



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



les  
**Cahiers**

**Stratégies  
métropolitaines**

**PUBLICATION CRÉÉE EN 1964**

**Directeur de la publication**

François DUGENY

**Directrice de la communication**

Corinne GUILLEMOT (01 77 49 76 16)

**Responsable des éditions**

Frédéric THEULÉ (01 77 49 78 83)

**Rédactrice en chef**

Sophie MARIOTTE (01 77 49 75 28)

**Coordinatrices**

Martine LIOTARD (01 77 49 78 74)

Laurence NOLORGUES (01 77 49 78 05)

**Secrétaire de rédaction**

Agnès FERNANDEZ

**Presse**

Catherine GROLEE-BRAMAT (01 77 49 79 05)

**Fabrication**

Sylvie COULOMB (01 77 49 79 43)

**Maquette, illustrations**

Agnès CHARLES (01 77 49 79 46)

**Cartographie**

Jean-Eudes TILLOY (01 77 49 75 11)

**Notes de lecture**

Christine ALMANZOR (01 77 49 79 20)

Linda GALLET (01 77 49 79 63)

Claire GALOPIN (01 77 49 75 34)

Laurent PERRIN (01 77 49 78 79)

**Médiathèque – photothèque**

Claire GALOPIN (01 77 49 75 34)

Aurélien LACOUCHIE (01 77 49 75 18)

**Impression**

Point 44

**Couverture**

Olivier CRANSAC (01 77 49 75 16)

Photo : © COMSTOCK IMAGES / Jupiterimages

Commission paritaire n° 811 AD

ISSN 0153-6184

© IAU Île-de-France

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés. Les copies, reproductions, citations intégrales ou partielles, pour utilisation autre que strictement privée et individuelle, sont illicites sans autorisation formelle de l'auteur ou de l'éditeur. La contrefaçon sera sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal (loi du 11-3-1957, art. 40 et 41).

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2009

**Diffusion, vente et abonnement :**

Olivier LANGE (01 77 49 79 38)



corinne.guillemot@iau-idf.fr

frederic.theule@iau-idf.fr

sophie.mariotte@iau-idf.fr

martine.liotard@iau-idf.fr

laurence.nolorgues@iau-idf.fr

catherine.bramat@iau-idf.fr

sylvie.coulomb@iau-idf.fr

agnes.charles@iau-idf.fr

jean-eudes.tilloy@iau-idf.fr

christine.almanzor@iau-idf.fr

linda.gallet@iau-idf.fr

claire.galopin@iau-idf.fr

laurent.perrin@iau-idf.fr

claire.galopin@iau-idf.fr

aurelien.lacouchie@iau-idf.fr

olivier.cransac@iau-idf.fr

olivier.lange@iau-idf.fr

	France	Étranger
Le numéro :	18 €	20 €
Le numéro double :	30 €	32 €
Abonnement pour 4 numéros :	72 €	84 €

(Étudiants, photocopie carte de l'année en cours, tarif 2009) : 50 €

**Sur place :**

Librairie ÎLE-DE-FRANCE, accueil IAU - 15, rue Falguière, Paris 15<sup>e</sup> (01 77 49 77 40)

**Par correspondance :**

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15

Abonnement et vente au numéro : <http://www.iau-idf.fr>

**Bulletin d'abonnement annuel**

Souhaite s'abonner pour un an (3 numéros + 1 numéro double) aux Cahiers de l'IAU Île-de-France

Nom .....

Organisme .....

Adresse .....

Code postal ..... Localité .....

Pays .....

Mél. ....

**Tarifs abonnement**

France : 72 €

Étranger : 84 €

Étudiant : 50 € (photocopie de la carte de l'année en cours)

**Commande d'anciens numéros**

France : 18 € – n° d. : 30 €      Étranger : 20 € – n° d. : 32 €

N° 150 (numéro double)     N° 149     N° 148

France : 36 €      Étranger : 38 €

N° 147     N° 146     N° 145

**Composition du conseil d'administration au 1<sup>er</sup> juin 2009**

*Président*

**M. Jean-Paul HUCHON**

Président du conseil régional d'Île-de-France

• Bureau

*1<sup>er</sup> vice-président*

**M. Daniel CANEPA**

Préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris

*2<sup>e</sup> vice-président*

**M. Jean-Claude BOUCHERAT**

Président du conseil économique et social régional d'Île-de-France

*3<sup>e</sup> vice-présidente*

**Mme Mireille FERRI**, vice-présidente du conseil régional chargée de l'Aménagement du territoire, de l'Égalité territoriale, des Contrats régionaux et ruraux

Trésorier : **M. Robert CADALBERT**

Secrétaire : **M. François LABROILLE**

• Conseillers régionaux

*Titulaires :*

**M. Gilles ALAYRAC**

**M. Robert CADALBERT**

**Mme Marianne LOUIS**

**M. Stéphane PRIVÉ**

**Mme Christine REVAULT-d'ALLONNES**

**Mme Mireille FERRI**

**M. Guy BONNEAU**

**M. François LABROILLE**

**Mme Christine MAME**

**Mme Nathalie BOULAY-LAURENT**

**M. Jean-Jacques LASSERRE**

**M. Éric AZIÈRE**

**M. Jean-Michel DUBOIS**

*Suppléants :*

**Mme Jeanne CHEDHOMME**

**Mme Aude ÉVIN**

**M. Olivier GALIANA**

**M. Daniel GUÉRIN**

**M. Philippe KALTENBACH**

**M. Jean-Félix BERNARD**

**Mme Francine BAVAY**

**M. Alain ROMANDEL**

**M. Jean-Yves PERROT**

**Mme Sylviane TROPPER**

**M. Michel CAFFIN**

**M. Pierre Le GUERINEL**

**M. Dominique JOLY**

• Le président du conseil économique et social régional

**M. Jean-Claude BOUCHERAT**

• Deux membres du conseil économique et social régional

*Titulaires :*

**M. Michel LANGLOIS**

**M. Pierre MOULIÉ**

*Suppléants :*

**M. Jean-Pierre HUBERT**

**Mme Nicole SMADJA**

• Quatre représentants de l'État

**M. Daniel CANEPA**, préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris ;

**Mme Sylvie MARCHAND**, directrice régionale de l'Insee, représentant le ministre chargé du Budget ;

Monsieur le représentant du ministre chargé de l'Urbanisme : N ;

Monsieur le représentant du ministre chargé des Transports : N.

• Quatre membres fondateurs

Le gouverneur de la Banque de France, représenté par **M. Guy CASTELNAU** ;

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, représenté par **M. Claude BLANCHET**, directeur interrégional ;

Le gouverneur du Crédit foncier de France, représenté par **M. Patrick BAYON DE LA TOUR** ;

Le président du directoire du Crédit de l'équipement des PME représenté par **M. Henry SAVAJOL**.

• Le président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris,

représenté par **M. Jean-Claude KARPELES**



## Enjeux et stratégies du débat métropolitain



L'Île-de-France a pour ambition de faire face aux enjeux du développement durable auxquels toutes les grandes métropoles mondiales sont aujourd'hui confrontées. C'est pourquoi, devant le Grenelle de l'environnement, son projet de schéma directeur a visé à anticiper les crises énergétiques, économiques, sociales, climatiques.

Ce schéma a largement contribué à installer un débat politique de fond sur l'avenir de la grande région métropolitaine que constitue l'Île-de-France.

Son élaboration a fait « bouger les lignes » de la gouvernance et a renouvelé la concertation sur l'avenir de la métropole (conférences citoyennes, forums, ateliers, enquête auprès de 11,5 millions d'habitants...). Elle a permis de modifier en profondeur le contenu de la planification en mettant en avant d'importantes ambitions en termes de transports en commun, de renouvellement de la ville, de protection des espaces naturels et de solidarité. Autre innovation, la conception très en amont des outils de mise en œuvre du schéma que sont, entre autres, le plan de mobilisation pour les transports et l'appel à projet pour l'émergence de nouveaux quartiers urbains.

Cette démarche a montré que les stratégies d'aménagement, la planification, la programmation et les modes de réalisation doivent être réfléchis de pair. Elle a aussi montré le rôle essentiel et fédérateur joué par la Région dans le processus métropolitain.

Le débat sur le devenir de la métropole francilienne a pris ces derniers mois une acuité particulière sur les projets du Grand Pari(s) et la mise en place d'un syndicat d'études regroupant les collectivités de Paris Métropole.

Aujourd'hui, il est facile de se perdre dans l'effervescence médiatique tant les initiatives sont nombreuses. Dans ce débat, traiter des stratégies métropolitaines est pour l'IAU Île-de-France un sujet sensible mais impératif. Il appelle en effet un regard expert pour remettre à plat les projets qui visent à transformer notre métropole, afin d'éclairer les termes de la discussion.

L'avenir se construisant dès maintenant, le présent numéro des *Cahiers* cherche à mieux faire comprendre les enjeux auxquels les stratégies métropolitaines doivent répondre. Au travers de ses analyses et contributions, il a pour ambition d'éclairer les choix des acteurs de l'aménagement et du développement face à l'importance de ces enjeux.

**Jean-Paul Huchon**

Président du conseil régional d'Île-de-France  
Président du Syndicat des transports d'Île-de-France  
Président de l'IAU Île-de-France



# Avant-propos

## Stratégies métropolitaines : affronter la complexité



Comme toute métropole de rang mondial, l'Île-de-France ne peut échapper à la complexité. L'expertise généraliste, appuyée sur des expertises thématiques et spécialisées, est nécessaire pour dénouer les fils de cette complexité, pour objectiver le débat sur la métropole, pour le faire partager.

Le besoin d'un socle solide d'études et de connaissances sur les stratégies métropolitaines est permanent. Il faut certes toujours tirer les leçons du passé ou des bonnes pratiques de nos voisins – la dimension comparative internationale est fondamentale –, mais il nous faut surtout anticiper. C'est le rôle que joue l'IAU Île-de-France auprès des acteurs régionaux.

Les stratégies métropolitaines expriment les enjeux de la gouvernance. Aujourd'hui, en Île-de-France, les acteurs de l'aménagement et du développement, notamment l'État et la Région, adoptent des postures différentes sur les finalités de l'aménagement métropolitain et sur les méthodes pour définir ses orientations ou pour les mettre en œuvre. Cela fait partie du débat démocratique que la métropole francilienne suscite à juste titre : région métropolitaine parmi les plus puissantes du monde, région-capitale forte de près de 12 millions d'habitants, l'Île-de-France mérite que l'on s'intéresse à elle !

Les stratégies métropolitaines veulent répondre aux défis auxquels les villes-monde sont aujourd'hui confrontées : réchauffement climatique, contrainte énergétique, cohésion sociale, rayonnement international. Elles interrogent les outils et moyens de mise en œuvre, au premier rang desquels la planification. C'est notamment pour trouver des réponses à ces défis et à ces questions que l'IAU îdF œuvre depuis cinq ans aux côtés de la Région Île-de-France et de ses partenaires pour la révision du schéma directeur régional et qu'il participe pleinement au débat métropolitain.

Face à cette complexité, il nous a semblé indispensable de proposer un éclairage à la fois transversal, francilien et international sur les stratégies les plus pertinentes à mettre en œuvre pour traiter la métropole d'aujourd'hui en pensant à demain.

**François Dugeny**

Directeur général de l'IAU Île-de-France





## Comprendre

**Mondialisation, des métropoles globales aux mégarégions**  
Interview de Saskia Sassen ..... 6

**Histoire des stratégies spatiales franciliennes**  
Fouad Awada ..... 10

**L'Île-de-France, contrastes d'une métropole mondiale**  
Renaud Dizain, Martine Liotard, Mariette Sagot ..... 14

**Le Bassin parisien : un espace métropolisé ?**  
Sandrine Berroir, Nadine Cattan, Thérèse Saint-Julien ..... 19

**Métropole francilienne : une gouvernance à la croisée du local**  
Ariane Azéma ..... 23

**Métropoles globales : coopération ou concurrence ?**  
Greg Clark, avec le concours de Paul Lecroart ..... 25



**Éditorial : Enjeux et stratégies du débat métropolitain**  
Jean-Paul Huchon ..... 1

**Avant-propos : Stratégies métropolitaines : affronter la complexité**  
François Dugeny ..... 2

**Prologue : Stratégies métropolitaines**  
Vincent Fouchier ..... 4



## Agir

**Le nouveau sens de la planification métropolitaine**  
Vincent Fouchier ..... 30

**Planifier/aménager, les systèmes d'acteurs métropolitains**  
Martine Liotard ..... 34

**La stratégie de planification durable de la Région Île-de-France**  
Jean-Claude Gaillot, Valérie Mancret-Taylor ..... 37

**Transport et armature territoriale dans la métropole post-Kyoto**  
Alain Meyère, Jean-Pierre Palisse ..... 42

**Logement et société métropolitaine**  
Christine Corbillé, Gérard Lacoste ..... 45

**L'Île-de-France cultive son attractivité naturelle**  
Anne-Marie Roméra, Christian Thibault ..... 48

**Compétitivité des villes et changement climatique**  
Lamia Kamal-Chaoui ..... 51

**Quel positionnement économique pour l'Île-de-France ?**  
Laurence Nolorgues, Anne-Marie Roméra ..... 55

## Anticiper

**Anticiper...! ?**  
Mireille Ferri ..... 62

**Grand Pari(s), acquis d'une consultation hybride**  
Anca Duguet, Vincent Fouchier, Martine Liotard, Pierre-Marie Tricaud ..... 65

**Villes d'Amérique du Nord : un renouvellement exemplaire**  
Nicolas Buchoud ..... 74

**L'Île-de-France au défi des migrations**  
Michel Godet, Philippe Louchart ..... 77

**L'art de transformer les métropoles au XXI<sup>e</sup> siècle**  
Alessandro Balducci, Peter Hall, Alberto Leboeiro, Paul Lecroart ..... 80



## Ressources

**À lire ..... 86**

## Stratégies métropolitaines

«Décrypteur de langage»: c'est ainsi que se décrivait Paul Delouvrier, grand commis de l'État, concepteur du schéma directeur de la région parisienne dans les années 1960, porteur d'une puissante stratégie visant à modeler ce territoire. Il voyait son rôle au carrefour des spécialités multiples qui concourent à l'aménagement, à la fois interface et aiguillon, coordinateur et synthétiseur, impulseur et décideur. L'époque a profondément changé, mais le décryptage est plus que jamais nécessaire.

Le débat sur la métropole francilienne bat son plein: le nouveau projet de schéma directeur de la Région Île-de-France (Sdrif) adopté en septembre 2008, les propositions de l'État pour la région capitale, les réflexions du comité «Balladur» sur la gouvernance francilienne, la consultation internationale de dix équipes menées par des architectes de renom sur le «grand pari de l'agglomération parisienne», la mise en place du syndicat mixte «Paris Métropole»... et les multiples conférences ou ouvrages qui contribuent à la réflexion sur la stratégie métropolitaine de l'Île-de-France.

On peut se réjouir d'un tel fourmillement intellectuel autour de la métropole francilienne, mais il est aussi porteur de confusion. Ce *Cahier* sur «Les stratégies métropolitaines» cherche à clarifier les termes du débat, à le décrypter à sa manière.

Il s'inscrit en prolongement des travaux de révision du Sdrif, qui sont riches d'enseignements sur la manière de renouveler la stratégie métropolitaine francilienne et sur les nouvelles formes de la planification... notamment dans une mise en perspective internationale.

Il s'agit ici de traiter des stratégies, dont la planification est un précieux outil. Plusieurs articles traitent de ce lien planification/stratégie (le nouveau sens de la planification; aménagement, systèmes d'acteurs en mutation; comparaisons Londres/Madrid/Milan, etc.), l'objectif étant le plus souvent d'identifier la stratégie à laquelle la planification permet de répondre.

Il s'agit aussi de montrer les inter-relations, les imbrications, les intégrations entre problématiques métropolitaines, inscrites dans un système complexe qu'il convient de démêler, sans en perdre les diverses composantes. On doit combiner les échelles spatiales et temporelles, mais aussi traiter des dimensions transversales des réponses stratégiques.

Ce *Cahier* fait beaucoup de place à des comparaisons étrangères, européennes, américaines, mondiales. Le sujet n'est pas seulement celui de la métropolisation, mais celui des métropoles mondiales, de leurs spécificités, de la place de la métropole francilienne dans un paysage planétaire qui a complètement changé en une décennie et même brutalement en quelques mois. D'où des interrogations sur les incidences de ce statut dans le fonctionnement, la structuration du territoire («dualités franciliennes») en référence à d'autres métropoles.

Ce *Cahier* traite également des résultats de la consultation sur le «grand pari de l'agglomération parisienne», dont il livre une lecture du point de vue de la métropole régionale, à partir des questionnements que le projet de Sdrif a contribué à faire naître.

Avec les enjeux climatiques et énergétiques, et la crise économique qui traverse la planète, se pose la question d'outils et processus nouveaux pour la conduite de l'aménagement et pour la formulation de stratégies métropolitaines adaptées pour en garantir la pertinence et l'efficacité.





# Comprendre

Dans les villes globales, les stratégies métropolitaines sont devenues hautement complexes. À toutes les échelles de territoire, elles gèrent le temps court et l'incertitude du temps long, les dynamiques et les déséquilibres, les flux et l'héritage. Les nouvelles du monde font voir en vingt ans de possibles marges de manœuvre pour des métropoles désormais plus nombreuses à participer de la mondialisation. Qu'en est-il de l'Île-de-France, ville globale historique de la vieille Europe ? Le demi-siècle qui a couru depuis la Seconde Guerre mondiale montre la permanence des questions autour de son aménagement et une lente reformulation stratégique, qui s'accélère aujourd'hui. La mondialisation y a avivé les tensions sociales et territoriales et, en même temps, ouvert des horizons propices aux activités de toute la société. Le déploiement de l'intercommunalité et l'émergence d'un débat métropolitain qui transcende les limites et logiques administratives recomposent son espace. À l'échelle du Bassin parisien, le système métropolitain francilien entraîne dans son sillage les espaces urbains contigus et interagit de plus en plus avec les villes à une ou deux heures de Paris ; c'est l'enjeu des nouveaux contacts qui s'établissent avec les régions voisines. Les métropoles, partout, révisent les premiers modèles qui les ont constituées comme pièces maîtresses d'un jeu mondial de plus en plus ouvert.



## Interview

Saskia Sassen est professeur de sociologie et membre du Committee on Global Thought, Columbia University (<http://www.columbia.edu/~sjs2/>). Certains de ses livres sont traduits en seize langues. Elle a écrit pour *The Guardian*, *The New York Times*, *Le Monde Diplomatique*, *the International Herald Tribune*, *Newsweek International*, et *The Financial Times*, entre autres. Elle a récemment publié *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton University Press 2006) et *A Sociology of Globalization* (W.W.Norton 2007). D'autres œuvres récentes : *Cities in a World Economy* entièrement mis à jour (Sage 2006) et l'édition de *Deciphering the Global* (Routledge 2007). Elle vient de compléter, pour l'Unesco, un projet sur cinq ans sur l'implantation durable, avec des chercheurs et militants de plus de 30 pays, qui est un des volumes de l'*Encyclopedia of Life Support Systems* (Oxford, UK: EOLSS Publishers) [<http://www.eolss.net>]. La traduction en français de *La globalisation, une sociologie* a été publiée en avril 2009 par Gallimard et celle de *Critique de l'État: territoire, autorité et droits, de l'époque médiévale à nos jours*, par Demopolis en juin 2009.

# Mondialisation, des métropoles globales aux mégarégions

Les Cahiers – Quelles nouvelles des villes globales depuis les années 1990 ? Comment, d'après vous, a évolué le paysage mondial depuis vos analyses, qui ont fait référence ?

Saskia Sassen – Dans les années 1990, la multiplication de flux de toutes sortes a alimenté la croissance de villes globales, aujourd'hui estimées à environ soixante-dix (villes globales et villes avec des fonctions globales). Cette période fait comprendre, à travers le prisme de la ville, que l'économie globale n'existe pas en tant qu'entité clairement hiérarchisée. La réalité est une multitude de flux globaux spécialisés ou pas, planétaires ou régionaux. Des circuits différents lient des groupes différents de pays et de villes. Bombay fait partie d'un réseau global de développement de l'immobilier qui inclut des entreprises de villes aussi diverses que Londres et Bogotà. New York et São Paulo sont tous les deux des centres majeurs du commerce global du café. Des biens comme l'or, le beurre, le café, l'huile, les graines de tournesol, sont redistribués partout dans le monde, alors qu'ils sont produits parfois dans un petit nombre de pays. L'effondrement actuel des institutions financières majeures n'affecte que certains circuits et ne touche pas toutes les villes globales de la même façon. La prolifération des réseaux ne tient pas qu'à l'économie globale. Les migrations, l'art et la culture, les combats de la société civile pour les droits de l'homme, l'environnement ou la justice sociale, les alimentent aussi. Ainsi, les ONG qui luttent pour protéger la forêt tropicale sont dans des réseaux qui incluent le Brésil et l'Indonésie, les centres des médias globaux de New York et Londres, les sièges des entreprises forestières et des principaux négociants de bois à Oslo, Londres et Tokyo. L'autre aspect est l'ancrage urbain accru de ces réseaux. Chaque ville globale est dans un ensemble spécifique de réseaux globaux. Une ville comme Paris appartient à un grand nombre de réseaux, avec des flux hyper-spécialisés et d'autres moins spécialisés, incluant chacun divers pays et diverses villes. Ils forment des géographies émergentes, inter-villes, qui fonctionnent comme une infrastructure pour de multiples formes de globalisation.

L. C. – Comment un territoire donné s'inscrit-il dans ces flux et ces réseaux et de quelle marge de manœuvre disposent ses responsables ?

Saskia Sassen – Pour moi, en tant que cher-

cheur, il faut d'abord identifier au moins quelques réseaux spécifiques globaux auxquels appartient une ville. Cela me permet de comprendre comment elle s'insère dans l'économie globale, ses secteurs, les villes avec lesquelles elle interagit le plus, la diversité de ses réseaux et les groupes de villes de chacun de ces réseaux. Un deuxième point que cette analyse met en lumière, auquel on ne prête pas suffisamment attention et que j'estimais crucial déjà au moment de mes recherches sur ce sujet à la fin des années 1980, est l'importance de la diversification spécialisée des villes. Elle montre qu'il y a moins de concurrence entre les villes qu'on ne veut bien le dire, et davantage de division globale ou régionale des fonctions. Ce point pourrait être important pour le rapport de force entre les multinationales et les villes.

L. C. – Justement, toutes les métropoles, ou tous les territoires qui la composent, ne sont pas en mesure de tenir la dragée haute aux multinationales ?

Saskia Sassen – Une raison de l'attraction des entreprises pour certaines villes globales pourrait être leur spécialisation. Aux États-Unis, si une usine d'acier (une entreprise minière, un fabricant de machines, une grande société du secteur agroalimentaire) veut devenir globale, elle va à Chicago pour les services juridiques, comptables, financiers, assurances, de prévision économique et autres services spécialisés, et non pas à New York. Boeing a choisi Chicago pour ces raisons et ne s'est même pas posé la question d'aller à New York. Les plus grandes sociétés d'ingénierie aux USA ne sont pas à New York mais plutôt à Chicago. L'économie de la connaissance d'une ville comme Chicago



Aux États-Unis, les industriels s'installent à Chicago en raison de la qualité des services juridiques, comptables, financiers, d'assurances, de prévision économique et autres services spécialisés.



(ou Shanghai, São Paulo, Osaka, Tokyo) vient en partie d'un long passé dans la prestation de services pour l'industrie lourde. Des villes globales telles que New York et Londres n'ont jamais développé une telle histoire économique. Je ne sais pas pour Paris, mais je serais curieuse de le savoir!

Pendant les années 1980 et une bonne partie des années 1990, quand les villes sortaient d'une période de grande pauvreté et de déclin économique, la mobilité d'entreprises qui pouvaient aller n'importe où a fait peur aux autorités locales: elles ont supplié les entreprises de venir et leur ont accordé d'énormes avantages, allègements fiscaux, coûts réduits pour du foncier souvent de grande valeur dans les centres villes, etc. Cela n'était pas nécessaire, comme le montrent la croissance et la prolifération de villes globales depuis le milieu des années 1980. Si des flux sont dominés par des multinationales ou des secteurs financiers, les villes d'un même réseau pourraient développer des stratégies communes afin de mieux négocier avec ces acteurs puissants. Si ces entreprises doivent s'implanter dans ces groupes de villes, les dirigeants de ces villes devraient comprendre qu'ils pourraient, au bénéfice de leurs villes, collaborer beaucoup plus qu'aujourd'hui dans leurs négociations avec les grandes multinationales. Cela m'amène à un troisième point crucial, souvent mal compris. La globalisation homogénéise les normes de gestion, de comptabilité, de fabrication de biens d'exportation. Ce qui est moins reconnu est que la globalisation uniformise aussi les standards de construction de quartiers de bureaux ultramodernes, de quartiers résidentiels, de restauration, de luxe, d'aéroports etc. Ces standards globaux s'imposent même quand l'architecture est très originale et expliquent ce sentiment que les villes aussi commencent à être uniformisées.

**L. C. – En développant de plus en plus des projets urbains qui se ressemblent, ces métropoles ne deviendraient-elles pas des sortes de plates-formes *off-shore* coupées de leur base?**

Saskia Sassen – Ces immeubles de bureaux ultramodernes normalisés peuvent convenir à divers secteurs hyperspécialisés. Ainsi, les bureaux des centres financiers de New York et de Chicago se ressemblent beaucoup, alors que les activités financières qu'ils hébergent sont très variées: Chicago est un leader global en transactions à terme de matières premières, New York est un des centres les plus importants pour les produits dérivés des taux d'intérêts. New York a souffert bien plus que Chicago de la crise actuelle. Chacune des soixante-dix

villes globales majeures et mineures dans le monde aujourd'hui joue un rôle de passerelle entre son économie nationale et l'économie globale. Dans cette géographie de villes interconnectées, la plupart des 250 000 sociétés multinationales mondiales a maintenu son siège social dans son pays d'origine, quel que soit leur nombre de filiales ou de sites *off-shore*. Mais, pour qu'une firme devienne globale, elle doit s'établir dans des villes, points d'entrée dans les économies nationales. Ce rôle de passerelle est crucial: les multiples circuits entre villes globales majeures et mineures forment l'infrastructure vivante de l'économie globale. Une entreprise globale ne veut pas d'une ville globale, même la meilleure au monde, elle désire des groupes différents de villes, même s'il y a de sérieux inconvénients.



**L. C. – Voilà qui nous rassure quant à la préoccupation des classements...**

Saskia Sassen – Il n'y a pas de ville globale « parfaite », de capitale globale impériale qui aurait tous les atouts. Une étude sur soixante-quinze villes leaders du commerce mondial montre qu'aucune n'est au top sur les cents critères, n'atteint le score parfait de cent<sup>(1)</sup>. Londres, New York et Tokyo, les trois villes globales dominantes, sont mal placées à plusieurs titres. Aucune des trois n'est dans les dix premières quand il s'agit de créer ou de mettre fin à une

Tokyo. Aucune ville globale ne réunit tous les atouts, et chacune a sa propre singularité.

(1) Le 2008 Mastercard Study of Centers of Global Commerce publié récemment établit cent rubriques couvrant une très large gamme de conditions – allant du niveau macro (éléments tels que les cadres politiques et juridiques) aux détails relatifs à la simplicité d'exécution d'une opération d'importation ou d'exportation, le nombre de jours qu'il faut pour créer ou pour fermer une entreprise, ainsi que des facteurs relatifs à la qualité de la vie et la reconnaissance globale dont bénéficie la ville.



São Paulo est très performante pour les services financiers et économiques, mais le faible niveau de vie d'une bonne partie de sa population la rétrograde dans les classements.

entreprise. Si nous regardons une variable critique pour la « facilité de faire des affaires », celle de « facilité d'entrée et de sortie », Londres est au 43<sup>e</sup> rang mondial, New York au 56<sup>e</sup>. Peut-être plus surprenant, Londres est 37<sup>e</sup> pour « l'exécution de contrat » et 21<sup>e</sup> pour la « protection des investisseurs ». Le numéro 1 est Singapour sur ces trois variables. Moins surprenant, New York est 34<sup>e</sup> pour un point relatif à la « qualité de la vie », la santé et la sécurité. Bombay et São Paulo sont dans le groupe de tête des villes du Sud pour les services financiers et économiques, mais sont rétrogradées par leurs mauvaises performances pour la « facilité de faire des affaires » et « la qualité de vie », sachant leur très bas niveau de bien-être pour une grande partie de leur population. Enfin, du fait qu'il n'y a pas de ville globale parfaite et qu'il y a un nombre croissant de villes globales, une nouvelle grande tendance est le passage vers un monde multipolaire. Des villes des États-Unis ont rétrogradé, elles étaient quatre dans le top 15, maintenant, il y en a deux, New York et Chicago. Los Angeles est tombé de la 10<sup>e</sup> à la 17<sup>e</sup> place, Boston de la 12<sup>e</sup> à la 23<sup>e</sup>. Des villes européennes et asiatiques ont atteint des classements élevés, notamment Madrid, passée de la 17<sup>e</sup> à la 11<sup>e</sup> place. Ces changements ajoutent une dimension à la perte de position des États-Unis en tant que puissance militaire et économique dominante. Non pas que les États-Unis soient devenus subitement plus pauvres, mais d'autres régions du monde sont en train de monter, et de multiples forces alimentent ces consolidations économiques, politiques et culturelles.

**L. C. – Avec ces nouvelles configurations, s'achemine-t-on vers un développement plus équilibré ?**

Saskia Sassen – Que cela soit positif ou négatif pour le tissu social de ces villes et de leurs pays est une question complexe qui suscite de nombreux débats. Mais les entreprises globales ont besoin des villes, et ceci devrait permettre aux dirigeants politiques ou de la société civile d'obtenir d'elles plus d'avantages pour leurs villes. Ce sera bénéfique quand les classes gouvernantes comprendront que les fonctions économiques globales se développent mieux avec une classe moyenne forte et prospère plutôt que dans l'aiguïssement de l'inégalité et de la polarisation sociale. C'est pourquoi les villes globales européennes ont mieux réussi que les villes globales aux États-Unis, où les classes moyennes modestes et les secteurs économiques peu rentables, autrefois majoritaires, vont diminuer. Ces catégories sont pourtant vitales pour l'économie urbaine, car leurs revenus sont presque entièrement dépensés dans

l'économie locale. Leur présence constitue une résistance interne à l'extrême ségrégation spatiale et sociale qui re façonne les villes. À mon avis, nous devons innover de façon urgente sur le front de la gouvernance urbaine. Les vieilles habitudes bureaucratiques ne vont pas convenir. Nous sommes dans une ère urbaine entièrement nouvelle, avec ses bienfaits et ses misères, avec des défis de gouvernance concrets et urgents. Les états nationaux peuvent continuer à parler, les dirigeants locaux doivent agir.

**L. C. – À quelle(s) échelle(s) raisonnez-vous lorsque vous évoquez ces métropoles globales ?**

Saskia Sassen – Nous assistons à une multiplication des échelles alors que tout était concentré autrefois dans un centre d'affaires. Par exemple, les fonctions économiques centrales d'agglomération sont aujourd'hui dispersées à grande échelle dans divers espaces économiques. Outre les centres d'affaires, ce sont des parcs d'activités, des parcs scientifiques, des réseaux de transports, des quartiers d'habitat, des sites de production à faible coût (souvent délocalisés aujourd'hui), des sites touristiques, de l'agriculture spécialisée, telle que l'horticulture ou la culture biologique, et toutes les fonctions économiques typiques des villes globales. Chacun de ces espaces porte des fonctions d'agglomération distinctes, dans des contextes géographiques variés, de l'urbain au rural, du local au global.

**L. C. – Une caractéristique européenne est de se référer plutôt à des régions.**

**Vous parlez, de votre côté, de « mégarégions »...**

Saskia Sassen – En bref, je préfère considérer les villes globales et les mégarégions comme deux entités complexes d'échelles différentes. De mon point de vue, ce qui distingue une mégarégion, c'est qu'elle est assez grande et diverse pour offrir à nos économies complexes une gamme beaucoup plus étendue de fonctions économiques et de cadres géographiques qu'une ville ou une métropole. Bien plus que la simple économie urbaine, l'avantage d'une localisation mégarégionale est cette extrême diversité de fonctions économiques. Une mégarégion peut accueillir des fonctions supérieures très avancées comme les services aux entreprises hyperspécialisés, jusqu'aux fonctions plus modestes hébergées dans des parcs de bureaux en banlieue et la production manufacturière à fort besoin de main-d'œuvre à bas coût. Seule une mégazone économique peut accueillir cette diversité. Je fais l'hypothèse que, dans des pays très développés, la mégarégion

réunit les conditions pour le retour de certaines activités actuellement délocalisées dans d'autres régions ou à l'étranger<sup>(2)</sup>.

**L. C. – Comment ce processus de relocalisation se produirait-il ?**

**Saskia Sassen** – L'intérêt d'une mégarégion, pour moi, ne réside pas seulement dans ses contenus (secteurs économiques, infrastructures de transports, marchés du logement, types de biens et de services produits, distribués, exportés et importés). Il est tout aussi important de spécifier les interactions économiques au sein de la mégarégion afin de détecter ce qui pourrait être réintégré (par exemple, des usines ou du travail de bureau banal actuellement sous-traités par des grandes entreprises à des zones de bas salaires dans le même pays ou à l'étranger). On peut parler d'un avantage mégarégional émergent, bien plus que de simples avantages de taille et d'échelle. Par la possibilité d'interactions complexes, ceci resitue les sites de moindre valeur au sein d'une région. En effet, souvent très dévalorisés et perçus comme problématiques, ces espaces deviennent un autre composant de la dynamique. Ils devraient garder leur spécificité d'espaces de basse densité, moins développés, au moindre coût de la vie, avec des gouvernements attentifs à empêcher toute spirale négative. Les secteurs économiques dominants sont multisites, avec des sites-clé et une gamme d'autres localisations, caractérisés par des fonctions moyennes, voire basses, ou sans fonction économique, par des zones à bas prix, souvent sous-développées. Cette combinaison de villes denses avec un développement moins dense esquisse ce que pourrait être une mégarégion.

**L. C. – Il s'agirait alors de recomposer tout l'écosystème à l'échelle de la mégarégion ?**

**Saskia Sassen** – Après avoir décrit une nouvelle structure économique idéalement adaptée à l'échelle mégarégionale, il nous faut réfléchir à son évolution dans le temps. Nous devons alors examiner les types existants et nouveaux de croissance économique à cette échelle. Par exemple, si une mégarégion peut capter tout ou partie des composants de la chaîne de production, ou chaîne de valeur d'entreprises multisites, sa croissance à long terme pourra dépasser celle d'une économie « pré-mégarégionale ». La présence concomitante, au sein d'une méga-région, du siège social de plus haut niveau d'une entreprise et du travail à faible coût de production pourrait être un nouveau vecteur de croissance spécifique pour cette mégarégion, pour ses villes et ses espaces peu développés de moindre valeur.

Ce serait un effet multiplicateur, distinct de la simple addition d'emplois, cette mégarégion captant davantage d'éléments de la chaîne opérationnelle d'une entreprise. Apparaît ainsi la possibilité d'implanter (et, parfois, de rapatrier) dans une mégarégion certains services et biens actuellement délocalisés en raison de salaires inférieurs et de réglementations moins contraignantes. Peuvent-ils être réinsérés dans les zones en faible croissance d'une mégarégion ? Quel type de planification pourrait optimiser les avantages pour tous les acteurs, entreprises, salariés, villes ? L'échelle mégarégionale ferait levier pour offrir des espaces adaptés à différentes activités, avec des fonctions économiques supérieures ou banales.

**L. C. – La redécouverte des avantages d'une proximité de l'ensemble de la chaîne à une vaste échelle marquerait-elle, selon vous, un nouveau cycle ?**

**Saskia Sassen** – Si le potentiel de la mégarégion était confirmé, ce serait le début d'une nouvelle phase de l'histoire économique. Malheureusement, ce potentiel est masqué par la prévalence d'indicateurs économiques, de données et de politiques de niveau national. La mégarégion est un nouveau niveau intermédiaire qui, bien que partiellement dépendant des macro-politiques nationales, introduit une problématique spécifique. Une mégarégion peut combiner une grande partie des formes d'économie propres à notre époque.

Propos recueillis par **Anne-Marie Roméra,**  
**Martine Liotard**  
Traduction : **John Ritchie**

(2) En plus de « régionaliser » des segments divers de la chaîne des activités d'une entreprise, on pourra aussi proposer de régionaliser davantage de segments de diverses chaînes d'articles.



# Histoire des stratégies spatiales franciliennes

Fouad Awada  
IAU Île-de-France



L'aménagement des quartiers de gare, porte d'entrée de la ville, est une priorité récurrente de l'aménagement (ici, gare RER de Noisy-le-Grand Mont d'Est).

L'histoire des stratégies spatiales suit celle du territoire et du contexte. En Île-de-France, cette histoire est d'abord celle d'une ville de Paris aménagée et ordonnée durant des siècles par un pouvoir royal centralisateur, qui se trouve confrontée au XIX<sup>e</sup> siècle à un phénomène nouveau, la croissance rapide de sa périphérie sous l'effet de la révolution industrielle. Les pouvoirs publics réalisent les chemins de fer et les canaux qui favorisent l'expansion de l'industrie mais négligent l'habitat ouvrier.

Lorsqu'ils prennent conscience de la nécessité d'organiser la banlieue à la veille de la guerre de 1914, un retard considérable est déjà pris et il faut parer au plus urgent : de 1920 à 1960, le problème du logement occupe le devant de la scène et les solutions qui y sont apportées, notamment par les grands ensembles, accentuent le désordre de l'urbanisme en banlieue. Le Schéma directeur régional de 1965 marque une rupture dans la démarche. Il ne court plus derrière les retards mais structure le territoire, anticipe les besoins, et dote la métropole de ses grandes infrastructures.

À partir de 1975, les effets sociaux de la désindustrialisation et la montée des valeurs environnementales modifient la donne et les priorités, tout comme les modes de penser. Il faut désormais préserver, économiser, réduire, régénérer, recycler. L'ère du développement durable sonne plus que jamais à nos portes.

Les évolutions économiques, les nouvelles normes sociales sont des questions auxquelles les pouvoirs publics ont tenté de répondre, en anticipant les besoins, avec le schéma directeur régional de 1965. Aujourd'hui, les problématiques environnementales, notamment, apportent une nouvelle évolution marquante dans la planification. Comment chaque époque a-t-elle répondu ou tenté de répondre à ses propres défis ?

## Les mutations du XIX<sup>e</sup> siècle : la métropole s'adapte à l'ère industrielle

L'Île-de-France comptait 1,3 million d'habitants au début du XIX<sup>e</sup> siècle et c'est alors une métropole marchande et rurale, à l'urbanisme médiéval. À la fin du siècle, c'est une métropole industrielle de 4,7 millions, avec un cœur moderne très bien équipé et une banlieue compacte accueillant de nombreuses activités et une forte population ouvrière. Les pouvoirs publics ont accompagné cette mutation vers la modernité industrielle par des travaux de grande envergure, en faveur de l'industrie et du travail industriel, les chemins de fer, entre 1837 et 1860, et l'aménagement des voies navigables (canaux et aménagement du cours de la Seine). Pour organiser la banlieue, l'annexion des faubourgs de Paris en 1859. Pour moderniser la capitale, les travaux du baron Haussmann. La réalisation du réseau de métro parisien, décidé en 1898 et mis en service à partir de 1900, sera une autre avancée décisive.

Le siècle s'achève avec une métropole ayant accompli sa mutation, mais avec des conditions d'habitat souvent indignes pour les populations ouvrières qui peuplent l'essentiel de la banlieue. En 1894 sont instituées les premières aides publiques au logement locatif social.

## Les années 1920 et 1930 : HBM, schéma routier et urbanisme en banlieue

À la sortie de la guerre de 1914-1918, la crise du logement, l'hygiène publique et la croissance désordonnée de la banlieue sont les

### La place de la planification spatiale

Les grands schémas directeurs régionaux ont connu des bonheurs inégaux. Le Plan Prost (1932) a duré dix ans, le Plan Parp (1941) deux ans, le Padog (1960) cinq ans... Mais le Sdaurp de 1965 a continué à être mis en œuvre jusqu'aux années 2000, moyennant des modifications (1976, 1994) sommes toutes mineures ! Ces bonheurs inégaux ne tiennent pas à la pertinence de tel ou tel document, mais plutôt aux continuités et discontinuités des contextes.

Car un schéma directeur est empreint des idées de son contexte. Lorsque le contexte change, le schéma devient caduc. Mais, quelle qu'ait été la durée de vie de tel ou tel schéma directeur régional, l'histoire nous apprend qu'il en est toujours resté des idées, des traces et des réalisations.

enjeux dominants dans la métropole francilienne. La croissance urbaine appelle une planification spatiale à l'échelle régionale, jamais expérimentée jusqu'alors. Après avoir institué en 1919 l'obligation de doter les communes de plus de 10 000 habitants du département de la Seine de plans d'aménagement et d'extension, l'État décide en 1924 du principe d'un plan régional devant encadrer les plans locaux.

L'élaboration du Plan Prost, qui ne porte que sur la banlieue, démarre en 1932 dans le contexte particulier de l'après-crise de 1929, ce qui explique l'importance qu'il accorde au développement du réseau routier. Le Plan affiche en effet le réseau du « plan de grands travaux contre le chômage » avec notamment, outre l'amorce des autoroutes A13 et A12 en cours de réalisation, de nouvelles autoroutes (A1 jusqu'au Bourget, A6 jusqu'à Corbeil, A4 vers Lognes) ainsi qu'une rocade routière située entre 30 et 45 km de Paris qui marque les limites de la région urbaine. Pour ses autres dispositions spatiales, le Plan Prost s'inscrit dans le courant hygiéniste prônant le verdissement et l'assainissement. Il prescrit à cet égard l'interdiction de prévoir des extensions urbaines d'un volume dépassant le niveau de ce que les finances communales peuvent supporter sur quinze ans. Il prévoit également des dispositions concernant la réglementation de la hauteur du bâti par rapport aux voies, dispositions qui relèvent à la fois de l'hygiénisme et de la volonté d'embellissement, par exemple la composition urbaine que constitue, le prolongement de l'axe historique de la porte Maillot vers Saint-Germain-en-Laye.

Sur le terrain, la crise du logement est grave. Elle est due à l'état délabré d'une grande partie du parc, à une offre quantitativement faible, et à l'afflux important de population rurale à la sortie de la guerre. Le secteur privé apporte sa réponse sous la forme de lotissements pavillonnaires mal desservis, mal équipés voire non viabilisés. C'est la grande vague des lotissements défectueux des années 1920 qui concerneront 15 000 hectares et 200 000 familles dans la région. Les pouvoirs publics sont, dans un premier temps, favorables à cette offre quantitative et en accession, qu'ils tentent de faire régulariser après coup. Ils lancent ensuite une politique active de construction d'habitations à bon marché (HBM), dont les programmes de « cités-jardins », essentiellement en banlieue. Cette localisation extra-muros est présentée alors comme devant contribuer à décongestionner Paris. Mais cet effort public ne produira que le tiers du volume offert par les lotissements privés.

## Les années 1950 : HLM, grands ensembles et ZUP

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, la situation du logement est aggravée par le boom démographique. À partir de 1955, l'État lance la politique des « grands ensembles », qui permet de porter le volume de logements construits de 24 000 en 1954 à 90 000 en 1959. En 1958, sont instituées les zones à urbaniser en priorité (ZUP). Bilan de cette politique quantitative : 95 grands ensembles, accueillant près de 400 000 ménages, réalisés en dix ans.

La planification spatiale régionale se poursuit, introduisant de nouvelles idées comme le Plan d'aménagement de la région parisienne (Parp) en 1956 qui propose le périphérique parisien et trois autres rocades autour de Paris dont une sur le tracé de la RN186, et pose le principe d'un « métro régional ». En 1960 est approuvé le Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (Padog) de la région parisienne, qui propose de créer, dans l'agglomération existante, quatre centres principaux capables de structurer la banlieue : La Défense, Vélizy-Villacoublay, La Courneuve-Le Bourget, et Créteil ou Fontenay ; ainsi qu'une dizaine de centres secondaires. Le Padog reprend pour l'essentiel les projets routiers et de transport du Parp.

L'apport du Parp et du Padog se situe essentiellement au niveau des idées d'infrastructures (comme le périphérique ou l'aménagement de la RN186) et de centres urbains en banlieue. Leur portée a été réduite en matière de contrôle de l'urbanisation, l'implantation des opérations de grands ensembles de logements étant décidée de manière indépendante et souvent en dérogation avec les plans établis.

## 1960 à 1990 : dans l'axe du schéma directeur de 1965

Les stratégies spatiales mises en place entre 1945 et 1960 sont essentiellement destinées à réparer les erreurs du passé et à satisfaire une demande quantitative forte, sans que ne s'en dégage une vision d'avenir, une ambition pour cette région urbaine engagée dans un cycle de développement soutenu. C'est seulement en 1960, au milieu des Trente Glo-



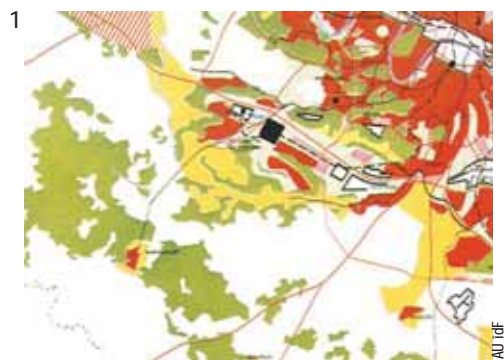
Les programmes de cités-jardins impulsés par les pouvoirs publics, devaient répondre aux besoins de logement des années 1920.

rieuses, que la prise de conscience d'un destin plus ambitieux donne lieu à la formulation d'une stratégie spatiale qui durera au delà des chocs pétroliers des années 1973-1975. Dans la France de 1960, l'industrie se développe à un rythme accéléré, les revenus et la consommation augmentent, les ménages s'équipent en électroménager et en voitures. C'est aussi la construction européenne et l'ouverture à une immigration massive. La région capitale doit être organisée pour ne pas être asphyxiée par son développement. Elle doit être dotée des infrastructures les plus performantes pour faire face aux défis de la croissance démographique et urbaine mis en lumière dans le quatrième Plan national (1962-1965). Le chantier piloté par le préfet Paul Delouvrier durant les années 1960, incarné par le Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (Sdaurp) de 1965 – élaboré par l'Institut d'aménagement de la région parisienne (devenu IAU îdF), entendait précisément relever ces défis. Aussi, le Sdaurp marque une véritable rupture avec le malthusianisme qui avait prévalu en France durant près d'un siècle. Il faut voir grand, et c'est ce que propose le nouveau schéma : villes nouvelles, RER, aéroports, quartiers d'affaires, centres secondaires... Le Sdaurp sera porté par la puissance des dispositions administratives et financières mises en place dans sa foulée puis son sillage : nouvelles préfectures, plan duodécennal d'investissements, zones d'aménagement différé, agence foncière, loi d'orientation foncière, établissements publics d'aménagement... Il sera respecté dans son esprit – et souvent dans sa lettre – durant plus

de vingt-cinq ans, relayé par les financements des contrats de plan État-Région. Il a parfaitement répondu aux défis qui se posaient à la métropole francilienne dans les années 1960 à 1975 (infrastructures économiques et de transport, offre d'habitat, équipements sociaux et culturels, services d'eau et d'assainissement...).

### 1968, 1975, 2008 : remises en question, incertitudes et difficultés nouvelles

La fin des années 1960 est marquée par une crise des valeurs incarnée entre autres par le mouvement de mai 1968. La remise en question de la société de consommation appelle à retrouver la nature et à la respecter, à économiser les ressources et à préserver sa santé. La remise en cause du fonctionnalisme et du quantitatif joue un rôle déterminant dans la montée des préoccupations environnementales tout au long des quarante dernières années. Une autre crise, celle de 1975, entraînera un changement de contexte qui soulèvera de nouveaux défis. La chute massive des emplois industriels et la fermeture de filières entières dans les industries à faible technologie mettent au chômage des millions d'actifs franciliens, surtout parmi les moins qualifiés. En dépit du développement des activités tertiaires, la recherche d'une compétitivité toujours plus forte maintient le chômage à des niveaux très élevés. L'exclusion – notamment du monde du travail – devient la principale forme d'inégalité. La décentralisation intervient dans les années 1980. Elle est présentée comme une adaptation à ces nouveaux défis économiques, sociaux et territoriaux que l'on pense pouvoir



Extraits des cartes  
de destination des sols  
des quatre derniers schémas  
directeurs régionaux.  
1 : Sdaurp 1965  
2 : Sdaurif 1976  
3 : Sdrif 1994  
4 : Projet de Sdrif 2008



mieux affronter à l'échelle locale. Parallèlement, les avancées de la construction européenne et l'ouverture grandissante – économique et culturelle – sur le monde engagent les grandes métropoles dans une émulation à la visibilité internationale, et une course pour attirer les investissements et les sièges sociaux de sociétés étrangères et multinationales.

### **Recycler les territoires en crise, attirer les entreprises, soigner l'environnement**

Dans ce contexte complexe et mouvant, les politiques publiques se devaient d'agir dans trois directions : soutenir l'économie en anticipant les changements, maintenir la paix sociale par des redistributions massives, prendre en compte plus qu'auparavant les préoccupations environnementales. Sur le plan spatial, une attention particulière devait être portée aux quartiers en difficulté, aux sites industriels en déshérence et aux pôles d'innovation, et porter un nouveau regard aux inégalités spatiales, aux coûts, aux ressources naturelles, aux nuisances. Les programmes de développement et d'équipement prévus au Sdaup de 1965 ne sont pas antinomiques de ces exigences. Les pouvoirs publics poursuivent donc leur mise en œuvre. L'actualisation du Schéma directeur régional en 1976 modère le côté « fonctionnaliste » du schéma de 1965 et y introduit une touche de nature (les zones naturelles d'équilibre), mais ne le remet aucunement en cause. Le Sdrif de 1994 demeure tout aussi fidèle aux options d'origine définies en 1965 mais il y ajoute des préoccupations plus actuelles : sites stratégiques et pôles d'excellence y désignent les territoires à forts enjeux économiques et sociaux. Le Sdrif de 1994 apparaît avec le recul doublement affaibli par les effets de la décentralisation. Au niveau de son contenu, d'abord : les extensions urbaines (44 000 ha) qui y sont prévues découlent davantage d'une négociation entre l'État et les collectivités locales que d'un parti d'aménagement volontaire. Au niveau de sa portée, ensuite : la politique des transports du schéma de 1994 est remise en cause dès le début des années 2000 par les plans de déplacement urbains régional et parisien (notamment le réseau routier souterrain), et l'option de privilégier les tramways par rapport aux deux projets phare du Sdrif qu'étaient la rocade de métro Orbitale et les tangentielles ferrées. Sur le terrain, les réponses aux nouvelles préoccupations se multiplient. Ainsi sur le plan social, des opérations de grande envergure sont engagées en faveur des populations des quartiers en difficulté. Parallèlement, des pôles de recherche sont soutenus, comme les projets Génopôle d'Évry ou Soleil du plateau de Saclay. Les sites de friches industrielles font l'objet



Le Sdaup a permis à la métropole francilienne de relever des défis, notamment en termes de transport, dans les années 1960-1975. Chantier de station d'interconnexion, Paris XIII<sup>e</sup>.

d'opérations de régénération qui permettent notamment de renouveler le parc d'immobilier d'entreprises et d'offrir du logement. De grands équipements prestigieux de visibilité internationale sont érigés dans la capitale et à ses abords. Les investissements dans les transports en commun se poursuivent mais portent de plus en plus sur des infrastructures légères de type tramway. Sur le front de l'environnement, les villes engagent, dans le sillon de Paris, des politiques de réduction de la circulation automobile. La norme environnementale HQE s'impose dans la construction de locaux d'activités et d'équipements. Elle est expérimentée dans des lotissements.

### **La rupture écologique et le retour en grâce de la densité**

Le nouveau projet de Sdrif adopté par le conseil régional d'Île-de-France est centré sur ces préoccupations nouvelles, au point de marquer, pour la première fois, une rupture avec le Sdaup de 1965. Plus question de voir grand. Au contraire, il faut s'intéresser aux territoires, aux bassins de vie. Plus question d'extensions urbaines généreuses, c'est le temps de la densité et de la ville compacte. Il faut combattre les inégalités sociales et territoriales, préserver les ressources naturelles, minimiser les impacts de l'activité humaine sur l'environnement, favoriser le développement de l'emploi dans tous les créneaux possibles, investir dans la haute technologie et la formation des hommes, modérer l'offre routière et favoriser les transports en commun et les circulations douces.

La tentation, dans les années 2005 à 2008, de relancer la politique de visibilité internationale notamment par la construction de tours (débat municipal parisien sur les tours, nouveau programme de La Défense), à l'instar de Londres ou Barcelone, a été interrompue par la crise financière qui s'est révélée à l'automne 2008.

Renaud Diziain  
Martine Liotard  
Mariette Sagot  
IAU île-de-France

# L'Île-de-France, contrastes d'une métropole mondiale



L'Île-de-France, métropole mondiale, est confrontée à des inégalités sociales et territoriales croissantes.

L'Île-de-France, de plus en plus intégrée depuis vingt ans à une économie planétaire et immatérielle, a fortement remodelé les emplois et la géographie de son système productif. Moteur de la productivité nationale aux côtés de métropoles régionales plus fortes, elle est le pivot international de l'économie française, en interaction et en concurrence avec les autres métropoles mondiales. Région parmi les plus riches, productives et créatives du monde, elle est aussi traversée d'inégalités économiques, sociales et spatiales anciennes qu'accentuées et, en même temps, fait évoluer son statut de métropole mondiale.

## Un territoire métropolitain aux polarisations complexes

Une métropole riche,  
socialement très contrastée

L'Île-de-France attire à la fois des cadres hautement formés occupant des emplois stratégiques (45 % des emplois supérieurs nationaux) qui concourent à sa productivité, et des populations à faible qualification, indispensables au fonctionnement quotidien de la métropole (distribution, entretien, sécurité, santé, aides à la personne, hôtellerie et restauration)<sup>(1)</sup>. Ces populations sont pour partie issues de l'immigration. Entre une forte concentration de richesse d'un côté (en 2006, 38 % des contribuables à l'impôt de solidarité sur la fortune y résident) et une pauvreté à peine moins forte

La métropole francilienne est, avec Londres, une des rares métropoles mondiales européennes. Paris, « ville-lumière » historique et la région-capitale ont vu, en vingt ans, se superposer au fonctionnement métropolitain une économie internationalisée hyper-compétitive. Entre le creusement des inégalités sociales et territoriales et ces nouveaux leviers de performance métropolitaine, quels sont les visages de la mondialisation ?

qu'en province<sup>(2)</sup> (un Francilien sur dix est pauvre), la galaxie des couches moyennes est néanmoins majoritaire (45 % des Franciliens habitent des espaces au profil social mélangé). La mosaïque sociale francilienne ne se réduit donc pas à la dualité des extrêmes. Les inégalités de revenu entre communes se creusent depuis vingt ans<sup>(3)</sup>, et l'opposition s'accroît entre les quartiers très aisés et les quartiers populaires lestés par le chômage et la précarité<sup>(4)</sup> où la concentration d'immigrés – quatre sur dix vivent en Île-de-France – se superpose au problème social.

Géographiquement, une « diagonale des inégalités » oppose schématiquement un Sud-Ouest dynamique, très qualifié et aisé, à des territoires en difficultés socio-économiques et urbaines anciennes au nord-est. C'est le cas dans le cœur de l'agglomération avec d'un côté les quartiers « décrochés » de la banlieue nord et, de l'autre, les espaces privilégiés de la bourgeoisie, dont les plus emblématiques sont les VIII<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> arrondissements et Neuilly-Hormis les Yvelines,

(1) LEROI Pascale, THÉVENOT Laure, « L'emploi peu qualifié en Île-de-France », *Note rapide*, n° 428 et 429, IAU île-de-France mai 2007.

(2) MARY-PORTAS France-Line, « Niveaux de vie des Franciliens : des inégalités fortes malgré la redistribution par l'impôt et les prestations sociales », *Insee*, Île-de-France à une page n° 297, mai 2008.

(3) SAGOT Mariette, « L'Île-de-France à l'épreuve des inégalités et de la ségrégation », *Les solidarités territoriales*, *Les Cahiers* n° 148, IAU île-de-France, septembre 2008.

(4) PRÉTECILLE Edmond, *La ségrégation contre la cohésion sociale : la métropole parisienne*, L'épreuve des inégalités, sous la direction de H. Lagrange, Puf, 2006.

où vivent des ménages très aisés<sup>(5)</sup>, la grande couronne est moins contrastée, la banlieue est et sud-est restant socialement mixte. Ces différences se redoublent dans l'environnement urbain, entre un ouest vallonné historiquement résidentiel et la plaine industrielle du nord-est, à l'urbanisation chaotique, qui n'a (sauf la Plaine-Saint-Denis en rive nord) pas encore trouvé la voie de son renouveau économique.

### Des emplois qualifiés centralisés

Les logiques résidentielles et les stratégies économiques se nourrissent les unes des autres et concourent à la hiérarchisation spatiale de l'espace urbain. La géographie sociale ne coïncide pas pour autant à celle de l'emploi. L'habitat aisé est traditionnellement implanté à l'Ouest et dans Paris, au plus près du triangle Paris-ouest/La Défense/Boulogne, des instances politiques et économiques décisionnelles et de l'élite des emplois franciliens. Néanmoins, se spécialisant sur des fonctions de la métropole mondiale (finances, assurance, services aux entreprises), le cœur économique a gagné récemment de nouveaux territoires, Montreuil, Saint-Denis ou Montrouge à l'est, Colombes, Rueil-Malmaison à l'ouest, y amenant des emplois de cadres et des professions libérales et intellectuelles. Si le monde des affaires déborde de Paris et de La Défense par effet centrifuge<sup>(6)</sup>, la matière grise poursuit son tropisme vers le Sud-Ouest francilien, l'enseignement supérieur et la recherche publique jusqu'à Saclay, et les fonctions abstraites de l'industrie (conception, ingénierie...) autour de Saint-Quentin-en-Yvelines.



Si le monde des affaires déborde de Paris et de La Défense par effet centrifuge, la « matière grise » poursuit son tropisme vers le Sud-Ouest francilien.

Les emplois peu qualifiés des services privés (restauration, nettoyage, sécurité, aides à la personne), restent très présents dans le cœur de l'agglomération au plus près de l'économie productive et des ménages aisés. Mais les fonctions moins indispensables, encombrantes (services fonctionnels, production, logistique) ou aux revenus inadaptés au prix du foncier sont refoulées en périphérie. Les emplois intermédiaires sont partout, au plus près de la population pour ce qui est des services à la collectivité, de l'enseignement, de la fonction publique, de la santé et du social) et se rencontrent autour des pôles de périphérie dans le cas des emplois de la sphère productive ou péri-productive (ex-villes nouvelles, Roissy...). Sur fond de forts contrastes régionaux et de dissociation croissante des lieux d'habitat et d'emploi, la géographie des emplois évolue donc et se complexifie.

### Des tendances fortes à la hiérarchisation des espaces

Les espaces résidentiels de l'ouest et du sud-ouest sont le lieu d'une « auto-ségrégation » croissante des catégories supérieures, professions libérales et cadres dirigeants qui, avec la qualité des écoles, des équipements et aménités urbaines, se traduit par des prix fonciers très élevés. Le niveau des prix pousse les ménages moyens et modestes à quitter le centre pour se loger et accéder à la propriété, au prix de déplacements longs et coûteux, souvent en voiture. Le différentiel des prix établit ainsi une hiérarchie marquée de l'habitat jusqu'aux espaces de relégation, dernier maillon de cette chaîne urbaine. Les actifs les moins qualifiés, peu motorisés, doivent faire face à une forte dispersion et aux horaires décalés de la plupart des emplois peu qualifiés. Les difficultés auxquelles ils se heurtent pour accéder à ces emplois (garde d'enfants, transport...) les contraignent souvent à l'immobilité, voire à une assignation résidentielle qui pénalise leur insertion sociale<sup>(7)</sup>. Ces tensions territoriales pèsent sur le fonctionnement de la métropole, voire sur son attractivité : le coût du logement et la pénibilité du transport incitent les classes moyennes et modestes, souvent provinciales d'origine, à quitter l'Île-de-France si elles en ont l'opportunité.

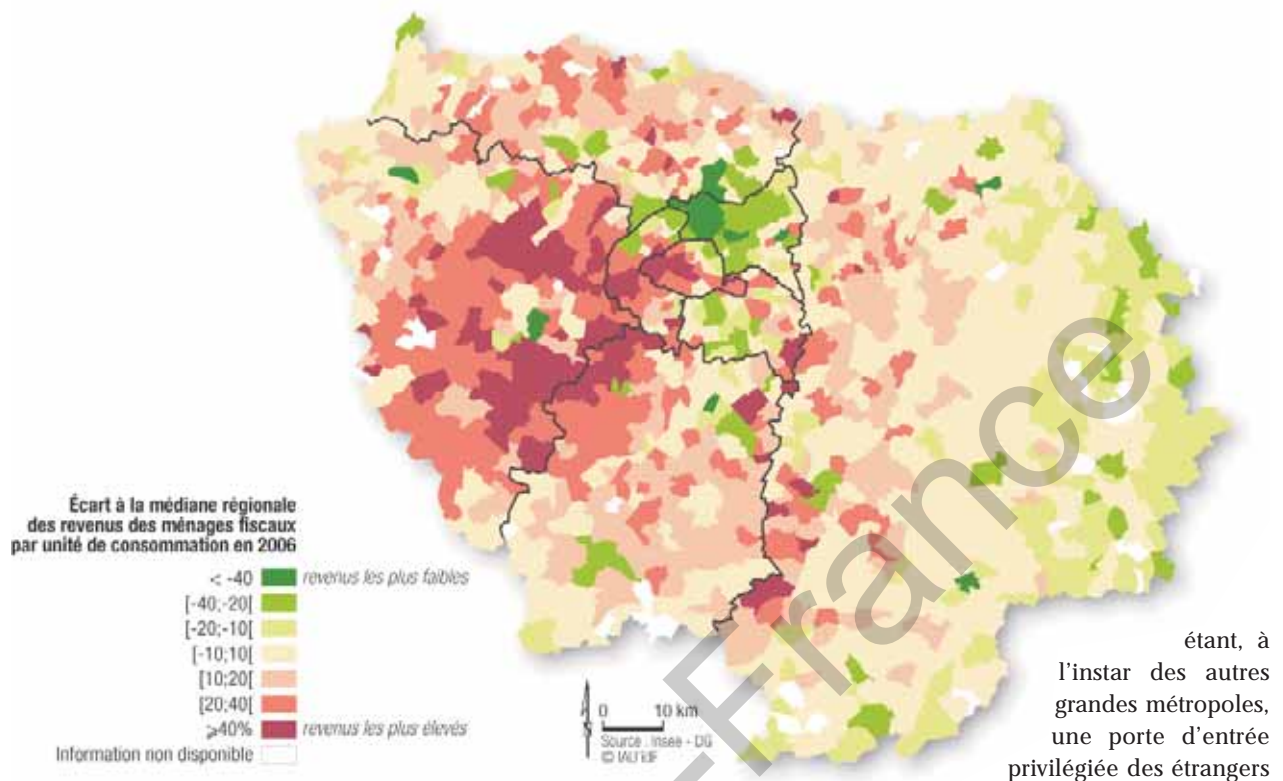
(5) SAGOT Mariette, « Géographie sociale, habitat et mobilité en Île-de-France », IAU île-de-France, 2008.

(6) DIZIAIN Renaud, « Activités financières : les redéploiements génèrent un besoin de place », Immobilier d'entreprise nouvelle géographie nouvelles stratégies, *Les Cahiers* n° 145, IAU Île-de-France, octobre 2006.

(7) LE BRETON Éric, « Entreprises, territoires et vie quotidienne des actifs : vers de nouveaux compromis », *Sociétal* n° 56, 2007.



## Les revenus des ménages



### Les lieux de la métropole mondiale

Le statut de métropole mondiale de l'Île-de-France s'appuie sur son économie la plus tertiaire, spécialisée, innovante, décisionnelle mais il tient aussi à son capital historique, culturel et symbolique. Il influe sur la composition de sa population, hiérarchise ses territoires. Pourtant, la géographie francilienne de la mondialisation est, à l'image de la métropole, plus complexe qu'il n'y paraît.

### Les sociétés de la mondialisation

La sociologie de la mondialisation a plusieurs visages. Elle intègre tous les actifs, français et étrangers, impliqués dans les fonctions économiques supérieures internationales, mais aussi les professions intellectuelles et artistiques engagées dans la vie culturelle francilienne et toute une population non permanente qui a volontiers un pied-à-terre ou des habitudes dans la capitale (plus qu'en périphérie). De la même façon, nombre de Franciliens sont amenés, par leur activité professionnelle ou leurs loisirs, à fréquenter couramment d'autres capitales mondiales, participant d'une société mondialisée très mobile, aux valeurs et usages qui tendent à s'homogénéiser.

L'Île-de-France attire non seulement par ses emplois hautement qualifiés mais aussi par des postes peu qualifiés, difficiles à pourvoir car précaires et pénibles qui représentent 18 % des emplois régionaux. Trois de ces emplois sur dix sont occupés par des étrangers, l'Île-de-France

étant, à l'instar des autres grandes métropoles, une porte d'entrée privilégiée des étrangers venant s'établir dans le pays.

Côté loisirs, le tourisme (dont l'Île-de-France et Paris sont un des hauts lieux) participe de la mondialisation et du rapprochement des cultures. Enfin, la généralisation des communications immatérielles à toutes les couches sociales et tous les pays donne accès au monde, rapproche et modifie en profondeur les représentations et les pratiques. La société mondialisée, imbriquée dans de nombreuses strates de la société francilienne, marque cependant son espace spécifique au contact de l'économie et des consommations urbaines supérieures.

### Le centre métropolitain et des pôles spécialisés périphériques

L'économie mondialisée se repère dans la hiérarchie fine des fonctions supérieures qui l'alimentent (transcrite dans la carte des prix des bureaux) : les sièges directionnels et services à haute valeur ajoutée dans le triangle d'or, les sièges exécutifs à la Défense, au Val-de-Seine ou à Paris Rive Gauche, les services fonctionnels aux nouvelles adresses tertiaires en chapelet autour de Paris et de La Défense (Montreuil, Saint-Denis, Nanterre). Intégrant de plus petites entreprises de services très performantes, l'économie mondialisée garde ainsi une géographie très centrale, qui passe peu le périphérique. La recherche et la haute technologie, encore très fortement implantées dans Paris, s'établissent aussi hors les murs, dans un quart sud-ouest aux avant-postes de l'industrie et de la

R&D francilienne, avec la particularité d'une implantation peu ramassée, dans un environnement urbain peu dense, voire, à Saclay, très peu urbain (où des regroupements en cours visent la masse critique nécessaire face aux autres régions scientifiques mondiales). C'est, avec l'aéroport de Roissy, un des rares pôles internationaux en périphérie, ce que les villes nouvelles n'ont pas vraiment réussi à devenir (hormis Saint-Quentin-en-Yvelines), pas plus que les universités créées de façon volontariste en banlieue dans les dernières décennies, dans des environnements de faible intensité urbaine. Le tourisme et la culture, qui portent le rayonnement de la métropole, sont encore fortement attachés à Paris comme lieu de consommation urbaine, mais Versailles ou Disney sont aussi de grands pôles touristiques de la périphérie. Cinq arrondissements parisiens (VIII<sup>e</sup>, I<sup>er</sup>, XVII<sup>e</sup>, XV<sup>e</sup>, XIV<sup>e</sup>) concentrent la moitié des places offertes par les 225 hôtels 4\* et 4\* de luxe franciliens, 70 % étant à Paris (85 % en ajoutant Roissy et Chessy/Disney). Le nombre des grands hôtels haut de gamme et des palaces s'est accru de plus de 10 000 places depuis dix ans, soit une hausse de 52 %. Le commerce de luxe, entre Opéra et les Champs-Élysées, ou les restaurants gastronomiques, restent très parisiens, comme les lieux éminents de diffusion de la musique, du théâtre ou des arts plastiques. Cependant, la décentralisation culturelle a exporté dans quelques villes de banlieue des équipements renommés et les grandes librairies se font plus rares dans le Quartier latin. Les prix immobiliers rendent compte de ce Paris du luxe et du prestige (où les étrangers fortunés sont acquéreurs en nombre). En 2007, le prix de vente des appartements a dépassé 7 000 euros le m<sup>2</sup> dans sept arrondissements parisiens (VI<sup>e</sup>, VII<sup>e</sup>, V<sup>e</sup>, IV<sup>e</sup>, I<sup>er</sup>, VIII<sup>e</sup>, III<sup>e</sup>). C'est aussi dans cet espace que les prix ont le plus aug-

menté en valeur absolue depuis quatre ans (de + 2 600 à + 3 000 euros le m<sup>2</sup>), tirant vers le haut les prix des produits les plus hauts de gamme.

### Diffusion et interdépendances

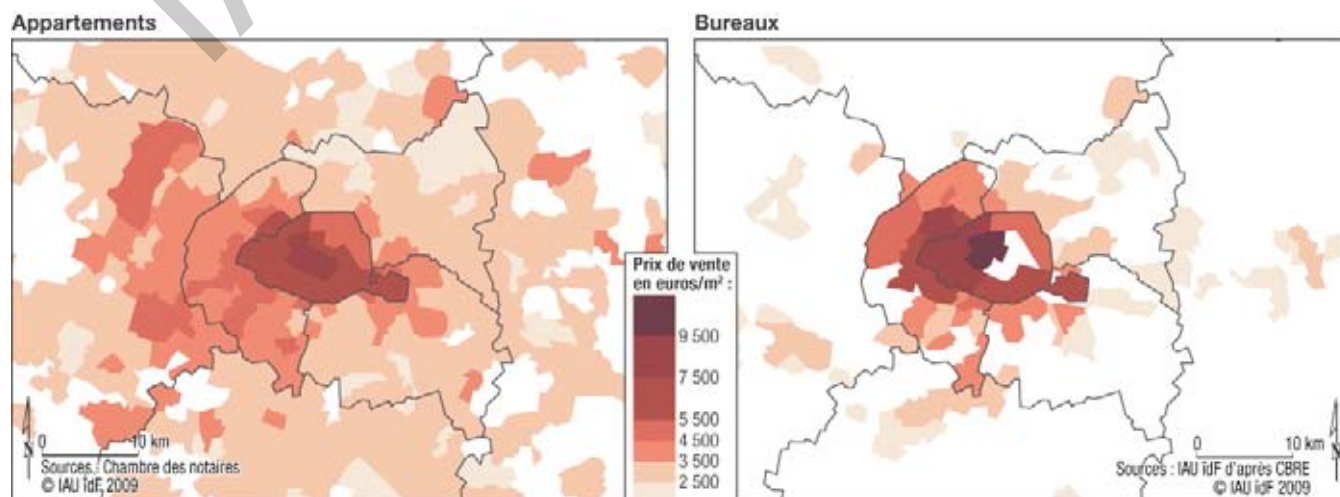
Le paysage planétaire de la globalisation, porté d'abord par quelques grandes métropoles, s'est considérablement densifié – et va sans doute encore évoluer avec la crise actuelle. La mondialisation imprègne désormais toutes les sociétés et interagit étroitement avec les activités et territoires locaux, sachant que l'interpénétration des capitaux est très forte en matière économique (en Île-de-France, selon l'Insee, 30 % de l'emploi francilien dépend de groupes étrangers qui réalisent 70 % de leur chiffre d'affaires localement)<sup>(8)</sup>.

### L'économie métropolitaine, un *continuum* entre local et global

Le centre économique stratégique métropolitain, grâce à sa densité, son animation, la qualité exceptionnelle du cadre urbain parisien, concentre encore une bonne part des activités qu'on peut référer à la mondialisation. Celles-ci ont impérativement besoin de nombreuses activités locales du territoire régional, auxquelles elles insufflent aussi énergie et dynamisme, dont un réseau dense de PME-PMI de services opérationnels performants, fonctionnant souvent à flux tendu, des commerces, services, transports, qui font la qualité de l'environnement des entreprises. Paris est l'une des principales places d'affaires internationales, la première place européenne pour le tourisme d'affaires grâce aux grands hubs de communication que sont Roissy, Orly et les gares d'interconnexion du TGV. Les sites aéroportuaires sont

(8) Frédéric GILLI et Jean-Marc OFFNER, *Paris, métropole hors les murs*, Presse de Sciences Po, 2008.

## Les prix de l'immobilier dans le centre métropolitain en 2007



les centres nerveux des échanges internationaux grâce aux pôles économiques spécialisés et aux fonctions logistiques qui s'y sont greffées. Les marchés d'approvisionnement internationaux bénéficient des hubs que sont les vastes plates-formes logistiques au croisement d'axes autoroutiers, complémentaires des sites logistiques de proche couronne qui, ensemble, assurent une desserte efficace de la zone dense (livraisons terminales, e-commerce, messagerie).

#### Les industries créatives, emblématiques d'un effet réseau

Au-delà des grands groupes mondialisés, l'attractivité économique francilienne tient à la vitalité de son tissu humain et de sa créativité, en matière d'innovation, de recherche, de culture ou d'art, toutes conditions favorables à l'économie de la connaissance. Dans ces domaines, l'Île-de-France garde une grande productivité, qui prolonge sa tradition de capitale culturelle mondiale. Ainsi, dans le domaine de l'image<sup>(9)</sup>, des petites entreprises de l'est parisien ont formé le terreau d'un véritable *cluster* d'activités de la création culturelle. Il est désormais inscrit dans le pôle de compétitivité Cap Digital « à vocation mondiale » auquel contribue aussi le pôle des médias-communications du Val-de-Seine, dans le proche Sud-Ouest, où tous les grands groupes ont installé leur siège. Le fonctionnement en réseaux et la fluidité des échanges deviennent déterminants pour l'attractivité territoriale, c'est un objectif majeur des pôles de compétitivité. Sur 71 (souvent inter-régionaux), sept sont franciliens, trois sur sept pôles de compétitivité mondiaux sont franciliens<sup>(10)</sup>. La présence de PME y reste encore

exceptionnelle, mais le tissu économique métropolitain participe de plus en plus à la densité des flux d'échanges.

#### Le capital humain et urbain

Paris était, au début des années 2000, le troisième pôle mondial du marché de l'art<sup>(11)</sup> derrière New York et Londres (se glissent aussi des villes plus petites et spécialisées dans les grandes foires, comme Bâle ou Cologne). L'art et la culture ou le sport entrent dans la sphère économique au stade de l'élite, laquelle ne peut émerger sans la multitude des pratiques amateur. À cet égard, si les principales galeries parisiennes, les grands musées ou le Stade de France sont en avant-garde sur la scène internationale, de nombreux créateurs (souvent plus présents en banlieue qu'à Paris, en raison des prix de l'immobilier) émergent sur tout le territoire régional, volontiers d'origine étrangère, dans la mode, la danse, la musique (où l'Île-de-France joue un rôle de plaque-tournante de la production africaine, par exemple) ou le théâtre, dans des lieux déterminés ou lors de grandes manifestations temporaires.

La mondialisation, on l'a dit, se diffuse au-delà des premières « villes globales » des années 1980, et transforme les métropoles telles que l'Île-de-France en « ville-monde », où l'attractivité à l'international se nourrit du local et inversement. Ainsi, les contrastes qui marquent l'espace francilien ont à la fois tendance à se cristalliser et à se recomposer, c'est tout l'enjeu de l'innovation dans toutes les sphères de la société, dont le cosmopolitisme est une richesse.

De la même façon, l'adaptation de la métropole aux nouveaux besoins et modes économiques peut susciter des projets d'aménagement et de développement dans les territoires en recomposition, susceptibles de s'adapter, plus que des sites très structurés, à une nouvelle donne productive. À la condition qu'une intensité minimale soit constituée dans leur environnement urbain, croisant aménités urbaines, culturelles, de transport, de soutien local, etc. Ainsi, la géographie à la fois complexe et hiérarchisée des contrastes de la métropole mondiale francilienne pourrait bien évoluer par les marges à la faveur de profondes recompositions à venir.



Le tourisme et la culture,  
qui portent le rayonnement  
de la métropole,  
sont encore fortement attachés  
à Paris, malgré une tendance  
à la décentralisation.

(9) CAMORS Carine, SOULARD Odile, « Les industries culturelles : un levier de développement stratégique pour l'Île-de-France », *Note rapide* n° 427, IAU idF mai 2007.

(10) Trois pôles franciliens sont « mondiaux » (Medicen Paris Région, Finances Innovation, Systé@tic Paris Région), trois sont « à vocation mondiale » (Cap Digital Paris Région, Mov'eo, Advancity) et un « national » (ASTech).

(11) BARGAS Samuel, ROMÉRA Anne-Marie, « Les tendances du marché de l'art en France en Île-de-France », *Note Rapide* n° 290, IAU idF mars 2002.



# Le Bassin parisien : un espace métropolisé ?

Sandrine Berroir  
Nadine Cattan  
Thérèse Saint-Julien  
UMR Géographie-cités<sup>(1)</sup>



Les migrations résidentielles ou professionnelles des salariés révèlent un vaste système interdépendant à l'échelle du Bassin parisien.

Évoquer le Bassin parisien revient à s'intéresser à la région d'une des métropoles parmi les plus riches et les plus créatives du monde. Les représentations des relations entre les grandes métropoles mondiales et leur région font état de fortes mises en tension, non exemptes de contradictions. Dans le Bassin parisien, ces fortes tensions sont sous-tendues par l'héritage d'un puissant moncentrisme qui a dû progressivement composer avec les révolutions des espaces temps, les effets de la mondialisation et de la métropolisation rendant beaucoup plus complexes les structurations territoriales. Les tendances à la consolidation territoriale du Bassin parisien comme espace métropolisé interpellent directement, dans leur gouvernance, les grands acteurs qui ont en charge et en partage, le devenir de cette région métropolitaine. Le constat de ces tendances devrait aussi faire évoluer les représentations souvent un peu passivistes de ce territoire, parfois véhiculées y compris par les acteurs eux-mêmes.

## Détacher l'action des représentations qui masquent le Bassin parisien

Certaines lectures du Bassin parisien conduisent davantage à masquer ce vaste espace qu'à le révéler, y compris et surtout dans certaines de ses dimensions les plus nouvelles. Deux de ces lectures retiennent l'attention. La première réduit le lien entre le centre et les périphéries régionales à un principe hiérarchique très élémentaire. La seconde, à l'origine plus institu-

tionnelle, renvoie à un territoire compartimenté en plusieurs régions, devenues échelons légitimes de la planification territoriale.

Les relations entre la métropole francilienne et les régions qui l'entourent sont sujettes à des tensions et contradictions trop souvent encore simplifiées. Est-on toujours dans le dilemme intégration/domination ? Quels changements en matière de liens économiques ou d'innovations, de préférences résidentielles sont en cours ? Les régions du bassin parisien peuvent-elles se développer ensemble ?

tionnelle, renvoie à un territoire compartimenté en plusieurs régions, devenues échelons légitimes de la planification territoriale.

Un principe hiérarchique et rien d'autre

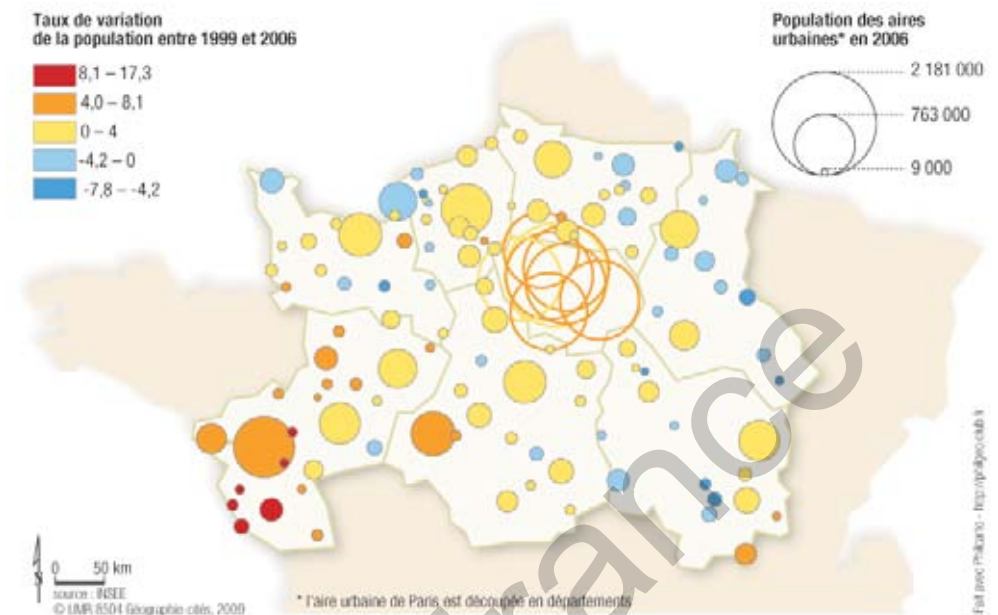
Une lecture strictement morphologique des hiérarchies suffit à alimenter la thèse de la confiscation de la périphérie par le centre. Ainsi, avec ses 11,5 millions d'habitants en 2006, la région francilienne représente à peine un peu moins de la moitié de celle de ce vaste ensemble régional (48 %), proportion qui est restée étonnamment stable depuis plus d'une trentaine d'années.

Au-delà d'un centrage trop exclusif sur les seules dissymétries des masses, une forme d'occultation du Bassin parisien comme région de la métropole peut aussi provenir du choix d'un indicateur particulier. Ainsi, à ne saisir le Bassin parisien qu'à l'aune des seules activités stratégiques, le raisonnement se simplifie encore, donnant à la région centrale un poids exceptionnellement élevé<sup>(2)</sup>.

Les autres pôles sont dépendants de ces liens et mouvements polarisés par le centre. Cette représentation conduit de fait à deux interprétations contradictoires du fonctionnement régional du Bassin parisien. Pour la première, puissamment polarisé par son centre, cet ensemble territorial serait fortement intégré et donc territorialement très cohérent. La seconde

(1) UMR Géographie-cités 8504 <http://www.parisgeo.cnrs.fr>  
(2) BECKOUCHE 1999, HALBERT 2008, BERROIR et al 2007.

## Population des aires urbaines du Bassin parisien



renvoie à une lecture plus négative de ces formes dominantes de polarisation : elle met l'accent sur la dépendance et l'écrasement des périphéries, tendant à nier le territoire du Bassin parisien.

Si le fort gradient régional des relations centre-périphérie est incontournable, il doit être considéré dans sa grande complexité. Selon la nature des masses et des relations observées, ce gradient ne sera pas toujours le même. En effet, les interdépendances centre-périphérie sont mises en concurrence avec celles qui se nouent d'une part, au sein de la région centrale elle-même et, d'autre part, entre cette dernière et des pôles extérieurs au Bassin parisien<sup>(3)</sup>.

### Les mailles contre l'ensemble

L'image du Bassin parisien comme système métropolitain a pu également être occultée par son découpage en sept entités régionales<sup>(4)</sup>, opéré il y a 45 ans. Compartimentages institutionnels, découpage et indépendance des choix de planification territoriale, ont sans doute contribué à l'affirmation de régions et de cadres régionaux, jaloux d'une indépendance non seulement à l'égard de l'Île-de-France mais aussi de leurs voisins immédiats. Au total, certes fondées mais trop réductrices, ces lectures laissent dans l'ombre des changements, témoins de la transition en cours dans cet espace régional.

### Miser davantage sur la diversité des réticularités d'une région métropolitaine

Comportements individuels et collectifs de mobilité, modes de vie, choix de localisation

des ménages et des entreprises, modifient en profondeur cette région.

### Des relations centre-périphérie sélectives

La complexité des relations centre-périphérie va bien au-delà du simple effet des dissymétries des masses. Quand, dans ces relations, on sépare ce qui est dû à ces effets de taille et de distance et ce qui n'en dépend pas directement, on met en lumière d'autres caractéristiques. Apparaissent alors des accélérations de mises en relation, des directions préférentielles des échanges et des liens ou à l'inverse, des freinages, conduisant grandement à moduler les jeux territoriaux sur ce gradient majeur.

Ainsi, les relations centre-périphérie sont aussi, de fait, hiérarchiquement et géographiquement assez sélectives. Pour les migrations résidentielles ou professionnelles des salariés par exemple, les volumes des échanges avec l'aire urbaine de Paris peuvent, sur les courtes distances et dans les deux directions, être inférieurs à ce que laisseraient prévoir les seuls effets conjoints de la taille des centres et de la distance qui les sépare. Ce frein, rarement entrevu, témoigne de certaines fragilités de l'intégration de ces périphéries proches. Au-delà

(3) Partenariats scientifiques de coopération (BERROIR et al, 2007). Ces travaux très récents portent sur les migrations professionnelles et résidentielles des salariés entre 2001 et 2002 ou encore sur les liens de coopération scientifiques noués autour de plusieurs démarches : coopérations pour les dépôts de brevets réalisés au cours des années 2001 et 2002, réseaux de chercheurs constitués pour répondre aux appels d'offre du 6<sup>e</sup> Programme cadre de recherche et de développement (PCRD, 2002-2006) et enfin, réseaux d'établissements construits autour d'une offre de master en réseau.

(4) Voir huit entités régionales (si on intègre le nord de la région Bourgogne).

d'un seuil de distance avoisinant les 100 km avec Paris, des discriminations à la fois hiérarchiques et géographiques des préférences se manifestent. En direction de l'ouest et du sud-ouest, des attaches préférentielles sont attestées, tandis qu'au nord/nord-est, les effets de barrière sont l'expression d'une polarisation plus faible.

La complexité de ces préférences et barrières migratoires est plus grande encore quand on élargit le jeu des facteurs. Ainsi, par exemple, la prise en considération des niveaux des salaires perçus par les navetteurs salariés recensés sur ce gradient est très éclairante. Raisonnant pour chaque flux sur son salaire médian, on constate que, sur un certain nombre de directions seulement des reports salariaux positifs se font au bénéfice des périphéries. Cela renvoie à la problématique de la contribution différenciée du centre principal à « l'économie résidentielle » des pôles périphériques<sup>(5)</sup>.

Encore moins qu'avant, ces relations centre-périphérie ne peuvent être lues en termes schématiques et dichotomiques : les périphéries ne sont pas toujours perdantes. Une évolution plus polycentrique de cette région vient désormais enrichir une représentation beaucoup plus multiforme des trajectoires territoriales.

**Un polycentrisme fonctionnel en construction**  
 Quand on s'en tient à la seule dimension morphologique, les périphéries du Bassin parisien sont un modèle de structure polycentrique, 9 aires urbaines concentrant entre quelque 270 000 habitants (Amiens) et un peu plus de 500 000 (Rouen). Cette simple dimension morphologique ne fait pas système pour autant. Fortes de leur emprise locale, les grandes villes développent désormais d'autres réticularités infra-régionales, diverses quant à leurs fondements et à leurs leviers, leurs portées géographiques et leurs contours. Cette diversité et cette hétérogénéité d'ensemble sont à mettre au crédit des potentialités métropolitaines du Bassin parisien.

Ainsi, quand on considère les dimensions préférentielles<sup>(6)</sup> des migrations professionnelles et des navettes des salariés, la plupart des moyennes et grandes villes d'un grand secteur ouest/sud-ouest entretiennent entre elles des relations peu hiérarchisées et fortement réticulées, en correspondance d'ailleurs assez nette avec l'identification de cette même zone pour sa dynamique spécifique dans le processus de déplacement des entreprises<sup>(7)</sup>. Tout se passe comme si ces villes, qui entretiennent par ailleurs pour la plupart des relations préférentielles avec l'Île-de-France, étaient aussi les mieux en mesure d'être motrices dans les

échanges interurbains qui structurent ce secteur du Bassin parisien. On peut remarquer toutefois que de telles formes réticulées apparaissent un peu moins connexes entre les grandes villes de Champagne et un peu plus ténues entre celles de Picardie.

### Des réseaux spécialisés qui font territoire

Dans ce tissage d'un polycentrisme fonctionnel élargi et diversifié, des structurations territoriales plus spécialisées et de plus grande proximité sont aussi à prendre en compte. Par exemple, les partenariats d'inventeurs constitués à l'occasion des dépôts de brevets soulignent l'importance de ces structures territoriales de voisinage interurbain, en particulier autour des villes du sud de la Picardie et de la Haute-Normandie<sup>(8)</sup>.

(5) BERROIR et al. 2007.  
 (6) Relation préférentielle : relations, liens ou échanges supérieurs à ce qui serait attendu, compte tenu des masses des aires urbaines et des distances qui les séparent.  
 (7) GILLI et al., 2008.  
 (8) MASSARD et al. 2003, et BERROIR et al. 2007.

## Partenariats dans le cadre de brevets co-signés dans le Bassin parisien





Il est d'autres domaines de spécialisation régionale qui alimentent à leur tour l'intégration territoriale et qui, apparemment beaucoup plus éloignés du modèle métropolitain, n'en sont pas moins en symbiose étroite avec lui. On songe aux liens, aux mouvements et aux flux touristiques et récréatifs qui engendrent de fortes solidarités territoriales au sein de cette vaste région.

### De la locomotive centrale à la percolation périphérique : quels enjeux aujourd'hui ?

On souhaite, pour conclure, évoquer les positions de la région centrale, l'Île-de-France. Dans toutes les transformations qu'a connu le Bassin parisien depuis un demi-siècle, l'Île-de-France a souvent joué un rôle de locomotive, discuté, mais jamais contesté. Il s'est manifesté dans la plupart des évolutions territoriales, y compris celles qui ont renforcé les dynamiques périphériques. Une réflexion sur des futurs possibles du Bassin parisien passe par la question des évolutions de ce levier francilien.

Un étiolement des positions nationales et internationales de la métropole n'est pas à exclure a priori, si, comme le souligne Laurent Davezies (2007), la trajectoire de l'Île-de-France est plus en croissance qu'en développement. L'alerte donnée par Pierre Veltz<sup>(9)</sup>, va dans le même sens, quand il rappelle que les soldes migratoires négatifs pour les tranches d'âge les plus productives sont très inquiétants. Dans cette hypothèse de recul du pôle central, les autres villes du Bassin parisien ont-elles les capacités d'aller à contre-courant, ou ailleurs, et un grand nombre d'entre elles ne risquent-elles pas de retomber dans une atonie qu'elles ont déjà connue ? On assisterait alors, au mieux, à des formes renforcées de balkanisation régionale. Une autre bifurcation possible serait celle d'une entrée, plus solidairement conçue et mise en œuvre, de la métropole francilienne et des plus grandes villes de cette région dans un nouveau cycle de développement urbain qui conserve, renouvelle et développe leur créativité et leur force d'innovation commune. Faire se concerter l'Île-de-France et ces grandes villes sur ce devenir ne serait d'ailleurs pas la moindre de ces innovations ! Les enjeux seraient grands pour le système régional tout entier, dans la mesure où les percolations qui en découleraient seraient d'emblée plus multiformes et plus multidirectionnelles, véritables leviers d'un renouvellement des modèles urbains périphériques. On pourrait alors définitivement abandonner deux idées tenaces et particulièrement discutables : celle de développements urbains périphériques perçus comme des reproductions miniaturisées du pôle cen-

tral, et celle d'un développement régional à somme nulle où développement central et développement périphérique entreraient en conflit. C'est sans doute là une condition pour l'irréversibilité des constructions polycentriques dans cette région.

#### Références bibliographiques

- BEHAR Daniel, « Vers la région urbaine de Paris », *Urbanisme* n° 318, 2001.
- BERROIR Sandrine, CATTAN Nathalie, SAINT-JULIEN Thérèse, « Partenariats scientifiques et mises en réseaux du Bassin parisien ». Rapport de recherche pour le compte de la DREIF, 2007.
- BERROIR Sandrine, CATTAN Nathalie, SAINT-JULIEN Thérèse, « Le fonctionnement métropolitain du Bassin parisien vu au travers des mobilités résidentielles, professionnelles et quotidiennes d'après les DADS ». Rapport de recherche pour le compte de la DIACT, 2007.
- DAVEZIES Laurent, « Croissance sans développement en Île-de-France ». Rapport préparé pour l'Institut Caisse des dépôts pour la recherche et la direction du développement territorial de la Caisse des dépôts, 2007.
- GEPPERT-HEBRARD Anna (coord.), Le bassin parisien un espace en construction. Travaux de l'Institut de géographie de Reims, n° 97-98, 1998.
- FRÉMONT Antoine (dir.), « Une organisation métropolitaine pour le Bassin parisien ». Vol. 1 : Éléments de diagnostic pour des propositions d'action. Vol. 2 : Annexes, évaluation qualitative. Paris : MIIAT, 2002.
- GILLI Frédéric, « Des espaces spécialisés dans le Bassin parisien. Les filières localisées au service de l'aménagement du territoire », In *Fonctionnement métropolitain du Bassin parisien*, DIACT, 2008.
- HALBERT Ludovic, « Examining the mega-city-region hypothesis : Evidence from the Paris city region/parisien ». *Regional Studies* 42 (8), 2008.
- LEVY Jacques, « Quelle urbanité pour la région de Paris ? », Travaux de l'Institut de géographie de Reims (TIGR), n° 97-98, 1999.
- THIARD Philippe, « Les dynamiques spatiales du Bassin parisien ». Thèse de doctorat, Université Paris 1, 2001.

(9) In « La crise offre l'occasion de réinventer nos modèles urbains, il est vital d'investir dans des villes puissantes, créatives et attractives », *Le Monde* du samedi 7 mars 2009.

# Métropole francilienne : une gouvernance à la croisée du local

Ariane Azéma<sup>(1)</sup>  
Conseil régional  
d'Île-de-France



La Région a accédé à une fonction majeure dans le pilotage de l'agglomération parisienne, fonction basée sur des principes de négociation et de concertation.

« Est-il légitime de refouler les problèmes de gouvernance » s'interroge Pierre Mongin dans l'introduction au dossier d'*Esprit* sur les chantiers du Grand Paris. Pourtant, la gouvernance, il en aura été beaucoup question durant l'élaboration du Sdrif ou dans les réflexions des dix équipes d'architectes de la consultation internationale sur le Grand Pari(s). Si refoulement il y a, où faut-il le situer ? Ce que l'on voudrait esquisser ici tient en quelques faits et une hypothèse. Revenir d'abord sur les évolutions institutionnelles récentes. Récuser, ensuite, l'idée que la création d'une collectivité unique serait la clef d'une nouvelle gouvernance métropolitaine. Faire l'hypothèse que celle-ci relève, au contraire, d'un agencement encore à construire entre le local et le métropolitain. À construire et à débattre car il impacte la forme de la régionalisation francilienne et son projet territorial.

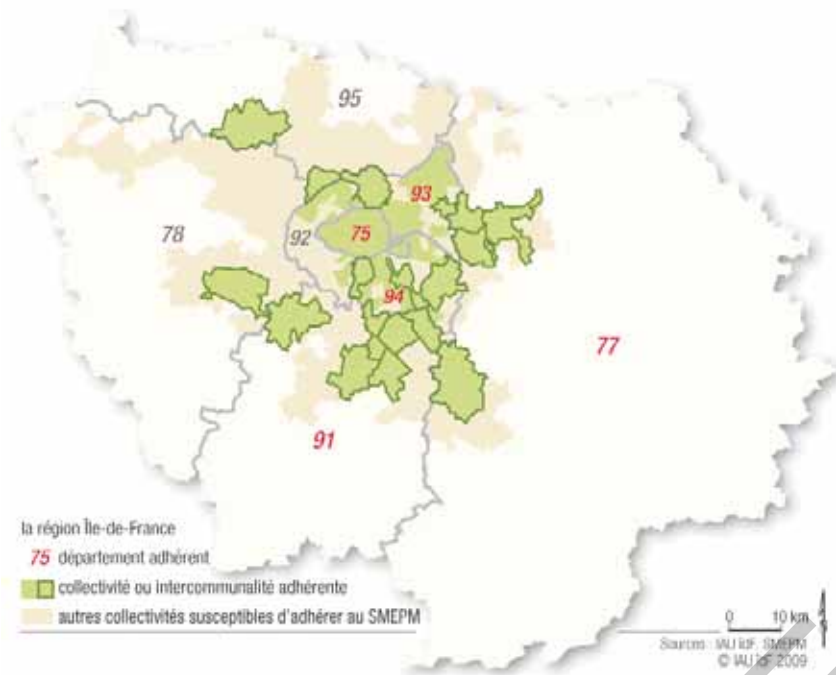
Peu favorable aux régions, malgré le projet initial des lois de 2003-2004, la décentralisation a pris en Île-de-France une tournure spécifique. Les outils d'exception hérités de l'État et désormais transférés confèrent au conseil régional un rôle inédit. Au pilotage du Syndicat des transports d'Île-de-France s'ajoute la création de l'établissement public foncier et la mise en révision du Sdrif, elle-même appuyée sur le contrat de projet et les contrats particuliers avec les conseils généraux. Sans disposer des moyens de l'État, et notamment de son rôle législatif et fiscal, aux effets structurants pour

De profondes évolutions institutionnelles ont pris place en Île-de-France parallèlement aux débats du Sdrif. Le fait régional, la construction de Paris Métropole et le rattrapage intercommunal sont autant de changements majeurs pour une métropole historiquement pilotée par l'État, de façon territoriale. On peut lire la gouvernance francilienne comme un agencement à construire entre le local et le métropolitain.

l'aménagement, la Région a accédé à une fonction majeure dans le pilotage de l'agglomération parisienne. Une fonction non exclusive car fondée sur un principe de négociation avec les conseils généraux, les intercommunalités montantes et l'État. Mais une fonction d'autant plus stratégique que l'agglomération fonctionnelle coïncide avec le périmètre régional. La politique d'ouverture engagée par la municipalité parisienne et la construction de Paris Métropole constituent également un changement historique. En ouvrant ses murs, la municipalité de Paris se donne un nouveau rôle et accompagne dans le même temps la transformation de la proche couronne. De territoire relégué ou replié, la zone dense (re) devient un espace stratégique qu'alimentent de profonds changements urbains, sociologiques et économiques. Issu de la conférence métropolitaine née lors des débats du Sdrif, le syndicat Paris Métropole incarne cette dynamique. Il porte une conception originale de la coopération entre communes, intercommunalités, départements et Région sur les questions de développement urbain. Composé au 30 avril 2009 de 87 collectivités et ouvert potentiellement à un vaste périmètre associant petite couronne, (ex) villes nouvelles et même au-delà, il marque non seulement le dépassement du périphérique mais aussi de la ceinture de l'A86.

(1) Conseillère chargée de la décentralisation, de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'innovation et du développement économique auprès du président du conseil régional d'Île-de-France, président de l'IAU Île-de-France.

## Syndicat Paris Métropole : 87 membres fondateurs au 4 mai 2009



Le dernier changement de fond tient au développement de l'intercommunalité. Au cours des années 2000, on assiste à un rattrapage avec une couverture de plus de 60 % de la population francilienne (hors Paris)<sup>(2)</sup>. Une structuration locale doublée de formes de coopération interterritoriale auxquelles les débats du Sdrif ont donné une forte visibilité (Vallée scientifique de la Bièvre, Association des communes de l'Est parisien, Assises du pôle Orly-Rungis, etc.). Critiquée pour son caractère défensif, l'intercommunalité en première couronne est en forte évolution (projet de communauté de l'Est parisien, études en cours dans la boucle nord des Hauts-de-Seine).

Bien sûr, ces changements ne sont pas le big bang territorial attendu par certains. Ils diffèrent du projet de création d'une collectivité *sui generis* porté par le comité présidé par Édouard Balladur<sup>(3)</sup> : différences de méthode et de processus (progressif et volontaire d'un côté, fusion de l'autre) ainsi que de périmètre (l'un ouvert et potentiellement très vaste, l'autre calé sur les limites administratives de la petite couronne). Une autre différence, plus implicite mais instructive, est aussi à souligner. Le comité Balladur avance le contexte de concurrence internationale pour motiver la création d'une collectivité territoriale à statut particulier (« donner à la région parisienne une force nouvelle, à la mesure de son prestige international »). Au détriment d'une certaine faisabilité en termes de gestion et de proximité. La construction de Paris Métropole et le développement intercommunal, inscrits dans les débats de la planification régionale, relèvent bien plus

d'un moteur interne (« un outil commun aux collectivités franciliennes pour les problèmes spécifiques de la métropole ») qui, peut-être, manque encore d'un partenariat abouti avec d'autres acteurs, notamment économiques.

L'agencement du local et du métropolitain est en fait l'une des clefs de cette gouvernance de la région parisienne. En raison de la fragmentation communale, véritable spécificité francilienne comparée aux autres métropoles mondiales. En raison bien entendu du poids de Paris. Ainsi, l'organisation du local, et particulièrement l'évolution de Paris métropole et de l'intercommunalité en zone dense, devraient rejaillir mécaniquement sur le projet et la nature de la régionalisation francilienne.

Rappelons que les débats du Sdrif ont vu se confronter trois modèles territoriaux : l'approche concentrique par couronnes, une approche par grands ensembles, dont la zone dense, portée par certains départements, une approche en faisceaux esquissée par la Région. Des « modèles » qui selon les lieux de la métropole se recoupent parfois, mais illustrent bien trois façons d'apprivoiser le conflit jamais épuisé entre centre(s) et périphérie(s). Le modèle concentrique repose ainsi sur un principe de partage par spécialisation de l'organisation métropolitaine. Le modèle par grands ensembles ouvre la possibilité d'un recentrage, éventuellement concurrentiel, de la structuration métropolitaine. Le modèle des faisceaux cherche à mutualiser, a minima à solidariser, le dispositif métropolitain. Or, la reconfiguration (locale) du centre, selon le destin de Paris Métropole et des intercommunalités du cœur, modèlera non seulement le devenir de Paris et du centre, mais aussi le profil de la métropole francilienne. Que Paris Métropole devienne à terme un espace intégré de communes, sur un périmètre nécessairement restreint. Ou, selon une autre logique et un périmètre vaste, une confédération de grandes intercommunalités. Cette évolution sera tributaire des équilibres politiques, des négociations institutionnelles, y compris avec l'État, des dynamiques de projets ou encore de leur lisibilité internationale. Elle devrait être conditionnée par un *aggiornamento* fiscal et financier<sup>(4)</sup>. Mais elle ne saurait être déconnectée du sentiment d'appartenance et d'identité, ces composantes également décisives de la gouvernance et de la régionalisation franciliennes.

### Références bibliographiques

- Les chantiers du Grand Paris, *Esprit*, n° 348, octobre 2008
- FOURCAUT Annie ; BELLANGER Emmanuel ; FLOINNEAU Mathieu, *Paris/banlieues, conflits et solidarités*, Créaphis, 2007
- GILLI Frédéric ; OFFNER Jean-Marc, *Paris, Métropole hors les murs*, Presses de Sciences Po, 2008
- LEFEVRE Christian, « Le système de gouvernance de l'Île-de-France », Institut de la recherche de la Caisse des dépôts et consignations, 2009
- PANERAI Philippe, *Paris métropole, formes et échelles du Grand Paris*, éditions de La Villette, 2008
- *Paris Île-de-France, comment gouverner la « métropole régionale » ?*, Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation n° 73, mai 2007

(2) Delpech, Claire (AdCF) ; Parnaix, Agnes (IAU idF), « Panorama financier des intercommunalités à fiscalité propre », Note rapide, n° 465, IAU idF mars 2009. IAU idF AdCF L'intercommunalité francilienne et son évolution, octobre 2007.

(3) « Il est temps de décider », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009.

(4) « Scenarii pour la métropole : Paris Île-de-France demain », Rapports de la commission régionale, 2008-2009.



Greg Clark  
Cities & Regions  
Avec le concours de  
Paul Lecroart  
IAU île-de-France

# Métropoles globales : coopération ou concurrence ?



Les travaux de l'université de New York, de South Bank University à Londres et de l'Urban Land Institute ont conclu à la nécessaire coopération entre métropoles pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

Londres et New York ont connu de grandes réussites à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, mais leur position au XXI<sup>e</sup> siècle est loin d'être assurée<sup>(1)</sup>. Elles ont besoin de travailler en réseau pour contribuer à résoudre des problèmes et défis profondément enracinés dans leur fabrique même. Les dialogues engagés par l'Urban Land Institute (ULI) avec l'université South Bank à Londres et l'université de New York se sont achevés en novembre 2008. Ils ont montré que les deux métropoles sont bien placées pour maintenir leur statut mondial au-delà de la crise financière, à la condition que leur leadership à tous les niveaux de gouvernement et du monde de l'entreprise se montre à la hauteur de défis sans précédent. Ce court article résume les résultats d'une recherche entamée depuis quelques mois portant sur vingt métropoles de niveau mondial, dans la perspective d'identifier ce qu'elles pourraient apprendre les unes les autres.

La crise économique actuelle, qui survient dans un grand moment d'incertitude sociale, géopolitique et environnementale, est prête à produire des effets encore inconnus à long terme sur l'organisation interne des métropoles globales. Ce qui est certain, c'est que la position des métropoles au sein du système urbain global ne sera pas figée ; elle évoluera avec le temps selon des cycles économiques globaux et les innovations radicales qu'ils accompagnent. Londres, New York, Paris et Tokyo ont été les métropoles prééminentes à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Le XX<sup>e</sup> siècle les a vues réussir, à des

Londres et New-York conserveront-elles leur *leadership* mondial au XXI<sup>e</sup> siècle ? Pour répondre à cette question, il est proposé de comparer vingt métropoles « globales », dont Paris Île-de-France. Au-delà de l'identification des forces et des faiblesses de chacune, qui mériterait d'être approfondie, un plaidoyer pour une coopération renforcée entre métropoles. Pour maintenir un *leadership* : faut-il jouer collectif ?

vitesses différentes, à devenir les villes dominantes à l'échelle mondiale. Cependant, leur position au sommet de la hiérarchie urbaine globale est incertaine et contingente. L'ampleur de la crise économique souligne la nature fragile de la hiérarchie des villes globales. Les métropoles qui ont connu la plus grande réussite à la fin du XX<sup>e</sup> siècle doivent maintenant engager un renouvellement décisif si elles veulent conserver leur avance sur des centres de forte croissance en Asie et au Moyen Orient, et sur des villes plus petites mais spécialisées en Europe et l'Amérique du Nord. Cet article examine vingt des métropoles (« villes-régions ») dominantes les plus productives du monde, évalue leur positionnement pour le XXI<sup>e</sup> siècle et considère ce qu'elles ont à apporter à d'autres villes en termes d'opportunités d'apprentissage et de collaboration. Seize de ces villes feront probablement partie des trente agglomérations urbaines dominantes en termes de PIB en 2025<sup>(2)</sup>. Les vingt sont classés parmi les soixante centres financiers globaux dominants<sup>(3)</sup>. Cinq continents sont représentés, y compris six villes dans le moteur économique émergent de l'Asie, selon l'idée que « le vingt-et-unième siècle sera véritablement le siècle urbain de l'Asie »<sup>(4)</sup>. Cinq questions clés se sont posées et

## Les vingt métropoles étudiées

Ville	Région
London	Grand Sud-Est
New York	Région des 3-États
Tokyo	Grand Tokyo
Paris	Île-de-France
Hong Kong	Grand Delta Rivière des Perles
Singapour	-
Frankfort	Région Rhin-Main
Chicago	'Chicagoland'
Miami	Floride du Sud
Madrid	Comunidad de Madrid
Toronto	Région du Grand Toronto
Johannesburg	Gauteng Province
Los Angeles	Région du Grand Los Angeles
Dubai	-
Moscou	Moscou Oblast
Istanbul	Province d'Istanbul
Beijing	Beijing-Tianjin-Hebei
Shanghai	Yangtze River Delta
Sao Paulo	Région métropolitaine de Sao Paulo
Mumbai	Région métropolitaine de Mumbai

Source: Greg Clark

(1) CLARK Greg, *London and New York in the 21<sup>st</sup> Century*, juillet 2008.

(2) PwC (2007), « UK Economic Outlook ».

(3) ZYen (2009), « GIFC 5 », City of London, p. 6.

(4) Dr Rakesh MOHAN, « Urbanisation and Globalisation in the Twenty First Century: Emerging Challenges », 2007 <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Speeches/PDFs/81285.pdf>

continuent à guider toutes les phases de la recherche :

- Quelles seront les métropoles les plus prospères en 2100 ?
- Lesquelles avancent le mieux dans la construction de leur réussite future ?
- Que peut-on apprendre de ces métropoles ? Peuvent-elles collaborer de façon utile ?
- Les approches réussies peuvent être transposables à d'autres métropoles globales ? Si oui, lesquelles ?
- Londres et New York, en particulier, peuvent-elles apprendre quelque chose des autres ?

Aucune métropole ne peut prévoir tous les facteurs d'instabilité et de mutation – économiques, sociaux ou environnementaux. Mais certaines sont bien placées pour engager un dialogue en collaboration et en synergie, chacune avec les autres, afin d'optimiser leur position dans les scénarios qui se réalisent. On peut classer les défis et les opportunités auxquels les métropoles globales se trouvent confrontées en grands thèmes : positionnement international, gouvernance, image et identité, connectivité, logement, culture, recherche et développement, environnement, etc. L'objectif n'est pas tant de proposer un étalonnage comparatif des performances, mais plutôt un programme d'apprentissage. Il serait fondé sur la reconnaissance qu'à travers l'apprentissage et l'échange, toutes les métropoles leaders pourraient améliorer leurs performances vis-à-vis de leurs habitants et d'investisseurs potentiels. Les complémentarités entre métropoles leaders à l'échelle mondiale sont-elles suffisamment marquées pour qu'un programme d'apprentissage émanant des meilleures puisse aider les autres ? Pouvons-nous développer une approche qui apporte des éléments de compréhension utiles pour toutes ?

### Premières conclusions

Cette recherche révèle, qu'en dépit des défis contemporains, les métropoles globales sont des lieux de capital intellectuel, de nouvelles idées et d'innovations considérables. Des métropoles orientées vers le partenariat, communiquant la connaissance et partageant de bonnes pratiques, auront les ressources pour capitaliser le rétablissement à long terme d'un système financier international transformé. Ces capacités partagées peuvent contribuer de façon décisive à la bonne gouvernance, et ainsi à la qualité de la vie au sein de toutes les métropoles globales. Il n'y a pas de raison de supposer que l'élite actuelle des villes globales continuera, inchangée en densité et en étendue, à connaître en exclusivité une réussite en se montrant à la hauteur de la confluence d'intérêts financiers, commerciaux et sociaux. Au milieu du xx<sup>e</sup> siècle, beaucoup des villes dominantes d'aujourd'hui ont souffert d'une période de déclin physique, perdant en même temps de la valeur stratégique. De tels risques menacent à nouveau, au cours de la décennie à venir, tandis que les métropoles naviguent dans un contexte économique devenu incertain. Mais si des métropoles globales arrivent à travailler ensemble dans un esprit de coopération pour trouver des solutions globales qui peuvent tenir compte de géographies locales, alors les bouleversements récents pourront être conceptualisés à nouveau comme une immense opportunité. Une analyse d'une multitude de tendances, combinée à des discussions avec des acteurs porteurs de compétence et d'expériences très riches en matière de gestion de villes, nous a orientés vers la définition d'un ensemble d'exigences clés à remplir par les métropoles qui ont des aspirations globales. Ces politiques à long terme leur permettent de surmonter des difficultés et de réussir lorsque

Gouvernance régionale et municipale, un des 14 thèmes de la matrice de Greg Clark

		Londres/ New York		Europe				Amérique du Nord				Moyen Orient		Asie				Afrique/ Amérique latine			
		Londres	New York	Moscou	Paris	Madrid	Francfort	Los Angeles	Chicago	Miami	Toronto	Dubaï	Istanbul	Shanghai	Pekin	Singapour	Hong Kong	Tokyo	Bombay	Johannesbourg	Sao Paulo
Gouvernance régionale et municipale	Gouvernement et leadership de la ville-centre																				
	Gouvernance économique et de la société civile																				
	Degré d'intégration de la gouvernance métropolitaine																				
	Coopération ville-région																				

■ Bonnes pratiques    ■ Besoin d'apprendre

Source: Greg Clark

les changements dans les équilibres géopolitiques, économiques, environnementaux et sociaux surviennent dans des cycles de l'ordre de cinq à dix ans. Les dix éléments nécessaires à cette équation à long terme sont :

- ouverture aux flux démographiques mondiaux ;
- puissance et adaptabilité de l'identité et de la « marque » de la métropole ;
- situation et accès aux marchés en croissance ;
- rôle dans la promotion/médiation du commerce international ;
- pouvoir et influence des systèmes réglementaires, juridiques, financiers et de la langue ;
- patrimoine et capacité artistique, architecturale et culturelle ;
- leadership de la ville-région et climat favorable à l'investissement ;
- adaptation au changement climatique ;
- capacités d'ajustement aux ruptures et à surmonter les conflits ;
- priorité d'investissement dans la ville de tous les niveaux de décision (y compris de la part de l'État).

### Europe, Amérique, Asie : savoirs-faire complémentaires

Les conclusions de cette recherche montrent plus que jamais le potentiel d'un réseau de villes globales qui apprendraient des succès et des échecs les unes des autres. Des villes en Amérique du Nord, en Europe et en Asie semblent souvent avoir des forces et des faiblesses comparables à ceux de leurs voisines.

Les métropoles nord-américaines ont des capacités reconnues pour attirer et conserver des populations internationales et construire les bases d'une économie moderne de la connaissance. Cette capacité est fondée sur un enseignement supérieur de haut niveau, des compétences en recherche utilisables par le monde de l'entreprise, des talents de haut niveau et des technologies de pointe. Ces résultats ont été réalisés grâce à un *leadership* très fort dans le monde de l'entreprise, qui coordonne avec succès un accompagnement global, une qualité comparativement sous-développée dans les métropoles européennes. L'expérience de la consolidation de l'économie de la connaissance dans l'ADN régional peut être communiquée de façon constructive par les métropoles nord-américaines à leurs homologues moins qualifiées. Des métropoles globales en devenir en Asie du Sud et de l'Est ont beaucoup à apprendre des villes nord-américaines sur les politiques d'accueil d'une immigration, long-terme couvrant toute la gamme des compétences.

Les métropoles asiatiques ont fait la preuve de



leur force exceptionnelle pour mobiliser des investissements autour des projets d'infrastructures. Beaucoup de ces villes entreprennent un développement transformationnel basé sur une indépendance fiscale et des revenus budgétaires diversifiés. L'utilisation par ces villes des instruments de la finance institutionnelle et du marché, tels que les obligations municipales pour créer de l'investissement capital, peut être examinée plus profondément par des métropoles en Amérique du Nord, en Amérique latine et en Europe de l'Ouest.

Les métropoles européennes sont très compétentes en matière de développement et de préservation d'un patrimoine culturel et créatif d'intérêt mondial, et de l'adoption d'objectifs de développement durable. La profondeur et la qualité de leurs institutions éducatives, culturelles et créatives ont contribué considérablement à leur qualité de vie élevée et à leur image de marque globalement attirantes. Les métropoles européennes ont beaucoup à offrir à leurs homologues économiquement dynamiques : urbanité, identité régionale, qualité de la vie et cohésion sociale. Elles sont aussi remarquables en ce qu'elles ont une conscience régionale bien développée, habituellement liée à un système de gouvernement régional. Il leur manque une fiscalité locale flexible, mais elles peuvent apporter quantité de bonnes pratiques en termes de gouvernance et d'outils d'aménagement et de planification, surtout dans le domaine du développement durable.

Il y a des possibilités bien plus grandes pour un programme de coopération entre les villes, au sein des régions et entre elles. Actuellement, les mécanismes d'apprentissage entre les villes prennent deux formes. Des réseaux importants de villes tels que le groupe de leadership sur le climat C40 et l'association Metropolis aident à promouvoir la coopération internationale entre les gouvernements métropolitains adhérents, et apportent une représentation au niveau inter-

Ateliers Paris-Londres de l'IAU idF en juin 2008 : échanger pour apprendre.



national. Des dispositifs d'étalonnage comparatifs tels que le BAK International Benchmarking Club et les études métropolitaines de l'OCDE apportent aussi une plate-forme pour l'échange et l'apprentissage régionaux. En dépit de ces développements bienvenus, aucune organisation ni institution n'a établi, ni intégré des protocoles d'apprentissage pour les métropoles globales, ni n'a créé de guides à l'intention des métropoles. Jusqu'alors, il n'y a eu aucune tentative d'établir une science de la gestion de ville, et un MBA pour des dirigeants de ville demeure hypothétique. Des métropoles dans des blocs différents, en bilatéral ou en tant que partie d'un réseau plus large, peuvent formuler des programmes complémentaires, soulignant des forces et des faiblesses comparatives. Les fructueux Dialogues Londres-New York ont nécessité des échanges substantiels dans les domaines de la gestion urbaine, la promotion internationale, la sécurité et le maintien de l'ordre, l'environnement, la politique des transports, le financement des équipements, les arts et la culture. Des praticiens et des dirigeants dans les deux villes ont participé à des dialogues opérationnels qui ont promu des innovations et encouragé de nouvelles initiatives. Souvent menés par les gouvernements de villes et enrichis par des échanges informels au sein de la communauté des affaires, ces interactions ont aidé à identifier des forces et des faiblesses complémentaires dans la politique régionale de la ville.

Ailleurs, des exemples précurseurs de partenariats synergiques fructueux émergent déjà, par exemple entre Toronto et Madrid. Les deux métropoles ont identifié des opportunités pour une collaboration, étant donné leur statut de métropoles ouvertes et socialement diversifiées. Les deux possèdent une orientation glo-

bale forte, ciblée sur l'entreprise et un engagement envers la valorisation des infrastructures urbaines. Elles ont aussi des forces et des faiblesses complémentaires. Toronto jouit d'une expérience plus importante dans le soutien à l'économie créative et de services financiers de niveau international. Elle a une capacité reconnue pour conserver ses talents de niveau international et orienter l'investissement dans des pôles scientifiques à forte valeur ajoutée. Mais Toronto peut acquérir de Madrid un savoir important en matière de gestion des infrastructures urbaines, et de savoir faire dans la définition d'une stratégie d'ouverture globale et des campagnes de marketing associées.

### **Apprendre à coopérer, coopérer pour apprendre**

Cette étude cherche en dernier lieu à contribuer au développement et au perfectionnement de tels programmes d'apprentissage bilatéraux ou en réseau. Tandis que les stratégies différentes que les métropoles peuvent poursuivre doivent être reconnues et soutenues, le potentiel pour une gouvernance améliorée qui peut être dérivée de programmes en collaboration est vaste. Des perceptions utiles peuvent être trouvées, et en effet devraient être recherchées, entre toutes les métropoles globales majeures puisqu'elles se confrontent à des défis très distinctifs dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Au regard de la crise économique et de l'incertitude qu'elle révèle, LA priorité sur l'agenda des métropoles devrait être celle de l'apprentissage et de la coopération afin de construire une meilleure science du *leadership* et de gestion de la ville-région pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

Traduction : John Ritchie

La Corée du Sud a beaucoup appris  
de l'Île-de-France.  
La Coupe du monde de football  
au stade de Séoul en 2002.





# Agir

Les politiques des grandes régions métropolitaines mondiales se construisent, depuis trente ans, dans un environnement de plus en plus incertain, ponctué de crises, désormais planétaires. Le réchauffement climatique, la mutation écologique et énergétique, la crise économique qui a surgi depuis un an, confirment l'ampleur des interactions d'un continent à l'autre et la nécessité de changements radicaux dans les manières de vivre, produire, consommer, penser. Les pays développés sont à l'aube de ces évolutions. Le projet de schéma directeur d'Île-de-France, en 2008, a pris acte de ces défis, inaugurant une méthode d'élaboration plus partagée, rassemblant divers objectifs pour préserver la performance et la cohésion durable de l'Île-de-France.

En vue de sa mise en œuvre, l'analyse du jeu des acteurs franciliens et de l'articulation des procédures montre qu'il faut profondément adapter les pratiques, affiner les stratégies, revisiter les concepts qui ont guidé l'action dans des domaines-clés, des transports au logement. Modifier l'appréciation de ce qui fonde l'attractivité d'un territoire, ajouter aux critères économiques habituels des valeurs sociétales et environnementales qui inscrivent la métropole dans la durée et la globalité de sa performance. Avec le sentiment, partagé par observateurs et acteurs économiques, que l'acquis est fragile, que l'innovation et la mise en réseaux sont des matrices essentielles du développement.

# Le nouveau sens de la planification métropolitaine

Vincent Fouchier  
IAU Île-de-France



« Cette ville qui n'a de sens que giratoire »<sup>(1)</sup>

La planification métropolitaine peut donner un cadre au développement durable d'une vaste région urbaine, dont la somme des projets locaux ne fait pas spontanément sens. L'expérience tirée de la révision du schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) conforte la réflexion, à un moment où s'observe parfois une remise en cause de la planification.

Stratégie, planification et programmation doivent être conçues de manière intégrée et concertée.

Dans les métropoles contemporaines, la planification et la stratégie relèvent d'un ensemble de démarches et de thématiques, généralistes, indicatives, contractuelles ou réglementaires. Dans le cas spécifique de la métropole francilienne, le Sdrif est à la fois un cadre à l'action régionale et un document inscrit dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, qui s'impose aux documents d'urbanisme de rang « inférieur ».

## Stratégie ET planification ET projets opérationnels

La stratégie et la planification présentent le point commun de mettre en scène des partenaires, territoires et acteurs institutionnels, plus nombreux avec la décentralisation. Ainsi, la métropole francilienne, avec 12 millions d'habitants, est composée de territoires emboîtés ayant chacun une dynamique, une identité ou une gouvernance propre : 1 281 municipalités (dont le maire est responsable de l'urbanisme), une centaine d'intercommunalités (dont le président est généralement responsable de la planification), mais aussi huit départements (dont les politiques ont un impact sur l'aménagement du territoire). Un cadre commun est à l'évidence nécessaire à l'échelle métropolitaine large. Il relève d'un projet politique et doit trouver un ou plusieurs vecteurs légitimes, dont la planification offre un potentiel puissant pour coordonner les acteurs. La planification métropolitaine est interrogée sous tous les angles. Les enjeux liés au développement durable ont

grandement encouragé l'évolution des politiques métropolitaines dans cette direction et obligent à en renouveler les méthodes et les contenus. Comment cette planification peut-elle :

- préparer l'avenir, alors que les tendances prévisibles peuvent rapidement être balayées par des ruptures et des incertitudes ?
- exprimer une vision acceptée par tous, alors que l'intérêt général est lui-même revendiqué par de nombreux acteurs aux intérêts divergents ?
- planifier pour agir, alors que de multiples légitimités à décider existent et que la mise en œuvre repose nécessairement sur un faisceau peu maîtrisable d'actions éparées ?

Dé-normer, dé-réglementer, supprimer toutes les formes de planification pour laisser libre cours à l'initiative et au marché : cette revendication se fait parfois entendre, comme solution potentielle au manque de logements neufs et au manque de créativité de la construction récente. Un raisonnement trop rapide conduirait à abandonner l'idée de planification métropolitaine. Mais alors, comment garantir la cohérence du développement métropolitain ? comment assurer la « rentabilité » des investissements publics (notamment en termes de transports) ? Comment offrir une visibilité à moyen et long terme à l'investissement privé, qui a lui aussi besoin de se sécuriser ?

(1) Citation tirée du roman d'Hervé PRUDON, dans la Série noire Gallimard : « La revanche de la Colline », se déroulant dans une ville nouvelle francilienne, 1996.

**Planification : de quoi parle-t-on ?**  
Dans sa définition « légale » en France, un peu datée, la planification exprime les « choix stratégiques et objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel » (loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification). La planification territoriale renvoie quant à elle à une dimension spatiale, habituellement portée par les documents d'urbanisme. Leur dimension stratégique est confortée depuis 2000 par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), qui introduit un « plan d'aménagement et de développement durable », accompagnant le règlement lié à l'occupation du sol.



Les méga-projets d'aménagement, les quartiers emblématiques qui transforment de manière visible et médiatisée certains espaces métropolitains, l'architecture à valeur de symbole (le « mythe » des tours, notamment, exagérément relayé par la presse) peuvent contribuer à la stratégie d'une métropole et faciliter son rayonnement, mais ils ne peuvent pas s'y substituer. De plus, comment croire qu'ils pourront eux-mêmes se concrétiser sans planification? Aucun projet urbain opérationnel d'envergure ne peut réussir hors de la conception maîtrisée d'un aménagement sur une échelle plus vaste, par exemple en termes de transports ou d'environnement (eau, biodiversité, etc.)...

En réalité, l'enjeu est triple : tracer une voie collective qui sert de référence, garantir que cette voie ne sera pas compromise par une somme d'actions locales ou individuelles contradictoires, et mettre en œuvre des projets opérationnels en cohérence. Le polycentrisme du Sdrif de 1994 a essentiellement reposé sur les villes nouvelles et quelques rares autres territoires, pour lesquels l'État disposait des principaux leviers d'aménagement (maîtrise du Sdrif sans partage, foncier, établissement public d'aménagement, financements...). Mais la régionalisation de l'aménagement du territoire, puis la compétence du Sdrif confiée à la Région Île-de-France en 1995, ont bouleversé les choses. Le lien entre stratégie de long terme, planification spatiale, et programmation opérationnelle devient ainsi la clé de l'action métropolitaine : c'est par ce lien que la planification trouve sa pleine utilité. En Île-de-France, ce lien a considérablement été renforcé autour du projet de Sdrif de 2008, dont la conception a été étroitement combinée avec une réflexion pour adapter les politiques régionales dont la stratégie a d'abord été exprimée dans la « vision régionale », en 2006. La planification devient alors réellement une charpente pour un édifice métropolitain qui prévoit ses propres outils de construction et partage ses plans avec de nombreux maîtres d'œuvre.

### La planification trouve sa force dans la concertation

La planification renvoie nécessairement à la gouvernance. Dans ce domaine, les choses ont considérablement évolué en Île-de-France, depuis les étapes anciennes et fondatrices de la planification portée par l'État, en particulier dans les années 1960. Au-delà de la décentralisation consacrée par la révision de la Constitution en 2003 (« la République française est décentralisée »), il faut souligner la dimension à présent impérative de toutes les formes de concertation.

Une stratégie métropolitaine efficace repose maintenant nécessairement sur une « autorité collective » ; la planification doit s'y adapter. Le respect de la subsidiarité et le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre motivent la concertation autour des enjeux métropolitains et des outils de planification qui les portent. Chacun doit trouver sa place et une occasion de s'exprimer dans un processus transparent ; les priorités doivent être partagées. Pour éviter que le projet métropolitain ne soit alors que l'addition de multiples projets locaux, il faut la force de la conviction, la capacité de négociation et, de préférence, d'importants moyens incitatifs de mise en œuvre combinés à la capacité juridique d'interdire les « dérives locales » ou les « capacités de blocage ». Le parti d'aménagement, traduisant la vision descendante d'une légitimité qui s'impose, laisse place à un projet spatial plus négocié, lui-même porteur de cohérence de politiques sectorielles. La planification glisse nettement vers une démarche plus collaborative, garante d'une mise en œuvre mieux respectée.

La concertation en amont, puis le passage en enquête publique, conduisent à modifier le contenu des documents de planification pour les rendre plus compréhensibles, plus pédagogiques, plus appropriables et moins « techniques ». De plus en plus nombreuses sont les métropoles dans le monde qui mettent en place, comme en Île-de-France, des formes nouvelles de participation des citoyens : citons les démarches américaines de *advocacy planning*<sup>(2)</sup>, les expériences de Los Angeles (*Compass*) ou de Cambridge (*Cambridge Futures*), chacune impliquant les citoyens dans une réflexion prospective métropolitaine.

L'usage des outils de planification se renouvelle profondément. Pouvoir disposer en version numérique de toutes les cartes, dont la carte générale à portée normative, modifie en profondeur la nature du document. Il n'est plus inaccessible ; il devient transparent et facile d'accès<sup>(3)</sup>. Ceci n'est pas particulièrement nouveau, mais prend une ampleur jamais égalée dans la panoplie des outils à disposition. C'est la planification qui change. Son efficacité peut s'en trouver décuplée grâce à la concertation, à deux conditions :

- trouver le bon équilibre entre, d'un côté, la précision (pour garantir le respect de certaines dispositions sensibles) et la technicité (liée aux supports numériques modernes) et, de l'autre, les nécessaires subsidiarité et pédagogie ;

(2) <http://www.partizipation.at/advocacy-planning.html>

(3) Cf. le référentiel territorial du Sdrif sur Internet : <http://www.iledefrance.fr/referentiel-territorial-sdrif/>

### La mise en œuvre du projet de Sdrif

Le contrat de projets État-Région Île-de-France pour la période 2007-2013 a été adopté par le Conseil régional le même jour que le projet de Sdrif. Leur articulation est complète, pour une première phase du Sdrif, notamment en termes d'investissements dans les transports ou d'incitation à des nouveaux quartiers urbains. Les contrats que signe la Région avec les huit départements sont eux-mêmes des déclinaisons opérationnelles du projet de Sdrif, complétés par les diverses politiques régionales : le programme pluriannuel d'investissement de l'établissement public foncier d'Île-de-France, comme celui de l'Agence des espaces verts d'Île-de-France... mais aussi le schéma régional de développement économique, conçu en parallèle du projet de Sdrif.

### Une concertation encadrée

L'exigence de concertation est très large. La convention d'Aarhus (approuvée par la loi française en 2002) et la Charte de l'environnement (issue de la loi constitutionnelle française de mars 2005) imposent d'encourager la participation du public, « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ». Le résultat de sa participation doit être pris en considération dans la décision finale, laquelle doit faire également l'objet d'une information.

- dépasser le strict champ de la portée juridique de la planification pour l'ouvrir sur une territorialisation des politiques sectorielles et un dialogue permanent quant à la mise en œuvre.

### Définir la géographie stratégique, mais aussi traiter la ville ordinaire

Le bilan historique de la planification étatique agissante, avant la décentralisation, ne peut se résumer au seul bilan des territoires sur lesquels l'État a pu déployer ses moyens. Quelle a été l'action de la planification des schémas directeurs anciens sur le système métropolitain dans son ensemble? L'effet d'entraînement des opérations d'intérêt national, notamment les villes nouvelles, est-il suffisant pour faire évoluer l'entière d'une métropole dans une direction cohérente, sachant par exemple que, depuis le schéma directeur de 1965, les cinq villes nouvelles ont représenté moins de 10 % de la construction de logements en Île-de-France?

L'un des enjeux nouveaux auxquels la planification métropolitaine doit faire face, en particulier en réponse aux impératifs environnementaux (post Kyoto), est de donner un sens à l'évolution du tissu urbain existant, en dehors des grandes opérations d'aménagement. En Île-de-France, entre 1990 et 2005, environ 60 % des constructions de logements n'ont été encadrées que par les règlements d'urbanisme « banaux », hors zone d'aménagement concerté ou lotissement. Les stratégies métropolitaines ne peuvent se priver d'un tel potentiel et la planification peut aider à le révéler. Les problèmes à traiter sont moins quantitatifs que dans le passé, lorsqu'ils justifiaient une planification urbaine « lourde », notamment pendant le *baby-*

*boom*. Ils deviennent plus qualitatifs et renvoient à la combinaison de réponses en termes d'aménagement, de gestion urbaine et de fonctionnalités. Le réchauffement climatique, les dépenses énergétiques, les énergies renouvelables, mettent un accent nouveau sur le bâti existant. Le défi posé par le vieillissement de la population ne trouvera pas davantage une réponse suffisante dans cette planification « lourde ». Enfin, et pour des raisons similaires, on ne peut plus se limiter à un raisonnement basé sur l'infrastructure nouvelle. Le niveau de service compte autant voire plus: qualité, fréquence, vitesse, fiabilité, confort, sécurité... doivent participer à la planification. C'est dans cet esprit, d'ailleurs, que la loi a prévu que le Sdrif « coordonne l'offre de déplacements »<sup>(4)</sup> et s'impose au plan de déplacements urbains. La réponse « physique » que permet la planification spatiale au sens de la règle d'urbanisme n'est pas suffisante pour résoudre les problèmes métropolitains. Elle est en revanche une condition *sine qua non*.

### Une planification intégratrice

Le développement durable dans les grandes métropoles impose un complet décroisement des modes de pensée et d'action. La planification doit devenir intégratrice, vecteur de cohérence métropolitaine face à des initiatives locales dispersées. Il s'agit d'abord d'intégrer les échelles de temps et d'espace, car rares sont les problèmes pouvant être résolus immédiatement sur un seul territoire. Cela revient à permettre de construire un horizon temporel lointain, à partir d'actions de court ou moyen terme. L'Île-de-France, à ce titre, a la double chance d'avoir une institution régionale couvrant la métropole « fonctionnelle » et de disposer d'un document comme le Sdrif pour porter ses enjeux de moyen ou long terme. Ceci ne doit cependant pas laisser de côté l'échelle plus vaste du Bassin parisien, qui pose elle-même une série de problématiques (lutte contre l'étalement urbain, stratégie économique, mobilité...) ne pouvant être traitées que dans une coopération renforcée entre régions voisines (à travers la conférence de leurs présidents, dite « C8 ») et avec l'État, mais sans cadre réglementairement formalisé. Il s'agit également d'intégrer les réponses aux enjeux sectoriels, qu'on ne peut plus traiter séparément :

- la réponse à l'impérieuse d'un accroissement de la construction de logements ne passe pas que par la filière « logement » : il faut mobiliser le foncier, équiper, desservir, « embellir », etc ;
- le système régional des espaces ouverts, comprenant la trame verte et bleue, ré-affirmée

#### L'intense concertation institutionnelle et citoyenne pour le projet de Sdrif 2008, en quelques chiffres

- 39 ateliers territoriaux et 12 ateliers thématiques.
- 5 000 participants aux 4 forums, colloques et états généraux.
- 3 conférences de citoyens.
- 50 000 réponses à un sondage régional.
- 200 000 dépliants explicatifs distribués par la Région.
- 1 enquête publique sur l'ensemble du territoire francilien (187 lieux d'enquête, 343 permanences tenues).
- 1 076 courriers adressés au président de la commission d'enquête.
- 3 045 observations dans les registres.
- 1 avis favorable à l'unanimité des 19 commissaires enquêteurs.

La planification trouve sa force et son efficacité dans la concertation et le débat démocratique.



(4) Article L141-1 du Code de l'urbanisme.

dans le Grenelle de l'environnement, ne peut pas se concevoir indépendamment de la réflexion urbaine ;

- l'attractivité économique ne passe pas que par l'offre foncière, mais repose sur un ensemble de facteurs non économiques qui la conditionnent lourdement : par exemple, la qualité de vie, le niveau de formation, l'accessibilité, l'intégration sociale – les révoltes urbaines de 2005 ont nui beaucoup plus à l'attractivité francilienne que le supposé manque de foncier disponible –.

La conception de la planification peut s'appuyer à présent sur des outils particulièrement perfectionnés, qui en modifient singulièrement le contenu intégré. Ainsi, l'évaluation environnementale peut interagir directement avec la conception du projet du fait de la capacité de croiser de très nombreuses données de systèmes d'information géographiques. Il devient possible de tester finement l'impact territorial et quantitatif des règles à mesure qu'on les écrit, de prioriser le développement urbain dans les lieux combinant les plus grands potentiels (foncier disponible, accessibilité ferrée actuelle ou à venir, équilibre habitat-emploi, etc.) et les moindres contraintes (inondations, risques, qualité environnementale, biodiversité, etc.)... tout en vérifiant la cohérence métropolitaine.

### Une planification modeste et souple

La promotion territoriale des collectivités, devenue une pratique courante, conduit parfois à afficher des objectifs peu réalistes mais plus séduisants, y compris à travers les documents de planification. La stratégie, préalable ou partie prenante de la planification, devient elle-même un vecteur de promotion métropolitaine, montrant l'ambition et les singularités des métropoles : la planification doit lui faire écho. On est alors peu surpris de constater, dix ou vingt ans plus tard, que les ambitions, érigées en objectifs, n'ont pas été satisfaites. Par exemple, en termes de croissance démographique, les prospectives à l'origine des schémas directeurs antérieurs se sont généralement révélées fausses. Pour illustration, on rappellera que le schéma directeur de 1965 a imaginé les villes nouvelles en réponse à une projection de quatorze millions d'habitants en 2000 en Île-de-France. Il manque aujourd'hui trois millions d'habitants par rapport à cette prospective volontariste... Cela rend prudent dans l'usage de la prospective, dont la fonction première doit être de formuler des hypothèses quant à un « spectre des possibles » finalement étendu. De même, la croissance économique et l'emploi ne se décrètent pas, notamment en regard de la mondialisation, comme l'illustre la crise.

La planification est un élément pour garantir certaines conditions du développement, mais pas le développement lui-même. La planification peut agir sur l'usage de l'automobile par les choix de localisation et de formes de la croissance urbaine, mais l'évolution du coût de l'énergie ou les changements de comportement, beaucoup moins maîtrisables par la planification, ont un impact parfois très supérieur. Il en va de même avec les nouveaux enjeux liés aux gaz à effet de serre ou à l'énergie : la planification, prise dans son acception « réglementaire » vis-à-vis de l'utilisation des sols, n'a de prise que sur une portion (réduite) du problème à traiter. Il s'agit donc bien de lui faire jouer pleinement son rôle, en l'articulant à un faisceau convergent de politiques publiques et privées pour atteindre des objectifs qui lui seraient fixés. Planification, programmation et territorialisation des politiques publiques doivent donc aller de pair.

Par ailleurs, face aux incertitudes et aux bouleversements, la première réponse efficace est de chercher adaptabilité et robustesse, et d'éviter un cadre excessivement rigide et fixe pour la planification. Un juste équilibre est à trouver pour maintenir une des valeurs ajoutées de la planification, à savoir offrir une expression collective et transparente des lignes directrices du développement territorial à un horizon temporel éloigné. Le suivi et l'évaluation accompagnant la planification deviennent alors des fonctions centrales du dispositif. La planification ne peut plus être gravée dans le marbre jusqu'au terme qu'elle se fixe. Il faut accepter qu'elle se modifie, sans en remettre en cause les fondamentaux, par exemple à partir d'un phasage en fonction du rythme de croissance observé ou des moyens effectifs pour sa mise en œuvre.

En conclusion, la planification a encore de beaux jours devant elle. Elle doit répondre à de nouveaux enjeux, à des nouveaux contextes de gouvernance, à une plus grande intégration des échelles et des politiques sectorielles. Comme le montre le projet de Sdrif, elle ne ressemble déjà plus à ce qu'elle a été. Elle offre une contribution fondamentale à la robustesse d'une métropole, donnant un sens collectif et prospectif aux actions locales. Elle doit se combiner avec l'amont (la stratégie, le projet politique) et avec l'aval (la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation), dans un processus continu d'adaptation en concertation permanente avec de multiples acteurs.

### Références bibliographiques

- ALBRECHTS L., « Shifts in Strategic Spatial Planning? Some evidence from Europe and Australia », in : *Environmental Planning*, n° 38, 2006, pp. 1149-1170.
- BACHELET Frank, *Action publique et projet métropolitain*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- BUNKER Raymond et SEARLE Glen, « Seeking Certainty: Recent Planning for Sydney and Melbourne », in : *Town Planning Review*, n° 78 (5), pp. 618-642, 2007.
- EWING Reid et alii, *Growing Cooler: Evidence on Urban Development and Climate Change*, Chicago : Urban Land Institute, 60 p, 2007.
- HEALEY P., *Urban Complexity and Spatial Strategy: Towards a Relational Planning for Our Times*, Londres : Routledge, 2007.
- HILLIER J., *Stretching Beyond the Horizon: A Multiplanar Theory of Spatial Planning and Governance*, Aldershot and Burlington : Ashgate Publishing, 2006.
- NEWMAN Peter et THORNLEY Andy, *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*, Palgrave Macmillan, 256 p, 2004.
- SALET Willem et GUALINI E., *Framing Strategic Urban Projects: Learning from experiences in Europe*, Londres : Routledge, 2007.
- SALET Willem, *New Metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies in the Face of Modernisation*, in : *Métropoles*, 2, Varia, [En ligne], mis en ligne le 15 octobre 2007. URL : <http://metropoles.revues.org/document262.html>.
- Scherrer Franck, « La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ? » Lyon : CNRS-UMR 5 600 Environnement ville société, *Institut d'urbanisme de Lyon*, 141 p, 2008.
- WHILE Aidan, « Climate Change and Planning : Carbon Control and Spatial Regulations », in : *Town Planning Review*, n° 79 (1), 2008.



# Planifier/aménager, les systèmes d'acteurs métropolitains

Martine Liotard  
IAU île-de-France



Les outils de planification doivent s'adapter à la complexité croissante du système des acteurs.

## Une action foncière plurielle

Outre l'Établissement public foncier régional, créé en 2008 par la Région avec 5 départements, les Hauts-de-Seine et les Yvelines ont créé le leur, le Saf 94 (syndicat d'action foncière) qui coopère avec l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFR). L'Agence foncière de la région parisienne (AFTRP), également aménageur, reste l'opérateur historique de l'État.

## L'éparpillement communal

Sur les 1 281 communes : une moyenne régionale de 9 000 habitants et, pour la première couronne, de 34 681 habitants (123 communes pour 4,265 millions d'habitants en 1999, source Insee). Des moyens eux aussi relativement réduits (une moyenne de 964 agents publics par ville en première couronne), les 148 000 agents publics se répartissant à 80 % dans les communes, 14,5 % dans les départements, 4,8 % dans les intercommunalités, 0,7 % dans les offices HLM.

Source : Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne, 2008.

**T**out exercice de planification commence par le bilan du schéma précédent et le constat de la difficulté grandissante à orienter le développement territorial métropolitain. Planifier est un art aléatoire, dans un monde ouvert, complexe, en crises récurrentes. Les outils qui portent les stratégies publiques jusqu'à l'opérationnel doivent aussi s'adapter à la complexité croissante du système des acteurs et de la métropole, quelques analyses de cas le font pressentir. Des pistes sont imaginées pour mieux lier planification et commande publique opérationnelle.

## Une chaîne des documents prescriptifs en peine de transmission

La planification et ses outils régionaux Outre le Sdrif, outil prescriptif de la planification régionale, des schémas sectoriels émanent de la Région et de l'État. En aval, le Stif<sup>(1)</sup> est le seul outil de régulation régionale. La contractualisation (contrat de projets, contrats particuliers Région/Département) et divers dispositifs d'action opérationnelle existent, sur le foncier, le développement durable (appels à projets Éco-quartiers/Nouveaux quartiers urbains en 2009). L'État, moins présent financièrement, reste actif dans les 5 établissements publics d'aménagement (Epa) sur des secteurs stratégiques, dont les 3 opérations d'intérêt national (OIN) créées en 2005, associant les collectivités et la Région.

Que se passe-t-il en aval de la planification régionale ? Comment ses objectifs sont-ils pris en charge par les instances politiques et techniques sur le terrain ? Comment fonctionne la chaîne de transmission administrative, sachant les retards de l'intercommunalité ? Entre les élus et les acteurs de l'aménagement opérationnel, comment se formule la commande publique et quel écho y trouve la planification ?

Une géographie intercommunale déficiente Les schémas d'aménagement des départements étant sans valeur juridique, c'est l'intercommunalité qui crée des territoires intermédiaires. La loi Chevènement de 1999 n'a pas spécifié de dispositif francilien et le retard reste patent avec la province : 106 établissements publics de coopération intercommunale (Epci), soit un tiers de la population<sup>(2)</sup> et deux tiers des 1 281 communes. La zone dense reste très lacunaire, les périmètres restreints des communautés limitent leur capacité<sup>(3)</sup> à structurer le territoire métropolitain et le fait communal reste prégnant. La transmission depuis l'échelon régional connaît là une première rupture géographique (qui pourra se réduire).

## Des outils intercommunaux à développer

Les intercommunalités ne se dotent que lentement de documents de planification qui transmettent vers le niveau local les politiques régionales (logement, déplacements, environnement, etc.). Les périmètres, parfois élargis, prennent pourtant mal en compte des bassins d'habitat ou d'emploi très entrecroisés. Consensuels, les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont lents à élaborer. Attachés prioritairement au parc public, ils suivent difficilement une offre privée éclatée et des dynamiques de

(1) Stif: syndicat des transports d'Île-de-France.

(2) 85 % de la population en province, source Insee 2008.

(3) De la plus grande à la plus petite, 8 villes et 310 000 habitants sur Plaine-Commune, 2 780 habitants sur 8 communes sur le plateau du Vexin.

marché labiles. Les schémas départementaux (voirie, espaces verts, liaisons douces...) cadrent l'aménagement local. La maîtrise du foncier par les intercommunalités – cruciale en Île-de-France en raison des prix, du coût de la remise en état des sols, de la compétition foncière en faveur du tertiaire – est difficile.

#### L'échelon communal, étroit pour de nombreuses politiques sectorielles

La vision communaliste reste très ancrée, les maires étant des acteurs-clés du passage à l'opérationnel (permis de construire, règles d'usage des sols, projets publics). Une étude récente des Plans locaux d'urbanisme (PLU) franciliens<sup>(4)</sup> montre que le projet urbain du PLU n'est que rarement référé à un bassin de vie ou au voisinage. Malgré des efforts notables et les quelques PLH intercommunaux, les PLU définissent peu les besoins et les perspectives pour le logement, d'où un risque de décrochage au regard des objectifs régionaux. La tendance est forte, même en zone dense, à privilégier la demande locale et négliger les flux métropolitains<sup>(5)</sup>, à lier insuffisamment desserte et densité. De ce fait, si le PLU régule bien l'usage des sols en diffus et l'évolution du bâti existant (respectivement deux tiers et 50 % des logements produits), il encadre moins bien la commande opérationnelle, et sa philosophie générale ne s'appuie généralement pas sur un positionnement territorial explicite. La définition multi-scalaire d'un territoire dans la métropole est pourtant indispensable, sachant l'enchevêtrement des tissus urbains.

#### Les échelles intermédiaires, un enjeu pour l'application locale de la planification

Des intercommunalités plus vastes pourront mieux relayer la planification régionale vers l'opérationnel. Les modes de travail, les cultures professionnelles sont aussi en jeu. On salue aujourd'hui la souplesse des méthodes de projet et de mobilisation collective des IBA<sup>(6)</sup> mais la commande stratégique des projets régionaux structurants s'est souvent avérée modeste.

#### L'expérience des « sites stratégiques » régionaux de 1994

Les sites stratégiques identifiés au Sdrif de 1994 ont été fortement soutenus par l'État et la Région dès le Livre blanc de 1990<sup>(7)</sup>. Les dynamiques territoriales induites n'ont souvent pas été à la mesure des attentes, sauf à la Plaine-Saint-Denis sur un mode intercommunal dans un secteur hors marché, et à Issy-les-Moulineaux et Boulogne avec des stratégies communales portées par le marché : gouvernance intercommunale faible, projets dispersés sans

logique d'ensemble ou non réalisés (Le Bourget, etc.). Sont en cause la tradition communaliste mais aussi les outils et méthodes, rarement prospectifs et mobilisateurs. Le lien au Sdrif de 1994 s'est distendu du fait de l'absence de véritable réflexion stratégique sur le potentiel régional des sites. L'ingénierie régionale (État et Région) et départementale (départements, directions de l'État, organismes consulaires), peu mobilisée, n'a pas permis de produire cadrage régional et hypothèses stratégiques aux élus locaux. Aujourd'hui, les Oin de 2005, lancées rapidement sur des objectifs pré-opérationnels, n'ont guère laissé le temps d'un dialogue inter-scalaire entre région, grands territoires mutables et communes. Plus que les structures, sont en question les méthodes, et la culture de l'aménagement concerté du territoire.

#### Les nouveaux quartiers métropolitains

À échelle plus locale, des friches industrielles en zone dense accueillent de nouveaux quartiers, voire des extensions de l'économie centrale métropolitaine, et des quartiers de gare mutent. La conception de ces nouveaux quartiers souffre de deux phénomènes convergents : l'absence d'une vision du rôle métropolitain des projets (programmations très locales) et la

(4) GORRAND François, *Bilan des PLU et objectifs régionaux*, IAU idF 2008.

(5) *Programmer les logements*, Verbatim n° 3, IAU idF janvier, 2008.

(6) *Internationale BauAustellung*, dispositif concerté de fédération de projet locaux en Allemagne depuis 20 ans.

(7) LIOTARD Martine, *Bilan de 5 sites stratégiques du Sdrif*, IAU idF 2005.

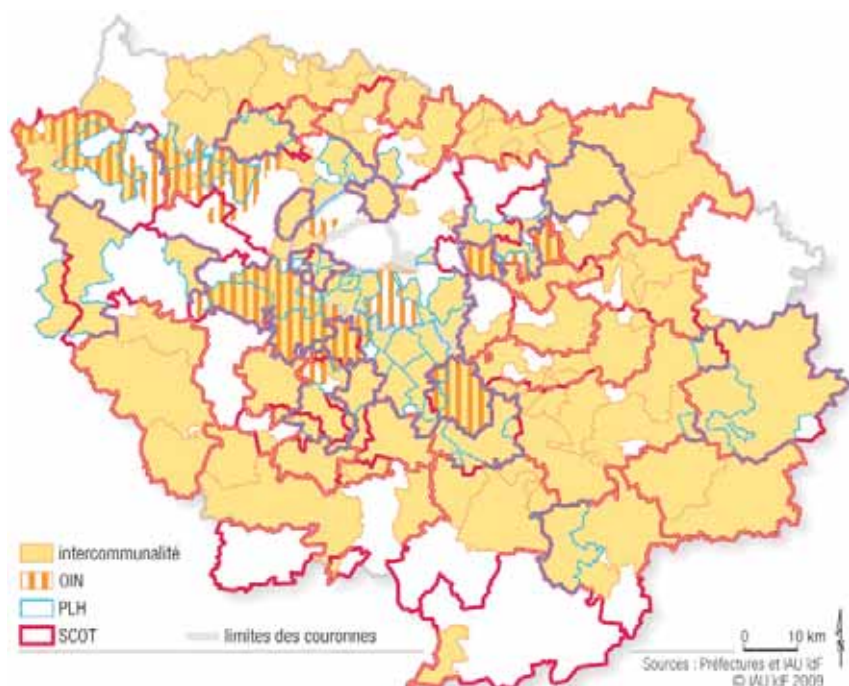
#### Mobilisation variable dans les sites stratégiques

Parmi les 5 sites étudiés, la dynamique enclenchée à la Plaine-Saint-Denis a beaucoup tenu aux Assises qui ont mobilisé tous les acteurs, notamment économiques, sur un projet très dessiné, discuté localement, avant d'être avalisé par l'État. À Seine-Aval, au contraire, il y a eu peu d'approches économiques. La forme des études et des projets est restée en général peu attractive et partageable, le suivi par l'État et la Région étant essentiellement administratif et financier.

#### Les outils de l'intercommunalité

- 14 schémas de cohérence territoriale (Scot) sur 33 communautés d'agglomération (CA) (*Étude IAU île-de-France 2008*),
- 41 PLH sur 348 communes sur 106 CA, CC ou San (Source : Dreif 2007).
- Outre les 14 Scot sur 33 CA en 2008, 31 CA ont un PLH, 22 ont un PLD, mais un seul schéma de développement économique, un schéma touristique, un plan communautaire d'environnement (*Bilan de l'intercommunalité en 2008*, Agnès CHAROUSSET, IAU île-de-France).

#### Les dispositifs communautaires en 2008





La financiarisation du logement par défiscalisation a certes été source de nouvelles ressources financières pour le logement des couches moyennes, en particulier, et sur de nouvelles niches (clientèles spécifiques que visent les résidences-services). Les décalages constatés dans les villes moyennes au regard des besoins jouent peu ici en raison des tensions du marché francilien, mais cette logique financière a des effets sur l'offre (plutôt des petits logements, surfaces réduites pour maintenir une solvabilité, qualité parfois moins durable), au détriment du logement familial locatif. Le dispositif de la vente en futur état d'achèvement (Vefa) facilite la mixité urbaine mais peut aussi (si elle n'est pas négociée au préalable avec le futur gestionnaire social) détacher la logique de la demande de celle du produit. Par ailleurs, le marché de l'accession s'adapte à une solvabilité moindre par une réduction des prestations et surfaces. Quant aux efforts des maires pour l'accession à prix maîtrisés (le plus souvent pour les résidents locaux), l'effet n'est qu'à court terme et donc assez illusoire.



La réflexion collective est un outil fondamental pour permettre une articulation correcte entre les différentes échelles territoriales et l'innovation.

#### Références bibliographiques

- PARNAIX Agnès, *Intercommunalité et chaîne administrative/l'intercommunalité en Île-de-France*, IAU idF, 2009.
- GORRAND François, *Bilan des PLU franciliens*, IAU idF, 2008.
- LIOTARD Martine, *Grands projets territoriaux : sites stratégiques*, Bilan Sdrif, IAU idF, 2005.
- DANIEL Marie-Angèle ; LIOTARD Martine, *Les nouveaux quartiers urbains*, Verbatim n° 1, IAU idF, février 2007.
- LIOTARD Martine ; PALISSE Jean-Pierre ; WATKIN Yann, *Les quartiers de gare*, Verbatim n° 2, IAU idF, juin 2007.
- CORBILLÉ Christine ; DAVY Anne-Claire ; LIOTARD Martine, *Programmer les logements*, Verbatim n° 3, IAU idF, janvier 2008.
- DIZIAIN Renaud ; LIOTARD Martine, *Les PME en zone dense*, Verbatim n° 4, IAU idF, décembre 2008.

crainte d'une concurrence avec un centre ancien fragile (refus d'intensification urbaine ou commerciale). Ces projets sont souvent communaux ; maints exemples<sup>(8)</sup> montrent que le cadre intercommunal ne suffit pas à élargir la vision. Ces faiblesses confirment le manque de lien instrumenté entre les stratégies régionales et locales (le projet de Sdrif de 2008 préconise une « densification préférentielle »). Appartenance active à la métropole francilienne, évolution des centralités, rôle des nouveaux grands quartiers pour la régénération d'un territoire et de la métropole : la réflexion collective métropolitaine reste insuffisante. Ce débat de fond vient par d'autres biais sur la scène francilienne, il devra influencer sur les cultures et conceptions de l'aménagement local et communautaire.

#### Évolution du système des acteurs opérationnels, des dispositifs à inventer

L'armature de l'aménagement régional tient certes aux grands projets qui impriment des évolutions structurelles. Grandes villes (outre Paris, 3 dépassent les 100 000 habitants<sup>(9)</sup>), intercommunalités et OIN sont ici en première ligne, avec une ingénierie publique suffisante et une maîtrise d'ouvrage structurée. Mais de grands projets sont encore conduits par des villes petites ou moyennes, avec une Sem locale et des moyens internes limités. Comment se conçoit la commande opérationnelle ? Quels moyens ont les maires de définir leur projet ? Deux séances du Club des aménageurs franciliens animées par l'IAU Île-de-France depuis deux ans apportent quelques enseignements et montrent la nécessité d'innover.

#### Le logement et la formation des projets

L'insuffisance des « transmetteurs » administratifs (PLH, PLU) rejaillit sur l'outillage local de la programmation des opérations. La demande locale peut être portée par le PLH pour le logement social et les demandes spécifiques, mais celle des couches moyennes (en place ou des flux métropolitains) reste méconnue. La démultiplication des acteurs du logement, les difficultés du logement social (image, capacité financière), rendent la décision programmatique plus hasardeuse, même si la collectivité fixe des objectifs de peuplement. Glissant d'une logique de la demande à une logique de l'offre, la programmation peut répondre aux objectifs quantitatifs, mais aussi être qualitativement moins adaptée aux attentes locales et régionales (logement familial attractif et accessible en zone dense, compacité, mixité sociale). La difficulté à programmer est redoublée par la parcellisation des offres, notamment issue de la financiarisation du logement. Cette situation

devrait pousser à inventer, à côté des PLH, des dispositifs plus souples et réactifs pour construire une vision des marchés locaux et métropolitains, lier bassins d'emploi et d'habitat, coordonner les constructeurs publics et privés, les acteurs fonciers, les opérations d'un même territoire. À expérimenter pour rénover les modes de faire, dans une métropole où le logement est un problème aigu.

#### L'accueil des PME en zone dense

Le maintien des PME-PMI en zone dense est un enjeu métropolitain difficile à gérer. La compétition foncière dans le centre dense de l'agglomération restreint l'offre de locaux d'activités et chasse leurs occupants au fur et à mesure du recyclage urbain, que beaucoup de maires arbitrent en faveur du tertiaire. Les PME dont les donneurs d'ordre sont en zone centrale (SAV, livraison express, maintenance, travaux de finition...) doivent gagner la moyenne couronne ou se maintenir dans les locaux parfois vétustes de zones anciennes, d'où surcroît de déplacements quotidiens, service moins performant, éloignement de la main-d'œuvre. Jugée complexe et peu rentable, la production de locaux d'activités est délaissée par les opérateurs. Quelques gestionnaires-investisseurs spécialisés créent une offre massifiée et mono-fonctionnelle en moyenne couronne (qui peut convenir aux entreprises cohabitant difficilement en zone dense). Quelques collectivités mènent à grands frais des politiques d'accueil en zone centrale (hôtels d'activités, pépinières, etc.) mais de plus en plus d'acteurs institutionnels s'inquiètent de ce report massif des PME. Des dispositifs concertés seraient nécessaires pour organiser une politique publique métropolitaine de maintien des PME dans les zones favorables (déjà industrielles, bien desservies, etc.), avec des péréquations larges pour la perte de charge foncière liée au moindre rendement de ces activités. Un débat stratégique et pré-opérationnel est nécessaire entre acteurs publics et privés, collectivités et institutions pour servir les objectifs régionaux de mixité et d'efficacité économique, et de limitation des déplacements.

(8) *Les quartiers de gare*, Verbatim n° 2, IAU idF octobre 2007.  
(9) Boulogne, Argenteuil et Montreuil, de 110 250 à 101 587 en 2006, et 5 autres sont dans les 50 premières françaises (5 sont en intercommunalité), Saint-Denis, Créteil, Nanterre, Versailles et Courbevoie, de 97 875 à 84 415. 37 au total dépassent les 50 000 habitants (sur 122 en France), 25 n'étant pas en intercommunalité. Source : Insee 2006.



Jean-Claude Gaillot<sup>(1)</sup>  
Valérie Mancret-Taylor<sup>(2)</sup>  
Conseil régional  
d'Île-de-France

# La stratégie de planification durable de la Région Île-de-France



En septembre 2008, le conseil régional a adopté le projet de Sdrif, outil de planification pour un développement durable de la métropole francilienne.

**L**e projet de Sdrif constitue un projet stratégique pour fédérer les acteurs en vue d'un développement durable de la métropole francilienne, où les projets font l'objet de négociations conclues avec les élus locaux, mais également tous les acteurs de la société civile. La planification est devenue délibérative, incitative et évolutive...

## Les défis d'une ville mondiale : un projet « métropolitique »

Débattre, convaincre, négocier

Pour la première fois, la Région Île-de-France a exercé la maîtrise d'ouvrage du Sdrif, en étroite association avec l'État (responsable du document jusqu'en 1995). Comme l'exige la loi, elle a recueilli les propositions et l'avis des conseils généraux, du CESR<sup>(3)</sup> et des chambres consulaires. Elle a également mis en place un dispositif complet de concertation institutionnelle, et citoyenne, à toutes les étapes de la révision du Sdrif. Conçu comme un exercice technocratique, le Sdrif de 1994 ne faisait que juxtaposer les politiques sectorielles et identifier les principaux pôles de développement (en oubliant au passage le rôle de la centralité parisienne). Il chapeautait l'empilement hiérarchique des documents d'urbanisme dans un degré de prescriptivité qui le rendait inapplicable. Il avait été approuvé contre l'avis général. La Région a donc, en 2005, décidé de faire du Sdrif le lieu d'une intelligence et d'une conception collective de l'aménagement francilien, une

Le projet de schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) adopté par le Conseil régional le 25 septembre 2008, après une lignée de documents vieille d'un demi-siècle, est le premier représentant d'une nouvelle génération de documents de planification. Renouvelant l'exercice en profondeur, il opère un renversement de tendance où les enjeux globaux de développement durable peuvent guider les choix de développement locaux.

démarche stratégique parce que démocratique<sup>(4)</sup>. Cette planification coordonnée, soucieuse des différentes échelles et spécificités des territoires, des dimensions interrégionales, européennes et internationales, s'est nourrie de deux processus complémentaires : une remontée intégratrice des projets locaux<sup>(5)</sup> vers le niveau régional et national et la déclinaison d'orientations préalablement « discutées et arbitrées » dans une concertation inédite en Île-de-France. Il a recueilli les avis favorables de nombreuses collectivités et a été adopté à une large majorité par le conseil régional.

## Défis et objectifs

L'Île-de-France, métropole globale parmi les plus rayonnantes, est soumise à une compétition économique mondiale et aux grandes mutations environnementales et énergétiques. Si une certaine qualité de vie et un patrimoine remarquable sont mondialement reconnus, le chômage, la crise du logement, le vieillissement

(1) Directeur général adjoint de l'Unité aménagement durable (UAD).

(2) Directrice de la Direction de la planification régionale et du Schéma directeur de la région Île-de-France (DPRSDRIF).

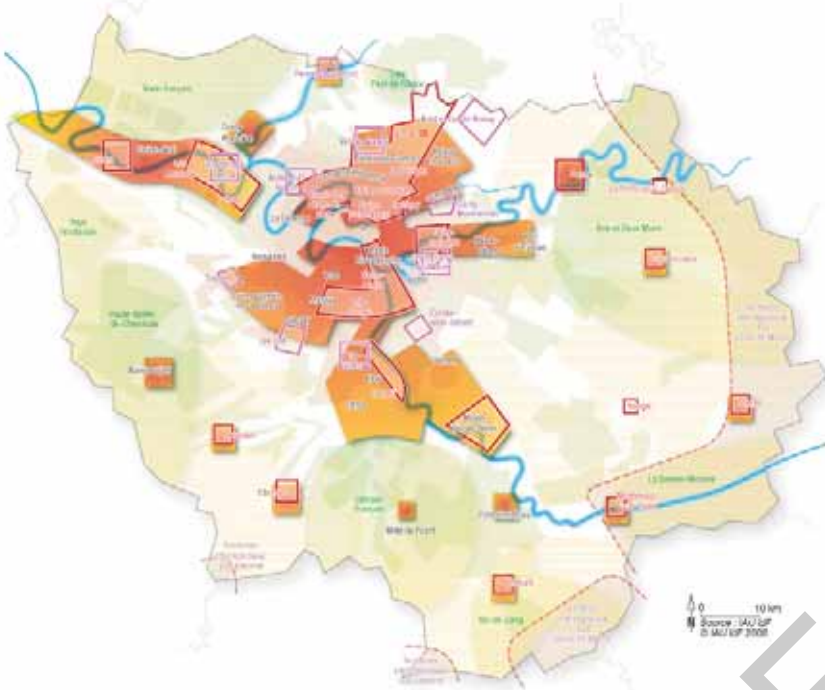
(3) Conseil économique et social régional.

(4) La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) prévoit désormais une enquête publique pour ce type de démarche. Celle-ci s'est conclue par un avis favorable unanime du projet en juin 2008.

(5) La révision du Sdrif a provoqué la production de nombreux documents stratégiques de référence (départements, intercommunalités, agence d'urbanisme), délibérations intercommunales, et plus de 3 000 observations adressées au Président du conseil régional.

Avec la collaboration de Matthieu Lienard,  
Léo Fauconnet, Céline Laurens,  
Alexandra Rossi, Juliana Ribeiro,  
conseil régional d'Île-de-France.

## La géographie stratégique et prioritaire



- le fleuve, élément fédérateur ———
- Territoires stratégiques structurants pour le développement régional**
- territoires stratégiques des zones agglomérées
  - territoires stratégiques de l'espace rural
- Sites prioritaires**
- pôles moteurs à dynamiser
  - pôles à raccrocher au dynamisme francilien
  - territoires interrégionaux de l'Est et du Sud de l'Île-de-France

de la population, la ségrégation sociale – sans parler des conséquences encore à venir de la crise économique actuelle – imposent de nouvelles solidarités à l'échelle de la métropole francilienne ainsi que la mise en œuvre d'une planification adaptée.

### Stratégie et nouveaux concepts de ce projet métropolitain

Le projet spatial régional est le cadre d'articulation de ces objectifs et des politiques sectorielles aux différentes échelles de la métropole : l'Europe, le Bassin parisien, l'Île-de-France, le cœur d'agglomération, l'agglomération centrale et l'espace rural.

#### Stratégie et conception urbaine

Au-delà des objectifs, des cadrages quantitatifs et des règles pour leur réalisation, le projet articule urbanité et mobilité, concilie développement urbain, qualité environnementale et qualité de vie. Il propose aussi de nouveaux modes de conception urbaine : densité, primauté des transports collectifs et de l'amélioration de la qualité de service, meilleur équilibre régional entre habitat et emploi, mixité urbaine généralisée, réduction de la consommation énergétique, ont fait l'objet de vifs débats lors de la concertation. Quatre ans plus tard, ils constituent le socle du consensus pour l'aménagement de l'Île-de-France en 2030. Le projet a été défini à partir de la volonté collective de voir se développer en Île-de-France, d'ici les vingt-cinq prochaines années, une « éco-urbanité ».

#### Un polycentrisme repensé

Le projet spatial conforte le polycentrisme francilien en renforçant les dynamiques des grands territoires d'Île-de-France (cœur d'agglomération, agglomération centrale, espace rural) et leurs interrelations. Il crée les conditions d'une intensification qualitative du tissu urbain de l'agglomération centrale en liant densification des tissus existants et desserte par les transports collectifs. Il prône des urbanisations nouvelles maîtrisées et intensives et la valorisation des espaces ouverts. Les espaces naturels sont une composante essentielle du projet métropolitain (qui fait l'objet d'une évaluation environnementale) et structurent l'organisation urbaine polycentrique.

#### Une métropole accessible

L'approche stratégique des transports, fondée sur une articulation optimale entre aménagement, développement économique et systèmes de transport, est sans équivalent depuis la création du RER dans les années 1970. Dans une logique de mobilité durable, le réseau de transports collectifs devient la colonne vertébrale du projet spatial régional. L'accessibilité et la mobilité, au cœur de la dynamique métropolitaine, sont renforcées par l'amélioration des liaisons entre les principaux pôles urbains et à l'international. Dans l'agglomération centrale, les projets de transports contribuent à l'intensification des polarités urbaines et à la maîtrise de l'urbanisation, avec les réseaux express vers le cœur d'agglomération que sont les RER, avec de nouvelles liaisons tangentielles ferrées (dont, au premier chef, Arc Express) entre les pôles économiques structurants de la métropole francilienne. Aux franges de l'agglomération, la desserte interne des bassins de vie est améliorée par une offre de transports collectifs en site propre renforcée.

#### Une métropole dense et compacte

L'urbanisation nouvelle doit limiter l'étalement urbain au profit d'un aménagement intensif, économe en foncier : densification des espaces urbains existants, mutation des friches. Cette densification doit réduire la consommation foncière et garantir l'intensité d'usage des espaces urbanisés. Le cœur d'agglomération, bien desservi, concentre une part importante des emplois régionaux. Par son fort potentiel de mutation et de renouvellement urbain, notamment à proximité des gares, il doit accueillir une part importante de l'effort de construction régional pour limiter la pression urbaine sur un espace rural qui doit se polariser sur les villes, cœurs de bassins de vie, et les territoires bien desservis par les transports en commun. La préservation des espaces naturels,

agricoles et boisés, la limitation des déplacements motorisés, sont à ce prix.

#### Une nature valorisée

En cœur d'agglomération, le développement d'une trame verte renforce la place de la nature dans la ville. De nouveaux espaces verts publics, la mise en valeur de patrimoines naturels sous-exploités et l'ouverture de la ville sur le fleuve doivent favoriser une ville plus compacte et plus dense. Entre les espaces verts et boisés, un réseau de « continuités vertes et bleues » d'intérêt régional facilite les circulations douces et les continuités écologiques. La « ceinture verte » de l'agglomération centrale constitue aussi un élément clef du système régional des espaces ouverts, consolidant les corridors biologiques et mettant en réseau les espaces naturels de la région. Enfin, les différentes fonctions de l'espace rural – production agricole et forestière, tourisme et loisirs (notamment avec les quatre parcs naturels régionaux), préservation de la biodiversité et renforcement des atouts paysagers – doivent être valorisées, comme aménités métropolitaines et sources d'emplois nouveaux.

#### Une nouvelle géographie stratégique et prioritaire

Elle s'appuie sur le renforcement et l'articulation des pôles moteurs de l'économie régionale, des (ex-) villes nouvelles et des villes historiques et sur de nouveaux pôles d'emploi de rayonnement régional et international à l'est, pour un meilleur équilibre local et régional entre l'habitat et l'emploi. La Seine, avec ses affluents et les territoires environnants, espace stratégique régional, participe, par sa valorisation globale, de l'identité de l'Île-de-France, avec une mixité d'usages et la maîtrise des risques.

#### Boîte à outils pour la construction de la métropole francilienne, La fabrique métropolitaine

Le projet de Sdrif se veut le cadre d'une réflexion sur les outils et les moyens nécessaires à la mise en œuvre du projet stratégique métropolitain. Support de référence de la programmation, il a été élaboré en lien direct avec le contrat de projets, et s'appuie sur les structures opérationnelles de niveau régional que sont le Stif<sup>(6)</sup>, pour ce qui concerne les transports en commun, et l'AEV<sup>(7)</sup> et l'EPFIF<sup>(8)</sup> pour le foncier.

#### Innover pour concrétiser

La Région fait de ce projet le cahier des charges de dispositifs d'expérimentation urbaine : l'appel à projet Nouveaux quartiers urbains, dont la session 2009 a vu émerger plus d'une vingtaine de projets, soutient les collectivités qui portent

des opérations d'aménagement exemplaires. Les « Ateliers de création urbaine » regroupent des étudiants autour de la déclinaison illustrée des orientations et concepts du projet de Sdrif sur des territoires ciblés de l'Île-de-France de demain.

#### Une meilleure gouvernance métropolitaine

Le projet de Sdrif identifie également les lacunes de la gouvernance de l'aménagement francilien. Il propose les principaux objectifs d'une réforme du code de l'urbanisme et la création d'une structure régionale de coordination et d'animation de la politique du logement (syndicat du logement). Il promeut la constitution de Paris Métropole, avec la volonté de lui confier l'élaboration d'une charte d'aménagement à l'échelle de l'agglomération centrale. Il tente aussi d'aboutir, dans de brefs délais, à une meilleure répartition des charges et des taxes sur la métropole et d'envisager l'instauration d'une fiscalité plus solidaire et plus productive.

#### L'évaluation concertée

La mise en œuvre des objectifs fixés par le projet devra être suivie avec attention, de façon à évaluer la capacité des orientations territorialisées à traduire le projet global. Les objectifs quantitatifs du projet de Sdrif étant des hypothèses – le développement ne se décrète pas – leurs fondamentaux peuvent évoluer. Le document doit rester un cadre de négociation évolutif, le suivi-évaluation permettant l'ajustement concerté des politiques publiques et la mise en cohérence des éléments de programmation dans le respect des principes fondateurs du projet métropolitain.

Le projet de Sdrif de 2008 rompt avec les précédents schémas d'aménagement. C'est un projet stratégique, dont la démarche d'élaboration a permis de fédérer les volontés locales pour développer une Île-de-France durable. Par nature « subsidiaire », il est en mesure d'accueillir de nouveaux projets destinés à inscrire plus encore la métropole francilienne dans l'ère post-Kyoto. La complémentarité avec les approches des équipes internationales retenues pour la consultation Le grand Pari(s) de l'agglomération parisienne, est avérée, ne serait-ce qu'au travers des concepts fondateurs du projet de Sdrif. Dans cette logique, la Région a montré qu'elle était prête à endosser l'intérêt métropolitain en garantissant la solidarité entre tous les territoires.

(6) Syndicat des transports d'Île-de-France.

(7) Agence des espaces verts.

(8) Établissement public foncier d'Île-de-France.

(9) Direction de la Planification régionale et du Sdrif.

(10) Idem.

#### Le projet de Sdrif : trois défis, cinq objectifs

Le projet de Sdrif identifie trois défis :

- favoriser l'égalité sociale et territoriale et améliorer la cohésion sociale ;
- anticiper et répondre aux mutations ou crises majeures, liées notamment au changement climatique et au renchérissement des énergies fossiles ;
- développer une Île-de-France dynamique maintenant son rayonnement mondial.



Le projet de Sdrif fixe cinq objectifs fondamentaux pour entrer dans une nouvelle ère de responsabilité collective et pour relever ces défis :

- viser 60 000 logements par an pour offrir un logement à tous les Franciliennes et Franciliens ;
- accueillir l'emploi et stimuler l'activité économique, garantir le rayonnement international ;
- promouvoir une nouvelle approche stratégique des transports au service du projet spatial régional ;
- préserver, restaurer, valoriser les ressources naturelles et permettre l'accès à un environnement de qualité ;
- doter la métropole d'équipements et de services de qualité.





## Projet de Sdrif, sa carte générale et ses règles

### Des espaces urbains denses de qualité

Afin d'augmenter et diversifier l'offre de logements, de permettre la mixité des fonctions et l'accueil des équipements et services nécessaires, l'espace urbanisé  doit être optimisé, notamment dans les quartiers de gares. Les efforts doivent être accrus dans certains secteurs offrant un potentiel particulier de densification . Cette densification doit viser la qualité du bâti et intégrer des espaces de respiration.

### Un meilleur réseau routier

Des aménagements routiers sont nécessaires  pour desservir les territoires où la mobilité ne peut s'appuyer sur les seuls transports collectifs. De nouvelles routes et de nouveaux franchissements de Seine  amélioreront les liaisons et limiteront le transit par le cœur de l'agglomération.

### Des transports collectifs plus performants





Pour une région durable, à la consommation énergétique maîtrisée, la priorité est donnée aux transports collectifs. Les emprises foncières nécessaires à la réalisation d'un réseau mieux maillé pour faciliter la mobilité, notamment par la création de liaisons de banlieue à banlieue (Arc Express, tramways...) et par l'amélioration des lignes existantes, doivent être préservées.

### Des villes centres confortées hors de l'agglomération centrale



Ces pôles de centralité  animent l'espace environnant. Des possibilités d'extension encadrées (non cartographiées) doivent leur permettre de développer l'accueil de logements, d'emplois, d'équipements, de services et de transports en commun.

### Des espaces agricoles, boisés et naturels mieux valorisés


La vocation de ces espaces  et leur capacité d'adaptation sont assurées. La préservation des continuités agricoles ou écologiques et des liaisons vertes  contribuera à la pérennisation des espaces agricoles et garantira la cohérence du système régional des espaces ouverts.



### Davantage d'espaces verts et de loisirs

Les Franciliennes et les Franciliens doivent bénéficier d'un meilleur accès aux espaces verts et de loisirs . La création de nouveaux espaces  rééquilibrera l'offre et permettra la préservation de la biodiversité.

### Un développement encadré des secteurs aéroportuaires

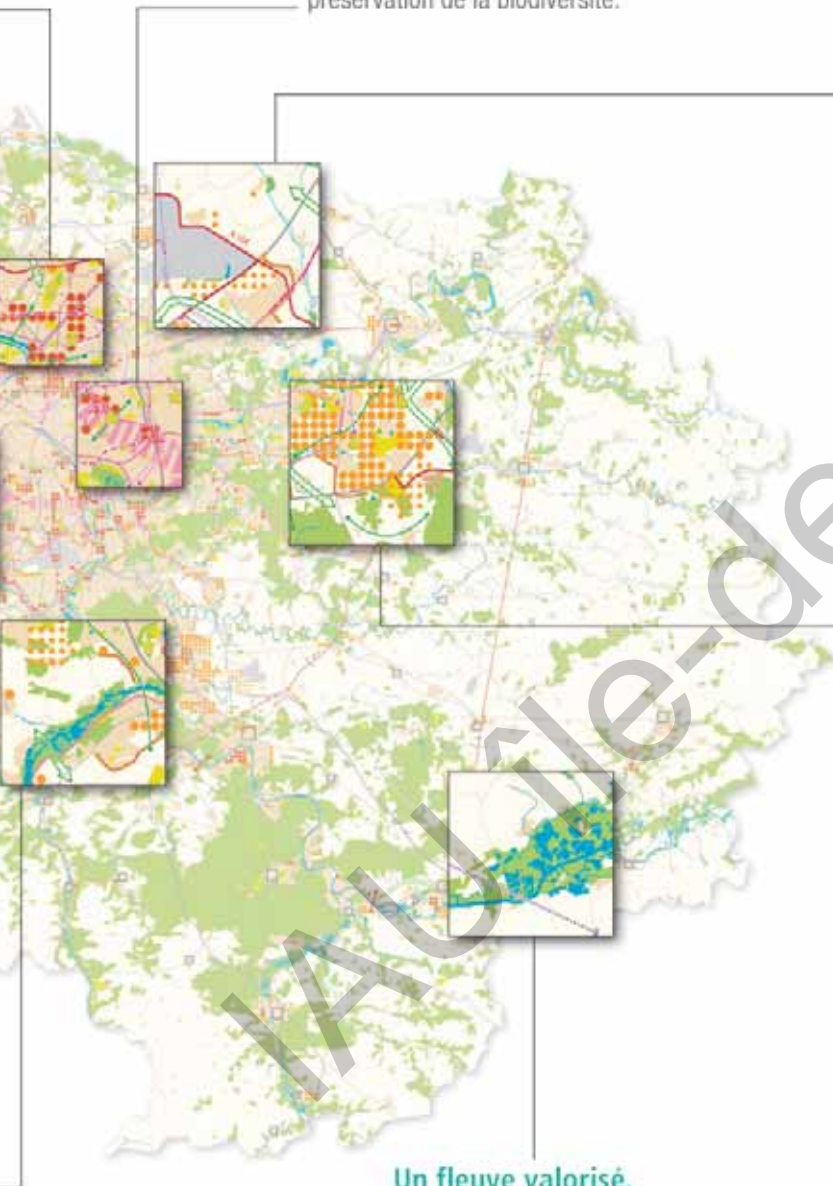
La maîtrise de l'urbanisation autour de ces plates-formes  constitue un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire francilien. Les emprises sont destinées à accueillir en priorité des activités et équipements spécifiques liés à l'exploitation et au bon fonctionnement des aéroports.

### Des extensions urbaines maîtrisées pour une ville compacte

Des secteurs privilégiés  sont identifiés, parfois sous condition , pour construire de nouveaux quartiers (logements, activités, équipements, services, espaces verts). Des possibilités d'extension encadrées (non cartographiées) sont offertes aux secteurs de développement à proximité des gares, mais également aux bourgs, villages et hameaux de l'espace rural. En ceinture verte, les lignes de contact entre espaces urbains et espaces naturels, agricoles ou forestiers constituent des limites à l'urbanisation . Le SDRIF entérine les ouvertures à l'urbanisation déjà prévues dans les documents d'urbanisme, sous réserve qu'elles répondent à ses orientations générales (continuité avec le bâti existant, densité, respect des continuités écologiques...)

### Un fleuve valorisé, une ressource en eau mieux respectée

Il faut assurer un accès équitable et durable à une ressource en eau de qualité et prévenir les risques d'inondation. Une urbanisation adaptée doit permettre d'ouvrir le fleuve sur la ville et de réconcilier ses différentes fonctions en fédérant l'espace régional.





# Transport et armature territoriale dans la métropole post-Kyoto

Alain Meyère  
Jean-Pierre Palisse  
IAU île-de-France



L'articulation ville-transport devient indispensable dans la métropole post-Kyoto. Ici, le Stade de France.

**A**thènes et ses comptoirs, Rome et son Empire, Londres et le Commonwealth se sont développés grâce à la mobilité des hommes et des marchandises. Aujourd'hui encore, la mobilité demeure le fondement des métropoles mondiales, même si une part importante des échanges a été dématérialisée par le développement des communications informatiques et si la vitesse des déplacements a contracté l'espace. La mondialisation a accru la fécondité du couple ville-mobilité. Les métropoles mondiales se sont multipliées, leur taille s'est considérablement accrue mais aussi la production de biens et les flux qu'elles engendrent. Les difficultés relationnelles du couple ville-mobilité se sont aggravées : congestion, pollution, bruit, disparités territoriales, difficultés financières, etc.

## Les métropoles européennes : une problématique particulière

Les métropoles européennes ont pour particularité d'avoir largement dépassé leur apogée de croissance. Elles sont marquées par une forte prégnance de l'héritage urbain des siècles précédents et par l'ancienneté de leurs réseaux d'infrastructures. Ceux-ci ont accompagné leur expansion territoriale et modelé leur paysage : espaces fragmentés par les coupures ferroviaires, grands délaissés des échangeurs autoroutiers, autant de cicatrices ou d'opportunités foncières. Dans un contexte de croissance faible, cet héritage place le recyclage au premier rang des modes de dévelop-

Le défi du XXI<sup>e</sup> siècle est de transformer les métropoles tentaculaires en métropoles durables. Tous les scénarios prospectifs conduisent à penser qu'elles vont poursuivre leur croissance mais qu'elles devront faire face à une rétraction des ressources. De nouveaux modes de développement urbain plus économes sont à rechercher. Face à cet enjeu, l'articulation ville-transport devient indispensable pour répondre durablement aux besoins et aux attentes sociales et économiques.

pement urbain. Par ailleurs, ces métropoles bénéficient, pour la plupart, d'une forte démocratie urbaine qui a pour corollaire une gouvernance particulièrement complexe.

## Vers une nouvelle conception du polycentrisme

En proposant une configuration polycentrique, le SDAURP de 1965 n'a pas évité l'étalement urbain, mais l'a seulement organisé et réorienté. L'automobile, mieux adaptée à une ville diffuse, est restée le moyen de transport dominant et incontournable. Aujourd'hui, dans un monde où les organisations et les réseaux de communication sont passés d'une structure en arbre à une structure en résille, les objectifs actuels de réduction de l'empreinte environnementale, d'efficacité économique et de cohésion métropolitaine, ne doivent-ils pas nous conduire à changer de paradigme urbain, à passer d'une métropole hiérarchisée, avec son centre principal et ses centres secondaires, à une métropole systémique avec ses pôles multiples et diversement accessibles à l'exemple de Paris intra-muros ?

## Urbanisme et transport, une articulation nécessaire mais difficile

Si les planificateurs avaient compris très tôt le parti à tirer du couple urbanisme-transport, ils se sont heurtés dans la pratique à plusieurs obstacles : différences institutionnelles et culturelles qui rendent difficiles le dialogue et la collaboration entre le monde du transport et celui



de l'urbanisme, écarts de temporalité entre projet urbain et projet de transport, différence de morphologie et d'échelle de ces projets. Cette déficience d'articulation a été trop souvent à l'origine de la carence de desserte de territoires urbains ou, inversement, d'une sous-utilisation de l'offre de transport.

### Vers une nouvelle stratégie métropolitaine urbanisme/transport

La nécessité d'une stratégie métropolitaine articulant urbanisme et transport a été fortement exprimée en 2000 par le premier Plan de déplacements urbains de l'Île-de-France (PDUIF) et est un des dogmes du projet de Sdrif de 2008. L'objectif général est d'améliorer l'accessibilité métropolitaine, tout en réduisant la consommation d'espace et d'énergie et les impacts néfastes des déplacements. Dans une grande métropole, l'accessibilité généralisée est un facteur de cohésion sociale et un moyen efficace de lutte contre l'exclusion territoriale. La déclinaison de cet objectif laisse pourtant ouvertes plusieurs questions. Certaines sont de nature politique et nécessitent des arbitrages difficiles. La mobilité est à la fois facteur de cohésion et facteur de développement métropolitain, mais lequel de ces effets faut-il privilégier ? La priorité doit-elle aller à l'amélioration de la desserte de l'existant ou à l'accessibilité des sites à grand potentiel urbain ? D'autres questions, plus techniques, restent en débat. L'organisation urbaine doit-elle et peut-elle réduire les besoins de mobilité ou doit-elle faciliter la mise en place d'une offre efficace et économe de transport ? Les améliorations technologiques peuvent-elles redonner à l'automobile droit de cité ou les transports en commun et circulations douces resteront-ils prioritaires dans la perspective d'une ville compacte ?

### Trois objectifs pour fonder la stratégie

Le projet de Sdrif propose des réponses qui, traduites en objectifs, permettent d'esquisser une vision du futur souhaité et la stratégie pour y parvenir. Le premier objectif est de concilier les deux fonctions de la métropole, celle de portail international et celle de lieu de vie. Se manifeste à cette occasion l'un des conflits les plus difficiles à arbitrer par les autorités politiques entre deux points de vue aussi légitimes l'un que l'autre : celui du citoyen soumis aux nuisances des grandes infrastructures de transport international et celui des acteurs économiques soucieux de leur insertion dans l'économie mondiale et donc de l'efficacité des transports internationaux. Pour rendre compatibles ces deux impératifs, il faut mieux superposer et articuler les différentes couches du système de transport de personnes et de marchandises

(réseau international, réseau régional, réseau de bassin, réseau de proximité) et les différentes couches du maillage urbain (pôles métropolitains, pôles régionaux, centralités territoriales, centres locaux). Il s'agit tout à la fois de renforcer l'ouverture au monde et d'élargir et d'adapter à l'aire métropolitaine le principe de maillage multipolaire parisien tout en travaillant à la réduction des nuisances que cela peut induire. Le deuxième objectif est de préserver les ressources et de mieux exploiter les acquis, c'est à dire d'économiser l'espace et de rentabiliser les moyens existants. Il faut en priorité requalifier, moderniser et recycler la ville et ses infrastructures, choisir la densification maîtrisée plutôt que l'extension urbaine. Il ne s'agit plus seulement de planifier prolongements ou lignes nouvelles et d'assurer la maintenance et le renouvellement des infrastructures en place, il faut aussi faire face à de nouvelles demandes résultant de l'intensification urbaine et à de nouvelles exigences sociales. La qualité de service devient donc une exigence prioritaire. Le troisième objectif est de renforcer et valoriser la diversité sociale, économique et environnementale, de réduire les disparités entre territoires et de favoriser la mixité et la convivialité urbaine. L'aménagement urbain doit veiller à favoriser la porosité de la ville et la diversification des choix modaux en donnant un net avantage aux modes de déplacement « durables », les transports en commun, le vélo, la marche. La conception et l'aménagement de la trame urbaine et de l'espace public et une approche privilégiant la mobilité et les services doivent renforcer la proximité et l'imbrication d'une offre urbaine diversifiée, du quartier de gare intensément animé au quartier tranquille.

### Une stratégie métropolitaine qui doit être partagée

Cette stratégie métropolitaine associant urbanisme et transport doit être portée par des maîtres d'ouvrage multiples (collectivités locales, aménageurs, autorités organisatrices des transports, entreprises de transport) qui agissent sur des territoires différents. Dans une grande métropole, ces territoires de projet sont irréductibles à des périmètres institutionnels. Pourtant, la stratégie métropolitaine doit être acceptée et partagée par l'ensemble de ces acteurs, ce qui suppose une construction collective dans le cadre de l'élaboration de la planification métropolitaine (le Sdrif et le PDUIF notamment), mais aussi l'existence d'un lieu de pilotage et de coordination permanent pour sa mise en œuvre. Aujourd'hui, nul ne peut se prévaloir de porter seul l'intérêt public, mais une cohérence et une continuité des actions sont

### Les transports dans le SDAURP de 1965

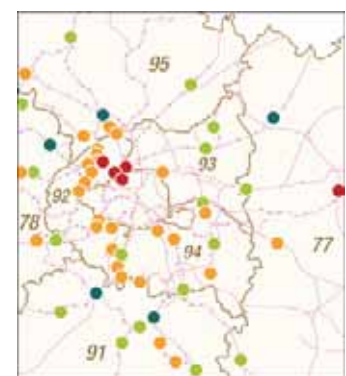
L'organisation de la banlieue par le réseau de transport en commun



L'organisation de la banlieue par le réseau routier



### Le quartier de gare : densité/desserte



Le croisement de la densité humaine et de la qualité des dessertes ferrées identifie les gares et leurs quartiers, et interroge leur développement futur.

- très forte densité, très mal desservie par le fer
- forte densité, faible desserte ferrée
- faible densité, bonne desserte ferrée
- très faible densité, très bonne desserte ferrée



indispensables. La stratégie doit être partagée, il faut donc comprendre les contraintes et les objectifs de chaque partenaire, d'où l'importance du dialogue transversal et inter-échelle. De plus, dans un contexte de complexité et d'incertitude, une confirmation et un ajustement fréquent de la stratégie sont nécessaires, exigeant des lieux pérennes du débat et de l'arbitrage.

### La mise en œuvre de la stratégie urbanisme-transport

La mobilisation autour de ces objectifs et des actions passe d'abord par la conviction des donneurs d'ordre publics et, par conséquent, des citoyens par qui ils sont mandatés. Faire largement connaître les enjeux et l'interdépendance des décisions en matière d'urbanisme et de transport est une des conditions de l'acceptation d'une stratégie métropolitaine cohérente et volontariste. La France offre un outillage juridique surabondant pour la planification et la réglementation qui devrait, en théorie, permettre d'assurer cette coordination. En pratique, en raison notamment de la faiblesse des intercommunalités, ces documents sont, dans ce domaine, mal utilisés. De

Mais c'est surtout une évolution culturelle qui est nécessaire. Urbanistes et transporteurs doivent apprendre à dialoguer, se comprendre et fournir aux décideurs des arguments objectifs pour leurs arbitrages. L'articulation entre les couches du système nécessite un échange et une compréhension entre les logiques de ses différentes composantes et une évaluation permanente des impacts mutuels.

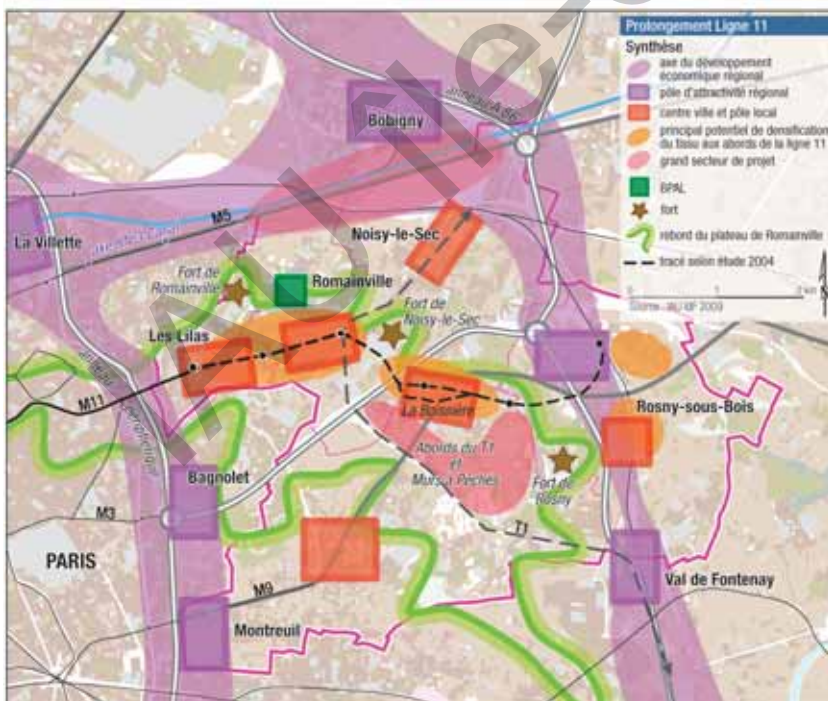
### Le défi de la métropole durable

Comme les autres grandes métropoles européennes, Londres, la Randstat, Berlin, Madrid ou Milan, la métropole de Paris est au pied du mur pour s'adapter et répondre aux défis sociaux, économiques et environnementaux résultant de l'évolution mondiale. L'enjeu de la coordination du développement de l'urbain et des transports est probablement le plus crucial pour qu'elle connaisse un développement soutenable. Elle souffre, relativement aux autres métropoles, de certains handicaps, faible densité hors Paris, structure radiale de ses réseaux de transports lourds, faiblesse de ses pôles périphériques, mais elle bénéficie aussi d'atouts qui peuvent être exploités et renforcés, un potentiel considérable de densification urbaine, un réseau de transport régional cohérent dont le maillage peut être étendu, et un système de gouvernance perfectible mais plus adapté qu'il n'y paraît à la complexité métropolitaine.

### Une armature urbaine rénovée pour la métropole post-Kyoto

Une nouvelle conception de l'armature urbaine du projet de Sdrif, conduit à proposer un projet coordonné et cohérent d'intensification urbaine et de renforcement du réseau de déplacement. C'est à l'aune de ces principes que doivent être évalués les projets d'aménagement urbain et les projets de transport portés au débat public dans le cadre du plan de mobilisation régional ou des travaux sur le Grand Paris lancés à l'initiative de l'État. Cela suppose que soient mis en place, aux différentes échelles de l'aménagement métropolitain, les dispositifs de concertation et de collaboration qui permettront la convergence des projets d'urbanisme et de transport vers les objectifs de la stratégie urbanisme/transport décrits ci-dessus. C'est dans cet esprit que sont conduit par la Région et le Syndicat des transports (Stif), avec l'appui de l'IAU idF les études des projets d'Arc Express ou d'extension de la ligne de métro 11. Dans ces conditions, la métropole de Paris ne pourrait-elle devenir demain un modèle de métropole post-Kyoto comme elle a été au XIX<sup>e</sup> siècle un modèle de métropole de l'ère industrielle ?

### Étude sur l'extension de la ligne de métro n° 11



Le lancement des études préalables à l'extension de la ligne 11 a été l'occasion pour la Région et les communes limitrophes de réfléchir ensemble à l'aménagement de leur territoire.

plus, les procédures de conception et de réalisation des projets d'urbanisme ou de transport sont conduites dans des temporalités, par des maîtres d'ouvrage et sur des territoires si différents qu'elles ne se croisent que rarement pour mettre en synergie leurs impacts sur la ville.



# Logement et société métropolitaine

Christine Corbillé  
Gérard Lacoste  
IAU île-de-France



L'évolution des modes de vie peut impulser des idées innovantes favorisant le logement et sa qualité (espaces verts, fonctions ludiques...).

L'habitat est au cœur des processus de construction de la société francilienne de demain. Élément de l'identité de chacun et composante indispensable de notre sécurité affective, c'est un facteur d'insertion et souvent le fruit d'un projet par lequel l'individu ou la famille se réalise. Mais aujourd'hui, ces multiples fonctions intégratrices de l'habitat se portent mal. L'Île-de-France est confrontée à une crise du logement et doit faire face à des besoins élevés. L'insuffisance de la construction, notoire et largement soulignée dès le début des années 2000, s'est traduite par une hausse des prix et des loyers. Un consensus entre les différentes collectivités territoriales et l'État s'est établi autour d'un objectif de 60 000 constructions par an. Par ailleurs, le parc immobilier pose également plusieurs autres questions majeures, qu'il s'agisse de la réponse au défi énergétique et climatique, des questions liées à la fragmentation sociale de la ville confortée par les mobilités résidentielles ou du lien entre lieu de résidence et déplacements quotidiens.

## La société de demain et les attentes des Franciliens

L'importance de la demande de logements tient pour l'essentiel à une croissance démographique forte et à l'augmentation du nombre de ménages. Espérance de vie croissante et vieillissement de la population, fragilité accrue des unions et modes de cohabitation toujours plus indépendants en sont la cause.

Le logement est une des grandes préoccupations régionales pour lesquelles il est indispensable et urgent de continuer à chercher des voies nouvelles pour l'action. Cet article explore quelques questionnements à partir des connaissances et des politiques en place, en croisant considérations techniques propres au domaine du logement et réflexions prospectives sur l'évolution des modes de vie.

Ainsi, à l'avenir il y aura pratiquement autant de ménages que d'habitants supplémentaires. À l'horizon 2030, l'Île-de-France pourrait compter 1,2 million de personnes supplémentaires et 995 000 nouveaux ménages, dont trois quarts âgés de 60 ans et plus.

La demande vise plus le centre et la proximité des équipements ; elle porte sur des petits logements, mais aussi sur des logements adaptés aux personnes à mobilité réduite ou aux ménages âgés ; des logements dotés d'équipements électroniques facilitant le travail à domicile ; des appartements modulables pour suivre les évolutions familiales ou recevoir parents ou amis. Par ailleurs, le logement, comme l'emploi, est facteur d'intégration sociale et permet de construire son image et son statut social. C'est aussi un lieu de protection, d'identité, de stabilité, d'ancrage dans un quartier. Après l'éloignement vers la périphérie, le retour au centre est possible lorsque le logement va de pair avec un environnement de qualité. La qualité des écoles, la présence de transports en commun, la proximité d'espaces verts et d'équipements sont aussi déterminantes et le resteront, comme éléments constitutifs de l'urbanité. Le désir d'accéder à la propriété reste fort, mais se heurte à la vertigineuse hausse des prix qui le rend inaccessible à beaucoup. Pour les jeunes générations, la précarité professionnelle croissante affecte les capacités d'emprunt. Si la maison individuelle semble rester le rêve inaccessible de bon nombre de Franciliens, le réalisme pousse à rendre le logement collectif plus



attractif, à rechercher une bonne orientation, plus d'espace, un balcon ou une terrasse, une bonne isolation...

### La question foncière et l'articulation entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel

Construire 60 000 logements par an suppose d'accroître de 50 % le volume des mises en chantier. L'effort à consentir nécessite de mobiliser tous les territoires pour y parvenir. La compétence en matière d'urbanisme s'exerce au niveau communal et donc des 1281 communes franciliennes. Mais c'est au niveau des grands territoires, des grandes intercommunalités, que la programmation des logements peut trouver sa cohérence pour l'ensemble de la région métropolitaine.

Ce renouveau de la construction s'inscrit aussi dans un contexte nouveau, récusant l'étalement urbain et prônant un usage plus intensif de l'espace urbanisé, passant par des opérations de rénovation urbaine, réutilisant d'anciennes emprises industrielles, aménageant des espaces délaissés... Mais ces opérations ne satisferont qu'une part des besoins. C'est également par la somme des permis de construire isolés conduisant progressivement à la densification du tissu existant que l'objectif global sera atteint. De 1982 à 2000, près de la moitié de la construction a été réalisée de cette façon. Cela illustre l'enjeu que représente l'évolution des documents d'urbanisme locaux et la mutation douce des quartiers existants qu'ils favorisent ou entravent.

### L'enjeu de la modernisation du parc existant, le défi climatique et énergétique...

Cette relance de la production se fera également dans un contexte technique et réglementaire nouveau, imprégné de la recherche d'un développement durable de nos villes. Le logement de demain devra répondre à des fonctions nouvelles et être un lieu de vie connecté au monde.

La réglementation encadrera solidement la production neuve d'un habitat plus respectueux des contraintes énergétiques et climatiques, mais chacun sait que le parc actuel constituera encore, pour de longues années, l'essentiel de l'offre. C'est dans la capacité à moderniser ce parc que se jouera le succès des politiques d'économie d'énergie et de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre dont 40 % dépend de l'habitat. Les progrès technologiques laissent imaginer un habitat, non plus consommateur, mais producteur d'énergie. Cela suppose que les obstacles financiers, juridiques, psychologiques, sociaux ou techniques

soient levés : difficultés techniques pour traiter certains bâtiments, manque d'entreprises et de savoir-faire requis, coûts d'intervention élevés, marché très morcelé, lourdeur des décisions dans les copropriétés, fragilité financière de multiples propriétaires...

La réduction de la facture énergétique sera bénéfique pour les ménages mais aussi pour la collectivité. Mais l'effort nécessaire peut être trop lourd pour nombre de propriétaires et nécessite une mobilisation de l'ensemble des acteurs : propriétaires, professionnels, pouvoirs publics, financeurs... Il implique l'évolution des normes, l'amélioration des procédés et des techniques, un développement de la formation professionnelle, la mise en place d'incitations financières et de dispositifs de financement. C'est à ce prix que la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre pourra être atteinte, et que la ville redeviendra synonyme de qualité de vie, et expression d'un plus haut niveau de civilisation.

### Le parc social et les opérations de rénovation urbaine

La modernisation de ce parc constitue un défi urbain et un enjeu d'aménagement. Au-delà de la qualité des bâtiments, de leur performance énergétique et de leur confort, sont en jeu l'insertion des ensembles sociaux dans la ville, leur accessibilité, l'optimisation des formes de bâti pour les rendre évolutifs et utiliser au mieux leur terrain d'emprise. Le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) prévoit en Île-de-France la construction de 40 000 logements (28 000 sociaux, 12 000 privés) entre 2007 et 2013, et 25 000 démolitions. Deux grandes questions se posent : l'échelle géographique d'appréhension des problèmes et le phasage dans le temps des opérations. Dans la hâte à engager les projets, la construction-démolition et donc le relogement ont été établis au niveau de la commune, voire du quartier, alors que la recherche d'une plus grande diversité sociale aurait dû se négocier à l'échelle de grands territoires et être coordonnée à l'échelle métropolitaine. De plus, les projets ont été engagés alors que la tension était très forte sur le marché locatif et que l'offre la plus sociale marquait le pas, d'où une concurrence pour l'accès au logement social entre la filière traditionnelle des demandeurs HLM et les ménages issus des quartiers prioritaires à reloger avant la rénovation. Ainsi, ces démolitions ont accru les tensions locatives et réduit la place d'un parc, certes considéré comme vétuste, mais qui offre les niveaux de loyers les plus bas et répond à la solvabilité des locataires les plus pauvres. Au-delà de la modernisation du parc, le changement d'image et la valorisation des territoires



B. Raouf / IAU Tof

Les progrès technologiques laissent imaginer un habitat non plus consommateur, mais producteur d'énergie, nécessitant une mobilisation collective.

en perte de vitesse font partie des objectifs du PNRU. Ils ne dépendent pas uniquement des efforts visant à mieux les raccorder au reste de la ville ou à améliorer l'habitat ou l'offre d'équipements. Le contexte d'ensemble et les dispositifs permettant aux habitants de ces quartiers d'accéder à une offre de logement adaptée à leurs aspirations y contribuent également.

### La nécessaire rénovation du financement du logement

Répondre aux objectifs de construction suppose une relance générale de l'investissement. Mais, dans cette période de crise, l'immobilier, qui s'est nourri d'une économie d'endettement sans frein, est aujourd'hui en plein marasme. Les banques redoutent une dépréciation des actifs et craignent la défaillance des emprunteurs. Pourtant, dans ce contexte, l'existence de trois secteurs complémentaires, un parc détenu par les ménages propriétaires, un secteur locatif privé et un parc social significatif, représente un gage de stabilité que les pays voisins nous envient. Mais ces trois secteurs ont besoin, pour retrouver un élan, de disposer de sources de financement renouvelées. Sur le marché de l'accession à la propriété, un achat sur deux est conditionné par la revente d'un autre logement (près de la moitié des Franciliens sont propriétaires) et la rétractation du marché peut ainsi conduire à la paralysie. Plus que jamais, l'économie de la construction neuve est conditionnée par cet état du marché de l'habitat existant. Pour les primo-accédants, après le crédit bon marché et l'octroi de prêts d'une durée croissante, l'épargne logement pourrait-elle redevenir un outil de préparation à l'achat et un financement réellement solvabilisateur? L'aide à l'investissement locatif sera-t-il demain réellement concentré sur les territoires dont le marché locatif est tendu?

Le financement de la construction sociale doit également être relancé pour répondre aux objectifs de la loi Dalo (Droit au logement opposable). Les organismes HLM sont fragilisés, leurs fonds propres sollicités par la rénovation, le 1 % réorienté vers d'autres usages. Les ressources des locataires déclinent alors qu'une part croissante des logements sociaux est financée par des prêts de logement social, plus proches du logement intermédiaire que du locatif social... L'effort des HLM pour racheter le patrimoine des investisseurs institutionnels qui se désengagent ampute les crédits destinés à la construction neuve et l'accroissement de l'offre de logement.

### Le parcours résidentiel entravé

L'époque des Trente Glorieuses nous a légué l'idée d'un « parcours résidentiel » des ménages

fatalement ascendant. Les causes du manque de fluidité dans le parc qui laissent penser que ce « parcours résidentiel » est devenu l'exception, sont multiples : engorgement du parc social, hausse du prix de l'immobilier, impasses du logement d'urgence, risques pour le logement individuel économique en périphérie, difficultés de relogement dans la démolition/reconstruction, stagnation de l'offre locative... Ne faut-il pas, face à ce constat, raisonner autrement, et refonder la politique du logement et ses instruments? Redéfinir la place du logement social, rénover le financement de l'accession à la propriété en tenant compte d'une précarité professionnelle grandissante, innover dans le logement d'urgence, faciliter les opérations-tiroirs pour rénover les grands ensembles?

### Rapprocher habitat et travail, rêve ou illusion?

Cette ambition, longtemps inscrite au fronton de la planification, est mise à mal par les évolutions des modes de vie : mobilité professionnelle croissante, difficulté à satisfaire les désirs de mobilité résidentielle. Ceci conduit à s'interroger sur les perspectives du « rapprochement domicile travail ».

Comment mieux lier bassins d'emploi et bassins d'habitat, intégrer les différences territoriales, développer des solutions pour les *key workers*<sup>(1)</sup> contraints de s'éloigner de leur lieu de travail dans le centre alors que leur présence y est indispensable?

Mais il sera difficile d'atteindre un meilleur équilibre entre offre de logement et offre de travail au niveau local, sachant que même dans les communes où le nombre d'emplois est trois ou quatre fois supérieur au nombre d'actifs, moins de 40 % de l'emploi local est occupé par des résidents de la commune. En fait, la force économique d'une métropole tient à l'ampleur de son marché du travail, et à la diversité des emplois qui y sont offerts. Cela va de pair avec un vaste bassin de main-d'œuvre, caractérisé par une mobilité et des échanges se jouant à grande échelle. L'idée d'une juxtaposition de territoires voisins autosuffisants s'avère tout simplement illusoire, comme le montre d'ailleurs le cas des villes nouvelles qui, en dépit d'un taux d'emploi élevé, voient tous les matins de nombreux habitants effectuer de longs trajets pour rejoindre leur lieu de travail.

Autant de questions nouvelles ou persistantes pour approfondir la réflexion sur les stratégies et les modes de faire autour de la mobilisation pour le logement...

(1) Personnel du secteur public offrant un service considéré comme essentiel.



Au-delà de la modernisation du parc social, le changement d'image et la valorisation des territoires en perte de vitesse font partie des objectifs du Programme national de la rénovation urbaine (PNRU).

### Références bibliographiques

- « Habitat et innovation : quelles perspectives face à l'évolution des modes de vie? », les débats de la Plate-forme partenariale de l'habitat du 9 juillet 2008, restitution, supplément « mix'cité », magazine de l'habitat de l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine n° 3, octobre 2008.
- SAGOT Mariette, « L'Île-de-France face à l'épreuve des inégalités et de la ségrégation », Les Cahiers de l'IAU île-de-France n° 148, Les solidarités territoriales, septembre 2008.
- CORBILLÉ Christine, « Le logement à l'épreuve de la solidarité territoriale », Les Cahiers de l'IAU île-de-France n° 148, Les solidarités territoriales, septembre 2008.
- Demande de logement : la réalité du choc sociologique », l'Observateur de l'immobilier, revue du Crédit foncier, hors série, novembre 2006.
- « Perceptions, jugements et attentes du grand public et des habitants des zones urbaines sensibles sur le logement », Ifop pour le Conseil national de l'Ordre des architectes, synthèse, mars 2006.
- « Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie », rapport du CES présenté par Cécile FELZINES, décembre 2005.

# L'Île-de-France cultive son attractivité naturelle

Anne-Marie Roméra  
Christian Thibault  
IAU Île-de-France



Aujourd'hui en Île-de-France, les conditions sont réunies pour retrouver des relations fortes entre environnement et attractivité.

L'implantation de Paris est définie par l'environnement et la géographie : les ressources en eau et forestières abondantes, la fertilité des terres agricoles, les possibilités de défense et de transport offertes par la confluence des voies d'eau, la présence d'îles et de points hauts, la position de carrefour au cœur du Bassin parisien. Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le lien fondamental entre environnement et attractivité s'est cependant estompé. À partir de la période industrielle, le contact avec la nature a commencé à se réduire, des considérations plus économiques ont primé. Aujourd'hui, les conditions sont réunies pour retrouver des relations fortes entre environnement et attractivité. En ces temps de crise et de recherche de durabilité, les ressources locales sont plus que jamais prégnantes.

## L'environnement, de moins en moins perçu comme une contrainte

La prise en compte de l'environnement passe par un certain nombre de règles (espaces protégés, servitudes et normes liées à des risques, des pollutions, des nuisances) qui peuvent, aux yeux des acteurs, apparaître comme des contraintes. Le public reste largement sous-informé et ressent plus les désagréments de son environnement que ses aménités. Une recherche récente<sup>(1)</sup> l'a confirmé : les inégalités environnementales en Île-de-France sont davantage déterminées par la répulsion des dégradations environnementales que par l'attraction des

Les relations entre environnement et attractivité sont fortes et anciennes en Île-de-France, l'une portant parfois ombrage à l'autre. En misant sur un devenir d'éco-région, pour le bien-être de ses habitants et visiteurs, l'Île-de-France renforce son attractivité. La « renaturation » du milieu urbain dense, la gestion des éléments naturels et la valorisation des ressources agricoles illustrent cette démarche.

milieux naturels « bien portants ». Les échelles territoriales considérées sont déterminantes : un grand territoire globalement attractif comprend des parties moins favorisées, et réciproquement. Pour l'habitant, l'échelle importante est locale, celle de son quartier, de son logement, même s'il peut y avoir des compensations entre les différents bassins de vie qu'il est amené à fréquenter. C'est pourquoi il y a un certain décalage entre le vécu des habitants et les indicateurs élaborés à une échelle assez globale, même à l'échelle communale.

La hiérarchie des critères d'attractivité dépend aussi de facteurs culturels. Les différences nord-sud sont manifestes en Europe, les Européens du Nord privilégient les aspects naturels, les Européens du Sud les aspects patrimoniaux. Dans les pays de droit romain (dont la France), le patrimoine naturel est indissociable du territoire qui le porte et l'aménagement du territoire est privilégié, alors que pour les pays anglo-saxons et nordiques, la gestion du patrimoine naturel relève du respect de la biodiversité (qui y est moins riche)<sup>(2)</sup>. Cependant, des convergences se font jour au travers des politiques menées : l'Europe est une force unificatrice sur le long terme.

(1) FABUREL Guillaume ; GUEYMARD Sandrine *Vécu environnemental et qualité de vie en région Île-de-France. Une approche exploratoire des inégalités environnementales*, Centre de recherche espace transports environnement et institutions locales (Créteil), université Paris XII, 2008.

(2) Rapport comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel, CCGREF, Inspection générale de l'environnement, mai 2004.



## L'environnement, un atout croissant

L'environnement est une notion vaste qui englobe des thématiques variables selon les acteurs. Même dans des territoires très valorisés à forte qualité environnementale, cet atout est peu souligné alors que s'il venait à disparaître, les conséquences en termes d'attractivité seraient sans doute considérables. Le département de Seine-Saint-Denis, qui a beaucoup investi dans le domaine des espaces verts, a fait réaliser une enquête sur la perception des décideurs économiques<sup>(3)</sup>. Dans les critères de choix pour une implantation, 47 % des entreprises ont déclaré importante à très importante « la proximité d'un grand espace de verdure ». « Le cadre vert », notion plus globale, atteint 50 %. On voit bien que c'est un critère non négligeable mais pris en compte parmi d'autres dans leur stratégie. Il y a sans doute des sensibilités différentes selon le type d'entreprise. Beaucoup de services environnementaux sont dénués de prix de marché, ce qui n'est pas favorable à leur préservation : leur destruction ou leur dégradation est peu ou mal intégrée dans les décisions individuelles et collectives. Pourtant, un service environnemental dénué de prix de marché n'est pas dénué de valeur. Plusieurs méthodes d'évaluation monétaire ont été élaborées en comptabilisant les dépenses collectives nécessaires pour restaurer ou remplacer ce service, ou les préférences des individus : méthode des coûts de déplacement (adaptée aux usages récréatifs), des coûts de maladie (due par exemple à une mauvaise qualité de l'air), d'évaluation contingente (consentement à payer pour éviter la dégradation d'un bien environnemental, le préserver ou le restaurer), des prix hédonistes (consentement à payer des surcoûts pour bénéficier d'une aménité). Ces méthodes ne peuvent pas évaluer tous les services environnementaux, leur intérêt réside plus dans le raisonnement que dans le résultat chiffré.

## Le retour de la nature dans les grands projets urbains

Les grands projets urbains intègrent de plus en plus la « renaturation » de la ville. Cette tendance s'est concrétisée depuis une vingtaine d'années dans des territoires pionniers, la Ruhr en Allemagne (IBA Emscher Park) ou la Randsstad Holland aux Pays-Bas (Greenheart Metropolis). Aujourd'hui, cet objectif touche toutes les échelles de projet, des éco-régions aux éco-quartiers, en portant différentes visions de la nature – source de fantasmes ou d'utopies sur la ville. La motivation de la renaturation est non seulement l'amélioration du cadre de vie, mais aussi une meilleure gestion urbaine (technique et financière) en tirant parti des cycles écolo-

giques, et en réduisant l'empreinte de la ville sur son environnement ainsi que les effets dévastateurs pour les habitants.

Dans tous les contextes urbains, des éléments naturels existent encore ou sont sous-jacents. Ils attendent d'être redécouverts, il faut bien y regarder. Leur valorisation ou reconquête environnementale sont de puissants leviers d'amélioration de l'image des territoires et des conditions de vie de leurs habitants. De plus, ils sont peu coûteux relativement à d'autres aménagements, s'ils sont intégrés dès la conception. Ils sont en tout cas source d'économies sur le long terme. Le projet de Sdrif adopté par le Conseil régional en septembre 2008 et les projets de loi Grenelle prônent la réduction de la consommation d'espace, la densification et l'optimisation de la ville existante. Ce défi ne pourra être relevé qu'en rendant la ville plus accueillante et robuste dans son fonctionnement.

## L'agriculture, botte secrète de l'attractivité francilienne ?

La présence de vastes espaces ruraux préservés en Île-de-France est un facteur important d'attractivité. Le Schéma régional de développement économique (SRDE) a fait de la construction de l'éco-région l'un de ses trois axes stratégiques. Entre autres objectifs, il prend l'engagement de « donner au secteur agricole les moyens de son maintien et de son développement ». Cette démarche, pour une région métropolitaine de rang mondial ne va pas de soi. La performance agricole est rarement citée parmi les critères susceptibles d'attirer entreprises et investisseurs. Forcément, il n'existe pour ainsi dire pas de métropole globale agricole... sauf une, Paris.

Les paysages façonnés par l'agriculture francilienne sont connus dans le monde entier, ne serait-ce que par la renommée des tableaux impressionnistes. La mise en valeur touristique de cet atout démarre timidement. La recherche d'authenticité, de beauté à trouver dans la proximité, en feront sans doute un concept à succès dans un contexte où la frugalité est remise à l'honneur. Une offre intégrant hébergement, visites et sensibilisation à l'exploitation et aux cycles agricoles dont les paysages sont une résultante, s'amorce, mais elle est encore largement à développer. Les champs de blé de la Brie devant lesquels s'extasient les touristes asiatiques sont avant tout promesse de pain, de semoule, de céréales du matin... La nutrition, la traçabilité, la fraîcheur, sont des garanties de santé qui comptent de plus en plus dans l'ali-

(3) Schéma vert départemental : synthèse des approches réalisées auprès des habitants et des décideurs économiques du département et d'Île-de-France, conseil général de Seine-Saint-Denis (Eider), 2003.

## Au cœur de l'agglomération parisienne, deux projets exemplaires de « renaturation » de territoires

Des trames vertes et bleues pénètrent les tissus urbains denses en profondeur et enclenchent des dynamiques environnementales, sociales et économiques sur des territoires encore plus larges.

• Le parc naturel urbain (PNU) à Reuil-Malmaison, Vaucresson et Garches. Le PNU est un projet fédérateur associant animation territoriale, préservation de l'environnement et maintien de l'activité économique. À l'instar des chartes de Parc naturel régional (PNR), une convention lie les partenaires autour d'objectifs de développement et de modalités de mise en œuvre des actions.

Plusieurs grandes agglomérations se sont lancées dans cette démarche, comme Poitiers, Strasbourg, Lyon (Villeurbanne), Berre-l'Étang, Rouen. Le PNU des Hauts-de-Seine, est le projet pilote. Il porte sur un territoire de 890 hectares comprenant 24 000 habitants. Il s'appuie sur la mise en réseau de forêts, prairies, zones humides, jardins et anciens vergers, extraordinaire en milieu urbain dense. Fort d'un principe de continuité écologique, il gagne les communes voisines et a vocation à s'articuler avec d'autres démarches en cours dans le département.

• La redécouverte des rivières urbaines du bassin versant du Crout et de la Morée. Le « chevelu » hydrographique, au cœur de l'agglomération parisienne, est très souvent enfoui. Les quatre petites rivières qui drainent la Plaine de France : le Crout avec son affluent le Petit Rosne, et la Morée avec son affluent le Sausset, constituent un des bassins versants les plus artificialisés d'Île-de-France. Ces rivières, devenues des exutoires d'eaux pluviales, s'unissent dans la Vieille Mer, un affluent de la Seine, qui est busée sur 6 km soit 95 % de son cours, de Dugny à Saint-Denis.

Le département de la Seine-Saint-Denis envisage de réouvrir la Vieille Mer, pour la gestion durable de l'eau et pour remailler le territoire.



Le parc naturel urbain, un cœur de nature à valoriser.

**Le Cervia Paris Île-de-France,  
Centre régional de valorisation  
et d'innovation agricole et alimentaire**

Association créée en 2007 par la Région Île-de-France, la Chambre régionale d'agriculture et l'Association régionale des industries agroalimentaires, le Cervia a pour missions :

- la promotion et la valorisation du territoire, des produits et des savoir-faire agricoles et alimentaires ;
- l'expertise et le soutien au secteur alimentaire en Île-de-France.

Il valorise la tradition gastronomique auprès des consommateurs ; soutient et accompagne les entreprises des secteurs agricole et alimentaire en matière de R&D, d'innovation, de qualité et de sécurité sanitaire des aliments, de promotion/marketing.

Il regroupe le Comité de promotion des produits agricoles et agroalimentaires de Paris Île-de-France et le Centre régional d'innovation et de transfert de technologie (CRITT) pour les industries agroalimentaires.

[www.saveursparisidf.com](http://www.saveursparisidf.com)

**Une filière chanvre en Seine-et-Marne**

La communauté de communes du Pays ferrois a présenté à la Région Île-de-France un plan de développement économique local (PDEL) pour le territoire de la communauté de communes du Pays ferrois et du Pays de l'Ourcq, dont l'ambition est de développer une filière éco-bâtiment (savoir-faire, technologies, formations, recherche, production de matériaux et d'équipement, liens avec le territoire au travers des agrossources). Un groupe d'agriculteurs prêts à investir dans une unité de production et de transformation de matière agricole en agromatériaux va planter, en 2009, dix hectares de chanvre. Le CFA du bâtiment à Ocquerre sera un lieu de formation à la mise en œuvre d'agromatériaux.

La commune de Congis-sur-Thérouanne travaille depuis quelques années sur un projet ambitieux d'éco-lotissement ; La Ferté-sous-Jouarre a été retenue comme site pilote des Nouveaux quartiers urbains (éco-bâtiment) de la Région. Les communautés de communes du Pays ferrois et du Pays de l'Ourcq ont voté la création d'une association Eco-vallée de la Marne pour monter et animer la filière, mener des projets, développer la formation et l'information en vue d'un retour économique en termes de création d'emploi et de valeur ajoutée. Une de ses premières missions sera de construire un « démonstrateur » sur un terrain du CFA à Ocquerre.

mentation. Une métropole à même de fournir sur les étals de ses marchés, dans les circuits courts de consommation que sont, entre autres, les Amap<sup>(4)</sup>, dans les cantines scolaires, les produits de maraîchers voisins, et ce pour des millions de consommateurs, n'est pas chose courante. Le carreau des producteurs mis en place à Rungis fournit ainsi des chefs franciliens mais aussi anglais. Les actions mises au point dans cet objectif peuvent positionner cette métropole de façon unique.

D'ores et déjà, la production agricole régionale, céréalière notamment, s'exporte bien. Les industries agro-alimentaires tirent plutôt leur épingle du jeu en ces temps de crise. Dans la période récente, l'Île-de-France a mieux préservé sa surface agricole que les autres régions françaises. La flambée récente des cours des denrées alimentaires fait prendre conscience de la valeur que représentent ces terres d'une qualité exceptionnelle et de la responsabilité d'assurer un maintien de rendements élevés pour le bien de tous. Agriculteurs et chercheurs s'y emploient, tout en renouvelant les pratiques pour une plus grande maîtrise écologique. Cette maîtrise, ces savoir-faire, une recherche très performante<sup>(5)</sup>, dépendent de la pérennité des exploitations agricoles, déterminante dans les années à venir pour constituer un haut-lieu de formation spécialisée, susciter innovations et nouvelles technologies.

« Des agriculteurs qui remplissent leur sèmeuse d'un muesli de céréales, des vaches qui ruminent des extraits naturels de plantes, des paysages de cultures conçus sur ordinateur... » c'est ce que décrivait un article des *Echos* pour témoigner des pistes envisagées par l'Inra. Ressource traditionnelle, l'agriculture vit aujourd'hui une mutation profonde par la diversification de ses produits et leur valorisation. Elle devient un « actif à haut potentiel ». Si l'engouement pour les agrocarburants est contesté, d'autres transformations comme les agromatériaux, les emballages, les biomolécules... suscitent de nombreuses recherches et la structuration de filières industrielles. Un regain d'intérêt se manifeste aussi pour des utilisations plus traditionnelles telles que l'usage de plantes médicinales ou le textile mais à destination d'une nouvelle génération de produits. En coordination avec les régions voisines qui ont investi ce créneau porteur<sup>(6)</sup>, l'Île-de-France peut faire référence et attirer investissements et nouvelles implantations.

Ces évolutions ne sont d'ailleurs pas sans poser de questions. Le projet de Sdrif a porté une grande attention à la préservation de terres agricoles exploitables. Mais une valorisation excessive pour des usages industriels risquerait d'évincer des producteurs dont la compétence

est pourtant avérée. La transmission familiale d'exploitations, déjà difficile, pourrait s'en trouver encore compliquée. Les partenariats qui s'amorcent entre chercheurs et exploitants seraient alors mis à mal. En attendant la convoitise de multinationales, bien des exemples étrangers montrent l'effet destructeur pour l'économie locale d'exploitations pour des filières porteuses. Et l'approvisionnement de 12 millions de consommateurs, avec une nouvelle donne des contraintes de coûts de transport, doit aussi être mis dans la balance. Des arbitrages, des précautions, des mesures de préservation seront donc à prendre.

À condition de bien maîtriser l'impact de cette valorisation, la richesse agricole de l'Île-de-France peut constituer un facteur considérable de différenciation et de progrès par rapport à d'autres métropoles. Tout en gardant une cohérence avec l'image traditionnelle de Paris et de sa région, terre nourricière, cette démarche la positionne comme terre d'avenir.

(4) Associations pour le maintien de l'agriculture paysanne.

(5) Sélection et adaptabilité de variétés (cultivars) et d'espèces, notamment par l'Inra (Institut national de recherche agronomique), la Bergerie nationale, etc.

(6) Les régions Picardie et Champagne-Ardenne ont un pôle de compétitivité Industrie et agro ressources à vocation mondiale.



Le maintien du secteur agricole en milieu dense représente un défi pour une métropole mondiale.

# Compétitivité des villes et changement climatique

Lamia Kamal-Chaoui<sup>(1)</sup>  
OCDE



Les villes consomment de 60 à 80 % de l'énergie mondiale. Or, d'ici 2050, les deux tiers de la population mondiale vivront dans les villes.

Aujourd'hui, environ la moitié de la population mondiale vit dans les villes; d'ici 2050, cette proportion sera probablement des deux tiers. En tant que moteurs essentiels de l'économie mondiale, les villes sont responsables du gros de la production, de l'innovation et de l'emploi à l'échelle nationale, et constituent les principaux points d'accès des flux transnationaux de capitaux et des chaînes mondiales de l'offre (OCDE, 2006). Il n'est donc pas surprenant que les villes consomment une part prédominante – de 60 à 80 % – de l'énergie mondiale et génèrent une proportion à peu près égale des émissions de gaz à effet de serre (GES). Toutes les projections indiquent que cette tendance se poursuivra avec l'augmentation des populations urbaines. Selon le Forum international des transports (FIT), environ 40 % des émissions de CO<sub>2</sub> des villes de l'OCDE peuvent être imputées aux transports routiers, une part amenée à croître dans les années à venir (Crass dans OCDE 2009).

## Réduction des émissions de GES : des villes plus ambitieuses que les États

D'ici 2030, d'après l'Agence internationale de l'énergie (OCDE/AIE, 2008), la plus forte augmentation de la consommation d'énergie devrait être le fait de villes de pays émergents et en développement en Afrique et en Asie, qui enregistrent le plus fort taux de croissance urbaine. Il est vraisemblable que, dans ces pays, une part prépondérante de la consommation d'énergie proviendra désormais de sources

Le changement climatique peut engendrer des catastrophes aux coûts humains et financiers désastreux. Les villes, premières touchées de par leur taille, voire leur localisation, sont souvent pionnières en terme d'objectif comme de processus innovants. Quelles solutions existe-t-il ? De quels exemples peut-on s'inspirer ?

d'énergie à forte intensité de CO<sub>2</sub>, ce qui aura un impact significatif sur les émissions de CO<sub>2</sub>. En Chine, qui concentre les trente villes les plus polluées du monde, la consommation d'énergie des villes représente déjà 75 % de la consommation d'énergie du pays (et devrait, d'après les projections, atteindre 83 % d'ici 2030). Alors que la communauté internationale s'efforce de s'entendre sur des objectifs communs pour lutter contre le changement climatique, un nombre grandissant de villes et de régions ont pris des initiatives pour réduire leur consommation d'énergie et leurs émissions de CO<sub>2</sub>. De nombreuses villes ont fixé des objectifs en matière de réduction des GES, souvent au-delà des objectifs fixés par les gouvernements nationaux, et mènent des expériences intéressantes, comme la modulation des tarifs de péage des véhicules en fonction des heures de pointe à Séoul et à Londres, qui aurait permis de réduire de 10 à 20 % les émissions de CO<sub>2</sub>; l'adoption de normes plus strictes pour les bâtiments à Tokyo, qui a diminué de 30 % des émissions annuelles de CO<sub>2</sub> dues à ce secteur; la mise en place de système de chauffage urbain dans plusieurs communes de Copenhague; la récupération du méthane par les villes de Toronto et de Monterrey pour produire de l'électricité.

De nombreuses villes ont fixé des objectifs en matière de réduction des GES, par exemple Londres, dont le *Climate Change Action Plan*,

(1) Chef du Programme de développement urbain à l'OCDE.



Réseau urbain de chaleur alimenté par cogénération et/ou des énergies renouvelables : ce système de chauffage urbain est particulièrement adapté pour le chauffage des bâtiments collectifs.



#### Mesurer les émissions de gaz à effet de serre

La ville de Newcastle a créé le *speedometer*, le premier et le seul dispositif mondial permettant de mesurer la vitesse d'émission des GES. Accessible en ligne ([www.climatecam.com](http://www.climatecam.com)), il permet de suivre et d'afficher la consommation d'électricité, de gaz, de carburants, de déchets à évacuer dans les décharges, de l'eau consommée, des arbres plantés et de leurs équivalents en tonnes de dioxyde de carbone produites. Ce tableau d'affichage électronique, installé dans le centre-ville, comprend un compteur de 500 MW, est actualisé d'heure en heure, à partir de données provenant directement des fournisseurs d'énergie des quinze postes qui fournissent la ville de Newcastle en électricité. Cet indicateur a permis de démontrer que si rien n'avait été fait, la ville aurait, en 2008, augmenté ses émissions de GES d'environ 20 à 35 % par rapport aux niveaux de 2000. L'ensemble des 250 installations, qui appartiennent à la municipalité qui les exploite, a permis de réduire de 40 % la consommation d'électricité par rapport au niveau de 1995 et de 25 % la consommation d'eau, grâce à un programme d'action fondé sur la recherche et la mise en place d'un système de notation. En l'absence de financement national, la ville a conclu un partenariat public-privé avec douze fondations (Together Today PPP).

adopté en mars 2007, préconise une réduction de 60 % de ces gaz d'ici 2025 par rapport aux taux de 1990 ; New York a lancé, en avril 2007, une campagne *Greener, Greater New York*, préconisant une réduction de 30 % de ces gaz d'ici 2030 par rapport à leurs niveaux de 2005, et la Stratégie de lutte contre le changement climatique, adoptée par Tokyo en juin 2007, préconise une réduction de 25 % à l'horizon 2020, par rapport à 2000. Les initiatives de ce genre vont souvent au-delà des objectifs fixés par les gouvernements nationaux. À l'intérieur des pays, on voit émerger des initiatives communes prises par des administrations locales, comme la Déclaration de Nottingham, signée par 200 autorités locales au Royaume-Uni, ou le *Mayors' Climate Protection Agreement*, par lequel les maires de 710 villes américaines ont adopté les objectifs du Protocole de Kyoto, que les États-Unis n'ont pas encore ratifié. Des villes et des régions unissent leurs forces au sein de réseaux transnationaux pour accentuer les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

#### Économie verte et innovation : premiers résultats

Dans le contexte de la crise économique et

financière internationale, de nombreuses villes mettent en avant les opportunités de l'économie verte pour relancer la croissance. Les investissements dans les technologies de production d'énergies renouvelables et dans la rénovation des infrastructures vulnérables au changement climatique pourraient être au cœur d'un nouveau New Deal d'investissements publics dans les villes. Grâce à son Plan pour les villes écologiques, la ville de Kitakyushi au Japon, a aidé les industries locales à investir dans l'innovation et la technologie pour réduire la dépendance énergétique et la pollution. La ville, qui avait connu une forte croissance économique dans les années 1960, en se positionnant comme l'une quatre plus grandes zones industrielles du Japon, et dont l'économie reposait sur l'industrie lourde (acier, ciment et produits chimiques), a mis en place une politique environnementale qui a permis de réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> de plus de 3 % entre 1990 et 2002, alors qu'elles augmentaient de plus de 11 % au niveau national. Le Plan prévoyait différents projets de recyclage des appareils électriques et des automobiles et un encouragement de la recherche sur les technologies innovantes en matière d'élimination des déchets et de recyclage. Dès 1986, la ville de Fribourg, en Allemagne, avait élaboré une stratégie à l'échelle de la ville, définissant des lignes directrices pour la protection de l'environnement qui ont servi de base à sa spécialisation économique dans la production d'énergie solaire. Cette stratégie incluait diverses mesures, notamment la réalisation de projets de construction de bâtiments alimentés à l'énergie solaire appartenant à la ville, l'adoption d'un décret stipulant que 10 % de l'électricité de la ville devrait provenir



Le Japon a beaucoup investi dans le domaine de l'élimination et du recyclage de déchets.

de sources d'énergie renouvelable d'ici 2010 ; l'octroi de subventions publiques, et un soutien déterminé à la recherche et au développement économique. Ces efforts ont permis de créer environ 10 000 emplois dans les secteurs de l'énergie solaire et de l'environnement.

### **Prévention des risques liés au changement climatique : encore un manque d'anticipation**

Par ailleurs, la vulnérabilité aux maintenant inévitables impacts du changement climatique et les politiques d'adaptation ont retenu nettement moins l'attention que les efforts déployés pour en atténuer les effets, notamment dans les villes côtières. Une étude récente sur 136 villes portuaires montre que 40 millions de personnes aujourd'hui sont vulnérables à l'élévation du niveau des mers (OCDE, 2007). En 2005, la valeur totale des actifs exposés à ce danger était estimée à 3 000 milliards USD, soit environ 5 % du PIB mondial de 2005. D'ici 2070, la population totale ainsi exposée pourrait plus que tripler, pour s'élever à 150 millions et le total des actifs exposés augmenteraient à un rythme encore plus rapide pour atteindre 35 000 milliards USD, soit plus de dix fois le chiffre de 2005 (près de 9 % du PIB annuel estimé à cette date). Les dix villes du monde, dont la population serait le plus exposée, sont : Mumbai, Guangzhou, Shanghai, Miami, Ho Chi Minh ville, Kolkata, le grand New York, Osaka-Kobe, Alexandrie et la Nouvelle-Orléans.

L'impact des modifications hydrologiques sur les capacités des infrastructures d'assèchement et des réseaux d'assainissement et de traitement des eaux met déjà à rude épreuve les infrastructures urbaines. La ville de Barcelone,

qui a connu une grave période de sécheresse après deux automnes de pluies insuffisantes en 2006 et en 2007, a été contrainte d'élaborer une stratégie d'approvisionnement en eau, à l'horizon 2030, fondée sur la diversification des sources, avec notamment des objectifs d'économie de consommation, la purification d'environ 290 hectomètres de cubes d'eau pour l'ensemble de la zone métropolitaine ; des plans d'extension des réseaux de transport d'eau purifiée, et l'ouverture en 2009 d'une unité de dessalement.

La structure d'une ville et sa densité sont liées à son histoire, mais un préalable indispensable à l'aménagement d'infrastructures urbaines pouvant résister aux aléas climatiques est la mise en œuvre de politiques intégrées d'aménagement du territoire et de transports qui permettent aux villes compactes de se développer selon un schéma de pôles à forte densité. Cela suppose l'élaboration de cadres intégrés d'aménagement urbain, car les modes d'utilisation des terres et le zonage peuvent aggraver ou limiter l'exposition aux risques et la vulnérabilité des habitants des villes et des infrastructures à la menace grandissante du changement climatique. Or, dans bon nombre de cas, les plans et schémas directeurs se heurtent à de nombreux obstacles pour promouvoir cette approche intégrée.

### **Le mode de gouvernance : les atouts d'une approche coordonnée et intégrée**

Cela renvoie à la question du mode de gouvernance, par exemple l'aptitude des administrations locales à gérer leurs propres activités afin de promouvoir l'efficacité énergétique dans les bâtiments municipaux et le recours à des



Sebastian D'Souza/AFIP/Getty Images

Bombay est une des métropoles les plus exposées à l'élévation du niveau de la mer.



## Références bibliographiques

- « Examens territoriaux de l'OCDE, Villes, compétitivité et mondialisation », OCDE, Paris, 2006.
- NICHOLLS R., HANSON S., HERWEIJER C., PATMORE N., HALLEGATTE S., CORFEE-MORLOT J., CHATEAU J. et MUIR-WOOD R., *Ranking Port Cities with High Exposure and Vulnerability to Climate Extremes: Exposure Estimates*, Document de travail n° 1 de l'OCDE sur l'environnement, ENV/WKP (2007) 1, OCDE, Paris, 2007.
- *OCDE Environmental Outlook to 2030*, OCDE, Paris, 2008.
- *World Energy Outlook 2008*, Agence internationale de l'énergie, OCDE, Paris, 2008.
- *Proceedings from the OECD International Conference: Competitive Cities and Climate Change*, OCDE (2009), [www.oecd.org/gov/urbandevelopment/milanproceedings](http://www.oecd.org/gov/urbandevelopment/milanproceedings)

transports publics verts. Si les objectifs annoncés de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ont été atteints par la ville de Los Angeles, c'est parce que la ville contrôle un ensemble tout à fait unique d'actifs municipaux, comme le port de Los Angeles et le *Department of Water and Power* (Département de l'eau et de l'électricité), qui est le plus vaste service d'intérêt public des États-Unis. Dans un certain nombre de cas, les autorités locales peuvent s'engager dans des partenariats public-privé pour l'offre de services et l'aménagement d'infrastructures. C'est le cas de l'agglomération de Londres, qui a créé une entreprise commune entre la London Climate Change Agency et EDF Energy pour la mise en place d'un dispositif énergétique décentralisé. Les autorités infra-nationales peuvent aussi exercer un impact appréciable sur les mesures à prendre pour atténuer le changement climatique, en qualité d'actionnaire majoritaire d'entreprises locales de services d'approvisionnement en énergie, de transport, d'adduction d'eau et de gestion des déchets. Toutefois, la faculté d'influer ainsi sur l'offre d'énergie a été considérablement érodée par la dérégulation des marchés énergétiques et la privatisation des services d'intérêt public. Une question essentielle que posent les compétences en matière de politique de lutte contre le changement climatique, qui relèvent des responsables de la politique environnementale, est celle des problèmes de coordination et d'intégration, si le département ou l'organe chargé de l'environnement n'est pas compétent pour la mise en œuvre de stratégies

d'ensemble (concernant notamment l'énergie, le transport et l'utilisation des terrains) (source: Kern et Alber dans OCDE 2009). La ville de Zurich constitue un cas prometteur, dans la mesure où l'unité spéciale de protection de l'environnement, qui est chargée de superviser la politique climatique de la ville est, en tant qu'agence de service, également dotée de compétences transversales. À San Francisco, l'Office of Climate Protection Initiatives dispose d'un poids politique pour œuvrer à ces fins, dans la mesure où il est directement situé au sein du cabinet du maire. Les progrès accomplis jusqu'ici ne sont pas négligeables. La ville applique les normes écologiques les plus strictes des États-Unis pour les constructions neuves; accorde les réductions les plus avantageuses du pays pour les installations solaires; gère une flotte d'autobus qui fonctionnent entièrement à l'électricité ou aux biocarburants; prévoit que 80 % de sa flotte de taxis sera «verte» d'ici 2012 et compte, en outre, la plus forte proportion de déplacements quotidiens effectués à bicyclette des États-Unis. L'ensemble de ces mesures a déjà permis de réduire de 6 % ses émissions de GES par rapport à 1990.

Si les villes et les régions ont un rôle essentiel à jouer pour atténuer les effets du changement climatique et s'y adapter, elles ne peuvent pas le faire isolément. Or, dans la grande majorité des cas, ces initiatives restent largement découplées des cadres d'action nationaux, alors que l'État a un rôle majeur à jouer. Les gouvernements nationaux peuvent, par exemple, aider les villes en augmentant leurs concours financiers et leur soutien à l'ensemble des programmes d'économies d'énergies administrés au niveau local, dans les domaines de l'occupation des sols, des transports et des services d'intérêt général. Plus concrètement, ils peuvent jouer un rôle de facilitateurs en définissant des lignes directrices à l'intention des autorités locales, en diffusant des informations sur les meilleures pratiques, en suggérant l'adoption de systèmes volontaires d'homologation, en introduisant des éléments de conditionnalité et/ou d'incitation dans les dispositifs existants des mécanismes de transferts ou de politiques contractuelles.

Les mécanismes d'incitation sont donc essentiels, mais le succès ne pourra se faire que par les efforts conjugués de tous les acteurs métropolitains, qu'ils soient publics ou privés.

Pour lutter contre l'effet des marées exceptionnelles, Londres a réalisé un barrage anti-crue et continue, dans le même temps, la rénovation de quartiers au bord de la Tamise.



E. Cordeau/IAU tdf



E. Cordeau/IAU tdf



# Quel positionnement économique pour l'Île-de-France ?

Laurence Nolorgues  
Anne-Marie Roméra  
IAU île-de-France



Des experts se sont réunis à l'IAU idF pour croiser leurs idées sur le positionnement économique de l'Île-de-France.

**D**enis Tersen, directeur général de l'Agence régionale de développement Paris Île-de-France (ARD), Éliane Dutarte, conseillère du délégué de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact), Daniel Darnon, directeur délégué au développement de l'entreprise, direction de l'appui aux entreprises et de l'information, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) et Laurent Davezies, professeur à l'université Paris-Val-de-Marne (en poste à l'Institut d'urbanisme de Paris).

## Quelle est votre analyse de l'insertion actuelle de l'Île-de-France dans la mondialisation ?

Denis Tersen – Il existe deux manières de s'insérer dans la mondialisation. La première est de faire venir des talents, des entreprises, des capitaux, des événements culturels. Cela s'appelle l'attractivité. L'Île-de-France a plutôt de bons résultats en ce domaine, avec chaque semaine, quatre nouvelles entreprises étrangères qui font le choix de s'installer sur son territoire. Son attractivité s'est d'ailleurs renforcée ces dernières années. L'autre dimension de l'insertion est la capacité des acteurs à se projeter à l'extérieur, à prendre part aux réseaux internationaux, à profiter de la croissance mondiale. Celle-ci a été très forte sur les quinze dernières années, au-delà d'un point bas autour de 2001. Là, les acteurs économiques franciliens ont été moins performants que d'autres qui ont mieux su tirer parti du mouvement d'intégration de

Placée parmi les premières métropoles mondiales, l'Île-de-France se caractérise positivement par sa diversité économique. Dans le contexte de crise actuelle, la question des moyens du maintien de son attractivité, tant en termes de connaissance, de qualité de vie que d'économie, est posée. Comment peut-elle continuer son développement et maintenir sa place, tant au niveau national qu'international ?

l'économie mondiale. Cela renvoie au fait que l'économie française a été insuffisamment présente dans les dynamiques positives de mondialisation. Le premier bilan est donc balancé, bon sur l'attractivité, un peu en retrait sur la « projection » internationale. Si l'on considère que le paradigme gagnant ces dernières années est celui de la « stratégie de Lisbonne », le bilan s'établit à la fois autour de la connaissance, de l'innovation, des compétences, mais aussi du mouvement de libéralisation et d'ouverture, sensé stimuler les premières. L'Île-de-France est bien placée sur la première partie du paradigme : elle a fait des efforts considérables dans l'investissement dans la connaissance et la compétence. Elle est plus en délicatesse sur la deuxième partie, même s'il est difficile d'en tirer des conclusions : a-t-elle laissé échapper des occasions en étant sous son potentiel ou a-t-elle trouvé une autre voie pour progresser ? Aujourd'hui, la crise amène à s'interroger sur les trajectoires passées. En terme de développement, toutes les métropoles vont devoir se remettre en cause, se réinventer. Il y aura plusieurs modèles. Comment l'Île-de-France pourra-t-elle se situer dans ces modèles, favoriser leur émergence ? Il y a des opportunités qu'il nous appartient de saisir : le développement de l'innovation et de l'intelligence coopérative, la participation de l'ensemble des acteurs à leur élaboration, l'accès partagé à la connaissance pour tous les segments de la société.



Denis Tersen, directeur général de l'Agence régionale de développement Paris Île-de-France (ARD).



Éliane Dutarte, conseillère du délégué de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact).



Daniel Darmon, directeur délégué au développement de l'entreprise, direction de l'appui aux entreprises et de l'information, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP).

Éliane Dutarte – Pour ma part, je préfère parler de la région ou de la métropole parisienne plutôt que de l'Île-de-France car le développement d'une métropole de cette taille ne s'inscrit pas dans un cadre administratif. La région parisienne est une métropole fonctionnelle et de rang mondial. À cet égard, il n'est pas sûr que les comparaisons avec d'autres grandes villes européennes soient pertinentes. Ceci dit, l'Île-de-France est le premier PIB européen et il s'agit de la quatrième métropole mondiale, avec les caractéristiques qui viennent d'être évoquées. Mais elle a un niveau de croissance nettement plus faible que celui de ses concurrentes les plus directes. À cause du modèle économique et du modèle social, la métropole francilienne est moins en phase avec le développement de l'économie tel qu'on l'a connus quinze dernières années. Pour les comparaisons entre métropoles, on a tendance à mélanger les stocks et les flux, ou plus exactement les effets pérennes et les effets conjoncturels. Par exemple, on a beaucoup parlé du taux de croissance de Barcelone. C'est objectivement vrai, mais on ne part pas du même niveau. Pour Paris, premier PIB européen, avoir un taux de croissance important, c'est plus difficile. Il faudra regarder le résultat de ces comparaisons dans dix ans, quand Barcelone aura peut-être atteint son rythme de croisière.

Daniel Darmon – Sur cette question des stocks et des flux, il faut distinguer le stock économique, le stock fonctionnel, le stock académique, le stock culturel, celui des infrastructures... C'est en quelque sorte un « tas d'or » sur lequel nous sommes assis. Si je raisonne en flux, c'est moins probant sur la période 1997 et 2002 : la position de l'Île-de-France, sur le plan académique, en R&D, s'est effritée. On était toujours aux avant-postes, mais les seconds nous ont rattrapé : on a vu surgir des spécialisations comme dans le grand Nord.

Laurent Davezies – Une spécificité de l'Île-de-France est qu'elle regroupe trois existences mondiales vraiment fortes quand les autres métropoles en ont une ou deux seulement. Paris est dans la catégorie des métropoles du business (dans ce groupe : Londres, New York, Tokyo). Si l'on s'intéresse à la catégorie des métropoles de la matière grise, de la création, la région parisienne y est toujours, mais classée avec d'autres grandes villes mondiales (Los Angeles, Boston, San Francisco). Sur vingt-cinq ans, la métropole parisienne se place, dans une France de seulement 55-60 millions d'habitants, en tête de la « production » de prix Nobel, scientifiques ou littéraires, comparable donc à Boston qui s'appuie sur 250 millions d'habitants.

Troisième caractéristique, nous sommes une grande ville d'attractivité symbolique, première destination touristique mondiale.

### **L'économie francilienne est diversifiée, dans les secteurs d'activités et dans les fonctions. Est-ce une force ou une faiblesse ?**

Denis Tersen – Dans l'ouverture au monde, certaines métropoles sont très monospécialisées, d'autres telle l'Île-de-France, sont diversifiées. Face à une crise de « déglobalisation », le fait d'être diversifié permet de répartir les risques. Mais au-delà, c'est un atout spécifique qu'il convient de faire valoir dans la construction d'un nouveau modèle. De nombreux enjeux de l'économie à bâtir se situent en effet à la convergence ou à la rencontre de plusieurs secteurs autrefois cloisonnés. Par exemple, on parle des biotechnologies, mais les technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent trouver de nombreuses applications en matière de biotech, ce sont les BioTic. Prenons l'exemple des pôles de compétitivité. Il y a de plus en plus de projets inter-pôles, beaucoup d'entreprises sont actives dans plusieurs pôles à la fois : Renault est présente dans Systematic, dans Moveo et dans Advancity, de même pour Thales. Pour aller de l'avant, l'Île-de-France va pouvoir jouer de ses diversifications en créant des passerelles entre acteurs, entre secteurs. De même, si on prend en compte ce qui est en cours autour de la création, l'économie va se construire davantage en s'appuyant sur une rencontre entre l'intelligence et l'émotion, c'est-à-dire sur toutes les industries du design, les industries créatives et la fertilisation croisée avec les sciences plus « froides ».

Daniel Darmon – À mon avis, la diversification est un atout, non seulement en période de crise pour des raisons triviales, mais parce qu'il y a une nécessité dans l'économie de mailler des activités qui ont à voir les unes avec les autres. On a ici un bassin, une réserve de savoir-faire technologiques, tout à fait moderne. Pour le maintenir, il faut beaucoup d'efforts, de moyens, des gouvernances rigoureuses. Diversification plus proximité, cela donne des résultats en terme de développement économique, pas seulement endogène mais aussi en projection sur les marchés extérieurs.

Laurent Davezies – On a une économie diversifiée, mais très menacée. Cette grande capitale industrielle devient une capitale tertiaire de services. Ce qui est inquiétant, c'est qu'on est brillant sur la recherche, mais sans réussir à transformer l'essai par de la valeur ajoutée, des biens et des services marchands. On n'arrive pas à

attirer des chercheurs étrangers, des cerveaux. Peut-être le problème vient-il de l'organisation de notre système de recherche et d'enseignement supérieur, en crise sérieuse? On a un problème de la recherche publique française pour laquelle la répartition qui se veut équitable entre les régions se fait au détriment de l'Île-de-France.

### **N'y a-t-il pas une difficulté de la métropole parisienne à capitaliser sur les effets d'agglomération?**

Éliane Dutarte – Sur l'attractivité stricto sensu, il ne suffit pas de faire venir des entreprises, encore faut-il que les conditions de vie soient correctes. En dépit de tous les discours, on a su jusqu'à présent faire de la densité sans être une mégalopole. Mais le réseau de transport, qui donne des signes d'essoufflement, n'est plus vraiment adéquat: il faut y retravailler. On a su gérer une certaine discontinuité, ce qui est un antidote à l'étalement urbain, et ce n'est pas en Île-de-France que cet étalement est aujourd'hui le plus dramatique. La métropole parisienne n'utilise sans doute pas assez son *hinterland*. La région économique de Paris va bien au-delà de l'Île-de-France. Or, ce sont ces territoires «au-delà» qui vont être les plus concernés par les mutations économiques: forcément, cela rétroagit.

Daniel Darmon – Une chose qui est importante finalement, c'est la taille de la métropole. La région parisienne n'est pas Londres. Paradoxalement on dispose d'espaces qui, au surplus, sont stratégiques (la Seine-et-Marne pour la logistique par exemple, le plateau de Saclay, etc.). C'est une force formidable. La proximité est un élément moderne de développement économique, mais aussi une faiblesse, parce que maintenir des espaces d'expansion de la région c'est difficile, coûteux.

Laurent Davezies – On a une histoire d'aménagement qui a permis de fonctionner de façon relativement concentrée et très équipée, rendant possibles des relations fortes entre les acteurs. Une comparaison menée il y a une dizaine d'années montrait qu'en trente minutes le nombre d'emplois accessibles en Île-de-France était supérieur comparé à Londres qui est plus étalée, moins équipée en transport en commun et en autoroutes. Pour moi, la définition de la métropole serait «là où se trouvent les plus grands champs de choix» pour l'ensemble des acteurs. De ce point de vue, l'Île-de-France est plutôt bien placée. On peut aller plus loin et plus facilement, comparativement aussi aux autres régions françaises. En 1992-1993, Krugman a sorti sa théorie de LA localisation

des activités qui lui a valu le prix Nobel et qui est devenue aujourd'hui la pensée dominante. Mais on s'aperçoit actuellement que la métropole, lieu de concentration de la croissance est aussi le lieu de toutes les difficultés. On assiste à la déconnexion entre géographie de la croissance (bons résultats) et géographie du développement (mauvais résultats). Le Limousin a le meilleur indicateur de santé sociale des régions françaises alors que l'Île-de-France est très mal placée. Si le Limousin est un modèle de développement, imaginez que la France ait son PIB par emploi ou par habitant! Le problème des métropoles est qu'elles dégagent des bénéfices, mais ne rendent pas suffisamment aux habitants au moins une part des avantages qu'elles procurent en terme de création de richesse.

Denis Tersen – La comparaison entre l'Île-de-France et le Limousin renvoie au degré d'ouverture. L'Île-de-France reste le point d'entrée de la mondialisation. Elle attire de la richesse mais aussi des populations nouvelles. La diversité est indiscutablement positive, mais les nouveaux arrivants arrivent aussi avec leurs problèmes, surtout s'ils sont d'abord motivés par la volonté d'échapper à des situations difficiles. Les métropoles sont des sas d'aspiration.

Laurent Davezies – Oui, les métropoles ne font pas le bonheur des territoires mais font le bonheur des nations. Ce n'est pas spécifique à la France. Les mêmes observations sont faites dans les métropoles américaines, où les problèmes peuvent même être plus graves avec, en toile de fond une inquiétude sur la capacité à contrôler conceptuellement et politiquement ces phénomènes. Lors d'une précédente étude, j'avais interrogé, à New York et Los Angeles notamment, les gens sur leurs problèmes les plus importants. Ils ne citaient pas les émeutes comme on aurait pu s'y attendre, mais leur capacité à s'auto gouverner. Vu depuis ces métropoles américaines, la chance de l'Île-de-France est d'avoir une gouvernance à l'échelle de la région. Pourquoi ne pas alors étendre ses compétences: par exemple, qu'est-ce qui légitime qu'en Île-de-France, l'aide sociale se fasse par département? De même pour les routes et les collèges.

### **Vous avez beaucoup travaillé sur la redistribution par l'Île-de-France dans l'économie nationale, pouvez-vous nous en parler?**

Laurent Davezies – Sur la redistribution, le taux de l'impôt est le même sur l'ensemble du territoire français et les dépenses publiques sont effectuées sur une base relativement égalitaire.



Laurent Davezies, professeur à l'Université Paris-Val-de-Marne (en poste à l'Institut d'urbanisme de Paris).



Anne-Marie Roméra, directrice du département Économie et développement local et Laurence Nolorgues, IAU Île-de-France.



De gauche à droite, Anne-Marie Roméra (de dos), Laurence Nolorgues, Martine Liotard et Laurent Davezies.



C'est ce simple mécanisme de proportionnalité de la fiscalité qui fait que les Franciliens sont contributeurs nets aux finances publiques et sociales du reste du pays. La raison qui fait qu'aujourd'hui l'Île-de-France, avec 29 % du PIB français, n'a qu'en disponible brut 22,5 % du revenu des ménages tient au pacte national. Les Franciliens touchent moins en part de revenu que ce qu'ils produisent en part de PIB. La justice équitable socialement devient alors inéquitable territorialement. Le problème est qu'il y a d'autres pénalisations de l'Île-de-France. On perd beaucoup sur ce que j'appelle les présences. Les échanges pour les loisirs sont favorables à la province. Le déficit de consommation d'Île-de-France est l'équivalent d'environ un million d'habitants, alors même qu'on est la première destination touristique mondiale. Autre point, l'égalisation des salaires en Île-de-France par rapport à ceux de la province fait que le parcours professionnel ne se construit plus comme pour les générations précédentes, de la province vers Paris. Nos enfants ont plutôt aujourd'hui intérêt à faire le parcours inverse.

Daniel Darmon – Il y a un vrai sujet de politique générale de redistribution et de péréquation. Il faut faire attention de ne pas affaiblir les régions. En vingt-cinq ans, on a vu l'émergence de métropoles régionales qui se sont «reloquées», ont trouvé des spécialisations. Regardez ce que sont devenus Lyon, Nantes ou Lille qui ont relevé le niveau général. La question de la redistribution interne est un vrai problème parce que la position de la métropole tient aux infrastructures au sens large : de transport, mais aussi les hôpitaux, les monuments historiques. Mais ça coûte très cher. Il faut maintenir le stock au bon niveau sans quoi, compte tenu des vitesses d'évolution, on perd très vite les avantages comparatifs. Il faut faire attention à la péréquation entre nous et le reste du pays et la redistribution en interne pour maintenir les acquis comparatifs.

Laurent Davezies – L'Île-de-France est l'atout national dans la compétition, c'est là qu'il y a le plus fort potentiel de croissance pour demain. On a une concentration des facteurs de croissance et, en même temps, une forte redistribution des revenus sur l'ensemble du territoire. L'avantage est que l'Île-de-France ne correspond pas à une identité (peu de Franciliens de souche), et que plus généralement les Français ont un usage général du territoire. Si on compare notre mobilité résidentielle ou notre mobilité touristique à celle de pays comme l'Espagne ou l'Allemagne, on voit que les Français ont un usage collectif très fort du territoire : étu-

dians dans un endroit, salariés aujourd'hui ici, retraités au soleil... C'est une chance.

Denis Tersen – L'État providence étant à la peine, on demande aux métropoles de jouer un rôle de «région providence», de redistribuer de la richesse. En même temps, les Franciliens ont, pour la plupart, conservé un lien avec la province. Il n'est pas sûr que pour eux la redistribution soit un coût.

### **En regardant l'effet de rattrapage d'autres métropoles, quelles sont les pistes à creuser sur les coordinations métropolitaines ? L'Île-de-France a-t-elle une carte à jouer en ce domaine... ?**

Éliane Dutarte – La question est de savoir si l'Île-de-France a, à elle seule dans le contexte de la mondialisation, la capacité de maintenir, voire de porter à un niveau plus haut encore, l'ensemble des excellences dont elle est créditée aujourd'hui. Une étude de l'Observatoire des sciences et technologies nous montre, que sur une grille de vingt-neuf excellences scientifiques, l'Île-de-France est dans les quatre premiers rangs pour dix-neuf d'entre elles à l'échelle européenne et que sur quinze excellences technologiques, elle est dans les trois premiers niveaux pour environ la moitié. Il est certain que l'Île-de-France est le moteur économique de la France et, à l'échelle nationale, que l'Île-de-France a des cartes qu'elle seule est en mesure de jouer : par exemple en ce qui concerne la place financière. Mais d'autres régions, même globalement loin derrière, ont des excellences de premier plan dans certains domaines (aéronautique par exemple), bien que moins nombreuses. Ne faut-il pas imaginer un autre mode de fonctionnement, comme dans le cas des pôles de compétitivité, où des sortes de fonctionnements coordonnés, reposant sur des complémentarités, ont été mis en place ? À court terme, j'ai envie de faire le pari qu'on peut fonder des coopérations sur des excellences identifiées, entre partenaires qui ont des choses à se dire parce qu'ils vont travailler ensemble pour l'intérêt national, chacun occupant un ou plusieurs segments d'une même filière, d'un même domaine. Cela peut se faire sur l'ensemble du territoire et c'est une particularité française. L'ensemble de l'Hexagone fonctionne comme une gigantesque toile d'araignée avec un grand nombre d'interconnexions. La région économique de Paris, c'est presque autant l'Hexagone que le Bassin parisien. Mais pas de façon générale, pas de façon universelle : sur des domaines identifiés. De cette manière, un renforcement du positionnement économique de l'Île-de-France devrait avoir des effets de levier sur les excellences

économiques, et plus largement métropolitaines, des autres régions et inversement. Or, à force de regarder les choses à travers les mailles administratives, parce que les statistiques sont conçues comme ça, certaines réalités nous échappent. Il faut être capable de trouver les excellences, y compris les « niches ». Par exemple, on vient de se rendre compte que dans un triangle situé à l'intersection de la Haute Normandie, du Centre et de l'Île-de-France (Yvelines), on a le premier centre européen de production de médicaments « classiques ». Il faut évidemment regarder quelle est la coordination avec les sièges sociaux qui, eux, sont dans l'agglomération parisienne car, aujourd'hui, le médicament classique ne va pas bien. La question qui se pose est : comment conserver un appareil de production de médicaments significatif (quantitativement/qualitativement) sur ce territoire-là ? Sur quels segments se positionne-t-on ? Comment crée-t-on de la valeur ajoutée : ici et là, et avec quelle synergie ? Du fait de la place singulière de la métropole parisienne dans l'économie nationale, on peut concevoir l'Île-de-France comme un noyau, un « super cluster » de clusters plus locaux, plus régionaux : mais il faut alors revoir nos dispositifs en tenant compte des différents potentiels territoriaux et de leurs spécificités, mais aussi des questions d'accessibilité, de qualification de la main d'œuvre, etc. Là, je ne parle pas de redistribution de richesse mais de la contribution des différents acteurs et territoires à la création de richesses.

Daniel Darmon – Le niveau de partenariat des métropoles régionales est meilleur avec l'Île-de-France qu'il y a 25 ans. C'est plutôt bien, on le voit par exemple au travers des pôles de compétitivité, des complémentarités assez fortes qui donnent lieu à des partenariats interrégionaux. Par exemple, EMC2 dans la région nantaise collabore avec la métropole toulousaine (AESE) et l'Île-de-France. Plus que jamais, le développement économique n'aime pas les frontières !

Éliane Dutarte – Pour arriver à avancer, l'Île-de-France n'a pas intérêt à se figer dans ses excellences, et les autres régions métropolitaines ne peuvent pas rester sur une attitude de rejet et de repli. Par ailleurs, il faut faire la différence entre les excellences de rang national et les excellences plus proprement régionales, qui sont tout aussi nécessaires au développement et à la vie du territoire.

Laurent Davezies – On est dans un pays dans lequel, jusqu'à il y a peu de temps, la notion d'aménagement du territoire et d'équité restait

prédominante. La politique des pôles de compétitivité qui devait soutenir les bons projets où qu'ils se trouvent est devenue une politique d'aménagement du territoire. On a alors mis les pôles de compétitivité au service des territoires, alors que l'idée de départ était inverse.

Denis Tersen – À propos des pôles de compétitivité, il y a effectivement le projet initial, avec de très nombreux pôles, maintenant soixante-et-onze. Mais c'est un rideau de fumée parce que derrière cette dispersion, il y a un processus d'allocation des ressources qui fait que les meilleurs pôles ont capté la plus grande masse des financements publics. Après trois années d'existence, sur les dix pôles ayant reçu le plus de fonds publics, quatre sont franciliens.

Éliane Dutarte – Les crédits ont été donnés non pas aux meilleurs pôles, mais au meilleurs projets. Il se trouve que les meilleurs projets ont été massivement le fait des meilleurs pôles, c'est relativement normal. Ça ne signifie pas qu'il n'y a pas de très bon projet par ailleurs.

La réussite d'opérations d'envergure comme Saclay ou le projet Campus est stratégique pour la région.



### **Dans le contexte de crise actuel, quelles seraient vos priorités stratégiques pour l'avenir de la métropole francilienne ?**

Daniel Darmon – On est dans une sorte de poker mondial. Les coups à jouer sont très chers et les opportunités sont rares. La Chine n'est pas l'atelier du monde, c'est un atelier de la connaissance. Ce qui me conduit à penser, quand il s'agit d'opérations aussi importantes que Saclay par exemple, qu'il ne faut pas se « loucher » car de l'autre côté de la terre les gens ne se loucheront pas. On y parle beaucoup des universités, du potentiel de R&D, mais jamais des entreprises. Je crois que le nombre de cartouches qu'il nous reste dans la compétition mondiale sont de plus en plus rares. On a de moins en moins droit à l'erreur. Cela pose le problème de la gouvernance, de la volonté politique et de la volonté technique.

Denis Tersen – L'émergence de la Chine est pour moi positive. Krugman est un économiste de l'agglomération mais aussi un théoricien du commerce international. Il nous a appris que plus les pays étaient proches en niveau de développement, plus ils échangeaient. La diffusion de la connaissance, de la création, de l'innovation à travers le monde, y compris en Chine, est donc une bonne chose. Elle va permettre d'intensifier les partenariats. Je reviens sur la notion de stock et de flux. L'Île de France n'épuise pas son stock de capital. Elle n'est pas dans une logique de dépréciation d'actifs. Quand on regarde sa capacité d'innover, la dynamique de la création d'entreprises, les implantations nouvelles, le stock se renouvelle. La vraie difficulté se situe au-delà de l'alimentation par ces flux réguliers : comment faire que les rivières franciliennes deviennent des grands fleuves ? On retrouve la question de la capacité à transformer l'innovation en création d'emplois et la croissance de la taille de nos PME. Il y a un certain nombre de solutions : les pôles de compétitivité, la mise en réseaux, y compris les réseaux matériels car l'économie immatérielle a besoin d'infrastructures physiques pour prospérer. Il faut poursuivre les efforts en ces domaines pour que les flux nourris de la dynamique francilienne puissent porter tous leurs fruits.

Éliane Dutarte – Il faut absolument rentrer dans un fonctionnement en réseau, ce qui n'est pas dans notre culture, d'excellences territorialement ancrées et bien identifiées. Il faut accepter de partager, de collaborer. À l'échelle de la planète, on voit se constituer de grandes métropoles en réseau qui font masse. Or, dans la situa-

tion actuelle en France, avec qui l'agglomération parisienne peut-elle faire le poids ? On arrive très vite sur Marseille, Lyon... Là il y a un vrai sujet, sans parler des questions de gouvernance – au sens anglo-saxon du terme – que cela pose. Cela signifie aussi qu'il faut rompre avec le modèle centre-périphérie dans lequel le centre commande : les choses deviennent plus complexes. Autre point important, il y a une insuffisante prise en compte au niveau métropolitain des fonctions urbaines de base : le logement, le transport au sens de la desserte locale, du maillage et non seulement des grands transports structurants, des services collectifs, etc. Pour que ces fonctions fondamentales du domestique, du quotidien, se développent, il faut cesser de les voir comme des dépenses plutôt que comme une forme particulière d'investissement et de ne voir de perspectives de ressources que dans les fonctions économiques. Les intercommunalités ne règlent pas ce problème : on le voit bien. Or, il n'y a pas d'attractivité si ce n'est pas traité.

Laurent Davezies – Il y a un certain nombre de mécanismes qui sont en train de s'éroder, ce « tas d'or » évoqué précédemment. Ainsi, sur la question de mobilités internes et l'étalement de la région. Dans les années 1990 déjà, on a perdu en efficacité des marchés de l'emploi du fait du desserrement de l'emploi en deuxième couronne. La situation des métropoles américaines est différente sur ces aspects, elles gèrent les marchés de l'emploi par la mobilité résidentielle. En favorisant le logement social ou l'accès à la propriété, nous poussons à l'immobilité résidentielle face à une économie en mouvement perpétuel. Il faudra bien qu'il y ait des décisions arrêtées sur ces sujets.



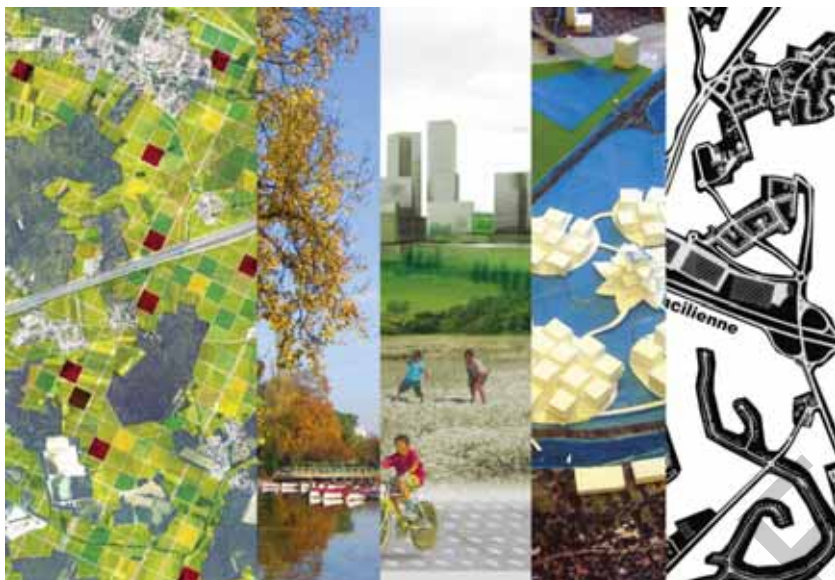


# Anticiper

L'anticipation est plus que jamais indispensable à la conduite des métropoles. La prise en compte des risques écologiques a commencé à influencer sur les politiques publiques territoriales, mais les changements vont s'accélérer dans les modes de vie et de produire et induiront progressivement un nouveau cadre de l'action collective. Les tendances démographiques qu'on discerne aujourd'hui font ainsi voir des enjeux cruciaux sur le vivre ensemble, les identités individuelles et collectives d'un territoire de plus en plus ouvert, en Île-de-France comme ailleurs. Le dossier consacré à la consultation du Grand Pari(s) fait le lien entre des problématiques franciliennes très ouvertes et l'exercice débridé auquel se sont livrées à cette occasion dix équipes internationales d'architectes et experts. Dans le très vif débat politique et institutionnel qui agite la métropole francilienne depuis quatre ans, projets ambitieux et approches prospectives non moins ambitieuses prouvent qu'il est très utile de confronter les approches globales qui fondent la planification et les visions engagées des concepteurs du cadre bâti. De quoi poursuivre la réflexion collective sur la rénovation permanente des objectifs et des modes de faire, au bénéfice d'un monde plus durable.

# Anticiper...!?

Mireille Ferri<sup>(1)</sup>  
Vice-présidente du conseil  
régional d'Île-de-France



L'action collective sera au cœur d'un nouveau modèle économique, politique et démocratique, nécessaire aux enjeux de mutations (illustrations extraites des ateliers de création urbaine, 2008).

Toute réflexion urbaine est, par nature, anticipatrice. Cet exercice de projection sur les métropoles européennes de demain intervient dans un contexte de mutation inédit. La « ville d'après » est à esquisser, dans un va-et-vient constant entre pratique et utopie.

Certaines belles formules ont toujours du sens : « l'avenir ne se prévoit pas, il se prépare ! ». Il se prépare en Île-de-France, alors même que resurgit puissamment un débat sur l'organisation métropolitaine. Après l'adoption en septembre 2008 du projet de schéma directeur (Sdrif) par une très large majorité du Conseil régional, après le travail des dix équipes de la consultation internationale sur le Grand Pari(s), et alors que se structure le syndicat Paris Métropole, il faut tenter d'y voir plus clair... Pour cela, il convient d'analyser la notion de mutation et d'essayer de tirer collectivement le bénéfice le plus fécond de toutes les initiatives en cours. Ce qui implique une solide réflexion, encore inachevée, sur les outils, les moyens et les compétences, tant des collectivités locales que de l'État : un nouveau modèle démocratique ?

## Pourquoi vouloir anticiper ?

Pourquoi ne pas laisser venir les crises et la ville se reconstruire au fil des secousses, puisqu'il est impossible de penser l'avenir incertain ? La science-fiction nous présente souvent un futur inquiétant. Pour tendre vers un avenir plus serein, construire les métropoles mondiales d'une planète en paix, un véritable projet de

L'Île-de-France, comme toutes les métropoles, est à l'aube de changements qu'on devine considérables et inédits.

La prospective doit être au cœur de l'action. Elle impose de changer progressivement, mais dès aujourd'hui, les projets, les concepts et les pratiques.

société est à bâtir. Il faut en jeter d'ores et déjà les bases, conscients que l'avenir s'annonce au travers d'une série de déflagrations dont les conséquences sociales et environnementales devront être gérées et maîtrisées.

## La déflagration environnementale

La première déflagration est environnementale, elle est aujourd'hui la moins contestée. La controverse sur le dérèglement climatique a produit une acculturation collective et les divergences entre les rapports internationaux ne portent que sur l'ampleur et le rythme des phénomènes. Pourtant, les projets urbains restent en-deçà des enjeux, comme le montre la consultation internationale pour le Grand Pari(s). La commande était ambiguë : « Comment donner un sens à la notion de métropole post-Kyoto ? » La réduire à la question énergétique, voire uniquement à la réduction des gaz à effet de serre, serait une impasse. Au-delà de la nature en ville, de la végétalisation des toits, de la gestion des eaux pluviales, de la maison productive d'énergie, la question stratégique se pose à une autre échelle. Dans un nouvel équilibre entre autonomie et dépendance, il s'agit de définir un système d'échanges entre territoires, à l'échelle régionale ou planétaire, et de sécuriser ces échanges. Il s'agit de garantir à tous l'accès, au niveau local, à toutes les res-

(1) Vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France, chargée de l'Aménagement du territoire, de l'Égalité territoriale, des Contrats régionaux et ruraux, vice-présidente de l'IAU Île-de-France.



sources endogènes ou importées, quel que soit le niveau de revenu ou le statut de chacun. Le premier chantier est la re-construction d'un système global d'assurance sociale.

### La déflagration sociale

Le dérèglement climatique aura des conséquences majeures, modulées par la capacité d'anticipation et de protection de chacun des citoyens de la métropole. Le risque est grand de voir les inégalités qui marquent les territoires s'intensifier encore. Pour se protéger de ces conséquences néfastes, nous pouvons imaginer des solutions techniques : production massive d'énergie renouvelable, stockage de l'électricité, dessalement de l'eau de mer, etc. Mais si nous ne savons pas redistribuer les bienfaits de ces inventions, la crise sociale et politique, à toutes les échelles du monde, ne sera pas gérable. L'anticipation est un devoir impérieux.

### La déflagration économique

Les inégalités qui minent société et territoires prennent un relief plus accentué avec la crise financière, qui remet en question la *doxa* de l'économie classique. Il serait hasardeux d'en restreindre l'impact à quelques années, de penser que la distorsion entre l'économie réelle et le système financier ne justifierait qu'un ajustement à la marge. Face à la nécessité de penser autrement la production, il nous faut ré-ouvrir quelques questions trop vite considérées comme résolues : quelle richesse produire, comment la produire, comment la redistribuer ? Comment la métropole, qui est dépendante de l'extérieur pour une partie de ses ressources, peut-elle produire des biens et savoirs stratégiques ? Selon quelle organisation spatiale, pour quels besoins sociaux, locaux ou mondiaux, dans quelle nouvelle logique de développement économique ?

Les réponses traditionnelles ne suffisent plus. La tertiairisation croissante, de haut niveau, l'économie résidentielle en plein développement, sont-elles la base d'un système durable ? Qu'advient-il des centres d'affaires, des sièges sociaux, des places financières européennes avec l'émergence de places comme Dubaï ou Shanghai ?

Ces réflexions ont nourri l'élaboration du Sdrif et conduit à ce terme étrange de « robustesse<sup>(1)</sup> » pour qualifier la réaction à ces trois déflagrations, sociale, environnementale et économique, et décrire un système métropolitain capable de résister aux crises.

### Préparons la ville « robuste » et durable que d'autres finiront de construire !

Il faut donc anticiper pour être à la hauteur des enjeux de mutation. Pour en trouver la force et

le dynamisme, pour créer l'adhésion et l'action collective nécessaires, nous avons besoin d'un nouveau modèle économique, politique, démocratique, technique. En n'oubliant pas que les modèles (de société, de ville) pensés comme solutions universelles correspondent à une société et un territoire donnés. Notre univers se transforme, à nous de « simplement » préparer la ville que d'autres finiront de construire !

La métropole européenne du XXI<sup>e</sup> siècle sera un système complexe dans un système mondial. La généralisation des échanges est une donnée inéluctable. Ces échanges doivent être porteurs de mieux-être pour les citoyens de la métropole ; il faut inventer des parades aux éventuelles fragilités, par exemple les circuits courts.

### Les mobilités

La gestion des mobilités est une question centrale de la métropole. Les émissions de gaz à effet de serre doivent être divisées par quatre, la conception des supports de déplacement doit désormais être entièrement soumise à ce principe. Les déplacements de personnes, et plus encore de marchandises, sont générateurs de tension entre l'échelon local et le grand territoire. Au-delà de la question technique de l'infrastructure, se profilent au moins deux questions majeures sur la gouvernance : la résolution des conflits d'échelle et la mutualisation des moyens. Le « bon gouvernement » de la métropole moderne devra être capable de redistribuer les richesses produites !

La mobilité recouvre d'autres problématiques. La ville a toujours été associée à la notion d'accès facile à ses lieux d'échanges (le marché) ou d'administration. Les besoins des citoyens, qui ont aujourd'hui des modes de vie radicalement différents de ceux du passé, génèrent de nouveaux besoins de mobilité.

(1) Terme emprunté au vocabulaire de la physique et de la mécanique.



La métropole robuste appelle l'innovation dans la conception urbaine.



### Mobilité et évolution des modes de vie

Mobilité professionnelle d'abord, corrélée aux évolutions du marché du travail et de l'entreprise. Elle implique deux changements au moins dans le comportement des salariés. D'une part, la localisation variable de son lieu de travail bouleverse les modalités de son trajet domicile-travail, voire de son choix résidentiel. D'autre part, son rapport à l'emploi et aux employeurs change, avec le passage d'un emploi à un autre, d'un poste à un autre, d'où l'importance accrue de la formation tout au long de la période d'activité. L'organisation métropolitaine doit encore plus se préoccuper de la formation initiale et de la formation continue.

D'autres évolutions des modes de vie jouent également. Les nouveaux comportements des ménages transforment le rapport à l'habitat, la systématisation du travail des femmes, la durée relative de vie des couples, le besoin d'autonomie des adolescents, les conditions inédites du vieillissement. La mobilité résidentielle est plus que jamais un besoin social primordial. Face à ces multiples demandes, face à une rotation résidentielle accélérée, la métropole doit, plus que jamais, proposer des modes d'habiter extrêmement divers.

### Un nouveau modèle démocratique ?

La taille des grandes métropoles européennes et celle de la métropole francilienne, est telle qu'un projet, à lui seul, ne peut modifier son fonctionnement global. Il nous faut penser de multiples projets, en assurant leur cohérence. Là peuvent se croiser l'exercice conduit par la Région pendant quatre ans jusqu'à l'adoption du schéma directeur, et les travaux menés par les dix équipes de la consultation internationale du Grand Pari(s). Nous devons relever le défi de cette articulation intelligente, (ré)concilier plan et projet!

Des transports urbains performants et confortables par leur qualité de service.



### Une gouvernance de négociation

Les conditions de la réalisation de ces propositions sont de deux ordres au moins. Le premier renvoie à la gouvernance, sachant qu'on ne peut passer de la proposition au projet concret qu'en articulation étroite avec les territoires et donc avec leurs représentations démocratiques. La métropole robuste doit être souple dans sa gouvernance, capable de faire évoluer très vite des choix de projets, en lien avec de nombreux acteurs. Nos modes de gouvernement des territoires vont devoir évoluer pour mieux négocier les projets, résoudre les conflits d'échelle, désigner de façon collégiale des chefs de file incontestables de projets structurants, conduits sur des périodes courtes! Pour construire ces organisations radicalement nouvelles, le débat démocratique global est l'ultime carte. L'association de toutes les forces sociales, de l'ensemble des citoyens est un socle fondamental pour assurer l'éclosion de la métropole désirable.

### La question-clé des moyens financiers

La deuxième condition est tout aussi lourde: sur quel engagement financier les responsables politiques peuvent-ils garantir le passage à la mise en œuvre? En Île-de-France, le désengagement de l'État est manifeste dans les grands investissements structurants. Au-delà du débat politique, ce fait paraît traduire une modification structurelle des pratiques. Or, les solutions ébauchées ici pour l'avenir de la métropole francilienne supposent une très forte accélération des investissements publics dans les domaines clés du logement, des transports et de la formation. Cette adaptation globale du territoire implique de mobiliser massivement les moyens intellectuels et d'action du monde universitaire et de la recherche, des grandes entreprises et de leurs capacités d'innovation. Mobiliser autant de crédits sur une période courte, qui ne devrait pas excéder dix à quinze ans, nécessite sans doute un grand round de négociations sur la mutualisation de l'ensemble des ressources dont dispose l'Île-de-France.

La question soulevée est majeure. Elle se pose à l'Île-de-France comme à toutes les métropoles européennes au seuil de ce nouveau siècle. En guise de clin d'œil à l'adresse de toutes ces métropoles, je reprendrai les quelques lignes qui ouvrent le schéma directeur: « Sans cette recherche d'une meilleure cohésion et de la mise en œuvre de moyens pour y parvenir, sans développement des conditions d'une adaptation résolue aux transformations du monde, aucun effort de développement de l'Île-de-France ni de maintien de son rayonnement mondial ne portera réellement ses fruits. »

Anca Duguet  
Vincent Fouchier  
Martine Liotard  
Pierre-Marie Tricaud  
IAU île-de-France

# Grand Pari(s), acquis d'une consultation hybride



La consultation pour le « grand pari de l'agglomération parisienne » apporte un nouvel éclairage au débat métropolitain ouvert en 2004 avec la préparation du projet de Sdrif. Ce dossier dresse l'inventaire des postures adoptées par les équipes, analyse et confronte à la réflexion stratégique régionale les pistes d'actions formulées sur trois thèmes récurrents : le lien urbanisme-transport, l'intensification de la « métropole ordinaire », la mutation écologique.

À la demande du président de la République, le ministère de la Culture et de la Communication a lancé une consultation internationale sur le « grand pari de l'agglomération parisienne ». Les dix équipes pluridisciplinaires retenues, menées par des architectes de renom, ont produit en moins d'un an un dossier sur la « métropole post-Kyoto » (engagements internationaux de lutte contre le réchauffement climatique), puis leurs propositions de grand projet pour la métropole francilienne de l'avenir.

Consultation internationale de recherche et développement en architecture ([www.legrandparis.culture.gouv.fr](http://www.legrandparis.culture.gouv.fr)), cette démarche devait relever d'importants défis : faire travailler des experts, souvent étrangers, sur un territoire aussi complexe que l'Île-de-France, et des architectes dont l'échelle de prédilection n'est généralement pas métropolitaine ; concilier une dimension scientifique et une exposition grand public conclusive (Palais de Chaillot, mai-novembre 2009), tout cela en un temps record... Pari tenu, les équipes ont produit, pour cette consultation inédite, plusieurs milliers de pages, stimulantes par la grande diversité des références et l'hybridation des approches (architectes, experts, étudiants, bons connaisseurs du contexte francilien ou étrangers au regard distancié).

Cet article cherche à décrypter les acquis de ce bouillonnement intellectuel et créatif (évidemment d'une autre nature que les travaux pour le projet de schéma directeur) et à lui

trouver des débouchés dans un débat métropolitain francilien plus vif que jamais.

## Premier inventaire

L'inventaire des approches des dix équipes, des prémices (réflexions sur l'après-Kyoto) aux propositions, fait apparaître un même besoin d'agir. L'enjeu de la durabilité environnementale et sociale est déterminant pour Studio 09 et AUC (et Rogers, par sa méthode globale de développement durable), l'après-Kyoto restant latéral chez Nouvel, Portzamparc et Castro. La performance métropolitaine à l'international est centrale pour MVRDV, Nouvel et Portzamparc. Castro pour sa part, énonce d'abord un droit à l'urbanité.

Un objet territorial flou : le territoire auquel se sont intéressées les équipes couvre une aire variable selon les travaux. Grumbach traite le bassin aval de la Seine jusqu'au Havre, d'autres se concentrent sur un carré de 50 x 50 km (Studio 09) ou 40 x 40 km (Castro, excluant donc les villes nouvelles). Descartes inclut Marne-la-Vallée, Rogers et MVRDV plaident pour un Grand Paris hyper compact. Portzamparc, de Roissy à Grigny, décrit un vaste système métropolitain ; Nouvel, Studio 09, LIN ou Descartes vont jusqu'aux lisières agricoles. AUC préfère à l'analyse du « tout » celle des « substances », selon lui plus à la portée de l'exercice. Aucun n'embrasse toute la question métropolitaine, dont l'objet reste flou : Grand Paris, agglomération parisienne, métropole, région, Bassin parisien ? Reflet des questions ouvertes sur la scène

## Les équipes

### Rogers Stirk Harbour + Partners :

R. Rogers + M. Davis, L. Grut, London School of Economics, Arup

### Groupe Descartes : Y. Lion + Ateliers Lion,

F. Leclercq, Seura, TVK, ELEX, M. Mimram, Atelier A. Peter, LATTIS, Cereve

### L'AUC : D. Klouche + L'AUC, Ohno LAB,

Avant, P. Cribier, Citec, Ladrhaus, M. Suire, I. Thomas

### Atelier Portzamparc : C. de Portzamparc

+ Atelier Portzamparc, laboratoire Creteil, D. Béhar

### Agence Grumbach : A. Grumbach +

H. Saudecerre, J.-R. Mazaud Space/Blue, P. Clément, H. Metge, J.-M. Charpentier,

J. Busquets, B. Fortier, J.-M. Guenod,

D. Karavan, F. Nordemann

### Ateliers Jean Nouvel : J. Nouvel +

J.-M. Duthilleul / Arep, M. Cantal-Dupart, Sherpa, Pôle des arts urbains, AIK, Fing /

Villes O2, M. Desvignes

### Studio 09 : B. Secchi, P. Viganò + IUAV de

Venise, Ingenieurbüro Hausladen GmbH

(München), MOX (Milan), A. Berger (MIT),

PTV France

### LIN : F. Geipel, G. Andi + J. Hanimann,

W. Klauser, K. Geipel, G. Vogt, M. Kleyer,

Univ. de Berlin, MIT Design, Graduate

School of Design (Harvard)

### Atelier Castro Denissof Casi : R. Castro

+ Atelier Castro Casi Denissof, E. Charmes,

A. Bourdin, H. Le Bras, A. Berque, Nexity

Villes & Projets

### MVRDV : W. Maas + ACS (ENSA Paris),

D. Lefrançois, M. Attar



Rogers Sirk Harbour + Partners

Rogers : des transports doux libèrent les boulevards.

**Trois postures identifiées**

**La « métropole hérissée » :** un relief métropolitain de pôles denses (production, recherche, commandement, enseignement, logistique), des transports rapides connectés au dehors (gare d'Europe au nord de Paris, hub air-fer à Orly) et au dedans (la ville étendue).  
Projet majeur pour MVRDV, Rogers, Nouvel et Portzamparc, référence pour Castro et Descartes.

**La « métropole isotrope » :** la métropole du futur depuis les périphéries moins denses, un polycentrisme diffus dans un espace fluide parcouru à vitesse moyenne. Un relief métropolitain de centralités urbaines ou vertes sur un socle naturel pour Studio O9, LIN, AUC (et ville-nature linéaire de Grumbach).

**La « métropole modulaire » :** des sous-systèmes (vingt villes/Descartes, huit fédérations/Castro) où optimiser déplacements domicile-travail, habitabilité des logements, autonomie énergétique, réduction des gaz à effet de serre, gouvernance.

Avec la collaboration de Philippe Estébe (Acadie)

francilienne.

Du centre établi aux périphéries fécondes, les projets touchent relativement peu Paris (hormis MVRDV et Nouvel) et tous arpentent les périphéries, vaste espace de mutations et de situations de projet qui ne se limitent pas aux grands sites mutables connus. La métropole ordinaire, aux densités moyennes voire faibles, suscite un travail de transformation et d'affirmation d'identité. Cette curiosité partagée marque la recherche commune de la métropole du XXI<sup>e</sup> siècle sur une aire élargie très au-delà de Paris.

Deux types de postures, aux temporalités et ambitions différentes, émergent de ces démarches foisonnantes. Certains formalisent le projet d'une structure en archipel à haute performance urbaine et fonctionnelle autour du noyau central; d'autres, prenant acte d'une rupture que les risques environnementaux et sociaux imposent, imaginent une métropole moins hiérarchisée, dont le tissu banal serait le terreau d'une transformation profonde. Reflet logique de la dualité de la commande, entre un grand projet pour aujourd'hui et la recherche d'une mutation à venir, cette mise en tension élargit les bornes du débat prospectif métropolitain. Elle interpelle sur le sens de l'action, ses moyens et stratégies, le court et le moyen/long terme.

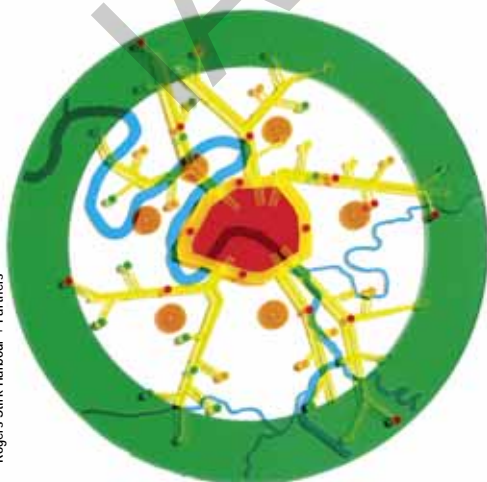
Le système métropolitain est ainsi vu sous divers angles, temporalités (pour tout de suite, pour 2030 ou 2050) et échelles, mais rarement dans sa globalité ou sa complexité. C'est la limite de ces propositions. Leur richesse est dans leur diversité, leur foisonnement. Il reste à les décrypter, à identifier les germes de nouvelles modalités pour l'action métropolitaine.

**Le lien urbanisme/transport au cœur des démarches**

La réflexion sur la mobilité structure toutes les démarches. Les transports en commun y sont déterminants, de nouveaux types de transports individuels les complètent. Les uns déploient un réseau magistral desservant de grands pôles; d'autres instillent, autour du noyau métropolitain, une mobilité diffuse axée sur les vitesses moyennes, irriguant de nombreuses micropolarités et des périphéries peu denses dans un schéma de rupture. Certains naviguent entre ces deux approches, gardant un dispositif assez hiérarchisé. Tous développent les mobilités douces.

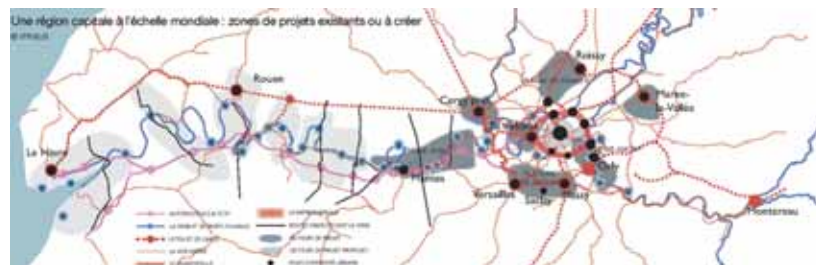
**Un grand archipel avec des transports rapides et des pôles urbains sur les gares**

Le réseau magistral dessiné par Rogers, Nouvel et Portzamparc (et, à la marge, par Grumbach, Castro, Descartes, MVRDV), articulé aux transports interrégionaux et internationaux, est plus ou moins étendu, avec des rocade rapides, des axes radiaux et de nouvelles gares, à La Défense, dans Paris et en première couronne. S'y ajoutent parfois des rocades plus lentes et éloignées, avec une intermodalité de principe. Cette armature porte une figure urbaine polycentrique, établie généralement sur les sites mutables péri-centraux connus (hyper compacité de MVRDV, contrainte par une ceinture verte chez Rogers) ou plus excentrés (Portzamparc va de Roissy à Orly). Les gares (existantes ou nouvelles) génèrent des pôles de développement, quartiers tertiaires compacts qui associent emplois, équipements et logements (Portzamparc, Nouvel, Descartes), en surplomb sur un territoire alentours moins dense et moins transformé. Portzamparc préconise de densifier l'emploi sur les axes de transport (son annulaire sur le périphérique a peu d'effet levier sur



Rogers Sirk Harbour + Partners

Rogers : armature d'un Grand Paris contenu par une ceinture verte.



Zones de projet.



Tressage des mobilités.

Antoine Grumbach & Associés

Antoine Grumbach & Associés

Grumbach : Seine-métropole, une ville-nature linéaire jusqu'au Havre.



la densification), avec des ensembles d'habitat renouvelé ou des zones logistiques.

### La métropole isotrope et peu hiérarchisée, fondée sur les mobilités

Les scénarii présentés par Studio 09, LIN et AUC s'écartent d'une conception hiérarchisée de la métropole. Une mobilité diffuse et multiscale (incluant la dimension internationale), associée à des logiques globales sur les énergies alternatives, l'évolution des pratiques et le socle naturel, structure un nouveau système métropolitain. À partir du réseau magistral existant, des mobilités de vitesse moyenne et des micro-mobilités irriguent des périphéries métropolitaines en pleine régénération (la « ville légère » de LIN). Castro ou Descartes testent par des projets ponctuels l'insertion locale de cette mobilité moyenne.

Cette mobilité multiscale dessert une « métropole diffuse » ou « ville légère » (Studio 09, LIN) aux polarités nombreuses et variées, dispersées dans un espace ouvert, peu dense, évolutif, en symbiose avec un environnement naturel considéré comme aussi important (un « monument », dit Studio 09) que le bâti. La ville-linéaire de Grumbach se rattache à cette vision longue. Ces démarches prospectives testent un autre fonctionnement métropolitain, fondé sur l'intensité plus que sur la densité, sur des modes de vie et de travail différents (LIN, AUC) et sur des rapports inédits au socle naturel (Studio 09, LIN).

**L'évolution générale des modes et des formes**  
Si les supports individuels et collectifs de la mobilité ne sont pas radicalement nouveaux, la réflexion sur leur efficacité et leur insertion est souvent inventive. Les projets d'armature centrale misent sur la rapidité, mais la vitesse moyenne, voire lente, s'affirme comme un prin-

cipe fort du déploiement des réseaux pour réduire les temps de déplacements (la ville à vingt minutes de Grumbach, à moins de trente minutes de Descartes, la ville des courtes distances de LIN). Priorité est donnée au transport de surface avec des transports en commun structurants et des pratiques individuelles mutualisées. Leur gestion (location, co-voiturage) est plus innovante que le véhicule lui-même (voiture électrique, qu'on sait encore techniquement imparfaite, et tous les modes doux).

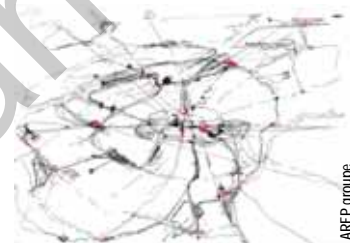
La logistique est aussi traitée. Grumbach, Rogers et Studio 09 esquissent un schéma de réseaux multimodaux. Portzamparc pose des principes (gares de fret en zone dense, parcs logistiques près des noeuds de transport, logistique fluviale renforcée à l'ouest, hôtels logistiques). D'autres idées sont plus ponctuelles : Studio 09 privilégie la voie fluviale ; Descartes suggère des hôtels logistiques et des circuits courts (agriculture périurbaine et vente directe, centres commerciaux en centre-ville, bornes-relais) ; Castro propose un tram-marchandises sur les voies existantes, un canal et un grand port à Roissy ; LIN favorise le commerce de proximité. Le souci de l'approvisionnement de la métropole est clair, même s'il en reste souvent aux principes.

### Débat n° 1 : la mobilité comme système métropolitain et projet sociétal

Ce panorama des démarches croise, et parfois prolonge, plusieurs axes du projet de Sdrif, qui intègre tous les modes de transports en commun, du TGV au vélo, envisage la desserte fine des bassins de vie périphériques, préconise de densifier les quartiers de gare et de desservir les sites stratégiques, intensifie les tissus urbains mutables sur des lignes nouvelles. Les équipes illustrent des principes, font des variantes de tracés (par exemple de nouvelles

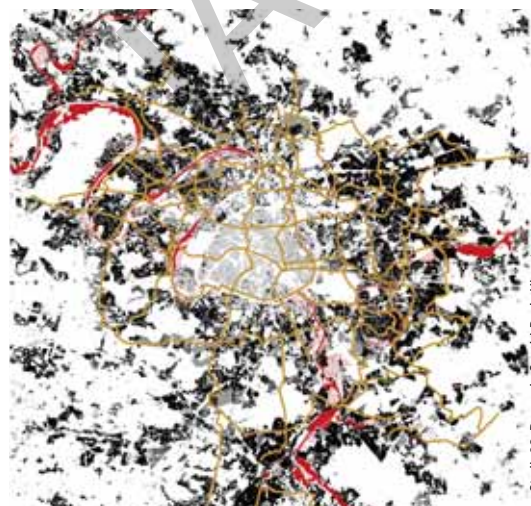


MVRDV : le metro program aérien.



Nouvel : des « hauts-lieux », accrochés au réseau rapide.

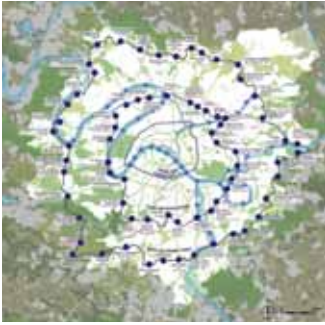
Des projets pour la grande vitesse :  
métrô suspendu sur le périphérique (Portzamparc, MVRDV), sur l'A86 (Castro) – métrô souterrain en proche couronne (Rogers, Nouvel, Grumbach) – liaison TGV souterraine entre 6 gares parisiennes (Studio 09) – ligne TGV Paris/ Le Havre (Grumbach).



Studio 09 : le socle naturel comme monument de la ville diffuse.



Nouvel : un réseau de transports performants et de nouveaux hubs.



Atelier Castro Denissof Cast

Castro : les transports « poétiques », tram et batobus.

**Des projets pour la vitesse moyenne :** 600 km de tramway (Studio 09) - bus rapides sur route (LIN), sur autoroute (Descartes), tram-train, taxis, motos-taxis, voitures électriques sur route (Rogers), minibus (LIN, Rogers).



Atelier Christian de Portzamparc

Portzamparc : quartier d'affaires et gare Nord-Europe à Aubervilliers.

**Plusieurs pôles gares :** TGV à la Défense (Rogers, Nouvel, Grumbach), aux Halles (MVRDV, Studio 09), à Aubervilliers (Portzamparc, Nouvel), Stains (Descartes, Castro), Cergy (Grumbach) - gares renforcées à Fontenay (Descartes), Massy et Le Bourget (Portzamparc), Bobigny (Castro), aux Ardoines (Nouvel)

rocares). Pour nourrir le débat, ceux-ci devront être replacés dans des visions globales de réseau, de développement urbain et économique, confrontés aux apports de la prospective technologique (véhicules, stockage de l'énergie, gestion), socio-démographique et sociétale, testés dans leur faisabilité technique, financière et opérationnelle. Deux thèmes émergent.

- Les grands projets métropolitains : l'extension géographique du « quartier d'affaires central » (à laquelle se réfèrent les projets de la « métropole hérissée ») est présente dans le projet de Sdrif, mais au sein d'une vision globale de l'économie métropolitaine qui fait défaut dans les propositions. Les lacunes de l'analyse économique donnent un caractère tranché aux propositions, convenues (tertiaire = tour de bureau) ou abstraites (innovation = cluster). L'innovation, entre autres vecteurs de l'économie de la connaissance, appelle l'invention d'une gamme diversifiée d'organisations et de lieux du développement métropolitain. Pour alimenter le débat sur les grands projets métropolitains, les propositions gagneraient à intégrer les dynamiques économiques régionales, la diversité des territoires potentiels pour de nouvelles localisations économiques, une géographie de projets majeurs et plus petits coordonnés.

- L'alternative entre continuité et changement de paradigme : la consultation met en scène la distance entre projets « hérités » et prospectifs. Les tenants de la métropole isotrope interrogent l'évolution des modèles hiérarchisés. Quels infléchissements sont souhaitables, lesquels peuvent s'engager dès maintenant ou progressivement, comment faire cohabiter les logiques actuelles et des systèmes nouveaux ? Les logiques de réseau, comme les solutions plus ponctuelles, méritent un examen attentif de leur capacité opérationnelle (coût, rapidité de réalisation, systèmes d'acteurs à mobiliser),

de leur cohérence, des effets induits en matière d'urbanisation. Au-delà des aspects techniques se profilent bien des choix sociétaux.

### La métropole ordinaire

Les équipes ont identifié une multitude de situations de projet en périphérie, sur les sites mutables connus et dans tout un tissu banal, souvent monofonctionnel, peu dense. Une nouvelle mixité, la densité, la réparation et le désenclavement y font émerger de nouveaux repères métropolitains. Au-delà de ce travail de qualification, les tenants de la métropole isotrope s'interrogent sur les modes du fonctionnement métropolitain et des formes urbaines. Studio 09 est le plus systémique, LIN tire le fil de la mobilité, AUC fouille l'évolution des modes de vie et des typologies, des « substances » urbaines. La métropole ordinaire nourrit ainsi une réalité de la métropole que Paris, la ville-lumière, n'incarne plus seule. Au centre hyperdense s'ajoutent d'autres lieux, porteurs d'une dynamique que permet la plus grande réversibilité des périphéries moins constituées. Une condition que posent quelques équipes serait une dérégulation générale.

### Les gisements fonciers

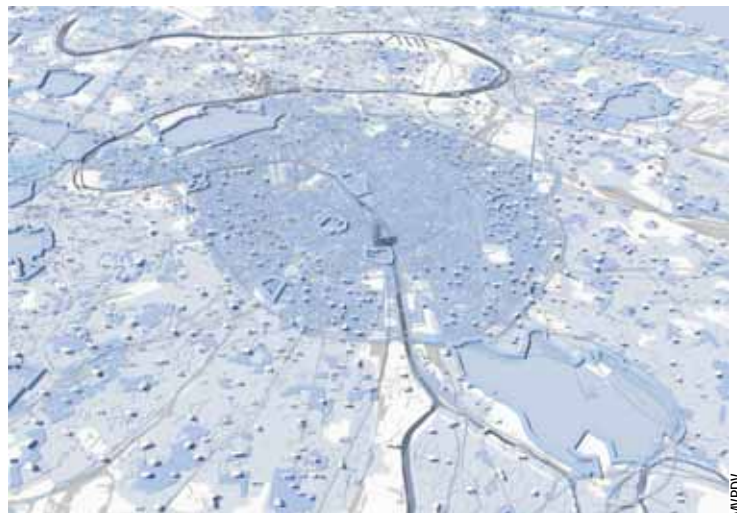
L'arpentage de la ville existante, bien plus que des terres vierges, fait découvrir de nouvelles constructibilités et mobilise toute une série de lieux, improbables, protégés ou délaissés. Les démonstrations dessinées en simulent le potentiel.

- Densifier. Ce message fort, réhabilité par le projet de Sdrif, est interprété par toutes les équipes : densité relative dans la métropole ordinaire, ouverte à de nouveaux usages par hybridation et superposition, formes urbaines plus denses et de grande habitabilité sur des axes routiers et ferroviaires « apaisés », tours agrémentées d'espaces verts. La tour est, dans la



Atelier Christian de Portzamparc

Portzamparc : transports rapides et grands pôles de développement en rhizomes.



MVRDV

MVRDV : Grand Paris hyper-compact, périphéries densifiées et intensifiées.



« métropole hérissée », un symbole de modernité des grands pôles, dans Paris et ses alentours, en rive des grands parcs, dans les ports. La densité douce (densifier le pavillonnaire), la compacité urbaine par surélévation (ajouter un étage à tous les immeubles parisiens, propose MVRDV), et l'hétérogénéité des gabarits enrichissent la palette et l'étendent à tout le tissu métropolitain : le débat sur les formes de la densité est plus ouvert que jamais.

- Civiliser les espaces du transport. Les emprises et abords d'infrastructures du transport sont pointés comme constructibles, moyennant la levée des règles qui en limitent l'usage pour cause de nuisances. Si les transports sont moins polluants (moins rapides, techniquement plus performants), le bâti peut en effet se rapprocher de boulevards urbains « apaisés » et de voiries recyclées. Les rares solutions de couverture du transport paraissent lourdes et peu durables (car peu adaptables à l'évolution des véhicules et à une circulation moindre). Les solutions près des voies ferrées sont aussi aléatoires (faible amélioration acoustique, augmentation du trafic) ou des zones de bruit aérien intense (l'habitat très économique y existe déjà ; il est peu durable et ne devrait pas être généralisé).

- Gérer activement les risques. Les zones inondables (risque et qualité mêlés) sont souvent évoquées comme des gisements fonciers. Seuls à traiter le sujet, Studio 09 et LIN définissent des solutions respectueuses de logiques naturelles, qui guident des typologies de bâti assez peu dense (voire en dé-densification, dit Studio 09) et des traversées d'espaces verts métropolitains. Cette approche non productiviste interpelle le consensus actuel autour des plans de protection des risques d'inondation (PPRI), sur des sites souvent classés en Île-de-France comme stratégiques et à densifier.

- Mixer les espaces du zoning. L'espace pavillonnaire, les zones d'activités ou portuaires, les grands ensembles, vus comme produits d'un zoning mortifère pour la ville, suscitent de nombreuses propositions pour les désenclaver et les dynamiser par la mixité, la densité et la diversité. Attractives, elles restent néanmoins limitées sur les conditions et modes de vie ou de production, dans une approche formelle face à des processus d'exclusion complexes, sans traiter directement les déterminants économiques, sociaux, fonctionnels et économiques du zoning.

### Fluidité de l'espace métropolitain

Que l'espace soit isotrope ou multipolaire, il doit être fluide, ouvert aux mobilités de toutes sortes et à la mixité. Pour ce faire, il s'agit de réduire les coupures, de travailler les lisières et, parfois, l'espace public. Quant à la mixité prônée, elle est surtout fonctionnelle, la mixité sociale n'est jamais abordée.

- Supprimer les coupures. Quelques équipes gomment les barrières des infrastructures par des projets de grande ampleur (Portzamparc à Massy, Rogers et Studio 09 sur le périphérique). Ces solutions sont lourdes et coûteuses, mais peut-être à la mesure des problèmes dans certains cas. Souvent, les voiries sont pacifiées et donc traversables dans les zones denses.

- Travailler les lisières. Certains renforcent les limites (bâti dense autour des parcs chez Castro, Portzamparc, MVRDV, Descartes et Nouvel, autour des zones de bruit aérien pour MVRDV), d'autres les ouvrent (contact avec l'espace agricole chez Nouvel, Studio 09 et LIN). Rogers est le seul à contenir l'agglomération dense dans une ceinture verte. Les bordures denses marquent une stratégie de valorisation, tandis que la porosité aux marges de l'agglomération aborde timidement la question du contact avec les grands espaces agricoles.



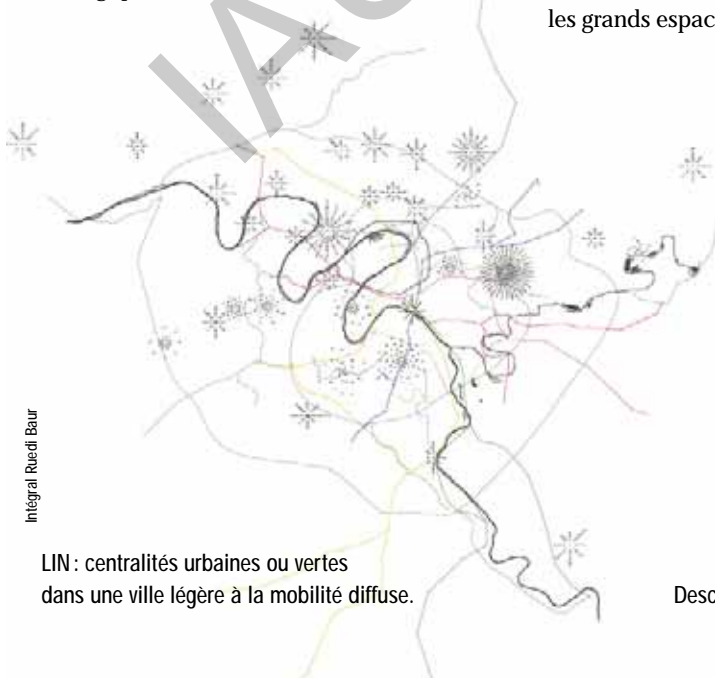
Rogers Stirk Harbour + Partners

Rogers : une cité technique sur faisceaux ferrés.



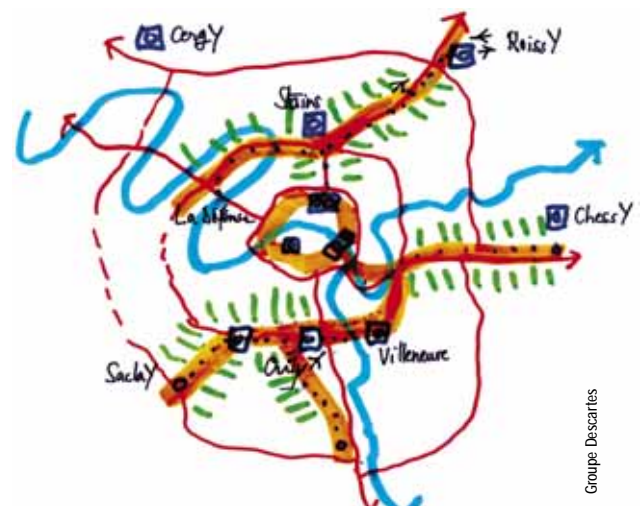
Groupe Descartes

Descartes : un gisement foncier en rive de l'A3, tours et espaces verts.



Intégral Ruedi Baur

LIN : centralités urbaines ou vertes dans une ville légère à la mobilité diffuse.



Groupe Descartes

Descartes : structurer la métropole par segments (transport, emploi, logement).





© Studio09, Bernardo Secchi-Paola Vigano

Studio 09 : Seine-Amont, vivre avec l'eau.

• Qualifier l'espace public. Rogers, Nouvel ou Castro mentionnent le rôle de la qualité des espaces publics majeurs dans l'attractivité, mais peu de projets s'y attachent, hormis l'espace fluide et indéfini dans une nature proliférante chez LIN et AUC, ou les boulevards urbains multimodaux de Rogers et Descartes. Seules la ceinture verte de Rogers et Castro, ainsi que les traversées vertes métropolitaines de Nouvel, Rogers et Studio 09 ont valeur structurante ; le vert comme solution pour qualifier l'espace public ne peut pas suffire.

### Symbolique et identité métropolitaine

L'identité métropolitaine est perçue par tous comme multiscalaire, avec Paris en partage et une diversité de lieux à faire émerger. La construction de cette identité est un projet commun aux stratégies variées.

Le « génie du lieu » traverse tous les travaux. La géographie, le relief, la toponymie, le socle naturel sont magnifiés comme vecteur fondamental pour qualifier et valoriser les espaces métropolitains : le bassin fluvial de Grumbach jusqu'à la mer, les vingt entités géographiques de Descartes, les huit pétales de Castro. Ce thème, récurrent dans l'aménagement, fait écho à la « mocheness » pointée par MVRDV. Castro et Nouvel invoquent la beauté comme composante indispensable de la métropole. Plus objectivement, Studio 09 voit dans la qualité du socle physique une condition de l'attractivité métropolitaine et pense celui-ci comme monument.

Les tactiques varient pour révéler les vertus cachées de la métropole diffuse. Certaines équipes exportent des signes métropolitains depuis Paris et le centre (Nouvel, Castro et Descartes avec des tours, Castro avec les « ministères de la République », Portzamparc et Grumbach avec des balises). À l'inverse, AUC, LIN et Studio 09 voient dans les périphéries un désor-

dre actif à la japonaise (*Learning from Tokyo* d'AUC) porteur de dynamiques propres. Exporter les modèles de la zone centrale pour un « effet-locomotive » (le grand équipement, la tour, le grand parc urbain) ou inventer des entités urbaines spécifiques (centralités et grands collecteurs de LIN, *clusters* et pôles de haute insulation d'AUC), la controverse n'est pas seulement méthodologique. La métropole élargie peut-elle générer ses propres modèles ou faut-il importer ceux de la métropole historique ? Central Park a-t-il les mêmes effets à la Courneuve qu'à Manhattan ?

### Débat n° 2 : la métropole ordinaire et les stratégies de sa transmutation

Cette attention à la « banalité » est une bonne surprise de la consultation. Poser que la fabrique métropolitaine passe aussi fortement par des territoires de banlieue fabriqués de brique et de broc, en marge des représentations et des dynamiques admises, est une perspective intéressante, en prolongement du projet de Sdrif. La mutabilité diffuse annoncée incite à imaginer un grand nombre de petits projets qui complèteraient les projets majeurs, au profit d'un nouvel essor métropolitain. L'hypothèse de gisements fonciers sert aussi la cause du projet de Sdrif pour le logement et pour la compacité de la ville existante. La consultation peut donc, sur ces sujets, nourrir le débat francilien. Cependant, deux questions appellent des remarques.

• La réglementation, obstacle principal ? Le règlement est souvent présenté comme l'obstacle à la créativité architecturale ; l'urbanisme réglementaire est mis en doute dans sa capacité à solliciter l'innovation, à impulser la mutation. La question n'est certes pas à éluder, l'urbanisme exprime une politique et doit évoluer au gré des enjeux. En revanche, croire qu'il s'agit de l'obstacle premier revient à sous-estimer les logiques fonctionnelles, économiques,



LIN Firm Geipel + Giulia Andri

LIN : « Seine-parc » aux Mureaux, bâtiments-docks en zone inondable.



Atelier Castro Denissot Casti

Castro : topolitique, lieux institutionnels et culturels pour l'égalité urbaine.



AUC : densification/mutation, trois collecteurs métropolitains en première couronne. AUC

sociales et financières qui génèrent la spécialisation spatiale ou telle interdiction de bâtir (risques ou nuisances). La règle préserve le bien commun, empêche les dérives. Décloisonner, revitaliser par le mélange et l'hybridation, ces messages porteront d'autant mieux qu'ils seront confrontés aux conditions concrètes de la mutation et aux nécessités de la protection. La question des gisements fonciers est utile, elle interpelle d'abord les stratégies, les contraintes et leur dépassement, la faisabilité technique, bien avant la règle, au profit d'une évolution douce et durable de la métropole.

• L'« effet Bilbao », solution parmi d'autres ? On cite souvent l'effet d'entraînement du musée Guggenheim sur la revitalisation de Bilbao. Mais les exemples abondent de nouveaux pôles créés extra-muros et restés étrangers à leur environnement ; les projets de développement ne peuvent être indéfiniment des répliques de La Défense ou du Grand Stade. Même si Castro dénonce à bon droit le parisianisme de nombre d'institutions, la question des nouvelles « substances urbaines » posée par certaines équipes est pertinente et incite à des approches plus globales, prospectives, inventives. Sans doute, le partage d'une nouvelle identité métropolitaine entre le centre et les périphéries se fera à la fois par diffusion volontariste de vecteurs et de valeurs de la centralité parisienne et par l'invention d'autres lieux et dynamiques spécifiques, par exemple en fédérant des projets de taille moyenne (sur le modèle des Iba<sup>(1)</sup>).

### La mutation écologique

La consultation, comme désormais toutes les commandes publiques, demandait d'inscrire les démarches dans la perspective du développement durable, mettant en avant la lutte contre le réchauffement climatique (métropole de l'après-Kyoto). Ces concepts sont souvent présents dans les affichages en préambule : robustesse (Nouvel), réduction de l'empreinte écologique (Rogers) et des émissions de gaz à effet de serre (Descartes), gestion durable des ressources (Portzamparc), économies d'énergie, production d'énergies renouvelables et recyclage (Nouvel, Studio 09, MVRDV), biodiversité. Les propositions empruntent deux directions, celle de l'économie des ressources (énergie, eau) et celle de la nature visible (paysage, inscription dans le site, génie du lieu, vert en général). Les principes communément admis aujourd'hui pour une ville durable et de plus faible empreinte écologique (que développe le projet de Sdrif) sont repris : densification des lieux les mieux desservis par les transports en commun (Descartes, Rogers, Nouvel), renouvellement urbain (Rogers, Nouvel), trans-

ports en commun structurants et innovation du transport. Plus que les principes, ce sont donc les solutions concrètes qu'il faut ici analyser dans le contexte francilien.

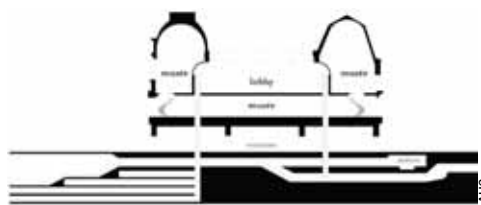
### Des démarches de projet encore concentrées sur le « visible »

• Les espaces verts, première réponse : au-delà des principes, les projets restent parfois flous. Beaucoup proposent en guise de solution générique une « renaturation diffuse », avec de nombreux espaces verts et une nature plus présente en ville (Rogers, Nouvel). Les nouveaux espaces verts se veulent novateurs (forêt autour de Roissy par MVRDV, jardin botanique de Roissy par AUC) ou porteurs de valorisation urbaine (habitat dense et haut en rive de grands parcs, à l'instar de Central Park à New York, par Nouvel et Castro à la Courneuve, Descartes à Vincennes, Portzamparc). Mais leur dessin reste classique ou imprécis.

• La renaturation comme stratégie : certains justifient ces plantations par des objectifs écologiques : tempérer le climat local par l'ombre et l'évapotranspiration et contribuer à la fixation de gaz carbonique (Descartes), développer la biodiversité, faciliter l'expansion des crues (Studio 09). D'autres leur assignent une fonction spatiale : marquer la limite d'agglomération (Rogers), former des réseaux verts interconnectés (Rogers), des réseaux d'espaces forestiers (AUC, Descartes, MVRDV), ou une grande traversée métropolitaine (« Seine-parc » de Studio 09 et LIN). La renaturation prend ici un caractère plus structurel, prolongeant les stratégies régionales et départementales sur les trames végétales métropolitaines et introduisant un débat sur la valeur foncière de certains lieux (Seine-amont), ainsi soustraits à la construction dense. Studio 09 est un des rares à envisager l'aspect économique des espaces verts, vus sous l'angle du financement de leur gestion et de leur entretien.

• Les interfaces ville-campagne : les propositions sur le contact entre la ville et l'espace rural sont rares, mais ont le mérite de pointer un sujet peu présent dans la consultation, celui du

(1) IBA : démarche de gestion coordonnée de petits projets urbains, inaugurée il y a 20 ans à Berlin, puis dans la Ruhr à Emscher Park.



AUC : stimuler les « substances urbaines », collecteur métropolitain Louvre + Halles.



© Studio09, Bernardo Secchi-Paola Viganò

Studio 09 : Alfortville, nouvelles énergies, densité et mixité.



Atelier Castro Denissof Casti

Castro : tours-jardins de l'île de Vitry à Seine-Amont.



MVRDV

MVRDV : tours de « Super Seine » à la confluence Seine-Marne.



AUC

AUC : cluster hybride, catalyse urbaine, connexions, flexibilité.



Nouvel : le « haut-lieu »  
de Gennevilliers.



J. Nouvel, J.-M. Durilleul, M. Cantal, Hubert

rapport à l'agriculture. Les propositions restent ponctuelles (la « rue-marché » de LIN, l'ouverture des lisières par Studio 09 ou Nouvel, les six agro-parcs de Descartes, la ville-nature de Grumbach). Nouvel propose une loi lisière sur le modèle de la loi littoral. Vaste sujet qui mérite développement, montrant au passage l'intérêt de réguler...

- Le patrimoine culturel, porteur d'identité : les équipes s'attachent à fournir des bases élargies à l'identité métropolitaine, mais utilisent peu le patrimoine culturel, pourtant très riche en Île-de-France (centres anciens, trame foncière, grands domaines, grands tracés, forts, Ceinture rouge, cités-jardins, rigoles et aqueducs, canaux), au profit du socle naturel. Studio 09 et Castro exhument les lieux-dits pour ancrer la mutation urbaine sur une identité locale « infra-métropolitaine ». Ré-introduire la dimension de l'épaisseur historique des lieux de la métropole paraît nécessaire.

#### Quelques approches structurelles

- Contre le réchauffement : l'exercice de l'après-Kyoto a inspiré directement peu de projets. Descartes (avec Météo France et deux laboratoires de climatologie) expose que 30 % de surface boisée en plus (140 000 ha) réduirait de 2°C la température en période chaude et l'effet « d'îlot de chaleur urbain », absorberait (de façon très modeste) des gaz à effet de serre. Le raisonnement est intéressant mais pénalise les meilleures terres céréalières du monde, dans un contexte de demande alimentaire mondiale croissante. De la biomasse peut être créée à moindres frais sur des friches et délaissés ou en plantations le long des routes.

- Économie « circulaire », énergies renouvelables localisées : Grumbach évoque l'économie circulaire par recyclage des déchets, germe d'une logique économique qui peut réorganiser les territoires. Studio 09 développe aussi une logique de système à partir de la biomasse et du transport de l'énergie vers les lieux de consommation, plus centraux.

#### Débat n° 3 : la nature en ville

- Les équipes esquissent des pistes à croiser

avec la réflexion stratégique régionale. Le projet de Sdrif a, en effet, opéré un grand virage sur le thème du développement durable, par l'attention au socle naturel, au fleuve, aux grands parcs, aux continuités écologiques. Il inspire l'expérimentation locale de nouveaux quartiers urbains, lancée par la région en 2009 (et par l'État sur le territoire national).

- L'agriculture métropolitaine : l'Île-de-France est à la fois une grande région agricole (fait rare parmi les métropoles mondiales) et un grand bassin de consommation. Les enjeux du développement durable et la perspective de refonte de la politique agricole commune incitent à réfléchir sur trois axes : favoriser l'agriculture comme activité économique (la grande production, l'agriculture périurbaine, notamment le maraîchage), développer les circuits courts vers les consommateurs franciliens (et du Bassin parisien), intégrer les paysages agricoles dans la métropole. L'agriculture et ses marges urbaines, en moyenne et grande couronne et à l'échelle du Bassin parisien, sont un vrai enjeu, spatial, économique, culturel et urbain.

- La renaturation est une piste prometteuse, mais peu structurée, qui demande une approche plus systémique. Elle questionne les pratiques des aménageurs à toutes les échelles.

- L'approche technique du développement durable doit encore progresser sur les ressources de biomasse ou de géothermie, et sur les stratégies territoriales induites par les énergies alternatives. Le rapport aux risques naturels, traité auparavant, est aussi un grand sujet francilien.

#### Les pistes pour un débat métropolitain

Les pistes de travail que creuse la consultation sont suffisamment riches pour qu'on envisage de poursuivre la réflexion avec les équipes, en insérant convergences et controverses, concepts et propositions concrètes, dans un cadre de référence global : la connaissance de l'espace métropolitain, régional et extra-régional, les réflexions stratégiques régionales remises en chantier avec le Sdrif.

- Des manques à combler : le format de la consultation empêchait que les équipes portent un regard exhaustif sur les enjeux métropolitains. Les plus flagrantes « zones blanches » sont l'économie et la sociologie, souvent réduites à des catégories spatiales emblématiques (le grand ensemble, la zone industrielle, le quartier d'affaires), sans prospective sur les modes de vie ou de produire (les tenants de l'isotropie s'y essaient). L'habitant de la métropole est indifférencié, ni riche ni pauvre, ni jeune ni vieux, ni national ni international. La compréhension fine et prospective des enjeux



Antoine Grumbach & Associés

Grumbach : Seine-Aval, ville-nature avec port multimodal, tram-train, parc urbain.



LIN Film Geipel + Giulia Andri

LIN : parkings multi-services pour véhicules électriques dans une zone d'activités.

#### Des propositions de gestion :

bornes-services pour louer des véhicules (LIN, AUC, Descartes), co-voiturage, signalétique embarquée et opérateur RER unique (AUC), péage urbain (Rogers, Descartes), vitesse limitée (Descartes), titres de transport unifiés (Castro, Descartes, AUC)



territoriaux du développement économique et social en Île-de-France doit former le fond de la discussion sur les propositions des équipes.

- Des questions-clés : les plus déterminantes pour la construction d'une unité et d'une dynamique métropolitaine pourraient structurer une plate-forme d'échanges, certainement contradictoires, mais cette fois confrontés au réel, du court terme et du futur, des enjeux de cohérence générale et de la faisabilité. Les trois grandes problématiques exposées plus haut, que sont le lien urbanisme/transport, l'intensification de la métropole ordinaire et la mutation écologique, répondent amplement à ce souci de débat de fond.

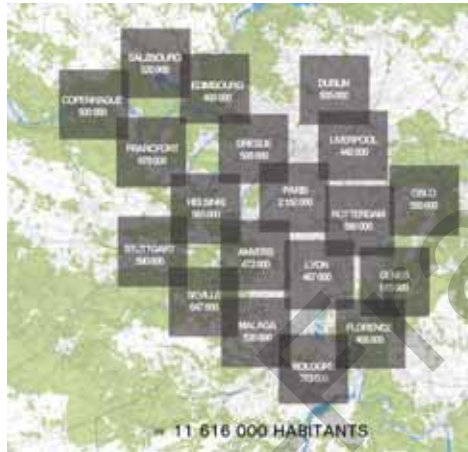
- Des questions de méthode : l'évolution des pratiques et des modes de pensée est un autre enjeu. La consultation pousse à proposer quelques thèmes, pas toujours consensuels, à la discussion :

- le rapport entre planification et projet, entre concept et représentation, peut trouver ici une forme active, en confrontant les nombreuses représentations graphiques et cartographiques aux options stratégiques régionales. Aucune proposition n'est prête à l'emploi, chacune doit s'inscrire dans une logique systémique. À cette condition, indéniablement, cette confrontation enrichit la réflexion stratégique et peut la rendre plus intelligible au grand public ;
- la dérégulation, thème aussi vieux que la règle elle-même, mérite mieux que l'incantation, tant la règle, avant d'être une contrainte, est le filet protecteur d'un sens partagé du bien commun. Néanmoins, l'évolution, au gré des enjeux, des règles et des méthodes, de leur fabrication, de leur négociation, et leur simplification, sont toujours utiles ;
- la gouvernance est restée latérale dans les propositions, mais on ne peut la séparer des projets, des politiques de gestion et des conceptions sociétales. Les hypothèses de grands projets et petits projets, leur place dans la mutation métropolitaine, la vision modulaire métropolitaine que proposent quelques équipes, sous-tendent une réflexion sur la gouvernance et la subsidiarité ;
- l'échelle de la métropole est une interrogation récurrente et d'autant plus sensible avec les réformes institutionnelles à l'étude sur les échelons territoriaux. Les travaux engagés sur le Bassin parisien résonnent avec la prise de position de Grumbach sur le bassin aval de la Seine. La métropole francilienne, est non pas un périmètre, mais un système multidimensionnel, du local à l'international. La réflexion doit englober tout ce qui « fait métropole », vaste chantier de définition territoriale qui ne peut exclure, notamment, les villes nouvelles ;



Atelier Christian de Portzamparc

Portzamparc : Le Bourget, pôle gare sur la RN2 et quartier Aérocity au nord.



Groupe Descartes

Descartes : vingt villes durables, une nouvelle gouvernance métropolitaine.

- le long terme dans le court terme est une question cruciale, les équipes présentent des propositions plus rapides, selon elles, à mettre en œuvre (souvent dans les transports) ou exposent la nécessité de changements radicaux. En les replaçant dans un contexte de cohérence et de faisabilité générale, des échanges entre projets et planification pourraient apporter de nouveaux éléments pour la décision politique sur ce qui doit être engagé dans les dix ans à venir. La métropole post-Kyoto n'attend pas. La qualité de vie et l'attractivité franciliennes en dépendent.



Antoine Grumbach & Associés

Grumbach : Seine-métropole et Bassin parisien, Paris, Rouen, le Havre.

# Villes d'Amérique du Nord : un renouvellement exemplaire

Nicolas Buchoud<sup>(1)</sup>  
Expert en politiques  
urbaines



Le paysage urbain caractéristique de Vancouver, incarnation du LOHAS, *Lifestyle of Health and Sustainability*.

Le 26 mars 2009, le maire de Miami, Manuel A. Diaz, président de l'association des maires des États-Unis, remerciait officiellement le Président Barack Obama et le Congrès pour l'octroi d'un budget de près de 3 milliards de dollars aux collectivités, en vue de mettre en place de nouvelles mesures en faveur du développement urbain durable dans le domaine de l'énergie. L'accord des maires des États-Unis sur le climat, initiative lancée en 2005 par le maire de Seattle, Greg Nickels, a été signé en avril 2009 par plus de 930 maires, qui représentent plus de 80 millions d'habitants. Au Canada aussi, le lobbying des villes en faveur de nouvelles mesures et incitations pour le développement durable est très actif. C'est vrai pour la Fédération canadienne des municipalités, ou pour d'autres structures, comme celle qui rassemble les villes les plus importantes du pays, dont fait partie Vancouver, ville hôte des prochains Jeux olympiques d'hiver en 2010.

## Vancouver et Seattle, réconciliation exemplaire entre *urban planning* et *urban design*

Située en Oregon, Portland fait aujourd'hui figure de référence en matière de développement urbain dense aux États-Unis. Pour autant, c'est bien Vancouver – la ville canadienne du Forum urbain mondial de 2006 sur le thème « Des villes durables, passer des idées à l'action » – qui apparaît comme modèle pour son volontarisme négocié en matière de développement

Des villes d'Amérique du Nord, telles Vancouver ou Portland, font aujourd'hui référence en matière de développement urbain durable. Quels sont les outils mis en œuvre ? Quel parti-pris environnemental ? Quelle innovation métropolitaine ? À travers des exemples concrets, cet article fait connaître et donne à réfléchir sur ces nouveaux modes de développement des villes.

urbain et son paysage architectural et urbain<sup>(2)</sup>. Vancouver constitue un contexte urbain dense et riche en innovations urbaines. Si son développement récent est le fruit d'une alliance étroite entre une planification stratégique ambitieuse et le souci d'une qualité rigoureuse des espaces et des équipements publics, il repose aussi sur une forme architecturale et urbaine, celle de fines tours posées sur des podiums de deux à trois étages, en retrait d'alignement de la rue. Ce sont ces tours de 30 à 40 étages, principalement résidentielles, qui frappent d'abord les observateurs et qui couvrent aujourd'hui la péninsule. Elles sont pourtant (presque) invisibles pour le piéton.

Le sentiment d'espace pour le piéton et la diversité des fonctions urbaines en rez-de-chaussée ou R+2 sont d'autant plus saisissants que, dans le cœur de Vancouver, le coefficient d'occupation des sols (COS) moyen de 6 peut aller jusqu'à 11, en fonction des possibilités de dérogation offertes. En échange, les projets de permis de construire de tours font l'objet de débats publics. Des instances de concertation pérennes, les *Design Review Boards*, servent de courroie de transmission à un système de négo-

(1) Nicolas Buchoud, urbaniste qualifié est conseiller technique auprès du président de la Région Île-de-France, président de l'IAU Île-de-France, et membre du UN-Habitat Professionals Forum.

(2) Voir notamment Nicolas Buchoud, « L'inclusion de la nature dans les villes canadiennes », Universités d'été des Urbanistes, Lille, 2006 ; et « Le Forum urbain mondial de Vancouver, 1976-2006. Étranges absences françaises ». Revue *Urbanisme*, automne 2006.

ciation permanente des normes, et leurs conclusions s'imposent ensuite aux constructeurs dans les secteurs où ils sont obligatoires. Pour Alan Ehrenhalt, l'origine du paysage contemporain de Vancouver est à chercher non pas dans une quelconque théorie architecturale ni dans une doctrine urbaine ou planificatrice rigide, mais « dans une délibération du conseil municipal qui date de l'été 1991 [...] à savoir la possibilité d'accroître la densité pour les nouvelles constructions à usage résidentiel dans le *downtown* donnant ainsi la possibilité aux propriétaires fonciers de construire des copropriétés en grande hauteur sur des emplacements auparavant réservés à une destination économique<sup>(3)</sup> ». En dépit de l'absence d'une école « vancouverite » d'architecture, la réussite de cette forme d'urbanisme intégrée est incontestable, et suscite l'envie de voisines jusqu'ici plus soucieuses de rentabilité immédiate, comme Calgary dans l'État voisin de l'Alberta.

À quelque 300 km au sud de Vancouver et aux États-Unis cette fois, les mutations de Seattle et de son agglomération de près de 3 millions d'habitants sont également révélatrices des transformations profondes des politiques urbaines contemporaines en Amérique du Nord. Celles-ci oscillent entre planification métropolitaine, urbanisme et mobilité d'un côté, et nouvelles théories de la croissance urbaine de l'autre.

Depuis le milieu des années 1990, la municipalité de Seattle a régulièrement réaffirmé son souci de gérer dans la durée les conséquences urbaines de sa croissance économique et démographique, en lien avec celle de son agglomération et de sa région. Le plan de développement de Seattle (*Seattle Comprehensive Development Plan*), régulièrement mis à jour depuis 1994, constitue le principal outil de cette politique.

Seattle s'est engagée fortement dans une politique urbaine intégrée, où *urban design* et *urban planning* sont indissociables et conçus dans une complémentarité stratégique à une échelle métropolitaine qui dépasse l'opposition traditionnelle centre/banlieue. Cette articulation laisse la part belle à l'intervention des habitants et des associations de résidents, comme dans le quartier en pleine transformation de South Lake Union.

Les nouveaux systèmes de production urbaine qui émergent aujourd'hui dans de nombreuses villes en Amérique du Nord, reposent sur une plate-forme politique partagée par les acteurs publics et privés. Ces *Smart Growth* associent efficacité économique, développement durable et logement accessible. Nombre de promoteurs immobiliers s'y sont également engagés,

sur la base des principes du *Triple Bottom Line*.<sup>(4)</sup>

L'évolution de Vancouver ou celle de Seattle s'inscrivent également dans un mouvement général de « retour au centre » et de mutation profonde de l'organisation urbaine et économique, mais aussi sociale, des centres-villes nord-américains. On peut parier que, d'ici à une décennie, il ne restera pas grand-chose des grands quartiers d'affaires monofonctionnels que l'on a connus depuis l'après guerre.

### « Eco-density » : plus qu'un slogan

La croissance démographique et l'explosion de la construction de logements au cœur des quartiers d'affaires des grandes villes au Canada et aux États-Unis constituent un phénomène structurel, mais ce mouvement a bel et bien été alimenté par le succès de la politique de densité résidentielle et de qualité urbaine de Vancouver, ou *Living First Strategy*. Celle-ci a d'ailleurs connu un tel succès que les milieux économiques de Vancouver ont fini par s'alarmer du risque de disparition des immeubles de bureaux!

Après une période de tensions et de vifs débats, la municipalité a décidé, en 2006-2007, de promouvoir un nouveau slogan, celui d'*Eco-density*. De l'avis général, il s'agit moins d'une politique totalement nouvelle que de l'affirmation du parti-pris environnemental de Vancouver et d'une volonté de travailler de façon encore plus transversale au sein de l'administration et avec les acteurs sociaux et économiques locaux sur le développement durable.

La notion d'*Eco-Density* est aujourd'hui appelée à se décliner dans l'ensemble des projets et documents d'urbanisme du Grand Vancouver, à travers des politiques de « densification invisible » dans les quartiers très résidentiels, de « densification douce » dans les quartiers plus

(3) Alan EHRENHALT (analyste politique et éditeur) dans « Extreme Makeover », *Governing Review*, sept. 2006.

(4) Politique d'investissement qui se caractérise par la prise en compte des différentes échelles urbaines et d'aménagement dans la définition et la mise en œuvre de projets immobiliers.



Les transformations récentes du centre de Seattle, véritable exercice d'innovation urbaine à grande échelle.



### Le projet de redéveloppement du secteur de Transbay (San Francisco)

Ce grand projet est centré sur la création d'un nouveau pôle intermodal associant trains de banlieue, bus, métro, mais aussi la gare de la future liaison ferroviaire à grande vitesse entre Los Angeles et San Francisco, dont les principes de tracé sont aujourd'hui arrêtés. La transformation du tissu urbain est déjà entamée, celle du pôle intermodal est encore en cours d'étude. Les réflexions portent en particulier sur le gabarit des futures tours de très grande hauteur en projet (au-delà de 400 m), et sur le financement de la construction de logements accessibles (*affordable housing*). Le projet de Rincon Hill, approuvé par la municipalité en 2005, est bâti sur le modèle des fines tours résidentielles ou mixtes sur podium de Vancouver. On y trouve la plus haute tour de San Francisco, One Rincon Hill, à usage résidentiel. Le projet de Rincon Hill est présenté par la ville comme le premier projet urbain intégré de la ville, associant construction de logements, d'équipements publics, de commerces, d'espaces publics et d'infrastructures de transport.



La transformation du secteur de Rincon Hill au cœur de San Francisco : densité, mobilité, patrimoine et grande hauteur.

### Publications récentes

- *La Ville Stratégique. Changer l'urbanisme pour répondre aux défis urbains mondiaux/Strategic City. Planners for the XXIst Century.* Sous la direction de Nicolas Buchoud. Certu, édition bilingue français/anglais, 2008.
- « Forum urbain mondial de Nanjing : la longue marche des urbanistes ». *Revue Urbanisme*. Janvier-février 2009.
- « Yaounde sur la route du Forum urbain mondial de Nanjing ». *Revue Urbanisme*. Janvier-février 2008.

denses et de « densification forte, » dans les quartiers centraux<sup>(5)</sup>. Elle fait écho à l'affirmation du rôle du développement des quartiers dans le développement de la ville<sup>(6)</sup>. Enfin, elle doit se décliner grâce à une « Eco-Structure » c'est-à-dire un système de planification et de mesures opérationnelles qui vise à promouvoir la qualité urbaine, à limiter les déplacements automobiles, à privilégier les transports en commun et les circulations douces, et à développer systématiquement des infrastructures qui préservent l'environnement (récupération des eaux pluviales, bâtiments à énergie passive, « green roofs », etc.)<sup>(7)</sup>.

### San Francisco et la Bay Area, nouveau foyer d'innovation métropolitaine ?

San Francisco, icône urbaine et culturelle, a tardé à prendre le tournant des politiques urbaines innovantes de ses voisins moins prestigieuses comme Seattle, Vancouver, Portland, ou même San Diego. Pour de nombreux observateurs, la ville s'est trop longtemps comportée en rentière, entre son statut de place financière internationale ouverte vers l'Asie, et de porte ouverte sur la Silicon Valley. Elle doit également répondre à une concurrence accrue de ces dernières, ainsi que de ses voisins immédiates de la Bay Area, l'espace métropolitain de la baie de San Francisco, qui compte près de 8 millions d'habitants.

La ville cherche à se projeter comme un leader à l'échelle des États-Unis en matière de développement culturel. Pourtant, au-delà des nouveaux musées aux signatures prestigieuses comme Renzo Piano (California Academy of Science) ou Herzog et de Meuron (M. H. de Young Museum), San Francisco ne fait en réalité qu'emprunter avec un peu de retard le chemin déjà pris par Vancouver, Seattle, Portland, ou bien encore Sacramento, et San Diego. En outre, les débats, nombreux, ont été d'autant plus difficiles que la ville n'a commencé que depuis quelques années à mettre en place de nouveaux outils de planification et de *visioning*, intégrant les grands projets des années 1990 dans une stratégie d'ensemble<sup>(8)</sup>.

On assiste, depuis la fin des années 1990, à la mise en œuvre de projets de régénération urbaine ambitieux, qui déplacent peu à peu le centre de gravité du cœur de San Francisco vers les secteurs de Transbay, de Rincon Hill et de Mission Bay. Le Central Business District (CBD) semble ainsi appelé par la municipalité à se transformer progressivement en un Central Social District (CSD) caractérisé, comme à Philadelphie, Saint-Louis ou ailleurs, par des politiques urbaines en faveur d'une mixité fonctionnelle et sociale accrue dans les anciens quartiers d'affaires. Le corrélat du pas-

sage du CBD au CSD, c'est aussi l'accent mis sur la qualité urbaine, sur les circulations douces au sein de la ville, et sur les transports collectifs pour y accéder ou en partir.

La confrontation entre CBD et CSD pose, *in fine*, la question des liens entre planification urbaine et projet à l'échelle locale et développement régional, que l'on retrouve diversement traitée à Vancouver ou Seattle, par exemple. À San Francisco, les débats autour des opérations de Rincon Hill, de Transbay Terminal, ou plus généralement du vaste secteur de South of Market (Soma), et de Mission Bay, sont exemplaires d'un volontarisme nouveau. Il s'agit de rechercher un équilibre entre différents scénarios d'évolution, où le développement des réseaux de transports en commun tient un rôle central.

### Vers la fin annoncée des Central Business Districts ?

Alors que la population des *downtowns* était en diminution continue depuis des décennies, elle a augmenté de près de 10 % dans les grandes villes d'Amérique du Nord au cours des années 1990. Cette tendance s'est même accélérée depuis 2000<sup>(9)</sup>.

La mutation des villes nord-américaines, sur fond de crise de l'énergie, de congestion urbaine, et de graves difficultés d'accès au logement, suscite une convergence inédite de nombreux acteurs publics et privés. C'est ce qui fait le succès de Vancouver, considérée comme le modèle aujourd'hui le plus réussi et le plus abouti de cette mutation, que la crise des subprimes ne devrait pas stopper, bien au contraire. Les quartiers d'affaires peuvent être investis d'un sens radicalement nouveau. Leur situation centrale, leur attractivité immobilière originelle, en font des lieux dotés d'un potentiel extraordinaire pour y bâtir des villes compactes, puissantes, économiquement et socialement efficaces. La plus grande réussite de Vancouver résiderait dans la démonstration de l'intérêt qu'il y a à créer des villes durablement habitables, et ce, tant pour les acteurs politiques, que pour les habitants et pour les développeurs et acteurs économiques eux-mêmes. Un exemple aujourd'hui tout à fait à la portée de l'Île-de-France.

(5) « Invisible densification », « gentle densification », « high densification »...

(6) « Livable and affordable communities ».

(7) Brent TODERIAN. « Vancouver, a city by design ». Québec, colloque Vision d'avenir, l'urbanisme face aux grands changements. Juin 2007.

(8) Par exemple le *Transportation 2030 Plan for the San Francisco Bay Area* a été lancé seulement à partir de 2003.

(9) Mark HINSHAW. *True Urbanism, Living in and near the center*. APA, 2007.

Michel Godet  
Économiste  
Philippe Louchart  
IAU île-de-France

# L'Île-de-France au défi des migrations



Sur les cinq dernières années, plus d'un demi-million de personnes se sont installées en Île-de-France.

La situation actuelle de l'Île-de-France permet de tracer, dans ce dialogue entre Michel Godet, économiste et professeur au Conservatoire national des arts et métiers et Philippe Louchart démographe à l'IAU île-de-France, quelques tendances fortes pour l'avenir et de spécifier les défis qu'elle devra relever.

## Le renouvellement des générations est presque assuré en France par une fécondité exceptionnelle en Europe. Le bonheur est-il toujours dans la métropole francilienne ?

Michel Godet – Depuis les années 1960, la décentralisation et l'aménagement du territoire ont chassé le spectre de « Paris et du désert français » de Jean-François Gravier. L'Insee salue la croissance retrouvée des grandes villes et des espaces ruraux (+ 0,7 % par an, comme la population globale). Les choix de qualité de vie avantagent les régions situées au sud d'une ligne Avranches-Genève, pourtant moins fécondes que le Nord et l'Est de la France. Les migrations dépassent les + 200 000 dans la période 1999-2006 en Languedoc Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Midi-Pyrénées, avoisinent les + 130 000 en Bretagne et dans les Pays de la Loire. La « diagonale du vide » révélée en 1990 et 1999 avec trois régions en perte de population (Limousin et Auvergne, où les cercueils l'emportent sur les berceaux, et Champagne-Ardenne) s'est réduite en 2006 : seule cette dernière perd encore des habitants malgré un solde naturel positif.

Outre les enjeux climatiques, les métropoles sont et seront de plus en plus face à des enjeux démographiques. Les flux migratoires nationaux et mondialisés, qui iront croissant, marqueront leur attractivité et modifieront leurs équilibres socio-démographiques.

## Comment se place l'Île-de-France face à cet attrait de l'Ouest et du Sud ?

Michel Godet – L'ouest et le sud de la France sont recherchés pour leur qualité de vie et de services publics (transports, éducation, santé). Les Franciliens s'en vont entre 30 et 54 ans, au moment où l'on a des enfants (le temps des balançoires). Ils le font pour des raisons de coût du logement mais aussi de conditions et de qualité de vie (moins d'encombrements, meilleures écoles, plus forte cohésion sociale et vie associative). On construit non pas là où l'on vit, mais là où on a envie de vivre, apparemment pas en Île-de-France. La région-capitale connaît chaque année un solde migratoire négatif d'environ 80 000 Franciliens (des actifs, des familles avec enfants et des retraités). L'Île-de-France ne se dépeuple pas pour autant, avec un excédent naturel de 110 000 personnes et des départs en partie compensés par les migrations internationales : entre 30 000 et 40 000 par an, selon l'Insee, pour cette seule région. Cette fuite des Franciliens actifs, des familles avec enfants et des retraités, est très préoccupante pour l'avenir.

Philippe Louchart – Ces phénomènes migratoires sont en réalité communs à toutes les grandes métropoles. Les aires métropolitaines de Paris, Londres, New York, Chicago, Los Angeles ou San Francisco entretiennent toutes des échanges migratoires déficitaires avec le reste de leur territoire national. Fuit-on la ville-monde parce qu'on y vivrait de plus en plus mal, comme le dit Michel Godet ? Personnellement, je lirai ces dynamiques de façon plus

Entre 1998 et 2006, la construction de logements neufs par tranche de 1 000 habitants s'établit à 28 pour l'Île-de-France, 48 pour le Limousin, 51 pour la Franche-Comté et 78 pour la Bretagne.

*Jamais d'repos. Toujours courir. Métro, bureau et repartir. Quand vient le dimanche, il faut faire des affaires, laver, repasser, reprendre sa misère et c'est pareil, jour après jour. Jamais d'soleil, chantait déjà Piaf à une époque où l'Île-de-France enregistrait pourtant un excédent migratoire considérable avec le reste du pays.*

**L'économie «présentielle»**

Laurent Davezies a bien montré qu'en raison de l'économie présenteielle, les revenus issus de la production marchande, à vocation exportatrice et soumise aux risques de délocalisation en fonction de la concurrence internationale, ne représentent, en moyenne, que le cinquième des revenus distribués dans un territoire. Dans la plupart des régions, à l'exception des plus productives comme l'Île-de-France ou Rhône-Alpes, les revenus des retraités comptent pour 30 % du revenu disponible, ceux des transferts publics pour 30 %, tandis que les revenus restants, issus de l'activité productive marchande, se répartissent pour moitié entre production destinée à la consommation locale et production exportée hors du territoire. En France et en Europe, plus de la moitié de la richesse annuelle est prélevée et redistribuée via les budgets publics, soit environ 54 % du PIB et 70 % du revenu des ménages. Elles ont permis une réduction drastique des écarts de richesses entre régions au cours des trente dernières années.

DAVEZIES Laurent, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, La République des idées, Seuil, 2008.

positive. Ce déficit migratoire marque tout d'abord l'attractivité des autres régions nationales. L'Île-de-France a longtemps enregistré un excédent migratoire considérable avec le reste du pays, alors que les conditions de vie n'y étaient pas moins difficiles : qui se rappelle aujourd'hui les bidonvilles qui, dans les années soixante, se déployaient à quelques kilomètres seulement de l'Arc de Triomphe ?

En réalité, l'Île-de-France attire d'abord et toujours par l'ampleur et la qualité de son marché du travail. Elle reste un point de passage obligé dans la carrière de fonctionnaires ou de cadres d'entreprise. Sur les cinq dernières années, plus d'un demi-million de personnes, souvent jeunes, seules et très qualifiées s'y sont installées. Le solde migratoire des actifs ayant un emploi entre l'Île-de-France et les autres régions reste à peu près équilibré : le déficit migratoire tient pour beaucoup à ce que les actifs qui quittent l'Île-de-France, arrivés souvent seuls au début de leur carrière professionnelle, ont des attaches dans d'autres régions et repartent plusieurs années plus tard à deux, trois ou quatre, après avoir fondé une famille en Île-de-France. L'attractivité croissante de l'Ouest et du Sud sur les retraités et les familles franciliennes est l'autre facteur du déficit migratoire avec les autres régions. Ces mobilités permettent des trajectoires résidentielles ascendantes. Elles s'inscrivent dans des projets de vie qui, à un moment donné, se poursuivent en dehors de l'Île-de-France pour des raisons personnelles : voir grandir ses enfants, améliorer un élément du système de vie (logement, déplacement, emploi...) ou opter pour une vie différente, suite à une rencontre, une rupture, une opportunité ou dans le cadre d'un projet longuement mûri.

Les grandes métropoles comme Paris, Londres, New York, Chicago, Los Angeles, San Francisco se caractérisent par un «moteur démographique à trois temps» : un excédent naturel élevé (plus de naissances que de décès), des échanges migratoires déficitaires avec le reste du territoire national et des apports nets permanents et importants de migrants internationaux. Aux États-Unis (cf. William H. Frey), le coût du logement et la restructuration permanente de la base économique des grandes métropoles conduisent des couches moyennes à rejoindre des métropoles de taille moindre, en développement rapide sur une base extensive, consommatrice d'espace et inductrice de déplacements motorisés. Il en va de même pour les métropoles régionales françaises, dont les réseaux de transport public sont moins performants qu'en Île-de-France, dans un espace urbain notablement moins dense. L'Île-de-France est aujourd'hui la région française où

la proportion de ménages sans voiture (31,4 % en 2006) est la plus forte et la seule où cette proportion s'est accrue entre 1999 et 2006. Face aux défis énergétiques et environnementaux, la compacité francilienne pourra être dans l'avenir un avantage important face à la moindre soutenabilité écologique et économique de régions aujourd'hui très attractives. Mais en même temps, l'Île-de-France devra répondre aux défis sociaux qu'engendrent les évolutions en cours. Je rejoins à cet égard les analyses de Laurent Davezies, et de Michel Godet.

**Vous venez de publier un ouvrage prospectif sur le vieillissement<sup>(1)</sup>. Quel impact sur l'Île-de-France ?**

**Michel Godet** – L'augmentation de l'espérance de vie et le vieillissement annoncé de la population française devraient renforcer l'attractivité des régions déjà gagnantes et creuser un peu plus le déficit migratoire francilien avec le reste du pays. La croissance de la population de la France à l'horizon 2030 (+ 6,9 millions) traduit celle des 60 ans ou plus (+ 7,2 millions). **Philippe Louchart** – Le vieillissement de la population francilienne, même modéré par les migrations, devrait conforter ces nouveaux tropismes. Le passage à la retraite est souvent l'occasion de s'installer dans une autre région et ceci se marquera fortement avec les générations du baby-boom, beaucoup plus nombreuses que les précédentes. Celles-ci libèreront partout en France des postes de travail et généreront des emplois induits qui constitueront autant d'appels d'air pour les actifs franciliens.

**De quoi fragiliser l'économie présenteielle francilienne ?**

**Michel Godet** – La présence de résidents permanents et de touristes induit des consommations de produits et de services et constitue, pour les territoires attractifs, une part importante, voire prédominante, de leur activité économique. Dans beaucoup de régions, l'économie de production pèse moins que l'économie de la consommation fondée pour partie sur la dépense publique et sa redistribution directe, via les transferts publics, notamment les retraites. L'Île-de-France produit 29 % du PIB français, mais ne retient que 23 % du revenu national, du fait de ces transferts. Les retraités les plus aisés (ou les nouveaux entrepreneurs) continueront à s'implanter dans les zones attractives pour le climat, l'environnement naturel et les équipements collectifs. La région française la plus attractive est le Languedoc-

**Prospective de la croissance démographique francilienne dans le scénario dit tendanciel**



Fécondité constante, mortalité tendancielle, migrations internes 1990-2005, migrations extérieures.

La croissance de la population francilienne à l'horizon 2050 est avant tout une croissance de personnes âgées de plus de 60 ans. 37 % du solde migratoire de la France métropolitaine dans le scénario central se localise en Île-de-France, soit 37 000 par an.

(1) GODET Michel, MOUSLI Marc, *Le vieillissement : une bonne nouvelle ?*. La documentation française, 2009.



Roussillon, pourtant dernière en PIB par tête des régions de la France continentale. Les territoires gagnants de demain seront ceux qui, disposant ou non de pôles de compétitivité, auront su jouer la carte de l'attractivité par leur qualité de vie et de services. Les champions seront capables, comme Rhône-Alpes et les Pays-de-la-Loire, de jouer sur les deux tableaux, de la création et de la dépense de richesse. Les contraintes du développement durable, les tendances de la production à la demande, vont dans le sens de la proximité des productions. Après la globalisation, c'est bien la (re)localisation qui se prépare, en Île-de-France comme ailleurs.

**Philippe Louchart** – Juste une remarque : les retraités vont augmenter beaucoup plus que les actifs, mais les touristes étrangers devraient aussi fortement progresser à l'échelle mondiale. L'attractivité touristique internationale de l'Île-de-France reste de ce point de vue un enjeu fort qui lui permet, en partie, de compenser les pertes de revenu liées à la faiblesse de son économie présente.

### La ségrégation sociale peut-elle menacer la région capitale ?

**Michel Godet** – L'Île-de-France a une forte dynamique économique et démographique avec près de 30 % de la richesse nationale produite et 40 % de l'excédent naturel du pays. Si elle ne se dépeuple pas (en dépit de son déficit migratoire avec les autres régions métropolitaines), c'est grâce au renfort de 40 % du solde net des 100 000 migrations internationales estimées en France. Sur cinq millions d'immigrés, dont deux millions devenus Français, 40 % vivent en Île-de-France, soit 17 % de la population, et 40 % des naissances seraient d'origine immigrée. Ce qui pose la question de la capacité d'assurer la mixité sociale et scolaire (dans certains quartiers, 80 % des enfants sont d'origine non francophone). La responsabilité des pouvoirs publics commande une meilleure maîtrise de ces questions d'intégration où les politiques de logement, de formation et d'emploi ne peuvent être dissociées. Il ne faudrait pas que Paris devienne Washington DC, capitale cosmopolite avec des quartiers résidentiels et d'affaires, attirant les touristes par ses nombreux musées et monuments, mais aussi ville peuplée à 80 % de communautés socialement marginalisées et concentrées dans les quartiers pauvres de la périphérie.

**Philippe Louchart** – Il n'existe pas aujourd'hui de ghettos à l'américaine en Île-de-France, rappellent les élus ou les experts états-uniens qui y viennent. Les « bandes de jeunes des cités » d'aujourd'hui rappellent les « blousons noirs » des années soixante ou les « Apaches » du Paris



des années 1900 (Laurent Mucchielli). La ségrégation spatiale existe mais surtout par le haut. La ségrégation ethnique, globalement, ne semble pas se renforcer en Île-de-France<sup>(1)</sup>, mais elle pourrait s'accroître pour les migrants récents<sup>(2)</sup>. Le regroupement familial, qui représente l'essentiel de l'immigration régulière depuis une trentaine d'années, s'opère surtout là où sont installées les populations récemment immigrées. La diversité culturelle et culturelle croissante de la population francilienne (comme dans toutes les métropoles mondiales) est une réalité, même si nos catégories statistiques tendent à la masquer (immigré) et témoignent de notre difficulté à la penser (enfant d'immigré). C'est un défi social et politique majeur pour l'Île-de-France, sachant l'explosion des mobilités à l'échelle internationale. Là où Londres fait une force de la diversité de sa population, nous voyons plutôt une menace. C'est un renversement culturel qu'il faut opérer. L'apport de l'immigration pour soutenir l'activité économique est historiquement reconnu et restera important. La question demeurera celle de l'intégration de ces migrants et de leurs enfants à notre société nationale et européenne. Le défi qu'ont à relever les grandes métropoles occidentales me paraît partout de même nature : comment « élaborer les conditions de viabilité d'une République pluriculturelle et véritablement pluriethnique<sup>(3)</sup>. » ? Le modèle de laïcisation à la française, travaillé comme d'autres par les contradictions, ne fonctionne pas moins bien. Reconnaître la diversité, la fédérer autour d'un socle de valeurs partagées me paraissent des enjeux majeurs pour les métropoles de demain, dans la variété des histoires nationales.

(1) PRÉTECELLE Edmond, « La ségrégation contre la cohésion sociale : la métropole parisienne », dans *L'épreuve des inégalités* (sous la direction d'Hugues Lagrange) coll. « Le lien social », Puf, 2006.

(2) PAN KÉ SHON Jean-Louis, « Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles », *Revue française de sociologie*, à paraître dans le numéro 3, 2009.

(3) CASTEL Robert, *La discrimination négative - Citoyen ou indigènes ?*, Paris, coll. « La République des idées », Seuil, 2007.

L'Île-de-France connaît des dynamiques démographiques, un solde naturel important et de fortes migrations internationales.

### Références bibliographiques

- DUMONT Gérard-François (sous la direction de), *Population et territoire de France en 2030, le scénario d'un futur choisi*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- GODET Michel, *Le courage du bon sens, pour construire l'avenir autrement*, Paris, Odile Jacob, 2009.
- HERAN François, *Le temps des immigrés. Essai sur le destin de la population française*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2007.
- LE BRAS Hervé, *Les 4 mystères de la population française*, Paris, Odile Jacob, 2007.

### Vers l'émergence d'une « laïcité souple »

« Le philosophe américain Michael Walzer explique dans son *Traité sur la tolérance* que l'avenir est sans doute à une « citoyenneté à trait d'union ». Les êtres seront appelés demain à se construire une identité ubiquitaire : ils se définiront certes par leur allégeance à l'universalité d'une communauté politique, mais aussi par leur appartenance à des collectifs plus particuliers, ethniques, régionaux, religieux. C'est en s'adossant à ce modèle-là, sans doute, que l'Europe, par tâtonnements et approximation, tente aujourd'hui de composer son vivre ensemble. Face aux intégrismes de toutes sortes, cette émergence d'une « laïcité souple » et de convergence apparaît comme un élément porteur de renouveau pour l'identité laïque. En s'appuyant sur la dimension référentielle du processus historique de laïcisation républicaine, la France a sans doute un rôle moteur à jouer dans la recherche de ce modèle de convergence. Jean GARRIGUE, « La laïcité républicaine : une identité française en question 1870-2005 », *Journal français de psychiatrie*, n° 31, février 2009.

Alessandro Balducci  
Peter Hall  
Alberto Leboeiro  
Paul Lacroart<sup>(1)</sup>

# L'art de transformer les métropoles au XXI<sup>e</sup> siècle



Les métropoles européennes se développent par transformation interne. Londres, le site des JO 2012 en juin 2009.

**E**n 1889, publication de *L'Art de bâtir les villes*<sup>(2)</sup>, une réaction face à la mutation urbaine accélérée de la première mondialisation. En 2009, si les termes ont changé, l'aménagement des métropoles est plus que jamais un art collectif délicat, une *praxis* plurielle pour reprendre l'expression de Pierre Merlin<sup>(3)</sup>. Avons-nous les bons outils pour penser cette transformation au futur et agir au présent ? Pour en parler, plusieurs voix. Londres, Milan, Madrid. Chacune de ces métropoles à la personnalité affirmée est présentée par un expert différent. Les différences exprimées tiennent autant aux réalités qu'à la position propre de chacun dans le système d'acteurs qui conduit, ou ne conduit pas, l'aménagement métropolitain. Sir Peter Hall, conseiller de plusieurs gouvernements britanniques pour l'aménagement de Londres, offre la vision ancrée dans la durée d'un observateur critique des stratégies des maires de Londres. Alessandro Balducci, maître d'œuvre du projet stratégique de la province de Milan, dessine de l'intérieur ce processus innovant en cours. Alberto Leboeiro, responsable de la planification à la région de Madrid, décrit le revers de la médaille d'une croissance en l'absence d'un plan régional. Chacun tire les leçons des réponses qui sont apportées à des mutations que connaît aussi la métropole francilienne.

Planter le décor :  
paysages de quatre métropoles  
Londres, Milan, Madrid, Paris. Quatre villes histo-

Londres, Milan, Madrid et Paris.  
Quelles sont les stratégies  
d'aménagement à l'œuvre  
dans les régions-capitales en Europe ?  
Quels en sont les acteurs  
et les instruments ?  
Et pour quels résultats ?  
Trois experts, de Milan, de Madrid  
et de Londres, livrent leurs clés  
de lecture des mutations en cours.  
Un matériau pour repenser l'urbanisme  
métropolitain en Île-de-France ?

riques, quatre régions-capitales économiques, financières et culturelles de grands pays européens – et politiques pour trois d'entre elles. Leurs aires métropolitaines ont, depuis longtemps, franchi les limites de la ville-centre (Paris, Madrid), de la province (Milan) et même de la région (Londres). Les dynamiques spatiales y reflètent les évolutions différenciées des années récentes (croissance rapide à Madrid et Londres) et du degré de maturité (Londres entrée dans l'ère post-industrielle avant Paris et Milan). Elles sont confrontées aux mêmes défis d'un monde globalisé : gestion des flux migratoires, besoin de logements, dégradation de l'environnement et des conditions de vie, transition vers l'écomobilité, etc. Elles y répondent, dans des systèmes différents, avec les outils de leur culture : planification indicative reposant sur l'intervention du secteur privé à Londres ; plans réglementaires sur le continent, avec un pilotage privé croissant à Milan et Madrid. Et partout, des projets phares, comme des arbres qui cachent la forêt.

Quelles leçons pour la métropole francilienne ?  
Une vision, une stratégie. Des quatre, Londres a développé la vision (London, Global City) et la

(1) Alessandro BALDUCCI : Polytecnico, Milan. Peter HALL : University College, Londres. Alberto LEBOREIRO AMARO : Comunidad de Madrid. Paul LECROART : IAU Île-de-France.

(2) SITE Camillo, *L'Art de bâtir les villes. L'urbanisme selon ses fondements artistiques* [titre allemand : Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen, 1889], L'Équerre, 1980.

(3) CHOAY Françoise, MERLIN Pierre, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Puf 1988.



stratégie spatiale (rééquilibrage à l'est) les plus claires. Gouvernement et maire, en dépit de conflits, se sont entendus pour les traduire en choix d'investissements, dans les transports surtout. Le succès de Londres dans la bataille des JO 2012 est lié à cette stratégie commune qui a aussi ses faiblesses. Celui de Milan à l'Expo universelle 2015 n'est pas étranger au rapprochement entre l'État, le maire de Milan et le président de la Province<sup>(4)</sup>.

Des choix. Londres a fait des choix stratégiques d'aménagement, mais pas assez partagés au niveau local. Milan et Madrid n'en ont pas fait explicitement, laissant municipalités et secteur privé à la manœuvre. Les deux attitudes ont leurs revers : priorité aux secteurs les plus porteurs et oubli de la périphérie dans le premier cas ; égoïsme municipal, étalement urbain et projets mal encadrés dans le second. Ceci interroge sur les choix des schémas directeurs d'Île-de-France, par exemple celui d'un « polycentrisme » qui n'a jamais été bien défini<sup>(5)</sup> et dont la mise en œuvre reste aléatoire.

Un plan régional. La « planification régionale », nécessaire, est déterminée dans ses formes par l'équilibre des pouvoirs. C'est un processus politique subtil qui peut se solder par des échecs (Madrid) ou des plans sans grande portée (Milan). Et si le London Plan est plutôt une réussite, à l'intérieur de la Ceinture verte, c'est par sa légitimité incontestée (technique, démocratique et symbolique), même des *boroughs* les plus critiques. Son élaboration (2004) et ses fréquentes révisions résultent d'un débat transparent. Créé sur mesure pour le nouveau statut de Londres, il exprime et rend lisible une gouvernance métropolitaine.

Le projet métropolitain. Milan, et aussi Londres, montrent qu'un plan régional peut fixer le cadre, les bornes et les repères d'un projet métropolitain ; il ne s'y substitue pas. Dans un contexte de gouvernance fragmentée qui rappelle la situation francilienne, la province de Milan a inventé un processus stratégique qui peut « faire métropole ». Son principe est de fédérer acteurs publics et privés autour d'idées et d'un appel à projet inspiré des Iba<sup>(6)</sup>. On voit le parti que la métropole francilienne pourrait tirer d'une démarche *bottom up* qui viendrait en contre-point et en complément des procédures.

Des instruments. Passer des plans aux politiques et aux projets, et vice-versa dans un aller-retour permanent, requiert des instruments (d'analyse, de régulation, de programmation, etc.). Londres souffre d'une multiplicité d'agences et d'un système opaque et imprévisible de financement des équipements. En Île-de-France, l'État et la région disposent d'outils (contractuels, notamment) qui jouent un rôle régulateur : la région

ne connaît pas le développement spéculatif déséquilibré de Londres ou de Madrid. Mais, comme à Milan ou à Madrid, ces outils ne sont pas liés à une gouvernance permettant de décider en commun des politiques et des projets d'agglomération.

Un art ? Londres, Paris, Milan, Madrid ont connu réussites, échecs et oublis en matière d'aménagement. À Londres, Paris et Milan, les projets semblent lents à se concrétiser ; à Madrid, cela va parfois trop vite ! Le temps et le débat public ne sont-ils pas deux matériaux de base de la fabrique des métropoles ? On a toujours ainsi une vision trop fonctionnaliste qui croise peu les échelles et oublie les habitants, l'histoire, la géographie. Force motrice de la transformation des métropoles, la culture – le vécu, les représentations, l'art – doit être au cœur de l'anticipation et de l'action.

### Où va Londres ?

Londres vient de vivre une décennie extraordinaire de développement. En 2000, son administration a été transformée avec l'élection d'un maire. En 2004, le maire, Ken Livingstone, a publié un plan stratégique pour Londres, puis a été élu pour un deuxième mandat, avant de perdre en 2008 face à Boris Johnson. En 2005, Londres a gagné le droit d'accueillir les Jeux olympiques de 2012 en mettant en avant leur potentiel de régénération pour l'Est de Londres. En 2007, la ligne à grande vitesse reliant le Tunnel sous la Manche à la gare Saint-Pancras a été achevée. En 2009, a démarré la mise à niveau ambitieuse de Thameslink, une liaison ferrée régionale Nord-Sud. En 2010, elle devrait être complétée par le lancement du grand projet de ligne est-ouest Crossrail. Ce sont des points forts dans ce qui a été peut-être le plus long boom d'aménagement dans l'histoire de Londres, transformant le centre et les Docklands, jusqu'à ce que la crise financière l'amène à se terminer brutalement.

### Stratégie

La stratégie proposée par Ken Livingstone pour Londres, qui reflète l'influence de son conseiller Richard Rogers, a combiné deux objectifs : le premier, créer de l'espace pour accueillir la croissance continue de Londres à l'intérieur de ses limites (un rayon d'environ 25 km) ; le deuxième, concentrer autant que possible les nouveaux emplois et logements dans le centre

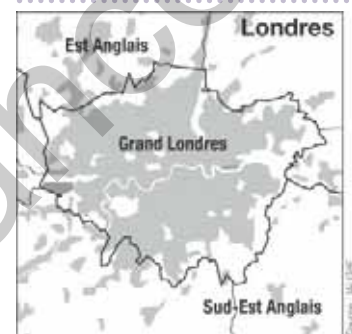
(4) Paris Île-de-France a essuyé deux échecs (JO 2008 et 2012, avec Madrid) et renoncé à l'Expo 2004.

(5) Les travaux de Peter Hall montrent que l'Île-de-France est le type même de la région urbaine monocentrique.

(6) PALISSE Jean-Pierre, LECROART Paul et BELTRANDO Yannick, « Initier des projets métropolitains : l'Iba, une pratique qui a fait ses preuves », *Note rapide*, IAU Île-de-France/Apur, juillet 2009.



## 4 métropoles à même échelle







Centre commercial Westfield à Londres. Le commerce est un levier de redéveloppement urbain, mais reste basé sur la voiture.



Au-delà de Canary Wharf, le développement de Thames Gateway est décevant.

et à l'est. Ceci reflétait deux réalités. D'abord, l'augmentation de la population et de l'emploi après quarante ans de baisse. Les Londoniens ont continué à migrer vers la périphérie, mais ont été remplacés par des migrants de l'étranger qui ont produit une croissance forte, inhabituelle dans une ville européenne moderne. Cet afflux reflète la force économique de Londres, ville mondiale par excellence, bien qu'une large part de la croissance de l'emploi soit liée aux marchés locaux et nationaux. Il s'est concentré dans le quartier d'affaires traditionnel : la City et Westminster-West End, complétés de plus en plus par Canary Wharf, 5 km à l'est de la City. Le maire, Ken Livingstone, a hérité de cette situation liée au projet des Docklands du temps de Margaret Thatcher. Il en va de même pour Thames Gateway, une méga-extension de ce projet dans l'Est londonien sur 50 km projetée au début des années 1990. Les Docklands et Thames Gateway ont été conçus pour inverser le sens de la croissance de Londres : de l'ouest (West End, Heathrow, corridor high-tech de l'autoroute M4) vers l'est. Heathrow avait joué un rôle clé dans la poussée vers l'ouest, la liaison LGV rendrait accessibles de nouveaux sites pour la régénération de l'est : King's Cross Saint-Pancras, Stratford, et Ebbsfleet dans le Kent, en limite de Londres. Les projets ferroviaires devaient être conduits par le secteur privé et la hausse des valeurs foncières autour des gares aurait dû financer l'aménagement. Mais des difficultés financières ont conduit au report de la ligne, achevée seulement en novembre 2007. Les projets de régénération des trois gares ont été retardés, deux ne faisant que démarrer à l'été 2009, le troisième, Ebbsfleet étant suspendu du fait de la crise financière. De façon inattendue, Thames Gateway est devenu un élément clé dans le succès de Londres pour l'accueil des JO de 2012, avec la régénération prévue autour du Parc olympique et de la gare de Stratford. Paradoxalement, le projet de financer les JO via un partenariat public-privé a subi un revers avec la récession de 2008-2009, provoquant le retrait du développeur du Village olympique (Lend Lease) et le report du projet de bureaux prévu par Westfield ; seul un centre commercial géant, équivalent à celui ouvert par Westfield à White City à l'ouest de Londres en 2008, sera prêt pour les Jeux. Le projet Crossrail est prévu pour après 2010, bien que le nouveau maire doive trouver des financements complémentaires. À la fin 2008, peut-être dans ce but, il a annulé deux investissements clés de Thames Gateway, le pont sur la Tamise et le prolongement du métro des Docklands, deux projets centraux dans la stratégie de son prédécesseur.

### Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience de Londres ?

La première concerne la distribution de pouvoirs entre le gouvernement central, le maire de Londres (plus exactement la Greater London Authority) et les trente-deux *boroughs*. En 2007, Ken Livingstone a obtenu du gouvernement central plus de pouvoirs : le maire peut faire annuler un refus de permis d'aménager par un *borough*. Cette disposition aurait pu contraindre les *boroughs* périphériques à accepter plus de densité et des logements abordables, mais elle n'a pas été mise en œuvre et le nouveau maire y a renoncé. La seconde est la relation entre le maire et « ses » agences, notamment le London Development Agency (LDA) et Transport for London (TfL). Elle crée des situations confuses : par exemple, dans Thames Gateway, le site de Woolwich sera desservi par deux liaisons ferroviaires (métro des Docklands en 2009, puis Crossrail), alors qu'un autre site, Barking Riverside, risque de ne pas être desservi. La troisième leçon, liée à cela, est la structure extraordinairement complexe d'agences dont les compétences se chevauchent dans Thames Gateway : la LDA, l'East London Urban Development Agency, l'Olympic Delivery Agency et maintenant une nouvelle agence nationale de l'habitat, la Homes and Community Agency. Le manque de réalisations sur le terrain est décevant. Trente ans après son lancement, le futur de la stratégie de réorientation de Londres vers l'est est aujourd'hui incertain. Le programme du nouveau maire semble tourné vers le développement de centralités dans les *boroughs* périphériques. L'avenir de l'aménagement londonien est aujourd'hui à marquer d'un grand point d'interrogation.

### Milan *Città di Città*

L'aire métropolitaine de Milan a beaucoup changé en trente ans. Il en résulte une fragmentation spatiale et une dispersion sociale et économique. En dépit d'une immigration forte, la ville de Milan a perdu un tiers de sa population depuis les années 1970 au profit des municipalités périphériques et des provinces voisines. Le déclin rapide de l'industrie a été compensé par les services, au prix d'une multiplication du nombre des entreprises. Milan est devenue une région urbaine polycentrique, à la fois dense et étalée. Le processus n'a été que partiellement contrôlé au-dessus du niveau municipal : le Plan territorial provincial a été plutôt faible, le premier n'ayant été approuvé qu'en 2003 et le Plan régional est (toujours) en cours d'élaboration. Les municipalités considèrent le développement comme une ressource financière. Ce modèle a des effets négatifs : congestion et pollution de l'air très sévères,

forte consommation d'espace, pénurie de logements dans la ville-centre (il faudrait créer 124 000 logements abordables avant 2015), polarisation sociale, problèmes de sécurité, et conflits entre la «ville des usagers» et la «ville des résidents».

### Un processus innovant

Dans ce contexte, le gouvernement provincial élu en juin 2004 a lancé l'idée d'un Plan stratégique, confié par le président au vice-président: l'Assessore al Piano Strategico. Ce processus s'est déroulé en parallèle à la révision du Plan territorial provincial, encore inachevée. Le Plan stratégique est une expérience de gouvernance: il s'agit de renforcer la capacité de coopération du gouvernement provincial et de responsabiliser les municipalités sur les conséquences globales de leurs choix. Construisant sur la base d'expériences antérieures de coordination intermunicipale, la province voulait intégrer les municipalités et d'autres acteurs publics ou privés à la conception d'une stratégie partagée. Il n'existait pas de support technique: le projet a été élaboré avec le Département de l'architecture et de l'urbanisme du Politecnico di Milano.

Le point de départ était une hypothèse: la qualité de la région urbaine de Milan n'est pas seulement liée à la réalisation d'infrastructures ou de projets-phares qui captent l'attention des élus (comme Fiera Milano, Città de la Moda, Santa Giulia), mais à sa capacité d'atteindre une plus grande «habitabilité»: requalification de l'environnement, amélioration de la vie quotidienne des habitants et des entreprises. Ce sont des freins au développement et le projet stratégique doit créer les conditions d'une région plus accueillante pour tous. Ce concept a été appelé: habitabilité (*Abilitabilità*). Le deuxième pilier de la stratégie est le concept de «Ville de villes»: *Milano Città di Città* est une image symbolisant le fait que les territoires composant la métropole peuvent devenir le lieu de coopérations permettant aux villes de résoudre des problèmes qui dépassent leur capacité propre. En février 2006, il y a eu la présentation d'un document intitulé Ville de villes: un projet stratégique pour la région milanaise urbaine, sorte de Livre blanc lançant le concept d'habitabilité et présentant la vision et la stratégie. La deuxième action a été de lancer un appel à projets et bonnes pratiques, inspiré de l'expérience de l'Iba Emscher Park, visant à contribuer à l'amélioration de l'habitabilité dans la région milanaise. Il y eu une réponse massive de la société, fondations, universités, associations, communes, groupements de communes et citoyens, avec 259 propositions couvrant toutes les facettes de l'habitabilité. Troi-

sième action: la préparation d'un *Atlas de politiques et de projets pour l'habitabilité dans la province de Milan*, résultat d'un dialogue avec les quatorze autres *assessori*: 52 projets et politiques provinciales liés aux projets locaux retenus. La quatrième action: le lancement de six projets pilotes, destinés à intervenir dans des domaines particulièrement pertinents. La cinquième action a été une exposition qui a eu lieu de mai à juin 2007 à la Triennale di Milano, ouvrant le processus à un public plus large. Au cœur du dispositif, le Théâtre de la Ville des Villes: un forum où habitants et décideurs ont discuté de l'avenir de la région métropolitaine. L'action finale de cette phase initiale a été la présentation en juin 2007 d'un document intitulé «Pour une ville habitable. Scénarios, visions et idées».

### Conclusions et réflexions

Il est trop tôt pour évaluer les effets de ce processus de planification informel. Du côté positif, la stratégie a fait du chemin. L'habitabilité comme objectif stratégique et le concept de *Città di Città* comme image puissante pour structurer le développement dispersé de la région urbaine sont dorénavant enracinés dans le débat politique. Quelques projets pertinents issus du processus de *Città di Città* sont actuellement mis en œuvre. L'appel à projets a été renouvelé en 2008 et une troisième édition est en cours pour coordonner la participation de municipalités et acteurs locaux avant l'Expo 2015. Du côté négatif, il y a les difficultés et fragilités liées à l'aspect informel du processus. Le point le plus important est que l'administration publique devienne acteur dynamique dans la création et l'opération de réseaux, animateur et soutien aux initiatives d'une variété d'acteurs, plutôt que pourvoyeur de fonds et de services. L'innovation, on le sait, est difficile: elle requiert l'évaluation responsable des résultats positifs et négatifs.

### Madrid au XXI<sup>e</sup> siècle

La communauté de Madrid est une autorité régionale de 6,3 millions d'habitants, dont la ville de Madrid (3,2 millions). La région a connu une croissance économique forte depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, attirant plus d'un million de migrants en dix ans. Le boom économique a permis à la région de Madrid d'augmenter son PIB par habitant de près de 50 % en sept ans, mais sans stimuler les secteurs innovants de l'économie. Résultat: la région fait face aujourd'hui à une récession sévère, liée à l'importance du secteur bâtiment dans l'économie. La croissance passée a modifié le modèle spatial de la métropole, la déréglementation générant une sorte «d'archipel urbain». La ségréga-



Projet City life. «Habitabilité» est l'enjeu essentiel de la région de Milan, davantage que les grands projets.



Le projet *Città di Città* mobilise les acteurs autour d'un appel à projet.



Les quatre tours du Real de Madrid symbolisent l'urbanisme spéculatif des années 2000.



À Mosbles, le métro a été réalisé antérieurement à l'urbanisation.

tion est aussi sociale : les groupes à faibles revenus et les classes moyennes s'installant en périphérie sont remplacés dans les quartiers centraux par des ménages pauvres et des immigrants. L'expansion a créé une dépendance à la voiture, avec la réduction des densités et l'augmentation de la portée des déplacements. Entre 2000 et 2005, 8 % de l'économie s'est déplacée vers les banlieues avec la délocalisation de sociétés privées comme Banco de Santander ou Repsol, mais aussi de services publics comme le projet de Cité de la justice – récemment stoppé par la crise. Centres commerciaux et de loisirs géants se sont installés massivement près des échangeurs autoroutiers. Dans les douze dernières années, un effort d'investissement unique en Europe a été fait par la région : entre 1995 et 2008, le réseau de métro est passé de 120 km à 304 km (400 km fin 2010). La plupart des nouveaux quartiers sont desservis par les transports en commun : Móstoles Sud par MetroSur ; Vallecas par le métro, Sanchinarro par le tramway. Cette politique ne s'est pas accompagnée de restrictions à l'usage de la voiture – trop impopulaires. L'aide de l'Europe a facilité le transport individuel et la ville diffuse au-delà des limites régionales : la croissance de Tolède, Ségovie ou Guadalajara a été spectaculaire. L'absence de coopération inter-régionale a provoqué une occupation fractale du territoire, qui a des effets négatifs. Globalement, la croissance de la région de Madrid se base sur une grande consommation de ressources naturelles et de sol, dont une large part par les nouvelles infrastructures. L'usage de la voiture augmente la consommation d'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub>.

#### Les aléas de la planification régionale

Historiquement, la planification de la région de Madrid a souffert des avatars des cycles économiques : dans le creux des cycles, les plans ont tenté de préserver le territoire en favorisant le renouvellement urbain ; dans les hauts, comme lors de l'esquisse de Plan régional de stratégie territoriale de 1996, l'idée était qu'un réseau d'infrastructures homogène était susceptible d'accueillir la croissance partout. Le résultat final a été l'abandon du concept même de plan régional. La situation aujourd'hui : une planification non intégrée, des administrations mal coordonnées, l'absence d'un cadre stable d'investissements, une faible participation de la société civile à la fabrication de la ville. En résumé, un manque de gouvernance à tous niveaux. Le problème de la planification régionale est de changer la culture des acteurs du territoire et, à partir de là, d'établir un cadre stable de planification.

L'absence de plan régional favorise l'autono-

mie des acteurs publics ayant des compétences sectorielles sur le territoire et l'autonomie du secteur privé qui demande des modifications aux plans d'urbanisme locaux sur la base de critères qui lui sont propres. La position dominante de groupes puissants, tels que Telefónica ou le Real Madrid, façonne un urbanisme « à la carte » dans lequel le privé s'entend avec les autorités locales pour valoriser ses actifs fonciers. Les grands projets publics ne sont pas toujours exemplaires : Calle 30, l'ambitieux réaménagement du périphérique de Madrid, aurait gagné à faire l'objet d'un large débat public ; Chamartín, le projet stratégique du nord de Madrid, vient seulement d'être débloqué après douze ans de conflit. S'il n'existe pas de plan régional, l'environnement commence à être reconnu. La réflexion sur les corridors biologiques a donné naissance au projet de Parc boisé sud (3 400 ha à terme) : un poumon vert au sud de l'agglomération et un lien entre deux grands parcs régionaux. L'enjeu logement : environ 60 000 logements ont été construits dans la région chaque année jusqu'à la chute brutale actuelle. Le privé n'assurant plus son rôle de locomotive, le secteur public doit intervenir pour créer un marché locatif subventionné.

#### Quelles leçons ?

Une leçon est la nécessité d'un cadre de planification régionale qui donne une cohérence aux actions publiques sectorielles. Il y a besoin d'une plus grande coordination avec les stratégies d'aménagement de niveau local, pour redensifier et créer des villes plus vivables. Le débat entre plan interventionniste et plan flexible n'est plus d'actualité. Le plan d'aménagement régional implique un modèle clair à long terme et un cadre permanent minimum (espaces protégés, politique de logement, etc.). Les objectifs doivent être cohérents avec le modèle et faire l'objet d'un consensus entre les forces politiques. À court terme, il devra être réalisé à travers des projets concrets, négociés, partagés entre acteurs territoriaux, sur la base d'une durabilité physique, économique et sociale.

Traduction : John Ritchie





# Ressources







SOUS LA DIRECTION DE BUCHOUD NICOLAS  
**La ville stratégique**  
Changer l'urbanisme pour répondre  
aux défis urbains mondiaux  
Lyon, Certu, 2008.



SOUS LA DIRECTION DE LAIGLE LYDIE  
**Vers des villes durables**  
Les trajectoires de quatre  
agglomérations européennes  
Paris, Puca, 2009.

**L**ES VILLES SONT, EN CE DÉBUT DE VINGT-ET-unième siècle, de plus en plus nombreuses, de plus en plus denses et reflètent la complexité de notre monde. L'urbanisation de la planète engendre une remise en question des politiques urbaines. La «ville stratégique» est un plaidoyer en faveur de l'action. Si la croissance urbaine rapide et actuelle peut être vue comme une chance et un moteur de développement et de progrès, il faut désormais changer notre approche urbanistique, laisser la place au concret. Cet ouvrage apporte des éclairages très riches, basés sur des expériences culturelles, géographiques, économiques venus de chaque continent. L'exemple de Bali nous montre que les pratiques d'aménagement doivent tenir compte des intérêts communautaires, des familles de migrants et l'activité touristique avide d'infrastructures. En Algérie, l'héritage de la harat traditionnelle de

Sétif pourrait devenir un modèle, liant habitat et intégration sociale. Répondre aux défis urbains à l'orée de ce nouveau siècle dépend également de l'homme, de l'urbaniste-aménageur-économiste, adepte de prospective. L'idéologie de naguère doit laisser la place à des qualifications polyvalentes, à une réflexion axée sur la coopération internationale, sur le partenariat international, sur les financements internationaux, comme le montre l'exemple d'un workshop sur les stratégies de régénération urbaine dans la métropole de Tokyo. L'heure est à la globalisation des financements, des idées. À l'issue du Forum urbain mondial tenu à Vancouver en 2006, l'essor et l'affirmation d'un urbanisme renouvelé constitue une réponse créative pour l'adaptation des villes et de leurs acteurs aux nouveaux défis d'une croissance urbaine globalisée.

**L**A PLANIFICATION URBAINE DE TERRITOIRES DURABLES est abordée par le biais de la comparaison des stratégies mises en oeuvre dans quatre villes européennes : Barcelone, Hanovre, Copenhague et Naples. S'il apparaît qu'il n'y a pas de modèle standard d'organisation interurbaine, la mise en oeuvre d'importantes dynamiques territoriales vise à l'application de politiques de développement urbain durable. Ville compacte par excellence, Barcelone étend ce modèle urbain à l'échelle de sa région métropolitaine par la mise en oeuvre de Plans directeurs, afin d'absorber la croissance urbaine et d'éviter le mitage urbain. Le modèle de ville compacte, alliant densité, complexité, connectivité et accessibilité, est défini comme durable, à l'inverse de celui de la ville étalée comme diffuse. Reste une difficulté pour Barcelone : son réseau de transports. La planification de l'usage des sols, de l'organisation interurbaine et des infrastructures de transports n'est pas aujourd'hui suffisante pour aboutir à une modification des pratiques de mobilité en faveur du développement durable. Conscients des enjeux environnementaux dès les années 1970, Hanovre et son agglomération à la périurbanisation diffuse évoluent dans un contexte législatif, délibératif et participatif marqué. L'intercommunalité élue au suffrage universel joue un rôle important dans l'organisation spatiale, la médiation entre communes et la planification des transports. Mais la stagnation démographique, la dispersion de l'urbanisation et de la

population, sont autant de nouvelles données que le programme intercommunal tente de maîtriser en freinant l'étalement, en concentrant les fonctions économiques et commerciales dans des lieux centraux, en promouvant les transports collectifs et encore en protégeant la nature. Copenhague est, quant à elle, régie par un plan de développement du territoire orientant l'extension urbaine au service du développement économique dans le respect de l'environnement. Composé de principes d'aménagement simples établis dès 1947, le Finger Plan s'organise autour d'un ensemble de règles respecté par les différents acteurs. D'un bilan global plutôt positif, il rencontre pourtant un certain nombre de difficultés dues à un déséquilibre entre les fingers («doigts d'urbanisation») du nord, qui connaissent un fort étalement urbain, et les fingers du sud, devant faire face à une forte croissance urbaine et à des problèmes économiques et sociaux. Naples a une conception concertée du développement urbain durable. Animé par une forte politique de décentralisation, un principe de coopération entre région et collectivités locales est mis en place pour une meilleure qualité de vie. Néanmoins, le développement urbain durable de Naples se heurte à la rigidité du système de planification. De la théorie à la pratique, les stratégies de développement urbain durable évoluent au rythme des investissements économiques et humains mis en oeuvre dans chacune des villes citées.

**L'**OUVRAGE S'APPUIE SUR UNE IMPORTANTE BASE de données de 78 régions métropoles dans le monde. Il en exploite les éléments comparatifs, notamment sous l'angle des caractéristiques socio-économiques (âge, niveau éducatif...) et de la performance économique (PIB, chômage, nombre de brevets...), à l'échelle la plus proche des métropoles « fonctionnelles ». Ces régions présentent des atouts communs qui attirent des sièges mondiaux d'entreprises et participent au développement local et national. Elles offrent un large choix de ressources, dont une main d'œuvre et des compétences qualifiées, des marchés, des spécialisations, des activités de recherche et développement, un capital, des équipements d'entreprises, des infrastructures, des universités et centres de recherche. Mais il existe un paradoxe urbain car ces villes souffrent aussi de vastes poches urbaines de chômage et de pauvreté. Décideurs et aménageurs ont donc des choix stratégiques à effectuer afin de rendre attractives et compétitives ces régions métropolitaines. Les décideurs sont face à plusieurs dilemmes. Les retombées sont-elles positives ou

négatives? Quel est l'impact des régions métropolitaines sur le reste du pays? Il faut faire jouer la complémentarité, la coopération entre les intérêts nationaux et les régions dominantes, il faut innover, diversifier les activités, développer un important réseau relationnel. Dans ces régions où la concentration humaine est importante, la qualité de l'environnement est un facteur non négligeable pour attirer des travailleurs hautement qualifiés. L'aspect gouvernemental est lui aussi stratégique: il faut trouver un mode de gouvernance alliant une autorité publique autonome sans pour autant s'éloigner des préoccupations locales des citoyens, tout en étant appuyé par une administration nationale. La gouvernance de ces régions implique aussi la participation des acteurs du secteur privé, sans évincer les petites et moyennes entreprises. Enfin, les décideurs doivent trouver un juste équilibre entre les besoins financiers des régions métropolitaines et ceux du reste du pays. Chaque échelon de gouvernance a un rôle à jouer dans la course de la compétitivité. Inventivité, coopération, synergie sont des stratégies à envisager pour les acteurs.

**L**E DÉBAT PORTE SUR LES GRANDES RÉGIONS urbaines polycentriques du Nord-Ouest de l'Europe. Les deux premières contributions fournissent une introduction à l'étude Polynet (gestion durable des mégarégions polycentriques). Elles expliquent quatre grands concepts: la mégalopole régionale, la polycentricité, les offres de producteurs de services avancés et les flux d'information. Les données recueillies sur 200 villes appartenant à huit mégalopoles donnent des estimations de leur connectivité et permettent des comparaisons sur leur polycentricité à différentes échelles géographiques. Sept études de cas permettent d'explorer l'hypothèse de la mégarégion urbaine. Ainsi, pour la région Rhin-Main, l'article fait le lien entre les travaux d'analyse des processus de formation des régions métropolitaines polycentriques, et les travaux qui portent sur les relations externes entre les pôles urbains reliés au réseau des villes mondiales. La Suisse du Nord est une méga-cité-région naissante, dont les principales forces motrices sont les entreprises de services avancés à la production (ASP). Quelle est l'organisation géographique des ASP et quel impact ont-elles sur le maillage polycentrique de la Suisse du nord? Les cités de l'information sont décrites comme des structures spatiales à noyaux multiples. De tels

modèles polycentriques ne semblent pas émerger au sein du grand Dublin. Aussi, peut-on considérer la nouvelle ville-région de Dublin comme une cité de l'information? Dans le cas de la méga ville-région Paris/Bassin parisien, les ASP restent principalement localisés dans les quartiers ouest de Paris et dans les Hauts-de-Seine. La formation d'une méga ville-région polycentrique élargie semble limitée par les stratégies des promoteurs immobiliers, des entreprises et des décideurs politiques. L'article sur Londres l'Angleterre du Sud-est permet d'en examiner les interdépendances. Il montre aussi un grand réseau de liens interurbains sur une grande zone à l'ouest de la capitale. L'analyse des méthodes de production de la connaissance par les entreprises de services avancés à l'industrie dans la Randstad permettra de vérifier s'il y a bien transfert de connaissance entre les circuits locaux et les réseaux mondiaux. Les difficultés de création de structures de gouvernance métropolitaine dans la conurbation Rhin-Ruhr sont discutées. Enfin, la dernière contribution examine les raisons de la promotion du polycentrisme par les autorités européennes, alors qu'il ne semble pas y avoir de corrélation forte entre des systèmes urbains plus polycentriques, plus d'efficacité économique ou plus d'équité spatiale.

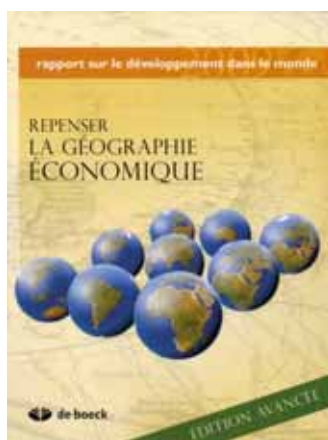


EXAMENS TERRITORIAUX DE L'OCDE  
**Villes, compétitivité et mondialisation**  
Paris, OCDE, 2006.



**Special Issue: Globalization, City-Regions and Polycentricity in North-West Europe**  
Regional Studies. Vol. N° 42, n° 8,  
octobre 2008.





BANQUE INTERNATIONALE  
POUR LA RECONSTRUCTION  
ET LE DÉVELOPPEMENT, BANQUE MONDIALE  
**Rapport sur le développement  
dans le monde 2009.  
Repenser la géographie  
économique**

Bruxelles, De Boeck Université, 2008.

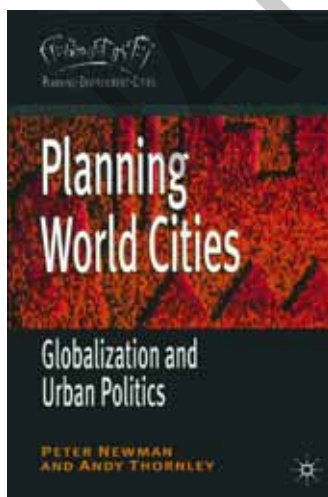
**T**OUTES LES ZONES GÉOGRAPHIQUES NE SONT PAS égales face à la croissance économique.

Les marchés élisent certains espaces et pas d'autres. Des pays prospèrent, d'autres plus difficilement. Ce constat est difficile à accepter. Les auteurs considèrent que tenter de forcer l'économie à se développer dans les secteurs en perte de vitesse par des incitations par exemple, risque de disperser les activités économiques sans faire reculer la pauvreté, les interventions spatialement ciblées n'ayant que des effets mineurs. La croissance économique est et sera déséquilibrée. Si la planification au niveau mondial de l'économie semble relever de la chimère, il semble par contre possible de réduire les écarts entre les régions avancées et celles qui le sont moins. L'étude sur des périodes très longues montre que les mécanismes qui ont permis ou accompagné la croissance sont similaires qu'il s'agisse des pays développés depuis longtemps : Amérique du Nord, Europe de l'Ouest, Asie du Nord-Est, ou plus récemment, Asie de l'Est et du Sud, Europe de l'Est. Les phénomènes observés concernent

l'expansion de villes, la mobilité des personnes, la spécialisation des produits. Le Rapport sur « le développement économique dans le monde de 2009 : Repenser la géographie économique » conclut que ces transformations demeureront la clé du succès économique dans d'autres parties du monde en développement. Les gouvernants doivent favoriser et encourager l'agglomération, la migration et la spécialisation. Ils disposent d'instruments bien plus efficaces que les interventions ciblées pour promouvoir l'intégration. Le Rapport préconise des actions gouvernementales qui incluent tous les instruments de l'intégration : les institutions qui unifient, l'infrastructure qui établit des liens et les interventions ciblées. Il montre aussi comment utiliser les trois dimensions que sont la densité (urbaine, démographique et économique), la distance (qui sépare les espaces considérés des marchés mondiaux) et la division (épaisseur/porosité des frontières), pour moduler l'application de ces moyens d'action afin de traiter toute la gamme des problèmes de l'intégration.

**L**ES VILLES-MONDES SONT LES CAPITALES D'UN monde tripolaire gouverné par le capitalisme financier. Un monde qui s'étend (et se limite) aux trois régions où l'essentiel des multinationales cotées en bourse ont leur siège : l'Amérique du nord, l'Europe et l'Asie du sud-est. Même si ces trois régions disposent de nombreuses grandes métropoles, elles ne peuvent avoir qu'une capitale à la tête de leur réseau économique et urbain : il s'agit respectivement de New-York, Londres et Tokyo. Pourquoi celles-ci plutôt que Los Angeles, Chicago, Paris, Barcelone, Bombay ou Shanghai ? Qu'est-ce qui permet de prétendre à la première place du palmarès économique ? Ce n'est ni une question de taille, ni de capacité aéroportuaire, ni de PIB, mais de volume de biens et de services échangés. « Les villes sont des acteurs importants de la mondialisation, non pas en raison de ce qu'elles contiennent sur un plan statistique, mais à cause des flux qui les traversent » résumait Peter Newman et Andy Thornley, considérant implicitement que le paradigme de la recherche entamée par Friedmann dans les années 1980 est aujourd'hui un fait indiscutable. Partant des travaux théoriques d'autres universitaires américains tels que Sassen, Porter et Castell, qui montrent que la gouvernance des grandes métropoles est de plus en plus influencée par les acteurs du capitalisme financier, les auteurs cherchent à décou-

vrir les facteurs de convergence ou de divergence dans les stratégies de planification et dans la gouvernance des trois villes-mondes et d'une douzaine de villes mondialisées qui sont leurs challengers directs. En résumé, tous les cas étudiés montrent que ces métropoles privilégient la croissance économique (via un cocktail de politiques fiscales libérales et de politiques foncières incitatives), au détriment des objectifs d'équité sociale ou de qualité environnementale, avec deux exceptions notoires : Singapour, cité-état qui a de longue date essayé de maintenir un certain équilibre entre politiques économiques, sociales et environnementales ; Paris (la ville), dont la politique sociale, déjà exceptionnelle relativement aux autres cas étudiés, s'est encore développée sous la première mandature de Bertrand Delanoë. Les trois championnes mondiales que sont New-York, Londres et Tokyo ont élu à leur tête des maires-patrons qui ont coupé les liens avec leur parti d'origine, pour mieux se rapprocher des milieux d'affaires afin d'élaborer une planification stratégique clairement pro-business. « Planning World Cities. Globalization and Urban Politics » dresse des portraits très vivants et souvent très bien documentés de ces métropoles, mais faute d'un cadre de référence comparatif suffisamment strict, on peut regretter que leurs conclusions restent assez floues et générales.



NEWMAN Peter, THORNLEY Andy  
**Planning World Cities.  
Globalization and Urban Politics.**  
New York, Palgrave MacMillan, 2005.

# La Médiathèque

de l'IAU île-de-France



Retrouvez  
la sélection  
complète  
des références  
bibliographiques  
et iconographiques  
de ce *Cahiers*  
sur le [www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)



**15, rue Falguière - Paris 15<sup>e</sup>**  
Tél. : **01 77 49 79 17**  
Mél. : [mediatec@iau-idf.fr](mailto:mediatec@iau-idf.fr)

## **Un espace ouvert sans interruption de 10 heures à 17 heures qui offre au public :**

- une bibliothèque de 60 000 ouvrages sur l'aménagement et l'urbanisme, dont 5 000 en libre accès
- 5 000 études et rapports publiés par l'IAU île-de-France depuis sa création
- une collection de 100 000 images et de 800 cartes et plans
- 600 collections de revues disponibles, ainsi que 2 800 documents d'urbanisme locaux
- un accès au système d'information géographique régional (création, impression et téléchargement de cartes à la demande)

# Derniers Cahiers parus

//////////////////// n° 150



## Vers une mobilité durable en Europe

*mars 2009*  
France : 30 €  
Étranger : 32 €

//////////////////// n° 149



## Envies de villes

*décembre 2008*  
France : 18 €  
Étranger : 20 €

//////////////////// n° 148



## Les solidarités territoriales

*septembre 2008*  
France : 18 €  
Étranger : 20 €

//////////////////// n° 147



## Contraintes énergétiques et mutations urbaines

*février 2008*  
France : 36 €  
Étranger : 38 €

//////////////////// n° 146



## Grands projets urbains en Europe

*Conduire le changement dans les métropoles*  
*mars 2007*  
France : 36 €  
Étranger : 38 €

//////////////////// n° 145



## Immobilier d'entreprise

*Nouvelle géographie, nouvelles stratégies*  
*octobre 2006*  
France : 36 €  
Étranger : 38 €



En vente à l'IAU île-de-France

15, rue Falguière, 75740, Paris Cedex 15 - Tél. : 01 77 49 79 38 - [www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)