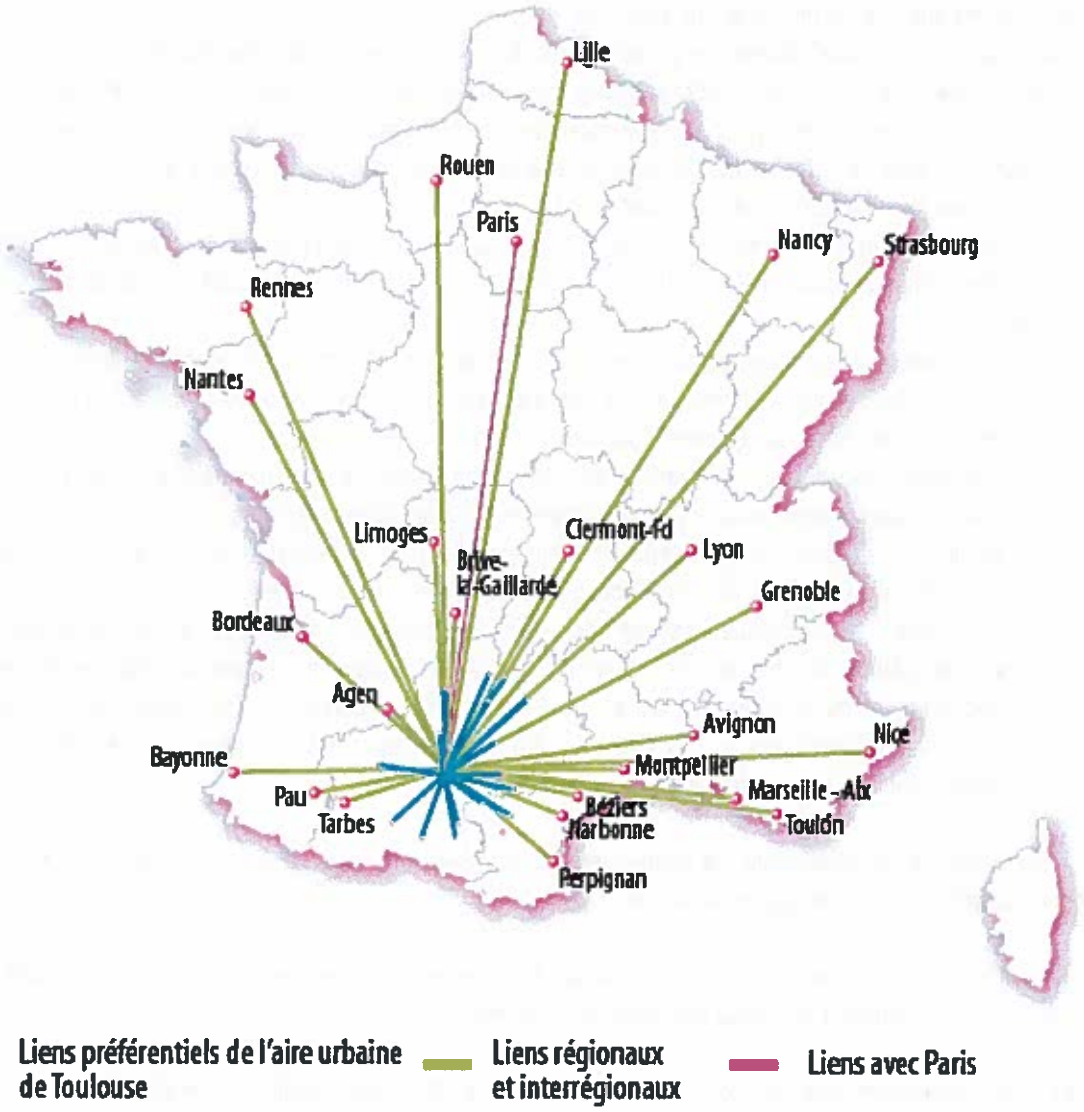
En définitive, il ne s'agirait pas d'opposer ces deux approches de la métropolisation mais de les conjuguer pour voir dans ce processus de métropolisation l'expression de deux visages :

- celui de l'aménagement urbain et périurbain des agglomérations et des espaces ruraux placés sous leur influence vu par la transformation que ce processus génère selon des cycles de 10 à 20 ans en Europe et doit les préparer à une seconde phase ;

- celui du développement et de la mise en capacité des territoires pour s'insérer dans les réseaux internationaux. Il nécessitera, comme le souligne Ludovic Halbert, dans son ouvrage « L'avantage métropolitain », la mise en place d'écosystèmes à géométrie variable mais interdépendants comme ceux en cours de développement à Nantes et Saint-Nazaire, entre Nantes/Saint-Nazaire et Rennes, à Bordeaux, Toulouse ou largement installé comme la région urbaine de Lyon par exemple.
  La vocation de ces écosystèmes serait alors de favoriser, à l'image de ceux présents en Allemagne, au Royaume-Uni ou dans le nord de l'Italie, l'intermédiation entre les acteurs présents dans ces différents territoires.
  Cette intermédiation leur permettrait de renforcer leurs capacités à se projeter, collectivement à l'international et à créer de la valeur ajoutée économique.
  Elle leur permettrait également de favoriser, en complément des efforts déployés pour renforcer l'attractivité de leur propre agglomération, leur insertion collective dans les réseaux internationaux en pariant sur les complémentarités territoriales mises en évidence par le fonctionnement multi-échelles de leur espace[5] (Figure 3). Cette nouvelle réalité rendrait alors, pour partie, obsolète la seule approche agglomérée des territoires et des territoires urbains en particulier (Figure 1)

[5] D'après l'étude Les systèmes urbains français – Travaux en ligne n°10 DATAR 2012 (UMR Géographie Cités : Sandrine Berroir, Nadine Cattan, Marianne Guérois, Fabien Paulus, Céline Vacchiani-Marcuzzo – Coordination DATAR : Fabien Ferrazza

Figure 3 – le fonctionnement multi-échelles de Toulouse en France[6]



Fonds cartographiques : IGN - Datar © Tous droits réservés
Réalisation : UMR 8504 Géographie-cités ; Datar - Observatoire des territoires - Mission Métropole - 2011
Source : UMR Géographie-Cités, 2011

[6] Ibidem

2. Quelles conséquences opérationnelles peut-on dégager de la compréhension globale du processus de métropolisation et de ses expressions territoriales ?

En partant des deux visages de la métropolisation proposés et leur expression respective « aménagement » et « développement », on perçoit déjà une évolution dans la manière d'apprécier ce processus et donc des dynamiques métropolitaines que l'on peut également interroger au travers de plusieurs exemples :

Le premier exemple est celui de la vocation internationale de l'aéroport Notre Dame des Landes (Figure 4) qui pourrait se résumer par les interrogations suivantes :

- la création d'un nouvel aéroport, expression concrète d'un outil à vocation métropolitaine, constitue-t-il un simple enjeu d'aménagement spatial et d'attractivité inhérent au seul territoire où il sera construit ou s'agit-il d'une fonction essentielle pour le développement à l'international de nouvelles valeurs économiques notamment dans ce territoire mais aussi pour les espaces avec qui il entretient des relations préférentielles vécues, par exemple, à l'échelle du Grand Ouest ?
- Sa construction suppose-t-elle de construire une stratégie qui doit permettre aux acteurs de différents territoires placés sous son influence de tirer profit de son potentiel de connectivité à vocation internationale pour :
  - coordonner leur stratégie d'aménagement et anticiper, de fait, les conséquences de la création de ce nouvel investissement et interroger, par exemple, la fonction et donc le devenir des autres plates-formes aéroportuaires telles que Rennes, Lorient ou Angers ?
  - déterminer des déficits en matière de connexion ferroviaire par exemple pour donner à cette infrastructure les ingrédients pour qu'elle exprime son plein potentiel (Figure 4) ?
  - définir une stratégie de développement interrégional pour construire une démarche collective, un écosystème dans lequel se retrouveraient les acteurs idoines pour renforcer leurs actions à vocation scientifique, technologique, économique dans les réseaux européens et internationaux sans s'autoproclamer le chef de file d'une ou de plusieurs thématiques de développement, assumé objectivement par d'autres. Il s'agirait alors de devenir un partenaire d'un réseau métropolitain qui s'avèrerait indispensable à ces chefs de file, compte tenu des excellences présentes et jugées indispensables par ces derniers.

Ces interrogations se posent dans les mêmes termes pour Bordeaux avec l'arrivée dans les toutes prochaines années de la ligne ferroviaire à grande vitesse.

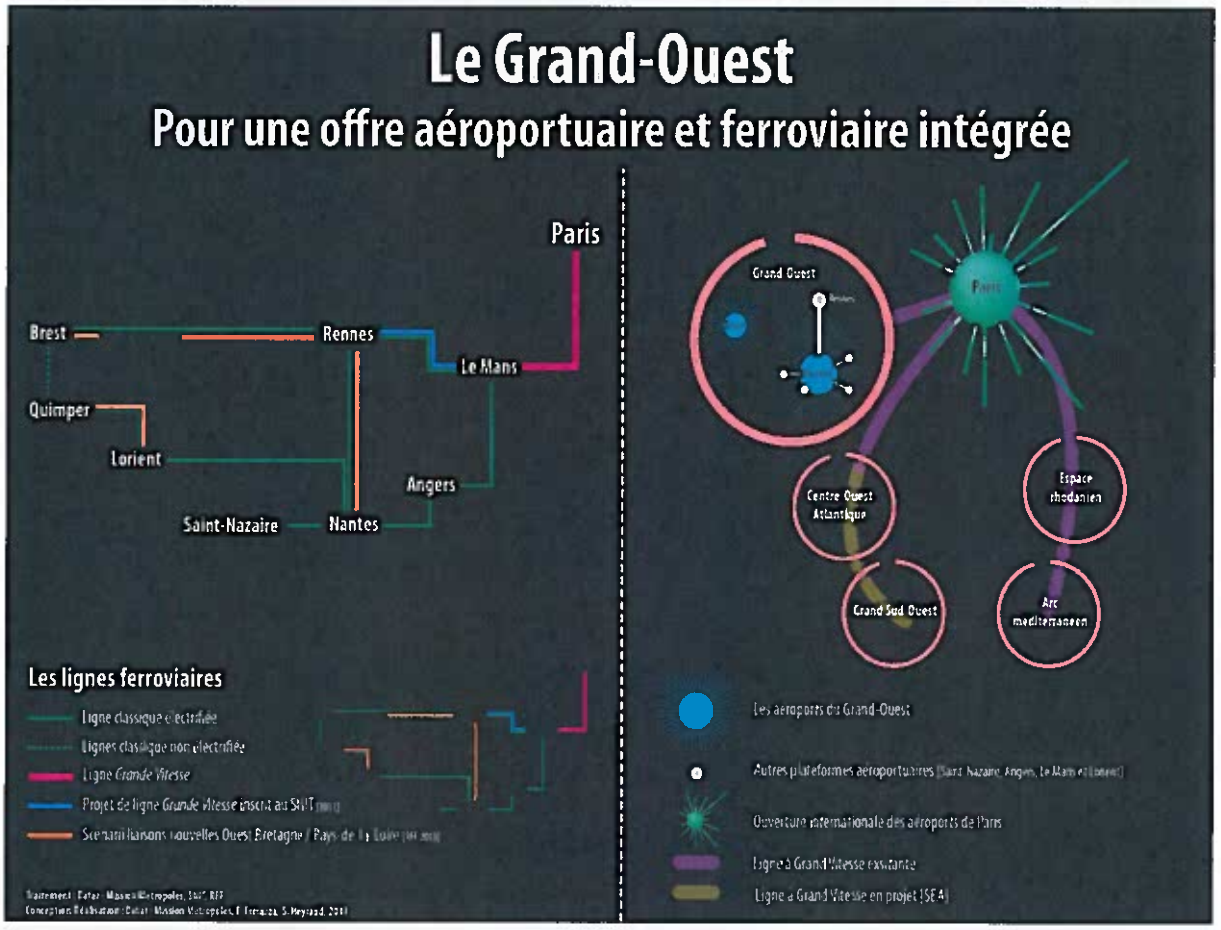
Cette infrastructure constitue, sans aucun doute, un élément important pour renforcer l'attractivité et la connectivité de ce territoire au niveau national et international.

Mais il est également essentiel pour diffuser, à l'extérieur de l'agglomération bordelaise la valeur ajoutée susceptible de créer dans ce grand territoire et cet enjeu dépasserait le seul aménagement de la gare Saint-Jean ainsi que ses incidences en termes d'attractivité sur le seul projet urbain de l'agglomération.

En résumé, l'auto proclamation qui pourrait être faite de voir cette infrastructure générer des effets automatiques sur le développement international et donc métropolitain de Bordeaux n'est pas totalement assuré tant que les autres dimensions, économique, technologique, culturelle, connectivité et touristique, par exemple, ne sont pas combinées au sein d'un véritable écosystème dont les contours sont en train d'être progressivement dessinés[7].

[7] Nomination d'un Vice-Président à la métropolisation à la Communauté urbaine de Bordeaux

Figure 4



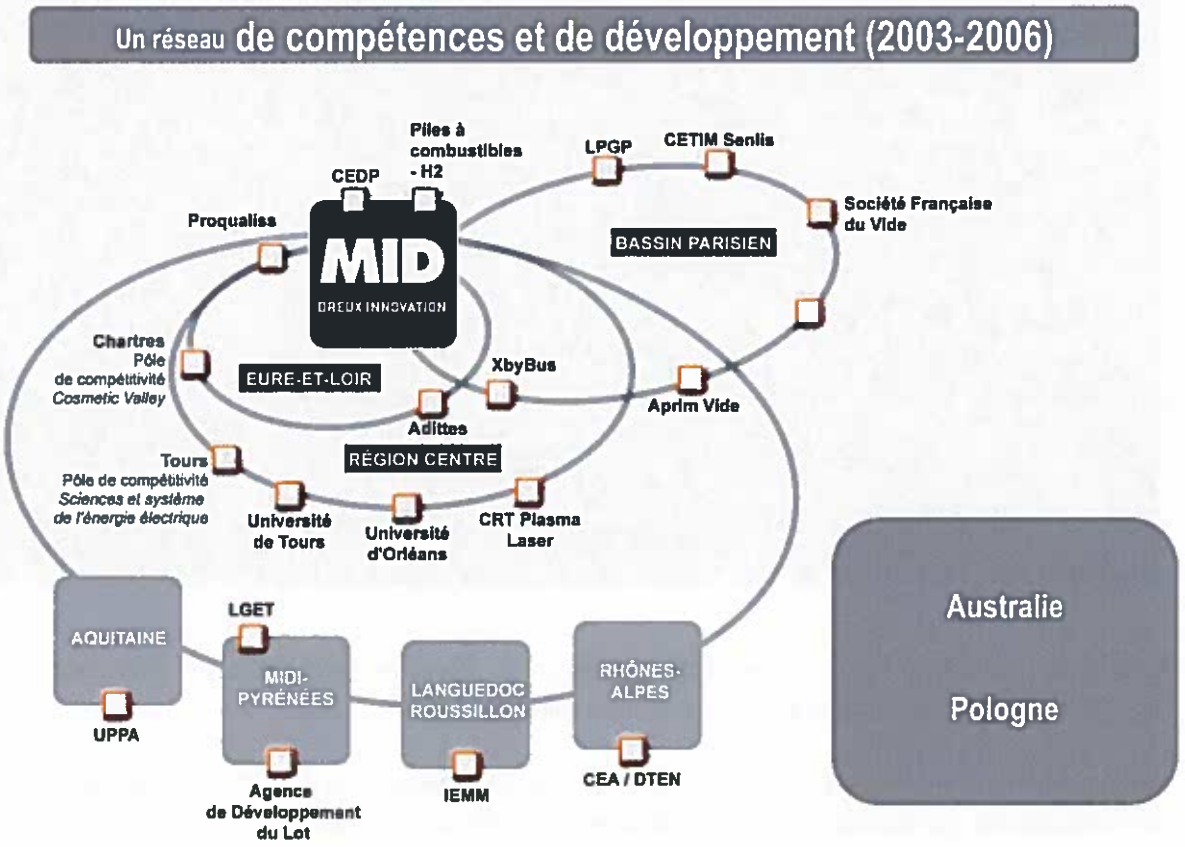
Mais cette dialectique « Aménagement/Développement » appréciée au travers du processus de métropolisation n'appartient pas aux seules grandes villes françaises loin de là.

Pendant près de 30 ans, des villes moyennes ont connu un essor économique important et un aménagement lié au développement, par exemple, de sociétés industrielles de dimension internationale. Ces agglomérations ont été le reflet « aménagement » de cette métropolisation vue sous l'angle de la traduction urbaine de la mondialisation et de son attractivité pour produire des biens distribués en France, Europe et dans le monde

A titre d'exemple, fin des années 2000, les technologies plasma et surtout LCD ont été jugées suffisamment matures pour mettre fin à la technologie cathodique de nos téléviseurs. Philips, implantée depuis plusieurs décennies à Dreux, en join venture avec le groupe coréen LG, considéra ses sites de production en fin de vie. Elle décida leur suppression progressive comme une simple ligne comptable dans un business plan mondial. Plusieurs centaines d'emplois furent ainsi supprimés. Se posa, alors, la question du renouveau de ce territoire du point de vue de son aménagement et de son développement. Les uns, dits les aménageurs, ne pensaient qu'au travers du seul renforcement de l'attractivité du territoire grâce à une politique volontariste de réaménagement des sites, de création de nouveaux espaces d'implantation économique. Les autres, dits « les développeurs », estimèrent que cela serait, en effet, nécessaire mais pas suffisant au motif que l'offre de nouveaux espaces économiques n'emportait pas obligatoirement l'implantation et /ou la création de nouvelles activités. Dès lors, il a été imaginé, début 2003, que l'aménagement devait être pensé dans une logique de développement en créant, en étroite relation avec le Conseil régional du Centre notamment, une dynamique de réseaux qui devait permettre, à la hauteur du potentiel de cette ville moyenne de l'ouest parisien, de reconquérir de nouveaux

marchés à même de participer à la réindustrialisation de ce bassin d'emplois gravement touché. L'histoire démontra, peut-être, que la dimension « développement » de cette stratégie intégrée dans un projet de territoire n'était pas assez mature à l'époque. Il semble désormais que cette dissociation semble s'estomper progressivement. Plusieurs métropoles françaises telles que Lyon ou Nantes mais également des villes, petites et moyennes, comme Oyonnax, Albi ou Alès montrent la voie. Elles démontrent ainsi que cette approche stratégique « Aménagement/Développement » est réaliste et constituerait une réponse concrète aux expressions du processus de métropolisation. Elle serait « l'ADN » futur de la mise en capacité des territoires et de leur développement.

Figure 5

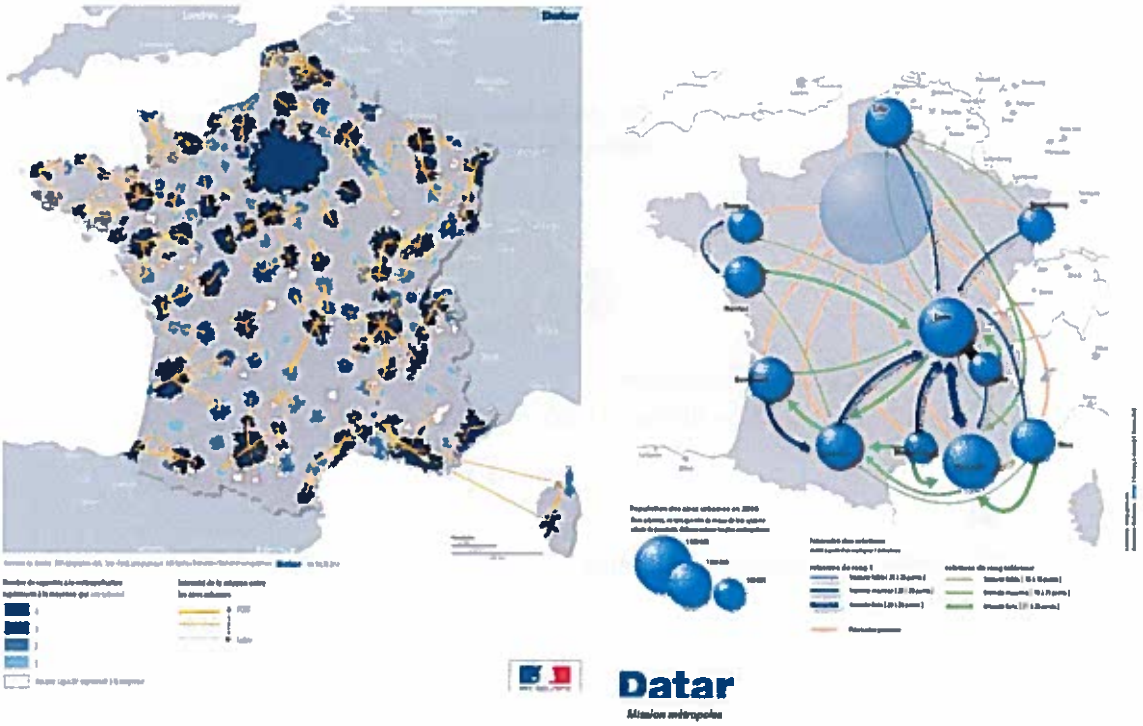


3. Pour un nouveau regard de la métropolisation en France

Forts de ces deux visages de la métropolisation, la DATAR a développé un nouveau corpus académique qui permet de dégager un nouveau regard sur la métropolisation en France et ses implications stratégiques.

En premier lieu, il s'est agi d'arrêter de promouvoir une métropolisation fondée seulement sur la reconnaissance d'une hiérarchie urbaine déterminée par le seul volume de population, par exemple, mais de construire et de co-construire une appréciation des capacités à la métropolisation des territoires urbains français « petits », « moyens » ou « grands » et des espaces ruraux placés sous leur influence. Les analyses produites ont ainsi permis d'affirmer (Figure 6) que la métropolisation impacte à des degrés divers la grande majorité des territoires urbains français et que l'intégration de ce processus comme élément constitutif des stratégies d'aménagement et de développement à mettre en œuvre n'était pas la seule propriété des grandes villes.

Figure 6[8]



En second lieu, c'est d'énoncer bien entendu que parmi tous les territoires français certains, plus que d'autres disposaient d'une palette plus large (Figure 6 à droite) de capacités à la métropolisation qui peuvent leur permettre d'imaginer des trajectoires potentielles à une autre échelle que celle de la France.

C'est à ce titre que l'étude pilotée par Ludovic Halbert pour le compte de la DATAR se différencie de celles qui avaient pu être produites précédemment en France (Figure 2) ou dernièrement en Allemagne par le BBSR[9]. Premièrement, elle couvre la majorité des champs du développement urbain et métropolitain. Deuxièmement, elle combine des indicateurs de stocks et de flux. Enfin, elle ne classe pas mais présente une typologie, une famille d'aires urbaines qui apparaît alors comme un référentiel pour se projeter vers l'avenir sous la forme de trajectoire.

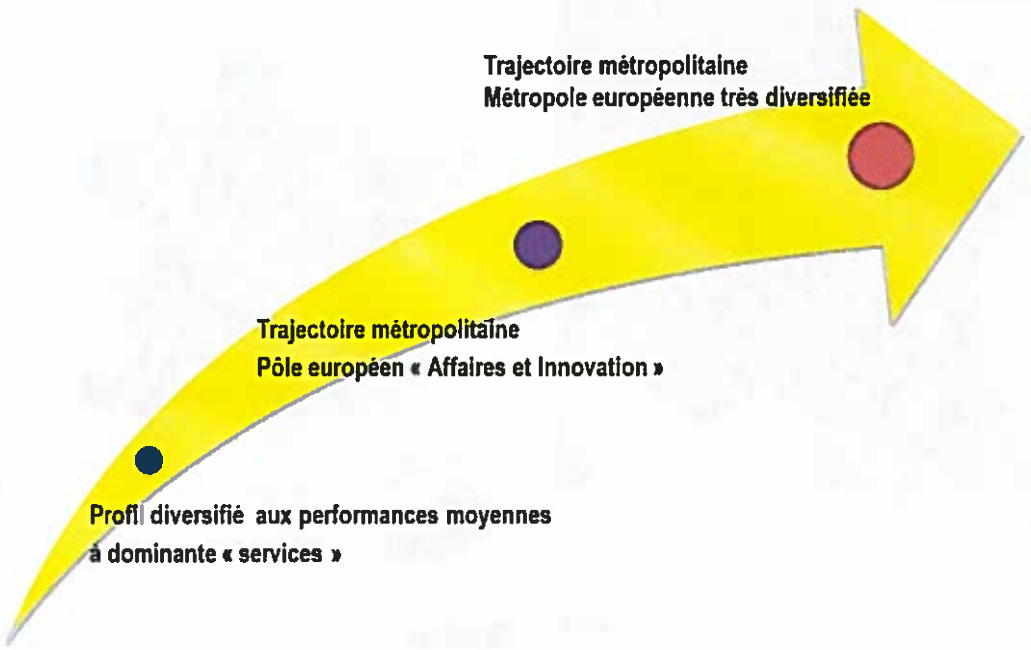
Ce dernier élément est primordial. En effet, c'est à stade que la question des trajectoires d'un territoire peut être débattue non pas pour dire unilatéralement ce qu'il serait bon de viser mais de les imaginer à partir des évolutions connues des territoires depuis plusieurs décennies, des positionnements souhaités, des projets mis en avant pour y parvenir et des ingrédients à mobiliser pour construire les bases de cette évolution future en invitant à prendre en considération deux temporalités qui répondent aux deux visages de la métropolisation :

- En définissant la métropolisation comme la traduction urbaine de la mondialisation, on constate que les villes en Europe évoluent, sous l'effet de leur aménagement, selon une temporalité de 1 à 2 décennies ;
- En prenant la métropolisation comme un processus de développement impliquant l'idée de positionnement ou de trajectoire, on s'aperçoit que l'évolution du positionnement des villes en Europe répond à une temporalité beaucoup plus longue à savoir d'un demi-siècle à un siècle.

[8] Source : d'après les données de l'étude « Les systèmes urbains français » – Travaux en ligne n°10 DATAR 2012 (UMR Géographie Cités : Sandrine Berroir, Nadine Cattan, Marianne Guérois, Fabien Paulus, Céline Vacchiani-Marcuzzo – Coordination DATAR : Fabien Ferrazza ; Traitement DATAR : Fabien Ferrazza, Severin Heyraud, Philippe Matheron

[9] Metropolitan areas in Europe – BBSR 01/2011

Figure 7 – Illustration d'une trajectoire métropolitaine imaginée pour l'agglomération de Bordeaux en Europe[10]



Lorsque ces trajectoires, et notamment des trajectoires métropolitaines, sont imaginées, il se pose naturellement la question fondamentale du comment faire.

Dès lors, la question de l'aménagement ne constitue plus la seule clé de lecture ou du moins, elle ne peut pas être dissociée du développement territorial qui dépend des spécificités fonctionnelles du pays dans lequel on se situe.

Pourquoi ?

Depuis 20 ans, la DATAR, par exemple, mettait en lumière le fait que les réponses à apporter en matière de renforcement de la compétitivité et de la solidarité nationale ne pourront pas se situer exclusivement à l'échelle des seules agglomérations françaises.

Cette affirmation renvoie à la nature du fonctionnement monocentrique de la France polarisée par la région capitale.

Elle contribue à son développement par les relations d'interdépendances qu'elle exerce avec la grande majorité des aires urbaines françaises. Cependant, ces aires urbaines, hors Paris, entretiennent également des relations entre elles. Ces liens obligent à chercher les clefs du développement des agglomérations françaises, dont celle Bordeaux, dans plusieurs échelles d'action et de projet.

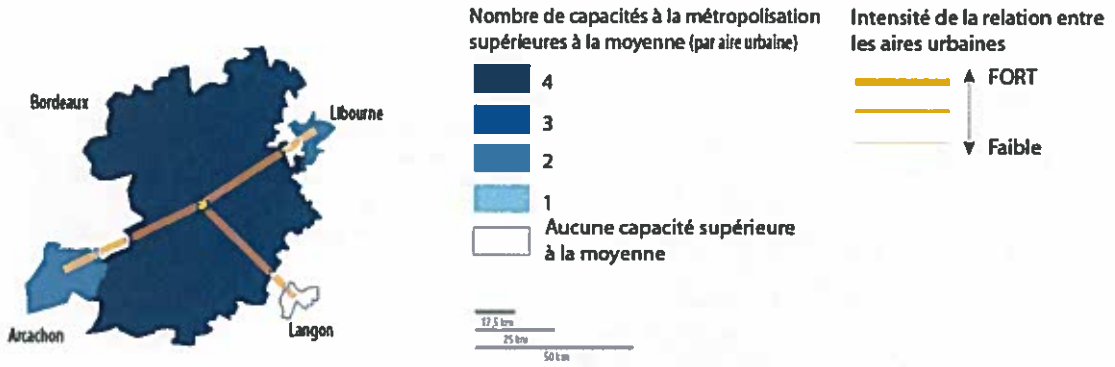
Grâce à l'approche et aux travaux développés par l'UMR 8504 du CNRS « Géographie Cités » pour le compte de la DATAR et les développements réalisés par cette dernière, 4 échelles d'actions nationales sont identifiées.

[10] A partir de la typologie des aires urbaines européenne (Figure 2) de l'étude « Quelles Métropoles en Europe ? – Documentation française 2012 (Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Céline Rozenblat – Coordination DATAR : Fabien Ferrazza)

Appliquées à la situation de Bordeaux, elles s'apprécient de la manière suivante :

- Echelle n°1 - L'agglomération déterminée à l'échelle de son aire urbaine de référence caractérisée par l'INSEE ;
- Echelle n°2 - Le système urbain local (figure 8) et son aire « métropolitaine » (Figure 9) ;
- Echelle n°3 - La région Aquitaine et le système interurbain interrégional de Bordeaux et de Bayonne-Pau (Figure 10) ;
- Echelle n°4 - les liens transversaux établis par ces systèmes en France, avec la région parisienne, d'autres aires urbaines et d'autres systèmes urbains locaux, régionaux et/ou interrégionaux (Figure 11) ;

Figure 8[11]



Aire urbaine	Ouverture internationale	Interconnexion	Innovation	Accumulation
Arcachon		X	X	
Langon				
Libourne		X	X	
Bordeaux	X	X	X	X

Traitement des données : Géographies-cités, Datar • Fonds cartographiques : IGN GeoFla • Réalisation cartographique : SH, FF Datar

Mais cette vision systémique ne saurait être exhaustive des autres territoires présents dans cette métropole en construction.

En effet, cette approche systémique ne permet pas de disposer d'un espace d'un seul tenant et sans enclave qui intègre les espaces périphériques à ces aires urbaines, leurs espaces interstitiels à dominante rurale et dans certains cas, des territoires frontaliers.

Pour résoudre cette problématique centrale sur un plan opérationnel et parce qu'un territoire est d'abord un espace vécu par ses habitants, la proposition d'un tel espace pour Bordeaux peut être imaginée à partir des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale[12] qui appartiennent pour tout ou partie aux aires urbaines de ce système urbain local bordelais.

Elle se confond globalement avec le département de la Gironde (Figure 9).

[11] Source : d'après les données de l'étude « Les systèmes urbains français » – Travaux en ligne n°10 DATAR 2012 (UMR Géographie Cités : Sandrine Berroir, Nadine Cattan, Marianne Guérois, Fabien Paulus, Céline Vacchiani-Marcuzzo – Coordination DATAR : Fabien Ferrazza ; Traitement DATAR : Fabien Ferrazza, Severin Heyraud, Philippe Matheron

[12] Ou des structures spécifiques telles que des GECT ou des GLCT dans le cas de territoires transfrontaliers.

Figure 9

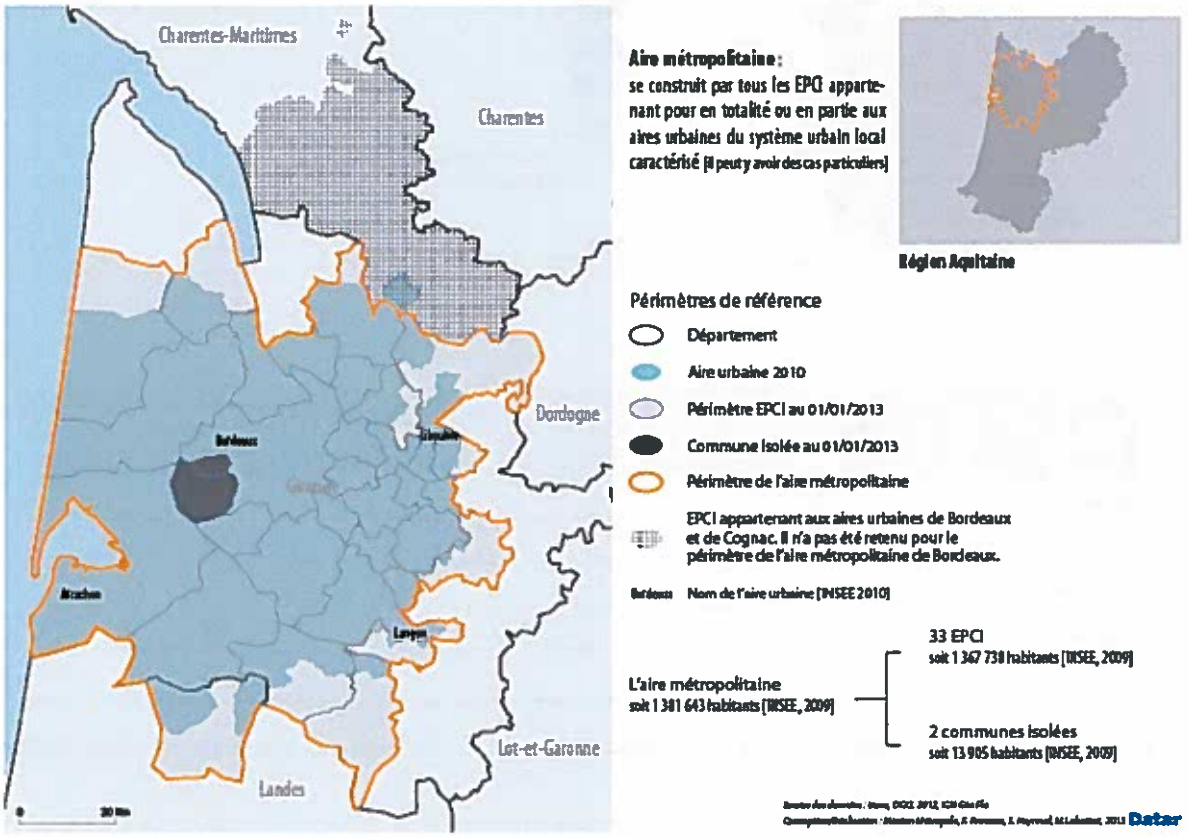
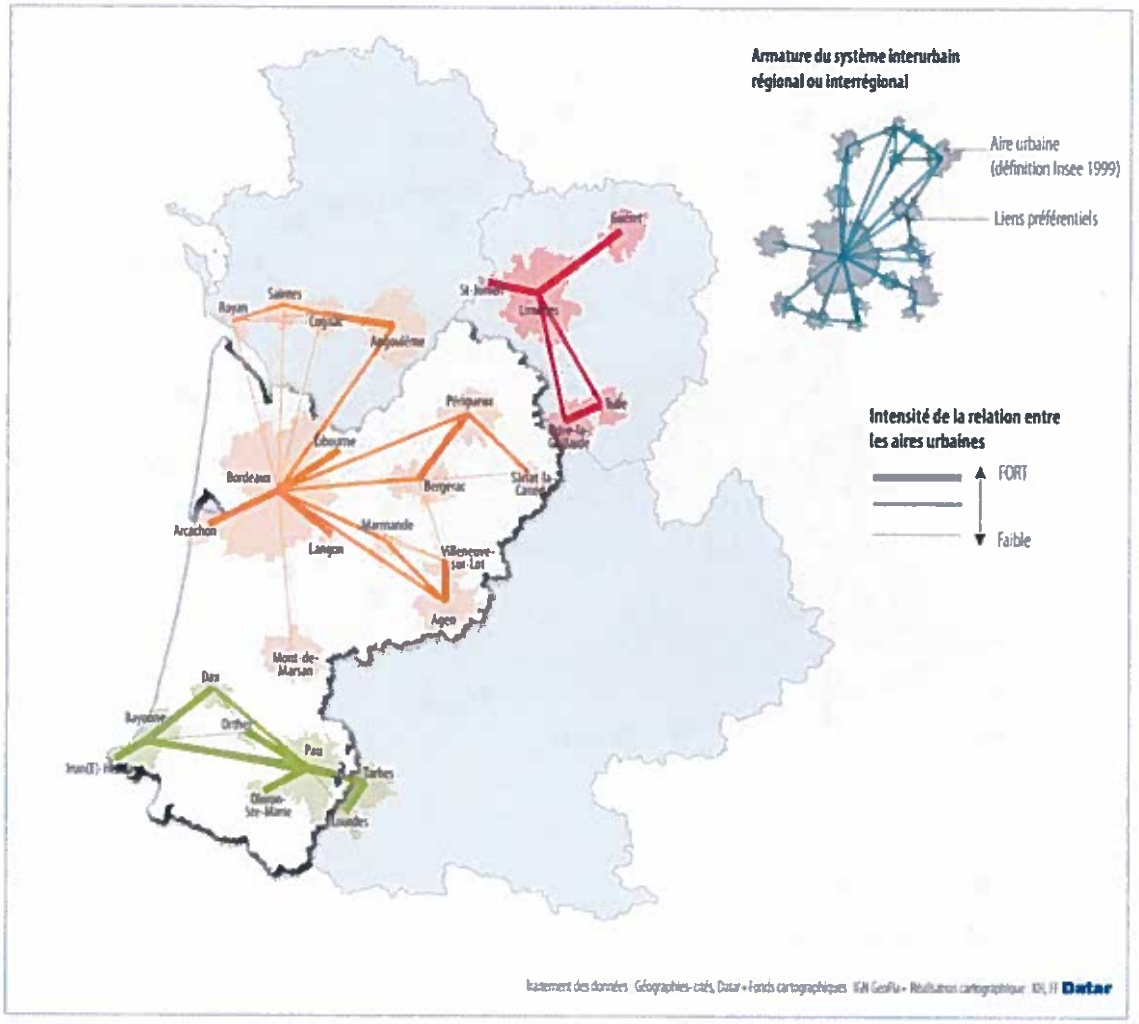
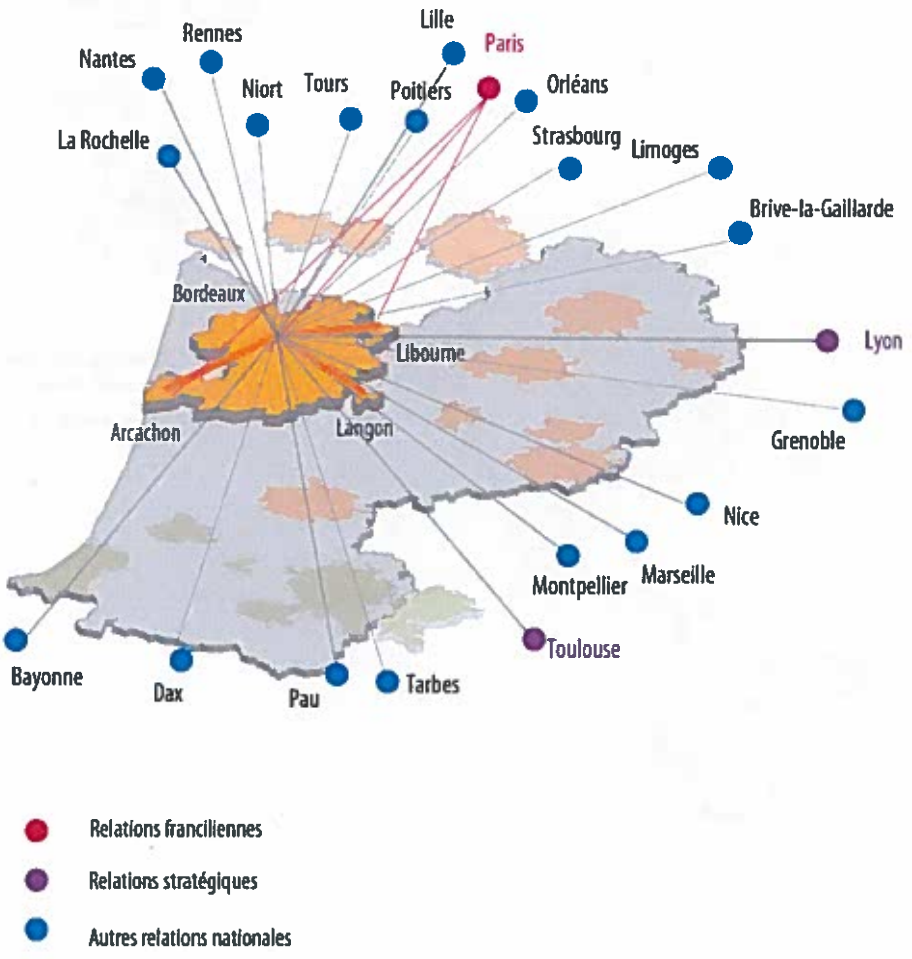

Charentes-Maritimes
Charentes
Dordogne
Lot-et-Garonne
Landes
Aire métropolitaine :
se construit par tous les EPCI appartenant pour en totalité ou en partie aux aires urbaines du système urbain local caractérisé (il peut y avoir des cas particuliers)
Région Aquitaine
Périmètres de référence
Département
Aire urbaine 2010
Périmètre EPCI au 01/01/2013
Commune isolée au 01/01/2013
Périmètre de l'aire métropolitaine
EPCI appartenant aux aires urbaines de Bordeaux et de Cognac. Il n'a pas été retenu pour le périmètre de l'aire métropolitaine de Bordeaux.
Nom de l'aire urbaine (INSEE 2010)
L'aire métropolitaine
soit 1 381 643 habitants (INSEE, 2009)
33 EPCI
soit 1 367 738 habitants (INSEE, 2009)
2 communes isolées
soit 13 905 habitants (INSEE, 2009)

Figure 10[13]



[13] Ibidem

Figure 11[14]



Traitement : Datar - Mission Métropole (d'après l'étude «Quelles métropoles en Europe» du consortium LATTS, IGEAT, IGUL, Géographie-cités, LVMT publiée en 2012)
Conception/Réalisation : Datar - Mission Métropole, FF, SH, 2012

[14] Source : d'après les données de l'étude « Les systèmes urbains français » – Travaux en ligne n°10 DATAR 2012 (UMR Géographie Cités : Sandrine Berroir, Nadine Cattan, Marianne Guérois, Fabien Paulus, Céline Vacchiani-Marcuzzo – Coordination DATAR : Fabien Ferrazza ; Traitement DATAR : Fabien Ferrazza, Severin Heyraud, Philippe Matheron

Bien entendu, ces différentes échelles ne sauraient s'affranchir de l'environnement dans lequel un espace métropolitain, comme celui de Bordeaux, a vocation à agir ; à savoir un environnement sud européen atlantique (Figure 12 illustrative) et mondial qui peut être apprécié au travers de plusieurs indicateurs (Figure 13 illustrative à partir d'une liste de données non exhaustives).

Figure 12 – Illustration

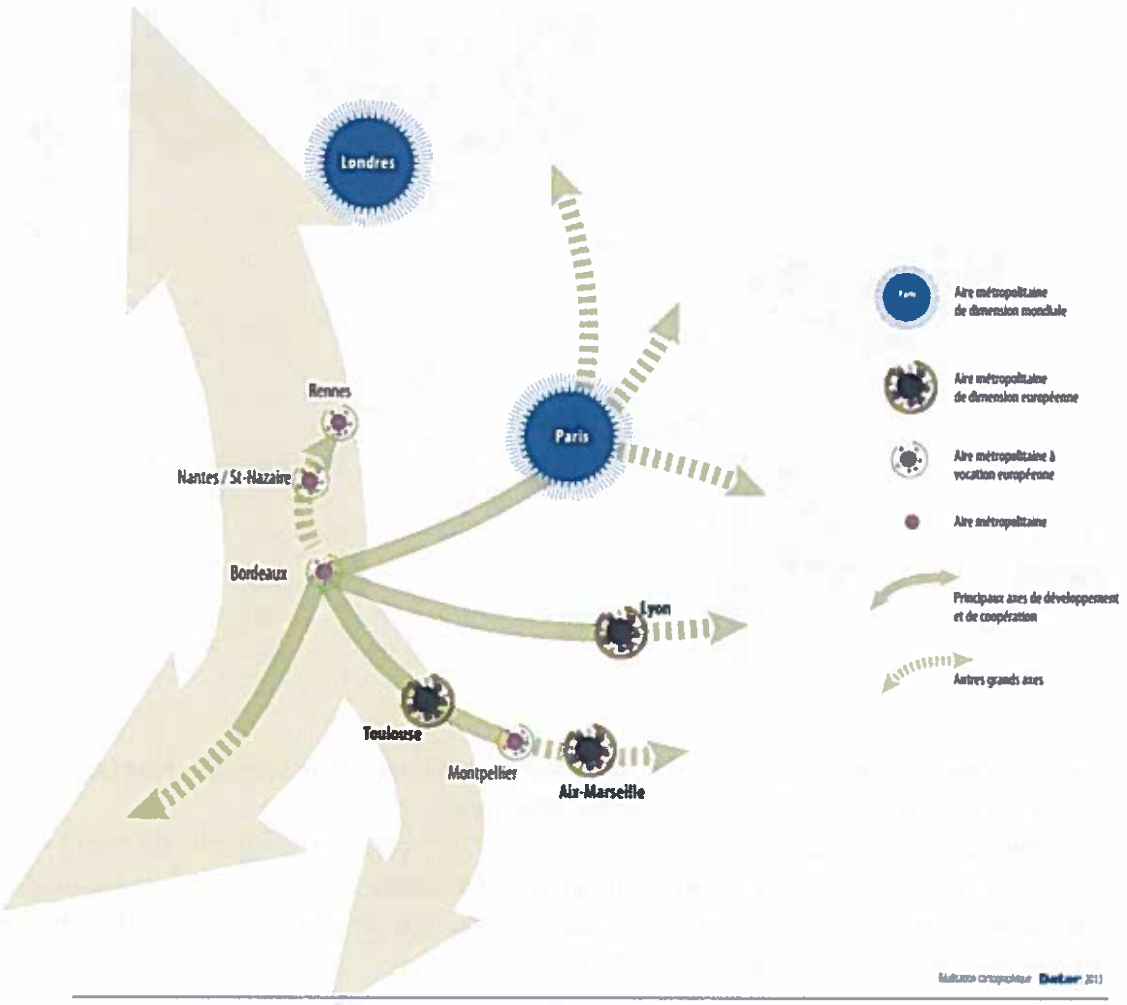
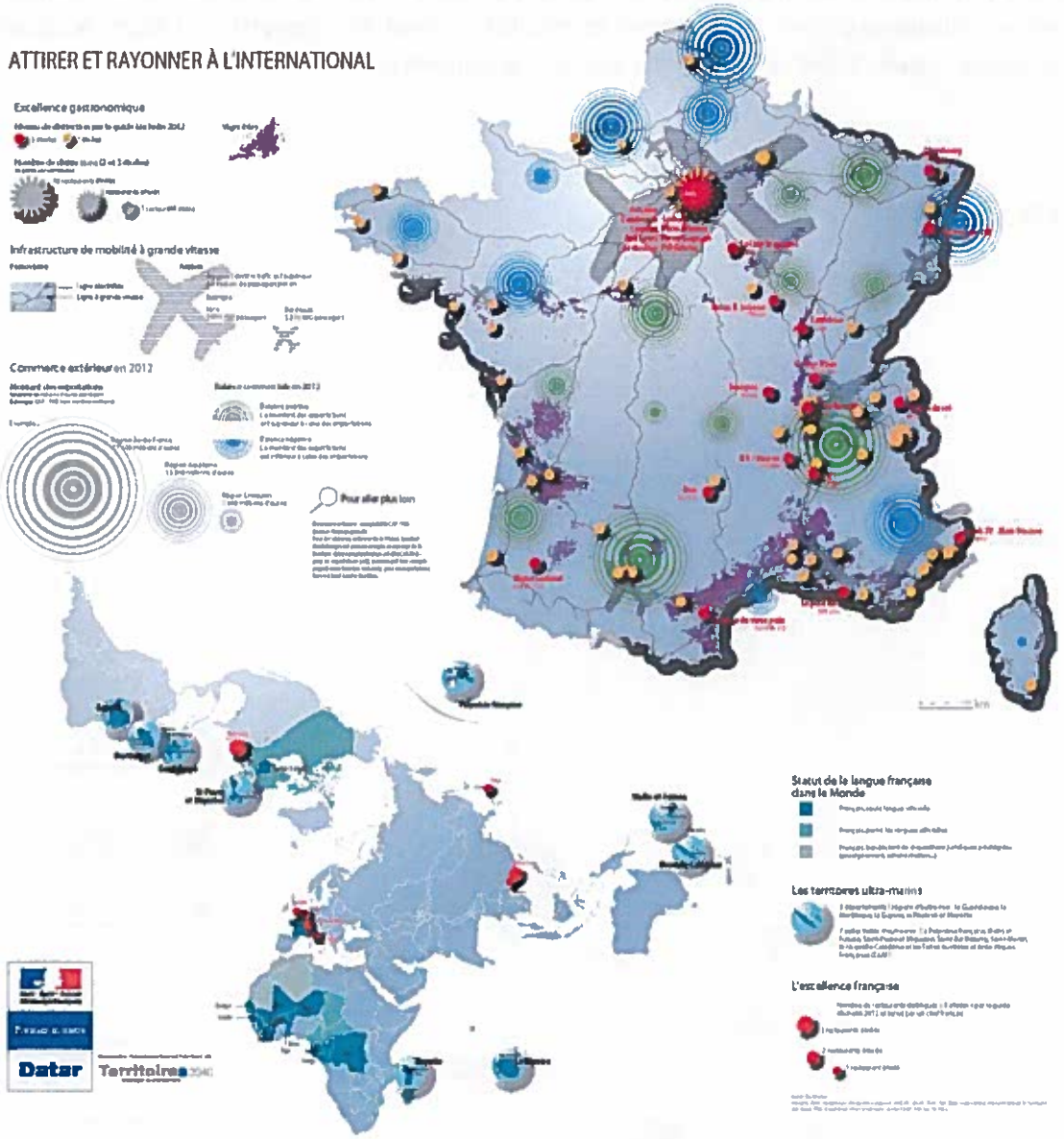


Figure 13[15]



En résumé, le développement d'un territoire et son inscription métropolitaine nécessiteraient, en France, de modifier le « logiciel » pour inclure trois éléments stratégiques :

- **La création de stratégies opérationnelles multi-échelles « du local à l'international » qui favoriseront, dans un premier temps, les capacités d'un territoire à s'insérer et « à peser » dans les réseaux internationaux pour construire, dans un second temps, les conditions d'amélioration de son attractivité, de sa cohésion et de sa compétitivité ;**
- **La capacité à construire des territoires de projets qui s'affranchissent des seules agglomérations, même s'ils ont un rôle stratégique à jouer, pour dégager une valeur ajoutée des synergies à mettre en œuvre entre des territoires urbains, périurbains et ruraux qui entretiennent localement des relations d'interdépendances (Figures 8 et 9).**
- **La création de Régions capables d'une part, de porter et d'amplifier le potentiel international de leurs territoires organisés en vertu des relations d'interdépendances qui les unissent et d'être connectées à leurs habitants.**

[15] Source : Datar – Territoires2040

Club
Ville Aménagement

GT 4, séance no 4
La mobilité, facteur clef de la compétition entre métropoles
Le 14 oct, Grande Arche, de 14 heures à 17 heures.

Compte rendu
(Les présentations détaillées des intervenants sont accessibles sur le site du Club)

***Jean Marc OFFNER** est directeur général de l'Agence d'Urbanisme de Bordeaux (A'Urba). Il a dirigé, dans le cadre de ses fonctions précédentes au LATTS et à l'IRT, de nombreuses recherches sur le thème de la mobilité. En 2013, il a organisé à Bordeaux, une réflexion collective unique en son genre, Les Grenelle de La Mobilité.*

***Jean-Paul RIVAL** est directeur général adjoint de Concerto European Developer, filiale d'Affine spécialisée dans l'ingénierie logistique. Son groupe est promoteur de bâtiments logistiques et travaille pour les plus grandes enseignes présentes dans les centres villes (Habillement, Parfumerie) ou des opérateurs logistiques (DHL).*

Jean Marc OFFNER fait le point sur une expérience unique en Europe, les Grenelle de la mobilité, organisés à Bordeaux en 2012. Cette opération visait à rassembler les principaux acteurs concernés par les enjeux de mobilité autour d'une stratégie commune et partagée. L'opération a rassemblé 150 « grenellistes » pendant six mois au cours de plus de 30 réunions. Elle a abouti à la rédaction d'une « charte des mobilités » dont les points plus intéressants sont :

- la reconnaissance d'un double temps urbain (ville rapide, ville lente),
- un schéma directeur d'accessibilité logistique,
- les contrats employeurs salariés, collectivité,
- la reconnaissance d'un principe de mobilité piétonne universelle.

JM Offner insiste sur le fait que le traditionnel dialogue avec les acteurs institutionnel du transport, trop souvent réduit au transport public, est stérile car la logique institutionnelle ne permet pas de faire émerger des phénomènes nouveaux et proposer des solutions prenant en compte tous les aspects de la mobilité et tous les modes de déplacement. L'exercice a permis de rapprocher des milieux – économiques, politiques, associatifs – qui s'observaient au départ avec une certaine méfiance. Il constitue donc aussi un exemple intéressant de gouvernance métropolitaine, qui repose sur une ingénierie subtile. Ainsi, le choix de faire présider les groupes de travail par des représentants de la société civile semble avoir joué un rôle important.

La charte a aussi défini des objectifs de réduction de la place de la voiture et d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030. Interrogé sur un « bilan de l'exercice » avec le recul de 3 ans, Jean Marc Offner confirme que la dynamique lancée est toujours active.

Association de Maîtres d'Ouvrages d'Opérations Urbaines
c/o PUCA - Grande Arche Sud - 92055 Paris La Défense Cedex 04
Tél. : 33 (0) 1 40 81 24 56 - Fax : 33 (0) 1 40 81 63 78
club-ville-amenagement@i-carre.net - www.club-ville-amenagement.org

Jean-Paul RIVAL rappelle que le marché de la logistique urbaine est confronté depuis quelques années à une mutation rapide des pratiques depuis la crise de 2008. L'ère des grands entrepôts réalisés « en blanc » par les promoteurs est révolue. Ce sont maintenant les chargeurs qui pilotent le système. Par ailleurs, le développement rapide de l'e commerce est en train d'ajouter de nouveaux flux. Ces changements de paradigme créent des conditions favorables pour imaginer et mettre en œuvre des « supply chains » plus compatibles avec les contraintes logistiques et écologiques qui caractérisent les métropoles.

Le projet étudié par Concerto propose de remplacer le système actuel - chaque chargeur venant livrer séparément « ses » magasins - par un système organisant un regroupement des colis en proche périphérie, puis des livraisons « par rue » avec des véhicules de livraison plus urbains. Le projet proposé par Concerto est de développer, à l'échelle nationale puis européenne :

- Une distribution mutualisée, multi-enseignes, multi-prestataires
- Une gestion simultanée des flux BtoB et BtoC
- Une livraison urbaine organisée par rue, par quartier, par centre commercial
- De nouveaux services (gestion des retours, collectes des déchets, multiplication des points relais...)

Selon ces promoteurs, cette révolution de la logistique urbaine permettrait de réduire de 20% les coûts de la logistique urbaine et de 30% les émissions de CO_2. Pour modifier les habitudes et les positions acquises, Concerto envisage de « vendre » l'idée aux clients des chargeurs (les grandes enseignes) qui sont aussi les payeurs. De premières opérations témoins sont en cours.

*

Le « feu de questions » auquel ont été soumis les intervenants confirme que la logistique urbaine (voyageurs et marchandises) est désormais perçue comme un enjeu de tout premier plan par les métropoles (et par les aménageurs). Il révèle aussi que la crise de 2008 a déclenché un véritable « changement de paradigme » dans les approches.

Plusieurs villes (comme Nantes ou Bordeaux) font le constat qu'elles n'ont plus les moyens d'investir dans de nouvelles lignes de tramway et qu'il faut chercher d'autres solutions, comme le BHNS. Ces mêmes villes réalisent aussi que les réseaux radiaux, tendant à faire converger tous les flux en un point unique montrent aujourd'hui leurs limites. Elles cherchent à compléter ces réseaux radiaux par des réseaux « maillés » ou en rocade permettant une meilleure répartition des flux. Beaucoup reste à faire dans ce domaine dans les territoires péri-urbains (exemple des liaisons des communes de Plaine de France avec Roissy).
Pour réduire la part de la voiture en ville, Nantes compte plus, désormais, sur le développement des modes actifs (marche, vélo) que sur les investissements lourds dans les transports collectifs.

La révolution de la logistique urbaine proposée par Concerto aura des répercussions importantes non seulement sur la logistique du dernier km, mais aussi sur les implantatiosn logistiques en périphérie des métropoles, sujet qui est peu abordé actuellement.
La transition logistique qui est engagée ne se jouera pas seulement sur les techniques (qui sont foisonnantes) mais sur la capacité à mobiliser « dans une même direction » les nombreuses « parties prenantes » du jeu.

GT4 Le fait métropolitain interroge les aménageurs
Séance 5 – 18 décembre 2014 La fracture sociale et l'exclusion
Intervenant : Hervé Le Bras

Introduction à la séance, Hervé Dupont.

Le groupe de travail « Le fait métropolitain interroge les aménageurs » accueille pour cette séance du 18 décembre 2014 intitulée « La fracture sociale et l'exclusion » le démographe et historien Hervé Le Bras. Quelles sont les conséquences de la métropolisation sur les inégalités entre les populations des grandes agglomérations françaises où ce processus est plus ou moins à l'œuvre ? C'est la question qui va sous-tendre l'intervention d'Hervé Le Bras.

*Hervé Le Bras est directeur de recherches émérite à l'INED (Institut national des études démographiques) et directeur d'études à l'EHESS (École des hautes études en sciences sociales). Il est l'auteur de l'*Atlas des inégalités *paru chez Autrement en 2014 et, entre autres, de l'ouvrage* Le Mystère français, *écrit avec Emmanuel Todd et publié aux éditions du Seuil en 2013. Ce sont principalement ces deux ouvrages qui constituent la bibliographie de son intervention.*

Hervé Le Bras, introduction et contexte

L'approche d'Hervé Le Bras repose sur la mise en relation d'une multitude de facteurs afin d'analyser les effets de la métropolisation sur la fractures sociales. D'abord, les données démographiques seront analysées pour éclairer la question de la ségrégation sociale dans un deuxième point. Enfin, la question politique à travers la géographie électorale sera abordée, à la lumière des points précédents.

Le support principal est cartographique et s'inscrit dans les recherches entamées avec Emmanuel Todd en 1981 pour l'ouvrage *L'Invention de la France* (Hachette) renouvelées et actualisées par le travail mené pour la publication du *Mystère français*. Les données traitées sont recueillies par l'INSEE à l'échelle communale et sont lissées pour aboutir à une représentation à l'échelle nationale lisible et évocatrice (notamment pour éviter les cas isolés et ne pas négliger les agglomérations).

Hervé Le Bras est également l'auteur, avec Jérôme Fourquet, directeur des études politiques à l'IFOP, d'un ouvrage sur les religions au niveau local à partir d'études de l'IFOP. Le travail a mené à l'élaboration d'une cartographie de l'état de la religion en France. Pour eux, il est erroné de déclarer que l'avenir est aux religions en France : l'analyse montre un déclin de la pratique (dans le cas du christianisme) ou alors un discours de la surestimation (1,8 million de musulmans en France selon leur étude contre 5 à 6 millions dans les chiffres couramment utilisés).

I- La démographie française : moment urbain et fécondité, principaux déterminants du parcours résidentiel

1- Pyramide des âges et lieu de résidence : un moment urbain

Cette observation montre les liens entre l'âge et le lieu de résidence et décrit un cycle caractérisé par la distance au centre-ville à divers moments de la vie.

La majorité des enfants naît dans les centres-villes et leur première couronne mais n'y grandit pas. À partir des 5-9 ans, on remarque un processus de déconcentration : les familles s'installent en retrait des centres-villes, plus ou moins loin. Ce processus s'observe partout en France. Néanmoins, des différences existent à l'échelle régionale. À partir de 15 à 19 ans, la tendance s'inverse de façon saisissante : on retrouve beaucoup plus d'adolescents dans les centres-villes et leur couronne. À l'âge de 20-24 ans, seules les métropoles apparaissent dans la répartition de cette classe d'âge. Cela s'explique notamment par la présence des universités mais aussi par une transformation mise en évidence par Hervé Le Bras dans le cycle de vie : **il existe désormais un moment urbain dans le cycle de vie qui commence vers 15 ans, dure une dizaine d'années et tend à s'allonger.** Ce moment urbain doit faire l'objet d'études prospectives car il a une incidence forte pour l'avenir des trajectoires résidentielles et sociales mais également pour l'avenir des centres urbains. De 25 à 29 ans, une autre moment du cycle débute : des jeunes quittent les centres-villes et le mouvement s'accentue ensuite alors que de plus en plus de ménages ont des enfants. Le cycle des 35-39 ans correspond à la carte des 5-9 ans.

Hervé Le Bras y voit un phénomène métropolitain ou, à tout le moins, urbain, particulièrement pour les villes qui concentrent des fonctions urbaines importantes qu'on appellent fonctions métropolitaines[1] (les « villes de commandement » comme les nommait la géographie dans les années 1960). Ainsi, Limoges apparaît au même titre que des métropoles beaucoup plus importantes comme Montpellier ou Toulouse alors que Le Havre et Mulhouse sont relativement exclues de cette géographie alors que ce sont des villes plus peuplées. **Les prémices de ce phénomène métropolitain apparaissent à partir des années 1990.**

Ce processus de concentration/déconcentration n'est pas socialement homogène : « tout le monde ne s'écarte pas à la même distance ». Cela s'explique notamment par la fécondité.

2- La fécondité : de fortes différences régionales

Il existe de fortes différences de niveau de fécondité selon les régions mais moins qu'auparavant entre classes sociales (Arsène Dumont désigne par « capillarité sociale » la pratique de la classe moyenne qui consistait à arbitrer la fécondité en fonction de sa situation sociale et la volonté d'ascension sociale : cela revenait à faire moins d'enfants, particulièrement pour la classe moyenne). La fécondité la plus élevée est de 2,3 enfants par femme en Mayenne contre 1,7 enfant par femme en Haute-Vienne pour le taux le plus bas.

Il faut développer **une vision fractale de la fécondité** par l'observation à des échelles différentes :

---

[1] Selon l'INSEE, les fonctions métropolitaines sont plus spécifiquement localisées dans les grandes aires urbaines. Elles comprennent les fonctions de conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion et culture-loisirs.

- pour les communes de moins de 5000 habitants, l'Ouest profond se distingue par une très forte fécondité depuis au moins le XIXème siècle qui s'explique notamment par peu de femmes au travail et une structure familiale nucléaire (pas de cohabitation entre un couple et ses enfants mariés)
- pour les communes de 5000 à 200.000 habitants, le poids de l'immigration apparaît. La fécondité d'une femme immigrée est deux fois plus élevée que celle d'une femme née en France et 7% des femmes sont immigrées et en âge d'avoir des enfants. La région lyonnaise, le couloir rhodanien et la vallée moyenne de la Garonne (Montauban – Agen) sont notamment mis en évidence.

La fécondité selon la composition sociale du ménage montre que **ce sont les ménages les plus populaires qui ont le plus d'enfants.** Logiquement, ce sont ces familles qui ont le plus besoin d'espace. Par conséquent, ce sont ces couples qui ont le plus de chance de se retrouver le plus éloigné du centre-ville en raison du coût du logement. **Il n'y a plus de contrôle de la localisation du lieu de résidence en fonction de la structure de la famille, le principe de capillarité sociale n'est plus adopté.** Aujourd'hui, la majorité des couples est composée d'un ouvrier et d'une employée (4 ouvriers sur 5 sont des hommes et 3 employés sur 4 sont des femmes).

II- Métropolisation et ségrégation socio-spatiale : conséquences des dynamiques à l'œuvre

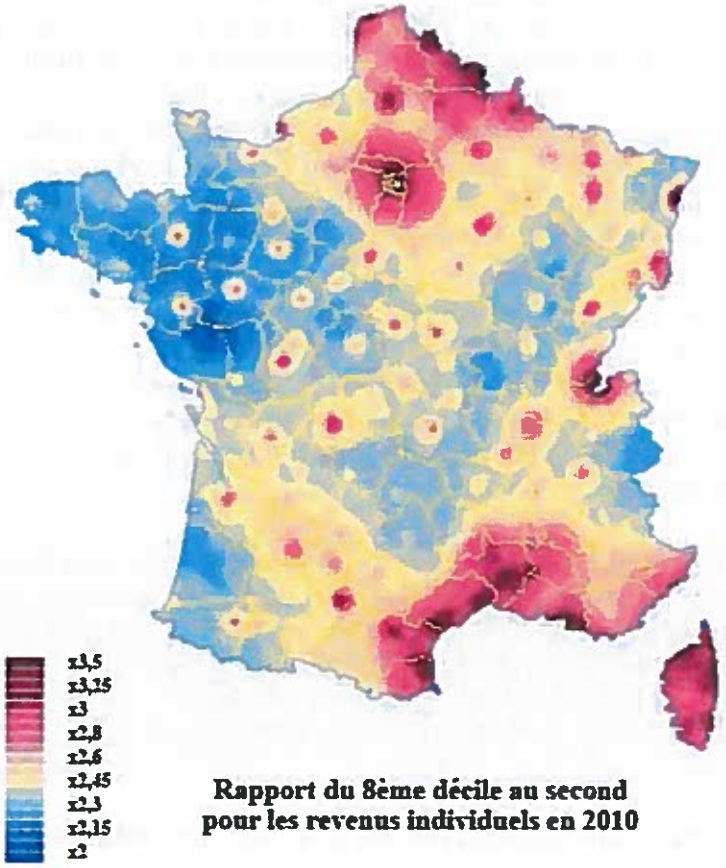
La métropolisation est une dynamique sociale : Hervé Le Bras en défend le **caractère structurel** plutôt que démographique.
On peut en prendre la mesure à travers la concentration des catégories socioprofessionnelles :
- les **cadres sont surreprésentés dans les villes**, y compris les plus petites comme Aurillac ou Rodez. Le mouvement de concentration s'est engagé dans les années 1980
- **plus on est proche du centre d'une métropole plus la proportion de cadres par rapport aux professions intermédiaires[2] est élevée.** Les métropoles apparaissent de façon encore plus claire par cette comparaison : les cadres habitent le centre, les professions intermédiaires la première couronne
- **plus la ville est importante, plus les ouvriers se trouvent loin du centre.** C'était déjà le cas en 1982 mais le phénomène s'est accentué avec la diminution du nombre d'employés. « *Les ouvriers sont presque devenus plus ruraux que les agriculteurs eux-mêmes* ».
Une division Nord/Sud s'est affirmée dans la répartition des ouvriers par rapport aux artisans et commerçants. **60% des ouvriers ne travaillent pas dans l'industrie** : ils travaillent dans les services ou l'administration. Cela explique tantôt les fortes concentrations résiduelles dans certains territoires industriels (le Choletais pour la bonneterie, le Vimeu pour la petite mécanique, *etc.*) tantôt une diffusion, mais toujours hors des centres.
- les artisans et les commerçants sont plutôt situés au Sud et sont moins présents dans les centres que dans leur périphérie. On en retrouve une proportion assez élevée sur les côtes. Cela s'explique par les besoins en main-d'œuvre dans le secteur de la construction et par le lieu de résidence choisi pour la retraite.

---

[2] L'appellation "professions intermédiaires" est une création de la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles de l'INSEE. Les deux tiers des membres du groupe occupent effectivement une position intermédiaire entre les cadres et les agents d'exécution, ouvriers ou employés. On compte aussi les professions de l'enseignement, la santé et le travail social.

1- Le retour des régions

Des différences importantes existent entre régions, au-delà des différences au sein ou entre les métropoles. Le calcul de l'indice d'inégalité (rapport entre le 8ème et le 2ème décile des revenus) met en évidence les villes (cohabitation des jeunes, des familles monoparentales, des immigrés) mais il dessine une **carte régionale** : les régions à proximité de la frontière Nord-Est et la région méditerranéenne sont beaucoup plus inégales (près de deux fois plus) que tout le Grand Ouest.



Source : *Le mystère français*, E. Todd et H. Le Bras, Seuil, 2013 & *Atlas des inégalités*, H. Le Bras, 2014, Autrement

Le revenu annuel marquant le seuil d'entrée dans les 10% les plus pauvres varie de 4.000 euros (Aude) à 12.000 euros (Grand Ouest) : **on ne peut pas définir strictement la pauvreté partout avec les mêmes critères.**

La localisation des catégories de population les plus pauvres (familles monoparentales, chômeurs) correspond globalement à cette géographie des inégalités. Le Choletais affiche un taux de chômage d'environ 6% contre plus de 15% en Languedoc-Roussillon.

Ces différences régionales correspondent, selon E. Todd et H. Le Bras, à des différences de **« couches protectrices »**[3]. Une couche protectrice est la combinaison de deux systèmes de solidarités ancrés dans les territoires. L'un repose sur la structure de la famille (famille souche ou famille nucléaire ; dans le premier cas on observe la cohabitation de plusieurs générations ou de frères et sœurs dans le même ménage), l'autre repose sur la présence de l'Église (la dernière carte – proportion de personnes assistant à la messe qui varie de 0 à 90% – date de 1965). Il existe une hostilité forte entre l'Église et l'État à partir de la Révolution. Les régions

3 J. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie.*

catholiques se sont se reposées sur une organisation locale et moins sur l'État. Aujourd'hui, dans un contexte de retrait relatif de l'État, ces régions où les solidarités locales sont plus fortes se portent mieux. Quand on combine les deux facteurs composants les couches protectrices, **les zones méditerranéennes et Nord-Est apparaissent bien comme les plus faibles**, en écho avec la carte du chômage et des jeunes entre 25 et 34 ans dépourvus de diplôme.

2- Métropolisation et couches protectrices : fragmentation à toutes les échelles
L'observation de cartes de 1982 et 2009 représentant la répartition des différentes couches sociales sur le territoire montre le processus de métropolisation en cours. Les cadres supérieurs et cadres moyens (les professions intermédiaires) sont métropolisés mais se répartissent selon **un gradient de distance au centre en fonction de leur niveau de diplôme** – plus on est diplômé plus on est au centre. À l'inverse, les classes populaires se dirigent de plus en plus vers les régions de couches protectrices, c'est-à-dire des régions éloignées des métropoles voire des centres urbains plus modestes également. **La métropolisation est un processus qui fragmente, de l'échelle nationale à l'échelle plus locale** (les plus fortes inégalités de revenus entre les ménages se situent dans les centres des métropoles). Les cartes mettent également à jour un paradoxe surprenant : les régions républicaines depuis le plus longtemps et les régions de tradition d'héritage égalitaire sont les plus exposées aux inégalités (particulièrement vrai pour le Nord-Est du Bassin parisien).

La **Mecanic Valley**, cluster aidé par la région Midi-Pyrénées s'étendant de Rodez à Toulouse, est un exemple vertueux d'articulation entre métropolisation et couches protectrices. Il s'agit d'un territoire où sont installés des entreprises de mécanique de précision travaillant pour l'usine d'assemblage d'Airbus à Toulouse. Dans ce cas, la cohérence à l'échelle régionale est un des facteurs explicatifs de la bonne résistance de ce territoire avec la présence d'une main d'œuvre qualifiée, peu chère et fidèle à l'entreprise (inscrite dans la tradition catholique).

III- Géographie électorale aujourd'hui en France : les inégalités à la source du vote Front National ?

À partir des cinq cartes[4] représentant les cinq « problèmes » qui participent le plus à l'explication des inégalités (rapport interdécile, revenu du premier décile, taux de chômage, taux des jeunes de 25 à 34 ans sans diplôme et familles monoparentales), Hervé Le Bras a établi un **indice synthétique d'inégalité** à échelle cantonale (selon les contraintes des statistiques fournies par l'INSEE et le Ministère des Finances). Les régions les plus inégales sont le Nord-Pas-de-Calais et la région Languedoc-Roussillon. À l'inverse, on observe beaucoup moins d'inégalités dans une région s'étendant de la Bretagne à la Vendée. Lorsque que l'on compare cette carte et une carte du vote FN à l'élection européenne de 2014, on note de façon assez claire qu'il y a **superposition des régions les plus inégalitaires avec les régions dont les suffrages en faveur du FN sont supérieurs à 30% : « ce sont les régions qui vont mal qui votent Front National ». De plus, le vote FN s'accroit avec l'éloignement au centre de la métropole.**
Cette géographie engage deux constats selon Hervé Le Bras : il existe deux types de vote FN. D'abord, celui des **« déshérités »** (principalement dans le Nord de la France) et celui des **classes moyennes dont les aspirations à rejoindre le centre**

[4] Ces cinq cartes ainsi que la carte de l'indice synthétique d'inégalité figurent en annexe.

n'ont pu être satisfaites. Si cette hypothèse se vérifiait, Hervé Le Bras rapproche cette deuxième catégorie des clientèles des partis totalitaires des années 1930. Cela met en évidence une autre fracture française, entre les déçus, qui se manifestent notamment par le vote FN (ici les déçus métropolitains et les déçus de leur situation sociale), et ceux qui aspirent et qui croient au changement.

Débat.

Question : Quels commentaires appellent les thèses de Christophe Guilluy[5] et la note de Jean-Michel Floch[6] parue dans France, portrait social *de l'INSEE (qui montre que l'extrême précarité est plutôt située dans les centres-villes alors que les les revenus sont généralement plus élevés dans la périphérie et que plus l'on s'éloigne du centre-ville moins les écarts entre ménages les plus aisés et les plus modestes sont importants).*

Hervé Le Bras revient sur le terme de **fractalisation** comme mode d'appréhension de la répartition des catégories sociales dans l'espace. La carte des revenus médians, même non lissée, confirme bien les affirmations de la note de l'INSEE. Le géographe Jacques Lévy évoque à ce sujet **« l'anneau des seigneurs »** pour qualifier la présence de revenus aisés dans les couronnes des aires urbaines de toute taille. Le phénomène est amplifié dans la métropole parisienne.

À propos de Christophe Guilluy, Hervé Le Bras pointe la validité de certaines questions posées mais le discours et les réponses sont erronés ou infondés (notamment l'idée que la classe moyenne aurait fui les banlieues islamisées pour se réfugier dans le périurbain).

L'immigration en France

Hervé Le Bras fait référence à *Immigrés et descendants d'immigrés en France* (INSEE) qui compile toutes publications sur ce sujet[7]. Un des enseignements de cet ouvrage concerne les liens entre immigration et éducation. De façon globale, les enfants d'immigrés sont moins diplômés que les enfants de parents français nés en France. En revanche, si l'on ne considère que les enfants d'ouvriers dans l'échantillon, on remarque que les enfants d'immigrés sont plus diplômés que les autres. **Appréhender la question de l'immigration nécessite la prise en compte de multiples paramètres**, ce qui fait souvent défaut dans les travaux consacrés à la question.

Quelle lecture dynamique des inégalités peut-on proposer ?

Les inégalités tendent à s'accroître dans les couronnes des grandes métropoles ainsi qu'entre les régions riches et les régions pauvres. Un rapport de l'OCDE[8] montre que la France est un des pays développés où les inégalités se sont le moins accrues ces dernières années marquées par un contexte de crise. En revanche, **les inégalités se sont spatialisées.**

---

5 Voir *Fractures françaises*, Bourin Éditeur, 2010 et *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 2014.

6 « Des revenus élevés et en plus forte hausse dans les couronnes des grandes aires urbaines » *in France, portrait social*, INSEE, 2014, pp. 69-81.

7 *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, INSEE, collection INSEE Références, dernière publication en octobre 2012.

8 La note de l'OCDE est consultable à cette adresse : http://www.oecd.org/fr/els/soc/Focus-Inegalites-et-croissance-2014.pdf

Face à la concentration de plus en plus forte des activités dans les centres villes du fait de la métropolisation et, à l'opposé, un mouvement de périurbanisation qui se poursuit, quel est le rôle des activités économiques dans ces inégalités ?
Il faut distinguer deux configurations :
- pour Paris et Lyon, et dans une moindre mesure Nantes et Bordeaux, le trajet domicile-travail représente jusqu'à 100 km
- ailleurs, il existe une multitude de pôles d'activités sur tout le territoire qui entraînent 15 à 20 km de trajet domicile-travail. Il n'existe guère de hiérarchie entre ces pôles. Les mouvements pendulaires, dans le cas de Châteaubriant près de Nantes par exemple, contribuent à rééquilibrer les différences.
En ce qui concerne les ouvriers, on pourrait approfondir les recherches pour déterminer où ils se trouvent. En effet, une grande partie d'entre eux ne sont désormais plus salariés dans l'industrie mais dans des activités tertiaires, peut-être plus proches des centres-villes.

Existe-t-il des travaux qui pondèrent le revenu en fonction des prix de l'immobilier ? En effet, on peut dire qu'il existe un ***phénomène d'appauvrissement propre aux métropoles*** *où le taux d'effort des ménages en matière de logement et de mobilité est plus important (et particulièrement en Île-de-France) qu'ailleurs*[9].
Il n'existe pas d'indicateur sur ce sujet mais des travaux divers. Par exemple, on a remarqué que les prix du mètre carré dans le secteur libre et dans le secteur aidé n'entretiennent pas un rapport constant selon la zone. Ainsi, dans certaines zones (particulièrement les centres villes), les éligibles au secteur aidé sur liste d'attente sont dans une situation d'appauvrissement encore plus sévère alors qu'ils apparaissent dans le secteur libre. Cela contribue à expliquer que la catégorie 18-25 ans soit la plus pauvre aujourd'hui. Plus largement, cela appelle à raisonner en parité de pouvoir d'achat à toutes les échelles (par exemple, entre le département de la Seine-Saint-Denis et le Lot sur le nombre relatif et le nombre absolu de pauvres).

Peut-on dire que, malgré les très fortes migrations entre espaces distincts (à toutes les échelles), il existe une forme de déterminisme territorial ?
Des travaux de cartographies des noms de famille on été réalisés pour quatre périodes depuis 1890. On y observe une grande permanence (exemple : Muller en Alsace). On observe également un mimétisme très rapide dans les comportements. En effet, en observant la fécondité de femmes nées dans un département très fécond (comme la Mayenne) ayant déménagé dans une zone moins féconde (comme le Sud-Ouest), on s'est aperçu que la fécondité des mayennaises vivant dans le Sud-Ouest avait baissé. Hervé Le Bras privilégie la rapidité d'adaptation pour expliquer ce phénomène : **plus on s'adapte rapidement, moins les espaces changent dans leur composition.**
À partir de la géographie électorale, on remarque une homogénéité de vote selon des « couloirs » (comme la vallée du Rhône ou la moyenne vallée de la Garonne, plus enclins au vote FN). Ces couloirs traversent des espaces aux mœurs différentes mais sont confrontés à des circulations intenses. Cela peut faire partie de l'explication. Au début des années 1980, en Languedoc-Roussillon, on a montré que le vote FN s'expliquait mieux par la part de personnes ayant bougé depuis le précédent recensement que par la part d'immigrés. **Le facteur mouvement de populations (temporaire, saisonnier, migratoire, *etc.*) semble donc être une**

---

9 À ce sujet, voir *Le revenu et le patrimoine des ménages* de l'INSEE.

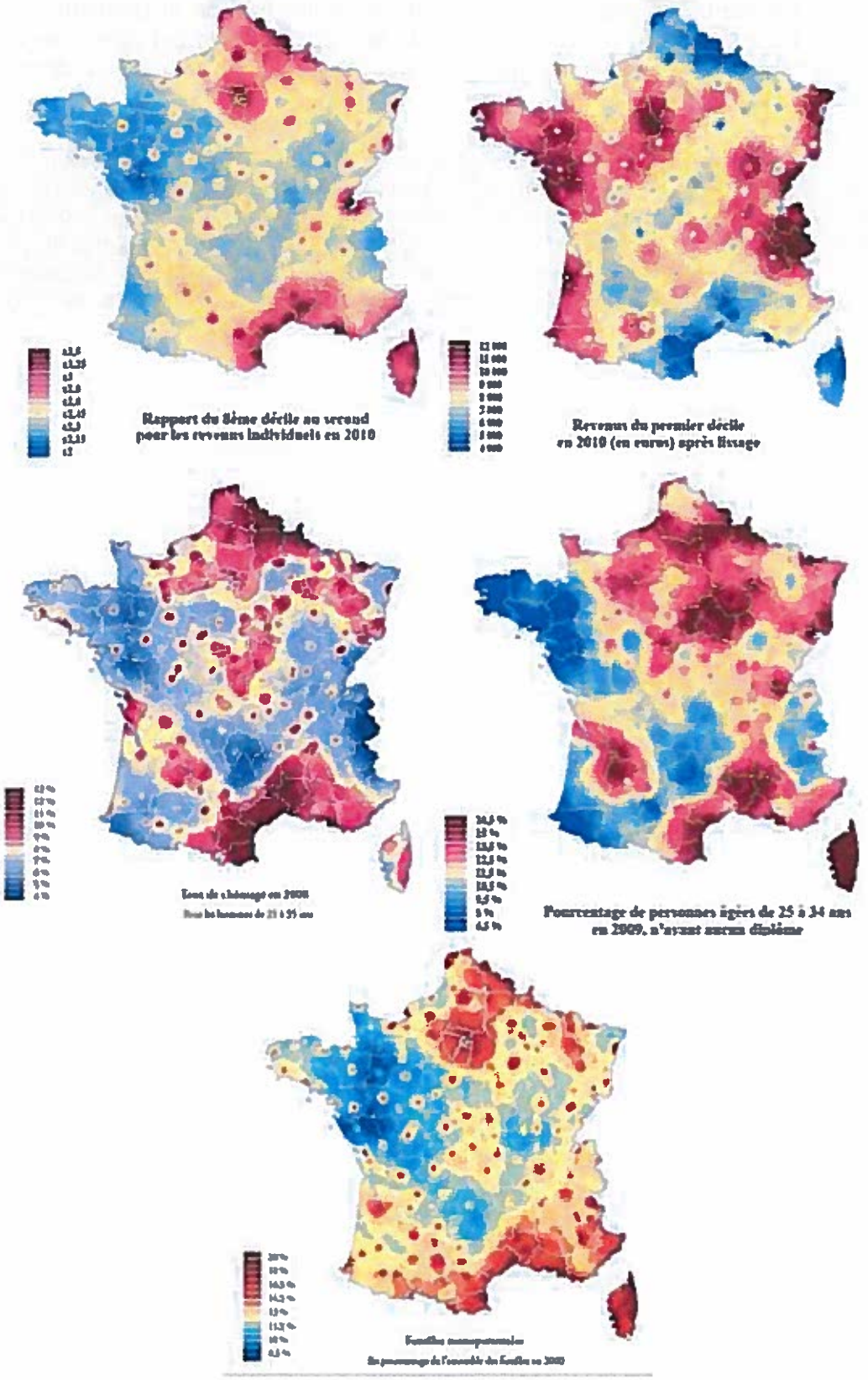
raison solide.

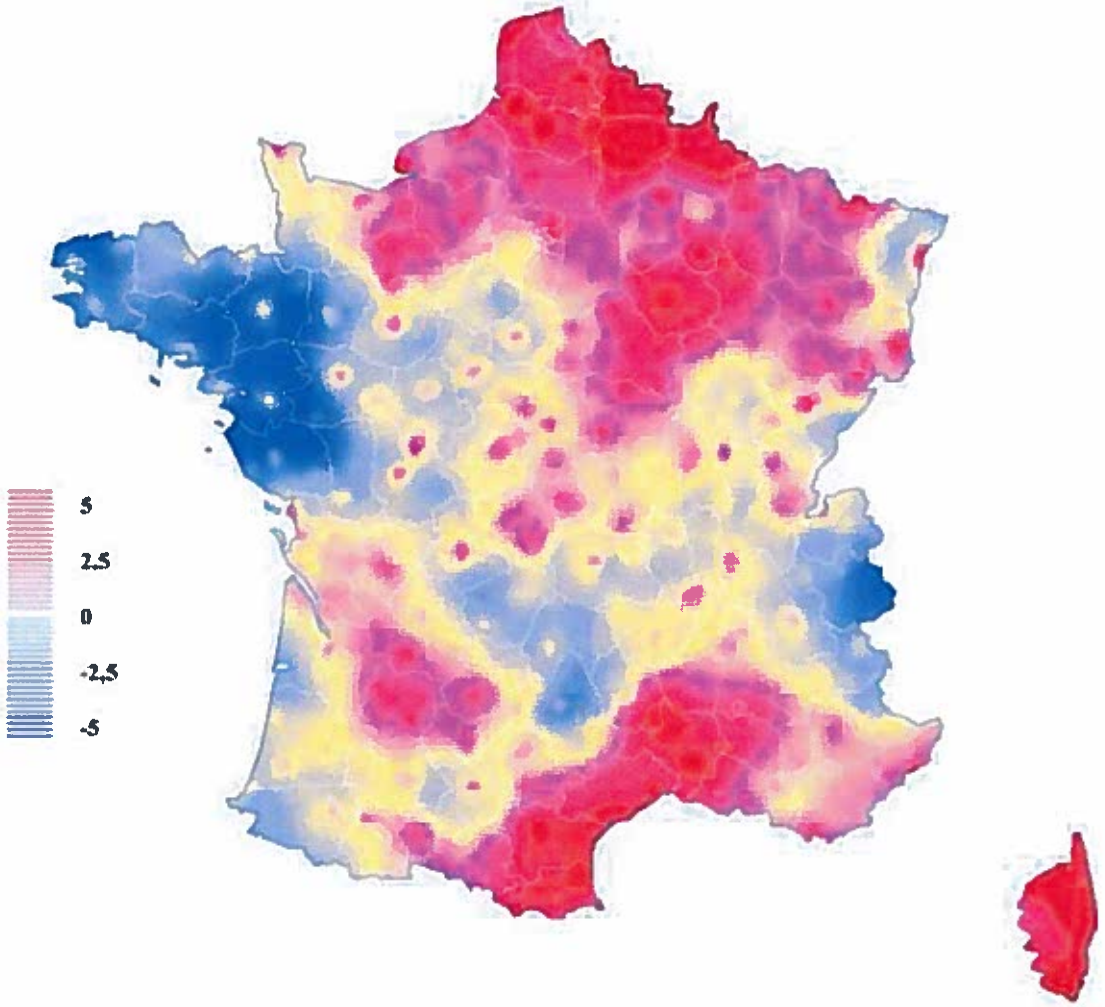
Quelles comparaisons peut-on faire à l'échelle européenne ?
Pour des raisons de méthodes statistiques et d'harmonisation, **les comparaisons européennes sont très complexes.** Cependant, Hervé Le Bras s'est interrogé sur l'existence de mœurs flamandes transfrontalières entre France et Belgique. Or, il a remarqué, notamment en ce qui concerne la fécondité, qu'on est plus français ou belge que flamand : les politiques étatiques dans ce domaine ont été plus fortes que les mœurs locales.

La réforme de la géographie prioritaire initiée par François Lamy s'est fondée sur un nouveau découpage du territoire français. Elle consiste à découper le territoire par carrés de 200 mètres de côté et de les considérer éligibles aux différents dispositifs de la politique de la ville au-delà d'un seuil de concentration de populations vivant en-dessous du seuil de pauvreté (soit 60% du revenu médian de référence). On se dégage donc des périmètres institutionnels pour renouveler la territorialisation de l'action publique.

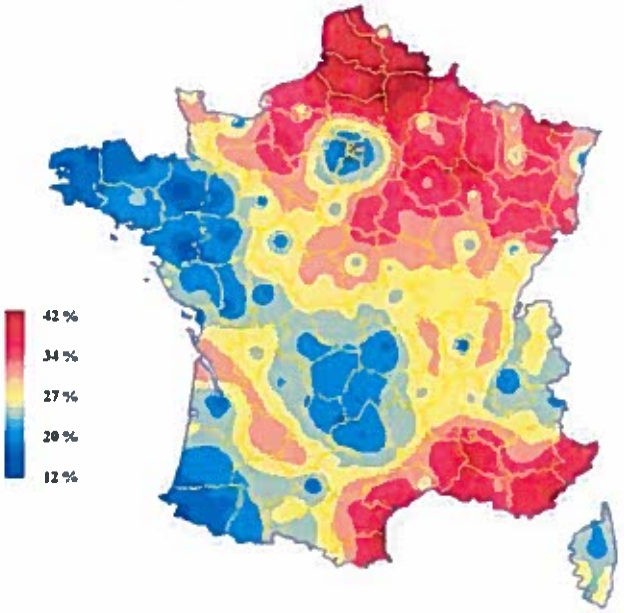
Annexes

Sources : *Le mystère français*, E. Todd et H. Le Bras, Seuil, 2013 & *Atlas des inégalités*, H. Le Bras, 2014, Autrement





Carte 4 : Indice d'inégalité globale des cantons français lissé (échelle croissante de -5 à +5)



% suffrages en faveur du FN à l'élection européenne de 2014

Club Ville Aménagement

GT4 Le fait métropolitain interroge les aménageurs
Séance 6 – 5 février 2015
La métropole abordable : quels modèles économiques ?
Intervenante : Isabelle Baraud-Serfaty (Ibicity)

Introduction à la séance – Jean Haëntjens

La séance est consacrée aux coûts de la métropole, facteurs tenant une place de plus en plus prégnante dans la compétition entre les villes, et de façon extrême entre, par exemple, Paris et les autres métropoles françaises. Les coûts de la métropoles concernent également ceux qui y vivent : on assiste à une désolvabilisation des ménages tout comme à une désolvabilisation des collectivités locales qui soutiennent le fonctionnement de la métropole (en finançant les transports par exemple).

Isabelle Baraud-Serfaty est économiste et urbaniste. Elle a fondée Ibicity, cabinet de conseil et d'expertise en économie urbaine. Ibicity travaille notamment pour des SEM, des EPA mais également pour des institutions comme la Banque mondiale. Isabelle Baraud-Serfaty est maître de conférences à Sciences Po au sein du master Stratégies territoriales et urbaines. On trouvera de très nombreuses ressources sur son site www.ibicity.fr

Exposé – Isabelle Baraud-Serfaty

Le travail présenté dans le cadre de cette séance constitue les premières pistes d'un travail sur les **nouveaux modèles économiques**[1] **urbains**, c'est-à-dire la manière dont les collectivités font face aux dépenses et aux recettes. On peut approcher cette question de modèles économiques selon deux entrées : **par opérateurs**, choisis selon des cadres juridiques différents (régie, DSP, PPP, modèle aménageur/promoteur) ou **par payeurs finaux** (contribuable, usager, plus-value). Ces modèles économiques sont déterminés par des conceptions politiques et d'équité sociale.

I- Les modèles économiques urbains classiques touchent à leurs limites

1- La DSP : coût public et incertitude
La valeur ajoutée est tirée de la vente d'un service rendu possible par l'investissement réalisé : l'usager est donc au centre de la réussite de ce modèle. Une des limites repose sur le **coût public** : dans quel mesure est-il acceptable de facturer à l'usager un service dont ses impôts ont participé à la mise en place en tant que contribuable ? L'autre limite est **l'incertitude** liée au principe de la DSP qui est un contrat de long terme : comment bien définir son besoin dans un monde incertain ? Les limites de la DSP ont récemment été pointées par la maîtrise

[1] Le terme « modèle économique » appartient plutôt au vocabulaire de la stratégie d'entreprise et désigne la façon dont une entreprise crée de la valeur et génère des profits

d'ouvrage (Cofely) d'une centrale de thalassothermie à Marseille : aucun contrat entre Cofely et Euroméditerranée, seulement « le parfum d'un DSP »[2]. Signer une DSP c'est avoir une idée du modèle économique qui va sous-tendre le projet.

Pour Isabelle Baraud-Serfaty, la **Semop** (SEM à opération unique[3]) apporterait, d'une part, des solutions pour le financement en associant capitaux publics et privés et, d'autre part, en minimisant l'incertitude en remettant la collectivité au centre de la définition du besoin car elle pourra le réajuster tout au long du contrat.

2- Le PPP : coût public et asymétrie
La valeur ajoutée est tirée de la performance qui donne lieu à une rémunération supplémentaire à celle gagnée par l'usage du service. Les limites sont claires : le **coût public** (rémunération de l'opérateur privée) ainsi qu'une forme d'**asymétrie**, induite par les difficultés de négociation entre collectivités locales et opérateurs privés au moment de la signature du partenariat. Enfin, le PPP souffre d'une trop forte rigidité dans un contexte d'incertitude et de changements permanents.

3- Le modèle investisseur : immobilisations et maîtrise du risque
La valeur ajoutée est liée à la propriété, location et revente d'un bien avec une plus-value. Les limites sont **l'immobilisation**, néanmoins compensée par la location et **la prise de risque**, toutefois corrélée à la rentabilité. Une des pistes serait donc de limiter les risques de façon à assurer le service et une rentabilité, même peu importante.

4- Le modèle producteur (aménageur/promoteur) : prix de revient et contraintes financières
La valeur ajoutée provient de la production et de la vente d'un bien : ce modèle n'est donc viable que si le prix de vente est plus élevé que le prix de revient. Les limites tiennent aux conditions de fabrication de la ville aujourd'hui : renouvellement urbain, qui implique **des prix de revient plus élevés** face à des **prix de vente peu élastiques** vu le **contexte économique actuel**, que ce soit pour les ménages ou les finances publiques. Plusieurs pistes existent pour améliorer ce modèle, et ce tout au long de la chaine de l'immobilier :

La chaîne de l'immobilier

Source : Isabelle Baraud-Serfaty

- lors de la mobilisation du foncier, les acteurs pourraient envisager de **passer sous un modèle investisseur** (par exemple, Foncière Commune, réunion de l'EPF Île-de-

[2] Voir « Le parfum d'une DSP », interview de P. Berardi, Les Échos, 28 janvier 2015 ou encore http://www.ibicity.fr/blog/index.php?post/Un-parfum-de-DSP
[3] Loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014

France et de la SEM Plaine Commune Développement) afin d'amortir le foncier dans une logique foncière prospective (au lieu de le laisser dormant). On pourrait également envisager de **nouvelles pratiques foncières** (ne pas acquérir le foncier, portage par des investisseurs privés comme à Bagneux sur le site de la DGA).
- lors de la phase d'aménagement, la **densité** reste le levier majeur.
- lors de la phase immobilière, **l'optimisation des coûts de construction** est à approfondir.
- enfin, en ce qui concerne l'acquéreur/utilisateur, divers types de montages existent (dissociation d'actifs de type Pass Foncier, démembrement de propriété comme le bail réel immobilier relatif au logement, dit BRILO, pour favoriser la production de logements abordables) pour améliorer le modèle à ce stade de la chaîne. L'approche en **coût global** doit être favorisée.

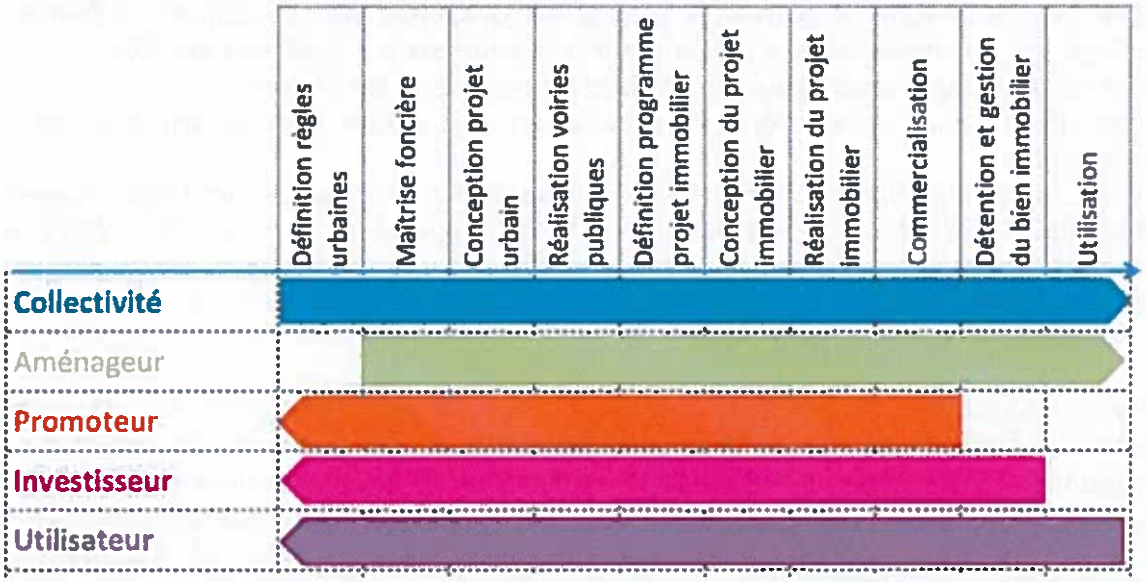
Une autre piste ne se rapporte à aucune étape en particulier mais au processus global et propose **un projet urbain intégré** face à un processus classique trop séquencé. Par exemple, il arrive régulièrement que le projet soit déclaré non viable alors que la maîtrise d'ouvrage était sur le point d'amorcer la phase opérationnelle. Intégrer les trois phases (la programmation, l'écriture urbain et le montage économique et opérationnel) pourrait être **source d'optimisation**. De plus, l'urbaniste en charge du projet, en lien avec la maîtrise d'ouvrage, pourrait intervenir sur quatre points[4] :
- la **souplesse foncière** : l'acquisition foncière publique préalable ne serait pas forcément nécessaire dans tous les cas ; le design du projet peut faire preuve de plus de souplesse au regard de la structure du foncier
- le **déjà-là** : dans un contexte de fabrique de la ville sur elle-même, l'identité et le bâti peuvent être des atouts à mieux considérer (éviter des évictions par exemple)
- le **dégroupage** : mieux penser les opérations par phases autonomes
- le **rendement de plan** : développer les réflexions sur la densité du projet au regard de son coût, sur la part des espaces publics.

Il s'agit donc de faire converger l'écriture urbaine et les questions soulevées par la phase opérationnelle et économique.

En plus des leviers d'optimisation précédemment développés (sectoriels), des leviers transversaux peuvent être mis en avant. Parmi eux, la **mutualisation** traduit bien la double contrainte financière et environnementale : il s'agit d'être économe. La mutualisation dans les coûts du projet urbain concerne toute la chaîne de l'immobilier et oblige à de nouvelles coopérations entre acteurs (particulièrement les aménageurs et les promoteurs). L'approche très séquentielle qui prévalait jusqu'alors évolue.

[4] Quatre points mis en évidence par Isabelle Baraud-Serfaty et BRS Architectes

Acteurs et phases dans un modèle producteur repensé



Source : Isabelle Baraud-Serfaty

Les acteurs de l'amont descendent vers l'aval (par exemple lorsque les collectivités contrôlent les prix de sortie des logements) et *vice versa* (par exemple la Semavip qui exploite les panneaux solaires installés à Clichy-Batignolles).

II- De nouveaux modèles économiques apparaissent dans le champ de la ville

La révolution numérique[5] est à l'origine de l'émergence de nouveaux modèles économiques car elle s'est saisie de la ville et sa dynamique favorise les nouveaux modèles. De plus, les villes sont devenues le lieu où tout se joue : « c'est vers la ville du futur que convergent toutes les créations »[6]. Pour Isabelle Baraud-Serfaty, la ville intelligente serait la ville de la révolution numérique et favoriserait divers thèmes déjà évoqués : la mutualisation (les *smart grids*), la baisse de la consommation énergétique (les bâtiments intelligents), la mobilité intelligente, l'*open city* (à partir des données en *open source*). Ces innovations montrent **un changement de modèle qui se fonde sur des croisements entre des domaines différents de plus en plus nécessaires.** On peut prendre de très nombreux exemples :
- croisement mobilité/énergie : les nouvelles étapes nécessaires à la construction d'un véhicule électrique par rapport à un véhicule classique sont investies par les énergéticiens. Cela modifie fondamentalement les modes de faire

[5] Voir notamment, sous les conseils d'I. Baraud-Serfaty, *L'Âge de la multitude* de Nicolas Colin & Henri Verdier (Armand Colin, 2012) qui montre comment les individus ont succédé au pétrole en tant qu'*input* principal et bon marché des modèles économiques. Voir également le rapport Collin et Colin sur la fiscalité de l'économie numérique remis en janvier 2013 au ministère de l'économie et des finances

[6] Bernard Charlès, P-DG de Dassault Systèmes, Les Échos, 4 septembre 2014

- croisement stationnement/énergie : les mêmes énergéticiens lient des partenariats avec des gestionnaires de parkings pour l'installation de bornes de recharge.

L'enjeu est désormais de **penser les besoins** et non plus se situer dans une stratégie d'offre. Cela a également favorisé l'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux métiers :

- IBM, à l'origine du terme « *smart city* », qui investit le champ des services urbains ou Xerox qui s'est désormais tourné vers la gestion de services externalisés
- l'essor du *crowdfunding*.

Ces nouveaux acteurs et ces nouveaux modes de faire déconstruisent la chaine de valeur : ils viennent y ajouter des étapes ou en modifier d'autres et en font une chaîne beaucoup plus fractionnée qui incite à la **coproduction** (alliances, partenariats entre acteurs, privés ou publics) qui interroge la gouvernance des projets et la place des acteurs publics.

De **nouvelles valeurs** apparaissent et marquent un tournant : les *data* permettent d'acquérir de très nombreuses informations sur les besoins ou les usagers, les puces permettent d'augmenter les taux de recouvrement, d'adapter la facturation à l'usager ou de valoriser des usages alternatifs (par exemple consommer beaucoup d'électricité en heure creuse pour éviter les pics qui coûtent cher). Ces nouvelles valeurs induisent de **nouvelles équations** (c'est-à-dire la façon dont les nouveaux modèles se structurent) :

- **l'économie du partage**[7] : la révélation d'actifs sous utilisés
- **les modèles bifaces ou multifaces** : les recettes se potentialisent à divers moments de la chaîne (par exemple, Vélib avec les recettes publicitaires en amont et les abonnements des usagers en aval) ou encore, mise à disposition gratuite d'un service financé par un annonceur qui espère en saisir les retombées par la consommation (derrière chaque système de gratuité se trouvent des payeurs[8])
- **les modèles *freemium*** : un produit est mis à disposition gratuitement mais une version plus sophistiquée est disponible à l'achat
- **le modèle longue traine** : les best-sellers rapportent beaucoup mais il y en a peu contrairement aux produits de niches, très nombreux et assurant un revenu constant[9] (exemple : Amazon qui propose tous les livres, même pour ne vendre qu'un seul exemplaire)

III- Enjeu : hybrider les modèles économiques de la ville

L'une des questions les plus récurrentes en ce moment chez les aménageurs consiste à se demander **comment coupler les approches** « stratégie urbaine » et les stratégies qui découleraient des usages (« stratégie *smart* ») et ainsi rendre possible **la révolution des usages**, notamment due au numérique, tout au long de la vie d'une opération, dès sa conception.

---

[7] Voir *What's mine is yours*, Rachel Botsman & Roo Rogers, HarperCollins Business, 2011
[8] Voir *Free*, Chris Anderson, Pearson, 2009
[9] Voir *Le tsunami numérique*, Emmanuel Davidenkoff, Stock, 2014 : l'industrialisation de l'individuel en proposant des offres sur mesure en quantités infinies

Cette réflexion peut se mener en considérant chaque acteur de la chaîne de valeur déconstruite et observer à quelle échelle celui-ci intervient. En effet, les échelles ont été largement bouleversées : on est passé d'une logique de réseau à l'échelle de la ville à une miniaturisation de ces systèmes, ce qui pose la question de la répartition des coûts. Enfin, **réaliser le bilan consolidé** d'une opération d'aménagement permettrait d'intégrer le bilan de l'ensemble des opérateurs. Avec la multiplication des acteurs aux logiques différentes, le maître d'ouvrage se retrouve bien souvent submergé par la complexité du modèle économique qui en résulte, composé des modèles de chaque opérateur, fortement interdépendants. L'enjeu revient alors à débloquer le système.

Débat

Aménager à l'heure du numérique : transversalité et temporalités

Les aménageurs sont aujourd'hui directement confrontés à la complexité du jeu d'acteurs que suppose la *smart-city*. Ainsi, mettre en œuvre la *smart-city* à l'échelle du bâtiment n'est pas un problème du fait du nombre très réduit d'acteurs – que l'aménageur saura gérer – mais cela reste très difficile au-delà. Aménager une *smart-city* soulève deux **antagonismes entre acteurs** :

- entre aménageurs et collectivités locales : les premiers travaillent sur le territoire avec toute la **transversalité** que cela suppose face aux collectivités locales et leur logique de « silo »
- entre aménageurs et acteurs privés : les **temporalités** sont fondamentalement différentes – de plusieurs dizaines d'années pour les uns à parfois pas plus de deux années pour les autres – et on ne sait pas encore les faire correspondre à part dans des projets d'expérimentation à échelle très réduite.

D'autres difficultés existent également :

- les trop fortes contraintes qu'imposent les outils juridiques en vigueur. Par exemple, selon le code des marchés publics, le cahier des charges ne doit plus évoluer, ou à la marge, une fois le marché attribué
- des systèmes de régulation des relations entre acteurs très différents : la loi pour les acteurs publics, le contrat pour les acteurs privés qui ont une conception beaucoup plus collaborative des relations entre acteurs dans un projet. La tendance est aujourd'hui au contrat et au collaboratif ce qui impose une révolution culturelle aux acteurs publics. C'est notamment le cas pour l'aménagement du Triangle de Gonesse où l'EPA Plaine de France a directement travaillé avec Europa City pour la conception du projet. De façon générale, on souligne les faibles capacités de négociation des acteurs publics.

La souplesse nécessaire au processus d'aménagement renouvelé par le numérique est limitée par la rigidité des règlements et des procédures publiques. De façon plus large, penser la souplesse et la reconversion des bâtiments pour de nouveaux usages est devenu un impératif.

Par ailleurs, aménager à l'heure de la révolution numérique ne signifie pas que les principes de la *smart-city* constituent **le projet**, au sens politique du terme. C'est là que réside la force des acteurs publics dans l'aménagement : ils forment le cadre de

cohérence, celui d'une vision et d'un projet. Ainsi, le déficit dans une opération d'aménagement est la conséquence de faire vivre les gens ensemble, c'est là tout le sens de l'intervention du secteur public. Les *smart-grids* ne justifieront pas l'achat (plus élevé) d'un logement par la majorité des gens si des fondamentaux comme une desserte correct en transports en commun n'est pas assurée (l'exemple de Confluence à Lyon est cité : c'est la mixité qui en souffre car les acquéreurs ne sont que les initiés de cette culture technocratique).

La révolution numérique appliquée à la ville s'accompagne dans les métropoles d'une volonté, voire d'une **injonction de plus en plus forte à la création de lien social**, au vivre ensemble. Cela se manifeste par de nouvelles façons de faire pour ceux qui font la ville ainsi que par une nouvelle conception de la ville par les urbains.
Aujourd'hui, on observe une **descente vers l'aval des prérogatives de la maîtrise d'ouvrage** qui porte une attention nouvelle aux usages qui succèdent à la livraison de l'opération, point final classique du travail de l'aménageur. Cela suppose une réflexion lors de la conception à des lieux de rencontres plus riches que de simples espaces publics ou alors de travailler avec de nouveaux acteurs, issus du domaine créatif par exemple. C'est un investissement en temps, en argent et en transmission ou pédagogie de différents modes de faire. Ce renouveau des pratiques pourrait être consolidé par la mise en place d'une **triangulation maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre/maîtrise d'usage. Hybrider les modèles passe avant tout par un travail commun entre acteurs aux cultures différentes et jusque là séparés.** L'habitat participatif, encore largement marginal, réunit les futurs usagers, également maîtres d'ouvrage, et la maîtrise d'œuvre pour la conception de leur logement.
Les nouvelles conceptions de la ville par les urbains, au cœur de la révolution numérique, entraînent de nouvelles pratiques. Isabelle Baraud-Serfaty a souligné la montée en puissance de l'économie collaborative (pour les économies qu'elle permet mais aussi pour la création de lien social). Développer l'économie collaborative pour les acteurs de l'aménagement, c'est-à-dire les acteurs qui interviennent sur le cadre physique de l'urbain, c'est porter **une attention nouvelle au soft** et **envisager la ville comme une plateforme de services et d'usages.**

La création de l'établissement public de gestion Defacto à La Défense en 2007 (compétences de gestion, animation et promotion transférées depuis l'EPADESA) s'inscrit dans cette logique, avec un budget annuel de 16 à 20 millions d'euros pour faire fonctionner la dalle de La Défense (doté par les collectivités locales).

La richesse créée par les opérations d'aménagement : économies et captation de la richesse

Les propos d'Isabelle Baraud-Serfaty ont pu être nuancés notamment par la mise en doute de l'intérêt et de la capacité des acteurs privés à investir à hauteur des financements publics, malgré leur raréfaction. Dans l'organisation des services urbains et des modes de contractualisation, la tendance voudrait qu'aujourd'hui les collectivités redirigent leur DSP vers des régies et que les PPP soit de moins en moins contractés. Enfin, les richesses seraient aujourd'hui abondantes mais ne convergeraient que vers les territoires déjà attractifs pour des projets très crédibles d'où l'importance des financements publics pour les autres territoires.

L'incapacité des aménageurs à **capter directement les richesses produites par la réussite d'une opération** a également été pointée. Le seul moyen existant passe par la fiscalité sur les ménages si la démographie est à la hausse ou sur la plus-value si l'image de la ville s'est améliorée. La question est récurrente et a été soulevée par la SGP (Société du Grand Paris, maître d'ouvrage du Grand Paris Express) qui ne sait pas comment capter les richesses produites par la construction d'une gare sur un territoire.

→ *Faire la ville coûte-t-il de plus en plus cher ?*
On postule qu'aujourd'hui faire la ville coûte plus cher qu'hier, notamment par l'exigence du **renouvellement urbain** au détriment des opérations d'extension mais aussi par **l'émergence de tous ces nouveaux acteurs et technologies**.
On observe par exemple que les opérateurs privés ont tendance à très largement reporter l'amortissement de l'investissement sur l'aval (*via* la facturation de l'usage par l'abonnement), y compris pour des projets d'une apparente vertu (parce qu'ils favorisent des économies d'énergie par exemple).
Cependant, des études montrent **des facteurs d'économies considérables**. Par exemple, l'ADEME a estimé que le parc automobile en 2050 sera de 22 millions de véhicules contre 35 millions aujourd'hui, dans un contexte de croissance démographique. Les aménageurs auraient donc moins de places de stationnement à construire. Des facteurs d'économie beaucoup plus immédiats sont possibles grâce aux mutualisations qu'encouragent la ville intelligente.
De plus, le **prix de revient** d'une opération ne semble plus être un levier d'action pour agir sur les coûts. Si l'on se penche sur le **taux d'effort** que les ménages sont prêts à fournir pour leur logement et la mobilité (idem pour les entreprises), on s'aperçoit que les limites ont sans doute été atteintes. Une étude du CGDD montre que le coût du logement et de la mobilité a cru de 5% dans le budget des ménages en 15 ans. Cela préfigure sans doute une montée de l'économie collaborative, non seulement pour les économies que cela peut représenter pour les ménages mais également pour les liens sociaux que cela permet de tisser.

Nantes Métropole investit 9 millions d'euros par an depuis 10 ans pour le projet de l'Île de Nantes. Le chiffre d'affaire dégagé par la construction et par l'aménagement des espaces publics est de 2 103 millions d'euros depuis 10 ans. Cela fait du projet de l'Île de Nantes la première économie de la métropole nantaise, sans prendre en compte dans le calcul les bénéfices en terme fiscaux ou autres grâce à l'image d'une métropole dynamique avec une bonne qualité de vie.

La gouvernance des opérations dans le contexte de la révolution numérique : nouveaux acteurs et ouverture
Face à la multiplication des acteurs dans les opérations d'aménagement d'aujourd'hui, la gouvernance est encore plus complexe et relève de la coordination. Dans le cas de la mise en place d'une *smart-grid*, chaque acteur délivre une vision très prescriptrice que doivent appliquer les acteurs sur le territoire (de l'aménageur à l'usager). Ce système est **perçu comme très technocratique** et allant à l'encontre de la concertation, impératif timidement pris en compte mais qui commence à s'imposer. Cela conduit à pointer un manque dans l'exposé : quel est la place des

gens dans ces nouveaux systèmes ? Comment l'aménageur se positionne-t-il face aux destinataires de l'opération qu'il conduit ?

La création de métropoles (au 1er janvier 2015 et au 1er janvier 2016) en charge de l'aménagement accentue la culture de l'aménagement administré car le pouvoir se voit désormais concentré dans la seule assemblée métropolitaine. Néanmoins, les aménageurs remarquent une grande difficulté de la part des collectivités locales à réinventer leur mode de faire vers plus de sobriété et vers les modes de faire inhérents à la ville intelligente car cela impose un bouleversement assez radical, notamment de la part d'un grand nombre de maires (et de leur conception de l'intérêt général).

La réduction des dépenses publiques touche les aménageurs en France, majoritairement publics. D'une part, on peut s'attendre à la réduction du nombre d'opérations d'aménagement portée par des acteurs publics étatiques, concentrés sur le renouvellement urbain et les enjeux sociaux, et sur une recomposition du travail des aménageurs. En effet, face au déficit de compétences des collectivités locales dans la négociation avec les nouveaux opérateurs de la ville intelligente, les établissements publics d'aménagement pourraient assister et conseiller les collectivités locales dans ces processus.

GT4 Le fait métropolitain interroge les aménageurs
Séance 7 – 26 mai 2015
Les stratégies métropolitaines dans le rapport aux entreprises et à l'enseignement supérieur
Intervenantes : Fabienne Cresci (Lyon Cité Campus), Élisabeth Campagnac (Économiste – LATTS)
Discutant : Jérôme Goze (SPL La Fabrique Métropolitaine de Bordeaux Métropole)

Introduction (Hervé Dupont)

Cette séance du GT4 traitera de la question des universités, de la recherche et de l'innovation dans la métropole et de leur insertion dans une stratégie territoriale d'une part et dans la ville d'autre part.

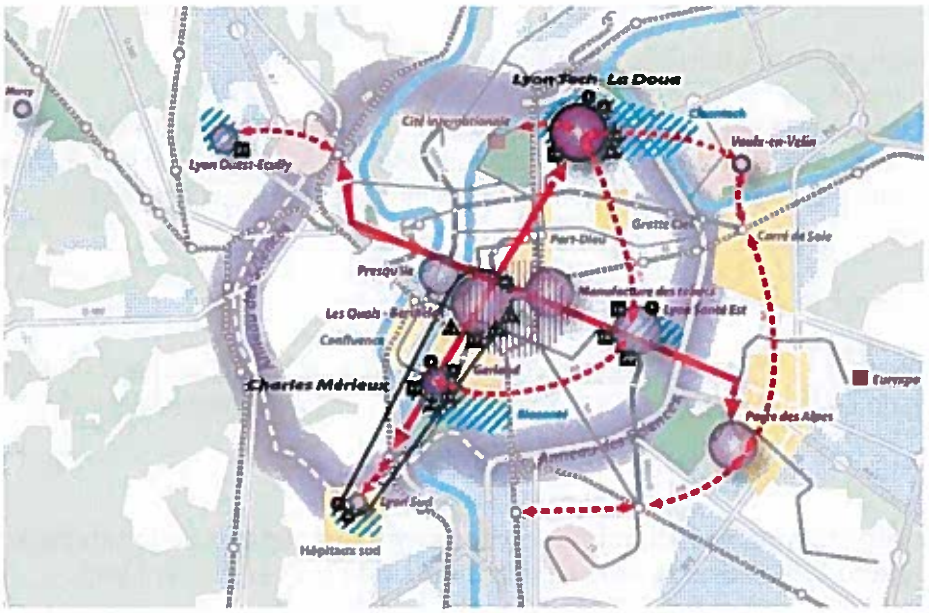
Présentation de Fabienne Cresci, directrice du développement et de la stratégie immobilière de la Communauté d'Universités et Établissements de l'Université de Lyon

En préambule, Université de Lyon (UdL) désigne la Comue (Communauté d'Universités et Établissements). Il s'agit d'un établissement qui regroupe différentes universités et autres établissements à Lyon et Saint-Étienne.
L'équipe de Fabienne Cresci comprend à ce jour 15 à 20 personnes.

Quelques données pour contextualiser la Comue, 2ème pôle scientifique de France :
- 129.000 étudiants (150.000 en 2020), 11.500 chercheurs et enseignants-chercheurs
- 12 universités, grandes écoles et centres de recherche à Lyon et Saint-Étienne
- statut d'EPSCP (Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel) qui donne la capacité de délivrer les doctorats en tant que tels (900 soutenances par an)
- **1,2 million de m² de patrimoine bâti** (le patrimoine universitaire français s'étend sur 18 millions de m²) soit l'équivalent du patrimoine de la Métropole de Lyon

1. Le Plan Campus : Lyon Cité Campus

Lyon Cité Campus est un programme présenté et validé par l'État en novembre 2008. Il se développe sur 2 campus et comprend un volet « Ville et campus » (équipements sportifs, restauration et logement universitaires). Les collectivités participent à hauteur de 152M€ et l'État à hauteur de 575M€. L'un des objectifs est **l'amélioration de la qualité de vie sur les campus**, notamment par les équipements sportifs. 60% des financements de la dotation campus sont investis pour **la mise aux normes énergétiques** (le défaut de respect des normes est un problème qui touche l'ensemble des universités françaises). Deux campus ont été retenus pour la patrimoine d'UdL.



Ville et campus : UdL et ses campus dans la métropole lyonnaise (source : SDU)

Le campus de LyonTech – La Doua (chimie et ingénierie au service du développement durable) reçoit 63% des financements. Il est situé au Nord de Lyon/Villeurbanne, entre le parc de la Tête d'Or et le parc de la Feyssine et a été conçu par Jacques Perrin-Fayolle. L'INSA y est installé. Le Plan Campus prévoit la réhabilitation de 140.000 m^2 dans un cadre de **maîtrise d'ouvrage publique** (partagée en UdL, les établissements et la métropole). Le projet stratégique de ce campus a mis en place un poste de « *campus manager* » qui est chargé de valoriser les formations dispensées par les établissements réunis dans ce campus au regard de l'économie métropolitaine (alliance entre le tissu économique et acteurs publics et établissements). Il s'agit de faire connaître l'offre, notamment par l'étiquette « d'incubateur d'innovation », par la qualité des aménités qu'offre le campus et par ses qualités urbaines. UdL met en œuvre un travail de communication afin de changer l'image de ce campus en revalorisant l'existant et en commercialisant de nouvelles opérations attrayantes.

Le campus Charles Mérieux (biosciences et sciences humaines et sociales) reçoit 37% des financements. Il s'étend sur 4 sites :

- les quais (site historique). Le Plan Campus intervient sur 15 bâtiments (soit 70.000 m^2), en plein centre-ville. La maîtrise d'ouvrage est assurée par UdL.
- l'ENS de Lyon comprend le site Monod (intervention via un PPP signé en mars 2016) et le site Descartes (remise aux normes sécurité et accessibilité, l'ENS assure la maîtrise d'ouvrage). Un bâtiment dédié à la recherche (le LR8) doit être construit par la Métropole (en qualité d'ex-conseil général).
- Lyon-Sud est le campus d'extension pour la faculté de médecine. Les bâtiments seront livrés en juillet, construits par une maîtrise d'ouvrage PPP.

2. Le schéma de développement universitaire (SDU) : la stratégie de la Comue en synergie avec la métropole

Le schéma de développement universitaire (SDU), voté en conseil communautaire en 2010, est le document[1] qui affirme **les volontés communes d'UdL et de la métropole** ainsi que l'inscription d'UdL dans le territoire. Les objectifs stratégiques sont l'internationalisation d'UdL et l'intégration à

[1] Le SDU est accessible en ligne :
http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/20101020_gl_universite_sdu_lyon_2010_2020.pdf

l'économie métropolitaine d'ici 2020. Ce document fixe également l'interdépendance du développement d'UdL et de la métropole.

La stratégie se présente en 3 points :
- attractivité et visibilité internationale
- insertion et synergie avec le territoire
- pour une métropole universitaire accueillante

Elle se donne 3 leviers d'action :
- des équimements phares
- une organisation territoriale et un développement universitaire concertés
- la qualité de l'offre de services

Le SDU se donne également des ambitions qui dépassent le Plan Campus : thématisation de la recherche autour de domaines d'excellence, favoriser l'émergence des projets innovants et les démarches transdisciplinaires entre campus par leur mise en réseau, développer les aménités pour l'accueil de chercheurs étrangers, *etc.*

Ces objectifs visent à **développer les capacités innovantes de la métropole toute entière** en assignant des objectifs à chaque campus, aussi bien pour le développement urbain que pour le développement économique (dans une perspective de développement durable). Le plan comprend également :
- le développement d'équipements phares (de type *learning centers* par exemple).
- réflexion sur l'accessibilité des campus par les transports en commun (cf. le tramway T1 dit « tramway des campus », de LyonTech – La Doua à l'ENS en passant par les Quais – Berthelot).
- élargissement des acteurs en capacité de produire du logement social à destination des étudiants (actuellement, 6% du logement étudiant dans la métropole est géré par le CROUS et des bailleurs sociaux) qui doit conduire à la livraison de 4400 logements (8500 places en 2015) destinés à des étudiants entre 2013 et 2018.

Ces deux derniers axes concernant la qualité de vie sont mis en place de façon coordonnée entre UdL et la métropole.

D'autres campus ne sont pas éligibles au Plan Campus mais sont néanmoins concernés par des investissements :
- le campus Porte des Alpes va être l'objet d'une grande restructuration en bénéficiant des crédits obtenus par le CPER. Une maîtrise d'œuvre urbaine de grande ampleur (type La Part-Dieu) a été mise en place. L'objectif est de changer l'image de ce campus (urbanisme et bâti des années 1970) et d'en faire un quartier à part entière de la ville. La maîtrise d'ouvrage est assurée par UdL.
- le campus Grange Blanche – Rockefeller (faculté de médecine).

L'actualité récente est la programmation d'une signature d'une charte d'engagement pour la transition énergétique à l'échelle d'UdL, au moment de la COP 21. Chaque établissement suivra un plan d'action précis et la démarche se veut volontariste.

Présentation d'Élisabeth Campagnac, chercheure associée au LATTS et membre du conseil scientifique de Popsu 2
Économie de la connaissance et métropolisation, les apports de Popsu 2

L'intervention va revenir sur les travaux réalisés dans le cadre de Popsu 2. Un ouvrage sur le thème de l'économie de la connaissance est en cours de publication.

La plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines 2 (Popsu 2) est un programme de recherche lancé en 2010 qui porte plusieurs thèmes de recherche appliqués à 10 agglomérations retenues. Le pilotage est conjoint entre les équipes de recherche et les collectivités locales.
Site web : http://www.popsu.archi.fr/popsu2/accueil
Voir le hors-série n°50 (hiver 2014) de la revue Urbanisme, *Dix métropoles en recherche(s)* : http://www.urbanisme.fr/issue/contents.php?code=50

Le thème « Économie de la connaissance » est le thème qui a le plus intéressé les collectivités présentes au sein de Popsu 2. En effet, toutes ont souhaité que des travaux soient menés sur ce thème sur leur territoire. **Les projets présentés par les collectivités ont marqué par leur diversité, symptôme d'un concept à la fois populaire mais flou.** Le conseil scientifique a considéré ce constat pour sa valeur heuristique :

- dans la construction de l'économie de la connaissance comme objet scientifique (travail de définition et cadrage problématique).
- pour ce qu'il révèle de ce concept : un nouveau référentiel de l'action publique (cadre cognitif) pour l'attractivité du territoire (cadre normatif), commun à toutes les collectivités qui y trouvent un champ d'action stratégique.

Le concept d'économie de la connaissance s'entend dans le sens donné par les économistes : la rencontre entre l'accroissement de la part de capital immatériel et aux investissements en connaissance et les NTIC comme sources nouvelles de productivité. À partir de cette acception se bâtissent les travaux des chercheurs, par exemple :

- l'économie de la connaissance est-elle à l'origine d'une nouvelle dynamique de croissance endogène ?
- dans quelle mesure entraîne-t-elle des mutations du système productif et des *business models* ?

L'économie de l'innovation est la relation entre la recherche et l'innovation dans le domaine technologique. Ce domaine technologique est actuellement fortement dynamisé par le concept de créativité.

L'économie créative regroupe tous les projets de créations artistiques, les transformations urbaines symboliques, *etc.* et se rapproche de la notion de ville créative.

La société de la connaissance désigne la diffusion des connaissances vers la société. Elle peut se faire par l'université mais également par des outils innovants, de type *fab labs* par exemple. De façon, plus large, la société de la connaissance désigne l'organisation par différentes institutions du débat entre sciences et société.

La construction de la problématique consiste à opposer deux paradigmes de modèles productifs : l'économie de la connaissance et l'économie industrielle. Ainsi, les chercheurs se sont penchés sur la littérature pour identifier les changements de paradigmes que l'économie de la connaissance impliquait, y compris sur les types d'urbanisme et les dynamiques territoriales. Pour cela, les équipes ont d'abord analysé la territorialisation de l'économie de la connaissance. **« Territoire » est entendu au sens de système de liens, de lieux et d'acteurs.**

Deux questions ont été posées :

- quels sont les facteurs qui peuvent expliquer une réussite dans une agglomération plus que dans une autre ? Il s'agit de la question de la territorialisation de l'économie de la connaissance. Le travail de Christophe Demazière (Université François Rabelais, Tours) a par exemple contribué à redéfinir les dynamiques actuelles dans les pôles de compétitivité. On observe des recompositions de territoires (liens, lieux, acteurs) différentes dans chaque cas.
- l'économie de la connaissance est-elle un facteur de concentration métropolitaine ? La dimension politique a été largement évoquée aux côtés de la dimension économique.

L'ouvrage, à paraître, s'organise autour de 4 chapitres :

1. **Économie de la connaissance**, Maurice Catin (Université du Sud, Toulon) et Magali Tallandier (Université de Grenoble). **Y a-t-il une tendance quantitative à la concentration des emplois et des fonctions métropolitaines dans les grandes agglomérations ?**

Maurice Catin estime qu'il existe une plus forte concentration dans les villes de plus de 200.000 habitants, à l'origine d'une nouvelle disparité territoriale. Au contraire, Magali Tallandier estime que l'économie de la connaissance ne favorise pas la concentration. Elle s'appuie sur le cas de Grenoble où la ville-centre connaît une croissance relative moins forte que les autres agglomérations alors qu'*a priori* elle réunit plus d'atouts que d'autres agglomérations. Pour Magali Tallandier, l'explication se trouve dans les aménités et le système productivo-résidentiel grenoblois.

2. **Économie de l'innovation**, Christophe Demazière

Il existe une tension entre innovation et créativité : les collectivités ne cherchent pas forcément à attirer les deux. Il avance le concept de « sentier de dépendance » : l'histoire économique, sociale et politique d'une agglomération influence la stratégie de développement de celle-ci. Il établit une typologie des sentiers de dépendance en fonction des contextes :

- les modèles d'économies technopolitaines en redéfinition : Grenoble, Toulouse
- le choix de l'économie de la créativité, souvent fait par les agglomérations qui ont connu des restructurations industrielles : Nantes, Rennes, Lille
- le choix de la créativité par défaut : Bordeaux, Marseille

3. **Économie de la créativité**, Christine Liefooghe (Université de Lille)

En quoi la créativité est-elle une nouvelle ressource économique pour les territoires ?
Économie créative et trajectoire de développement des métropoles.
Les quartiers dédiés à l'économie créative : concepts et enjeux pour les métropoles françaises.

4. **Les lieux de la connaissance**

Les universités : elles interviennent sur tous les domaines identifiés (économie de la connaissance, de l'innovation, société de la connaissance, acteur de la fabrique des territoires). La réforme de l'université intervient au même moment que la réforme de la décentralisation. Cette concomitance favorise-t-elle un rapprochement entre l'université et les collectivités locales ? Dans l'ensemble, c'est assez peu évident car les périmètres institutionnels (Comue et agglomérations) ne correspondent pas forcément, la communication n'est pas aisée entre ces différentes institutions aux cultures très différentes. Cela dit, les appels à projets sont parfois, notamment à Lyon, parvenus à lever des obstacles entre collectivités et universités. Cependant, ces obstacles ont malgré tout tendance à se renforcer, en raison du contexte de crise que traversent les universités.
Les cantines numériques et autres tiers lieux se rattachent à la société de la connaissance et contribuent à la fabrique métropolitaine. Il en existe une grande diversité et constituent un levier de création de la société du numérique (projet de Pierre Cohen, maire de Toulouse et président de Toulouse Métropole entre 2008 et 2014) à l'échelle métropolitaine.

Discussion

Université, acteurs et territoires

Réaction à l'intervention de Fabienne Cresci : UdL est au cœur d'un système regroupant beaucoup d'acteurs (la métropole, la région, l'État, les universités, etc.) autour d'enjeux complexes (financiers, programmatiques, etc.). Comment se font les arbitrages ? Comment se prennent les décisions ?

Fabienne Cresci : La complexité se décline sur tous les plans : l'ingénierie de décision, le montage des projets, les rapports entre les acteurs. Cependant, l'ingénierie a été beaucoup plus difficile à organiser que la question financière. C'est pourquoi de plus en plus de professionnels de l'aménagement (dont Fabienne Cresci, ex-Grand Lyon) se retrouvent dans le milieu universitaire : cela traduit un vrai besoin de compétences d'ingénierie, partiellement déclenché par la mise en place du Plan Campus. En vue de la signature du CPER (deuxième source de financement), la Comue a été nommée comme entité désignant les priorités des projets présentés par les universités du territoire puis du suivi de projet, avec toute l'importance que revêt cette responsabilité politique. Cette responsabilité politique est nouvelle pour cet établissement, avec toutes les difficultés que cela peut poser : la culture de projet développée par la Comue en lien avec les universités n'est pas aussi fonctionnelle que la métropole de Lyon, forte de plus de quarante ans d'expérience. L'un des points forts du fonctionnement lyonnais est le tiers financeur : métropole, région et État se partagent les investissements.

Il existe aujourd'hui une différence de traitement entre les premiers/deuxièmes cycles et le troisième cycle à l'université. Le bénéfice en terme d'image de la présence d'un laboratoire est souvent un facteur décisif de financement pour les collectivités locales. Les collectivités territoriales s'inscrivent dans une logique d'investissements (à la différence de l'État) : si aucun retour n'est envisageable, cela engage mal la situation.

Fabienne Cresci : Les enjeux universitaires entrent en politique. Lors de l'affaire Faurisson à l'Université Lyon 3 (propos négationnistes tenus par un professeur), Michel Noir, alors maire de Lyon, a exigé des excuses publiques contre la poursuite du financement par la Ville de Lyon.

Jérôme Goze, éclairage sur les équipements sportifs dans les campus.
Si l'on additionne les surfaces des équipements sportifs universitaires de Lyon, Grenoble et Bordeaux, on tient plus de la moitié des surfaces de province. Le financement de la maintenance et de l'exploitation des équipements sportifs universitaires est passé d'un modèle où une part des frais d'inscription des étudiants à l'université était automatique allouée à ces crédits à un modèle où le versement de cette part est facultatif. Ce changement a beaucoup amputé les budgets. L'Université de Bordeaux a travaillé avec la Ville pour faire habiliter les équipements universitaires de façon à ce qu'ils soient ouverts à tous, et donc trouver une autre source de financements. La non conformité aux normes des équipements universitaires n'a pas permis à la démarche d'aboutir. La remise à niveau de ces équipements constitue une véritable difficulté.

Campus et insertion urbaine

Les projets de campus doivent être une composante du développement urbain. Quels sont les outils mis en place pour atteindre cet objectif, à la fois lors du montage et lors de la conception ? Selon la définition de territoire donnée par Élisabeth Campagnac, l'organisation des lieux a-t-elle un impact sur l'organisation générale de l'université ?

Fabienne Cresci : Le projet de LyonTech – La Doua est un véritable projet d'aménagement qui a pour vocation une intégration urbaine plus forte en l'appréhendant en territoire urbain comme un autre, avec toute la diversité de fonctions que cela suppose. Dans le patrimoine d'UdL, LyonTech – La Doua est le seul campus « à l'américaine ». Cela entraîne des difficultés, notamment en terme de gestion des voiries (elles appartiennent à l'État).
Hors Plan Campus, le campus Porte des Alpes[2] représente néanmoins un autre projet d'ampleur. La situation de ce campus est considérée comme préoccupante : aucune démarche de maîtrise d'œuvre urbaine n'y a été menée, malgré des investissements réguliers. Il est devenu urgent de se pencher sur ce campus qui n'est pas connecté à la ville, problème pointé depuis son ouverture et dont les bâtiments sont aujourd'hui en très mauvais état[3]. Ce campus bénéficie de financements du CPER pour mettre en œuvre un projet de territoire : bascule d'image, ingénierie de type grand projet urbain, *etc.*

Élisabeth Campagnac : Beaucoup de campus sont difficiles à gérer en raison de leur taille et de leur éloignement. La qualité des aménagements est un plus pour l'université mais ça n'est pas suffisant.

Les relations entre campus universitaire et environnement urbain posent problème : le statut actuel de l'université française en fait un corps plutôt fermé, y compris sur la ville. Les universités étaient au cœur des villes mais elles en sont parties (Polytechnique, les Ponts et Chaussées). Le problème aujourd'hui est le refus de la mixité fonctionnelle au sein des campus. Comment faire la ville avec les campus ? Donner la qualité de maître d'ouvrage à UdL avec une certaine forme de transfert de compétences depuis la métropole (ex-Grand Lyon) est un premier pas vers l'intégration.
Les campus de l'Esplanade à Strasbourg, Villeneuve d'Ascq ou Louvain-la-Neuve sont de bons contre-exemples de campus intégrés à la ville et construits durant l'après-guerre. Cergy est également un exemple : l'intégration de l'ESSEC et de l'université est plutôt réussie. Cela s'explique en partie par le fait que l'EPA disposait d'une réserve foncière qu'il a mis à disposition des universités. Le plateau de Saclay va très directement poser cette question dans un futur proche.

Jérôme Goze : Les universités ne disposent pas de leur foncier, elles sont affectataires. Les universités se sont historiquement construites contre l'État : il existe une méfiance réciproque. De plus, les universitaires et chercheurs, pour une bonne part, ne travaillent pas forcément là où est installé leur laboratoire d'où un moindre souci des problématiques urbaines locales.
Le campus de Bordeaux a réussi une expérience de construction de logements sociaux/logements étudiant/logements chercheurs et des services universitaires (livraison 2015). Bordeaux Métropole y trouve son compte ainsi que l'Université : Bordeaux Métropole se tourne vers sa SPL pour reproduire cette expérience sur d'autres sites. Une étude dans le cas de Bordeaux a montré que 20% de mobilisation du foncier universitaire pourrait produite 4500 à 5000 logements, dans un campus traversé par 7 stations de tramway. La contractualisation Bordeaux Métropole/Université/État affiche la volonté de produire des opérations de logements accompagnées de services et de commerce sur le campus. La contrepartie est la construction de quelques logements en accession.

---

[2] Voici le lien du reportage auquel Fabienne Cresci a fait référence, diffusé en novembre 1971 (où l'en entend parler « d'anti-modèle » et « d'évolutivité des usages » notamment : http://fresques.ina.fr/rhone-alpes/fiche-media/Rhonal00033/la-nouvelle-universite-de-lyon-ii-a-bron-parilly.html
[3] Également cité par Fabienne Cresci, un blog compilant des photos prises dans diverses universités françaises, proche du délabrement : http://universiteenruines.tumblr.com/

Développez-vous des services aux étudiants partagés avec le reste de la population (bibliothèque, équipements sportifs, commerces) ?

Élisabeth Campagnac : La question du partage des services se pose mais n'a pas été traitée par Popsu 2. Les pratiques actuelles de programmation dans les universités ont besoin d'être renouvelées.

Jérôme Goze : La formulation de la commande avant l'appel d'offres est ce qui pose le plus de difficultés aux universités.

***Fabienne Cresci :* La bonne question à poser est sans doute plus celle des relations que tissent les usagers entre le campus et la ville que la question de la morphologie urbaine du campus.**

Le quartier universitaire international d'Aubervilliers en préfiguration, EPA Plaine de France
L'ouverture sur la ville est l'enjeu principal de ce projet (et fait de la Cité internationale universitaire de Paris son anti-modèle urbain). Faire un campus ouvert repose sur plusieurs leviers :
• l'implantation foncière. Une implantation multi-sites peut aider à faire un maillage sur le territoire par la mobilité entre les sites.
• la programmation des équipements. Envisager des équipements pour les étudiants en complément de ceux qui existent par ailleurs sur le territoire et les ouvrir aux habitants (enjeux de gestion, de financements, *etc.*).
• la flexibilité de la programmation car il est trop complexe de prévoir les usages à moyen et long terme.
• l'ingénierie de projet doit associer les collectivités pour concilier développement de l'université et développement local.

Le numérique à l'université

Quel est l'impact des NTIC et de l'émergence des MOOC[4] à la fois sur l'immobilier des universités mais également sur l'enseignement en général ?

Fabienne Cresci : C'est dans ce domaine que le retard de tous les acteurs est le plus conséquent, malgré un enjeu très largement connu et discuté. L'enjeu est d'appréhender le numérique au-delà du seul champ informatique. Par exemple, cela se traduirait par la remise en question de la programmation d'amphithéâtres dont le format n'est plus le plus pertinent.

Un des lieux centraux des campus reste la bibliothèque universitaire (BU). Malgré les évolutions induites par le numérique, les étudiants fréquentent beaucoup les BU, ne serait-ce que parce qu'elles sont un espace de travail, avant même d'être un lieu de consultation de ressources. L'usage fait par les étudiants des BU et leur ouverture aux habitants peut constituer un vecteur efficace d'intégration urbaine.

[4] *MOOC : massive open online course*, en français : formation en ligne ouverte à tous

Club Ville Aménagement

GT4 Le fait métropolitain interroge les aménageurs

Séance 8 – 2 juillet 2015

Bilan étape et premières orientations

Réactions et commentaires au document « Canevas pour une synthèse du GT4 »

La note présentée comme point de départ de cette séance présente les points abordés depuis la première séance et oriente la suite des travaux. Son but est de donner une structure au rapport final du groupe de travail. La note s'articule autour de 4 points :

1. Le fait métropolitain…
2. Interpelle…
3. Les aménageurs (leurs missions)
4. Les aménageurs (leur organisation et leurs métiers)

1. Le fait métropolitain…

Cette première partie propose une définition du fait métropolitain pour les aménageurs. Elle est notamment élaborée à partir des interventions de Ludovic Halbert, Paul Vermeylen et David Mangin. Le processus de polarisation et de concentration est ce qui caractérise avant tout le fait métropolitain. Ces dynamiques ont des conséquences de diverses natures (spatiales, sociales, économiques, institutionnelles, financières, infrastructurelles, *etc.*). **La fait métropolitain est un ensemble de dynamiques indissociables.** Les marges d'interprétation de cette définition donne des marges de manœuvres pour l'action des collectivités locales.

Par exemple, mesurer la polarisation des richesses peut se faire par le PIB ou par les revenus (L. Davezies vs. O. Bouba-Olga). Autre exemple : il est nécessaire de distinguer les types de mobilité, entre mobilité quotidienne et mobilité résidentielle. Enfin, la gouvernance donne lieu à beaucoup de discours imprécis qui n'évoquent pas la question de la répartition des compétences entre les échelles d'administration et qui ne distinguent pas les gouvernements du concept de gouvernance (où la société civile est partie prenante).

Le fait métropolitain suscite une **compétition** accrue, entre les métropoles et au sein des métropoles. Les villes sont en marché (la candidature de Paris aux JO de 2024 est un exemple récent) et ne doivent plus seulement proposer une offre mais être capable de répondre à une demande.

La métropolisation entraine-t-elle la **spécialisation** des activités économiques sur leur territoire ? Dans la métropole nantaise, 17% des emplois sont industriels pour 24% du PIB.

On a observé (notamment L. Davezies) un gradient dans la force de la polarisation à partir du centre des métropoles. C'est notamment le cas de Lyon.

Les **rapports entre villes/métropoles et État** s'inscrivent dans le temps long et dans des rapports de pouvoirs complexes (cf. Ph. Estèbe[1]). La région Île-de-France pèse 29% du PIB national, d'où une forte implication de l'État. La loi MAPAM illustre bien le regard porté par l'État sur les métropoles : volonté d'accroître la compétitivité à l'échelle nationale mais sans en assumer les compétences démocratiques (un maire élu au suffrage universel pour le Grand Paris ?). De plus, entre lois MAPAM et NOTRe, des contradictions existent : quelle hiérarchisation des schémas

[1] « Les grandes villes sont en train de prendre le pouvoir sur le territoire », *Libération*, 8 mai 2015 http://www.liberation.fr/politiques/2015/05/08/les-grandes-villes-sont-en-train-de-prendre-le-pouvoir-sur-le-territoire_1299734

d'aménagement dans une agglomération ? L'ambiguïté des positions est partagée entre État et collectivités territoriales dont les plus faibles sont souvent en attente de coups de pouce de l'État (installation d'une usine, compensation financière dans un contexte de désertification de certains espaces...).

2. Interpelle...

Ce point est le moins avancé dans les réflexions mais se verra complété par les interventions à venir à la rentrée (Ph. Estèbe notamment). Le fait métropolitain n'impacte pas tous les territoires de la même façon. David Mangin avait attiré l'attention du club sur les différences profondes entre Paris et les métropoles de région. D'autres distinctions peuvent être faites : métropoles dynamiques situées dans l'hinterland de la façade atlantique (Nantes ; Bordeaux ; Rennes) ou métropoles en difficulté de l'Est de la France et du Massif Central (Châlons-en-Champagne où le prix de l'immobilier dans l'ancien rénové est de 1200€/m^2 : comment faire le PLH ? ; Nevers ; Saint-Étienne). L'idée de cette partie est de **montrer que les points développés dans la première partie ne sont pas indifférents au contexte.**

3. Les missions des aménageurs

Les aménageurs proposent de nouveaux **modèles** de développement face à la polarisation économique (cité Darwin à Bordeaux, quartier de la création à Nantes). De plus, la majorité des villes dont la population est comprise entre 100 et 200.000 habitants sont à la recherche d'un axe de développement (exemple : le design à Saint-Étienne) qui s'incarne souvent dans un objet urbain. L'importance des universités et de la recherche dans ce contexte doit attirer l'attention des aménageurs (reprise des équipements devenus obsolètes).

L'économie de la construction est marquée par la part prépondérante prise par les propriétaires investisseurs. La dynamique est donc relativement artificielle puisque subordonnée aux dispositifs fiscaux incitatifs de l'État (2% du PIB). Cependant, le rôle d'entraînement du secteur de la construction est considérable dans les métropoles. Une rente se fixe sur les métropoles grâce aux investisseurs non occupants et accentue la polarisation économique. **Les coûts de production de la ville est une question à poser** (cf. séance 6 avec Isabelle Baraud-Serfaty).

La mobilité a été abordée à travers les interventions sur les Grenelles de la mobilité et sur la logistique. La polarisation des emplois au centre des métropoles pose la question de la mobilité des actifs. Des études montrent que l'amélioration du temps de trajet par des investissements sur les infrastructures de transports augmentent le choix résidentiel plus que la qualité de vie. La force des métropoles est de proposer un choix résidentiel aux ménages.

Le travail sur **les fractures sociales et l'exclusion** dans les métropoles doit être mis en lien avec le GT1 (« La ville incluante »). Toutefois, il convient de veiller à ce que l'approche spatiale de ces questions soit maintenue. Par exemple, les parcours résidentiels sont très éclairants pour qualifier un territoire : la statistique sur les territoires et sur les personnes (bien moins développée en France) ne montrent pas les mêmes dynamiques. L'ONZUS a montré qu'une bonne mobilité résidentielle peut être le signe de la paupérisation d'un territoire : dès qu'un ménage est financièrement capable de quitter le territoire, il déménage ailleurs (effet de sas). Le concept de *spatial mismatch* (inadéquation entre le lieu de résidence des actifs peu qualifiés ou sans emplois et les emplois à pourvoir) est un autre éclairage des fractures sociales en contexte métropolitain.

L'étalement urbain pose la question de l'extension urbaine pour les grands logements (le centre la métropole concentre les petits logements) et la place des emprises logistiques (cf. séance avec Jean-Paul Rival).

Comment intégrer les aménageurs dans la gouvernance recomposée des territoires (multiscalaire, c'est-à-dire l'emboitement des échelles) ?

La gouvernance se construit avant tout à partir d'un gouvernement solide sur un territoire. Le Grand Paris souffre actuellement d'un problème de gouvernement et non de gouvernance. De plus, l'autorité doit être portée par une figure politique référente, au service des arbitrages et de la décision. Les métropoles de région sont particulièrement marquées par ce système. C'est dans ce cadre que se réunissent ensuite les acteurs de la gouvernance, en tout connaissance des lieux et des détenteurs de la décision. Les acteurs de la gouvernance sont les universités, les entreprises, la maîtrise d'usage... Ils fonctionnent en écosystème. Selon les enjeux, et surtout pour ce qui concerne la région capitale, l'État est toujours très présent dans la gouvernance et prend de nombreuses décisions (l'une des plus récentes et emblématiques est le Grand Paris Express). La gouvernance des métropoles peut être analysée à travers le prisme d'une vision holistique (l'ensemble comme supérieur à la somme des parties). Enfin, l'idée de décision peut être nuancée par les pratiques du management de projet qui impulse plutôt une dynamique de pilotage et de contractualisation que de concentration de la décision entre les mains d'un nombre très réduit de personnes. Mais quoi qu'il en soit, le portage politique (et donc la stabilité) d'un projet est indispensable à l'action des aménageurs. **La recomposition de la structure politique francilienne (loi MAPAM) est l'un des enjeux auxquels les aménageurs doivent veiller.**

4. L'organisation et les métiers des aménageurs

On peut faire une distinction entre deux types d'aménageurs :

- les aménageurs qui conduisent des opérations (exemple : la SERL à Lyon)
- les aménageurs qui conduisent des projets urbains (SPL ou EPA, exemple : SPL Lyon Confluence)

Chez ces derniers, on remarque une **diversification des métiers**, concomitamment à une descente vers l'aval et à une mise en usages de la ville. Cette diversification peut s'expliquer par les injonctions de mixité fonctionnelle et d'inclusion sociale dans les projets, entre autres. La tendance générale (qui ne vaut donc pas pour toutes les structures) conduit les aménageurs à être à la fois ensembliers et agents d'interface dans des projets complexes. La **compétence de pilotage** se complexifie à la mesure de son degré stratégique dans un contexte de réduction des dépenses publiques. Ce contexte global pourrait mener **vers une remise en cause de la fonction d'aménageur public**. En effet, face à la réduction de la marge nette dégagée par les opérations d'aménagement, les collectivités des territoires dynamiques pourrait être tentées de laisser le marché occuper seul ce secteur (de la logique de service public à la logique contractuelle). Cependant, les compétences réunies chez les aménageurs (techniques, juridiques, financières, *etc.*) restent indispensables aux phases amont du projet. En somme, la présence de « négociateurs » compétents dans les territoires reste une condition *sine qua non* à la réalisation de projets de qualité. Ces compétences sont peu présentes chez les fonctionnaires territoriaux alors que les aménageurs ont la possibilité de s'entourer comme ils l'entendent. La **compétence de développement territorial** a progressivement été intégrée par les aménageurs. Ce qui fait la force des aménageurs dans une logique de projet est la diversité des profils qui composent les équipes.

Exemple de l'installation de l'école de design dans le quartier de la création à Nantes
Après quatre années de négociation, les collectivités ont accepté l'installation de l'école de design dans le quartier de la création à Nantes. L'installation est prévue sur une parcelle non polluée qui permet la construction d'un parking résidentiel privé, souterrain. L'opération sur son ilot prévoit l'installation de l'école de design ainsi qu'un programme de bureaux réalisé, comme le parking, par un promoteur immobilier. La multiplicité des acteurs, avec la volonté d'engager une seule maitrise d'œuvre pour l'ensemble de l'opération, illustre la complexité du projet et de ce qu'est la maitrise d'ouvrage urbaine aujourd'hui.

Comment finance-t-on les activités d'animation/développement territorial chez les aménageurs ? Les **modèles de financement** sont variables, entre rémunération provenant des études, travaux, ventes et acquisitions, vente de charges foncières ou encore rémunération forfaitaire par la collectivité (cas de Lyon Confluence par exemple). Les villes nouvelles se sont construites sur le modèle de la vente d'anciens terrains agricoles. Dans le contexte de renouvellement urbain, les équilibres sont très souvent déficitaires et appellent donc des financements publics.

Le montant des participations des collectivités intéressées au grand projet urbain est parfois reconsidéré dans un contexte de pénurie budgétaire.

Le cout des investissements publics mobilisés n'est pas suffisamment évalué au regard des retombées économiques locales générées pour le marché de la construction et ne tient pas assez compte des revenus fiscaux pour la collectivité. En revanche, **l'effet de levier** suscité par l'investissement public est quantifiable. Dans le cas du secteur 4 de Marne-la-Vallée, le rapport est de 1 à 10, de 1 à 4 à Euromed. Ce raisonnement montre bien le tournant des conceptions pris par l'aménagement : **de la logique d'administration d'un service public à la logique entrepreneuriale de projet.**

Cependant, l'aménagement reste encadré par **le sens politique** dont la légitimité lui permet de prendre des décisions parfois à rebours des calculs économiques ou des indicateurs. Les aménageurs doivent donc maintenir leurs compétences de négociation. Les dynamiques de développement peuvent parfois exister et transgresser les schémas produits par une planification descendante. Par exemple, La Défense est passée de 400.000 m^2 à 1 million m^2 indépendamment de l'évolution des schémas directeurs. À Roissy, on est passé des seuls emplois aéroportuaires à 160.000 emplois. Le nouvelle gouvernance devrait mettre à mal la planification descendante : cela ouvre une marge où les aménageurs peuvent avoir un poids. Les processus linéaires de planification cèdent leur place aux régulations par le système d'acteurs et une logique partenariale, qui se caractérise par sa mobilité et son agilité. La règlementation existe toujours mais elle est moins rigide dans son application (par exemple par des révisions très régulières des PLU, en fonction des projets qui émergent). L'un des problèmes principaux reste la conformité des différents schémas et documents entre les échelles et, dans le contexte d'affirmation des métropoles, les conflits entre les régions et les pouvoirs métropolitains s'accroissent.

La capacité stratégique d'un aménageur à produire des opérations se tient dans la très bonne **connaissance du territoire** dans lequel il est installé. Cette connaissance est acquise par les années, c'est ce qui fait la différence entre les aménageurs et d'autres opérateurs qui interviennent de façon ponctuelle et sans vision à une échelle de projet de territoire.

L'inégalité des territoires en capacité d'ingénierie est un sujet qui se pose pour les aménageurs. Comment faire des projets dans des territoires dépourvus de capacité de montage ? Les aménageurs métropolitains très qualifiés peuvent-ils jouer un rôle dans ces territoires et y proposer

méthodes et des outils d'aménagement pertinents ? Cela pourrait également être un moyen de tisser des liens de solidarité plus forts entre métropoles et hinterland, tout en valorisant le potentiel et les qualités endogènes des territoires. Le passage à l'action après la phase d'études, souvent commanditées à des conseils extérieurs, est le cœur du problème pour certains territoires.

La dimension métropolitaine a-t-elle des implications sur **la communication et la concertation** dans la conception et la conduite d'un projet ? Deux mouvements de fond poussent ces considérations. D'une part la compétition entre métropoles, d'autre part la crise de la démocratie. Des ateliers de concertation tendent à être de plus en plus fréquemment organisés mais cela requiert des ressources et compétence en médiation et en ingénierie sociale.

Le fait métropolitain et les recompositions qu'il occasionne pourraient être une opportunité pour **repenser certaines injonctions ou termes galvaudés** comme « mixité sociale » ou « mixité fonctionnelle ». Ces injonctions sont lourdes de conséquences puisqu'elles conditionnent souvent des subventions ou l'obtention de labels très recherchés et font donc office de politiques publiques indistinctes selon des territoires très différents.

Club Ville Aménagement

GT4 Le fait métropolitain interroge les aménageurs
Séance 9 – 17 septembre 2015
Métropoles et territoires
Intervenant : Philippe Estèbe, géographe, directeur d'études à Acadie et directeur de l'IHEDATE

Cette séance du GT4 pose la question des rapports métropoles et territoires. Cette question est soulevée à l'aune des débats actuels sur l'égalité des territoires. Dans ce contexte, comment se positionnent les aménageurs ? Philippe Estèbe est l'auteur de *L'Égalité des territoires, une passion française* (PUF, collection La Ville en débat, 2015). On peut aussi se référer à l'interview publiée le 8 mai 2015 dans Libération « Les grandes villes sont en train de prendre le pouvoir sur les territoires ».

I- Intervention de Philippe Estèbe

Entre intitulés de politiques publiques et notices nécrologiques il n'y a qu'un pas... Le ministère de l'égalité des territoires et le commissariat général à l'égalité des territoires ont été créés en 2012 et 2014. Est-ce la fin de l'époque de l'égalité des territoires ?
Le régime d'égalité des territoires, progressivement construit depuis la Révolution, est en cours de délitement. Le surgissement métropolitain ou la revendication des grandes villes de prendre la place qui leur revient dans le système territorial[1] en serait une des explications.

L'évocation de métropoles et du processus de métropolisation est sujet à controverses :

- cela reviendrait à **l'abandon de certains territoires par l'État** (notamment les territoires ruraux).
- s'est formulée une **dénonciation socio-géographique** (dont Christophe Guilluy est une des voix) qui voudrait que l'État soit du côté des populations citadines (largement sous-entendues comme étant composées de « bobos » et d'immigrés) contre la classe ouvrière et les employés français « de souche », périurbains et ruraux.
- symétriquement, le poids du **« coût d'entretien »** des espaces éloignés des métropoles est présenté comme un frein au développement de celles-ci.

Ce débat est propre à la France, à l'exception de quelques résonances en Angleterre, du fait de la similitude du poids de Londres par rapport à Paris dans l'économie nationale. La structure des systèmes productifs nationaux explique la prégnance du débat en France et son absence ailleurs.

Dans ces controverses, on peut néanmoins mettre en évidence quelques faits :

- d'un point de vue fonctionnel, **il n'y a pas de métropole en France que l'Île-de-France.** L'IDF représente 30% du PIB et 30% de la masse salariale versée en emplois privés mais ne reçoit que 22% du revenu distribué[2]. Le poids de l'IDF dans la richesse nationale a tendance à s'accroître, malgré la croissance d'autres grandes villes (en 20 ans, l'IDF passe de 28% à 31% du PIB). Ce phénomène de concentration peut se constater dans tous les pays (mis à part l'Espagne et l'Allemagne en ce qui concerne nos voisins) mais pas systématiquement au profit de la plus grande ville, bien que cela soit le cas en France.

[1] Voir *La République contre la ville*, F. Ascher, 1998, Éditions de l'Aube

[2] Voir notamment *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, L. Davezies, 2008, Éditions du Seuil

Cependant, des voix s'élèvent pour pointer le fait que ces chiffres pourraient être dus à des effets comptables (exemples : consolidation de la valeur ajoutée aux sièges des grandes entreprises, existence de salaires considérablement plus élevés en IDF par rapport à la province[3]). L'accumulation de ces artefacts réussirait-elle à faire métropole ? Une métropole se définit bien par effet d'accumulation mais une fois la déflation due à cet effet effectuée, l'IDF reste un territoire surproductif. La question de la différence de capacité productive entre les régions à l'échelle française se joue entre l'IDF et le reste du territoire, et non entre régions ou métropoles.

- **il n'y a pas de territoires oubliés en France.** La circulation de l'argent public entre les territoires est difficile à mesurer. Cependant, il est évident que les territoires de faible densité restent avantagés quant à la distribution de l'argent public, et ce sur 3 registres : les transferts explicites (en terme de budget de fonctionnement, les villes sont mieux dotées car elles assurent les fonctions de centralité mais en terme d'investissement, les communes de moins de 2000 habitants bénéficient d'une dotation 1,8 fois plus élevée car équiper un milieu peu dense coûte mécaniquement plus cher), la répartition de la fonction publique d'État (il existe une discrimination positive en faveur du rural : pour 1000 élèves du secondaire, on compte 55 enseignants en Seine-Saint-Denis contre 85 en Lozère), les grandes entreprises de service public (le kWh coûte le même prix sur tout le territoire). Il existe donc un système historique de construction de solidarités entre les territoires dans lequel les territoires ruraux sont plutôt avantagés dans le cadre d'un consensus pour y maintenir une population.
- **les espaces peu denses étaient plus dynamiques d'un point de vue démographique et économique que les espaces denses jusqu'au milieu des années 2000.** La crise a accentué un retournement en faveur des cœurs d'agglomérations (solde positif de création d'emplois dans 80 communes urbaines en France, dont Paris *intra-muros*, Lyon, Bordeaux, Toulouse et Nantes) où une hyperspécialisation existe (le numérique, les services à la personne, hôtellerie-restauration).

Le keynésianisme territorial (redistribution depuis des territoires de forte densité vers des territoires de faible densité) a eu des effets vertueux pour les territoires de faible densité mais la crise de la consommation touche leur développement économique. Comme souligné par L. Davezies et T. Pech[4], les activités aujourd'hui porteuses de croissance n'ont qu'un effet d'entrainement minime sur le système productif. De fait, les systèmes industriels territoriaux ont quasiment tous disparu. Le système de production aéronautique du Sud-Ouest demeure, même s'il s'agit d'un fragment d'un système mondialisé. **Les territoires peu denses apparaissent comme de moins en moins contributeurs à la richesse nationale mais de plus en plus bénéficiaires de transferts.**

Comment interpréter la renaissance de la rhétorique de la fracture ?

On connaît la ligne tracée par M. Roncayolo entre Saint-Malo et Genève sur la France productive, *Paris et le désert français* de J.-F. Gravier et, plus récemment, la rhétorique sur la fracture métropoles/reste du territoire. Ces rhétoriques s'insèrent dans un contexte aux caractéristiques structurantes :

- la densité française est deux fois moins élevée que celle de nos voisins, avec des contrastes de densité fort mais **il n'existe aucun désert en France.** Structurellement, l'État doit administrer un territoire dans des conditions de rentabilité structurellement faibles (exemple :

[3] Voir *La Métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?*, O. Bouba-Olga, M. Grossetti https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01078207/document

[4] Voir *La Nouvelle question territoriale*, L. Davezies, T. Pech, Terra Nova, sept. 2014 http://tnova.fr/etudes/la-nouvelle-question-territoriale

à même nombre d'élèves, l'Allemagne a besoin de deux fois moins de bâtiments scolaires que la France).

- **les régimes successifs ont freiné la croissance des villes**, dès le colbertisme qui installe les grandes manufactures dans les petites villes. *A contrario*, le Parlement britannique interdit dès le XVIème siècle les métiers à tisser dans les fermes et oblige à leur regroupement dans des manufactures urbaines. En France, les machines sont dispersées depuis la ville dans les campagnes. Lyon est le seul grand exemple de ville industrielle. La France connaît un exode rural très tardif (le seuil de 80% de population urbaine n'est atteint que dans les années 1980, un siècle après l'Angleterre). Le dernier facteur tient à la carte politique française qui n'a pas évolué depuis 1875 : nos communes correspondent aux paroisses d'Ancien Régime. Les autres pays européens ont réduit drastiquement le nombre de communes par fusion. La conséquence est la disparition politique de l'espace rural. La France reste un territoire politique rural et les villes ne dominent pas le territoire.
- un dispositif massif de soutien aux territoires non viables a été mis en place. **La décentralisation n'a pas entrainé la création de communautés politiques locales mais une dépendance à la subvention d'État.** J. Lévy compare les communes et intercommunalités à des groupes de pression en compétition pour obtenir les subsides de l'État, garantes de leur survie. Dans les autres pays, la décentralisation est passée par la revendication des villes à détenir plus de pouvoir, à la mesure de leur capacité à agir.
- certaines villes commencent à revendiquer leur poids politique, 100 ans après les villes des pays voisins. Cela contribue à déformer la maille territoriale en place depuis la Révolution.

Cette maille territoriale en place depuis la Révolution est en cours de transformation sous l'effet de dynamiques multiples :

- les petites communes qui maintenaient leur autonomie par un dialogue en tête-à-tête avec l'État se retrouvent obligées de **composer avec des voisins** plus puissants que l'État.
- **la mobilité**, pire ennemie de l'égalité des territoires, concept forgé dans la sédentarité et l'autonomie des communautés, a ouvert au **consumérisme territorial**. Les villes moyennes sont particulièrement affectées car elles ont perdu leur monopole sur un bassin de peuplement au regard de la qualité des services. La mobilité nous permet de cloisonner nos rôles sociaux dans des espaces distincts : on peut refuser des commodités en tant qu'habitant alors que celles-ci nous seraient nécessaires en tant que producteur. Nos territoires quotidiens sont bien davantage des réseaux que des espaces continus ou conformes aux territorialités de la République héritée de la Révolution.
- **l'épuisement de l'idée de monopole public en tant que redistributeur invisible entre les territoires.** Les raisons sont multiples : intégration européenne, baisse de l'envoi de courrier pour La Poste, revendication de l'autonomisation des politiques d'énergie locales, *etc.*
- **les transferts de l'État aux collectivités locales ont baissé de 10 milliards d'euros.**

Ainsi, on peut interpréter les débats actuels sur le thème de la fracture comme les protestations préventives des territoires qui sont aujourd'hui les bénéficiaires du système de redistribution mais qui comprennent que cette logique avantageuse pour la faible densité ne peut pas durer.

Quelles perspectives ?

- **La montée en puissance des grandes villes** est un processus de normalisation du système politique français par rapport aux autres pays européens. Compte tenu de la répartition de la population française sur son territoire, ce processus ne peut pas être mené à terme : les grandes villes et leur rayonnement ne couvrent pas la totalité du territoire.
- **Le territoire français est un avantage compétitif** par rapport à nos voisins car nous sommes les seuls à disposer d'un espace vaste bien desservi. Le tourisme s'y développe.

- **La solidarité verticale** ne suffira pas à garantir l'équipement des territoires peu denses. La diversité des systèmes territoriaux dans un même pays peut être un atout (Italie). En réalité, la France dispose d'une variété de systèmes économiques territoriaux mais ils ne sont pas tous métropolitains (le Choletais, la Vallée de l'Arve).

développer les solidarités horizontales. Elles ne seront jamais un substitut aux solidarités verticales mais **la coopération et l'échange peuvent être très puissants et complémentaires :**

- les collectivités locales de base doivent se doter d'une capacité à agir grâce à des communautés politiques.
- les interdépendances et interactions entre territoires sont la clé : il faut penser « systèmes territoriaux » et flux. Les travaux de M. Talandier et L. Davezies ou de N. Cattan se sont penchés sur la question : la France peut s'organiser autour de systèmes « productivo-résidentiels ». L'une des missions de l'aménagement du territoire est de produire les conditions objectives qui permettront aux territoires de comprendre leur place dans le système et les flux qui circulent entre eux – d'ailleurs, l'outil statistique français doit évoluer de la quantification du stock vers les flux.

À la création de la Métropole de Lyon (communauté urbaine du Grand Lyon + absorption d'une partie du département du Rhône), le département s'est rendu compte qu'il n'avait plus les moyens d'assurer le même niveau de service dans la partie rurale du territoire encore à sa charge car il réalisait des économies d'échelle et de fonctionnement dans la Métropole. Par conséquent, la Métropole de Lyon a accepté de verser une compensation au Conseil Général du Rhône (60 à 70 millions d'euros). Ceci constitue un bon exemple d'un système territorial.

La conférence d'action publique territoriale prévue dans la loi NOTRe peut devenir une conférence de l'investissement public : les régions en seraient les animateurs, sur des bases financières solides.

Enfin, au sein des systèmes voire au-delà, les territoires pourraient conclure des contrats de réciprocité. Chaque territoire pourrait ainsi se situer dans des fonctions précises au service de la trajectoire des personnes, et vers une égalité entre ces personnes plutôt qu'entre les territoires. La capacité à agir et à s'agencer dans un système au lieu de se limiter à une juxtaposition de collectivités est l'axe central des relations entre collectivités dans **le contexte qui succède à l'égalité des territoires.**

II- Débat[5]

A- Les enjeux du renouvellement des systèmes de solidarité entre territoires

1- *Des contrats de réciprocité*

Dans le contexte actuel de diminution des ressources de l'État et des collectivités territoriales, l'enjeu est de renouveler les formes que peut prendre la solidarité entre les territoires. Peut-on imaginer des contrats de réciprocité entre collectivités locales ? Par exemple, une collectivité rurale peut échanger sa production de bois contre des places en cité universitaire pour ses étudiants. À

5 Les propos de Philippe Estèbe figurent en *italiques.*

Nantes, les 15.000 repas quotidiens servis dans les écoles et les hôpitaux sont préparés à partir de production d'agriculteurs locaux mais la ville de Nantes a largement participé au soutien au système productif pour donner forme à ce projet.
La solidarité horizontale n'est pas forcément monétaire et oblige à une réflexion sur les biens communs territoriaux au service des trajectoires individuelles. Il s'agit d'un champ expérimental après 150 ans d'isolement des territoires les uns par rapport aux autres. Des expérimentations de ce type de contrat sont prévues et l'État doit prendre sa part (dispositifs incitatifs ou l'action du CGET). Des outils de redistribution horizontale sont déjà à l'œuvre. Ainsi, les parcs naturels régionaux (PNR) sont, dans certains cas, à l'origine de solidarités entre collectivités qui passent des conventions avec les PNR.

« Duty to cooperate »
La loi sur l'aménagement du territoire en Angleterre comporte une clause intitulée « duty to cooperate », c'est-à-dire « obligation de coopération ». L'équivalent local du SCOT n'est accepté par l'autorité de tutelle (le Ministère de l'Intérieur) que si toutes les « cross-border issues » ont été examinées avec les collectivités voisines. Cela concerne toutes les politiques publiques qui ont des effets dépassant le périmètre de la collectivité. Les preuves doivent être fournies avant toute approbation. Dans un registre qui concerne également les aménageurs, les externalités créées en dehors des périmètres des opérations des aménageurs restent un problème non abordé.

2- *Solidarités interterritoriales dans le Grand Paris*

Le périmètre de l'EPA Plaine de France, au Nord de Paris, couvre un territoire particulièrement marqué par la pauvreté. À l'heure actuelle, il n'existe pas de revendication d'égalité de la part des acteurs du territoire mais plutôt une demande de soutien à la démarche de projet de territoire et de projet de développement (qui ne passent pas nécessairement par l'aménagement).

L'émiettement communal et départemental de l'IDF a conduit à l'incapacité du système politique francilien à se penser comme une métropole. Cette incapacité à s'organiser contraste avec les grandes villes de province qui ont bénéficié des communautés urbaines dès 1967 alors que la seule métropole du pays n'est qu'une juxtaposition d'égoïsmes locaux. Les outils permettant la coopération intercommunale existent pourtant. Ils ont même été renforcés récemment alors la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été indexée à un coefficient d'intégration dans les intercommunalités pour inciter les maires à travailler ensemble. On en revient donc à une question de volonté politique.

Le Grand Paris s'est en partie construit à partir d'une démarche évoquée par Ph. Estèbe : chaque territoire a identifié les projets en cours et à venir dans son périmètre ainsi que ses caractéristiques. À partir de ce travail d'identification de sa place et de son rôle dans l'ensemble du Grand Paris le projet collectif est apparu. Finalement, une forme de solidarité est la prise de conscience de l'existence d'un destin commun à travers une vision commune pour un territoire. Il s'agit par conséquent de sortir de la compétition entre territoires.

La fiscalité reste un puissant outil de redistribution. Cependant, de très fortes inégalités existent dans une même agglomération en ce qui concerne par exemple la taxe foncière, au montant équivalent à Paris et à Saint-Denis pour un logement deux fois plus petit.

3- *Des collectivités en danger ?*

Les villes moyennes : dépendance au contexte local

La France compte un semis de villes moyennes caractéristiques. Elles se distinguent par la concentration de services administratifs de l'État, ce qui en fait une sorte de spécialité. Ces villes répondent à un principe d'accessibilité aux services. À partir du moment où, pour diverses raisons,

cette fonction de prestation de service ne peut plus être remplie, la trajectoire des villes diverge et mime les dynamiques en cours dans la région (les villes moyennes du Nord-Est s'opposent aux villes moyennes du Sud-Ouest). Rodez et Aurillac font figure d'exception et se portent très bien, à la fois pour la prestation de services et pour les emplois industriels (Rodez). Cela s'explique par le monopole que ces villes détiennent sur un bassin dépourvu de concurrence (Aurillac).

« Le département insubmersible »[6]
Les départements se trouvent progressivement marginalisés sur le plan politique fonctionnel, où ils se trouvent désormais spécialisés dans le domaine de l'action sociale principalement. Ils sont très en danger sur le plan politique car leur statut de collectivités locales en fait un concurrent pour d'autres collectivités. Plus largement, cette dynamique pourrait conduire à une forme de différenciation des régimes politiques territoriaux qui, de plus, correspondrait à une normalisation dans le cadre de l'intégration européenne (voir les cas Anglais et Allemands).

B- Les relations État/collectivités

1- *Retour historique : l'État contre les villes*

L'État a toujours voulu mettre les villes sous tutelle contrairement au cas de l'Italie ou de l'Allemagne, où ce sont les villes qui ont constitué l'État. La Révolution et la rationalité des Lumières aboutissent à la création des départements pour l'administration du territoire, dans un souci d'égalité et d'unicité des territoires de la République. Cependant, la Constituante bute sur les 36.000 paroisses qui deviennent des communes, dans une sorte de compromis entre progrès et permanences. Le jacobinisme est l'une des clés de compréhension du rapport entre les collectivités et l'État : l'administration française est construite pour que les territoires soient maintenus sous le joug de l'État. Des solidarités horizontales existent déjà : les départements redistribuent largement leurs ressources aux communes non viables. Le cumul des mandats permet aux élus locaux d'être surreprésentés au Parlement et d'avoir un poids considérable dans la fabrique de la loi.

2- *Le rôle des maires*

La puissance des maires est le frein décisif aux solidarités entre territoires (par exemple y compris au sein des agglomérations). Ainsi, à part en IDF et à Aix-Marseille, aucune communauté urbaine n'a soulevé la question d'une redéfinition de son périmètre avant de se constituer en métropole au 1er janvier 2015 suite à la loi Maptam. La croissance de ces agglomérations a pourtant largement débordé les limites de 1967 (50% de la croissance de l'agglomération de Bordeaux, par exemple, s'est faite hors des limites de la communauté urbaine). Les relations entre les collectivités qui composent les agglomérations s'apparentent plus à du marchandage qu'à des projets de développement. Par exemple, les tracés des tramways, outil de développement privilégié par les agglomérations ces 20 dernières années, ne correspondent pas aux zones où les usagers potentiels se situent en masse, parfois en raison du mode de scrutin dans les assemblées des agglomérations où chaque commune a peu près le même pouvoir. Les aménageurs sont parfois amenés à conduire des projets d'agglomérations pour le compte d'une grande ville seulement.

Le projet de la gare Saint-Jean à Bordeaux, plus grand équipement public de la région, n'est pas géré en tenant compte des échelles sur lesquelles les travaux ont des répercussions : la gare est passé de 11 à 20 millions de passagers ce qui en fait un point nodal essentiel à l'échelle régional. Les associations d'élus, par leur puissance, font obstruction aux évolutions possibles tout comme

[6] Voir *Le département insubmersible*, P. Estèbe, Informations sociales, 2005/1, n° 121 https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-1-page-66.htm

certaines stratégies (où l'on a vu, par exemple, la SEM départementale de la Gironde dissoute au profit de l'attribution de subventions allant directement du conseil départemental aux communes nécessiteuses).

La fin de la délivrance des permis de construire par les mairies constitue l'enjeu principal de rupture du *« présidentialisme municipal ». En France, les maires sont chargés du pouvoir exécutif ainsi que du délibératif/législatif. Un des progrès envisageable serait de se diriger vers un parlementarisme territorial pour tempérer le pouvoir des maires, qui n'est par ailleurs pas le seul levier d'action collective pour un territoire. En effet, les coalitions d'acteurs sont un moyen d'action sur le territoire* alors que le maire peut devenir un manager de projets.

3- *Une décentralisation centralisée*

Les relations entre État et collectivités sont également déterminées par le fait que la décentralisation ait été pensée par la centralisation : l'État a décidé de quelles compétences il souhaitait se dessaisir au profit des collectivités, tout en préservant certains garde-fous, à l'image des opérations d'intérêt national (OIN).

Dans les pays voisins, la décentralisation donne un grand pouvoir aux villes et aux régions. En France, on a donné un peu de pouvoir à toutes les collectivités, où qu'elles se trouvent. On assiste plus à une fragmentation qu'à une décentralisation. Décentraliser implique des choix politiques mais également un mouvement de soutien qui existe peu en France. Cela dit, un mouvement de montée en puissance des villes est lancé. Ce mouvement est soutenu depuis la première vague de décentralisation en 1982 par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) qui avait signé une motion promouvant l'intercommunalité. En l'état actuel des choses, le levier de l'économie est le meilleur argument des grandes villes face à l'État puisque la création de richesses et d'emplois se localise dans les centres. L'État ne détient plus le premier rôle pour le pilotage des questions économiques face aux grandes villes mais également face aux régions : la gouvernance s'est ouverte. *Dans les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État depuis les années 1960, les questions économiques ont été traitées par une division spatiale du travail dans laquelle on a assigné des fonctions spécifiques aux différents territoires. Cela répondait à un projet national très intégré. Cette politique a produit des effets différenciés mais certains territoires ont pâti de leur situation (exemple : la Bretagne, succès d'une industrialisation très spécialisée dans les années 1960 qui s'est transformée en rente de situation mais qui a fini par s'écrouler).* Aujourd'hui, les grandes villes ont succédé à l'État dans l'organisation du développement économique.

C- <u>Les aménageurs dans les territoires</u>

1- *L'attractivité du territoire : quelles mesures ? quelles actions ?*

L'attractivité du territoire peut être envisagée à travers des indicateurs différents :

- le solde migratoire de l'IDF est négatif (mais le solde naturel est positif). Avant les aménités dans l'attractivité dans un territoire, la qualité de l'aménagement et le niveau de densité sont des questions centrales pour l'attractivité des territoires. L'attrait de métropoles comme Nantes ou Rennes s'explique en partie par une plus faible densité et la proximité avec des espaces ruraux. La loi ALUR ne différencie pas les territoires dans son discours sur la densité. Or, l'exposé de Ph. Estèbe montre que les règlements devraient prendre acte des disparités du territoire (par exemple, il n'est nécessaire de densifier partout).
- *du point de vue national, l'IDF possède une fonction de formation et de première expérience professionnelle puis redistribue ensuite des actifs bien formés. Cette fonction a peut-être participé au dynamisme des villes de provinces depuis 20 ans. Chaque année, 80.000 étudiants s'installent à Toulouse et 80.000 diplômés déménagent.*

L'IDF correspond au modèle du moteur démographique à 3 vitesses (cf. IAU-IDF) : solde naturel

positif, solde migratoire négatif par rapport au pays et solde migratoire positif par rapport au monde. Ce modèle est celui de toutes les très grandes villes occidentales du monde, à l'image de Londres et New York. Le sas est une fonction métropolitaine et pose donc des questions à l'aménagement : comment gérer ce flux et cette idée de métropole hospitalière ? Cela soulève des interrogations typiquement métropolitaines comme l'équilibre entre logements en accession à la propriété et la part du locatif en région IDF par exemple. Cet enjeu est déjà caractéristique des négociations entre maires et promoteurs en région IDF au sujet des typologies de logements. D'un côté les maires se sont engagés à la construction de T4 et T5 quand les promoteurs ne parviennent pas à vendre d'autres biens que les T1 ou T2.

Le dynamisme de certains systèmes productifs non métropolitains doit être pris en compte dans les mesures de l'attractivité de certains espaces à dominante rurale (on a cité le Choletais mais on peut également penser à une partie du Jura ou de l'Alsace).

2- *Ingénierie et territoires marginaux*

L'ingénierie publique en terme d'aménagement est très inégalement répartie sur le territoire. Les grandes agglomérations disposent des outils et des personnels qualifiés mais les villes moyennes et le rural ne disposent que de très faibles compétences. Le retrait de l'État sur les questions de planification et d'aménagement laisse certains territoires en marge des évolutions réglementaires (du POS au PLU, élaboration des SCOT) et des procédures et modes de faire. Les aménageurs peuvent-ils (et doivent-ils) intervenir dans ces espaces ? L'ingénierie privée peine à travailler dans les espaces ruraux faute de maitres d'ouvrage compétents mais également parce que les missions ne correspondent pas aux métiers développés (projets complexes). Le code des marchés publics constitue également un frein à la contractualisation d'ingénierie car les coûts ne peuvent pas être assumés par les petites collectivités. Dans les grandes villes, l'ingénierie privée se retrouve en symbiose avec l'ingénierie publique et trouve donc un environnement propice à la poursuite de ses projets.

Club Ville Aménagement

GT4 Le fait métropolitain interroge les aménageurs
Séance 10 – 5 novembre 2015
Paris Ville Monde
Intervenants : Nicolas Buchoud, Président du cercle du Grand Paris de l'investissement durable & Jean-Claude Prager, directeur des études économiques de la Société du Grand Paris

Cette séance est la dernière du GT4 et est consacrée à la métropole parisienne. Quels enjeux structurants face à l'organisation institutionnelle du Grand Paris ? Quelle place pour les acteurs non politiques, citoyens, entreprises, enseignement supérieur ? **Nicolas Buchoud** et **Jean-Claude Prager** ont apporté un éclairage qui brasse certaines des questions évoquées lors des séances précédentes, appliquées au cas du Grand Paris, métropole emblématique s'il en est.

I- Intervention de Nicolas Buchoud

Nicolas Buchoud dirige Renaissance urbaine, agence de conseil et R&D en développement urbain durable et stratégies d'attractivité territoriale innovantes, qu'il a cofondée en 2006. Il est également à l'origine, en 2011, du Cercle du Grand Paris de l'investissement durable, dont le Club Ville Aménagement est membre fondateur. Son parcours l'a conduit de la municipalité de Clichy-la-Garenne en tant que chef de cabinet, où il a œuvré pour la création du secrétariat de la conférence métropolitaine, à la région Île-de-France (conseiller du Président pour l'aménagement du territoire). Il était en charge des établissements publics d'aménagement, de la consultation sur le Grand pari(s) de l'agglomération parisienne, des questions climatiques et de la coopération économique interrégionale. Il a été membre de l'équipe Descartes du conseil scientifique de l'Atelier International du Grand Paris (AIGP).

La consultation urbaine du Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne (2007-2008) : la métropole au XXIème siècle
Au sein de l'AIGP, son travail a porté sur le réseau de transports de l'agglomération parisienne (notamment dans le cadre de formulations de propositions alternatives). Dans le même temps, il a assisté à la construction métropolitaine qu'il définit comme un Rubiks cube dont les éléments vont de l'approche sensible du territoire du Grand Paris à son organisation institutionnelle. Les travaux de la consultation se sont distingués par une **production graphique** abondante, singulière et souvent innovante sur laquelle l'État s'est appuyé pour valoriser la démarche à l'international.
La consultation a contribué à mettre en évidence deux dynamiques importantes pour fonder la construction du Grand Paris :

- la révélation de transformations déjà à l'œuvre dans des territoires urbains très structurés
- le débordement fonctionnel de toutes les limites administratives constituées.

En somme, les collectivités et l'État sont dépassés. **La dynamique de métropolisation s'inscrit dans un changement d'échelle et de déterminants de la production de la ville.** La transversalité des problématiques (mobilité, logement, vie sociale, numérique) a modifié le fonctionnement de la ville.

La consultation internationale est lancée en 2007. En 2006, le Forum urbain mondial de Vancouver renouvelle le discours sur l'urbanisation et les villes dans le monde car il s'appuie

sur une donnée nouvelle, symbolique : plus de 50 % de la population mondiale vit en ville. Dans ce contexte, la consultation du Grand Paris consiste notamment à **placer la France dans l'archipel urbain globalisé.** La notion de « ville-monde », appliquée à la région francilienne, est discutable. Elle apparaît plus à propos dans les cas de New York ou Londres. En effet, le territoire du Grand Paris est marqué par des fractures sociales et territoriales et par la difficulté d'inscrire le renouvellement urbain dans le rythme métropolitain. L'argument de ville-monde relève plus de la communication que d'une réalité fonctionnelle.

Est-on mieux outillé aujourd'hui pour faire la ville dans un contexte plus globalisé (mobilité des personnes et capitaux) ? Les aménageurs sont-ils mieux préparés à l'intégration des influences multi-échelles dans leur travail ?

La construction métropolitaine du Grand Paris : difficultés et faiblesse du rayonnement

La construction du Grand Paris est menée dans une situation paradoxale : **l'incertitude est croissante malgré l'avancement du processus.** Ce n'est pas le cas d'autres métropoles en France (au regarde des liens collectivités/privé, de la qualité de la production urbaine, *etc.*). Le **choc d'échelles** (aménager Paris relèverait de la géopolitique) et la **très forte présence de l'État** dans le Grand Paris pousseraient à ne concevoir l'aménagement que sous le prisme du global au détriment du local, dans le cadre d'un archipel éclaté et où la chaîne de production est désordonnée.

Les aménageurs sont mis en demeure de trouver la manière de concevoir la ville pour une urbanisation du XXIème siècle. Des réponses ont été apportées par ailleurs (à Vancouver[1], où gouvernance, durabilité, qualité de vie, inclusion sociale sont fortement pris en compte) mais la France n'est pas parvenue à inventer et à faire circuler son propre modèle. Le Grand Paris a suscité beaucoup d'attention dans les phases initiales de sa conception mais les villes françaises sont, en général, peu identifiées comme sources d'inspiration. **Pourquoi la fabrique urbaine française contemporaine souffre-t-elle de ce déficit d'image dans un moment d'accélération du développement des villes à l'échelle internationale ?** Pourtant, beaucoup d'entreprises françaises travaillent dans le champ de la fabrique urbaine et font l'essentiel de leur chiffre d'affaires hors de France et la ville de Paris est une des marques les plus connues dans le monde mais force est de constater qu'il n'existe pas vraiment d'effet Grand Paris pour le moment.

> Le projet Hikari à Lyon-Confluence s'est montré performant pour tisser des liens avec le Japon et pour fabriquer de l'aménagement à haute valeur ajoutée. Ce travail a joui d'une excellente image à l'échelle internationale.

Le rôle structurant de la société civile pour construire le Grand Paris

L'implication de la société civile (acteurs économiques, académiques, citoyens) est un des enjeux les plus structurants de la fabrication urbaine contemporaine. Le lien entre global et local ne peut plus passer uniquement par le gouvernement institutionnel : le système de gouvernance politique n'est plus qu'un maillon de la chaine de la décision. Le rôle de la société civile et des acteurs économiques est central dans l'innovation, l'attractivité, la compétition, la production et la circulation de savoirs.

L'affirmation des villes a poussé la diplomatie américaine à s'appuyer sur leur force et leurs alliances pour stimuler la croissance économique car **les villes deviennent le lieu de convergence des intérêts publics et privés[2].**

---

[1] Sur le « *vancouverism* », voir : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/vancouver-et-le-vancouverisme-un-modele-urbain-original-en-amerique-du-nord & http://www.metropolitiques.eu/Le-Vancouverism-hybridation-et.html

[2] Sur le sujet, se reporter à *The Metropolitan Revolution* de J. Bradley et B. Katz : point de référence de nombreuses villes sur les stratégies économiques et territoriales où les forces vives du territoire sont invitées à travailler ensemble pour le développement du territoire conçu comme un élément dans un maillage d'ensemble.

Le bon fonctionnement de ce système est bénéfique à l'échelle locale – pour une ville plus inclusive – et à des échelles plus larges – pour la production de valeur. Le Grand Paris reste, quand à lui, attaché à la régulation de l'économie et à une forte communication institutionnelle, en décalage avec le fonctionnement de l'économie actuelle.

La création récente du réseau Massilia Mundi à Marseille créé une dynamique en phase avec les enjeux du développement urbain dans un monde globalisé.

Comment inscrire le rôle des aménageurs – la fabrique de la ville – en tirant le meilleur partie de la métropolisation, donnant lieu à un système de gouvernance éclaté et encourageant la création d'alliances et de coalitions ?

Club Ville Aménagement

World Urban Forum III. *From ideas into action* (Vancouver, 2006)

Voyage du Club Ville Aménagement à Seattle et Vancouver (2007)

The Century of the City. No Time to Lose (Rockefeller Foundation, N.Peirce & alii, 2008)

La Ville Stratégique. Changer l'urbanisme pour répondre aux défis urbains mondiaux / Strategic City (N.Buchoud dir. CERTU, 2008)

Consultation internationale *Le Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne* (2008)

The Metropolitan Revolution (B.Katz, J.Bradley, 2013)

The Metropolitan Century, Understanding Urbanisation and its Consequences (OCDE, R.Ahrend, dir, 2015)

COP21, Paris; Dec. 2015

Habitat III World Summit, « *The New Urban Agenda* » Quito, Oct. 2016

Renaissance URBaiNe

Club Ville Aménagement. GT4 / Séance du 5 novembre 2015 / Nicolas Buchoud

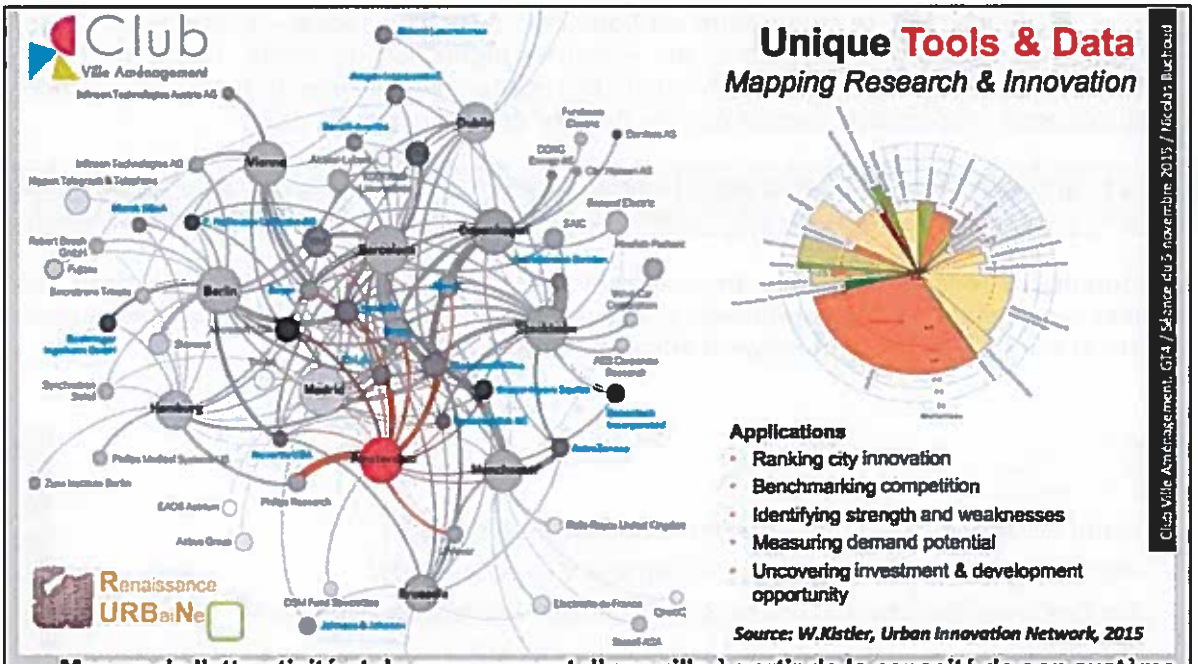
La question métropolitaine s'impose dans la fabrication urbaine contemporaine : bibliographie sélective et événements

La France apparaît comme très absente parmi les acteurs qui s'emparent de la question malgré un discours contraire. Dès lors, l'enjeu est double : modestie dans les prises de positions, ambition dans les principes de la fabrique urbaine – devenir un point de référence. **L'objectif est d'être performant dans l'échange.**

Nouvelles approches de la compétitivité : innovation et développement local

La recherche académique sur l'urbain est beaucoup plus puissante aux États-Unis où elle accompagne la transformation des modèles urbains. La production de théorie urbaine en France semble plus pauvre.

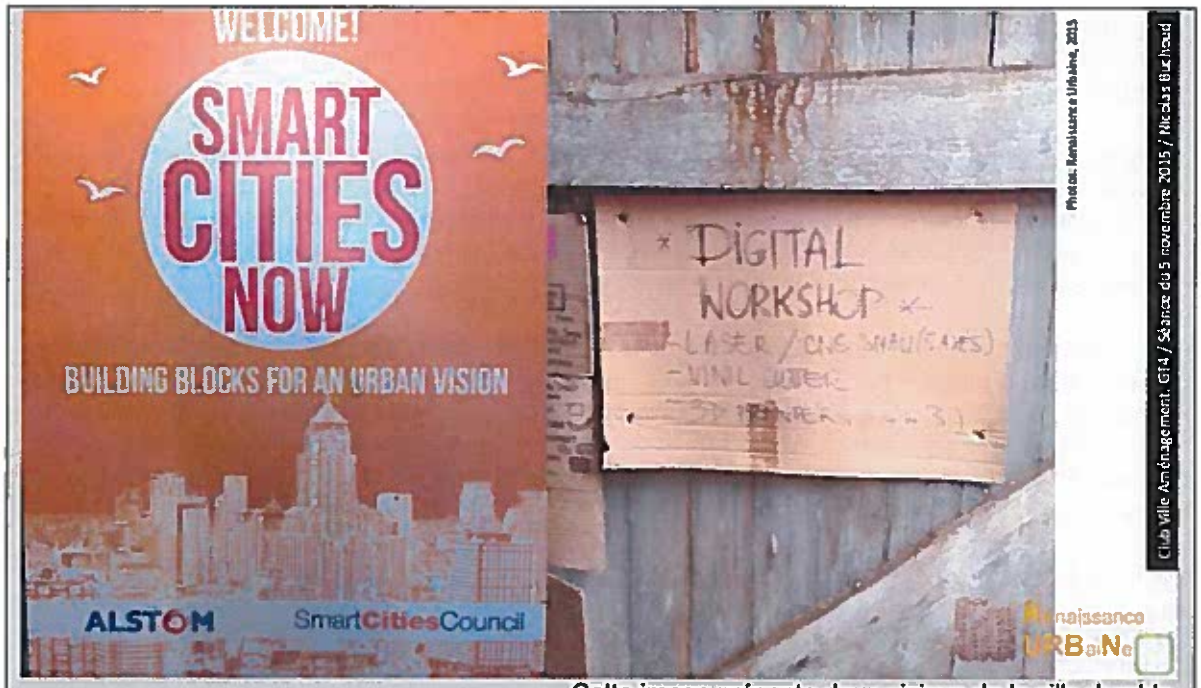
Exemples : la diplomatie économique de Chicago est passé par la signature d'un accord de coopération avec le Ministre de l'économie mexicain pour développer l'industrie aérospatiale, très présente dans la région au même titre que la communauté mexicaine. Philadelphie structure sa stratégie économique à l'export à l'échelle de son aire urbaine (6,2 millions d'habitants).



Mesure de l'attractivité et du rayonnement d'une ville à partir de la capacité de son système académique et d'innovation à s'inscrire à l'international et à faire nœud dans un réseau. Le schéma ci-dessus montre une absence des villes françaises dans le secteur mesuré (santé). Cette absence est également criante dans d'autres domaines et d'autres classements de villes.

Le Cercle du Grand Paris de l'investissement durable – exemple d'une coalition d'acteurs – participe à la création métropolitaine par l'organisation de forums. Ils visent à susciter l'émergence au croisement des problématiques de l'aménagement et du développement économique.

Le forum organisé en 2015 (*Grand Paris, nouvelles alliances pour la croissance au « siècle des métropoles »*) a reçu le Président de la Fondation Mori, à l'origine du Global Power City Index (un des principaux instruments de *ranking* des villes à l'échelle mondiale) pour discuter du thème « Des villes aussi puissantes que les États ». La puissance des infrastructures et du moteur économique du Grand Tokyo (environ trois fois plus grand que le Grand Paris) induit une productivité presque égale à celle de la France : **le pouvoir des villes est consubstantiel à la qualité des infrastructures.** Ces dimensions sont présentes à Paris mais la création d'alliances et les infrastructures y sont déconnectées. La capacité à construire des métropoles solides ne se limite pas à une ambition de pouvoir mais elle représente également un enjeu économique et social majeur, dans la mesure où **les environnements urbains sont les lieux de régulation des transformations qui surviennent avant d'être préparé à les recevoir et à en tirer le meilleur parti collectivement** (exemple : l'installation d'Über en France a occasionné un déséquilibre économique et social et des affrontements violents avec les taxis).



Cette image présente deux visions de la ville durable.
À gauche, Alstom présente la création de la ville par « *blocks* » qui s'agrègent les uns aux autres à partir d'une vision urbaine préalable. C'est une idée de plus en plus présente mais qu'on a du mal à intégrer en France, au nom de la cohérence et d'une rationalisation d'ensemble.
À droite, l'expression d'une nouvelle économie dont la valeur ajoutée pour l'intérêt général n'est pas toujours facile à saisir. Cette photo a été prise lors du festival OuiShare où étaient présentés dans un cadre libre et non institutionnel 12 prototypes pour lutter contre le réchauffement climatique.

La ville durable se construit actuellement dans un va-et-vient entre ces deux modèles : comment les aménageurs peuvent se positionner dans ce type de contexte ?

Plutôt que de se pencher sur un avenir lointain, on peut adopter une démarche pragmatique qui pousse à identifier ce qui fonctionne d'ores et déjà. Il faut faire le pari que toutes les solutions intelligentes pour l'avenir ne se produisent pas uniquement dans les métropoles. Par exemple, en Allemagne et en Autriche, les réflexions sur le développement et la croissance urbaine durable se produisent autant dans les grands centres urbains qu'en réseau, dans des territoires moins importants.

L'analyse de classements transversaux des villes (reprenant une multitude d'indicateurs) montre que Paris est encore dans le top 10 de certains classements de villes mais Paris a disparu des 15 classements les plus importants, sans pour autant être remplacé par d'autres villes françaises. Les classements mesurant la durabilité, les questions de résilience, la finance montrent une absence qui doit être fortement questionnée : Paris ne doit pas perdre sa capacité à produire ensemble la ville de demain et profiter de l'impulsion donnée par la consultation sur le Grand Paris.

Il est nécessaire de développer une réflexion plus fluide, sous la forme de croisements d'alliances plutôt qu'à partir de modèles monolithiques. Faire des villes plus équilibrées passe par notre capacité à susciter les échanges dans nos territoires. Le Grand Paris est un instrument qui pourrait permettre d'atteindre cet objectif mais il n'est pas mobilisé à cet effet.

Discussion

Question : Le problème principal du Grand Paris ne serait-il pas sa structure institutionnelle marquée par l'empilement de différentes collectivités et le flou dans la répartition des compétences ? Comment le Grand Paris peut-il exister dans ce contexte ?

Nicolas Buchoud (NB) : La complexité de la structure institutionnelle du Grand Paris est relativement banale pour les territoires de cette nature. L'ensemble fonctionne bon an mal an. L'échelle régionale, ne serait-ce que pour les transports, est bien structurée. Ainsi, le Grand Londres observe attentivement la région Île-de-France pour absorber les communes situées à plus de 50km du centre.

Q : L'avènement du Grand Paris était placé sous le signe de la fin de la planification descendante, grâce, par exemple, aux Contrats de développement territorial. Des dynamiques locales devaient émerger des territoires pour entraîner toute l'agglomération. Les pouvoirs publics sont placés dans une situation de régulation, en rupture avec leurs anciennes prérogatives. Il s'agit donc de sortir de la logique de répartition des compétences dans un schéma pyramidale paralysant.

NB : La gouvernance urbaine aux États-Unis est marquée par un très fort éclatement mais qui n'est pas forcément préjudiciable aux dynamiques économiques et aux politiques d'aménagement territorial, mises à part les politiques de transports en commun.

Programme Smart Cities de l'État fédéral américain
Washington souhaite faire de ses grands centres urbains des « *metrolabs* ». Ainsi, il pousse à la convergence entre acteurs de la recherche, productivité économique et productivité sociale. En France, les CESER sont censés remplir cette fonction, sans grand succès. La mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris avait la même vocation mais n'est pas parvenue à être le catalyseur du rapprochement des acteurs de la société civile.

Q : Une figure d'autorité est nécessaire à l'organisation d'un système d'acteurs ouvert et créatif, pour donner de l'ambition au territoire. Or, on n'identifie aucune figure de la sorte dans la région francilienne, même si l'État est fortement présent depuis toujours. Actuellement, le dispositif de gouvernement est pourtant loin d'être stabilisé. Le système d'acteurs peut pousser à la formation d'une gouvernance stable. Ensuite, le temps d'apprentissage nécessaire au bon fonctionnement de telles autorités est très long.

NB : Dans une perspective historique, l'historien E. Bellanger a mis en évidence que, lors de l'Exposition Universelle de 1900, le rôle de « réseaux de réformateurs » au sein du département de la Seine et aux côtés de l'État. Ces réseaux n'étaient pas uniquement composés d'élus mais également d'acteurs de la société civile. Le travers actuel est la trop grande focalisation sur la gouvernance dans le Grand Paris et pas assez sur le rôle que pourraient jouer des réseaux du même type.

II- Intervention de Jean-Claude Prager

Le projet du Grand Paris Express (GPE) est un élément d'une stratégie d'ensemble dont il est le pilier le plus visible. Il prend place dans la réaction au constat, établi depuis le début des années 2000, du **décrochage de la région Île-de-France** (périmètre utilisé à titre de précaution mais également parce que c'est à cette échelle dont on dispose du plus grand nombre de statistiques) par rapport à Londres, New York ou encore les régions du Bade-Wurtemberg et de la Silicon Valley. Ce décrochage repose sur **un paradoxe** : l'IDF dispose de grandes ressources pour l'innovation (supérieures à celles de Londres et égales à NYC) en termes de brevets, publications, *etc.*

Ce décrochage trouve plusieurs explications :

- la percolation entre la ressource utile pour l'innovation et ceux qui la transforment en valeur ajoutée – les entrepreneurs – ne fonctionne pas bien. Les raisons en sont culturelles et géographiques : les entrepreneurs ne sont pas là où se produit la connaissance
- le cloisonnement et l'hétérogénéité des territoires, notamment à travers la très forte séparation Est/Ouest
- un étalement urbain difficile à réguler
- croissance faible de l'emploi
- timidité dans l'affirmation internationale : absence de discours collectif conquérant.

En ce qui concerne les modes de déplacements, on observe un mouvement d'évolution depuis 2000 : la voiture perd du terrain au profit d'autres modes, comme la marche ou les transports en commun.

Éléments de doctrine : les fondements théoriques des travaux de la Société du Grand Paris

• Traditionnellement, on considère que les infrastructures accompagnent le développement économique et urbain. C'est le fait de tous les documents d'urbanisme produits depuis la fin du XIXème siècle jusqu'au SDRIF de 1994. Ces documents étaient assortis d'un discours affirmant qu'il n'y a pas d'impact de l'infrastructure de transports sur l'économie ni sur la localisation des populations et des activités.
Mais, dans le sillage des travaux de la nouvelle économie géographique et d'un grand nombre d'études économétriques (empiriques), le paradigme d'appréhension de ces questions a complètement changé : **les infrastructures peuvent jouer un rôle structurant sur la localisation résidentielle et des activités mais également sur la productivité et la croissance.** Cet effet est multiplié en présence d'infrastructures lourdes (l'OCDE parle « d'infrastructures transformationnelles »).

• Mécanismes économiques à l'œuvre dans une métropole
- **L'arbitrage rendements croissants-coûts de transaction :** les rendements croissants concernent tous les secteurs de l'économie. Les entreprises se localisent en tenant compte de leurs coûts d'approvisionnement, de la taille de leurs marchés et de la localisation de leurs concurrents, ainsi que des externalités de localisation.
- **Les effets d'agglomération :** la productivité d'une entreprise est fonction du nombre et de la densité des entreprises et des emplois environnants. Il en est de même pour les services publics (exemple : la voirie, les écoles, *etc.*)
- **Polarisation des activités :** les entreprises ont tendance à se polariser et se rapprocher les unes des autres (effet de clusterisation).

• La répartition des populations et des activités sur un territoire est le fruit d'un équilibre entre offre et demande foncière ainsi que, pour les entreprises, de l'arbitrage rendements croissants-coûts (notamment de transports et coûts fonciers). Pour les ménages, les aménités qui pèsent le plus sont l'accessibilité à l'emploi et à de bonnes écoles.

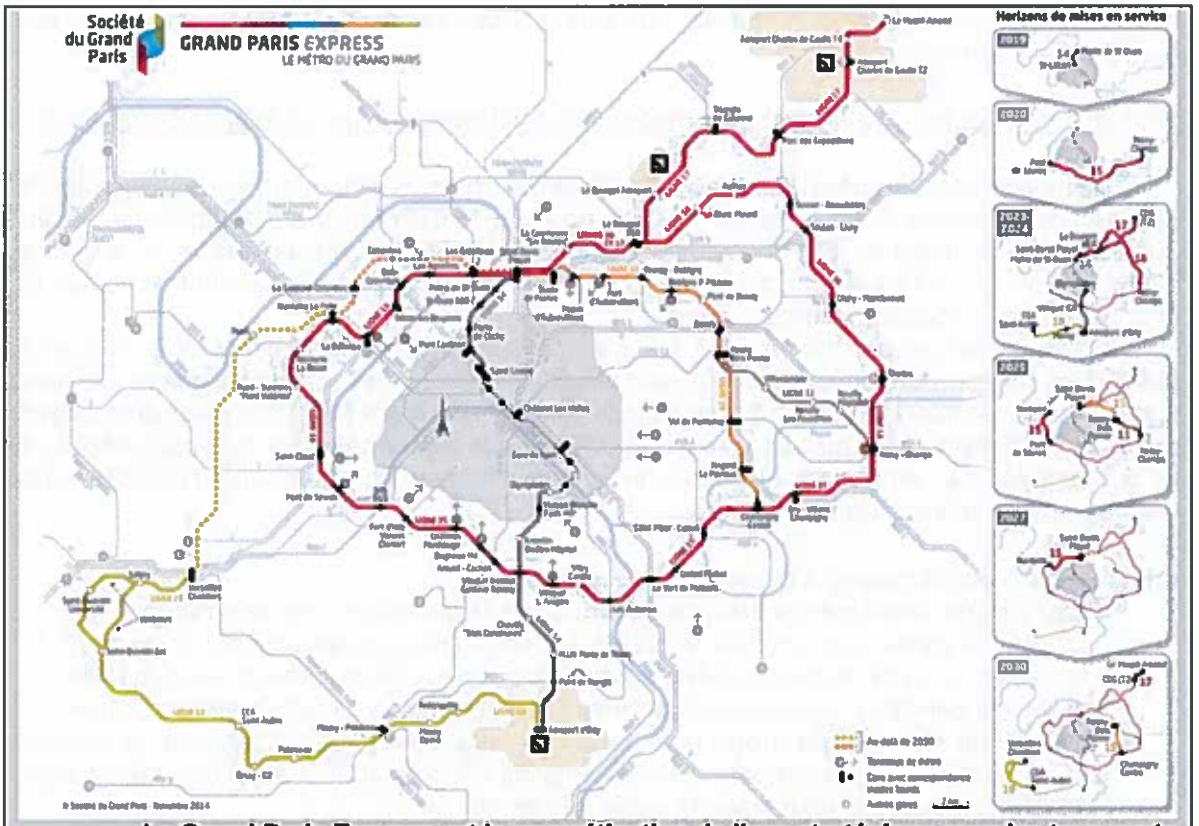
• La réalisation d'infrastructures de transport favorise l'accessibilité et a donc tendance à favoriser la concentration des emplois à haute valeur ajoutée et peu consommateurs d'espace et la concentration du résidentiel. **L'effet accessibilité prime sur l'effet prix.** Le GPE trace un anneau dans un espace disposant de réserves foncières susceptibles d'accueillir des activités et du résidentiel : un mouvement de concentration en est induit, cela représente un facteur de densification reposant sur les choix des acteurs. Ce n'est pas la dimension volontariste institutionnelle qui pèse le plus, en tout cas pas sur le long terme. La réalité reposera sur l'équilibre entre la volonté des acteurs institutionnels et les choix des acteurs économiques et des ménages.

• Le changement de paradigme dans l'aménagement du territoire : la **fin du paradigme de l'égalité des territoires** (voir le CR de la séance 9 avec Philippe Estèbe).

Le Grand Paris Express : ordres de grandeur

Les grandes composantes de la stratégie mise en œuvre dans le Grand Paris :

- le logement (priorité depuis longtemps)
- politique universitaire et de recherche (Saclay)
- les transports
- stratégie d'innovation



Le Grand Paris Express est la concrétisation de l'axe stratégique pour les transports
Ordres de grandeur donné par la SGP :
200 kilomètres, 72 gares, vitesse commerciale de 60 km/h, fréquence maximale : 90 secondes, 2 à 3 millions de voyageurs par jour, de nombreuses correspondances, 35 milliards d'euros selon le dernier comité interministériel du 15 octobre 2015.

L'impact économique et social du Grand Paris Express

La quantification générale de l'impact économique et social du GPE a été réalisée par la Société du Grand Paris (SGP). Les travaux portent maintenant sur l'approfondissement de ce travail, la spatialisation de ces conséquences et le déroulement dans le temps. L'objectif est **la maximisation des impacts positifs** qui passe par l'examen attentif de chaque décision et ses conséquences dès aujourd'hui : quelles sont les irréversibilités à éviter ?
Les réflexions se concentrent aujourd'hui sur la programmation dans les quartiers des nouvelles gares du GPE et les conséquences à l'échelle régionale.

Question : Dans quelle mesure les travaux de la SGP ont-ils mis en évidence une augmentation des charges foncières dans les futurs quartiers de gare ? Quel sera l'impact de ces nouvelles gares sur l'étalement urbain ? Êtes-vous en mesure de quantifier les effets de report résidentiel (des ménages qui font le choix de s'éloigner encore plus du centre et

dont le travail sera situé dans les nouveaux pôles) et modal (rayonnement à partir de ces pôles en voiture) ?

Jean-Claude Prager (JCP) : Ces questions (localisation résidentielle, localisation des activités et prix) sont abordées à partir de modèles. Ils mettent en évidence que le GPE contribuera à une densification forte de l'emploi et un peu moindre pour le résidentiel autour de l'anneau. En termes de prix, le GPE ne déclenche pas de hausse très importante. On anticipe 15% d'augmentation sur 30 ans. Cela s'explique par le fait que les zones de densification sont actuellement des réserves foncières peu chères. Le travail avec le modèle Pirandello[3] montre que le GPE devrait favoriser la mixité (des zones peu chères attireront des revenus plus élevés qu'aujourd'hui car rendues accessibles & ralentissement de la polarisation de hauts revenus dans des zones très attractives et chères aujourd'hui). **Le GPE jouerait un rôle de redistribution sociale par catégories de revenus.** L'état actuel des savoirs ne permet cependant pas de peser sur les politiques urbaines à mettre en place dans la mesure où la spatialisation de ces dynamiques n'est pas au point.

Question : Quelle est la marge de manœuvre laissée aux élus en matière de programmation ? Les discours de certains élus expriment la volonté de créer des pôles tertiaires à proximité de chaque nouvelle gare du GPE.

JCP : Les élus sont laissés complètement libres. Autour des gares, la loi donne de forts pouvoirs à la SGP dans un rayon de 400m. La décision de la SGP est de ne pas utiliser cette prérogative et de privilégier le dialogue avec les maires.

NB : La doctrine montre des éléments structurants mais dans la pratique, on est dans un flou assez important sur la réalité des aménagements qui existeront ou pas. La ligne 15 Sud est prévue pour 2021. Or, les acteurs de l'immobilier se refusent encore à faire des prévisions sur leur activité et défendent un temps de 24 à 36 mois avant la mise en service pour se prononcer. De plus, le rapport de l'ORIE (Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France) intitulé « Les pôles tertiaires en Île-de-France : quelles perspectives dans le projet du Grand Paris ? » publié en février 2014 tendait à montrer que **les quartiers tertiaires ont des dynamiques propres assez détachées des enjeux infrastructurels.** Enfin, les dynamiques actuelles ne font que renforcer les dynamiques d'implantation du tertiaire à l'Ouest de l'IDF ou alors à renforcer les autres zones déjà attractives et ne laissent pas entrevoir l'émergence d'un nouveau pôle dans un futur proche. Certains secteurs en forte croissance sont installés hors des espaces les plus concernés par les gares à venir (par exemple, le pôle Balard sur la défense et l'aéronautique qui s'étend jusqu'à Chaville/Vélizy voire au-delà).

JCP : Les acteurs de l'immobilier s'inscrivent dans le court terme pour des raisons pragmatiques mais également en raison d'un **déficit d'informations sur les transformations profondes que va occasionner le GPE.** Indépendamment des comportements des élus locaux, les dynamiques de plus long terme (20 à 30 ans) vont vers la densification autour de l'anneau du GPE. Chaque zone adaptera ensuite ces dynamiques par les politiques mises en place.

Question/remarque : Les groupes immobiliers et les investisseurs ne peuvent-ils pas d'ores et déjà prendre position ? On connaît l'attractivité du Grand Paris et les stratégies actuelles des grands groupes immobiliers (anticipation de 5 à 7 ans des investissements sur les projets dans des métropoles de province, mise en place de macro-lots comme sur l'opération du Trapèze à Boulogne-Billancourt). Les enjeux financiers liés au foncier ne

[3] Le modèle Pirandello permet de déterminer les choix de localisation des individus et entreprises en fonction d'un arbitrage accessibilité/confort domestique.

risquent-ils pas de se jouer contre le logement social qui n'aura pas les moyens de se réaliser dans les nouveaux quartiers de gare ?

JCP : On ne constate pas encore d'anticipation forte de la part des acteurs de l'immobilier. Il semblerait qu'ils soient en attente de signes de crédibilisation des projets. Au contraire, à Londres, dans les quartiers des nouvelles gares du Crossrail, les prix du foncier ont flambé dès l'annonce des travaux. La SGP détient un pouvoir d'influence et de coordination de ce qu'il se passe autour des gares, notamment ce qui concerne les équilibres sociaux et territoriaux.

Question : Quelle est la position de la SGP sur l'offre de places de stationnement dans les nouvelles gares ?

JCP : Il n'y a pas encore de stratégie affirmée de la part de SGP. Trop de stationnement pourrait être contreproductif en favorisant l'étalement urbain. Mais la gare du Mesnil-Amelot sera pourvue de nombreux stationnements (car située en bout de ligne), une de ses vocations étant de faciliter l'entrée dans Paris pour les personnes vivant aux marges de l'IDF.

NB : La conception du GPE ne se réalise-t-elle pas sous cloche ? Le GPE ne sera probablement pas dans une continuité absolue avec la présentation faite ?

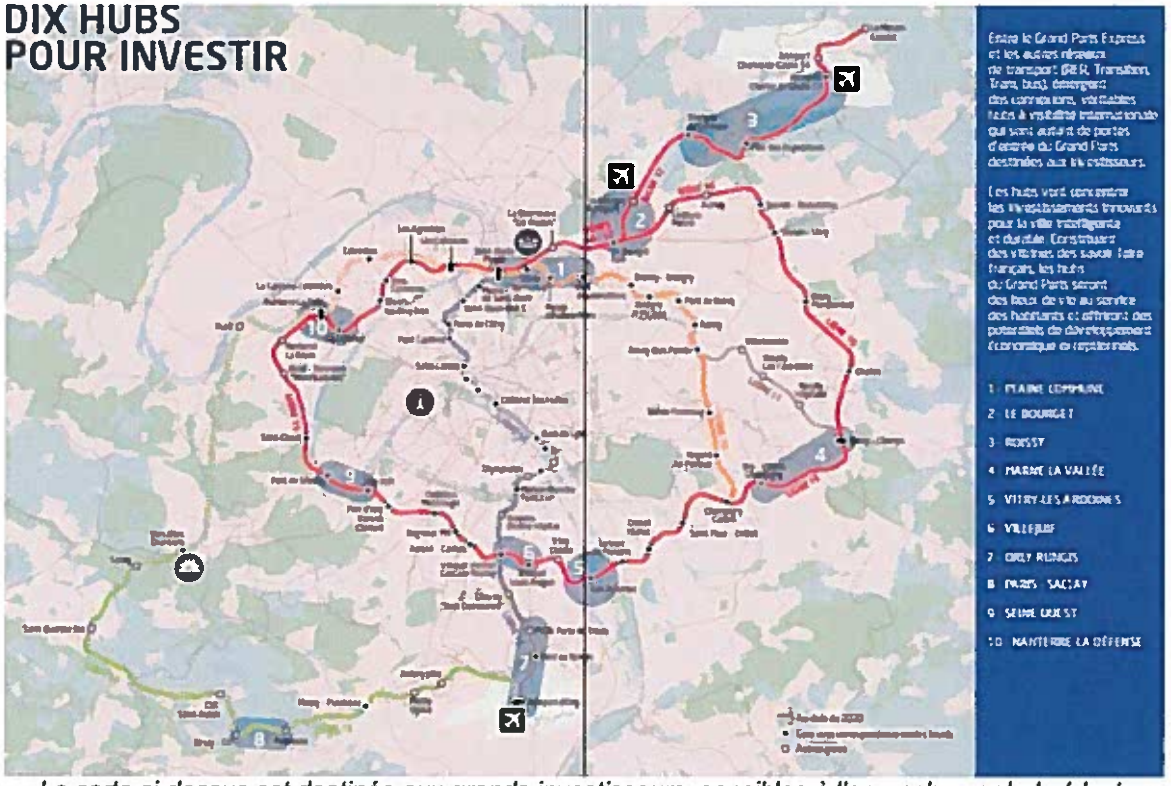
JCP : Le calendrier montre un recouvrement permanent des différents tronçons. Actuellement, la SGP commence la ligne 15 et les dossiers préparatoires pour les enquêtes publiques des lignes 18 et 15 Est. Si Paris décroche les JO ou l'Exposition Universelle, le gouvernement exigera une accélération des travaux. Le projet est loin d'être sous cloche, il est décidé et poussé à chaque comité interministériel.

NB : Le dialogue entre les acteurs de l'immobilier et les investisseurs était relativement avancé, en lien avec les évolutions du réseau de transports. Depuis 2013, il n'y a pas de progrès. Dans une logique de croisement entre réseau de transports et aménagement, d'une part, et maximisation du potentiel d'attractivité du Grand Paris d'autre part, comment la fabrication des segments de lignes peut créer un contexte de confiance et de dialogue accrus sur l'investissement immobilier public et privé dans 5 à 20 ans ? Il s'agit encore d'un point aveugle. On n'observe pas d'accélération de l'appétit des investisseurs pour le marché parisien en lien ave le GPE.

Question/Remarque :
On distingue deux situations propices à l'investissement :
- une visibilité claire dans le temps
- la présence sur le terrain avant la réalisation des projets.

La phase de visibilité temporelle vient de s'amorcer pour le projet Eole 2020 à La Défense. La date de mise en service est désormais certaine et les acteurs ont une visibilité claire des conséquences de la nouvelle gare (programmation, contexte local). À Saint-Denis Pleyel, futur hub majeur du réseau de transports, les investisseurs commencent à se placer car, à l'image de La Défense, il s'agit d'un quartier où ils sont déjà largement présents.

La communication autour du projet du GPE pose question : elle est désormais concentrée sur les actions contre les nuisances qu'occasionnent le chantier. Le discours sur les bénéfices de long terme ne se fait pas entendre. Plus largement, on peut considérer que les Franciliens en général ne connaissent pas le GPE et les bénéfices à venir.



La carte ci-dessus est destinée aux grands investisseurs, sensibles à l'approche par hubs/clusters.

Question/Remarque : Il y a deux catégories d'investisseurs dans l'immobilier de bureaux. Il y a les investisseurs qui privilégient la sûreté de l'investissement, peu importe le prix (ex. Unibail). D'autres choisissent de garder du foncier très longtemps puis de le faire valoriser à de très hauts niveaux (ex. la Silic en IDF). L'image de Paris est donc un facteur très important pour toucher le plus largement possible tous les investisseurs : le travail s'annonce ardu pour retourner l'image de communes comme Clichy-sous-Bois ou Sevran, dont la desserte est prévue par le GPE.

JCP : Le contexte nouveau implique des changements d'échelle dans la communication. En effet, traditionnellement, la communication se faisait auprès des investisseurs par les établissements publics chargés de l'aménagement de tel ou tel quartier. Il n'y a pas de communication volontaire et surtout cohérente avec l'échelle de la métropole, à part pour quelques quartiers emblématiques. **Il reste à bâtir un discours commun à présenter aux investisseurs.**

Question/Remarque : Les nouveaux pôles doivent être desservis par la route. Même dans une perspective de transfert modal, la croissance démographique et de l'emploi induira une croissance des flux automobiles. Des investissements s'annoncent nécessaires (à titre d'exemple, les routes de Saclay sont déjà fortement congestionnées).
Roissy est un bassin de 160.000 emplois, autant que La Défense. Cependant, les emplois sont beaucoup plus dispersés dans l'espace car ils se répartissent dans des secteurs d'activités nécessitant de grandes emprises (logistique, industrie). De plus, c'est le pôle économique qui connaît la plus forte croissance dans la métropole, d'où la nécessité de ne pas fermer les yeux sur la question routière.

JCP : Les comportements en matière de mobilité à l'horizon 2030 dans la zone de Saclay fait partie des sujets que la SGP s'efforce actuellement de traiter ? Aujourd'hui, les prévisions de trafic anticipent un report modal minimum. Cela dit, il n'est pas impossible que, d'ici là, une forte réglementation intervienne sur les autoroutes du Nord de l'IDF qui

desservent Roissy au regard de la saturation attendue en 2030. Les dynamiques sont déjà en route, comme le montre la voie réservée aux bus et taxis sur l'A1.
La SGP a pour mission de déterminer l'espace des possibles une fois l'infrastructure réalisée. Les décisions reviennent aux autorités publiques, la SGP ne fournit que du conseil.

SYNTHESE

Avril 2016

« Le fait métropolitain interpelle les aménageurs »

Jean Luc Charles, Hervé Dupont, Jean Haëntjens

Synthèse Atelier C - 7 avril 2016 -

Le fait métropolitain est économique, sociétal, et institutionnel

Le fait métropolitain, c'est en premier lieu la polarisation des richesses et des compétences dans quelques points (ou territoires restreints) de la planète. Selon Mac Kinsey, 60% du PIB mondial sera bientôt produit dans 600 régions métropolitaines. La compétition entre les métropoles est accélérée par la mondialisation des échanges, la concentration des pouvoirs financiers, mais aussi la loi d'airain de l'économie numérique selon la quelle le « gagnant prend tout ». La reconnaissance du fait métropolitain comme moteur des dynamiques économiques été consacrée par la remise du prix Nobel d'économie à Paul Krugman (2008) pour ses travaux sur la Nouvelle Economie Géographique et amplement démontré, en France, par l'écart entre les dynamiques métropolitaines et l'économie nationale.

Les métropoles ne captent pas seulement les flux économiques. Elles attirent aussi des populations en quête de services urbains spécialisés (culture, enseignement supérieur, santé, sociabilité...). Elles sont les lieux où peuvent se concrétiser des demandes sociales de plus en plus diversifiées (4 générations, multiculturalisme, individuation des comportements) ; elles sont les plaques tournantes de parcours résidentiels qui commencent souvent en leur cœur (vie étudiante) et y retournent à d'autres âges de la vie. Elles sont les portes d'entrée des flux migratoires. Elles ont plus récemment été reconnues comme des acteurs majeurs dans la lutte contre le réchauffement climatique (COP21).

Si les métropoles cumulent les défis, elles sont aussi les lieux où s'inventent les solutions. Ce sont elles qui ont, depuis vingt ans, expérimentés de nouveaux modèles économiques comme l'économie résidentielle (investie par Vancouver dès les années 1990), les clusters, l'économie créative ou le tourisme urbain. Elles investissent aujourd'hui les champs nouveaux de l'économie collaborative, de l'économie circulaire, de la production localisée d'énergie ou de l'économie servicielle. C'est dans leur espace que l'on voit apparaître de nouveaux systèmes de mobilité combinant interfaces numériques, modes actifs, partage, et modes ludiques. C'est également en leur cœur que foisonnent les innovations sociales de toutes natures, comme la cité Darwin à Bordeaux, ou le quartier de la création à Nantes. Elles pourraient devenir les moteurs des grandes régions qui sont en train de se recomposer.

La métropolisation a un coût. Elle induit notamment :

- La survalorisation des espaces métropolitains centraux et l'accroissement des coûts urbains (fonciers, immobiliers, logistiques) dans ces espaces.
- La satellisation des activités et ménages à « faible valeur ajoutée » en périphérie, renforçant les dynamiques d'étalement urbain.
- Le creusement des fractures socio-territoriales, à l'intérieur des métropoles et entre métropoles et territoires éloignés des centres urbains.
- La saturation des systèmes de mobilités
- La mutation rapide des espaces urbains soumis à la concurrence, aux mouvements migratoires, ou à l'obsolescence des services urbains traditionnels (centres commerciaux).

Le fait métropolitain désigne l'ensemble de ces phénomènes. Il doit être vu comme un « ensemble de forces » non dissociables, dont certaines sont positives et d'autres posent problème.

S'il existe incontestablement un avantage métropolitain (Halbert), celui-ci n'est pas donné par la taille ou la masse critique ; il se mérite. Les métropoles qui progressent le mieux sont celles qui savent valoriser les effets positifs de la polarisation tout en en limitant les effets négatifs.

Le fait métropolitain est mondial mais il interpelle différemment les États Unis, l'Europe et la France.

Comparée aux États Unis, où la polarisation métropolitaine fonctionne avec une grande liberté, le système urbain européen se caractérise par des métropoles plus petites, plus proches, et plus interconnectées entre elles. L'adhérence des entreprises et des habitants à leur région d'origine est plus forte. Les pouvoirs locaux ont plus de moyens pour encadrer la polarisation et en réduire les effets négatifs. Toutefois, cette régulation par la redistribution inter-territoriale rencontre aujourd'hui de nombreuses limites (Davezies).

Au sein du système métropolitain européen, le système urbain français se distingue par une métropole capitale hypertrophiée (et pour l'instant peu gouvernée), des métropoles provinciales dynamiques, sous dimensionnées, mais reliées à Paris par un réseau de TGV performant. Les autres caractéristiques de cette « métropole France », théorisée par Pierre Veltz, sont une densité de population relativement faible et des villes moyennes aujourd'hui en difficulté, voire en déprise rapide.

La reconnaissance du « fait métropolitain » a progressivement conduit les principaux pays Européens (Royaume Uni, Pays Bas, Danemark, Finlande..) à engager des réformes destinées à muscler leurs « moteurs urbains ». Les lois Maptam et Notre s'inscrivent donc dans un

mouvement général en Europe. En raison de notre spécificité française (les 36 000 communes), elles vont cependant bouleverser de façon beaucoup plus radicale les cadres traditionnels de notre gouvernance locale.

Les États et les pouvoirs locaux sont aussi conduits à prendre de nombreuses autres dispositions (blocage des loyers, financement du logement, programme de Rénovation Urbaine...) pour amortir les effets négatifs de la métropolisation. Ces dispositions ont et auront des conséquences sur tout le système de production de la ville.

Le fait métropolitain interpelle les missions des aménageurs et le modèle économique de l'aménagement

Les aménageurs se trouvent en première ligne pour relever les multiples défis induits par le fait métropolitain. Ils sont amenés à s'impliquer dans des champs comme la rénovation urbaine, la requalification des campus universitaires, la mise en œuvre de systèmes de mobilité hybrides, ou la logistique du dernier kilomètre,

Le renforcement de la compétition entre les villes appelle par ailleurs la mise en œuvre de stratégies complexes et cohérentes, combinant des interventions sur le « dur » (infrastructures, formes urbaines, équipements) et des interventions immatérielles (culture, identité, récit, image, etc.). Les aménageurs ne peuvent plus se contenter de produire « sur commande » des équipements métropolitains classiques (technopoles, palais des congrès). Ils doivent se positionner comme animateurs d'un jeu d'acteurs multiples (entreprises, associations, élus, habitants, etc.).

Le télescopage entre la progression des coûts urbains et la limitation des capacités financières des ménages et des collectivités entraîne par ailleurs une recomposition des chaines de production et de valeurs entre les différents acteurs de la fabrique urbaine. Le retour des « macro-lots » s'inscrit dans cette logique.

Les aménageurs devront enfin prendre part à la recomposition des gouvernances locales, s'ils ne veulent pas s'en trouver exclus. Plusieurs exemples ont montré qu'ils pouvaient contribuer à construire les gouvernances horizontales, partenariales et multiscalaires. Ils sont appelés à jouer le rôle de stratège et d'ensemblier dans le cadre de missions plus globales de *maîtrise d'ouvrage urbaine.* Et cette notion est elle-même en trains d'évoluer pour intégrer des composantes comme la *maîtrise d'usage* ou la *maîtrise de l'image.*

Ce repositionnement des métiers de l'aménagement s'inscrira dans un contexte marqué par la montée en puissance des compétences des collectivités (cas des métropoles) mais parfois aussi de leur déficit d'ingénierie (cas des villes moyennes). Il pourra aussi induire un

élargissement des périmètres, voire des regroupements (mouvement déjà engagé par quelques SPL départementales).

Le fait métropolitain interroge enfin le modèle économique originel de l'aménagement, qui est la rémunération par la revente de foncier ou d'immobilier. Le principe d'une facturation au forfait pour des missions d'ingénierie complexes a déjà adopté par plusieurs métropoles. Il se heurte, dans les villes moyennes, à la faiblesse des ressources financières. Or ce sont précisément ces villes qui ont aujourd'hui le besoin le plus urgent d'un appui en ingénierie.