



Note INTA sur le

Séminaire Analyse et Politique de la ville

CNAM, LGU, IAU

Réinventer la politique de la ville

Deuxième session - Le règne du marché:

périurbanisation, gentrification, métropolisation

18 avril 2013, IAU, Paris

Le 18 avril 2013 s'est tenu à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France, la deuxième session des séminaires Analyse et Politique de la Ville : réinventer la politique de la ville et questionner le "règne" du marché, la périurbanisation, la gentrification et la métropolisation. Cette courte note retrace les éléments saillants de cette journée.

1. La métropolisation

La globalisation et la tertiarisation de l'économie mais aussi la revendication de proximité (dûe notamment au changement technologique) révèlent l'émergence d'une proximité virtuelle. Il y a une déconnexion entre activités et territoires en même temps qu'une croissance rapide des services supérieurs dans un petit nombre de pôles (Saskia Sassen), la baisse des coûts de transaction entraînant une augmentation de la quantité de biens et de services. Cette augmentation est concomitante à une situation géopolitique nouvelle liée à l'ouverture au marché globalisé de certains pays. Il en résulte une consommation planétaire, quasi instantanée. Dans ce cadre, la métropolisation est, selon Lise Bourdeau Lepage, la traduction spatiale de la globalisation liée à la tertiarisation.

On peut différencier les métropoles « mondiales » (régions métropolitaines qui ont des fonctions métropolitaines mondiales), Paris étant la seule en France, et les régions métropolitaines à l'échelle nationale, et dans ce cas-là, la France en compte plusieurs.

On constate toutefois que la dynamique de métropolisation n'a pas toujours été appréhendée comme une occasion de recomposition des activités économiques (P. Veltz). Ce n'est qu'après les années 1980 qu'une nouvelle dimension opérationnelle des tâches (délocalisations) fait dire qu'il y a un lien croissant entre mutations économiques et métropole. Les régions métropolitaines assurant la production d'une innovation alimentant la société de service.

On assiste en outre à un glissement des politiques publiques : plus de compétitivité au détriment de la redistribution, les espaces métropolitains devenant les fers de lance de la mondialisation et non plus de la redistribution vers les métropoles d'équilibre comme c'était le cas auparavant.

2. Les conséquences de la métropolisation sur le territoire

a. La périurbanisation

En Ile de France, la tendance démographique fait que le poids de Paris intramuros diminue, le poids de la première couronne diminue aussi par rapport à la seconde couronne, même s'il y a tout de même un accroissement de la population dans la première couronne.

Une des réponses à la crise s'est faite à travers ce que nous appelons aujourd'hui la « politique de la ville », à savoir les politiques urbaines de solidarité sociale et territoriale. Cependant, alors que le cadre d'action de la « politique de la ville » reste celui de l'urbain, nous voyons aujourd'hui émerger avec force des problématiques qui portent plutôt sur le lien entre l'urbain et le rural. Se posent de cette manière les mêmes enjeux de la remise en cause du « contrat social » mais déplacés entre la métropole et sa périphérie. Ces enjeux semblent se poser d'une façon particulière dans un espace particulier, l'espace périurbain.

Selon Éric Charmes, « Le périurbain a une caractéristique essentielle : c'est un espace sous dynamique urbaine, puisque sa croissance est très clairement liée à la proximité d'une métropole. Mais en même temps il reste, dans son identité, assez attaché à quelque chose de l'ordre du rural ». Ces espaces entre la ruralité et l'urbanité ont du mal à trouver leur place dans le processus de métropolisation actuel. Ils semblent en effet subir un abandon progressif des services et une disparition des conditions permettant le développement d'un véritable lien social et des activités collectives qui en découlent. On assiste donc dans ces zones périurbaines à différentes formes d'émiettement: l'émiettement politique, l'émiettement paysager et l'émiettement social. Nous voyons ainsi se construire petit à petit ce qui est appelé une « ville émiettée ».

L'émiettement se gère avec une échelle différente des règlements d'urbanisme (qui définissent qui construit où) et non pas avec des politiques de densité. Avec la même densité, l'organisation spatiale peut être différente (et donc les services et les réseaux).

Un témoignage de Marie Richard, ancienne maire de la Ferté sous Jouarre et conseillère régionale :

Un territoire comme la Ferté sous Jouarre, en Seine et Marne, à 65km de Paris, 27 000 habitants au Nord Est de Paris fait partie du Grand Paris et accueille des classes populaires qui vivent de plus en plus loin des zones de richesse. La Grande couronne de l'Île de France comporte 850 communes entre Mantes et Melun mais avec beaucoup d'hétérogénéité. On constate une évolution silencieuse du territoire; l'aménagement peut insidieusement produire de la précarité.

La maison individuelle génère une occupation extensive de l'espace public notamment à cause des besoins de stationnements des véhicules privés liés à la multiplication des constructions individuelles ou de division des maisons existantes ainsi que de l'aménagement des garages.

La difficulté des administrations et des pouvoirs publics est de gérer l'offre de services publics sur un territoire émietté où il est difficile de prévoir où se fera l'implantation de nouvelles populations amenées par l'étalement urbain.

La mixité sociale existante est remise en cause par l'arrivée de ces nouvelles populations et par le risque d'une attitude réactionnaire de la part des populations existantes. On assiste à une augmentation considérable des recours contre les nouveaux projets qui poussent les investisseurs et les aménageurs à se retirer dès que les projets sont gelés par les recours.

Il semble que l'environnement social pèse plus lourd que l'éloignement dans le choix du lieu d'habitation.

Un désir de verdissement de la société conduit à penser que l'enjeu du bien-être des sociétés urbaines reste central. Entre la pression environnementale qui encourage les projets urbains « verts » et un phénomène de périurbanisation voulue ou subie grandissant, le désir de nature paraît de plus en plus prégnant.

Ces analyses conduisent à penser comment concilier lenteur et vitesse pour permettre à l'ensemble des populations urbaines, et pas seulement les actifs, de pouvoir profiter de la ville, de pouvoir être inactifs en ville : enfant, vieillissement de la population...).

b. L'émiettement de l'emploi

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que la possibilité d'avoir une mobilité rapide (notamment grâce aux aéroports) ont des effets sur le territoire. On assiste à l'émergence de cônes d'activités autour des centres villes depuis les années 1980. En Ile de France, il y a un émiettement de l'emploi de façon hétérogène avec des pôles d'emplois qui concentrent les activités (comme Roissy), mais les emplois de décision restent dans le centre. Il y a donc une inégalité dans la distribution des fonctions économiques.

Dans ce cadre, on peut dire que tous les actifs se rencontrent, mais certains plus que d'autres. En effet, les moins favorisés vont avoir peu de chances de rencontrer des riches dans leur commune de résidence, bien que l'inverse ne soit pas vrai (critique de la mixité, cf Loretta Lees, Kings College of London) .

c. La ségrégation urbaine

La métropolisation a montré une accentuation des disparités sociales, avec un embourgeoisement de certaines classes sociales qui renforce le décrochage de certaines CSP. Les zones très favorisées ou très défavorisées se différencient de plus en plus spatialement et cela crée de plus en plus d'inégalités socio-spatiales. Toutefois, dans le cas de l'Ile de France, c'est dans Paris et sa proche couronne que l'on assiste aux plus grandes inégalités sociales. C'est là où il y a le plus de fractures alors que c'est l'espace qui concentre le plus de fonctions. On constate par ailleurs une augmentation de la culture de l'entre-soi qui promeut une société urbaine inégalitaire (Edward Glaser, *The Triumph of the City*).

Dans ce cadre, comment les acteurs du territoire interagissent ? La mise en réseau des territoires, l'extension des échanges de biens et de personnes au cœur du processus de métropolisation engendrent de nouvelles relations.

3. Les nouvelles relations : une redistribution du jeu d'acteurs

a. La compétition publique face au privé

L'augmentation de la mobilité de la production et des personnes amène une compétition entre les régions métropolitaines sur différents secteurs. C'est la création d'un marché des territoires. Les entreprises mettent en compétition les métropoles, les collectivités locales n'ont plus tous les pouvoirs pour booster la compétitivité de leur territoire.

b. Des nouvelles complémentarités métropolitaines

Ce marché des territoires ne fait pas oublier les dynamiques de complémentarité, tant à l'échelle intra métropolitaine ou inter métropolitaine. Ces complémentarités sont fondamentales comme le montre le cas de la Silicon Valley qui ne fonctionnerait pas sans les complémentarités avec Bangalore et Taiwan. La taille, la mobilité, la circulation de l'information, la diversité sectorielle et fonctionnelle etc. de la métropole permet plus d'innovation et aussi plus de résilience. Ce sont des avantages métropolitains.

Les externalités positives représentent elles aussi des avantages métropolitains : dans une région métropolitaine, on accède à des ressources qui sont lointaines (mobilité physique avec aéroports internationaux, mais aussi relations dématérialisées des entreprises...), mais pas uniquement sous le règne du marché, il existe des formes de coordination par la collaboration; La Cantine à Paris, le *Silicon Sentier*,

qui ont une finalité économique mais aussi sociale. Dans l'économie de marché, il y a une concurrence forte mais aussi besoin de créer de nouvelles relations non concurrentielles.

4. Le positionnement des acteurs

a. Politiques publiques

En matière de politiques publiques, plusieurs scénarios peuvent être imaginés. Lise Bourdeau Lepage (Université Lyon 3) et Ludovic Halbert (Université Paris Est, Latts) proposent des options :

3 scénarios pour le choix de l'Île de France en matière de répartition des fonctions économiques.

- Laisser faire le marché : hyper centralité fonctionnelle : un atout pour Paris pour tenir son rang parmi les métropoles mondiales
- Négocier avec les entreprises : déconcentrer les fonctions métropolitaines : c'est un choix fait par le prisme du bien-être des actifs, avec un accent mis sur la mixité sociale au sein des entreprises, pour moins d'inégalités entre emploi – temps de transport etc.)
- Politique d'équilibre volontariste forte : transposer aux emplois le débat sur la mixité sociale en imposant un minimum d'emplois métropolitains et un minimum d'emplois non métropolitains

Les politiques actuelles d'attractivités et de compétitivité :

- attirer les entreprises (faire venir des entreprises exogènes)
- attirer des ménages qui seront ensuite facteurs d'attraction (cf. classes créatives de Richard Florida)
- attirer des investisseurs (développer des projets urbains pour attirer des investisseurs qui ensuite pourront attirer les classes créatives et des entreprises avec de l'immobilier d'entreprise).

Ces politiques d'attractivité se basent sur l'ingénierie dure, mais il est possible de développer des ingénieries douces pour développer des externalités positives et ne pas créer uniquement des politiques d'attractivités et de compétitivité.

Il peut être envisagé des politiques publiques de développement territorial pour :

- mettre en lumière la diversité économique, sociale et culturelle
- renforcer les gardes-barrières métropolitains c'est-à-dire ceux qui font l'innovation dans la région métropolitaine (creuset de l'innovation)
- renforcer la capacité de la société civile dans les relations longues distances (et pas seulement dans une logique import-export) avec des liens non concurrentiels
- attirer, en partant de ce qui existe et où le projet urbain contribue vraiment au développement territoriale

Cela suppose des transformations des modalités de l'action publique.

b. Acteurs privés

Il est clair que la problématique du prix du foncier détermine le phénomène périurbain. Il ne semble pas y avoir de volonté politique de jouer sur le prix du foncier, sauf dans certaines communes qui n'ont pas

réellement les moyens de bloquer l'envolée des prix, mais qui le font de manière symbolique (comme c'est le cas à Saint-Ouen). La sphère publique ne peut pas tout faire; il peut y avoir dans certaines communes une démarche politique d'adopter une charte qui associe les partenaires privées pour, au moins symboliquement, enraayer la spéculation foncière, mais il y a encore aujourd'hui une grande difficulté d'instaurer un dialogue fructueux entre le privé et le public. Ce dernier ne doit pas uniquement regarder les investissements et les PPP, mais associer le secteur privé dans la réflexion et la conception amont. Les collectivités locales n'ont plus les moyens de porter des ZAC, et cet outil va probablement disparaître dans les 10 prochaines années à cause des mesures de concurrence ouverte imposées par l'Union Européenne.

Les promoteurs immobiliers constructeurs de maison individuelle produisaient il y a 15 ans plus de 20 000 unités/an. Depuis 15 ans, la production s'est réduite à 10 000 unités maximum/an en Ile de France. La question cependant réside dans la localisation de cette production de maison individuelle : individuel groupé ou individuel diffus ?

Les professionnels déprécient beaucoup le périurbain ce qui ne permet pas d'avoir une réflexion commune et globale avec l'ensemble des partenaires sur ce phénomène et le projet de territoire qui pourrait en découler. Par ailleurs, il ne semble pas réalisable de construire 70 000 logements/an en Ile de France avec les normes en rigueur et un prix du foncier beaucoup trop élevé. Le secteur de l'immobilier et de l'aménagement se positionne en disant qu'il faut faire des choix entre l'urgence de la création de logements et les enjeux d'accessibilité et environnementaux (normes handicapés, efficacité énergétique des bâtiments etc.). Toutes les procédures d'aménagement et dispositifs actuels excluent les plus pauvres ce qui augmente la précarité.

5. Conclusions

a. Le bon périmètre ?

La difficulté d'intervention des collectivités locales est illustrée par le cas de la Ferté sous Jouarre. La Ferté sous Jouarre est la 10^e commune la plus pauvre de la Région et n'a donc pas les moyens d'intervenir en direct. La commune utilise d'autres outils comme l'EPFR et le Parc Régional Naturel « Brie et Deux Morins » qui permet d'apporter de l'expertise dans des territoires où il n'y a pas forcément de cadres techniques adéquats, car 80% des communes comptent moins de 2000 habitants. L'échelle du Parc est donc aussi une échelle plus pertinente en matière d'aménagement.

Une des grandes questions qui se pose alors sur la question de la politique de la ville à l'échelle de la métropole est la relation entre la commune et la métropole.

Il faut trouver le juste équilibre entre la métropole (qui pourrait être l'échelle pertinente pour la solidarité des territoires) et la communes (qui assure la proximité : démocratie, participation, évaluation de l'action publique et privée etc.)

Selon Maurice Charrier, Vice Président du Grand Lyon, une structure institutionnelle pourrait être la suivante :

- Union Européenne

¹ Jean Luc Poidevin, Directeur général délégué Ensemblier Urbain. NEXITY

- Etat
- Région (qui assure la péréquation sur le territoire)
- Agglomérations / métropoles (tout le territoire est métropole, une métropole s'arrêtant là où commençant l'autre. Par contre, le territoire métropolitain doit se baser sur l'usage et la vie des habitants)
- Commune (pour assurer l'échelon de proximité)

b. Le territoire institutionnel de projet

Il semble toutefois que, quelle que soit la structure institutionnelle du pays, l'enjeu central soit de créer un territoire institutionnel de projet qui entrainera ensuite la création des outils de gouvernance adéquats, ou les structures institutionnelles nécessaires. Le projet urbain, le projet de vie des habitants, basé sur un débat citoyen participatif doit pouvoir répondre à la pertinence de l'échelle et à la nécessité, ou non, d'imaginer de nouveaux cadres institutionnels.