



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE

les Cahiers

Équipements et services : la métropole au quotidien

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)

Coordinateurs

Séverine ALBE-TERSIGUEL (01 77 49 77 08)

Catherine MANGENY (01 77 49 78 23)

Secrétaire de rédaction

Agnès FERNANDEZ

Contact presse

01 77 49 79 05 - 01 77 49 78 94

Fabrication

Sylvie COULOMB (01 77 49 79 43)

Maquette, illustrations

Agnès CHARLES (01 77 49 79 46)

Cartographie

Jean-Endes TILLOY (01 77 49 75 11)

Notes de lecture

Christine ALMANZOR (01 77 49 79 20)

Corinne DE BERNY (01 77 49 76 16)

Linda GALLET (01 77 49 79 63)

Claire GALOPIN (01 77 49 75 34)

Sophie MARIOTTE (01 77 49 75 28)

Médiathèque - photothèque

Claire GALOPIN (01 77 49 75 34)

Aurélien LACOUCHIE (01 77 49 75 18)

Impression

Point 44

Couverture

Photo: Olivier Pasquiers/le bar Floralé photographie/Région ÎdF

Crédits photographiques

p. 1: Jean-Luc Comier/le bar Floralé photographie/Région ÎdF

p. 2: Christian Lauté

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 : 1^{er} trimestre 2011

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

severine.albe-tersiguel@iau-idf.fr

catherine.mangeny@iau-idf.fr

sylvie.coulomb@iau-idf.fr

agnes.charles@iau-idf.fr

jean-eudes.tilloy@iau-idf.fr

christine.almanzor@iau-idf.fr

corinne.deberny-riche@iau-idf.fr

linda.gallet@iau-idf.fr

claire.galopin@iau-idf.fr

sophie.mariotte@iau-idf.fr

claire.galopin@iau-idf.fr

aurelien.lacouchie@iau-idf.fr

olivier.lange@iau-idf.fr

	France	Étranger
Le numéro :	20 €	23 €
Le numéro double :	33 €	35 €
Abonnement pour 4 numéros :	79 €	89 €

(Étudiants, photocopie carte de l'année en cours, tarif 2011) : remise 30 %

Sur place :

Librairie ÎLE-DE-FRANCE, accueil IAU - 15, rue Falguière, Paris 15^e (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 : 79 € Étranger : 89 €

Étudiant : remise 30 % (photocopie de la carte de l'année en cours)

Commande d'anciens numéros

France : 20 € - n° d. : 33 € Étranger : 23 € - n° d. : 35 €

N° 156 - Économie N° 155 - Sécurité

N° 154 - Maroc (n° double)

www.iau-idf.fr

**Composition du conseil d'administration de l'IAU îdF
au 1^{er} janvier 2011**

Président

M. Jean-Paul HUCHON

Président du conseil régional d'Île-de-France

• Bureau

1^{er} vice-président

M. Daniel CANEPA

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

2^e vice-président

M. Jean-Claude BOUCHERAT

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

3^e vice-présidente

Mme Mireille FERRI, conseillère régionale

Treasury : **Mme Françoise DESCAMPS-CROSNIER**

Secrétaire : **M. François LABROILLE**

• Conseillers régionaux

Titulaires :

Jean-Philippe DAVIAUD

Christine REVAULT d'ALLONNES

Françoise DESCAMPS-CROSNIER

Muriel GUÉNOUX

Jean-Luc LAURENT

François LABROILLE

Alain AMÉDRO

Mireille FERRI

Claire MONOD

Pierre-Yves BOURNAZEL

Jean-Pierre SPILBAUER

Denis GABRIEL

François DUROVRAY

Suppléants :

Judith SHAN

Aurore GILLMANN

Halima JEMNI

Daniel GUÉRIN

Éric COQUEREL

Marie-José CAYZAC

Thibaud GUILLEMET

Marc LIPINSKI

Jean MALLET

Frédéric VALLETOUX

Martine PARESYS

Sophie DESCHIENS

Patrick KARAM

• Le président du conseil économique et social régional

M. Jean-Claude BOUCHERAT

• Deux membres du conseil économique et social régional

Titulaires :

M. Pierre MOULIÉ

N.

Suppléants :

Mme Nicole SMADJA

M. Jean-Pierre HUBERT

• 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;

M. Jean-Claude RUYSSCHAERT, représentant du ministre chargé de l'Urbanisme;

Monsieur le représentant du ministre chargé des Transports : N.

• Quatre membres fondateurs

Le gouverneur de la Banque de France, représenté par **M. Bernard TEDESCO**;

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

Le gouverneur du Crédit foncier de France,

représenté par **M. Florent LEGUY**;

Le président du directoire du Crédit de l'équipement des PME

représenté par **M. Christian FOURNET**.

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

représenté par **Mme Valérie AILLAUD**.



Garantir un accès équitable aux équipements et services



La densité urbaine d'une ville ne se mesure pas aux seuls effets de seuils démographiques. Ce serait alors confondre la carte et le territoire, la ville administrative et la ville vécue par ses habitants. La définition d'une condition métropolitaine équitable doit intégrer les besoins en équipements et en services de nos concitoyens. Elle doit surtout les penser aux différentes échelles

de l'Île-de-France, du quartier à la région métropole en passant par l'agglomération.

C'est tout l'enjeu de ce numéro 157 des *Cahiers* de l'IAU Île-de-France. Les dynamiques urbaines ne recoupent pas nécessairement les évolutions démographiques des villes. Des petites cités riches en équipements peuvent ainsi rivaliser avec des communes de plus grande taille mais pauvres en services à la population.

L'expérience ordinaire du vivre ensemble urbain est la bonne grille de lecture du développement territorial francilien. On habite la ville tout autant qu'on habite une ville. Les équipements et les services créent de l'urbanité, au sens propre comme au sens figuré. Ils permettent de transformer les villes décors en villes acteurs. L'oublier c'est prendre le risque de bâtir des villes incomplètes. Les équipements et les services participent de l'attractivité de la région, mais ils sont aussi porteurs de lien social.

La Région Île-de-France se veut la garante de la qualité des services publics et d'une meilleure équité territoriale. Pour contrer la réduction des budgets des collectivités engendrée par la crise et le gel des dotations d'État, elle intervient financièrement dans la réalisation d'équipements publics de niveau régional et national, en valorisant auprès de tous ses partenaires la démarche contractuelle et le passage de conventions.

C'est en agissant ainsi que la Région Île-de-France peut lutter efficacement contre les ségrégations urbaines. La ville du futur se dessine aujourd'hui. De nos choix présents dépendront les manières que nous aurons d'y vivre.

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

Pour une approche globale de l'offre en équipements et services



Les travaux de l'IAU Île-de-France couvrent un large éventail de domaines et de compétences et lui permettent de mener une réflexion novatrice sur la problématique des équipements et services, dans une approche globale et transversale.

L'aménageur ou l'urbaniste se confrontent souvent au morcellement de la gestion des équipements et des services par thématique (planification hospitalière, équipements sportifs, scolaires, universitaires...). Aujourd'hui, la planification urbaine intègre la dimension de la proximité, de « l'humain » et de la qualité de vie, en abordant de front les problèmes de centralité, d'animation, de cohésion sociale, de besoins diversifiés qui mettent l'habitant, le citoyen, au cœur de la réflexion. Cette évolution impose un renversement du mode de pensée avec une vision globale et transversale de l'ensemble de la gamme des équipements et services auxquels tous les habitants doivent avoir accès. Cette vision est la seule qui permette d'identifier clairement les enjeux d'adaptabilité et les contraintes physiques, temporelles, financières, sociales et culturelles.

Pour aller dans ce sens, notre institut travaille actuellement à l'élaboration d'une base de données homogène et hiérarchisée pour construire une vision régionale de l'offre d'équipements et de services permettant d'identifier les zones de carence et les inégalités d'accès à l'offre, et de dégager les polarités d'équipements pouvant être le fruit d'un équipement structurant ou de la concentration d'équipements de taille petite ou moyenne.

Ce numéro des *Cahiers* s'inscrit dans cette recherche évolutive et pose les premiers jalons de diagnostic, de méthodologie à construire, d'enjeux à ne pas oublier et de défis à relever pour le bien-être et le mieux-vivre de tous les Franciliens. Il constitue ainsi l'une des premières publications à traiter des services à la population sans spécificité thématique.

François Dugeny
Directeur général de l'IAU Île-de-France



Éditorial : Garantir un accès équitable aux équipements et services

Jean-Paul Huchon 1

Avant-propos : Pour une approche globale de l'offre en équipements et services

François Dugeny 2

Prologue : Équipements et services : la métropole au quotidien

Christine Corbillé 4



Comprendre

Les équipements et services à la population : quelles questions ?
Catherine Mangeney 6

Équipements, urbanisme et aménagement au fil de l'histoire
Philippe Montillet 8

Programmation des équipements et services de 1920 à nos jours
Christine Corbillé 12

Équipements et services : une offre disparate
Séverine Albe-Tersiguel,
Catherine Mangeney 15

Sur l'accessibilité aux ressources offertes par la ville
Francis Beaucire 20

L'accessibilité et la desserte des équipements franciliens, quel constat ?
Interview de Jérôme Bertrand 23

Mesurer l'accessibilité à l'offre de proximité
Catherine Mangeney 24

Agir

Les politiques d'équipement : un foisonnement d'acteurs
Corinne de Berny 30

Commerce, la difficile conciliation entre liberté et régulation
Carole Delaporte 34

Pour une intervention publique forte et concertée
Interview de Francis Parny 36

Qualité de vie, la proximité au confluent des enjeux métropolitains
Interview de Jean-Yves Le Bouillonnet 37

Les équipements en bonne place dans le PLU de Boulogne-Billancourt
Interview de Gauthier Mougoin 38

Arcueil, une ville en mouvement, porteuse de projets
Interview de Denis Weisser 39

L'Île-Saint-Denis, terre d'expérimentations alternatives
Interview de Michel Bourgain 40

Finances locales : les collectivités remises en cause ?
Jean-Pierre Chauvel 41

Les fonds structurels européens, un outil d'aide aux équipements
Geneviève Danchin 45

Équipements, projets de territoire et documents de planification
Jean-François Vivien 47

Déclin de l'urbanisme opérationnel, quel impact ?
Amélie Darley 50

Le pôle aquatique, un équipement emblématique au Val Fourré
Interview de Arnaud Belan,
Stéphanie Rolland et Carol Landes 52

Vers une répartition plus équilibrée des équipements à Pontault-Combault
Interview de Sébastien Podevyn
et Brigitte Vergnaud 54

Politiques contractuelles, quel rôle dans l'équipement des territoires ?
Interview de Coralie Deshaies 55

L'université aménageuse : le « rêve américain » ?
Hélène Dang Vu 56

Le Centre Pompidou-Metz, un équipement culturel porteur d'image
Interview de Laurent Le Bon 60

Anticiper

Prospective d'équipements et services : les enjeux temporels
Jean-Yves Boulon 62

Le Val d'Europe, un territoire de grands projets ?
Interview de Francis Borezée 67

Un quartier urbain en construction : le campus universitaire Condorcet
Interview de David Béringue 68

Le rôle des PPP dans le financement des équipements vu par la CDC
Interview de Arnaud Voisin
et Grégory Bertrand 69

Développement des contrats de partenariat, la spécificité sportive
Interview de Patrick Bayeux 70

Adaptabilité des équipements : les leçons des villes nouvelles
Vincent Fouchier 71

Évaluer les équipements et les services au public
Thomas Delahais 73

Quelle gouvernance pour une armature urbaine en mutation ?
Jean-Pierre Palisse 76

Les équipements participent-ils de l'attractivité de la région ?
Marc Knoll 78

Les équipements dans une approche métropolitaine
Martine Liotard 81

Ressources

À lire 86

Équipements et services : la métropole au quotidien

Facteurs de qualité urbaine et d'attractivité, les aménités abordées dans ce numéro des *Cahiers* concernent les équipements et services à la population, qu'ils soient de proximité (crèches, écoles, médiathèques, centres sportifs, cinémas, commerces, médecins, assistantes maternelles...) ou d'échelle plus large. Les problématiques des infrastructures de transports, de traitements des déchets, d'assainissement, autre volet des services au quotidien, ne sont pas abordées ici.

S'adapter aux modes de vie et aux pratiques et les anticiper

L'Île-de-France bénéficie globalement d'un haut niveau d'équipements et services. Pourtant des disparités dans la répartition de l'offre entraînent des inégalités d'accès entre territoires. Répondre au mieux aux attentes des Franciliens est une préoccupation majeure pour une grande métropole comme l'Île-de-France. Pour ce faire, une lecture continue des évolutions des modes de vie, des pratiques individuelles et collectives, des usages notamment temporels des territoires est nécessaire. D'autre part, la prise en compte des changements dans l'offre et des innovations technologiques favorisant les développements en réseaux s'impose également. Des initiatives locales, en France ou ailleurs, méritent d'être réexaminées pour prévoir des réponses aux besoins et aux attentes de demain. Veille permanente, anticipation et évaluation doivent donner toute leur place aux équipements et services dans l'organisation de la métropole.

Aménager à toutes échelles au plus près des habitants

Très tôt, les équipements ont pris place dans la ville et ont participé à sa construction et à sa structuration. Aujourd'hui encore, les équipements ont une fonction « urbaine », du quartier à la région en passant par les bassins de vie. La problématique des équipements liée aux besoins des habitants et à leur nécessaire renouvellement s'inscrit-elle suffisamment dans les documents d'urbanisme ? Quelle place tient-elle dans la création des nouveaux quartiers, dans la mutation de la ville existante ? Comment est-elle un élément de réponse aux objectifs de ville compacte ?

Contribuer à la qualité de vie en ville

Les besoins des jeunes, des familles ou des personnes âgées ne sont pas les mêmes. Améliorer l'accessibilité pour tous nécessite d'adapter le plus finement possible les équipements et services offerts à la population, à ses caractéristiques et donc à ses besoins et à ses attentes. Mais au-delà des réponses quantitatives, la qualité de l'offre doit aussi être mise en avant. Ne conditionne-t-elle pas la fréquentation et le bénéfice que peut en tirer l'utilisateur mais également l'image et l'attractivité du territoire dans lequel elle s'inscrit ? L'enjeu est désormais celui de la qualité de vie en Île-de-France.

Tisser des liens entre usagers mais aussi entre territoires

Les équipements ont une fonction d'animation, de mise en relation des usagers et de création d'identité d'un territoire. Leur répartition équilibrée au sein des territoires est une préoccupation constante, des élus notamment. La réponse à cette fonction d'animation et de brassage des populations est souvent à trouver à une échelle qui dépasse la commune, d'autant que les attentes sont de plus en plus variées. Les voies et moyens pour plus de solidarité et d'égalité entre les territoires ne sont-ils pas à rechercher aussi à l'échelle métropolitaine, pour garantir à tous les Franciliens un accès équitable aux équipements et services ? D'autant que la crise que l'on traverse risque d'aggraver les inégalités entre territoires aisés et pauvres.



Comprendre

La qualité de vie des habitants d'un territoire repose sur de nombreux éléments, en partie subjectifs. L'accès à des équipements et services, qu'ils soient de proximité ou de rayonnement plus important, en est une composante importante. Cette notion d'équipements et de services à la population a émergé dès le Moyen Âge et a vu son champ de définition s'élargir au fur et à mesure que le paysage urbain s'est développé. Participant à la construction et à la structuration des villes, les équipements ont ainsi acquis au cours de l'histoire une véritable « fonction urbaine » qu'ils conservent encore aujourd'hui.

L'Île-de-France est richement dotée en équipements et services et dispose, du fait de son statut de métropole, de très nombreux équipements de rayonnement national ou international. Elle n'en connaît pas moins de fortes disparités, aussi bien quantitatives que qualitatives, dans la répartition de cette offre, notamment celle de proximité, et dans son accessibilité.

La diversité des besoins de la population et ses éventuelles difficultés à accéder aux équipements nécessitent une réflexion élargie intégrant toutes les dimensions de l'accessibilité (économique, socio-culturelle et cognitive notamment).

Les équipements et services à la population : quelles questions ?

Catherine Mangeney
IAU île-de-France



Centralité, animation, structuration urbaine, cohésion sociale, équité, attractivité, qualité de vie... Autant de notions qui interpellent les équipements et les services.

Les Franciliens utilisent une gamme plus ou moins diversifiée d'équipements et de services, publics ou privés, de proximité ou d'accès plus lointain : gardes d'enfants, écoles, commerces, espaces verts, de loisirs, de culture ou sportifs, services sociaux, médico-sociaux ou sanitaires, services administratifs ou judiciaires... Tout le monde y a recours, chacun à sa manière, selon ses envies ou ses besoins mais aussi en fonction de ses contraintes (physiques, temporelles, financières, cognitives...), de la disponibilité de l'offre, de son aptitude à se mouvoir [E BEAUCIRE] mais aussi en fonction de l'usage personnel ou professionnel qu'il en a [J. BERTRAND].

Or, la répartition de l'offre en Île-de-France est assez inégale, structurant le territoire autour de polarités attractives, mais laissant également certaines zones dans une situation d'accessibilité à renforcer, notamment les zones rurales ou défavorisées mais pas uniquement et pas systématiquement [S. ALBE-TERSIGUEL et C. MANGENEY], [C. MANGENEY]. De fait, fruits de l'histoire, les équipements et services se sont développés dans des endroits stratégiques, accompagnant l'émergence des villes, au fur et à mesure du développement démographique et des liaisons intervilles [P. MONTILLET]. Par la suite, les problèmes de pénurie de logements ont conduit à construire massivement et à créer des villes ou des quartiers de toutes pièces, dans des zones vierges ou presque [C. CORBILLE]. La construction des équipements, l'organisation des services s'est faite alors d'une manière mas-

Les équipements et services sont le plus souvent envisagés de façon thématique. Les considérer de manière globale et en lien avec les questions d'aménagement pose toute une série de questions abordées au fil des articles de ce numéro des *Cahiers*.

sive et synchrone, selon des normes d'équipements qui tentaient de systématiser en ratios normalisés les besoins que ne manqueraient pas d'avoir les futurs habitants.

Les problèmes actuels, français et étrangers, montrent les dangers d'une telle construction massive : effet de mode, problème d'adaptabilité des équipements aux évolutions démographiques, sociales et économiques des quartiers [V. FOUCHIER]. Les enjeux de flexibilité, d'adaptabilité et d'évolutivité sont posés. De fait, la population évolue, ainsi que sa mobilité, ses modes de vie, ses usages du temps, ses pratiques quotidiennes, ses besoins et ses attentes [J.-Y. BOULIN]. Le contexte économique, social, environnemental change également et de nouvelles potentialités sont offertes par les innovations technologiques. Qui aurait pu anticiper, ne serait-ce qu'il y a 50 ans, que nous pourrions aujourd'hui disposer, partout ou presque et en temps réel, des informations et services des *smartphones* ? Que l'on pourrait consulter un médecin à distance ?

Comment faire ? Toujours rechercher l'adaptabilité et la flexibilité, anticiper la reconversion des équipements et services, imaginer et expérimenter des solutions techniques ou organisationnelles innovantes, mais aussi généraliser le recours à des évaluations pérennes et anticipées pour réorienter la barque au fil de l'eau [T. DELAHAIS]. Poursuivre le processus d'intégration croissante des équipements et services dans les documents de planification à tous les échelons géographiques [J.-E. VIVIEN], [G. MOU-

GIN], concilier liberté et régulation pour les équipements et services privés [C. DELAPORTE] et réinterroger sans cesse les concepts fondateurs de la planification régionale, en cherchant à articuler les échelles territoriales, à coller aux territoires fonctionnels et aux bassins de vie tout en s'appuyant sur des projets de territoires [J.-P. PALISSE] sont également des axes qui devraient permettre d'assurer un développement durable à notre région métropole. Mais ce dernier se jouera aussi sur la qualité de vie de tout le territoire francilien, enjeu de cohésion sociale et d'équité, mais aussi d'attractivité. La création de Nouveaux quartiers urbains, la préservation de certains atouts franciliens ou français (offre importante en équipements de tourisme d'affaire, mais aussi accès à la santé ou à l'éducation par exemple), le développement d'une offre dans certains secteurs déficitaires (logement étudiant, campus universitaires, lieux d'accueil adaptés aux besoins des entreprises), ainsi qu'un travail sur l'image portée par notre territoire régional sont autant d'éléments qui devraient aider à renforcer l'attractivité internationale de l'Île-de-France [M. KNOLL]. De fait, c'est un défi spécifique posé à toute grande métropole que d'arriver à concilier les enjeux de proximité, de qualité de vie au quotidien partout et pour tous, et les enjeux métropolitains. C'est une richesse aussi, reprise à des degrés divers dans les réflexions en cours sur le devenir de la métropole francilienne [M. LIOTARD].

Plus concrètement, il conviendra également de se doter d'outils renouvelés d'analyse [C. MANGENEY], de concertation [D. WEISSER], d'action et de gouvernance : par exemple, impliquant sous des formes diversifiées des universités [H. DANG VU], [D. BÉRINQUE] ou de grands groupes privés [F. BOREZÉE] dans les questions d'aménagement, ou encore le secteur privé dans la construction d'équipements via les partenariats public-privé [A. VOISIN et G. BERTRAND], [P. BAYEUX]. Cela renvoie incidemment à la question du service public qui n'est pas abordée en tant que telle dans le présent numéro des *Cahiers* mais apparaît en filigrane [J.-P. CHAUVEL] et notamment dans les propos de certains élus qui revendiquent la prise en compte de l'intérêt général et du coût global (y compris sociétal) pour dépasser une vision purement comptable de la question des services publics [D. WEISSER]. Ces acteurs nous enseignent également que, au jour le jour, la ville se construit avec les habitants, selon un projet global mais aussi au gré des opportunités, du contexte local ou plus général, ainsi que de la situation héritée d'un passé plus ou moins récent [J.-Y. LE BOUILLONNEC], [G. MOUGIN], [D. WEISSER], [M. BOURGAIN], que le rééquilibrage territorial se fait à toutes

les échelles [F. PARNY], [S. PODEVYN et B. VERGNAUD], et que les projets de territoires peuvent parfois être valorisés par un équipement emblématique [A. BELAN, S. ROLLAND, C. LANDES], [L. LE BON]. Certains soulignent également que la qualité de vie de tous, pour être améliorée, doit aussi passer par une mise en cohérence régionale de projets partagés [F. PARNY], [J.-Y. LE BOUILLONNEC], [C. DESHAIES], [D. WEISSER], dans un contexte où les compétences en termes d'équipements et services sont portés par une multitude d'acteurs, et où se développent les critiques sur les interventions enchevêtrées et parfois redondantes des différentes collectivités [C. DE BERNY]. La grande majorité des acteurs locaux interrogés s'en inquiète et réaffirme l'importance des processus de contractualisation et des financements croisés pour la réalisation des investissements et la concrétisation des projets. D'autant que, aujourd'hui à l'origine de près des trois quarts des investissements publics en matière d'équipements, les collectivités se trouvent confrontées d'une part au déclin de l'urbanisme opérationnel [A. DARLEY], et d'autre part à la réduction de leur marge de manœuvre financière, du fait de la refonte de la fiscalité locale et du gel des dotations de l'État [J.-P. CHAUVEL]. L'octroi des subventions européennes, même si elle a pu avoir un effet accélérateur sur la réalisation de certains équipements dans des secteurs particulièrement en difficulté, reste toutefois d'un tout autre ordre de grandeur [G. DANCHIN].

La campagne publicitaire actuelle en faveur de l'activité physique illustre bien la notion d'équipements et services de proximité. Elle met aussi en avant la diversité des besoins des individus en fonction de leur profil sociodémographique.



Équipements, urbanisme et aménagement au fil de l'histoire

Philippe Montillet
IAU île-de-France



La petite boutique du XIX^e siècle est le reflet d'une sorte d'âge d'or d'un commerce de proximité qui structurait l'espace et favorisait le lien social.

La notion « d'équipement » s'est affirmée et développée peu à peu depuis le début du Moyen Âge. Elle a englobé progressivement des éléments toujours plus nombreux et diversifiés allant de l'artisanat (forgeron, charbonnier) à des infrastructures lourdes (équipements routiers et ponts notamment), complétant l'offre d'équipements de première nécessité (commerces par exemple) par d'autres équipements de loisirs ou de confort, publics ou privés, relevant de la proximité ou d'un rayonnement plus large. Au cours des siècles, à mesure que le nombre d'équipements croissait, ces notions, elles-mêmes très floues et relatives, ont évolué. Une approche à la fois morphologique⁽¹⁾ et fonctionnelle⁽²⁾ met en évidence le lien fort entre l'organisation des sociétés et des institutions de gouvernance, l'implantation et la diffusion des équipements et la structuration de l'espace qui en découle. Cette approche historique permet de mieux comprendre tout un volet de l'aménagement de notre territoire.

Les équipements ont fait la ville

L'origine des villes modernes montre bien le lien étroit entre la ville et la notion d'équipements. Il n'y a pas de ville ou village – qui, en ce sens, ne serait qu'une petite ville – sans équipements contribuant au service de tous. Telle est bien encore la distinction entre le village et le hameau, ce dernier (sauf exception) ne disposant d'aucun équipement.

L'équipement a recréé la ville à partir du XII^e siècle

L'approche historique, et l'analyse de l'évolution de l'acception même du terme « équipement » au cours de l'histoire, permettent de comprendre la forte interaction qui existe encore aujourd'hui entre les équipements, la ville, les hommes et l'aménagement du territoire.

cle lorsque le premier âge féodal, basé sur le domaine, a peu à peu cédé la place à un nouvel ordre social dans lequel l'urbain a retrouvé un rôle. Répondant aux besoins et aux nouveaux usages générés par l'évolution des rapports au temps et à l'espace, les équipements se sont « naturellement » installés là où on avait besoin d'eux⁽³⁾. D'autre part, comme ils ne peuvent être viables sans être assurés d'un nombre suffisant d'utilisateurs (seuil critique), ils ont contribué très rapidement à la hiérarchisation des villes. Ainsi s'explique toute l'armature urbaine de l'Île-de-France avec son quadruple réseau : les villages (ou anciennes paroisses) avec leur minimum d'équipements – ceux qui permettent à une communauté de vivre au quotidien – ; les gros bourgs rayonnant sur plusieurs villages et offrant plus de services, notamment ceux qui ne sont plus d'usage quotidien mais d'usage régulier ; les petites villes reprenant le même rôle que les gros bourgs mais en l'élargissant à de nouveaux équipements notamment qui représentent le pouvoir (tribunaux, bailliages, etc.) ; et enfin Paris avec ses équipements à la fois métropolitains et nationaux. À chaque strate, c'est-à-dire à chaque



À partir du XII^e siècle, des équipements urbains comme les halles se développent.

(1) L'approche morphologique envisage les équipements comme des objets dont la matérialité est l'élément principal : un four, un pressoir, un pont, un commerce...

(2) L'approche fonctionnelle analyse les équipements selon leurs usages et les services qu'ils rendent, notamment dans un espace et un temps donné.

(3) La greffe en sens contraire, à savoir l'équipement qui précède la concentration humaine, n'a que peu existé historiquement.

espace, existaient des équipements différents par leur taille, leur nature, leur fonction et la fréquence de leur utilisation, reflétant la complémentarité de nos espaces urbains tous articulés les uns aux autres autour de la métropole.⁽⁴⁾

Les premiers équipements, de l'église aux ponts

Pour n'en rester qu'aux dix derniers siècles, plusieurs périodes ou étapes peuvent être distinguées, correspondant à des rapports au temps et à l'espace qui ont évolué.

Les équipements de subsistance au x^e siècle

Le monde du haut Moyen Âge, autour du x^e siècle, ne connaissait pour ainsi dire qu'un unique équipement : l'église. Présente dans toutes les villes et tous les villages, elle remplissait un double rôle religieux et social. Cet équipement fait d'emblée ressortir les notions d'usage permanent et de proximité dans un double rapport au temps et à l'espace⁽⁵⁾, au point que les paroisses étaient dédoublées dès lors que la population croissait. Le rapport au temps et à l'espace était très court, se limitant essentiellement aux distances pouvant être parcourues à pied en quelques heures⁽⁶⁾. Avec le développement de la féodalité et la réorganisation des rapports sociaux apparaissent d'autres types d'équipements qui vont préfigurer une certaine hiérarchie entre les bourgs. Les plus connus sont le four, le pressoir ou le moulin banal. Ils sont liés à un espace « social », celui du ban (ressort de l'autorité du seigneur). Ils sont largement répandus et descendent relativement bas dans l'organisation de l'armature urbaine. Néanmoins, en Île-de-France, terre où les micro-fiefs sont nombreux, seuls les seigneurs d'une certaine importance (sans doute ceux qui ont aussi le droit de haute justice) peuvent créer de tels équipements « collectifs ». Trop onéreux pour une famille et disproportionnés pour les plus petites exploitations de subsistance (les tenures), ils sont le fait du seigneur qui le met ensuite à disposition de tous ceux dont il a la charge sociale, en échange d'une taxe.

Ainsi, dès le Moyen Âge, on note que l'équipement demande un investissement émanant d'un pouvoir⁽⁷⁾.

Le développement des équipements de commerce au xii^e siècle

Les premiers équipements cités précédemment se situent dans le cadre d'une société essentiellement rurale, vivant beaucoup en autosubsistance et connaissant peu le commerce. Les quelques échanges, qui existent tout de même, vont s'organiser de deux manières : le commerce forain, avec des colporteurs qui vont de lieu en lieu ; le marché, dont les droits sont pro-

gressivement organisés à mesure que les villages croissent. Ils obtiennent un jour, voire deux, pour l'échange et le troc de produits.

À partir du xii^e siècle, avec le renouveau de la vie économique et celui des villes, des équipements d'un nouveau type vont se développer et s'installer progressivement. Les premiers équipements sont liés à des activités marchandes (halles couvertes par exemple). Ces équipements sont beaucoup plus urbains : leur aire de chalandise est plus importante, ils n'ont pas besoin d'être accessibles quotidiennement mais de l'être régulièrement, et leur nombre croît avec la taille des bourgs. Si ces équipements correspondent encore largement à la société rurale où la terre demeure le pivot de l'armature sociale, ils ont aussi un rayonnement qui dépasse le lieu de leur implantation, et marquent donc un tournant. D'autres étapes vont suivre.

Les équipements d'aménagement, une priorité d'utilité publique

Dès le Moyen Âge, d'autres équipements se mettent en place : ce n'est plus la « vie quotidienne » qui prime mais l'utilité publique. Ils sont de trois types : ceux de sécurité et de défense ; ceux liés aux grands déplacements réguliers qui commencent aussi à renaître à cette époque ; ceux d'exclusion. Ces équipements eurent un rôle important dans l'organisation globale du territoire, et la situation issue du monde médiéval a perduré peu ou prou jusqu'au xix^e siècle.

- les équipements de défense sont essentiellement des murailles dont certaines villes s'entouraient. Elles ont joué un tel rôle que ce sont souvent par elles que les villes se sont identifiées, notamment à travers leur sceau. Par l'investissement qu'ils représentaient en hommes, en temps, en matériaux et en monnaie, ces équipements ne pouvaient exister qu'en des lieux stratégiques, qui étaient bien évidemment des lieux de pouvoirs. Ainsi, seulement certaines villes et bourgs étaient forti-

(4) Les équipements de nature métropolitaine ne sont pas récents. Par le passé, il y eut notamment ceux de nature politique ou judiciaire. Le siège du Parlement de Paris avait ainsi un vrai ressort métropolitain, dépassant même les limites de l'actuelle Île-de-France.

(5) L'église rythmait la journée en ponctuant les heures de la journée (Angelus), comme la semaine (repos dominical et jours fériés...). Quant au rapport à l'espace, les clochers le symbolisent parfaitement en étant visibles de toute l'étendue du finage.

(6) C'est le temps de marche jusqu'aux bestiaux qu'il faut rejoindre à heure fixe pour la traite, le temps viable pour rejoindre un champ.

(7) Cette notion d'investissement d'équipement lié à un pouvoir (seigneur d'abord, puis commune ou État...) est importante car le Moyen Âge a connu d'autres formes de services mis en commun qui ne demandaient pas d'investissements spécifiques et qui alors étaient gérés par les communautés villageoises, d'où leur nom de communs ou communaux : pâtures, mares, bois etc.



Les ponts, comme d'autres équipements utiles à la mobilité et aux échanges commerciaux ont fleuri sur tous les grands passages, participant à la création de centralités et de pôles d'attractivités.

Équipements et patrimoine

Certains équipements anciens, nés d'un souci d'architecture de prestige et du désir de monumentalité, ont laissé de beaux bâtiments (hôpital des Invalides, Val-de-Grâce, halles de Méryville ou de la Roche-Guyon...). Certains, devenus obsolètes, ont disparu. D'autres sont aujourd'hui protégés au titre des monuments historiques. Mais leur sauvegarde pose la question de la pérennité de leur fonctionnalité⁽¹⁾ (mise aux normes difficile et/ou incompatible avec la préservation de l'architecture originelle) ou de leur reconversion (à Paris par exemple, la partie historique des hôpitaux Saint-Louis ou de la Salpêtrière n'ont plus de fonction hospitalière). Pourtant, leur préservation est importante car ils sont, la plupart du temps, partie prenante du développement de la ville où ils sont situés et des éléments forts de son identité. Certains fondent même leur spécificité : les citadelles dans certaines villes fortifiées par exemple.

Cette question de la sauvegarde est désormais étendue à des équipements plus humbles. Ainsi, depuis quelques années, elle concerne également des commerces témoins d'une époque ou d'un style, notamment pour les devantures ou les décors et installations intérieurs. Ce mouvement qui s'inscrit certes dans le cadre de la patrimonialisation du bâti témoigne de la volonté de sauvegarde d'une mémoire...

La petite boutique du xix^e siècle demeure une sorte d'âge d'or d'un commerce de proximité que les dernières années ont vu grandement disparaître ou remplacer par des magasins de chaînes à l'image standardisée.

Le patrimoine des équipements mérite une réflexion comme celle initiée depuis une trentaine d'années sur le patrimoine industriel.

(1) Il ne faut pas oublier que, par le passé, ils étaient régulièrement reconstruits pour s'adapter aux usages.

Les équipements hospitaliers

Les équipements sociaux méritent une mention particulière car leur évolution suit le développement de la médecine et de l'hygiène.

Le Moyen Âge connaît deux types d'établissements :

- les hospices ou « hôpitaux » recevant des hôtes indigents (malades ou non), souvent fondations religieuses ou royales, sont situés dans les villes où les cas sont nombreux ;
- les établissements de relégation, situés en milieu rural isolé, où sont astreints à résidence les contagieux et notamment les malades de la peste ou de la lèpre. Ces établissements sont placés dans des hameaux et en principe associés à une exploitation agricole pour assurer la subsistance des pensionnaires vivant ainsi en autarcie.

Au XVII^e siècle, époque où la maladie n'était pas jugulée mais où les mœurs et les connaissances avaient déjà évolué, l'idée d'une relégation stricte pour les malades est abandonnée. L'hôpital Saint-Louis de Paris est ainsi créé en 1607 en dehors de Paris *intra-muros*, mais en rapport avec la ville d'où viennent les vivres. Puis, progressivement durant le XIX^e siècle, les grands hôpitaux de soins, par nature temporaires, sont édifiés plutôt dans les villes ou à leur périphérie en cas de manque de place. Les hospices pour indigents ou malades de toutes sortes, notamment psychiatriques pour lesquels la seule « thérapie » a été longtemps l'isolement, sont reportés hors des murs (Charenton-Saint-Maurice, Charles Foix à Ivry, Corentin Celton à Issy, Hospice de Nanterre, asile de Ville-Evrard...).

fiés. Villes de pouvoirs, abritant de ce fait certains services judiciaires ou politiques – bailliage, subdélégation d'intendance – elles sont amenées progressivement à concentrer d'autres équipements comme les hôpitaux (appelés hospices⁽⁸⁾, sous l'Ancien Régime), et autres équipements spécifiques s'adressant à des collectivités humaines plus qu'à des individus. Ce sont déjà des équipements collectifs d'intérêt public ;

- les ponts ont également beaucoup compté dans l'organisation du territoire : le renouveau des villes de foire a donné une nouvelle étape à la mobilité qu'il a fallu organiser autour d'échanges à la fois nationaux et internationaux. Les grands chemins ont retrouvé leur intérêt. S'il a fallu attendre plusieurs siècles (Sully d'abord, puis Colbert et surtout la création de l'École nationale des ponts et chaussées au milieu du XVIII^e siècle) pour voir des routes vraiment entretenues et « pensées », les ponts en revanche ont été créés sur tous les grands passages afin d'assurer la liaison des villes entre elles. Pour toute l'Île-de-France, on n'en a compté, durant des siècles, qu'une douzaine dont le poids était d'autant plus grand qu'ils étaient rares. Les villes-ponts ont ainsi eu une importance non négligeable dans l'aménagement du territoire. Ce sont autant de lieux de passage obligé qui concentrent des populations, des chalands, les ponts étant aussi jusqu'au XVIII^e siècle des lieux d'activités (commerce, artisanat...). L'exemple de Paris est bien connu avec ses ponts de bois couverts d'échoppes. Ainsi, dès l'origine, certains

équipements participent totalement à ce que l'on qualifie aujourd'hui de centralité et de pôle d'attractivité ;

- mais tous les équipements d'aménagement n'avaient pas cet objectif d'attractivité. D'autres ont été conçus pour exclure, reléguer, préserver les villes et leurs habitants. À la différence des hospices, les maladreries et, de manière générale, tous les établissements devant recevoir des malades incurables, étaient placés en dehors des villes et dans des lieux maintenus isolés. Encore au début du XVII^e siècle, sous Henri IV, c'est ainsi que fut conçu l'hôpital Saint-Louis, non seulement hors les murs, mais aussi hors des grands axes. Cet autre rapport à l'espace mérite d'être signalé car, s'il a évolué, il continue d'exister sous diverses formes, notamment en matière de nuisances liées à l'industrialisation.

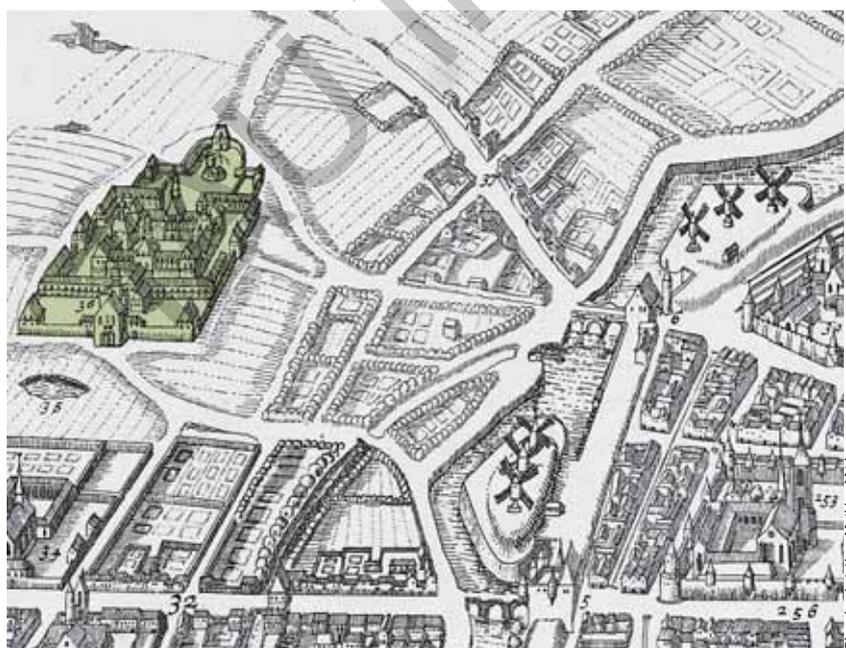
L'essor des équipements publics et privés à partir du XVII^e siècle

Les premiers équipements de mobilité au XVII^e siècle

Avec la reprise du début du XVII^e siècle (fin des guerres de religion – période Henri IV-Sully), et la croissance des villes, les besoins de mobilité dans la ville mais aussi de liaison entre les villes génèrent le développement de nouveaux équipements, dont les « services » routiers, en premier lieu desquels, celui de la « poste à chevaux » mis tout d'abord en place pour les courriers officiels et très vite ouvert aux activités publiques. Ce service en requerrant d'autres, les grands axes vont vite se ponctuer de nombreux relais, eux-mêmes jumelés avec des auberges, ou des maréchaleries pour ferrer les chevaux..., conduisant, surtout dans la zone dense, à des extensions urbaines, voire à de nouveaux quartiers (par exemple sur la RN 7, extension de Vitry-sur-Seine autour du relais de la Saussaye, de Paray-Vieille-Poste...).

Simultanément, il faut résoudre les problèmes internes de déplacement découlant de la croissance urbaine de Paris : la capitale double sa superficie entre 1635 (enceinte dite des Fossés Jaunes) et 1672 (boulevards de Louis XIV), passant de 567 à 1 103 hectares. Naissent ainsi les « carrosses à trajets fixes » de Blaise Pascal (1662), puis très vite les fiacres (déjà au nombre de 600 en 1702), ancêtres des transports en commun et notamment des autobus.

Enfin, ce sont les routes elles-mêmes qu'il faut souvent développer, voire rendre payantes pour accélérer leur construction, comme la célèbre route dite de 40 Sous, qui double à partir du



Au XVII^e siècle, les établissements hospitaliers devant recevoir des malades contagieux sont construits en dehors des villes et dans des lieux maintenus isolés.

L'hôpital Saint-Louis est ainsi créé en 1607 en dehors de Paris *intra-muros* et des grandes voies rayonnantes.

(8) Il s'agissait de recueillir – au nom de la charité chrétienne – tous les estropiés de la vie (indigents, malades incurables, vieillards plus ou moins séniles...).

milieu du XVIII^e siècle la route reliant Paris à Rouen.

Ainsi, les équipements changent peu à peu de nature et la distinction entre public et privé, entre équipements de proximité et infrastructures, est de plus en plus forte. Le mouvement s'amplifie au XIX^e siècle.

Les équipements au XIX^e siècle, témoins d'une évolution démographique et institutionnelle

Avec la révolution industrielle apparaissent deux concepts nouveaux : la multiplication des équipements de proximité et la mise en place d'un nouveau rapport au temps qui va bousculer le rapport à l'espace et donc la répartition des équipements.

Tous les équipements ne font que croître, notamment sous la pression du contexte démographique, des améliorations techniques et de l'élévation du niveau de vie. Parallèlement aux équipements de proximité d'ordre privé (tels les commerces qui ont connu une longue Belle Époque entre la fin du XIX^e siècle et les années 1950), se développent ceux d'ordre public (mairies, écoles, bureaux de poste...). Le XIX^e siècle voit ainsi naître la mairie qui se différencie progressivement des autres bâtiments⁽⁹⁾. Puis, avec les lois Ferry de 1881 et 1882, l'école communale devient obligatoire, engendrant souvent la création d'une « mairie-école », fréquemment située au centre-bourg, devenant ainsi le repère le plus visible dans la commune. Si une mairie existe dans les 36 000 communes françaises, la nouvelle organisation administrative (arrondissements et départements) issue de la Révolution entraîne la création de tout un réseau d'équipements publics – mais aussi privés – liés au découpage administratif. Le découpage départemental de 1790 crée en effet, une hiérarchie urbaine entre les chefs-lieux de canton accessibles en quelques heures (aller retour à pied), les chefs-lieux d'arrondissement en une journée et les chefs-lieux de département en deux jours, favorisant ainsi le développement des hôtels dits de préfecture. Si certains ont survécu lorsque les villes ont trouvé une autre vocation, touristique par exem-



Coll. parit.

ple, les autres ont perdu tout intérêt lorsque la mobilité a changé avec le développement de la voiture individuelle.

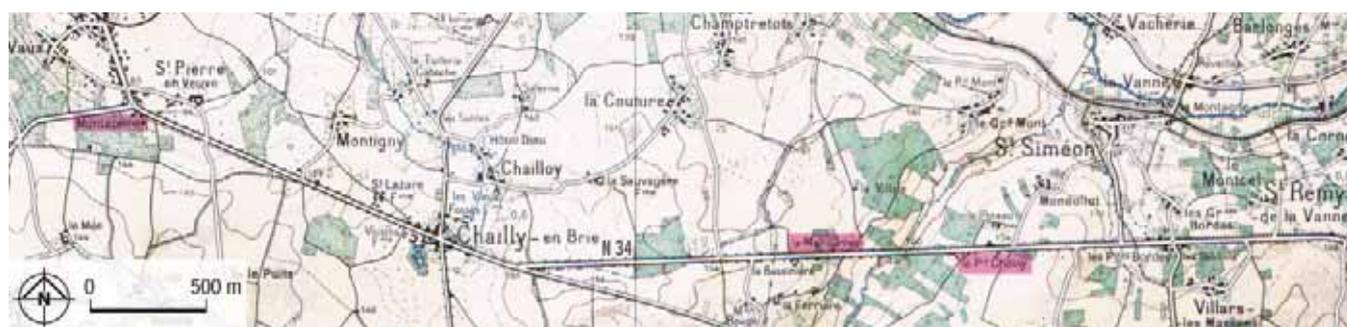
À partir du milieu du XIX^e siècle, les équipements ne cessent de se développer, notamment pour se rapprocher du service, collectif ou à la personne : cantines, crèches, dispensaires, etc. Ce rapide survol historique des équipements montre que, dès l'origine, les questions actuelles, même si les termes ont évolué, sont déjà posées : le partage entre les intérêts publics et privés, le financement, le rapport au temps et à l'espace. Mais, au-delà de cette constatation, la principale leçon pour l'aménageur est celle du lien très étroit et de la forte interaction qui existent depuis toujours entre la ville (et ses alentours) et les équipements. À mesure que la société s'urbanise, la question des équipements devient toujours plus prégnante pour la ville en développement.

(9) Les premières mairies ne se distinguent guère des autres bâtiments. Ce sont souvent des maisons de notable ou de bourgeois transformées. Ce n'est qu'avec la III^e République qu'un style « mairie » et notamment « mairie-école » apparaît.

Les équipements apparaissent déjà clairement sur cette carte du XVIII^e siècle dérivée de celle de Cassini.

Références bibliographiques

- BEZANÇON Xavier, *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 2004.
- DUBY Georges (dir.), *Histoire de la France urbaine*, Paris, Seuil, 5 volumes, 1980.
- ESQUIEU Yves, *La ville au Moyen Âge, l'exemple français*, Joué-les-Tours, Éditions Alain Sutton, 2001 (lire notamment chapitre 5 : les équipements individuels et collectifs).
- LAVERGNE de François, *Économie politique et équipements collectifs*, Paris, Économica, 1979.
- POMMELLET Pierre, « Histoire des équipements publics : défense et illustration », *Le financement des équipements publics de demain*, Paris, Économica, 1986, pages 47 à 75.



Carte de France type 1922, dressée par l'I.G.N.

Sur certains grands axes (ici, la RN 34 en Seine-et-Marne près de Coulommiers), la trace des services routiers anciens (relais de poste) est encore présente. Leur toponyme rappelle leur ancienne fonction.

Programmation des équipements et services de 1920 à nos jours

Christine Corbillé
IAU île-de-France



Les cités-jardins, ici, celle de Cachan (94), sont conçues selon un modèle global intégrant logements, espaces verts et équipements.

Cet article s'attache à retracer la manière dont s'est produit l'essor des équipements collectifs et des services d'accompagnement au cours du développement de l'agglomération parisienne depuis les années 1920, en lien avec l'histoire de l'urbanisme et l'évolution institutionnelle.

Des années 1920 aux années 1940

Au début du xx^e siècle, l'extension de l'agglomération parisienne s'est faite au rythme du prolongement des moyens de transport. Il fallait répondre à la crise du logement due à la Première Guerre mondiale, à l'afflux de provinciaux, à l'arrivée d'étrangers en provenance des pays méditerranéens (Italie, Espagne, Afrique du Nord), ainsi qu'au mouvement de départs de Paris vers la banlieue. L'urbanisation s'est développée dans le désordre ou sous contrôle de la puissance publique : les lotisseurs privés ont urbanisé des milliers d'hectares de banlieue parisienne sans concertation et sans cadre réglementaire, conduisant à la réalisation d'immenses zones pavillonnaires sans voirie, infrastructures ou équipements tels que crèches, écoles... et commerces. À l'opposé, et au cours de la même période, la réalisation des cités-jardins⁽¹⁾ (antilotissement selon certains) est promue par les sociétés HBM⁽²⁾. Elle est organisée et encadrée par l'État au moyen de fonds publics et de plans concertés. Les cités-jardins s'installent sur l'emplacement des anciennes fortifications, à proximité immédiate de Paris (Les Lilas, le Pré-Saint-Gervais) et en périphérie

La programmation des équipements et services a longtemps reposé sur la définition de « besoins » plus ou moins normés. Mais peu à peu est apparue la nécessité de prendre en compte l'état des équipements existants, la diversité des attentes des usagers, la qualité de vie dans son ensemble et de réinterroger la notion de proximité au regard du développement de la mobilité, des pratiques et de la diversification de l'offre d'équipements et de services.

(Suresnes, Cachan, Dugny, Drancy, Stains, Argenteuil...). Des services communs y sont toujours prévus (service social, dispensaire, buanderie, patronage...) mais leur desserte en transports publics et la proximité des emplois ne sont pas prises en compte.

Une période à part, la reconstruction : de 1940 au milieu des années 1950

Dès 1940, les pouvoirs publics prennent conscience qu'il faut construire dans le cadre d'une vision à long terme et de manière concertée. Toute nouvelle construction devient soumise à des prescriptions et des règlements, qui seront repris dans la grande loi d'urbanisme du 15 juin 1943, dans laquelle apparaissent les notions d'aménagement du territoire et de projets d'ensemble.

À la sortie de la guerre, face à l'urgence de la reconstruction et à la pénurie de logements, des groupes d'habitations⁽³⁾ sortent de terre à la hâte sans préoccupation d'implantation ou

(1) Les cités-jardins (ou « banlieues-jardins ») se développent en France sous l'impulsion de Henri Sellier. Délégué de l'Office public départemental d'HBM de la Seine en 1916, il lance une grande opération d'acquisitions foncières et conçoit un modèle global de cités-jardins traitant les logements, les espaces communs, les équipements et prévoyant même l'apprentissage de l'urbanité, reprenant en cela un concept d'Ervin Howard de « ville autonome » notamment sur le plan du développement économique, aménagée pour une vie saine, largement pourvue d'espaces verts.

(2) Habitations à bon marché.

(3) Opérations Logeco (logements économiques), Lopofa (logements pour familles), LEPN (logements économiques de première nécessité) ou cités d'urgence, et Million (montant que devait coûter un logement).

de présence d'équipements, de commerces, de transport ou d'emplois. D'ailleurs, rien n'est prévu pour les financer : les prêts aux HLM, les primes d'État ou les prêts du Crédit foncier ne peuvent financer que du logement. Ce sont les fonds des Caisses d'allocations familiales pour l'aide au logement qui seront reconvertis en crédits en faveur d'équipements sociaux : centres sociaux, haltes d'enfants, permanences d'assistante sociale.

Les grands ensembles et les villes nouvelles, à partir des années 1960

Face à la pénurie de logements qui se prolonge et à l'oubli des équipements, l'État décide d'intervenir massivement : c'est l'époque des « zones à urbaniser en priorité » (Zup)⁽⁴⁾, dont la localisation est en grande partie déterminée par le Padog⁽⁵⁾, très malthusien en termes de question foncière.

Les Zup, dans lesquelles naissent les grands ensembles⁽⁶⁾, sont conçues pour accueillir simultanément logements et équipements ; la loi-cadre du 7 août 1957 permettra d'obtenir la maîtrise des moyens fonciers, financiers et techniques pour ces opérations. Ainsi, les financements pour ce vaste programme et les crédits nécessaires pour les équipements collectifs sont inscrits dans le texte. Deux autres textes suivront en 1961 contraignant les constructeurs de nouveaux ensembles urbains à les équiper de locaux socio-éducatifs et culturels et d'équipements sportifs.

D'autre part, des normes d'équipements sont élaborées : la « grille Dupont » de 1959 définit des normes et des ratios d'équipements devant accompagner la construction de logements et être répartis selon l'importance de plusieurs échelons urbains : l'unité résidentielle, le voisinage et le quartier. Cette grille sera actualisée à plusieurs reprises en s'appuyant sur des enquêtes auprès des ménages pour définir les normes de besoins. En 1969, un rapport⁽⁷⁾ présente les différentes normes utilisées à l'époque par les services publics pour dix types d'équipements : enseignement, espaces publics, équipements sportifs et socio-éducatifs, équipements culturels, équipements de caractère social, équipements de santé, équipements administratifs, équipements commerciaux, parking, équipements divers.

Pourtant, l'urgence de construire conduit au développement de nombreux programmes de grands ensembles dans les interstices de l'agglomération, sur des terrains mal desservis (et peu chers) et négligeant les équipements⁽⁸⁾. Les opérations, très souvent imposées par l'État sans concertation avec les communes, ont fait exploser la population communale et ont entraîné des transformations urbaines, sociales et cultu-

relles que les villes n'avaient pas anticipées et auxquelles elles n'avaient pas les moyens de faire face. La « sarcellite » fait son apparition. En 1973, une circulaire finit par les « interdire » mais beaucoup vont continuer à sortir de terre dans le but d'achever la réalisation des Zup engagées.

Malgré tout, entre 1960 et le milieu des années 1970, les équipements collectifs d'accompagnement du logement se sont développés, initiés, réalisés ou impulsés par l'État qui s'appuie sur la croissance économique de ces années. Il produit ainsi les CES (collèges d'enseignement secondaire), les piscines (programme 1 000 piscines), les gymnases, les maisons des jeunes et de la culture, etc. Il réalise dans le même temps, de grands équipements universitaires en banlieue comme Orsay, Nanterre, Saint-Maur ou dans Paris (Jussieu), culturels (Maisons de la culture de Nanterre, Créteil et Bobigny) et de loisirs (bases de plein air et de loisirs).

Mais l'ère des grands ensembles est terminée et l'État lance une nouvelle grande politique urbaine, celle des villes nouvelles. Ces dernières se sont inscrites dans une dynamique régionale portée par le SDAURP⁽⁹⁾ de 1965 avec la question primordiale des transports et celle de la hiérarchisation des systèmes urbains. Elles doivent offrir à leurs habitants l'ensemble des fonctions qu'une ville doit assurer pour leur bien-être (logements, équipements et emplois), et permettre le développement de quartiers nouveaux articulés entre eux et avec une centralité à créer. L'État en est l'initiateur et le réalisateur à travers les établissements publics d'aménagement mis en place, mais dialogue avec les collectivités locales concernées.

Les villes nouvelles sont lancées dans les années 1970 à un moment où les pratiques d'urbanisme deviennent plus modérées. On

(4) Créées par l'arrêté ministériel du 31 décembre 1958, qui donne aussi naissance aux secteurs de rénovation urbaine (SRU).

(5) Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, 1960.

(6) La réalisation des grands ensembles, combinant tours et barres, sans continuité urbaine et desservies par des voies privées, souvent en impasse, est encore sous l'influence de la Charte d'Athènes qui a défini le principe du zonage des fonctions d'habiter, de se récréer, de travailler, de circuler, et de Le Corbusier qui prône de « libérer les villes de la contrainte, de la tyrannie de la rue ».

(7) Rapport intitulé *Normes d'équipements* et publié par l'AURP, 1969.

(8) Tous les grands ensembles ne sont pas dans ce cas. Ainsi, la SCIC, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a pu échapper en partie à ces deux difficultés. Elle avait en effet acquis des terrains à proximité de Paris et bien desservis par les transports en commun. Et par la maîtrise des financements (prêts aux SEM qui construisaient et aux collectivités locales), elle pouvait prévoir la création d'équipements sociaux et culturels et réserver des logements à l'exercice de professions libérales.

(9) Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne.

Les unités de voisinage américaines

Au début du xx^e siècle, la notion d'unité de voisinage⁽¹⁾ apparaît aux États-Unis comme instrument de planification urbaine. À une époque où l'on parle peu de mobilité, l'unité de voisinage revient à définir les dimensions d'un quartier en ne prenant en compte que les fonctions liées à la vie quotidienne et à l'école. Les relations sociales à l'intérieur de l'unité de voisinage sont supposées aller de soi.

Le cœur de l'unité est constitué par un espace vert communautaire accompagné d'une école et de deux autres constructions. Le nombre d'habitants est calculé en fonction de la capacité de l'équipement scolaire et la taille de l'unité de voisinage est structurée par les déplacements de l'enfant (rayon d'un quart de mile soit 400 mètres autour du centre, c'est-à-dire de l'école). Les voies de circulation de transit aux abords desquelles sont installés les commerces accessibles à pied, forment les limites de l'unité. Celle-ci accueille 10 % d'espaces libres destinés aux enfants et n'est traversée que par des voies de desserte locale.

Cette notion d'unité de voisinage, critiquée par la suite, s'est diffusée en Europe dans les années 1930 sauf en France où elle sera reprise mais transformée à partir de 1945.

(1) Le concept de « neighborhood unit » ou « unité de voisinage » a été formalisé par Clarence A. Perry.



Dans les années 1970, l'urgence de construire conduit à la réalisation de grands ensembles dans les interstices de l'agglomération.

Christine Sévres chante la déception et l'amertume des premiers habitants des grands ensembles

« Béton armé, soleil en berne
Hommes de nouvelles cavernes
Voilà ce que nous devenons.
Et pardonnez-moi si j'en tremble
J'avais rêvé de grands ensembles
Ensemble est un si joli nom.
Du ciment à l'horizontale
Du ciment à la verticale
Et puis le vacarme s'est tu.
Ces grands ensembles sont si rudes
Que je rêve de solitude
Comme d'un paradis perdu.
Dieu qui voulez la vie si belle
Allez un peu voir à Sarcelles
Sarcelles était un nom d'oiseau.
Aujourd'hui l'oiseau est en cage
Et moi je trouve ça dommage
Si vous vous le voyez de haut
... »

« Béton armé » (paroles de H. Gougaud/Rongier),
1968, extrait

Références bibliographiques

- AWADA Fouad, *40 ans en Île-de-France Rétrospective 1960-2000*, Paris, Laurif, 2000.
- CAHIERS DU CREPIF, *Quel avenir pour les grands ensembles ?*, décembre 1986.
- FOURCAUT Annie, « La cité-jardin contre le lotissement ? », *Urbanisme*, n° 309, novembre-décembre 1999.
- FOURCAUT Annie et VADELORGE LOIC (dossier préparé par), « Villes nouvelles et grands ensembles », *Histoire urbaine*, n° 17, décembre 2006.
- GERARD Annelise, *Quartier et unité de voisinage dans la pratique urbanistique française, 1919-1973*, thèse de 3^e cycle de géographie, université Paris VII, 1977.
- JANNIERE Hélène, « Planifier le quotidien. Voisinage et unité de voisinage dans la conception des quartiers d'habitation en France (1945-1965) », *Strates* 14, 2008.
- LES CAHIERS DE L'IAURP, *Le quartier et la ville*, n° 7, 1967.
- LES CAHIERS DE L'IAURP, *Évry, centre urbain nouveau et ville nouvelle*, n° 15, 1969.
- LES CAHIERS DE L'IAURIF, *Vivre dans les grands ensembles*, n° 45, mars 1977.
- TAJAN Daniel-H, « Ensembles moyens et grands », *Le Visiteur*, n° 7, automne 2001.
- SOULIGNAC Françoise, *La banlieue parisienne, cent cinquante ans de transformation*, La Documentation française, 1993.
- VOLDMAN Danièle, « Reconstruire pour construire ou De la nécessité de naître en l'an 40 », *les Annales de la recherche urbaine*, n° 21, janvier 1984.

passé des Zup aux zones d'aménagement concerté⁽¹⁰⁾ (Zac) qui vont être favorables à la réalisation des équipements en rendant possibles la mixité des financements publics et privés et les péréquations entre habitat, immobilier d'entreprises et équipements. Elles seront l'outil privilégié des villes nouvelles.

La programmation des équipements collectifs qui relèvent de l'échelle du quartier se fait comme précédemment. La liste et les normes d'équipements issues de la grille Dupont actualisée sont toujours en vigueur. À partir de l'analyse des équipements existants disponibles, on calcule les besoins complémentaires liés à l'accueil des nouveaux habitants. Le Sdaurif⁽¹¹⁾ de 1976 introduit même une norme en matière d'environnement : le nombre de mètres carrés d'espaces verts par habitant.

Les équipements programmés dans les « nouveaux centres » doivent être calibrés pour accueillir un large public, les villes nouvelles étant conçues pour 500 000 habitants à terme et pour être accessibles aisément. Elles offrent ainsi en général de grands équipements sportifs, culturels, de loisirs, de commerce, de santé, administratifs... Évry innove en France en créant un complexe culturel et de loisirs associé à un centre commercial : l'Agora.

L'engagement des collectivités après les lois de décentralisation

Le premier choc pétrolier de 1973 et la crise qui s'installe vont changer le cours des choses. L'État se désengage des équipements collectifs et passe le relais aux collectivités locales que les premières lois de décentralisation (1982 et 1983) impliquent fortement dans la programmation et l'entretien des équipements.

Les communes, déjà engagées dans la réalisation des équipements de quartier notamment, vont investir dans des équipements d'échelles plus importantes et de natures diverses selon les compétences transférées. Les départements et les régions sont également concernés. Ainsi, la lecture publique est transférée aux communes et aux départements qui réalisent bibliothèques et médiathèques. Les lycées et les collèges sont confiés respectivement aux régions et aux départements qui vont devoir assurer l'entretien des établissements existants et en créer de nouveaux là où sont recensés les besoins. Les bases de plein air et de loisirs sont confiées à la région. Plus récemment, apparaît un nouvel acteur, l'intercommunalité qui peut faciliter la mise en réseaux d'équipements culturels, sportifs ou sociaux et prendre en charge la réalisation et la gestion de certains équipements de proximité.

Par la mise en place de contrats régionaux (en 1977), et de contrats ruraux (en 1983), le conseil

régional crée un partenariat avec les conseils généraux et les communes qui permettra la réalisation de nombreux équipements sportifs, sociaux, culturels et comblera, en partie, les manques d'équipements dans certains territoires de la région.

Le secteur privé, en partenariat ou non avec les collectivités locales, investit aussi le domaine des équipements. Cela concerne les golfs, les centres aquatiques, les parcs d'attractions puis de nouveaux complexes qui associent salles de cinéma, espaces de jeux et restaurants, les « multiplexes ».

L'offre d'équipements s'est ainsi beaucoup développée et diversifiée au cours des années mais elle reste inégalement répartie sur le territoire francilien. L'Île-de-France bénéficie pourtant d'un haut niveau d'équipements qui contribue à l'attractivité des territoires. Un sondage BVA pour la FNTP⁽¹²⁾, en mars 2010, révélait que « 92 % des Français estiment essentiel d'avoir des équipements publics de qualité et bien entretenus ; 74 % que les élus doivent les développer et les entretenir, à commencer par les équipements de santé et sociaux »⁽¹³⁾. L'adaptation aux usagers obéit de plus en plus à des analyses fines de la composition de la population, de ses modes de vie, de ses pratiques d'utilisation qui engendrent de nouvelles demandes. Les équipements se regroupent, deviennent polyvalents, en même temps que leur gestion s'assouplit pour répondre à des demandes de plus en plus individuelles liées aux nouveaux temps de la ville et aux nouvelles pratiques.

(10) Les Zac ont été créées par la loi d'orientation foncière de 1967.

(11) Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France.

(12) Fédération nationale des travaux publics.

(13) Sondage commenté par BEIDELER Julien, « Qualité des équipements publics, les Français se montrent pragmatiques », dans *Le Moniteur des travaux publics*, n° 5548, 26 mars 2010.



La Maison du temps libre au Clos Saint Lazare à Stains réunit plusieurs équipements de proximité (crèche, ludothèque, médiathèque...).

Équipements et services : une offre disparate

Séverine Albe-Tersiguel
Catherine Mangeney
IAU île-de-France



L'Île-de-France, en tant que région capitale, est relativement bien dotée en équipements et services. Néanmoins, elle connaît de fortes disparités quantitatives mais aussi qualitatives dans les niveaux d'équipements entre les domaines d'activités, ou entre les territoires. Disparités qui ne sont pas sans interaction avec les dynamiques urbaines à l'œuvre dans la région.

Tous les Franciliens ne bénéficient pas d'un égal accès aux équipements et services.

Assurer à tous les Franciliens un égal accès aux équipements et services est un des grands enjeux de l'aménagement régional. Or, si l'on sait qu'il existe de fortes inégalités d'accès aux équipements et services, localiser les besoins et mesurer leur niveau de satisfaction est complexe, d'autant qu'interviennent des facteurs qualitatifs que les outils d'observation peinent à prendre en compte. Cet article tente, néanmoins, de proposer une première lecture de la répartition des équipements et services sur le territoire, au regard des besoins diversifiés des habitants.

Des équipements franciliens nombreux et générateurs de déplacements importants

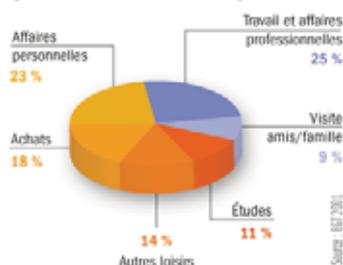
L'Île-de-France apparaît souvent, en tant que région capitale, comme une région bien dotée en équipements et services. Elle dispose de multiples équipements de renommée nationale et internationale : les douze musées français les plus fréquentés sont localisés dans la région, ainsi que quatre des cinq théâtres nationaux, cinq des neuf plus grands centres commerciaux français, trois des cinq universités françaises les plus fréquentées, etc. Par ailleurs, en termes d'équipements plus quotidiens, elle présente également une offre relativement dense et diversifiée : environ 2 400 structures d'accueil de jeunes enfants et 54 000 assistantes maternelles ; plus de 10 000 établissements de formation initiale et de nombreux établissements de formation continue ; environ 650 établissements

hospitaliers spécialisés ou non, et plus de 56 000 professionnels de santé libéraux ; plus de 10 000 équipements sportifs ; 73 000 petits commerces et 7 millions de mètres carrés de grandes surfaces, etc.

Ces équipements et services génèrent des flux considérables de déplacements que l'on peut évaluer très schématiquement par l'Enquête globale transport (EGT, 2001). D'après celle-ci, chaque semaine, les équipements et services franciliens seraient la destination – au sens large⁽¹⁾ – d'environ 86 millions de déplacements, soit près des deux tiers des déplacements hebdomadaires totaux observés dans la région hors retour au domicile, devant les déplacements consacrés à l'emploi et aux affaires professionnelles (25 %).

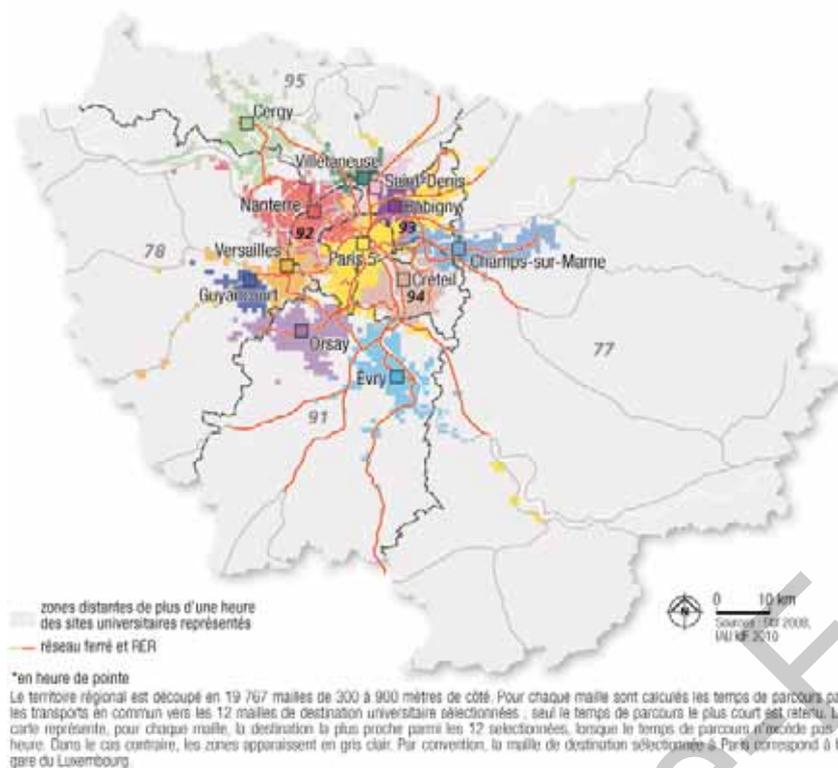
Ce constat positif doit cependant être nuancé. En premier lieu, parce qu'il ne se vérifie pas dans tous les domaines. En second lieu parce qu'il existe de fortes disparités infrarégionales entre les territoires.

Part des déplacements franciliens hebdomadaires selon le motif (hors retour au domicile)



(1) L'EGT décrit l'ensemble des déplacements des Franciliens à l'intérieur de l'Île-de-France selon leur destination (motif). Elle distingue les motifs liés à l'emploi, aux affaires professionnelles et visites à la famille ou aux amis des autres motifs qui peuvent être liés à des équipements et services (études, loisirs, y compris sport, promenades, spectacles, restaurant... achats, affaires personnelles dont santé, accompagner ou « aller chercher quelqu'un »...). L'ensemble de ce dernier groupe a été retenu. Ont donc pu être comptabilisés certains déplacements qui n'ont pas comme destination un équipement ou un service (pratique sportive libre...). Néanmoins ces chiffres donnent un ordre de grandeur du volume des flux.

Territoires à moins d'une heure d'un des principaux sites universitaires par les transports en commun*



Certains territoires, notamment dans le cœur de l'agglomération, sont encore insuffisamment équipés en terrains de grands jeux. Ici, terrains de jeux à Ivry-sur-Seine (94).

Des domaines déficitaires

Le recensement national organisé par le ministère des Sports à partir de 2006 a permis de mettre en lumière un déficit au niveau des infrastructures sportives franciliennes, avec un taux d'équipements pour 1 000 habitants le plus faible de France métropolitaine, même si cette situation est évidemment à nuancer selon les catégories d'équipements et les territoires au sein de la région. Des efforts importants ont été portés dernièrement sur certains types d'équipements, comme les piscines par exemple. Cependant, pour d'autres, comme les terrains de grands jeux (football, rugby...), la situation francilienne et notamment dans le cœur de l'agglomération reste problématique.

Il en allait de même en matière de lecture publique : avant les années 2000, la région Île-de-France était déficitaire dans ce domaine. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas car, depuis maintenant dix ans, un effort important, notamment appuyé par le conseil régional, a été fait dans ce domaine et a conduit à la construction et à la rénovation de médiathèques et de bibliothèques d'une part, mais aussi à l'informatisation de celles-ci et à la promotion du livre et de la lecture en général.

Des constats sensiblement similaires pourraient, par ailleurs, être déclinés dans d'autres domaines, médico-social et social notamment.

De fortes disparités infrarégionales entre les territoires

En matière de distance à parcourir pour accéder aux équipements, la situation des départements de grande couronne – où l'habitat est plus dispersé – est moins favorable que celle des départements plus centraux et plus denses. Ainsi, les Seine-et-Marnais sont en moyenne très nettement plus éloignés que les autres Franciliens des grands sites universitaires, mais aussi des autres services, qu'ils soient sanitaires, commerciaux, de loisirs...

(2) MOTTE-BAUMVOL Benjamin, « L'accès des ménages aux services dans l'espace périurbain francilien », *Strates*, n° 14, Ladys, CNRS, 2008.

Portée moyenne des déplacements en semaine selon le motif et le département (en km)

	Paris	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Val-d'Oise	Île-de-France
Achats	1,5	2,0	2,4	2,5	5,2	3,8	3,9	3,4	2,9
Loisirs (participation : sports, culture...)	2,7	2,4	2,7	3,1	5,2	3,5	3,8	3,8	3,3
Spectacles	3,7	5,4	6,6	5,9	9,5	7,6	11	6,6	5,8
Autres loisirs (restaurant...)	1,9	2,3	2,6	3,4	7,3	4,3	4,1	3,3	3,0
Santé	2,4	2,8	3	3,9	8,2	5,1	4,6	4,5	4,0
Enseignement primaire	0,7	0,7	0,7	0,7	1,4	1,4	1,0	0,7	0,9
Enseignement secondaire, technique	1,6	1,9	1,9	2,2	4,8	3,5	3,0	2,8	2,7
Enseignement supérieur	4,1	5,4	7,1	8,6	20,4	13,4	12,6	10	8,5
Travail	5,2	5,9	7,6	7,6	14,2	10,7	11,6	10,1	8,7
Affaires professionnelles	5,7	6,5	8,3	7,2	16,6	10,1	9,5	11,0	8,7

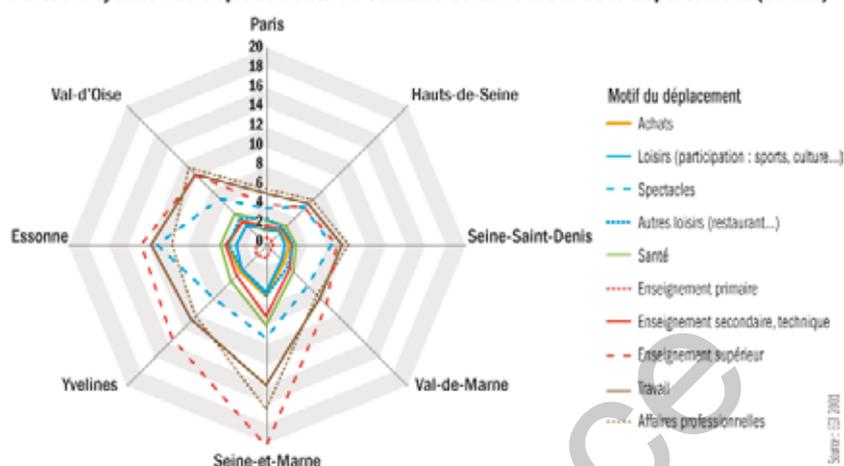
Source : IAU 2001

L'analyse de Benjamin Motte-Baumvol⁽²⁾, à partir de l'inventaire communal de 1999, va dans le même sens. Les services sont inégalement répartis dans l'espace : « concentrés au cœur de l'agglomération et autour de la petite couronne, en doigts de gant autour des principales infrastructures ferroviaires ou regroupés autour de centres anciens (Meaux, Fontainebleau...) et des villes nouvelles, ils n'équipent qu'environ une commune sur trois dans les espaces périphériques de la grande couronne au lieu de quatre sur cinq dans les espaces centraux ». Il ajoute cependant que la répartition des services suit assez bien celle de la population. Si seules 50 % des communes de grande couronne disposent de services, ces dernières regroupent 90 % de la population et plus de 80 % des habitants de grande couronne résident à moins de cinq kilomètres d'un « bouquet de services »⁽³⁾.

L'analyse du seul indicateur de présence est cependant loin de pouvoir rendre compte du niveau d'accessibilité, d'autant que proximité ne signifie pas accessibilité : cette dernière dépend également – entre autres – du nombre d'individus potentiellement utilisateurs de l'équipement (ainsi, le nombre limité de places en crèche peut rendre cet équipement inaccessible même aux populations voisines ; un médecin peut être présent mais ne plus avoir de créneau horaire disponible...).

Or, rapporté à la population, le niveau d'offre en équipements et services est très variable au sein de la région, non seulement entre la zone centrale et dense et les zones plus rurales ou périphériques, mais aussi entre les zones socialement favorisées et les autres.

Portée moyenne des déplacements en semaine selon le motif et le département (en km)



Quel que soit le motif du déplacement, la distance parcourue est plus importante en grande couronne et notamment en Seine-et-Marne.

Ainsi, les zones denses, urbaines et socialement favorisées se caractérisent schématiquement par un suréquipement par rapport aux moyennes régionales ou nationales dans certains domaines (petite enfance, court séjour

(3) Benjamin Motte-Baumvol classe les communes selon trois niveaux emboîtés. Le premier est constitué d'un magasin d'alimentation générale : supérette ou épicerie. Le second est constitué d'une grande surface : supermarché ou hypermarché. Enfin, le troisième niveau offre l'intégralité d'un bouquet de services : une grande surface, cinq commerces de proximité (boulangerie, café, coiffeur, journaux, tabac), quatre commerces spécialisés (vêtements, chaussures, grande surface spécialisée, librairie), trois services de santé (médecin généraliste, dentiste, pharmacien) et deux services généraux (poste et banque). Une analyse de l'inventaire communal a validé son hypothèse de co-présence de différents services : la présence d'un service s'accompagne souvent de la présence d'autres services.



Les établissements scolaires localisés en Zus, construits dans les années 1970, sont bien souvent extrêmement vétustes et non adaptés aux usages actuels. Ici, l'école maternelle Jean Lurçat de la cité du Chaperon vert à Gentilly (94) avant sa démolition en 2010.

hospitalier, médecins spécialistes, commerces de proximité, culture...) et par un sous-équipement dans d'autres domaines (médico-social, sports de plein air...). En revanche, les départements de grande couronne sont mieux équipés en services médico-sociaux (historiquement relégués en périphérie), ou encore en commerces de grande taille et en équipements sportifs consommateurs d'espace. Quant aux départements fortement touchés par des difficultés sociales comme la Seine-Saint-Denis, ils sont dans une position défavorable pour une grande partie des indicateurs. La densité de médecins spécialistes libéraux par exemple, alors qu'elle est en Île-de-France très largement supérieure à la moyenne française, est, en Seine-Saint-Denis, presque deux fois moindre. Et le constat qui peut être fait au niveau des départements se décline au niveau des communes et même entre différents quartiers d'une même commune.

Ainsi, au début des années 2000, une analyse de l'inventaire communal et de l'enquête Vie de quartier⁽⁴⁾ montrait que l'offre de services de proximité n'était pas uniformément répartie sur le territoire français, avec un taux d'équipement, notamment en services marchands, dégressif entre, d'une part, les villes-centre, les banlieues, les petites agglomérations et les zones rurales, et, d'autre part, entre les quartiers aisés et les quartiers HLM ou les grands ensembles. Le rapport 2009 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus)⁽⁵⁾, montre, quant à lui, un déficit en équipements commerciaux et sanitaires, mais aussi en équipements relevant du secteur public comme les

équipements sportifs, ou liés aux services de proximité (marchands ou non) dans les quartiers prioritaires. En ce qui concerne les équipements scolaires, ce dernier rapport note une répartition plus homogène entre les quartiers prioritaires et le reste des zones urbaines, tout au moins en termes quantitatifs. Toutefois, une analyse plus qualitative sur un certain nombre de sites en rénovation urbaine montre que la plupart des établissements scolaires localisés dans le périmètre des Zus ont été construits dans les années 1970 et sont bien souvent extrêmement vétustes et non adaptés aux usages actuels⁽⁶⁾.

Si l'exemple des Zus permet de pointer certaines inégalités infracommunales, ces dernières ne se limitent pas bien sûr aux seuls quartiers prioritaires.

Les analyses citées précédemment mettent d'ailleurs en avant l'élément essentiel qu'est la difficulté à construire le diagnostic. D'une part, parce que les données statistiques intègrent très rarement des informations qualitatives; d'autre part, parce que les besoins sont très variables selon les habitants.

(4) MARTIN-HOUSSARD Géraldine et TABARD Nicole, « Les équipements publics mieux répartis sur le territoire que les services marchands », *France, portrait social 2002-2003*, Insee, 2002.

(5) OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZUS, *Rapport 2009*, Les éditions du CIV, Paris, novembre 2009.

(6) COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits - Rapport 2009 d'évaluation*, La Documentation française, Paris, 2010.

Quelques taux d'équipements en Île-de-France (nombre par habitant en ‰)

Taux d'équipement ou densité pour 1 000 habitants concernés*	France	Île-de-France	Paris	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Val-d'Oise
Petite enfance										
Accueil collectif	108	164	261	246	118	200	92	141	99	69
Santé et médico-social										
Hôpitaux court séjour**	4,13	4,2	7,42	5	3,1	4,31	2,73	2,82	2,92	3,03
Hôpitaux moyen séjour	1,58	1,42	1,01	1,27	1,03	1,85	1,47	1,65	1,76	1,71
Généralistes libéraux	112	109	176	101	86	98	88	96	93	92
Spécialistes libéraux	88	124	278	126	69	94	62	98	82	76
Hébergement personnes âgées	123	112	66	111	84	104	177	147	152	150
Culture et loisirs										
Fauteuils de cinéma	18,4	18,7	34,3	15,3	14,9	18,7	16,6	15,7	11,9	11
Commerces										
Petits commerces***	ND****	6,6	13,4	5,5	4,9	5,1	5,7	4,1	4,1	5,2
Sport										
Ensemble équipements	5,5	2,6	1,3	2,5	1,8	2,2	3,4	3,4	3,6	3,5
Courts de tennis	0,69	0,54	0,22	0,61	0,25	0,4	0,71	0,91	0,83	0,63
Gymnases	0,27	0,21	0,16	0,21	0,23	0,22	0,23	0,21	0,24	0,22
Terrains de grands jeux	0,72	0,3	0,07	0,2	0,22	0,21	0,55	0,45	0,51	0,45

* Dans le cas des équipements pour la petite enfance ou les personnes âgées, les taux sont respectivement rapportés à 1 000 enfants âgés de moins de trois ans, et à 1 000 habitants âgés de 75 ans et plus.

** Nombre de lits et places

*** Commerces de moins de 300 m² de surface de vente

**** ND : non disponible

Les éléments qualitatifs difficilement pris en compte

Parce que ces éléments sont difficilement quantifiables et compliqués à recueillir de manière systématique et actualisée, les données statistiques régionales ne prennent pas en compte, le plus souvent, la notion de qualité, ni d'autres facteurs qualitatifs que sont les horaires, les disponibilités, les tarifs, la desserte, ou encore la renommée, les services associés... La simple analyse, par exemple, de l'étendue des aires d'attraction de différents lycées en fonction de leur localisation, de leur spécialisation ou de leur renommée montre les limites des analyses basées sur des éléments purement comptables. De plus, de nombreuses études montrent que les établissements les plus prestigieux sont très concentrés en zone dense, ou dans les communes aisées. Ainsi, les travaux de Marco Oberti réalisés dans les Hauts-de-Seine⁽⁷⁾ indiquent, par exemple, que les établissements scolaires publics et privés les plus prestigieux sont très largement concentrés dans les communes les plus aisées du département, alors que les établissements les moins performants sont situés dans des communes défavorisées, par ailleurs dépourvues d'établissements privés.

Une autre étude réalisée sur le territoire parisien met en évidence une relation causale entre la renommée des collèges publics et la formation des valeurs immobilières, les parents étant prêts à acheter un peu plus cher leur logement si celui-ci est sectorisé dans un collège qu'ils jugent de qualité⁽⁸⁾.

Ce constat se décline dans tous les domaines : que ce soit dans le secteur hospitalier, où la renommée et la spécialisation de certaines équipes génèrent une aire d'attractivité élargie⁽⁹⁾ ; dans le secteur culturel, où la qualité des collections, le prestige de la programmation, etc. influent sur la fréquentation ; dans le domaine des équipements sportifs, où la présence d'installations spécifiques ou d'espaces ludiques génère des aires de chalandise tout à fait différentes...

Des besoins différenciés selon les habitants

Les besoins sont variables selon les habitants : les jeunes ont des besoins différents des personnes plus âgées, les familles avec jeunes enfants ne recherchent pas les mêmes équipements que les célibataires en début de cycle de vie, les cadres se distinguent aussi des populations précaires dans ce domaine... Or les indicateurs classiques de taux d'équipement par habitant (sans distinction) ne tiennent pas compte de cette variabilité des besoins et gommement une grande partie des inégalités d'accès aux équipements et services. Pourtant, la litté-



Le marché immobilier dépend de multiples facteurs parmi lesquels figure la renommée des collèges et des lycées.

rature est relativement abondante à ce sujet. Par exemple, dans le domaine sanitaire, on sait bien – pour ne citer que quelques exemples – que les personnes âgées, moins mobiles et donc plus tributaires de la proximité, consultent bien plus souvent que les plus jeunes et souffrent de polypathologies nécessitant une prise en charge pluridisciplinaire ; que les personnes les moins favorisées socialement sont également moins mobiles et plus captives de l'offre de proximité...

Ainsi, les indicateurs classiques doivent être nuancés, non seulement en les rapportant aux différents types de population, mais également en les confrontant à l'offre d'autres services (notion de « bouquet de services accessibles »), d'autant que le fait d'utiliser tel ou tel équipement de proximité semble corrélé à l'importance du niveau global d'équipements présents à proximité⁽¹⁰⁾. C'est donc une analyse globale de l'accessibilité qu'il conviendrait de mener en réinterrogeant les outils méthodologiques mobilisables⁽¹¹⁾.

(7) OBERTI Marco, « Différenciation sociale et scolaire du territoire : inégalités et configurations locales », *Sociétés contemporaines*, n° 59-60, 2005.

(8) FACK Gabrielle et GRENET Julien, « Sectorisation des collèges et prix des logements à Paris », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 180, Seuil, mai 2009.

(9) LASALLE Pascal, « L'attractivité des établissements de santé s'accroît avec leur niveau de spécialisation », *Atlas de la santé en Île-de-France*, Iaurif-Drassif, 2005.

(10) MARTIN-HOUSSARD Géraldine et TABARD Nicole, *op. cit.*

(11) Voir dans ce numéro des *Cahiers*, MANGENEY Catherine, « Mesurer l'accessibilité à l'offre de proximité », p 24.

Sur l'accessibilité aux ressources offertes par la ville

Francis Beaucire⁽¹⁾
Université Paris 1



L'accessibilité passe aussi par la signalétique. Comment rendre lisible ce qui, par essence, est complexe ?

Pour une ergonomie de la mobilité

« Le déplacement d'un usager dans un environnement de transport peut s'étudier dans une démarche ergonomique, comparable à celle qui prévaut dans les activités professionnelles. [...] L'usager se donne un objectif : rejoindre son lieu de travail, de loisirs, son domicile... Il réalise une tâche ; il se donne les moyens d'accomplir cette tâche, se déplace, fait des gestes, regarde, écoute : il déploie une activité tout au long d'une série de phases transitoires au cours desquelles ses comportements, physiologique et psychologique, vont varier en fonction d'une charge de travail ; il utilise les moyens disponibles : un mode de transport, un environnement de services, des supports d'informations, des circulations, etc. ; il tient compte des conditions d'environnement ou les subit : temps, horaires, espace, ambiances physiques. » [IGNAZI et KRAVEL, 2000]

Il sera ici question d'une lecture ergonomique de l'accessibilité [IGNAZI et KRAVEL, 2000]. C'est-à-dire que nous nous attachons à développer la notion d'effort à fournir pour atteindre une ressource localisée (en ergonomie : pour effectuer une tâche). On entend par ressource, notamment urbaine, tout ce qui constitue le but d'un déplacement : le travail, la résidence (quand on n'y est pas), les commerces et les services, les sites et les paysages, la famille, les amis et d'une façon plus large, « les autres ». Mais il ne s'agit pas de l'action qui consiste à atteindre cette ressource, pour laquelle on dispose du terme de déplacement, et aussi d'un autre, la mobilité, qui désigne l'association en système des activités correspondant aux ressources et des déplacements qu'elles impliquent. À noter que l'envie de bouger, d'« aller sans but au gré des chemins », constitue aussi une ressource.

L'entrée en mobilité : arbitrage entre effort à fournir et bénéfice attendu

Il s'agit donc d'un potentiel à disposition, moyennant un investissement en temps, en prix, mais aussi en peine physique, pour lequel on emploie le terme de pénibilité, et en compréhension, ce que l'on peut appeler l'effort cognitif. Devant chaque projet d'activité impliquant une ressource localisée, l'évaluation de l'effort à déployer pour mener le projet à bien peut conduire à sa réalisation ou à son abandon. On comprend alors que l'évaluation de l'investissement, intuitive ou calculée (ce qui

Trop souvent ignorée, la composante cognitive et culturelle de l'accessibilité est pourtant constitutive du potentiel de chacun à se mouvoir.

Elle est fondamentale pour mesurer les inégalités d'accessibilité aux aménités offertes par le territoire dans son ensemble.

est toujours le cas des entreprises, mais plus rarement celui des individus), dépend des moyens dont on dispose : assez de temps, assez d'argent, assez d'énergie et la capacité de concevoir le déplacement du point de vue cognitif. Naturellement, c'est l'intensité du besoin ou de l'envie d'atteindre une ressource spatialisée pour y effectuer une activité qui permet de choisir d'entrer en mobilité ou bien de renoncer, en comparant *a priori* l'investissement à ce qu'il rapportera : en d'autres termes, d'évaluer si « le jeu en vaut la chandelle ». Envisagée sur le long terme, cette évaluation conduit à des choix de localisation, aussi bien pour les entreprises que pour les ménages. Au quotidien, elle joue un grand rôle dans la conception des programmes d'activité et par conséquent dans l'abondance des opportunités.

L'accessibilité, souvent réduite à un effort à la fois temporel, financier, et physique

La mesure de l'accessibilité est, le plus souvent, réduite à deux dimensions qui relèvent de registres bien différents, celui de l'économie et celui des politiques publiques de lutte contre toutes les formes d'exclusion. Comme on le sait bien, dans le registre économique, l'accessibilité est mesurée en temps et en coût. La dimension technique de la logistique est transformée en coût, et le temps est monétarisé. Dans les

(1) Francis Beaucire est géographe et professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

politiques publiques de lutte contre l'exclusion, l'accessibilité est traduite en équipements et procédures destinés à aplanir les obstacles aux déplacements des personnes à mobilité réduite (PMR), c'est-à-dire à faire baisser la pénibilité qui contribue à rendre l'investissement insurmontable, même si le besoin ou l'envie d'atteindre une ressource est très élevé. Toute une palette de tarifs sociaux, forcément incomplète et parfois insuffisante en termes de niveau d'aide, permet également de faire baisser l'effort financier à déployer pour offrir à l'ensemble de la société les moyens de saisir ces opportunités territorialisées, valorisantes pour l'individu.

Tout particulièrement, l'accessibilité aux emplois offerts à des actifs à la recherche d'un travail est souvent médiocre (zones d'activités non reliées aux réseaux de transport collectif ou bien inatteignables en horaires décalés). Cela constitue un obstacle à la recherche fructueuse d'un emploi, qui touche particulièrement les chômeurs les moins fortunés. On pressent là que la notion de personne à mobilité réduite pourrait légitimement sortir du cadre finalement étroit des handicaps physiques. Mais le prix du déplacement n'est pas le seul facteur de réduction de l'accessibilité.

L'accessibilité : une dimension cognitive, souvent oubliée mais fondamentale

En adoptant une lecture élargie de l'accessibilité, plutôt centrée sur l'individu, psychologique et sociale, on comprend bien qu'il n'est pas suffisant d'être placé à proximité d'une ressource, en temps d'accès ou en prix de transport, pour que la mobilité s'ensuive. Cette dernière visant, en effet, la réalisation d'une activité *a priori* positive, c'est-à-dire dégageant un profit, de quelque nature qu'il soit, en échange de l'investissement consenti.

Un « amont » pesant, de nature d'abord physique comme on l'a dit (ce qui est pris en charge, au moins en partie, par la loi relative à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite) mais surtout cognitive et culturelle, handicape des segments de la société urbaine. En effet, tout le monde n'est pas équipé des outils indispensables à la valorisation des opportunités offertes par les ressources de la ville, ordinairement abondantes, concurrentielles mais dispersées dans un espace géographique qui excède désormais le court horizon de la résidence et du quartier.

C'est cette dimension que saisit l'enquête réalisée par Keolis auprès de citoyens, qui montre que la difficulté à utiliser un plan de réseau de transport collectif est loin d'être marginale et confinée à une niche d'inaptes : plus de 60 % des personnes interrogées et placées devant un exercice de mise en concordance de l'offre de transport collectif et de la localisation de ressources éprouvent des difficultés, parfois insurmontées⁽²⁾.

Plus profondément même que des projets latents non réalisés faute de moyens, c'est l'absence de projet d'activité, faute d'un capital cognitif relatif à ce que l'on pourrait appeler la « mouvance » (les projets ont une dimension spatiale ineffaçable), qui rend l'accessibilité finalement sans intérêt pour certaines populations. Cette absence de projet conduit au confinement au cœur de ressources pourtant abondantes et diversifiées, dont les opportunités ne peuvent être saisies. Le défaut de projet est une lacune cognitive qui mène à l'immobilité aussi sûrement que le défaut de moyen.

Mais renoncer à la mobilité signifie-t-il renoncer à toute activité, notamment à des activités sédentaires, capables de se substituer sans perte

(2) Enquête Keoscopie 2007, sur le site keolis.fr.

De la mobilité comme une ressource inégalitaire

« L'accès à la mobilité est loin d'être le même selon les individus, les groupes sociaux, selon les niveaux de revenus. [...] On observe des inégalités importantes entre les pratiques de mobilité des ménages pauvres et des ménages aisés. [...] Ces disparités s'expliquent naturellement par des différences face à l'usage de l'automobile [...], mais aussi parce que les groupes dominants disposent d'une plus grande faculté de délocalisation. Ils bénéficient de réseaux sociaux qui ne reposent pas uniquement sur la proximité spatiale. Leurs grilles de lecture de l'espace sont facilement transposables d'un lieu à un autre. À l'opposé, les groupes dont l'aptitude à la mobilité est la plus faible courent le risque de l'isolement et de la marginalisation. [...] Ces différences dans les potentiels de mobilité ont conduit V. Kaufmann à introduire le concept de motilité, défini comme un capital, dont la distribution est inégalitaire. » [Fol, 2010]



J.-C. Peltacini/Alpha Images/ANJ J&F

L'accessibilité, question urbaine. Comment tisser des ponts, au sens propre comme au figuré, entre les différentes composantes de la ville ?

La motilité comme aptitude de la personne ou du groupe
«Chaque personne ou groupe se caractérise par des propensions plus ou moins prononcées à se mouvoir dans l'espace géographique, économique et social. L'ensemble de ces aptitudes a été appelé la « motilité », en référence à l'acception de ce terme en biologie. La motilité se définit comme l'ensemble des facteurs qui permettent d'être mobile dans l'espace (...). La motilité se réfère donc aux facteurs d'accessibilité, aux compétences et à l'appropriation. La motilité, c'est en fin de compte la manière dont une personne ou un groupe fait sien et utilise le champ du possible en matière de déplacements.» [KAUFMANN, 2008]

de profit global aux activités requérant la motilité? Certainement, en dépit des activités permises par l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC), nombreuses, et en pleine diversification. Toutefois, le plus souvent, ces dernières ne concernent pas les populations dépourvues de projet ou de moyen de déplacement. Un usage de plein exercice des TIC s'ajoute, en effet, aux pratiques déjà les plus variées d'activités et de mobilité, autorisant de multiples combinaisons en synergie, et non par substitution. Les « assignés au lieu » ne sont donc pas libérés de la pesanteur par les apports des télécommunications.

Vers un nouveau concept, la motilité...

En d'autres termes, la motilité, notion opportunément proposée par V. Kaufmann, et dérivée de la biologie et même de la pédiatrie, pour désigner l'aptitude à se mouvoir en utilisant un capital disponible individuellement, précède l'accessibilité, qui précède elle-même la motilité. L'accessibilité à la « géographie utile des ressources » (l'espace vécu par chacun qui représente le territoire connu, approprié, représenté, exploité grâce à la mobilité) se trouve ainsi attachée à la personne et non d'abord à l'espace (les « cartes mentales » permettent de le dessiner) [FRÉMONT, 1976].

... et de nouveaux services : l'apprentissage à la mobilité

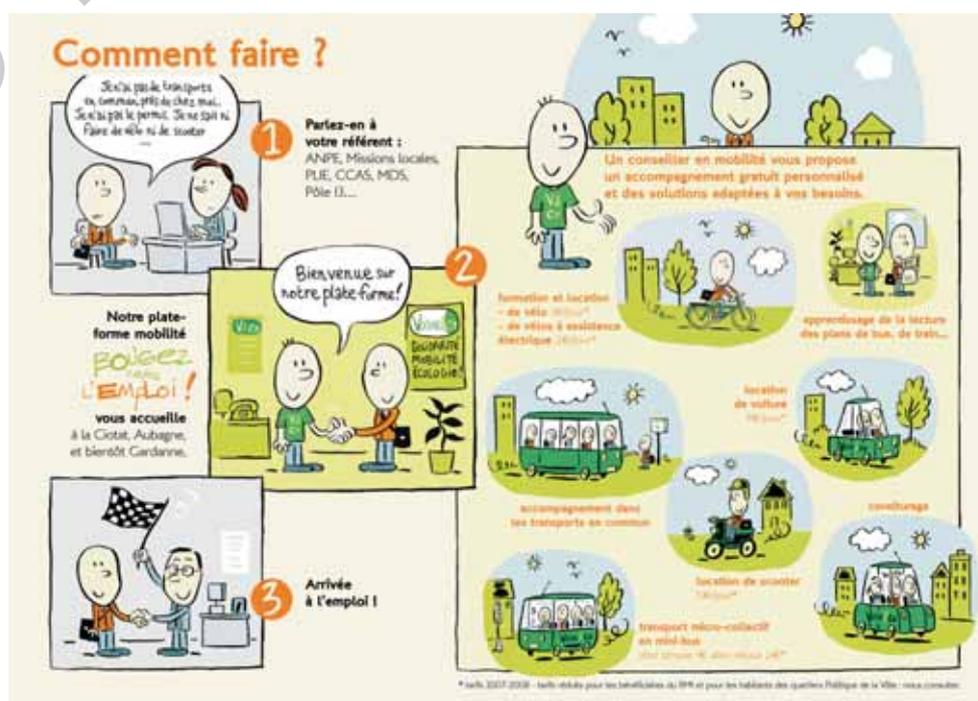
L'appréhension suscitée par la mobilité, tout comme les lacunes de connaissances ou de méthodes qui font obstacle à un projet de déplacement dont dépend l'exercice d'une activité (rechercher un emploi, saisir une offre

commerciale, profiter d'un équipement public), peut être surmontée par des apprentissages destinés à permettre l'appropriation des moyens de déplacement. C'est justement le sens d'une extension des services proposés par l'association Voiture & Co (du covoiturage à l'origine) sous l'appellation Bougez vers l'emploi, « qui a pour but d'accompagner les personnes en parcours d'insertion vers une mobilité autonome afin de favoriser leur accès à l'emploi », selon les propos du président de l'association, Ludovic Bu.

Ainsi la dimension cognitive de l'accessibilité est fondamentale. Elle est, néanmoins, perçue de façon très secondaire, par rapport aux dimensions matérielles mesurables comme le temps de trajet et le prix, ou même la pénibilité physique. Les politiques tarifaires et les politiques d'accessibilité physique au profit des personnes à mobilité réduite (et des autres), destinées à favoriser la mobilité de toutes les catégories de la population urbaine n'ont pas de prise sur les obstacles cognitifs à la mobilité. Pourtant, l'enjeu semble de taille : on peut se demander si la cohésion de la société urbaine, un objectif explicite des politiques publiques, peut se passer du décloisonnement des représentations et des pratiques de la ville à l'ensemble et à la diversité de ses étendues géographiques, sources d'expérience et de profit individuel. Les équipements, les matériels, les technologies de la communication progressent à vive allure, mais l'inertie des comportements et l'inaptitude d'une partie des individus à s'en saisir sont partie intégrante de la problématique de la mobilité, a fortiori durable.

Références bibliographiques

- FOL Sylvie, « Encouragement ou injonction à la mobilité? », *Projet*, n° 314, janvier 2010.
- FRÉMONT Armand, *La région, espace vécu*, Paris, Flammarion coll. « Champ », 1999 (première édition: 1976).
- IGNAZI Gérard et KRAVEL Francine, « Ergonomie de la mobilité quotidienne », *Transports urbains*, n° 102, janvier-mars 2000.
- KAUFMANN Vincent, *Les paradoxes de la mobilité*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Le savoir suisse », 2008.
- OREUIL Jean-Pierre, *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, L'Aube, 2004.





B. Bassel/IAU idF

Interview

Jérôme Bertrand est chargé d'études au département Mobilité et Transports à l'IAU île-de-France.

Depuis 2007, l'IAU idF mène des études portant sur l'accessibilité et la desserte de différents types de grands équipements en Île-de-France : bases de plein air et de loisirs (*Amélioration de la desserte des bases de loisirs*, 2007-2008), centres hospitaliers (*Centres hospitaliers et déplacements*, 2008-2009), lieux touristiques (*Aménagement et développement touristique*, 2009-2010). La prochaine thématique traitée dans le cadre de ces analyses sera celle des zones d'activités économiques.

L'accessibilité et la desserte des équipements franciliens, quel constat ?

Les Cahiers – Vous avez réalisé plusieurs études sur le thème de l'accessibilité aux équipements et services, que pouvez-vous nous dire de la situation francilienne ?

Jérôme Bertrand – L'accessibilité est désirée par tous, mais elle est hétérogène dans l'espace. Généralement, l'accessibilité aux équipements décroît avec leur éloignement du centre de Paris. Elle est disparate selon les modes de déplacement en raison, d'une part, de la structure des réseaux de transports et, d'autre part, de la performance des modes selon la période du déplacement. L'accessibilité dépend aussi des contraintes spatio-temporelles de chaque individu, en fonction de l'offre et des moyens de transport dont il dispose au moment où il souhaite se déplacer.

Par ailleurs, l'étalement urbain, les choix résidentiels en faveur du périurbain, les stratégies d'implantation des activités et des équipements selon le prix et le foncier, l'évolution du temps de travail engendrent une dégradation du niveau d'accessibilité. Ils induisent, par ailleurs, davantage de déplacements en mode mécanisé, notamment en voiture, et participent à l'allongement des distances à parcourir.

L. C. – Vos travaux sur les hôpitaux montrent la diversité des usagers.

Quel impact cela a-t-il sur l'accessibilité ?

J. B. – Effectivement, chaque équipement est fréquenté par des publics variés avec des besoins de desserte spécifiques. Un établissement recevant du public ou une installation ouverte au public, au sens de la réglementation de sécurité contre les incendies, accueille dans les faits « des » publics, soit l'ensemble des usagers des équipements quel que soit le motif de leur fréquentation.

Il est possible d'identifier deux grandes familles de public, les professionnels et les visiteurs, eux-mêmes

pluriels. Leur répartition varie selon la nature de l'équipement et leurs pratiques de déplacements sont hétéroclites.

La catégorie des professionnels désigne les personnes venant travailler sur le site. Leur employeur, leur fonction, leur statut sont différents. Leurs jours et horaires d'activité peuvent fortement varier au cours de l'année (médecin, infirmière, administratif, agent de service, livreur par exemple).

Les visiteurs, quant à eux, sont les personnes profitant de l'équipement pour des raisons non professionnelles : ils peuvent être des clients ou des utilisateurs de l'offre de services (étudiants, patients hospitaliers...), mais aussi leurs accompagnateurs (membres de la famille, amis...), des personnes en attente (l'équipement comme lieu de rendez-vous) ou de passage (un trajet passant par l'équipement). Selon l'activité proposée, les visiteurs peuvent avoir besoin de transporter du matériel, des sacs ou des colis, ce qui impacte leur mobilité.

L. C. – Comment répondre à ces besoins très diversifiés ?

J. B. – Ils appellent des réponses différenciées. Les politiques d'urbanisation et de transports volontaristes sont évidemment nécessaires pour améliorer l'accessibilité aux services. Cependant, de nouvelles infrastructures exigent des engagements financiers très importants et un temps de mise en œuvre relativement long. Des mesures portant sur la gestion des services de transport peuvent être menées rapidement pour faciliter, à moindre coût, la desserte des équipements.

La prise en compte de tous les publics, en particulier les usagers à mobilité réduite et ceux non motorisés en raison de leur âge ou de capacités financières limitées, est primordiale. Dans ce contexte, le management de la mobilité prend tout son sens, par sa méthode multipartenaire impliquant l'ensemble des acteurs de la mobilité, et ses approches multimodales. Les actions d'amélioration de la desserte reposent le plus souvent sur l'adaptation de l'offre de transport collectif (ajustement des horaires, fréquence des passages, positionnement des arrêts...). Elles tendent également à valoriser

les modes de proximité avec la réalisation de liaisons piétonnes et cyclables et la mise à disposition de stationnement pour les vélos.

Conjointement, elles encouragent souvent l'optimisation de l'usage de la voiture par la promotion du covoiturage ou de l'autopartage, mais aussi par la gestion différenciée des capacités de stationnement. Enfin, elles travaillent à l'amélioration de l'information et de la communication auprès des usagers.

Propos recueillis par Séverine Alberts et Catherine Mangeney

Mesurer l'accessibilité à l'offre de proximité

Catherine Mangeney
IAU île-de-France



L'informatisation des bases de données et les nouveaux outils informatiques rendent possible la mesure de l'accès aux équipements et services de proximité.

Chaque Francilien doit pouvoir à la fois se nourrir, se former, se soigner, se divertir... et avoir accès, dans la proximité, à une diversité d'équipements et services. Le développement d'outils informatiques et de bases de données géolocalisées rend aujourd'hui possible la mise en place d'analyses régionales visant à apprécier, à des échelons géographiques très fins, les niveaux d'accès des habitants aux équipements et services de proximité. Cet article présente les premiers résultats d'une méthodologie développée à l'IAU île-de-France.

Parler de proximité nécessite de descendre à un niveau géographique fin

Avec le développement des systèmes d'information géographique (SIG) et de l'informatisation des bases de données, la connaissance de la répartition des équipements et services sur le territoire est facilitée : l'IAU île-de-France dispose notamment d'une base de données⁽¹⁾ qui, sans être exhaustive, positionne à l'adresse un grand nombre d'équipements et services dans différents domaines tels que la petite enfance, l'éducation et la formation, les loisirs, les sports, la culture, les espaces verts, le tourisme, la santé, le commerce... D'autre part, associés aux recensements de population, ces mêmes SIG permettent de découper la région en « mailles » – ici, des carrés de 250 mètres de côté – et d'estimer le nombre d'habitants résidant dans ces espaces géographiques très fins.

La conjonction de ces deux sources d'informa-

Appréhender la proximité nécessite de mener des analyses à un niveau géographique très fin, ce que permettent aujourd'hui les outils informatiques. Cet article présente les premiers résultats de travaux allant dans ce sens. Il donne à voir les inégalités locales d'accessibilité à un certain nombre d'équipements et services de proximité, considérés séparément ou de manière globale comme un « bouquet » d'offres.

tions permet de dépasser les diagnostics élaborés à partir de taux d'équipements communaux, de travailler à des niveaux géographiques plus petits et moins contraints par les limites administratives, et d'appréhender ainsi l'accessibilité (et les inégalités d'accès) aux équipements et services de proximité.

Les équipements retenus

Cet article propose une première vision infracommunale des différences d'accès aux équipements de petite enfance, de soins de premier recours (médecins libéraux généralistes, dentistes, pédiatres, gynécologues, ophtalmologues⁽²⁾), aux équipements sportifs les plus fréquemment utilisés (piscines couvertes, gymnases, tennis et terrains de grand jeu tels que terrains de foot, de rugby...), aux espaces verts, et enfin aux cinémas et aux commerces alimentaires. Les équipements retenus l'ont été de manière pragmatique selon leur disponibilité dans notre base de données. D'autres n'ont volontairement pas été traités : les équipements d'éducation, par exemple, dont l'accès est fortement contraint par la sectorisation des affectations. Dans ce cas, la mesure de l'accessibilité à l'école la plus proche n'a pas de sens, d'autant que les stratégies d'évitement développées

(1) Compilation de sources institutionnelles et privées diverses.

(2) Y compris les médecins libéraux exerçant en cabinets de groupe ou en maisons médicales pluridisciplinaires. Par manque d'information les concernant, les médecins salariés travaillant dans les centres de santé (municipaux, associatifs...) n'ont pas été intégrés, en tant que tels, dans l'analyse.

par les familles notamment pour les collèges et lycées, montrent bien que, pour les Franciliens et pour des raisons objectives ou subjectives, un établissement n'est pas systématiquement équivalent à un autre. L'approche statistique globale et quantitative trouve ici ses limites.

La qualification du niveau d'accessibilité est forcément variable selon l'équipement

Dans tous les domaines retenus, a été calculé, pour chaque maille habitée, le même indicateur synthétique d'accessibilité : très bonne, bonne, moyenne, mauvaise, très mauvaise.

Néanmoins, s'appuyant sur des études thématiques statistiques ou sociologiques définissant des seuils de fréquentation ou des freins à l'accessibilité, les critères retenus pour qualifier la qualité de l'accessibilité (à vol d'oiseau) diffèrent d'un type d'équipement à un autre.

- En ce qui concerne la petite enfance, du fait des modalités de financement et d'attribution des places, l'offre en crèche est très largement limitée à l'offre communale. Nous avons donc repris une typologie communale élaborée à partir de l'offre en accueil collectif, du recours à des assistantes maternelles et à des auxiliaires parentales à domicile [ALBE-TERSIGUEL, 2009] et avons affecté à chaque maille le niveau de la commune à laquelle elle appartient. Cette typologie est intéressante car elle intègre non seulement des éléments quantitatifs mais aussi d'autres facteurs liés à l'accessibilité financière (l'emploi d'une nounou à domicile par exemple est de fait réservé aux familles les plus aisées en raison de son coût financier) et aux contraintes générées par une absence d'offre (cessation d'activité professionnelle). Elle montre une nette opposition entre zones denses et zones rurales, mais aussi entre secteurs aisés et secteurs moins favorisés, qu'il s'agisse du niveau d'équipement ou des arbitrages des familles.

- Pour l'offre de soins de premier recours, différentes études montrent que le recours au médecin diminue avec la distance, mais aussi que l'accessibilité peut être dégradée par l'engorgement des carnets de rendez-vous. C'est pourquoi l'offre constituée par les professionnels de santé a été pondérée de façon inversement proportionnelle à la distance et de façon proportionnelle à la population de chaque maille (voir encadré méthodologique). D'autre part, dans la littérature, la proximité aux médecins de premier recours est estimée à 5, 10 ou 15 minutes à pied environ, ce que nous avons converti en 1 km. C'est donc sur la base de ce rayon de 1 km que nous avons qualifié la bonne ou mauvaise accessibilité des habitants

de chaque maille aux différents types de médecins. Les mailles ont ensuite été regroupées selon leur niveau d'accessibilité globale aux cinq types de professionnels de santé étudiés. La cartographie des résultats laisse très clairement apparaître les inégalités d'accès, et notamment entre « quartiers » d'une même commune.

- Une méthodologie sensiblement similaire a été adoptée pour mesurer l'accessibilité aux équipements sportifs les plus courants. Pour chaque type d'équipement, l'offre (nombre de m² de bassin pour les piscines, nombre de courts pour les tennis, nombre de « salles » pour les gymnases, nombre de terrains pour les terrains de grands jeux) a été répartie au prorata de leur population entre chacune des mailles habitées situées dans un rayon de 2,5 km de l'équipement. Ce seuil a été retenu compte tenu de la forte fréquentation de ces équipements dans un « rayon » de 10 à 20 minutes [CHARDON, 2010]. La comparaison de la carte obtenue avec celle de l'accès aux médecins ou aux services de petite enfance met en évidence que, selon les domaines, les « carences » ne se situent pas dans les mêmes zones géographiques, le cœur d'agglomération étant, pour les équipements sportifs, moins bien doté en moyenne que d'autres secteurs de la région.

- Pour les linéaires et espaces verts publics, la notion de saturation de l'offre joue moins. Ainsi, n'a été calculée que la distance minimale séparant chaque maille habitée d'un espace vert d'hyperproximité (petit square ou jardin public, aire de jeux), d'un espace vert de proximité (square et jardin public de superficie plus importante, parc sportif...) ou d'un espace vert de niveau supérieur (grand parc ou bois, liaison verte départementale, base de loisirs...). Comme les espaces verts de niveau supérieur peuvent répondre aux besoins de proximité des habitants voisins, ils ont été comptabilisés pour qualifier le niveau d'accessibilité aux espaces verts d'échelle inférieure. Les résultats obtenus montrent que l'accessibilité aux espaces verts publics de proximité est relativement bonne en Île-de-France, avec un déficit en zone rurale ou périurbaine, compensé néanmoins en partie par le type d'habitat dominant (maisons individuelles avec jardins privés). Nous touchons là les limites de cet exercice uniformisant les traitements pour la zone dense et les zones plus rurales.

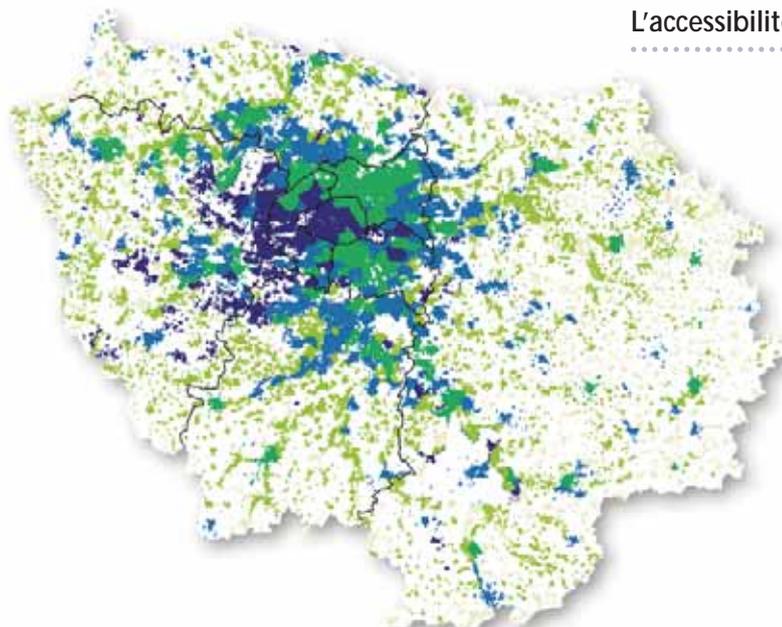
- L'accessibilité aux cinémas sera le seul indicateur d'accessibilité à l'offre culturelle. Il est encore assez succinct et mériterait d'être affiné : la taille du cinéma (nombre de salles), ou sa nature (« art et essai », multiplexe) n'ont pas encore été intégrées à l'analyse. Les mailles habitées sont pour l'heure simplement classées selon le nombre de cinémas accessibles dans

Calcul de la densité médicale répartie : explications

La méthodologie adoptée pour calculer une densité d'offre médicale « accessible » par habitant s'inspire de l'indicateur de « densité répartie » imaginé par A. et A. Mizrahi [MIZRAHI, 2008 et 2009]. Ainsi, dans un premier temps, chaque médecin est considéré individuellement. Son carnet de rendez-vous est réparti selon la population des mailles habitées, selon la distance qui les sépare de ce médecin⁽¹⁾ : plus celle-ci augmente, moins le médecin est considéré comme accessible. Au-delà de 10 km, ce médecin n'est plus considéré comme une offre accessible. Si bien que chaque maille habitée reçoit une « part » de l'offre constituée par un médecin résultant non seulement de la distance qui l'en sépare mais également du poids de la population des différentes mailles qui se partagent cette offre avec elle. Cette opération étant renouvelée pour tous les médecins exerçant en Île-de-France, chaque maille habitée se trouve ainsi dotée de plusieurs « parts » d'offre plus ou moins importantes issues de chaque médecin. Leur somme conduit à l'obtention d'un nombre synthétique de « médecins potentiellement accessibles » (dans toutes les directions) par les habitants de la maille. Rapporté à la population de la maille, nous obtenons une « densité répartie » par habitant.

(1) Nous avons fait l'hypothèse que chaque médecin remplit son carnet de rendez-vous pour 40 % avec des patients qui résident à 500 mètres ou moins de son cabinet, puis respectivement 30, 15, 10 et 5 % pour les rayons de 500 mètres à 1 km, de 1 à 2,5 km, de 2,5 à 5 km, et de 5 et 10 km. Des tests réalisés en modifiant sensiblement ces paramètres n'ont pas affecté notablement les résultats.

L'accessibilité aux équipements et services petite enfance



Qualité de l'accessibilité

Très mauvaise : pas d'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE), recours aux assistants maternels (30 %) et forte proportion de garde par un des deux parents (près de 35 %)

Mauvaise : 3 places en EAJE pour 100 enfants en moyenne, recours important aux assistants maternels (40 %). 17 % de garde par un des deux parents.

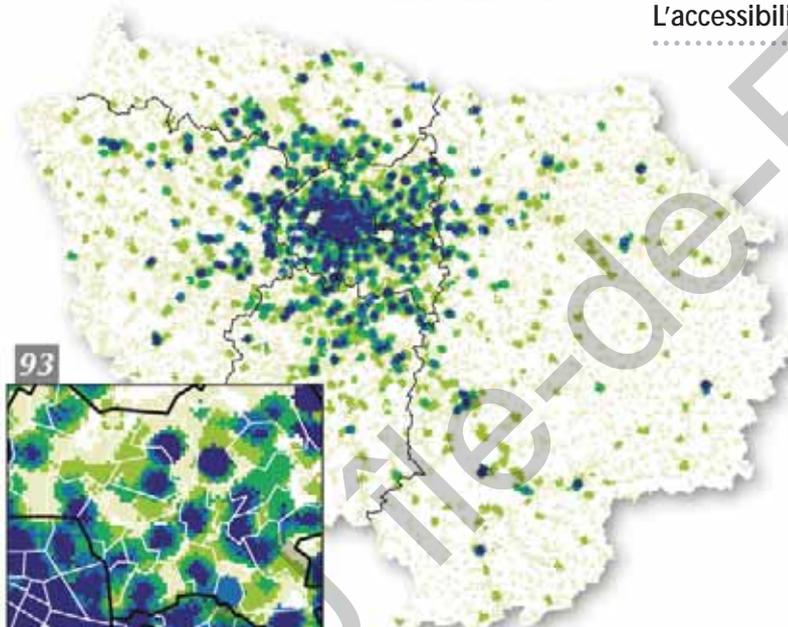
Moyenne : 17 places en EAJE pour 100 enfants en moyenne, recours aux assistants maternels (8 %) et à la garde par un des deux parents (15 %).

Bonne : 20 places en EAJE pour 100 enfants en moyenne, recours aux assistants maternels (19 %) et peu aux auxiliaires parentaux (2 %). 16 % de garde par un des deux parents.

Très bonne : 31 places en EAJE pour 100 enfants en moyenne, recours aux assistants maternels (9 %) et auxiliaires parentaux (15 %), peu à la garde par un des deux parents (11 %).

Sources : Insee, Caf 2006, traitement IAU Île-de-France

L'accessibilité aux médecins libéraux de premier recours



Qualité de l'accessibilité

Très mauvaise : accessibilité de proximité nulle ou très faible aux cinq types de professionnels de santé.

Mauvaise : accessibilité mauvaise aux gynécologues, pédiatres et ophtalmologues. L'accessibilité aux généralistes et aux dentistes est meilleure.

Moyenne : accessibilité bonne ou moyenne pour une ou deux spécialités et plus faible pour les autres.

Bonne : accessibilité relativement bonne aux cinq types de professionnels de santé.

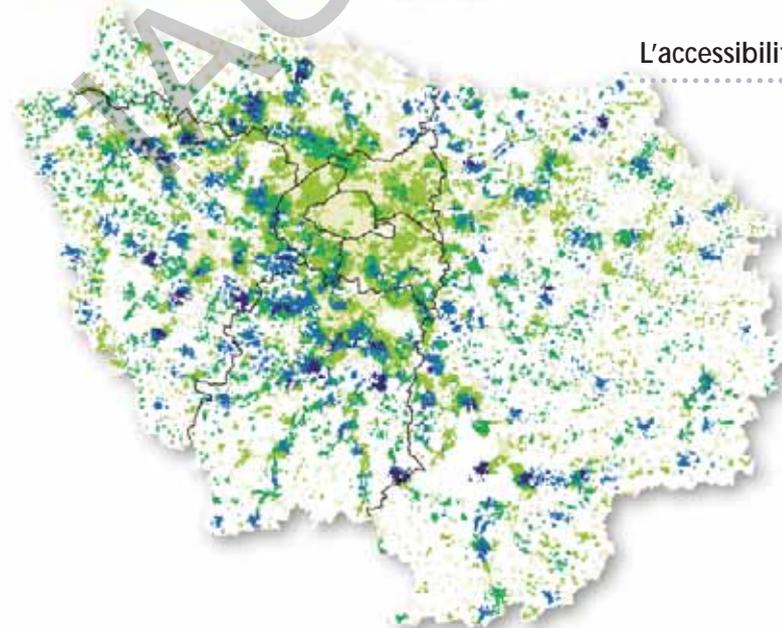
Très bonne : accessibilité excellente le plus souvent pour les cinq types de médecins étudiés.

Nombre de médecins libéraux en exercice* :	
- Généralistes :	7 700
- Dentistes :	7 200
- Gynécologues :	1 200
- Pédiatres :	650
- Ophtalmologues :	890

* Les médecins libéraux exerçant également à l'hôpital ou dans différents cabinets ont été pondérés à la baisse, pour approcher une notion d'équivalent temps plein.

Sources : Urban Île-de-France 2006, traitement IAU Île-de-France

L'accessibilité aux équipements sportifs les plus courants



Qualité de l'accessibilité

Très mauvaise : accessibilité inférieure à la médiane régionale pour les quatre types d'équipements.

Mauvaise : accessibilité supérieure ou égale à la médiane régionale pour un seul type d'équipement.

Moyenne : accessibilité supérieure ou égale à la médiane régionale pour deux types d'équipements sur les quatre.

Bonne : accessibilité supérieure ou égale à la médiane régionale pour trois types d'équipements sur les quatre.

Très bonne : accessibilité supérieure à la médiane régionale pour les quatre types d'équipements.

Nombre d'équipements en Île-de-France :	
- Piscines couvertes :	288
- Gymnases :	2 003
- Tennis :	1 257
- Terrains grands jeux :	1 753

Source : PES-DIUSCS-2010, traitement IAU Île-de-France

L'accessibilité aux linéaires et espaces verts publics

Qualité de l'accessibilité

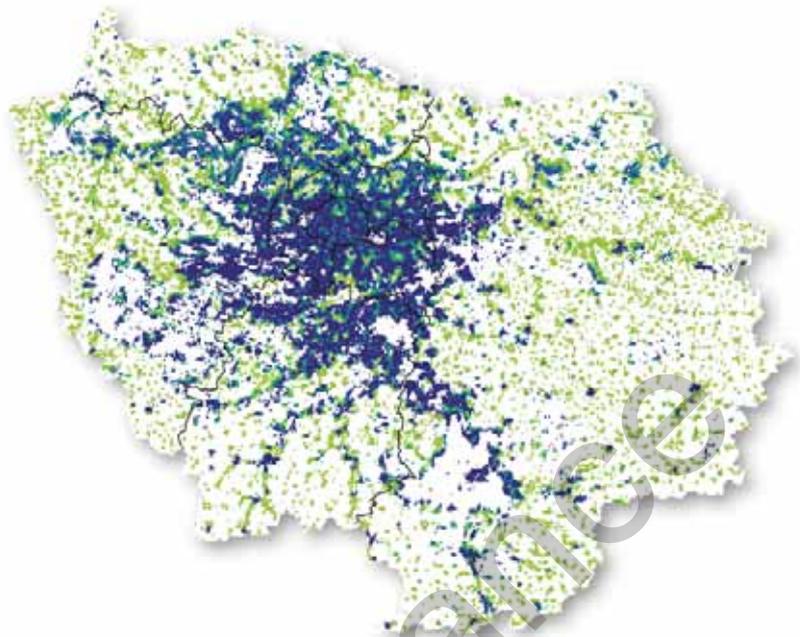
Très mauvaise : pas d'espace vert public dans un rayon de 500 mètres. Aucun facteur atténuant ce manque.

Mauvaise : pas d'espace vert public dans un rayon de 500 mètres mais habitat constitué de maisons individuelles.

Moyenne : pas d'espace vert de proximité ou plus dans un rayon de 500 mètres, mais présence d'un espace vert d'hyperproximité dans un rayon de 250 mètres ou d'un espace vert de niveau intermédiaire ou plus dans un rayon d'un kilomètre.

Bonne : espace vert au moins de proximité dans un rayon de 500 mètres.

Très bonne : espace vert de proximité (ou relevant d'un niveau supérieur) à moins de 250 mètres.



Source : BEYOS, IAU Île-de-France.

L'accessibilité aux cinémas

Qualité de l'accessibilité

Très mauvaise : aucun cinéma dans un rayon de 2,5 km.

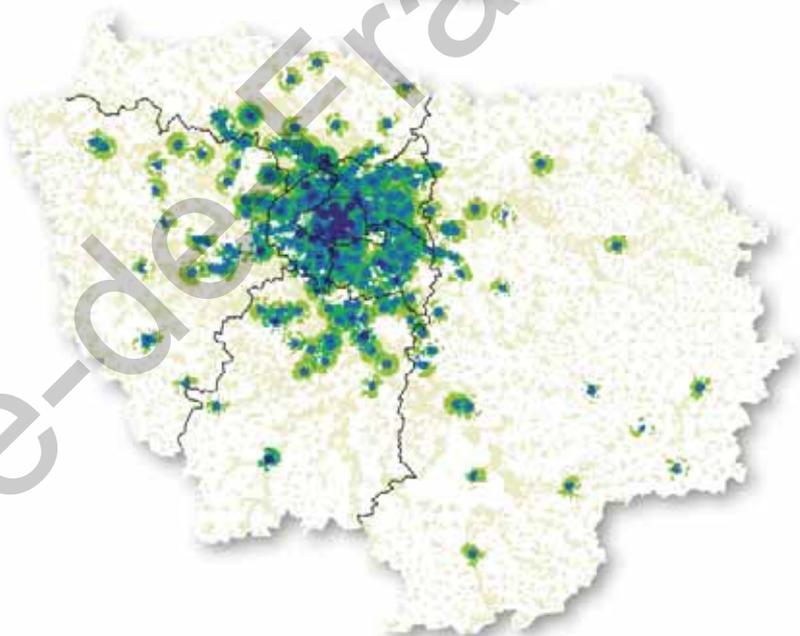
Mauvaise : pas de cinéma à moins d'1 km. Un seul cinéma entre 1 et 2,5 km.

Moyenne : aucun cinéma dans un rayon de 1 km, mais plusieurs cinémas dans un rayon de 1 à 2,5 km.

Bonne : un cinéma à moins de 1 km.

Très bonne : plusieurs cinémas à moins de 1 km.

Nombre de cinémas en Île-de-France : 302



Source : CMC 2007, traitement IAU Île-de-France.

L'accessibilité de proximité aux commerces alimentaires

Qualité de l'accessibilité

Très mauvaise : aucun commerce alimentaire dans un rayon de 500 mètres.

Mauvaise : un seul commerce alimentaire dans un rayon de 500 mètres.

Moyenne : entre 2 et 4 commerces dans un rayon de 500 mètres.

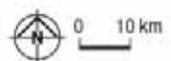
Bonne : entre 5 et 9 commerces dans un rayon de 500 mètres.

Très bonne : 10 commerces alimentaires ou plus dans un rayon de 500 mètres.

Nombre de commerces alimentaires recensés en Île-de-France : 22 500 environ



En blanc, les mailles non habitées



Source : Base établissements 2005, IAU Île-de-France.

Références bibliographiques

- ALBE-TERSIGUEL Séverine, BLUM Emmanuel, BERNY DE CORINNE, DELAPORTE Carole, MANGENEY Catherine, PARNAIX Agnès et PEUVERGNE Claire, *Démarche exploratoire pour une hiérarchisation des équipements en Île-de-France*, IAU Île-de-France, juin 2008.
- ALBE-TERSIGUEL Séverine, « Modes d'accueil des enfants de moins de 3 ans: l'hétérogénéité francilienne », *Note rapide Société*, IAU Île-de-France, n° 482, juillet 2009.
- CHARDON Benoît, « Les équipements sportifs en Île-de-France: fréquentation, perception et attentes des Franciliens », *Les dossiers de l'IRDS*, n° 11, juin 2010.
- CHRISTOPANOS Pierre, *Enjeux conceptuels et méthodologiques des études sur l'accessibilité spatiale de la population aux équipements et services*, Mémoire de fin d'étude et rapport de stage, master géomarketing et stratégies territoriales, université Paris 12 Val-de-Marne, promotion 2009.
- MIZRAHI Andrée et Arié, *La densité répartie: un instrument de mesure des inégalités géographiques d'accès aux soins*, ARgSES, septembre 2008.
- MIZRAHI Andrée et Arié, *Mesure des inégalités géographiques d'accès aux soins hospitaliers: la densité répartie appliquée à la France en 2006*, ARgSES, avril 2009.
- MORAIS Serge, « Géographie des recours aux soins de ville en Île-de-France », dans *Éléments de diagnostic sanitaire*, Urcam Île-de-France, décembre 2006.
- SAULNIER Natalia, *De la qualité de vie au diagnostic urbain: vers une méthode d'évaluation, le cas de la ville de Lyon*, Rapport d'étude du Certu, 2006 (note de lecture n° 2, page 87 de ce numéro des Cahiers).

un premier rayon de proximité (1 km) et dans un rayon un peu élargi (2,5 km). Mais cela permet déjà d'intégrer la notion de choix dans le niveau et la qualité de l'accessibilité.

• Enfin, l'accessibilité aux commerces a été envisagée d'une manière encore plus schématique: limitée aux commerces alimentaires, seule la proximité a été visée, si bien que tous les commerces ont été pris globalement quelle que soit leur taille (y compris les centres commerciaux dotés d'un magasin alimentaire et les hypermarchés intégrés ici, non pas pour leur rayonnement habituel, mais parce qu'ils peuvent répondre à des besoins de proximité pour les habitants voisins). Du fait des contraintes de poids au retour des courses alimentaires pour les personnes non-motorisées, le rayon de proximité retenu a été celui de 500 mètres. Il mériterait peut-être d'être encore réduit. Comme pour les cinémas, la qualité de l'accessibilité tient compte de la quantité des offres accessibles.

Les premiers enseignements

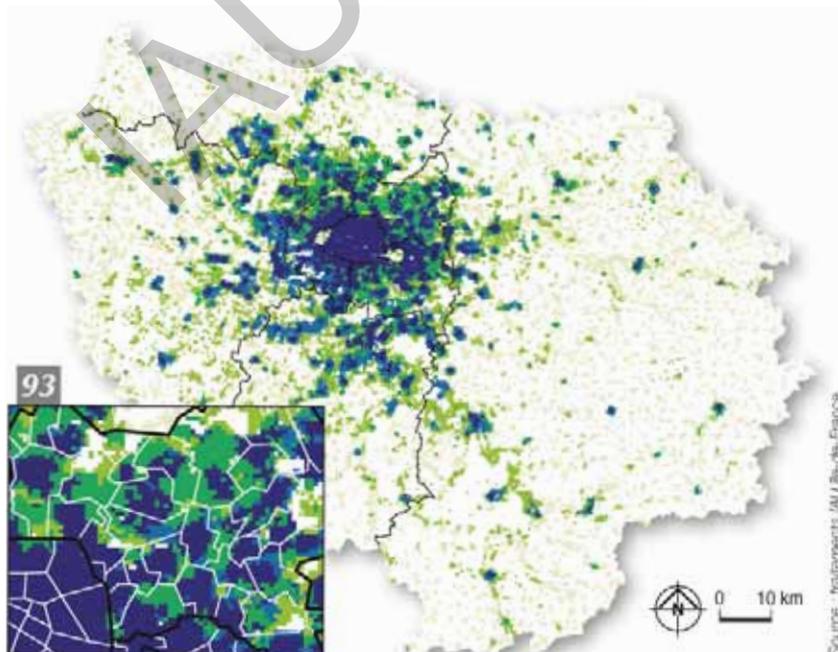
Les travaux présentés ci-dessus se sont inspirés d'une étude sur la qualité de vie lyonnaise [Saulnier, 2006]. Ils feront l'objet de publications ultérieures après avoir été approfondis, notamment en les croisant avec les caractéristiques urbaines et sociales des différentes mailles. Ainsi, les niveaux d'accessibilité pourront être mis en regard des besoins et des contraintes: on sait par exemple que les personnes les moins motorisées sont celles qui dépendent le plus de la proximité. Les premiers résultats présentés ici laissent penser que les inégalités déjà mises en évidence se verront renforcées par l'intégration de caractéristiques sociales. D'au-

tre part, les habitants des zones périurbaines et rurales ne peuvent pas avoir accès aux services de la même manière que les urbains. Il faudra en tenir compte

Mais cette première étape est déjà riche d'enseignements: elle confirme en premier lieu la nécessité de dépasser les diagnostics communaux pour tenir compte des disparités locales. Elle confirme ensuite le réel intérêt à disposer d'informations géolocalisées les plus fines et qualitatives possibles. Elle donne également une nouvelle lecture des inégalités de répartition des équipements et services sur le territoire francilien en tenant mieux compte, d'une part, de la répartition des besoins et de la saturation possible de certains équipements et, d'autre part, du véritable atout que peut constituer le choix entre plusieurs équipements et services du même type. Elle ouvre également la voie à une lecture complémentaire des inégalités territoriales, à savoir celle de l'accessibilité complète à l'ensemble de la gamme d'équipements et services.

Mesurer l'accès à un « panier » d'équipements et services

Les indicateurs thématiques précédents ont été construits de manière à être comparables. Cela rend possible une approche synthétique et transversale de l'accessibilité à l'ensemble de la gamme des services. Elle permet de cibler les zones qui cumulent les situations favorables ou inversement. Première approche pour « quantifier » la qualité de vie mais aussi pour identifier des polarités secondaires, elle pourrait, à terme, aider à orienter et à territorialiser l'action publique.



L'accessibilité à l'ensemble de la gamme de services étudiés: première ébauche d'une cartographie

Qualité de l'accessibilité

Très mauvaise : très mauvaise accessibilité à l'ensemble des équipements et services considérés précédemment.

Mauvaise : très mauvaise accessibilité à l'ensemble des équipements et services, sauf aux espaces verts publics.

Moyenne : accessibilité réduite aux équipements sportifs, de santé et cinématographiques. Un peu meilleure pour les commerces alimentaires, la petite enfance ou les espaces verts.

Bonne : accessibilité aux équipements et services plutôt bonne, avec quelques fragilités en ce qui concerne les cinémas ou les commerces alimentaires.

Très bonne : accessibilité très favorable pour tous les équipements et services, sauf ceux qui relèvent du domaine sportif.



Agir

Le champ des équipements et des services à la population est marqué par la présence de nombreux acteurs, publics et privés, dont la coordination devient un enjeu majeur. Et si l'intervention publique se retrouve dans une majorité de secteurs, elle diffère selon la nature de l'équipement. La programmation de la majorité des équipements publics est ainsi directement portée par les collectivités locales du fait des transferts de compétences de l'État depuis 1982. Toutefois, le contexte de crise générale, couplé à une volonté de l'État de maîtriser les dépenses des collectivités locales, fragilise les capacités d'investissement de ces acteurs majeurs et amplifie un mouvement de partenariats multipartites ou encore l'émergence d'intervenants nouveaux, sur le modèle de ce qui a pu déjà se pratiquer à l'étranger. Dans le domaine des services privés, l'intervention publique oscille entre respect du principe de liberté d'entreprendre et volonté de maîtrise des localisations. Depuis plusieurs années, un mouvement de fond s'est enclenché afin de mieux prendre en compte le rôle structurant des équipements et services, au travers de leur intégration dans un plus grand nombre de documents d'urbanisme ou d'aménagement. Les équipements font de plus en plus partie intégrante des projets de territoires et jouent souvent un rôle moteur dans le développement d'un quartier, d'une ville, d'une région.

Les politiques d'équipement : un foisonnement d'acteurs

Corinne de Berny
IAU île-de-France



La coordination des acteurs revêt une importance stratégique. Ici, l'inauguration du lycée Jean-Lurçat à Paris (13^e).

Au cours du xx^e siècle et en particulier à partir de 1945, l'État a été à l'initiative du développement des services à la population dans des domaines de plus en plus diversifiés : éducation, santé, culture, sport, tourisme... Mais à partir du milieu des années 1970, sous l'effet de la crise notamment, il s'est progressivement désengagé de l'effort d'équipement des territoires.

Les lois de décentralisation, adoptées en 1982-1983 et en 2004, ont marqué le transfert de compétences de l'État aux trois niveaux de collectivités, réparties en principe par « blocs » : développement économique et formation professionnelle notamment pour les régions, action sociale pour les départements, urbanisme pour les communes. Cependant, dans les faits, les interventions des collectivités sont très diversifiées et se croisent souvent sur les mêmes objets. Le grand nombre d'acteurs impliqués pose la question de leur gouvernance, parfois difficile à mettre en œuvre. Divers outils techniques ont été développés à cette fin, dont la nature semble appelée à évoluer.

Des compétences très partagées en matière d'équipements

Dans les différents domaines d'intervention publique, les compétences sont souvent partagées entre les niveaux institutionnels. C'est notamment le cas en matière d'éducation : communes, départements et régions ont la responsabilité de la construction, de l'entretien et de la gestion d'une partie des personnels, res-

pectivement des écoles, collèges et lycées ; l'État gardant à charge les établissements d'enseignement supérieur. Dans tous les cas, l'État continue d'assumer la majeure partie du fonctionnement du service public d'éducation à travers l'affectation et la rémunération des personnels enseignants. Toute nouvelle construction nécessite donc l'accord des services déconcentrés de l'État. Par ailleurs, les collectivités, au nom de leur « clause générale de compétence », peuvent intervenir en toute matière qu'elles jugent d'intérêt local. En particulier, mais pas seulement, dans les domaines du sport, de la culture et du tourisme, pour lesquels aucune loi n'établit de répartition claire des responsabilités. Elles sont également présentes dans des domaines d'équipements qui ne relèvent pas de leur compétence, mais auxquels elles souhaitent néanmoins contribuer : ainsi, la Région Île-de-France participe au financement de bâtiments universitaires, de maternités ou encore de commissariats de police.

La clause générale de compétence a été largement utilisée pour accélérer la mise en œuvre de projets d'équipements. Chaque collectivité disposant d'un pouvoir de décision indépendant, ni l'assentiment ni même la consultation des autres collectivités ne sont requis, en principe. Le rôle de « chef de file » introduit par la révision constitutionnelle de 2003 au profit des Régions en matière d'aide économique et des départements en matière d'action sociale n'a pas été défini avec précision.

Enfin, cette même loi stipule que les collectivités territoriales peuvent être autorisées à « expérimenter » de nouvelles compétences pour un objet et une durée limités. La loi de janvier 2004 relative aux responsabilités locales précise les objets visés : financement d'équipements sanitaires, organisation des écoles primaires, entretien du patrimoine notamment ; domaines dans lesquels quelques collectivités s'étaient déjà engagées.

Des collectivités investies dans de nombreux domaines

Les collectivités territoriales se sont emparées à la fois des compétences transférées et de leur clause générale de compétence. La diversification de leurs interventions montre combien les acteurs locaux prennent à cœur les enjeux de développement de leur territoire, d'amélioration de la qualité de vie des populations, et d'attractivité économique. En se regroupant au sein de structures intercommunales, les communes ont ainsi pu dégager de nouvelles marges financières et, dans certains cas, investir des champs d'intervention en dehors de leurs compétences propres, comme le soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dans le double objectif de stimuler l'activité économique et de faciliter l'accès aux études supérieures pour leurs administrés [BERNY et PARNAIX, 2010]. Cependant, l'enchevêtrement des interventions des collectivités territoriales fait l'objet de critiques, fondées sur des critères de coût et d'efficacité de l'action publique [COUR DES COMPTES, 2009]. Le risque de redondance ou d'incompatibilité des interventions, d'une part, et celui de contradiction avec le principe d'égalité d'accès des citoyens aux services publics, d'autre part, rendent nécessaire une bonne régulation des systèmes d'acteurs.

La recomposition de l'administration d'État

Quel que soit le type de service considéré, l'État conserve un certain nombre de prérogatives, comme l'autorisation d'ouverture et le contrôle d'une partie des équipements sanitaires, sociaux ou éducatifs, ou la labellisation de certains équipements culturels ou touristiques. Il les exerce au niveau local au moyen d'un réseau administratif déconcentré. Au niveau régional par exemple, l'administration d'État est représentée par la direction régionale des affaires culturelles, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), la délégation régionale du tourisme, trois rectorats, trois antennes du Centre régional des œuvres universitaires et sociales, une direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse (pour l'Île-de-France et les

DOM), une Agence régionale de santé (ARS)... Un paysage institutionnel diversifié et complexe, en cours de remodelage sous l'effet de la réforme de l'administration territoriale de l'État introduite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, qui tend à regrouper les services dans des domaines connexes et à un niveau régional⁽¹⁾.

Le rôle des opérateurs privés et associatifs

La mise à disposition et le fonctionnement d'une partie des équipements reposent enfin, en partie, sur des opérateurs privés ou associatifs auxquels les administrations publiques peuvent confier la gestion d'un service dont elles ont la responsabilité, dans le cadre de contrats de « délégation de service public »⁽²⁾. Par le biais des subventions, toutes les administrations publiques contribuent, en outre, à des projets d'investissements ou de services justifiés par l'intérêt général, mais initiés et montés par des tiers. Des conventions peuvent alors définir l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Par exemple, la Région

(1) Ainsi les DRJSCS regroupent les anciennes directions régionales de la jeunesse et des sports, des affaires sanitaires et sociales (pour partie), et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Créée en avril 2010, l'ARS regroupe tout ou partie d'anciennes structures traitant de la santé publique et de l'organisation des soins : la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales, l'Agence régionale de l'hospitalisation, l'Union régionale des caisses d'assurance maladie...

(2) Loi Murel n° 2001-1168 du 11 décembre 2001. Ces contrats prennent diverses formes selon le degré de délégation : concession, affermage, régie intéressée, gérance, partenariat public-privé (voir dans ce numéro des Cahiers, l'interview de la Caisse des dépôts et consignations, p. 69). Source : ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, La subvention publique, le marché public et la délégation de service public : mode d'emploi, www.associations.gouv.fr.



Un système d'acteurs complexe : l'AIO en Île-de-France

La loi du 13 août 2004 a reconnu aux Régions la responsabilité de définir les priorités liées aux activités d'« accueil, information et orientation », autrement dit d'aide à l'élaboration d'un projet professionnel, de formation, d'accès à l'emploi ou de mobilité professionnelle*. En Île-de-France, vingt-deux réseaux d'acteurs, de taille très variable, ont une activité d'AIO, souvent imbriquée à d'autres prestations comme l'accompagnement social des personnes pour le réseau des missions locales, ou la fonction d'observatoire du réseau des centres d'information et d'orientation. Les réseaux les plus représentés dans la région, outre les deux déjà mentionnés, sont ceux de l'information jeunesse et de Pôle emploi. Ces acteurs relèvent de différentes tutelles institutionnelles (ministères de l'Emploi, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Jeunesse et des sports, collectivités territoriales, partenaires sociaux...), et s'adressent à des publics souvent spécifiques : demandeurs d'emploi, salariés, cadres, jeunes scolarisés ou non, dont une partie est préalablement orientée par d'autres partenaires (établissements d'enseignement, services sociaux...). Leur fonctionnement est cloisonné : sur 1 500 points d'accueil régionaux identifiés, 7 % seulement sont communs à plusieurs réseaux. Les financements mobilisés proviennent de partenaires diversifiés : État, communes et groupements de communes, conseils généraux, conseil régional, Union européenne, entreprises, particuliers et partenaires sociaux. Le rôle de coordination de la Région au sein du système d'acteurs de l'AIO commence à prendre forme depuis 2007 au travers de contrats de partenariats bilatéraux et d'un état des lieux réalisé en 2009. Celui-ci préconise notamment l'organisation de rencontres régionales régulières, la création d'un portail dédié, et la préparation d'un accord cadre inter-réseaux. [OPUS3 et CRIF, 2009]

* Définition retenue par le schéma régional de la formation initiale et continue d'Île-de-France.

En se regroupant au sein de structures intercommunales, les communes ont pu soutenir les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dans le double objectif de stimuler l'activité économique et de faciliter l'accès aux études supérieures de leurs administrés. Ici, l'université de Cergy-Pontoise.

Les pôles touristiques régionaux, exemple d'une politique d'équipement concertée

La politique des pôles touristiques régionaux prioritaires a été inscrite au schéma régional du tourisme et des loisirs 2000-2010 avec pour objectif principal de diffuser les flux touristiques dans l'ensemble de la région. Elle visait également, d'une part, à concentrer les moyens d'intervention publique sur un choix raisonné de territoires, d'autre part, à mieux intégrer l'activité touristique et de loisirs dans les politiques régionales sectorielles, notamment en matière de transport.

Les pôles ont été déterminés en concertation avec les départements ; la création d'un pôle entraînant automatiquement un engagement financier paritaire des deux collectivités. Un pôle était d'abord prévu dans chaque département, mais leur géographie a évolué en fonction des positionnements des acteurs.

Différents outils ont permis la conduite d'une politique concertée :

- une étude préalable pour chaque pôle définit une stratégie locale partagée ;
- une convention annuelle formalise dans chaque pôle les engagements des deux parties et définit le périmètre concerné ;
- un poste de chargé de développement par pôle est financé au sein du comité départemental du tourisme (CDT). Il participe à l'animation du réseau local d'acteurs professionnels et apporte son aide aux porteurs de projets. Des échanges sont régulièrement organisés par la Région entre tous les chargés de développement ;
- les projets sont instruits par les CDT et présentés régulièrement au comité de pilotage du pôle, composé de techniciens et d'élus des deux collectivités financeurs, du CDT et du comité régional du tourisme, plus rarement du représentant de l'État.

Cette organisation alliant proximité et souplesse a eu des effets très positifs : elle a notamment contribué à sensibiliser les élus locaux aux enjeux et à développer des dynamiques locales impliquant tous les acteurs concernés, institutionnels et professionnels. Cependant, l'adhésion et la détermination des acteurs locaux, variables selon les pôles, expliquent des résultats inégaux. [BLUM, 2010].

Dans les territoires de la politique de la ville, les projets d'équipement engagent différents secteurs de l'administration, État, régions, départements et communes.

Île-de-France subordonne les subventions d'investissement qu'elle accorde à certaines structures d'hébergement touristique privées à la signature d'une « convention d'engagement » d'une durée de dix ans.

Des outils d'observation partagée

Chaque domaine de service mobilise donc un grand nombre d'acteurs, occupant diverses positions selon les cas : concepteurs, prescripteurs, (co)financeurs, porteurs de projets, opérateurs, usagers... La mise en cohérence des interventions et la prise en compte des attentes sociales nécessitent alors des outils techniques de gouvernance.

L'élaboration d'un diagnostic partagé des forces et faiblesses de l'offre de service sur le territoire constitue souvent une première étape de coordination. De nombreux acteurs institutionnels disposent de leurs propres outils d'observation et d'étude ; mais des instruments pérennes et partagés d'expertise constituent le socle d'une concertation plus durable :

- l'Observatoire régional de santé, organisme d'études ayant pour mission générale l'aide à la décision dans le domaine sanitaire et social, est financé et piloté par l'État et la Région depuis les lois de décentralisation de 1983 ;
- le Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation en Île-de-France, créé en 1996, est financé principalement par la Région et l'État. Il rassemble des représentants des acteurs économiques, des partenaires sociaux et des grands opérateurs en matière d'emploi et de formation. Il a, notamment, pour missions d'apporter une aide à la décision, à travers les études et expertises de l'Observatoire régional emploi formation créé en 2005, d'informer les opérateurs sur l'offre de formation et les métiers, et de faciliter les partenariats entre opérateurs ;

- l'Institut régional de développement du sport a été mis en place en 2007 à l'initiative de la Région, de l'État et du Comité régional olympique et sportif d'Île-de-France pour améliorer la connaissance de l'offre et des pratiques sportives. Principalement financé par la Région, son action est pilotée par un directeur où siègent les trois institutions, sous la présidence du président du conseil régional. Cependant, ces outils partagés n'existent pas au niveau régional dans les autres champs d'action publique.

Des outils de concertation et de planification stratégique

Lorsque la compétence de pilotage est clairement attribuée, la réalisation de documents de planification stratégique est une nouvelle occasion pour les différents acteurs de définir et mettre en cohérence leurs objectifs. Dans le domaine sanitaire par exemple, le plan régional de santé publique constitue le cadre de référence de la politique de santé publique en région. Il est établi par l'État, administration compétente, en principe en concertation avec les acteurs régionaux. Dans le domaine de la formation professionnelle, c'est la Région, désignée comme chef de file, qui conduit l'élaboration du schéma régional de la formation initiale et continue, tout au long de la vie. Des schémas départementaux sont établis par les Départements dans les différents champs de l'action sociale : insertion, enfance, handicap... D'autre part, des instances de concertation pérennes sont parfois mises en place : conseils départementaux et académiques de l'Éducation nationale réunissant élus, personnels et usagers, conférence régionale de santé et de l'autonomie, conférences de territoires et commissions de coordination des politiques de santé.

Les relations entre acteurs sont moins organi-



sées sur les autres champs d'intervention publique. En ce qui concerne les équipements sportifs par exemple, le schéma national de services collectifs du sport préconisait en 2001 la création d'une conférence régionale réunissant les collectivités territoriales, l'État et le mouvement sportif, chargée d'élaborer un schéma régional de développement du sport. Cette structure a vu le jour dans une minorité de régions ; sa création est annoncée en Île-de-France. En revanche, les structures régionales de coordination prévues au schéma de services collectifs culturels de 2002 n'ont pas été mises en place.

Des partenariats en évolution

Le partenariat financier entre les différentes administrations ou institutions publiques pour la réalisation de projets d'équipements ou de rénovations a d'abord pris la forme de contrats négociés. Les contrats de plan créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, devenus contrats de projet en 2006, ont ainsi permis de formaliser les contributions financières de l'État et des Régions à des investissements précis dans le domaine des infrastructures de transport et des équipements publics. En Île-de-France, celui couvrant la période 2007-2013 porte notamment sur l'enseignement supérieur et les grands équipements culturels et sportifs. D'autres collectivités, conseils généraux et communautés urbaines, ont été ponctuellement associées aux précédents contrats. Parallèlement, des contrats ont été conclus entre collectivités sur des projets d'intérêt local. Une partie des contrats particuliers liant la Région Île-de-France à chaque département comprennent un volet relatif à des équipements éducatifs, culturels, sportifs ou de loisirs ; c'est le cas aussi des contrats régionaux passés avec les communes de plus de 2 000 habitants et des contrats ruraux. Dans les territoires de la politique de la ville, les contrats urbains de cohésion sociale engagent différents secteurs de l'administration d'État, communes, régions et départements. Enfin, des conventions sectorielles ont pu être mises en place, comme les conventions de développement culturel passées entre l'État et certaines collectivités au cours de la période 1982-1993. La juxtaposition de ces contrats négociés localement est controversée. Elle conduirait à des politiques parfois qualifiées « de guichet », sans véritable articulation stratégique. Pour contourner cette difficulté, les administrations publiques semblent désormais recourir à de nouveaux types d'outils. L'État s'y est engagé notamment dans le domaine de la politique de la ville, avec la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénova-

tion urbaine, qui a organisé la mise en concurrence nationale de projets locaux de rénovation urbaine [EPSTEIN, 2005]. Les pôles de compétitivité, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur, les campus et initiatives d'excellence relèvent du même registre d'intervention. L'État définit les objectifs et sélectionne un nombre limité de projets. Pour sa part, la Région Île-de-France tend à « critériser » ses politiques d'appui aux projets d'investissement locaux. Cette forme d'appel à projet permettrait de tirer parti des initiatives locales, tout en imposant le respect des priorités correspondant aux objectifs stratégiques de la Région.

Des fragilités et des perspectives incertaines

Dans un environnement institutionnel complexe, la concertation rend certes possible la construction d'une culture commune et la rationalisation des interventions. Mais elle comporte des limites. De nombreux schémas stratégiques concertés n'engagent finalement que la collectivité qui les produit : le schéma régional du tourisme par exemple, ou encore le schéma régional de la formation, présentent essentiellement les axes prioritaires retenus par la Région et les moyens de les atteindre au travers des politiques régionales. Ces schémas « positionnent » la collectivité dans le jeu d'acteurs, sans s'imposer aux autres partenaires⁽³⁾. La loi de réforme des collectivités territoriales adoptée par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2010 fait peser de nombreuses incertitudes sur la répartition future des compétences et des capacités d'intervention financière des différents partenaires. Elle prévoit un encadrement plus strict des interventions des départements et des régions⁽⁴⁾. Les débats qu'elle suscite montrent l'attachement des collectivités territoriales à leur liberté d'intervention, dans des domaines qu'elles jugent essentiels pour maintenir ou accroître leur attractivité, avec pour principaux arguments la proximité avec les usagers et la capacité d'initiative, voire d'innovation.

(3) Pour remédier à cette difficulté, la création d'un document juridiquement opposable, engageant les acteurs concernés, a été préconisée dans le domaine de l'action sociale. Source : rapport public annuel 2005 de l'Igas.

(4) À compter du 1^{er} janvier 2015, la loi prévoit la suppression de la clause de compétence générale dont bénéficient les régions et les départements. Leurs compétences leur seront attribuées à titre exclusif, sauf dans les domaines partagés (culture, tourisme et sport). Régions et départements sont invités à élaborer conjointement un schéma régional d'organisation des compétences et de mutualisation des services. À défaut, le cumul de subventions accordées par un département et une région ne sera possible que dans les communes rurales.

Références bibliographiques

- ALBE-TERSIGUEL Séverine, BLUM Emmanuel, BERNY DE Corinne, DELAPORTE-BOLLÉROT Carole, MANGENEY Catherine, PARNAIX Agnès, PEUVERGNE Claire, *Démarche exploratoire pour une hiérarchisation des équipements en Île-de-France*, Paris, IAU Île-de-France, 2008.
- AUGUSTIN Jean-Pierre et LEFÈVRE Alain (dir.), *Culture en région, Perspectives territoriales pour la culture*, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2004.
- AWADA Fouad (dir.), *40 ans en Île-de-France, Rétrospective 1960-2000*, laurif, 2001.
- BERNY DE Corinne, PARNAIX Agnès, « Des intercommunalités d'Île-de-France soutiennent l'enseignement supérieur », *Note rapide*, n° 516, IAU Île-de-France septembre 2010.
- BLUM Emmanuel, *Aménagement et développement touristiques : Contribution au schéma régional de développement du tourisme et des loisirs en Île-de-France 2010-2020*, IAU Île-de-France, juin 2010.
- CERTU, « L'analyse des systèmes d'acteurs, Diagnostics de territoires », *Cahiers n° 1*, avril 2001.
- COUR DES COMPTES, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, 2009.
- EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Espirit*, novembre 2005.
- IGAS, *Rapport annuel 2007-2008. Les politiques sociales décentralisées*, La Documentation française, décembre 2008.
- MARCOU Gérard, « Un nouveau processus de décentralisation. Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? Décentralisation, État et territoires », *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004.
- MARIA DE Florence, GRÉMY Isabelle, *Apports des collectivités territoriales à la politique de santé publique. Bilan depuis la loi du 9 août 2004*, ORS, novembre 2008.
- MOULINIER Pierre, *Où en est la décentralisation culturelle ?* Observatoire des politiques culturelles, janvier 2004. www.observatoire-culture.net/data/public/pdf124.pdf.
- OPUS3, *État des lieux de l'offre de services AIO en Île-de-France et propositions en vue d'une meilleure coordination régionale*, Rapport pour le conseil régional d'Île-de-France, avril 2009.
- www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/

Commerce, la difficile conciliation entre liberté et régulation

Carole Delaporte
IAU île-de-France



Le commerce dans les centres urbains est fragilisé par les développements commerciaux périphériques.

À la différence de la plupart des autres catégories d'équipements pour lesquelles la sphère publique joue un rôle déterminant, le commerce est régi essentiellement par des acteurs privés. Investisseurs, opérateurs, distributeurs, commerçants s'inscrivent dans une logique économique commandée par le marché. Pour contrer la montée en puissance de la grande distribution et protéger les formes de commerce traditionnel, une législation spécifique dite « d'urbanisme commercial » a été mise en place. Mais le bilan que l'on en tire près de quarante ans après est plus que mitigé : l'équilibre entre formes de commerce et qualité urbaine n'est pas au rendez-vous. En raison des limites de cette réglementation et sous l'impulsion des instances européennes, des évolutions sont en cours. Une phase importante est en train de se jouer, actant le passage à un régime de droit commun réglementé par les documents d'urbanisme. Mais leur réelle capacité à réguler le commerce pose question.

L'intervention publique sur le commerce : la mise en place d'une réglementation spécifique

La réglementation sur les implantations commerciales s'inscrit dans un cadre contraignant ancien, la liberté d'entreprendre et la libre concurrence⁽¹⁾, conforté par le droit communautaire⁽²⁾. Elle a été mise en place à la fin des années 1950 en vue d'améliorer la desserte en commerces des nouvelles urbanisations et des banlieues totalement sous-équipées. Des

L'intervention publique sur le commerce est limitée par le respect des principes de liberté d'entreprendre et de libre concurrence. Dans les années 1970, une législation spécifique avait été mise en place pour réglementer les implantations commerciales mais elle a montré ses limites. Des réformes privilégiant une approche en termes d'aménagement du territoire et d'environnement sont en cours d'élaboration. Permettront-elles une meilleure maîtrise des localisations ?

normes de création de commerces en fonction du nombre de logements ont été édictées. C'est vingt ans après que le corpus de règles régissant les implantations commerciales sur lesquelles la France a fonctionné pendant quarante ans est apparu. Des commissions départementales (CDUC, CDEC, CDAC⁽³⁾), composées notamment d'élus, chargées de délivrer les autorisations ont été créées. Cette réglementation a évolué en réaction aux bouleversements qui ont affecté le secteur du commerce : développement très rapide de la grande distribution, dépérissement commercial des centres-ville et déclin du commerce de proximité, dégradation du paysage des entrées de ville. Mais, contrairement à nos voisins britanniques, la dimension spatiale a été délaissée au profit d'une approche économique fondée sur le niveau d'équipement. Pendant quarante ans, cette politique nationale a perduré. Cette politique de réglementation des implantations, dénommée urbanisme commercial, ne désigne au fond que la recherche, vaine, d'un équilibre entre les différentes formes de commerce et de la maî-

(1) Ce principe a été institué par le décret d'Allarde de 1791. En supprimant les corporations, il proclame le principe de liberté d'entreprendre c'est-à-dire de pouvoir créer librement une activité économique et exercer une profession. Il proclame aussi celui de libre concurrence qui implique que les acteurs économiques doivent respecter une éthique qui ne fausse pas la concurrence.

(2) Directive Services 2006/123/CE, du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur.

(3) CDUC, CDEC, CDAC : commissions départementales d'urbanisme, d'équipement et d'aménagement commercial.

trise du développement de la grande distribution sur le territoire.

Le tournant : vers une réglementation intégrée au droit commun de l'urbanisme

Des tendances de fond sont à l'œuvre depuis quelques années. Elles vont dans le sens d'un rapprochement des législations réglementant les implantations commerciales et d'un renforcement du rôle des documents d'urbanisme dans ce domaine et donc d'une meilleure prise en compte des problématiques d'aménagement et d'environnement.

Précédemment et de leur propre initiative, quelques villes et agglomérations s'étaient lancées dans l'élaboration de chartes ou de schémas dans lesquels la dimension urbaine n'est pas absente, mais la rareté et le caractère non opposable de ces documents ne remettaient pas en cause l'indépendance des législations. En 1996, la loi Raffarin, avec l'instauration des schémas de développement commercial (SDC), obligatoirement compatibles avec les Scot, et surtout les lois SRU, LME, Grenelle 2, a créé des liens entre les deux législations. La loi SRU précise que les Scot définissent les localisations préférentielles des commerces⁽⁴⁾ et que les décisions concernant les demandes d'autorisation instruites par les commissions doivent être compatibles avec les Scot.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 va encore un peu plus loin dans cette voie. Elle a ouvert la possibilité d'intégrer au Scot un document d'aménagement commercial (DAC) dans lequel sont définies des « zones d'aménagement commercial » déterminées non pas sur des critères économiques mais sur des critères d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme. Quatre syndicats mixtes se sont saisis de cette opportunité et, sans atten-

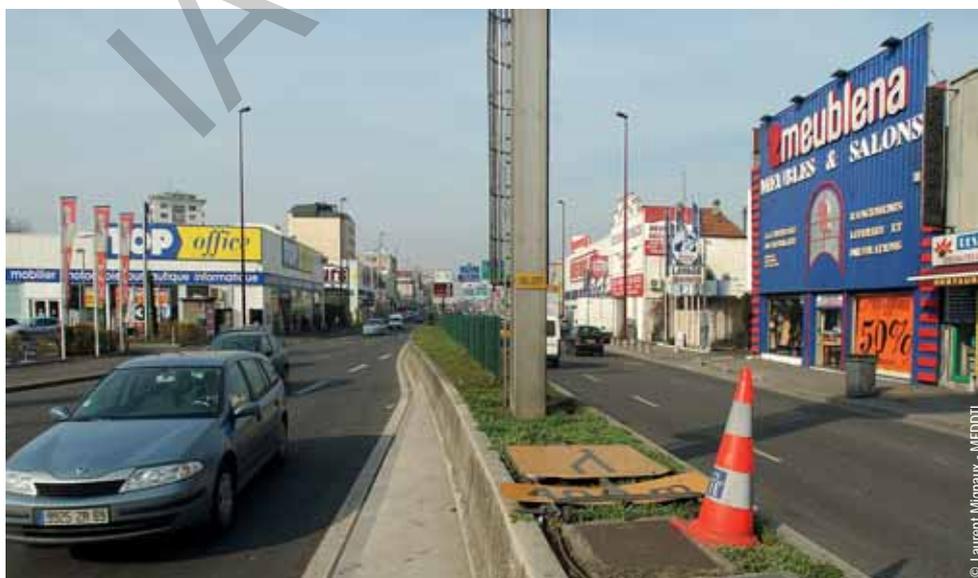
dre la révision de leur Scot, ont adopté leur DAC⁽⁵⁾. Le contenu de ces documents, assez disparates, vise à quantifier, localiser et qualifier l'offre commerciale. Parallèlement à ces dispositions, les commissions d'équipement commercial, devenues commissions d'aménagement commercial, continuent à jouer un rôle déterminant dans la localisation des équipements, mais les critères économiques sur lesquels elles fondaient leurs décisions ont été abandonnés. L'étape suivante de ce processus sera la loi relative à l'urbanisme commercial votée par l'Assemblée nationale⁽⁶⁾ en été et en débat prochainement au Sénat. Le texte contraint les EPCI à traiter de l'urbanisme commercial, puisqu'une obligation leur est faite d'élaborer un DAC, et supprime les commissions lorsqu'il en existe un. Mais, si le contenu de la proposition de loi n'évolue pas, sa mise en œuvre risque d'être difficile. Mise à part la question récurrente de la faible cohérence des périmètres de Scot pour organiser le commerce, elle ne donne pas véritablement les moyens aux collectivités locales de maîtriser leur urbanisme commercial et, par exemple, de choisir les catégories de commerce de détail qu'elles souhaitent interdire ou développer en priorité. Mais la question de fond demeure la concurrence entre territoires et la capacité des élus locaux à renoncer à des projets commerciaux créateurs d'emplois et générateurs de richesse.

Ainsi, des décennies après la mise en place de la législation sur le commerce, le compromis entre logique économique et logique d'aménagement demeure difficile à trouver.

(4) Article L122-1 du code de l'urbanisme.

(5) Il s'agit du DAC de l'agglomération bisontine approuvé le 16 juin 2009, de la grande agglomération toulousaine approuvé le 17 juin 2009, du Pays de Brest approuvé le 23 juin 2009 et du DAC du Scot Sud Loire adopté le 25 juin 2009.

(6) Texte voté en première lecture le 15 juin 2010.



Les dispositions législatives actuelles vont dans le sens d'une meilleure prise en compte du commerce dans les documents d'urbanisme.



Interview

Francis Parny est conseiller régional d'Île-de-France depuis 1998. Il a été vice-président chargé du sport et du tourisme entre 1998 et 2004, à la culture et aux nouvelles technologies entre 2004 et 2010. Il est de nouveau, depuis 2010, en charge du sport et des loisirs.

Pour une intervention publique forte et concertée

Les Cahiers – **Quel est le contexte d'intervention de la Région en matière d'équipements et de services ?**

Francis Parny – Depuis les premières lois de décentralisation, le champ d'intervention des collectivités s'est considérablement élargi dans les textes et dans les pratiques. Les Régions interviennent sur de multiples champs et notamment ceux des équipements et services avec l'ensemble des collectivités et dans un travail partenarial. Mais la situation francilienne est originale. Nous sommes aussi la région capitale. L'État y joue un rôle important. Cela complexifie les choix. Pour les transports par exemple, la Région ne peut corriger les carences notoires dont elle hérite sans disposer de moyens financiers accrus et d'un partenariat maintenu avec l'État. Dans le sport ou la culture, domaines de compétences partagées, l'État ne peut se retirer sans dommage. Les inquiétudes sont aujourd'hui nombreuses : poursuite de la révision générale des politiques publiques, gel des dotations d'État pour les trois prochaines années, suppression de la taxe professionnelle qui diminue l'autonomie financière des collectivités, menace d'une remise en cause des financements croisés... Tout cela conduit à la réduction des budgets publics et risque de renforcer la tendance déjà lourde à la marchandisation des services notamment, par la systématisation du partenariat public-privé.

L. C. – **Quelles sont les priorités régionales en la matière ?**

F. P. – La satisfaction des besoins de la population et la garantie d'un égal accès de toutes et tous doivent guider la Région et ses élus. Cela passe par un effort soutenu de réduction des inégalités géographiques et sociales.

La Région intervient à différentes échelles : elle répond à la demande de proximité exprimée par les Franciliens au travers de démarches contractuelles avec des élus locaux. Elle finance des équipements structurants portés par les départements et les intercommunalités. Elle est également présente sur la programmation d'équipements de niveau régional ou national. Enfin, elle doit soutenir les candidatures à certains grands événements sportifs ou culturels qui participent au développement économique de la région... L'ensemble de ces interventions doivent être conduites avec la

volonté d'une satisfaction durable des besoins. La réalisation des équipements, par exemple pour un événement exceptionnel doit être conçue en fonction de l'offre de service à venir. La question de la démocratie devient essentielle. C'est à l'ensemble des acteurs concernés de définir les contours d'un développement durable qui soit le fondement de l'intervention régionale.

L. C. – **Les modes d'intervention existants sont-ils adaptés ? Vont-ils évoluer ?**

F. P. – Depuis plusieurs mandats, la Région s'est appuyée sur un principe de contractualisation avec les collectivités. Le développement des contrats régionaux et ruraux a largement contribué à renforcer le niveau d'équipement des collectivités territoriales. La Région a également mis en place des conventions d'objectifs avec les partenaires associatifs en capacité de rendre le service au plus près des habitants. Pour le

« La satisfaction des besoins de la population et la garantie d'un égal accès de toutes et tous doivent guider la Région et ses élus. »

sport, il s'agit des ligues et comités sportifs régionaux. Pour la culture, ce sont les porteurs de projets artistiques. Ces partenaires associatifs travail-

lent avec les populations des territoires où ils interviennent, ils donnent du sens à l'action régionale d'équipement.

En matière d'investissement, les dispositifs doivent être améliorés pour permettre une plus grande réduction des inégalités territoriales. Pour cela trois notions-clés : structures démocratiques, schémas de cohérence des équipements et services, « critérisation » des aides.

La Région, comme elle est en train de le faire pour le sport en installant une « conférence régionale du sport », gagne à mettre en place des structures participatives où l'ensemble des acteurs sont présents. Outils pérennes, ils permettent de faire émerger des priorités d'action et facilitent les choix de la Région. Ces structures doivent s'appuyer sur la construction de schémas régionaux mettant en cohérence ces choix à partir de diagnostics partagés. Enfin, pour corriger les déséquilibres observés ou prendre en compte l'évolution des besoins, la Région doit « critériser » ses aides en s'appuyant sur divers indicateurs : richesse des communes, carences avérées, qualité environnementale des projets, innovation...

Propos recueillis par Carole Delaporte, Gérard Lacoste et Claire Peuvergne



www.le-bouillonnet.net

Interview

Jean-Yves Le Bouillonnet est maire de la ville de Cachan (Val-de-Marne) depuis 1998. Il est aussi député de la 11^e circonscription du Val-de-Marne. Il a été le premier président de Paris Métropole, syndicat mixte d'études créé en juin 2009, qui repose sur une démarche de coopération entre environ 170 collectivités d'Île-de-France de différents échelons : communes, intercommunalités, départements, Région.

L'adhésion est ouverte aux collectivités de l'agglomération parisienne qui le souhaitent. Paris Métropole n'est pas une nouvelle collectivité, il s'agit d'une structure visant à partager entre collectivités une perception des enjeux auxquels est confrontée la métropole, à faire converger les actions locales et à construire des projets communs. Cette démarche poursuit celle engagée précédemment par la conférence métropolitaine initiée en 2006.

Qualité de vie, la proximité au confluent des enjeux métropolitains

Les Cahiers – Comment qualifieriez-vous les attentes des Franciliens par rapport aux services dont les collectivités ont la charge ?

Jean-Yves Le Bouillonnet – Une des spécificités de l'Île-de-France par rapport à la province est une très forte imbrication des bassins de vie qui dépassent fréquemment l'échelle communale. D'où l'importance des enjeux en termes d'accessibilité et de mobilité.

Mais dans le même temps, les Franciliens, notamment ceux résidant dans l'agglomération dense, ont une exigence forte d'accessibilité à une gamme très large d'équipements à proximité de chez eux, comme une sorte de compensation à la densité urbaine et à ses inconvénients en terme de qualité de vie. D'autant que l'équipement est perçu à travers le service qu'il procure, mais aussi à travers l'animation urbaine qu'il génère, à travers l'« habitabilité » et la valorisation qu'il confère à leur quartier, à leur commune.

Cela étant, l'usage de la proximité par l'habitant est très important dans certains domaines, notamment culturel (conservatoire, cinéma, théâtre). C'est un peu moins vrai dans le domaine du commerce. C'est vers le maire, plus que vers tout autre élu, que se tournent les habitants dans leurs revendications, même celles relevant d'un niveau supérieur de compétence. Confronté à la variété de ces demandes et à leur caractère parfois contradictoire, le maire doit arbitrer mais aussi construire des réponses à un niveau qui dépasse l'échelon communal.

L. C. – La constitution d'intercommunalités est-elle à même de répondre à ces arbitrages ?

J.-Y. L. B. – Les intercommunalités qui empruntent une forme très institutionnalisée n'apportent pas forcément les bonnes réponses. Elles sont souvent de trop petite taille en zone centrale, pâtissent d'une lourdeur administrative avec un dédoublement des services administratifs, et n'ont pas de légitimité démocratique. Leur rôle a tendance à se limiter à la mutualisation de moyens et de gestion pour une pérennisation des équipements et services sans véritable projet d'ensemble. Il existe d'autres formes d'action collective. Les territoires de projets comme la Vallée scientifique de la Bièvre (VSB), alors même ou parce qu'ils n'ont pas de

cadre institutionnel, sont plus spontanés et réussissent mieux à porter une stratégie commune, car reposant sur un projet commun.

L. C. – Quelle est la pertinence du territoire de Paris Métropole et celle du syndicat mixte vis-à-vis des équipements et des services ?

J.-Y. L. B. – Les limites du territoire de Paris Métropole sont « naturellement » définies par la polarisation des flux vers Paris. Ce sont un territoire et une organisation pertinents pour organiser la cohérence, hiérarchiser les priorités, apporter des réponses aux enjeux de solidarité, ordonnancer les financements. Il manquait en Île-de-France un porte-parole légitime pour porter les questions spécifiques de l'agglomération, de ses collectivités et de ses habitants, surtout aujourd'hui où l'État souhaite reprendre

de plus en plus la main sur l'aménagement de la région. Paris Métropole répond à l'idée que le territoire fonctionnel des habitants de chaque

commune proche de Paris est lié à Paris et aux autres communes de cet espace, et que la qualité de vie des uns serait augmentée si celle des autres s'améliorait. Les habitants ont compris que certains problèmes ne peuvent se régler à l'échelon purement local et qu'une stratégie globale à l'échelle de cet espace métropolitain était nécessaire, notamment dans le domaine des transports.

Paris Métropole n'en est qu'à ses débuts. C'est un premier pas vers l'élaboration d'une stratégie commune, d'une gouvernance spécifique et d'une solidarité effective. Pour éviter de sombrer dans un consensus mou, il faudra veiller à ce que les enjeux de solidarité, de péréquation des ressources financières, etc., se concrétisent effectivement sous une forme qui reste à définir. Pourquoi pas en définissant, en fonction d'enjeux métropolitains, des clés de hiérarchisation et de fléchage des financements extérieurs. L'important à ce jour, c'est de partager un projet commun pour dépasser les clivages institutionnels. C'est pourquoi un axe fort de l'action de Paris Métropole est l'appel à initiatives, où chacun porte des projets locaux s'inscrivant dans un cadre plus global de valorisation de la métropole.

Propos recueillis par Carole Delaporte, Gérard Lacoste et Catherine Mangeney



Bahiz/Mairie de Boulogne-Billancourt

Interview

Gauthier Mougin est maire adjoint délégué à l'urbanisme, à l'aménagement urbain et aux grands travaux de la ville de Boulogne-Billancourt.

Boulogne-Billancourt, commune la plus peuplée d'Île-de-France après Paris, est rattachée à la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest (GPSO), créée le 31 décembre 2009 à partir de la fusion de deux communautés d'agglomération, Arc de Seine et Val de Seine.

Dans la partie sud de la ville, sur les terrains anciennement occupés par les usines Renault, un vaste projet urbain est développé sur 74 ha, l'opération Île Seguin - Rives de Seine. Ce projet porte sur la création d'un nouveau quartier mêlant habitat et bureaux sur le secteur dit du Trapèze, des équipements culturels et d'enseignement d'envergure internationale sur l'île Seguin. Une opération de rénovation urbaine du quartier de la tête du Pont-de-Sèvres en fait également partie.

Les équipements en bonne place dans le PLU de Boulogne-Billancourt

Les Cahiers – Pourquoi la ville de Boulogne a-t-elle engagé une réflexion sur les équipements dans le cadre de la révision de son PLU ?

Gauthier Mougin – La très forte croissance démographique et les besoins importants qui s'expriment, en particulier dans le domaine du sport, ont conduit la ville de Boulogne à mener une réflexion spécifique sur cette catégorie d'équipements à l'occasion de la révision de son PLU, adopté en 2004. Le sous-équipement que l'on constate aujourd'hui pour de nombreux équipements sportifs – à titre d'exemple, il n'y a qu'une seule piscine pour 112 000 habitants – prendra toute sa dimension avec la fin de la réalisation de la Zac sur le secteur du Trapèze qui accueillera entre 15 000 et 18 000 nouveaux habitants d'ici 2018. En effet, la programmation d'équipements liés à la Zac avait été très largement sous-évaluée, y compris dans le domaine commercial. Nous devons aujourd'hui trouver des solutions pour y remédier.

Un diagnostic, confié à un bureau d'étude, a été réalisé dans le cadre du PLU. Il vise non seulement à évaluer les besoins actuels et de moyen terme mais également à identifier les pratiques futures. Dans de nombreuses disciplines sportives, on ne conçoit pas les équipements comme il y a vingt ans, les concepts ont évolué.

C'est particulièrement vrai pour les piscines qui doivent concilier pratiques sportives et ludiques. C'est vrai également pour la gymnastique, domaine dans lequel la ville pourrait s'investir, les salles de fitness relevant du seul secteur privé.

Ces orientations devront ensuite être traduites concrètement dans le PLU par des emplacements réservés, sachant que ces prévisions se font dans un cadre extrêmement contraint vu le manque de disponibilité foncière et qu'elles nécessitent la recherche de solutions au cas par cas peu consommatrices d'espaces.

L. C. – Quels sont les outils opérationnels que vous utilisez pour la réalisation d'équipements ?

G. M. – Mis à part le projet de l'île Seguin qui fait actuellement l'objet d'une révision simplifiée du PLU et dans lequel le département et la société d'économie mixte SAEM Val de Seine

aménagement jouent un rôle prépondérant, la ville opte généralement pour la maîtrise d'ouvrage directe. Elle s'entoure en amont de toute une série d'experts et de conseils. Sur le plan opérationnel, la ville a défini deux périmètres d'étude et de réalisation qui permettent notamment de surseoir aux demandes de permis de construire dans l'attente des décisions municipales. Le plus important concernant les équipements est situé dans le sud de la commune et jouxte la Zac Renault. Sur cet espace, une réflexion très large est engagée sur les équipements sportifs, scolaires et commerciaux. Des scénarios sont en cours d'élaboration qui seront présentés et discutés avec les habitants. Ce cadre fixé, la réalisation se fera ensuite dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage directe.

L. C. – Dans le domaine des équipements, comment se fait l'articulation entre la ville et la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest (GPSO) ?

G. M. – GPSO est une communauté d'agglomération (CA) très récente si bien qu'il n'y a pas encore de véritable travail en commun dans le domaine des équipements. Pourtant, le choix des compétences facultatives et optionnelles s'est orienté pour les premières vers les équipements culturels et sportifs, et pour les

secondes vers les enseignements de la musique, de la danse, de l'art dramatique, et le soutien aux clubs sportifs de haut niveau. À ce

jour, le complexe sportif Marcel Bec de Meudon acheté à la société Renault est le premier équipement sportif communautaire.

La mise en place de la CA a pour effet de déplacer le centre de gravité de la ville vers le sud : la Zac Renault sur le triangle avec une programmation très importante de bureaux et de logements, et l'île Seguin sur laquelle vont s'implanter de grands équipements culturels (notamment un grand ensemble musical porté par le conseil général, et des équipements innovants dans le domaine de l'art numérique). Avec une desserte appropriée, ces quartiers deviendront le cœur d'une agglomération de plus de 300 000 habitants.

Propos recueillis par Corinne de Berny et Carole Delaporte



Interview

Denis Weisser est adjoint au maire d'Arcueil en charge du développement urbain et des finances, et conseiller régional d'Île-de-France.

Arcueil est une ville d'environ 20 000 habitants, dans le Val-de-Marne. Elle fait partie de la communauté d'agglomération du Val-de-Bievre.

Historiquement, c'est une ville ouvrière de banlieue, avec un taux de logements sociaux atteignant 46 %. Elle compte un quartier en développement (les Portes d'Arcueil), deux quartiers Anru (la Vache noire et l'opération de renouvellement urbain (Oru) du Chaperon vert) et connaît une dynamique urbaine importante, avec de nombreux projets associant des programmes de développement économique, de logements privés et sociaux ou encore d'équipements publics.

Arcueil, une ville en mouvement, porteuse de projets

Les Cahiers – Comment, au travers des nombreux projets sur la ville, répondez-vous aux besoins des habitants ?

Denis Weisser – Une ville se construit avec un projet urbain porté par la municipalité, mais aussi des opportunités, des arbitrages, des partenariats et de la concertation. La ville, c'est le lieu de la démocratie locale, les projets doivent être faits avec les habitants. En 1999, nous avons ainsi organisé un référendum d'initiative locale sur le projet des Portes d'Arcueil qui a été voté à 50,2 %. Malgré ce résultat, nous avons choisi d'aller plus loin en faisant évoluer le projet initial afin qu'il corresponde au plus près aux attentes de tous les Arcueillais. C'est ce qui nous a amenés, entre autres, à implanter un espace vert sur le toit du centre commercial de la Vache noire. Tout projet qui marche est fait d'améliorations successives, fruits de discussions avec les habitants, les partenaires, les entreprises, les associations, sans perdre de vue bien entendu les équilibres existants et la recherche d'une cohérence globale à l'échelle de la ville.

Ce souci de cohérence nous a poussés à utiliser le moteur, notamment financier, qu'ont été les Portes d'Arcueil, pour réhabiliter le quartier de la Vache noire situé juste en face, puis celui du Chaperon vert. Nous avons aussi bénéficié de l'accompagnement de l'Anru, opportunité qui était à saisir. Et nous avons de nouveau fait valider ces projets par un référendum local.

L. C. – À vous entendre, cela a l'air si simple !

D. W. – Non, bien sûr. Il n'y a pas de recette miracle. Il faut se réadapter à chaque contexte micro-local, et ça ne prend pas aussi bien à tous les coups. D'autre part, il est toujours plus facile de porter des projets ambitieux et de la démarche participative quand vous avez des moyens que quand vous n'en avez pas. De plus, et bien qu'Arcueil soit dans une situation moins difficile que d'autres communes, nous n'aurions jamais pu faire les choses tout seuls. C'est l'implication combinée de l'ensemble des partenaires institutionnels (notamment l'Anru, le conseil général ou le conseil régional) qui nous a permis de porter nos projets. Sans un de ces financements, nous n'aurions jamais pu faire la Vache noire et le Chaperon vert.

Un autre partenaire important a été la Sadev 94,

notre aménageur public qui partage notre logique de service public et nos stratégies. Le privé, lui, ne place pas son intérêt forcément au même endroit, même s'il peut aussi être un partenaire.

Enfin, les habitants sont également des partenaires par le poids qu'ils donnent aux projets, par exemple auprès de l'Anru, mais aussi comme co-élaborateurs, comme dans le cadre de notre projet de valorisation du quartier de l'hôtel de ville. Bien sûr, au final, c'est l'équipe municipale qui arbitre dans le sens de l'intérêt général et sur la base du programme sur lequel elle a été élue.

L. C. – Vous renvoyez là à des questions plus générales de choix sociétaux, de service public, etc.

D. W. – Tout à fait. C'est bien l'intérêt général qui devrait permettre de dépasser la vision « court-termiste » et consumériste très forte aujourd'hui. D'ailleurs, le problème est qu'actuellement les questions de service public sont

gérées en termes financiers. La nouvelle réforme des collectivités locales est à la fois meurtrière vis-à-vis des

ressources des collectivités, mais aussi vis-à-vis des habitants. Cela ne poserait pas de problème si ce manque à investir était compensé par l'État. Mais ce n'est pas le cas. Pourtant, le service public peut être avant-gardiste car il n'est pas guidé par une rentabilité de marché et qu'il peut intégrer les logiques de coûts globaux, que ce soit en termes de cohésion, de développement durable, etc.

Cela ne veut pas dire non plus qu'il ne faille pas rendre le service public plus efficient. Par exemple, avant de construire de nouvelles crèches publiques, il faut optimiser l'utilisation des crèches existantes dont certaines, du fait de problèmes techniques ou de difficultés de recrutement, ne sont pas utilisées de façon optimale. Ainsi, plutôt que d'investir en infrastructures, ne faudrait-il pas dans un premier temps agir sur le régime indemnitaire des agents pour rendre le métier plus attractif ? C'est une question en soi, et une question de choix, d'arbitrages.

Propos recueillis par Emmanuel Blum et Catherine Mangeney



Mairie de L'Île-Saint-Denis

Interview

Michel Bourgain est maire de L'Île-Saint-Denis, vice-président de Plaine Commune en charge de l'écologie urbaine et vice-président de l'Association des maires de France.

L'Île-Saint-Denis, seule commune d'Île-de-France à être une île fluviale, développe un linéaire de 14 km de berges ainsi qu'un parc végétal de 23 ha.

Elle dispose, en outre, de 22 ha de réserves foncières lui permettant une diversification urbaine (projet de 1 000 logements et 1 000 emplois sur l'éco-quartier fluvial) et une croissance démographique raisonnée pour atteindre 10 000 hab. maximum.

Ville populaire de Seine-Saint-Denis, L'Île-Saint-Denis compte 7 083 habitants, dont 21 % de nationalité étrangère. 48 % de la population est active (la moitié est employée ou ouvrière). Le taux de chômage est de 19,5 %. 29 % des familles sont monoparentales, soit la plus forte proportion du département, 50 % des ménages ont un revenu mensuel égal ou inférieur à 1 000 € par mois. Le revenu fiscal médian des ménages (12 195 € en 2007) est inférieur aux médianes départementale (14 517 €) et francilienne (20 575 €). Sur 2 918 logements, 66,4 % sont des logements sociaux et 90 % des logements collectifs.

L'Île-Saint-Denis, terre d'expérimentations alternatives

Les Cahiers – Comment qualifieriez-vous le niveau d'équipement et de services de votre commune? L'offre répond-elle aux besoins des habitants?

Michel Bourgain – La ville de L'Île-Saint-Denis gère 25 000 m² de bâti dont 90 % directement dédiés aux Îlodionysiens (gymnases, écoles, salles de quartier, théâtre, centres de loisirs, école de danse et de musique, bibliothèque). L'offre répond de façon satisfaisante aux besoins des habitants, hormis pour l'accueil de la petite enfance. Ne disposant que d'une crèche départementale de 60 lits pour 140 naissances annuelles, la municipalité a décidé de créer des microcrèches, financées par la ville et la Caf et gérées par une association. La première vient d'ouvrir ses portes, deux autres devraient voir le jour d'ici 2014. La principale difficulté est le vieillissement des équipements, qui ne répondent plus aux normes et ont un coût d'entretien élevé. Par exemple, la bibliothèque, située au premier étage sans ascenseur d'un immeuble de logements sociaux, et notre école de musique et de danse qui dispose de salles de petite taille, assez sombres, seront regroupées en centre-ville, dans un bâtiment neuf « basse consommation », à côté de la future station du tramway. Autre difficulté, mais de plus faible portée, l'évolution des demandes dans les domaines sportifs, culturels, de loisirs... nous a poussé à privilégier la polyvalence, c'est-à-dire des équipements qui peuvent évoluer dans le temps. La situation sociodémographique îlodionysienne engendre des besoins en équipements et services plus importants que la moyenne alors que les rentrées fiscales sont moindres.

L. C. – Comment identifiez-vous les besoins?

M. B. – L'identification des besoins est une de nos priorités car nous sommes confrontés à une forte augmentation de population du fait du projet d'éco-quartier fluvial. Avec la construction à venir de 1 000 logements, soit 2 600 nouveaux habitants, il était urgent de « remettre à plat » le programme de nos équipements pour savoir s'ils répondaient aux nouvelles attentes. Ainsi, une étude de programmation des équipements publics a été menée avec la participation des agents communaux et des

utilisateurs. L'une de nos priorités était de pouvoir faire se rencontrer les habitants actuels et futurs dans les équipements, vecteurs de lien social. Les habitants des différents quartiers doivent pouvoir se parler, échanger. Ainsi, un de nos groupes scolaires verra sa capacité d'accueil multipliée par trois pour que les enfants du quartier existant et d'une partie de l'éco-quartier fréquentent la même école. Le centre de loisirs élémentaire sera agrandi pour recevoir tous les enfants de l'île. Le plan pluriannuel d'investissement pour la période 2010-2020 a consolidé cette étude.

L. C. – De quels outils disposez-vous pour développer l'offre au sein de votre commune?

M. B. – Notre principal tremplin a été le projet de l'éco-quartier fluvial. Il nous a permis non seulement de poser la question du devenir et de l'évolution de nos équipements, mais aussi de consolider nos partenariats avec des financeurs classiques, la Région et l'État en particulier. Ainsi, nous finalisons actuellement un contrat avec le conseil régional pour le financement, d'ici à 2013, de trois équipements : l'extension d'une école, la réhabilitation d'un gymnase et l'ouverture d'une maison des initiatives citoyennes. Par ailleurs, nous développons des partenariats actifs avec des associations issues

de l'économie sociale et solidaire. Par exemple, pour pallier au déficit annuel de 150 000 € de notre centre de vacances des Hautes-Alpes, un partenariat a été créé avec la Fédération des œuvres laïques de l'Ardèche qui gère le chalet au quotidien. Idem pour la résidence de personnes âgées, remplie au quart, qui accueille dorénavant personnes âgées et jeunes travailleurs grâce à un partenariat avec l'Association pour le logement des jeunes travailleurs. Idem encore pour notre première microcrèche qui sera gérée par une association locale. De même, nous privilégions les « coconstructions » afin de diminuer les coûts, comme nous l'avons fait avec Plaine Commune pour les futures médiathèque et école des arts. En croisant économie publique traditionnelle et économie sociale, nous consolidons l'émergence de la tierce économie plurielle.

Propos recueillis par Sophie Mariotte

Finances locales : les collectivités remises en cause ?

Jean-Pierre Chauvel
IAU île-de-France



La crise économique et financière actuelle fragilise les finances locales, déjà mises à mal par l'effort de réduction des déficits publics. Cela ne pourra pas être sans conséquences sur les investissements publics et sur le service rendu aux populations.

La situation financière des collectivités territoriales françaises est, aujourd'hui encore, globalement plus favorable qu'elle ne l'est dans de nombreux pays européens. L'autonomie fiscale (capacité à adapter les ressources fiscales aux besoins), et une contrainte légale plus forte en matière d'emprunt et de placement des fonds disponibles, ont épargné aux collectivités françaises les déconvenues des collectivités britanniques par exemple.

Cependant, la crise économique et financière actuelle fragilise les finances locales, à un moment où l'État central, dans le cadre de son effort de réduction des déficits publics, préconise aussi la maîtrise des dépenses des collectivités locales « dans un cadre modifié en profondeur par le gel des concours financiers de l'État et la réforme de la fiscalité locale⁽¹⁾ ». La situation budgétaire de l'État prévue pour les années à venir ne permettra certainement pas de desserrer cette contrainte. Des questions importantes se posent alors sur la capacité des collectivités, et notamment des plus fragiles, à poursuivre leurs efforts d'investissement et de service à la population. Sachant qu'elles supportaient, jusqu'à présent, les trois quarts de l'investissement public en la matière, cette situation interroge plus fondamentalement le niveau d'offre d'équipements et de services auquel pourront accéder les Franciliens, dans l'avenir.

Alors que les collectivités financent les trois quarts des investissements publics, les restrictions qui portent sur leurs finances ne peuvent que fragiliser les décideurs locaux et les administrés.

Les collectivités territoriales financent 73 % de l'investissement public⁽²⁾

En 2008, les administrations publiques locales ont dépensé 221 Md€⁽³⁾, dont 115 Md€ pour le fonctionnement courant des services (pour plus de la moitié, la rémunération des personnels), 60 Md€ pour les subventions, et 45 Md€ pour l'investissement. Ce dernier montant représente 73 % de l'investissement public (équipements et infrastructures), les administrations centrales de l'État – second investisseur en la matière – n'en réalisant que 10,6 %.

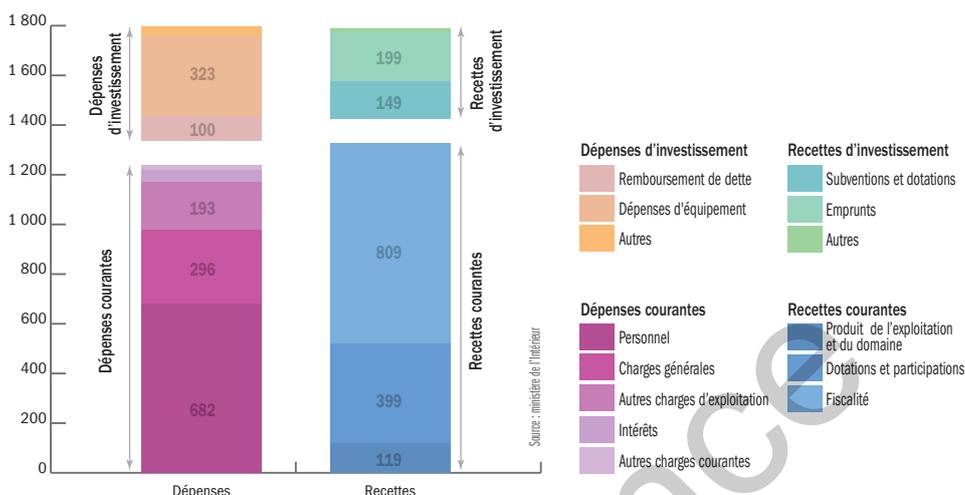
Parallèlement, ces administrations locales ont perçu, en 2008, 212 Md€ de recettes, dont 113 Md€ de recettes fiscales. Ces recettes correspondent, tout d'abord, à la fiscalité directe locale : taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle. Viennent s'ajouter diverses taxes comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la taxe d'électricité (pour les communes), la taxe sur les droits de mutation

(1) CARREZ Gilles et THÉNAULT Michel, *La maîtrise des dépenses locales*, rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales commandité par le Premier ministre, deuxième conférence sur les déficits publics, mai 2010.

(2) Précisons qu'il s'agit des investissements d'infrastructures et de superstructures (ou « équipements » au sens du présent Cahiers), hors charges de fonctionnement ou subventions d'exploitation. Contrairement au champ spécifique développé dans ce Cahiers, cet article a une approche globale, faute de données plus détaillées en matière d'investissements d'infrastructure et de superstructure.

(3) MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2010. Ce montant représente 20 % de l'ensemble des dépenses publiques et 10 % du produit intérieur brut (PIB).

Budget des communes de plus de 10 000 habitants (€ par hab.)



Source : ministère de l'Intérieur
Pour un budget total moyen de 1 700 euros par habitant, les dépenses de fonctionnement ou « dépenses courantes » des communes de plus de 10 000 habitants représentent en moyenne 1 200 euros et celles d'investissement environ 500 euros (dont 100 euros de remboursement de dette et 323 de dépenses d'équipement).

(pour les départements) ou la taxe sur les cartes grises (pour les régions). Au-delà des recettes fiscales, l'État a transféré à ces administrations locales 60 Md€ sous forme de subventions globales de fonctionnement (essentiellement une dotation globale de fonctionnement, DGF) ou d'investissement (notamment le fonds de compensation de la TVA, FCTVA). Le solde des recettes (39 Md€) correspond aux prestations facturées directement aux usagers des services locaux (transports urbains, restauration scolaire, accès aux équipements culturels ou sportifs...).

en 2008, 30 Md€. Elles irriguaient de ce fait tout un réseau d'entrepreneurs au travers des territoires, les collectivités territoriales, à la différence des organes de l'État, s'adressant à des entreprises (PME-PMI) locales. Dans cette perspective, le plan de relance de l'économie, initié à la fin de 2008, avait prévu d'encourager le maintien, voire l'augmentation, de l'investissement des collectivités territoriales via une accélération du remboursement au titre du fonds de compensation de la TVA (transfert financier de l'État aux collectivités correspondant à la TVA acquittée par celles-ci au titre de leurs investissements). Dans ce cadre, en 2009, plus de 20 000 collectivités s'étaient engagées à accélérer leur rythme d'investissement.

La réforme de la taxe professionnelle et le maintien en euros courants des dotations de l'État sont une contrainte forte sur l'évolution des dépenses locales, qui risque de se reporter sur les habitants.

Un effort d'investissement qui irriguait un réseau d'entrepreneurs locaux...

Jusqu'à aujourd'hui, les collectivités territoriales étaient donc des acteurs majeurs de l'investissement public dans le domaine des équipements, et notamment les communes et groupements de communes qui ont investi, toujours

... mais que la crise pourrait remettre en question

Ce rebond de l'activité pourrait cesser dès 2010. La Fédération nationale des travaux publics (FNTP)⁽⁴⁾ note en effet, qu'après l'effort de 2009 lié au plan de relance, les collectivités arbitrent désormais entre dépenses de fonctionnement, dépenses sociales et dépenses d'investissement. La FNTP recense, par exemple, dans les budgets des départements une baisse de 12 % des investissements consacrés aux travaux publics pour 2010. D'autre part, les efforts d'investissement ne pourront plus, désormais, se faire sans le recours à l'emprunt⁽⁵⁾ car la capacité d'autofinancement des collectivités, jusqu'à présent très satisfaisante et « dopée » en 2009 par l'accélération du remboursement de TVA évoqué précédemment, devrait se réduire.



P. Lacroix/IAU idF

(4) Par la voix de son président Patrick Bernasconi, le 22 juin 2010.

(5) Avec le risque d'exposer la collectivité à la contraction d'emprunts dits « toxiques ».



La réduction de la capacité d'autofinancement des collectivités rendra désormais nécessaire le recours à l'emprunt pour financer les investissements.

La crise impacte aussi les opérations courantes des collectivités

La crise a eu des effets conséquents sur les budgets des collectivités, soit en limitant, voire en diminuant les recettes, soit en augmentant les dépenses. Ainsi, la dégradation du marché immobilier a, eu notamment, des effets négatifs certains sur les recettes des collectivités locales, certaines d'entre elles (droits de mutation) étant directement liées aux ventes immobilières. D'autre part, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), destinée à financer les dépenses liées au revenu minimum d'insertion (RMI), puis au revenu de solidarité active (RSA), se stabilise. Par contre, et notamment du fait de la crise, la précarité et par conséquent les bénéficiaires de ces aides augmentent, creusant l'écart entre recettes et dépenses. Il en va de même pour d'autres dépenses sociales incompressibles, car de nature obligatoire, auxquelles les collectivités ont à répondre, telles que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH). Dans le contexte actuel et à venir, cette tendance à l'accroissement des dépenses devrait se poursuivre, alors même que les recettes stagnent, voire diminuent. L'Assemblée des départements de France (ADF) pose d'ailleurs la question d'une prise en charge recentralisée de ces prestations, relevant pleinement de la solidarité nationale⁽⁶⁾.

Affaiblissement de la capacité d'adaptation des collectivités, du fait d'une refonte de la fiscalité locale...

La loi de finances pour 2010 prévoit la suppression de la taxe professionnelle (TP) et l'instauration de la contribution économique territoriale (CET) à compter de 2011. Cette réforme visait, en premier lieu, à favoriser la compétitivité des entreprises, et notamment

celles du secteur industriel, via un allègement de leur contribution fiscale. Cet allègement de charge (supporté par le budget de l'État) devrait représenter 6,3 Md€ par an (12,3 Md€ en 2010 du fait de la transition entre l'ancien et le nouveau système). Mais cette réforme a également comme conséquence une modification majeure du financement des collectivités territoriales, spécialisant davantage la fiscalité locale, et limitant la marge de manœuvre fiscale des collectivités (notamment régionales et départementales).

À titre d'exemple, sur un total de 29 Md€⁽⁷⁾ de taxe professionnelle en 2009 (répartie jusque-là entre les communes, les départements et les régions), 17,3 Md€ étaient destinés au secteur communal. La TP étant supprimée à compter de 2011, d'autres recettes ont été définies par le législateur pour compenser cette perte :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui va en totalité au secteur communal. Cette cotisation est acquittée par les entreprises et

(6) « Finances, les départements maintiennent l'état d'urgence », dans *Les Echos*, 19 octobre 2010.

(7) Évaluation faite en juin 2010, ministère de l'Économie et des Finances.

(8) À noter que les différents concours financiers versés par l'État aux collectivités représentent aujourd'hui souvent, notamment pour le secteur communal, des montants équivalents, voire supérieurs à la fiscalité directe locale.

L'exemple du secteur communal pour résumer la réforme

Milliards d'euros		Perte de recettes	Ressources nouvelles
Taxe professionnelle		17,3	
Nouveaux impôts locaux	Cotisation foncière des entreprises (CFE)		5,9
	Cotisation valeur ajoutée des entreprises (CVAE)		4,1
	Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)		0,4
Ressources transférées par l'État	Frais de gestion		1,0
Transferts d'impôts locaux	Taxe d'habitation (D) et TFNB (D et R)		5,6
	Dotations budgétaires		0,3
Total		17,3	17,3

Source : ministère de l'Économie et des Finances

le taux d'imposition peut en être modulé par la commune ou l'intercommunalité;

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui va en partie (26,5 %) au secteur communal. Elle est également à la charge des entreprises, mais à un taux fixe de 1,5 %;
- une imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (Ifer), dont les recettes seront partagées entre les régions, les départements et le secteur communal, et qui sera également à taux fixe;
- l'ancienne part départementale (D) des recettes de la taxe d'habitation est réorientée vers la commune, de même que les anciennes parts départementales et régionales (D et R) de la taxe foncière non bâtie;
- enfin des dotations budgétaires provenant du budget de l'État viennent compléter ces recettes fiscales⁽⁸⁾.

Cet apparent équilibre masque néanmoins trois évolutions majeures:

- jusqu'à présent, 100 % de la TP étaient à la charge des entreprises. En 2011, ce ne sera le cas que de 60 % des nouvelles recettes (CFE, CVAE et Ifer). Le solde sera à la charge des ménages de la commune;
- de même, 100 % de la TP dépendaient d'un taux d'imposition modulable par la collectivité. En 2011, ce ne sera le cas que pour les deux tiers de la recette seulement (CFE, TH et TFNB). La collectivité perdant, de fait, une part non négligeable de sa marge de manœuvre;
- en 2009, seuls 20 % de la base TP correspondaient à la valeur locative foncière. En 2011, ce seront les deux tiers qui dépendront d'évaluations/revalorisations forfaitaires des valeurs cadastrales.

Cette réforme a donc pour conséquence d'affaiblir la capacité d'adaptation des collectivités locales aux évolutions de la demande de services ou d'équipements. Or, cette capacité de faire varier le niveau des recettes au travers du vote de taux d'imposition constituait une exception appréciable au niveau européen pour les collectivités territoriales françaises. Ces dernières se trouvent ainsi de plus en plus dépendantes, d'une part, de l'évolution économique nationale et, d'autre part, des inflexions de la politique de l'État.

... et de la stabilisation des concours de l'État

Pour endiguer un de ses postes de dépenses les plus importants, l'État prévoit de stabiliser en euros courants, sur la période 2011-2013, le montant global de ses concours financiers aux collectivités locales.

Nombre de communes ont d'ores et déjà vu ce montant diminuer, ou progresser moins rapidement que la simple inflation.

La réforme de la taxe professionnelle conjuguée au maintien en euros courants des dotations de l'État (les deux catégories de recettes constituant 50 % à 60 % des recettes courantes des collectivités territoriales) aboutissent donc finalement à une contrainte forte sur l'évolution des dépenses locales, dans la mesure où, à la différence de l'État, les collectivités doivent voter des budgets à l'équilibre. La réforme des collectivités territoriales, en limitant les financements croisés, pourrait rendre la situation encore plus difficile pour certaines collectivités, notamment celles qui n'ont pas les capacités financières de supporter le minimum prévu de 30 % à verser par le maître d'ouvrage (ici la collectivité) pour l'investissement relatif à tout projet d'équipement.

Ainsi, si dans le cadre impératif de réduction des déficits publics, la tentation est grande pour certains de suggérer aux collectivités territoriales de freiner la progression de leurs dépenses courantes (souplesse dans la gestion des effectifs territoriaux, ou plus généralement amélioration de la gestion locale), il ne faut pas oublier les risques que cela induit. Outre le fait qu'il s'avère extrêmement difficile d'évaluer la bonne ou la mauvaise gestion d'une collectivité territoriale comme de tout autre organisme public ou privé, il convient de garder à l'esprit que le « moins disant » n'est pas nécessairement le « mieux disant », et que des économies de court terme peuvent obérer la nécessité de garantir un service public de qualité dans la durée. Si des gains en matière de gestion peuvent et doivent toujours être recherchés, ils ne doivent pas aboutir à une fragilisation du service rendu aux populations.

Il convient de garder à l'esprit que des économies de court terme peuvent obérer la nécessité de garantir dans la durée un service public diversifié de qualité.



Les fonds structurels européens, un outil d'aide aux équipements

Geneviève Danchin
IAU île-de-France



Les fonds structurels européens ont permis la réalisation d'équipements dans des zones inscrites en politique de la ville. Ici le centre sportif Nelson-Mandela à Sarcelles.

De 2000 à 2006, la région Île-de-France a bénéficié, pour la première fois, de fonds structurels Objectif 2 destinés aux zones en difficulté pour un total de 147 millions d'euros. Cette subvention s'ajoute aux 48 millions d'euros d'aide versée pour les quatre programmes Pic urbain, dont la finalité est proche : développer l'emploi, assurer un développement durable, améliorer l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Les actions financées par l'Objectif 2 devaient permettre de « faciliter la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles ». Ces crédits « zonés⁽²⁾ » ont été attribués en Île-de-France dans tout ou partie du territoire de 27 communes situées dans les départements de Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et des Hauts-de-Seine. Marginal par rapport aux masses financières du contrat de plan État-Région (CPER) de la période (9 milliards d'euros), l'Objectif 2 a néanmoins apporté un complément appréciable dans les territoires concernés, puisqu'il représentait sur la période 300 euros par habitant, en complément des 900 euros du CPER.

2000-2006 : les fonds européens ont accéléré la production d'équipements

À l'origine, les deux tiers des crédits étaient destinés à des projets de nature économique – publics ou portés par des entreprises –, et le tiers restant était destiné à l'amélioration du cadre de vie (espaces publics et équipements). Les conditions d'attribution de ces finance-

ments étaient très favorables (plus que celles des subventions nationales) : jusqu'à 50 % du coût pouvait être financé pour les projets publics, sans plafond (un projet a même bénéficié d'une subvention de 12,5 millions d'euros). De plus, l'autofinancement demandé a été très faible voire nul pour une dizaine de communes. Par ailleurs, les contraintes fixées par l'Union européenne (UE) ont joué en faveur des équipements publics et de formation :

- pour les entreprises privées, pourtant une des grandes cibles initiales, seules les PME pouvaient être aidées, pour un taux faible (15 % maximum), et avec des critères juridiques compliqués ;
- les crédits alloués devaient être rapidement utilisés (un septième chaque année), favorisant les projets proposant un plan de financement classique, sans incertitude juridique et prêts à démarrer. Des crédits non utilisés par des entreprises privées ont été redirigés vers des projets publics et de formation.

Ainsi, suite à de nombreuses modifications de la maquette financière d'origine, près de la moitié des crédits ont bénéficié à des opérations

Les fonds structurels, de quoi parle-t-on ?

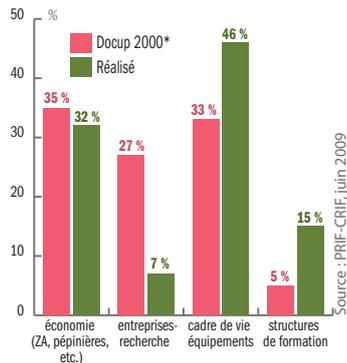
Les fonds structurels sont des financements destinés à réduire les différences de développement entre les pays et les régions de l'Union européenne dans le cadre des priorités (« objectifs ») fixées par l'Europe pour une période donnée.

Le fonds européen de développement régional (Feder) finance des investissements ; le fonds social européen (FSE) finance des actions de formation. Chaque pays ou région bénéficiant des fonds européens doit signer avec la DG Regio (direction générale de la politique régionale de la Commission européenne) un document de programmation qui précise le type de projet, les bénéficiaires et les taux d'aide.

(1) *L'Europe en Île-de-France, des projets au service des habitants*, PRIF-CRIE juin 2009.

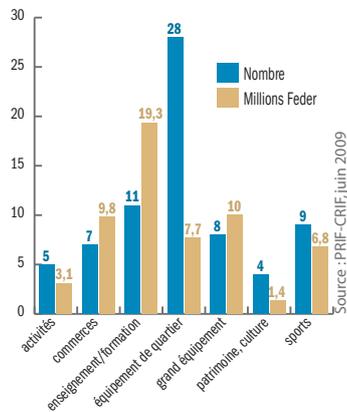
(2) La zone bénéficiaire devait répondre aux cinq critères de l'Union européenne : un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne communautaire, un niveau élevé de pauvreté, un environnement particulièrement dégradé, un taux de criminalité élevé et un faible niveau d'éducation. Elle devait aussi disposer de friches industrielles et de facteurs de dynamisme et être d'un seul tenant.

Destination des crédits Feder par type de projet et réalisation



* Document unique de programmation

Les équipements financés selon leur nature



publiques d'amélioration du cadre de vie, dont 40 % à des équipements. Ils ont, par ailleurs, surtout profité à certains maîtres d'ouvrage publics de la zone. On peut classer ces derniers en trois catégories :

- ceux qui étaient prêts avec un programme très complet réalisable dans un délai très court (La Courneuve et Sarcelles par exemple) ;
- les opportunistes qui ont su profiter des nombreux remaniements du programme ;
- ceux qui n'ont pas pu ou pas su profiter de cette opportunité.

Des équipements de toute nature ont été financés

72 équipements de toute nature⁽³⁾ ont été financés dans 21 des 27 communes retenues, avec des montants d'aide européenne variant de 4 200 euros à 12,5 millions d'euros.

Six communes se sont partagées 75 % du total des financements :

- Bobigny, avec quatre projets dont le plus gros des projets financés, le Campus des métiers, et des équipements sportifs ;
- Garges-lès-Gonesse, avec huit projets dont le centre commercial Arc-en-ciel et un parking régional ;
- La Courneuve, avec dix projets d'équipements (sport, activités, commerce, formation, équipements de quartier) s'ajoutant à des projets de réhabilitation urbaine ;
- Sarcelles, avec neuf projets variés dont deux importants (centre sportif Nelson Mandela et une maison de quartier) ;
- Saint-Denis, avec quatre projets dont deux universitaires (halle Montjoie, Cnam) et l'aménagement des berges de Seine ;

- Villiers-le-Bel, avec cinq projets dont un gros centre de formation.

La nouvelle génération de fonds structurels aura-t-elle le même effet accélérateur ?

Compte tenu d'une dérive assez générale de la génération des fonds 2000-2006 vers des projets non directement liés au développement économique, et des nouveaux objectifs européens tournés vers l'innovation, l'UE a bâti un programme 2007-2013 très recentré sur la compétitivité durable. Cependant, le lobby des villes européennes a réussi à obtenir un « axe urbain », l'Axe 1. Bien que les nouveaux programmes ne soient pas « zonés », les conditions d'attribution de cet Axe 1 en Île-de-France (80 millions d'euros⁽⁴⁾ sur 151 attribués) favorisent les territoires de type « politique de la ville ».

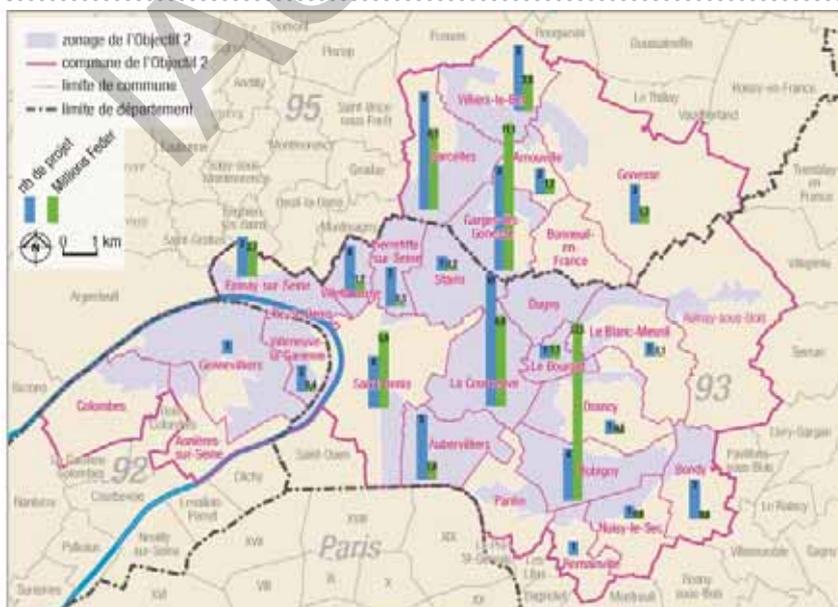
Les équipements finançables devront favoriser l'innovation, ce qui en limite le champ par rapport à la période antérieure. Les conditions, elles, restent les mêmes : taux avantageux de 50 % mais avec la même contrainte de rapidité d'utilisation des fonds.

La programmation n'en est qu'à mi-chemin. Il est donc trop tôt pour que l'on puisse en tirer le bilan. On constate cependant les tendances suivantes :

- un retard dans la programmation de l'axe urbain dont les objectifs sont très ambitieux compte-tenu des territoires où ils s'appliquent ;
- le financement de quelques projets d'aide à l'innovation (études ou équipements), certains étant liés aux pôles de compétitivité : par exemple, infrastructures de recherche sur les nano-technologies, incubateurs pour entreprises innovantes, centres de formation et de recherche sur l'image, centres d'information sur l'innovation dans les éco-industries... ;
- des projets de réhabilitation de zones d'activités ou d'éco-parcs ;
- le financement d'équipements communaux assez traditionnels réhabilités ou créés.

De ce fait, on peut penser que ce programme permettra aussi d'accélérer la réalisation d'équipements au sens large dans les zones concernées, d'où l'intérêt exprimé par beaucoup de grandes régions européennes de les poursuivre dans l'avenir.

Zones concernées par les crédits Feder (2000-2006) en Île-de-France



PRIF-CRIF, juin 2009

(3) Citons, en Île-de-France au-delà des équipements de proximité, des berges, parcs, ponts autour des canaux et de la Seine, des établissements de formation et de recherche de tout niveau (du Cnam à « l'école de la deuxième chance »), de gros équipements communaux sportifs ou culturels, la réhabilitation de zones d'activités, la construction d'hôtels d'entreprise et de pépinières...

(4) En comptant les crédits « fléchés » venant des autres axes.

Équipements, projets de territoire et documents de planification

Jean-François Vivien
IAU île-de-France



Aujourd'hui s'affirme la nécessité d'aborder l'ensemble des équipements et services dans une approche plus globale, intégrant les différentes échelles, du local au régional.

La planification réglementaire a toujours formaté une certaine approche des équipements. Qu'en est-il aujourd'hui ? Qu'apporte chaque niveau territorial ? Comment les nouveaux concepts qui s'imposent dans la planification interpellent-ils le domaine des équipements et des services ?

Les équipements et la planification réglementaire

Le projet de Sdrif 2008, une évolution par rapport au Sdrif 1994
Le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) de 1994 visait à « une organisation urbaine polycentrique comportant des pôles urbains et des équipements forts, structurant la région ». Il définissait donc principalement les besoins et la localisation des équipements à vocation régionale. Huit domaines d'équipement étaient abordés spécifiquement⁽¹⁾ et séparément.

Aujourd'hui, affirmant la nécessité d'aborder l'ensemble de la gamme de services et d'équipements dans ses différentes échelles, du local au régional, en remettant les besoins des Franciliens au cœur de la réflexion, le projet de Sdrif adopté par le conseil régional en septembre 2008 a une approche plus complète. L'objectif de « doter la métropole d'équipements et de services de qualité » s'appuie sur une triple stratégie : mettre en cohérence les équipements métropolitains dans l'agglomération, structurer l'offre d'équipements et de ser-

À l'exception de leur programmation dans de grandes opérations, les équipements et services étaient jusqu'à présent peu pris en compte dans les documents de planification et dans les démarches de projet. Aujourd'hui, la réflexion évolue, et ils deviennent partie prenante d'approches plus transversales, plus concertées, à différentes échelles. C'est un appel à la mise en place d'outils opératoires, en réponse à des démarches et des concepts nouveaux.

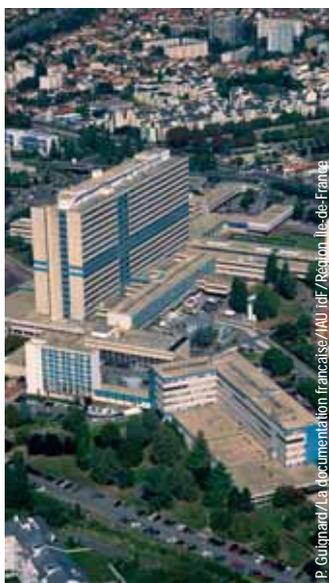
vices, densifier l'offre d'équipements de proximité. Le rôle structurant des équipements et services est abordé depuis le niveau régional et interrégional jusqu'au niveau de proximité, avec pour objectif une offre équilibrée sur l'ensemble du territoire. « Privilégier l'implantation des nouveaux équipements dans les secteurs carencés, conforter l'armature de pôles de services d'échelle régionale, assurer l'accessibilité des équipements et services à l'ensemble de la population, accompagner les nouvelles opérations d'urbanisation, économiser la consommation d'espace en augmentant la densité, prendre en compte de nouvelles proximités », sont autant de lignes d'actions affichées.

L'époque des schémas directeurs et des Pos : le tropisme de la destination des sols
Jusqu'à la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, la planification réglementaire, via les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols (Pos) issus de la loi d'orientation foncière de 1967, était historiquement tournée vers la destination des sols qu'elle entendait réglementer. Sauf exception, la programmation et notamment celle des équipements intervenait peu. Elle était sectorielle et visait essentiellement à décider *in fine* de réserves foncières.

(1) Universités et instituts universitaires de technologie, recherche ; commerce ; centres d'exposition, de congrès et d'hôtellerie ; équipements culturels ou d'intérêt touristique majeur ; équipements de sports et de loisirs ; équipements sanitaires et sociaux ; équipements de justice.



B. Gogaur/IAU idF



P. Guignard/La documentation française/IAU idF/Région Île-de-France



J.-C. Barolo/Le bar local/Région idF

Un des axes d'action pour doter la région d'équipements et services de qualité vise à mettre en cohérence les équipements métropolitains dans l'agglomération. Ici, l'opéra de Massy, l'hôpital Henri-Mondor à Créteil et la base de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Scot et PLU, une plus grande transversalité

La loi Solidarité et renouvellement urbain, en créant les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), en remplacement des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols, a prôné la mise en cohérence des différentes politiques d'aménagement au sein d'un même territoire.

À travers ces documents, et leur déclinaison du Scot au PLU via les programmes locaux de l'habitat (PLH), plans locaux de déplacements (PLD), etc., les équipements et services trouvent place dans une réflexion croisée entre différents domaines et politiques d'aménagement. Ils y sont interpellés dans leur diversité, leurs différents niveaux de service, la géographie et la polarisation de leurs aires d'influence. Pour des Scot ou des inter-Scot s'appliquant à des aires étendues, travailler à l'échelle du bassin de vie et s'accorder sur les grandes politiques publiques, en partenariat avec l'État, la Région et le département sont des pratiques désormais revendiquées. Sur l'aire métropolitaine de l'Île-de-France, le polymorphisme et la complexité de la pratique de bassins de vie, la mosaïque des Scot, leur faible étendue, leur couverture territoriale souvent qualifiée de «peau de léopard», rendent l'exercice plus complexe.

La montée en puissance des approches par projet de territoire

Cette tendance récente apparaît comme la conjugaison de deux phénomènes : le développement des structures intercommunales (communautés d'agglomération et communautés de communes) et la nécessaire affirmation, en Île-de-France, de projets de territoires au regard de la planification à échelle supérieure, département, région, Bassin parisien... Jusqu'à récemment, la démarche de planification était essentiellement descendante, de l'échelle régionale à l'échelle locale. Les lois Voynet et Chevènement, qui ont donné une nouvelle impulsion aux regroupements territoriaux, ensuite soutenus par le volet territorial du contrat de plan État-Région (2000-2006), puis aujourd'hui par le contrat de projet État-Région, offrent un contexte où une conception des équipements et services trouve une place plus intégrée dans la planification à toutes les échelles et une écoute des démarches ascendantes.

Force est cependant de constater que les équipements ne sont pas les vecteurs principaux de la démarche des projets de territoire. En effet, ils restent souvent du ressort de la gouvernance communale ou intercommunale et de la sphère de gestion technique par domaine d'équipement. Leur approche reste encore très sectorisée et «éclatée».

Les équipements selon les échelles de planification

La manière dont sont traités les équipements et services varie selon les échelles de planification :

- L'échelle régionale depuis le Sdaurp⁽²⁾ de 1965 jusqu'au projet de Sdrif 2008 a connu un balancement entre la planification stratégique et l'encadrement réglementaire. Jusqu'au Sdrif de 1994, elle visait principalement à définir les besoins et la localisation des équipements à vocation régionale. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur la nécessité d'aborder l'ensemble de la gamme de services et d'équipements dans ses différentes échelles, du local au régional, en remettant les besoins des Franciliens au cœur de la réflexion.
- L'échelle des bassins de vie, la plus pertinente pour l'approche des équipements, est paradoxalement la moins pratiquée en planification. Les raisons sont multiples. Le bassin de vie principal n'est souvent pas une référence usuelle définie de façon partagée. Il est rarement couvert par un seul Scot. Aujourd'hui pour y remédier, des démarches d'inter-Scot évoquées précédemment commencent à se multiplier⁽³⁾. De plus, l'articulation des bassins de vie secondaires avec le bassin de vie principal est complexe à aborder, y compris dans le domaine de la gouvernance. Enfin, dans une métropole comme l'Île-de-France, la notion de bassin de vie est polymorphe en centre d'agglomération⁽⁴⁾.
- Les intercommunalités deviennent peu à peu des espaces de négociation intéressants, permettant de porter des projets de territoire assis sur de véritables études urbaines et de les concrétiser⁽⁵⁾. Équipements et services trouvent à cette échelle des aires de réflexion et de management plus pertinentes. Le passage à la phase contractuelle est facilité, progressant ainsi au-delà du réglementaire et du prescriptif, tendance renforcée par l'encouragement de l'État à l'élaboration de PLU intercommunaux.
- L'échelle communale est la plus pratiquée dans le domaine de la planification locale, y compris pour le regard porté sur les équipe-

(2) Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris.

(3) Voir CONSTANTY Valérie, VALLÉE Stéphanie et BAREIRO Sandrine, *Les démarches inter-Scot en France, état des lieux en 2009 et perspectives*, IAU Île-de-France, février 2010 et CONSTANTY Valérie, « Les démarches inter-Scot : des expériences qui se multiplient », *Note rapide*, n° 524, IAU Île-de-France, octobre 2010.

(4) Cela est plus simple en grande couronne. Voir dans ce numéro des *Cahiers* l'interview de Coralie DESHAIES, p. 55.

(5) Voir dans ce numéro des *Cahiers*, l'interview d'Arnaud BELAN, Stéphanie ROLLAND et de Carol LANDES de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (Camy), p. 52.

ments et services. Les diagnostics sont faits généralement à travers les PLU, et de façon détaillée. En revanche, partant du bilan, la prospective sur les besoins futurs et la programmation qui en découle sont moins souvent présents. De fait, la démarche est complexe. Elle fait appel à des scénarios d'évolution de l'offre et des besoins à une échelle spatiale fine et nécessiterait, pour bien faire, l'engagement d'un processus de suivi-évaluation pour ajuster les actions dans le temps. L'appui demandé à l'ingénierie locale est conséquent.

- L'échelle du quartier est généralement très présente dans les études et la formalisation des PLU et des PLH. Pour les équipements et les services, c'est l'échelle du vécu et de l'hyperproximité. Dans ce cas, divers thèmes sont abordés qui interpellent les équipements à des degrés divers : morphologie bâtie, fonctions urbaines, centralité, accessibilité, liaisons internes, liaisons avec les autres quartiers⁽⁶⁾... Si un pas est ainsi fait vers la gestion de la notion de proximité, la démarche ne peut cependant pas rester cantonnée au quartier. Le bilan prospectif et opératoire doit être aussi vu à l'échelle de la commune et des communes environnantes. Cette dernière approche est plus rarement pratiquée.

La montée en puissance de différents concepts fédérateurs

Offre urbaine, armature urbaine et proximité sont trois concepts de plus en plus présents dans le paysage de la planification :

- La notion d'offre urbaine comme concept élargi de réponse aux besoins des habitants est désormais mise en avant plutôt que celle d'offre foncière. L'offre urbaine est la capacité d'une agglomération de mettre à disposition des espaces existants ou issus du renouvellement ou de l'extension de la ville, qui répondent à la demande de la population et des entreprises ou plus largement de la société civile. Elle est constituée par le terrain, mais aussi par son environnement au sens large : emplacement, accessibilité, services et équipements, cadre de vie, etc. On attend de cette offre un certain nombre de qualités qui doivent répondre aux trois enjeux du développement durable (compétitivité, solidarité, respect de l'environnement). Dans cette approche, que le projet de Sdrif de 2008 a fait sien, les équipements et services trouvent pleinement leur place à toutes les échelles territoriales.

- L'expression d'une armature urbaine hiérarchisée est une référence essentielle qui retrouve aujourd'hui une place centrale dans les documents de planification. Les types de

polarité, leur hiérarchie, leur fonctionnement en réseau, sont mis en évidence, les objectifs et conditions d'évolution affichés. Les enjeux de structuration sous-tendent alors les orientations concernant les fonctions urbaines et notamment l'organisation des équipements et services.

Dans ce contexte, l'organisation des équipements et services peut être abordée à l'échelle de l'ensemble d'un territoire. L'ajustement entre l'aire de ce territoire et l'aire de cohérence du fonctionnement des équipements (bassin de vie, aire d'un Scot) reste une question délicate.

- Le concept de proximité est aujourd'hui partie prenante de l'organisation des fonctions urbaines, de la constitution et du renforcement des centralités, de la promotion de la ville compacte et *in fine* de la définition de l'armature urbaine d'un territoire.

La revitalisation des fonctions de proximité est un objectif désormais présent dans de nombreux Scot, et apparaît également dans le projet de Sdrif face aux trois défis de cohésion sociale, de robustesse environnementale, de développement économique. Pour une Île-de-France durable, il estime en effet impératif d'améliorer l'accessibilité à tous les éléments qui contribuent à la qualité de vie, logements, emplois, commerces, écoles, services sociaux et de santé, lieux de loisirs, d'activités sportives ou culturelles, espaces naturels...

Mais la mesure de cette proximité reste délicate. Les géographies de la proximité sont multiples, et les outils pour la cerner doivent être multidimensionnels⁽⁷⁾.

Les équipements et les services sont donc appelés à trouver place à tous les niveaux de planification et de projet. Les préoccupations de ville compacte, de développement durable, la pratique de la ville et des territoires, les obligations de concertation et de débat public, ont ouvert la voie à une vision à toutes échelles du « bien vivre en ville pour tous ». Pour les équipements, le défi d'une réponse à ces aspirations est vaste. Une connaissance mieux partagée de chacun des domaines d'équipement, une coordination des actions suivant une vision plus globale, une planification partenariale à toutes les échelles de gouvernance et de gestion, sont des enjeux d'avenir. C'est ainsi qu'en rétro-action ils pourront être les leviers d'une évolution des projets de territoire et des documents de planification.

(6) Voir dans ce numéro des Cahiers, l'interview de Sébastien PODEVYIN et de Brigitte VERGNAUD, élus à Pontault-Combault, p. 54.

(7) Voir dans ce numéro des Cahiers, MANGENEY Catherine, « Mesurer l'accessibilité à l'offre de proximité », p. 24.



B. Bassel/IAU IdF



C. Dautre/Ba-Sdrif/IAU IdF



J.-C. Peltacini/Ultras Images/IAU IdF



J.-C. Bairdot/Le bar Floreay/IAU IdF

La revitalisation des fonctions de proximité est un objectif désormais présent dans de nombreux Scot.

Déclin de l'urbanisme opérationnel, quel impact ?

Amélie Darley
IAU île-de-France



Il est désormais devenu nécessaire de trouver des solutions innovantes en matière d'équipements. Ici, l'école La Cigogne, réalisée dans l'ancienne soufflerie d'Hispano-Suiza, dans la Zac des Bruyères à Bois-Colombes.

L'urbanisme opérationnel comprend toutes les opérations de construction programmées et réalisées dans un cadre contractuel liant une collectivité et un opérateur constructeur ou aménageur. Ses principaux outils sont :

- la zone d'aménagement concertée (Zac), procédure opérationnelle la mieux adaptée aux projets complexes, nécessitant de recomposer le foncier et de partager entre plusieurs opérateurs et la collectivité les coûts des aménagements et des équipements. La Zac est toujours d'initiative publique même si elle est concédée à un opérateur privé ;
- le contrat de projet urbain partenarial (Pup), procédure récemment introduite par la loi Molle⁽¹⁾ de 2009, d'initiative privée à la différence de la Zac, est un contrat négocié entre l'opérateur et la collectivité définissant les modalités de participation aux équipements dans le cadre d'un projet d'urbanisme. Ce récent outil, créé à la demande de la profession privée, semble encore peu utilisé ;
- le programme d'aménagement d'ensemble (PAE), procédure non négociée et instaurée par la collectivité sur simple délibération du conseil municipal, définit un plan d'aménagement et une liste d'équipements à réaliser.

L'urbanisme opérationnel : un outil-clef pour la réalisation d'équipements publics

Les besoins en équipements induits par la réalisation d'opérations d'urbanisme sont de deux natures : les équipements d'infrastructure (les

Dans la définition de leur stratégie d'aménagement, de très nombreuses communes franciliennes sont confrontées à la double difficulté de mobiliser le foncier indispensable aux équipements publics, et de réunir, à travers les procédures adaptées, les financements nécessaires. Cette difficulté n'est pas sans lien avec le déclin d'un urbanisme opérationnel, constaté depuis plusieurs années.

réseaux d'eau, d'assainissement, etc. et les voiries), et les équipements de superstructure (locaux de petite enfance, scolaires, de loisirs, socio-culturels, associatifs, sportifs, administratifs, commerciaux, etc.). Pour de nombreuses communes franciliennes, l'insuffisance d'équipements de superstructure, et le manque de financement pour y remédier, justifient une politique restrictive quant à l'accueil de nouvelles populations. Pourtant, les différents outils d'urbanisme opérationnel permettent de faire participer les opérations d'urbanisme au coût de ces équipements. À travers un régime de participation spécifique exonérant de la taxe locale d'équipement, ils offrent une source de financement mieux adaptée, sous réserve que la collectivité sache évaluer de manière pertinente et stratégique les besoins induits par les opérations d'urbanisme.

La Zac (ou le Pup) permet, en effet, de négocier avec les opérateurs les participations au financement des équipements publics de la zone et de les ajuster au bilan financier de l'opération. Le programme prévisionnel des constructions et des équipements publics est défini dans le dossier de réalisation de la Zac ainsi que le bilan financier de l'opération et les participations de l'aménageur. De même, le contrat de Pup permet à un opérateur de prévoir avec la commune la répartition de la prise en charge financière de tout ou partie des équipements.

(1) Loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

Références bibliographiques

- DGUHC, *Urbanisme opérationnel et aménagement durable*, 2008.
- OBSERVATOIRE RÉGIONAL DU FONCIER, *Les équipements publics comme leviers de relance de l'urbanisme opérationnel*, atelier d'étudiants du magistère de Paris 1 Panthéon Sorbonne, février 2010.
- OBSERVATOIRE RÉGIONAL DU FONCIER, *Le PLU, premier outil de politique foncière des collectivités locales*, février 2010.
- UNIVERSITÉ PARIS 10, *Économie de l'aménagement, Cycle de séminaires 2006-2007*.

Dans les secteurs de PAE, à la différence des Zac ou des Pup qui sont des procédures négociées, il peut être imposé aux constructeurs de prendre en charge tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers. Le conseil municipal détermine un secteur et un plan d'aménagement, la nature, le coût et le délai prévus pour la réalisation du programme d'équipements publics, ainsi que la part des dépenses d'équipements à la charge des constructeurs.

Quel que soit l'outil opérationnel retenu, la participation des constructeurs peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apport en foncier. Enfin, pour prévenir certains abus, cette participation aux équipements est désormais strictement encadrée juridiquement, et le coût des équipements publics mis à la charge des opérateurs est limité aux équipements induits par les besoins des futurs habitants ou usagers du périmètre opérationnel. Une fois l'opération d'aménagement réalisée, l'opérateur se rembourse de ces participations et de ses autres dépenses par la vente de terrains remembrés, équipés et constructibles. Ce sont les charges foncières et elles correspondent à des droits à construire exprimés en mètres carrés à bâtir (voir encadré).

Un urbanisme opérationnel en déclin : quel impact sur la réalisation des équipements ?

Depuis le début des années 1990, en Île-de-France, on constate une diminution importante du nombre de créations de Zac, et une baisse significative de la part de constructions réalisées en Zac. D'une part, la crise immobilière des années 1990, puis la crise foncière de 2000 ont fragilisé les conditions de mise en œuvre des Zac. D'autre part, la procédure de Zac a connu ces dernières années des modifications quant à ce qui pouvait la rendre attractive. Tout d'abord, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de 2000 a supprimé la possibilité de doter les Zac d'un règlement dérogatoire au document d'urbanisme. Ensuite, le droit européen a remis en cause le régime des Zac, en exigeant que les opérateurs soient mis en concurrence selon les règles relatives aux marchés publics, ce qui a abouti, en 2006, à la modification du régime des concessions d'aménagement.

Cette désaffection des Zac, la méconnaissance des PAE et le faible attrait pour le nouveau Pup, conjugués aux risques politiques et financiers encourus par les communes bâtisseuses ont conduit à une diminution du nombre d'opérations d'urbanisme d'envergure engagées, laissant l'essentiel de la construction se réaliser en

diffus et au coup par coup au gré des opportunités foncières et des cycles de marché. Or, ce sont justement ces opérations d'envergure qui permettaient jusqu'alors aux collectivités de programmer et de financer les équipements nécessaires au développement urbain. Il est donc indéniable que ces grandes opérations diminuant, la possibilité de renouveler l'offre d'équipements se trouve de plus en plus limitée. En effet, plus les opérations d'urbanisme sont petites, plus il est difficile de jouer sur les possibilités de péréquations financières, qui font que les ventes de charges foncières élevées permettent de sortir des charges foncières acceptables pour la réalisation de logements sociaux, ou encore de financer des équipements publics. De plus, dans un contexte de forte pression foncière, les fonds dégagés de charges foncières élevées ne sont pas spontanément réaffectés aux équipements publics. Par conséquent, la concurrence sur les charges foncières disponibles est telle que l'équilibre budgétaire d'une opération d'urbanisme est souvent atteint au détriment des équipements publics, à moins d'une volonté politique forte et coûteuse. Enfin, la concurrence qui s'exerce sur le foncier nécessite de prévoir, bien en amont des opérations d'urbanisme, les outils pour réserver le foncier destiné aux équipements et en maîtriser les prix. Cela suppose de la part des collectivités locales d'avoir défini un projet de territoire accompagné d'une stratégie d'anticipation foncière ambitieuse.

Le nombre croissant de petites opérations conduites hors procédure de Zac rend complexe l'évaluation par les collectivités des besoins qu'elles génèrent. Cette difficulté est renforcée par le fait qu'il n'est plus concevable de programmer les équipements sur la base de normes, comme cela se faisait dans les grandes zones d'aménagement des années 1950 à 1970. La plupart des opérations se réalisant aujourd'hui dans le cadre du renouvellement urbain, il est désormais nécessaire de raisonner en termes d'adaptation progressive de l'offre, de polyvalence des équipements, de mise en réseaux à différentes échelles, etc. Dans ce contexte, les collectivités locales s'efforcent de trouver des solutions innovantes où la rénovation et l'adaptation priment sur la construction neuve : mutualisation des équipements, financements d'équipement hors opération de Zac, équipements polyvalents et évolutifs, etc.

La chaîne de l'aménagement

Une opération d'aménagement consiste à transformer et à préparer les terrains pour les revendre, et les céder à des constructeurs sous forme de charges foncières qui correspondent, en fait, à des droits à construire.

Il existe différents types d'opérateurs aménageurs : les établissements publics d'aménagement (EPA), les entreprises publiques locales (EPL) parmi lesquelles on différencie les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL) d'aménagement, et enfin différents types d'aménageurs privés (aménageurs lotisseurs, promoteurs ou particuliers structurés en sociétés civiles immobilières).

Les outils d'aménagement à disposition des collectivités sont de différents niveaux :

- le permis de construire est la forme la plus élémentaire des procédures ;
- le permis d'aménager a remplacé le lotissement ;
- la zone d'aménagement concerté (Zac) est la procédure la mieux adaptée aux projets complexes ;
- le contrat de projet urbain partenarial est d'initiative privée.

Une opération d'aménagement nécessite d'acheter au préalable le foncier. Ce n'est pas une condition *sine qua non*, mais c'est le plus souvent le cas en France. La majeure partie des acquisitions dans le cadre d'une opération d'aménagement se fait à l'amiable. Mais le droit de préemption urbain (DPU) ou l'instauration d'une zone d'aménagement différencié (Zad) permettent à une commune ou à un organisme délégataire (État, établissement public d'aménagement, communauté de communes...) justifiant d'un projet d'aménagement, d'acheter un bien foncier ou immobilier en priorité devant tout autre acquéreur privé. Enfin, le dernier et ultime recours reste l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'opérateur foncier procède aux acquisitions foncières préalables et reste propriétaire des terrains le temps que l'opération d'aménagement soit réalisée. C'est ce que l'on appelle le portage foncier. L'aménageur joue souvent le rôle d'opérateur foncier, mais dans le cas d'opérations d'aménagement complexes qui peuvent prendre du temps et être coûteuses, il est intéressant de faire appel à un opérateur foncier dont c'est le seul métier. C'est dans ce but qu'ont été créés courant 2006, en Île-de-France, quatre établissements publics fonciers (EPF), qui disposent de moyens financiers et de savoir-faire adaptés. Les activités des EPF s'exercent dans le cadre de conventions passées avec les collectivités locales, qui définissent les délais et les conditions de portage foncier.



Interview

Arnaud Belan est directeur général adjoint en charge du pôle Cohésion territoriale et Solidarité à la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (Camy). Ce pôle comprend les services de l'habitat, de la politique de la ville, du sport et de la culture.

Stéphanie Rolland est responsable du service de la politique de la ville à la Camy.

Enfin, Carol Landes est chef de projet pour le pôle nautique, et responsable des grands projets au sein des services techniques de la Camy.

Le pôle aquatique, un équipement emblématique au Val Fourré

Les Cahiers – **Quelle est, en deux mots, l'ambition du projet de pôle aquatique et nautique de Mantes-la-Jolie ?**

Arnaud Belan – C'est un projet d'équipement majeur que la Camy, maître d'ouvrage, a conçu pour être l'emblème du renouveau du Mantois. Implanté symboliquement dans le quartier des Peintres du Val Fourré, connu pour ses difficultés urbaines et sociales, cet équipement, dont la livraison est programmée pour la rentrée scolaire 2011, s'insère dans le cadre des projets partenariaux de renouvellement urbain de Mantes-en-Yvelines menés depuis quinze ans. Il constitue, pour l'agglomération et ses habitants, un très bel outil sportif, mais il est aussi un instrument d'intégration sociale, urbaine et paysagère.

L. C. – **Pourriez-vous préciser les motivations qui ont présidé à la conception d'un tel projet ?**

Carol Landes – Ce projet est, tout d'abord, destiné à répondre aux besoins en bassins aquatiques des habitants de l'agglomération. La Camy, devenue communauté d'agglomération en 2000 après avoir abandonné son statut de district, a pris en charge la gestion des équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire au titre de ses compétences optionnelles. Un schéma d'orientation global pour les équipements nautiques de la communauté d'agglomération, élaboré à partir de 2001, a démontré que l'offre de piscines sur le territoire ne répondait ni aux exigences des normes sanitaires ni aux attentes d'une population de 80 000 habitants, très jeune de surcroît. Les besoins en plans d'eau pour l'apprentissage de la natation scolaire, fortement déficitaires, ont été évalués, en fonction des recommandations de l'éducation nationale, à 1 700 m². Les élus ont choisi de combler ce déficit et d'offrir de nouveaux services à la population en nuancant l'offre : deux équipements ont été envisagés, l'un à dominante ludique à Mantes-la-Jolie dans le quartier du Val Fourré, l'autre privilégiant le parti sportif dans le nouveau quartier de Mantes Université à Mantes-la-Ville.

Le choix d'implantation de l'une de ces piscines à proximité des rives de la Seine et face au stade nautique traduit une double volonté

des élus : s'appuyer sur une identité déjà sportive du lieu et contribuer au renouveau du quartier du Val Fourré en instaurant une nouvelle centralité urbaine, lieu de vie et d'échanges. Le stade nautique, aménagé dans les années 1970, est exploité en régie directe par la Camy. Son bassin accueille des compétitions de haut niveau en aviron et canoë-kayak. Avec l'implantation de la piscine, des complémentarités seront exploitées. Deux bâtiments dédiés aux pratiques aquatiques et nautiques (stockage des bateaux, atelier, *club-house* et administration) sont construits au sein du pôle. Cette implantation a été possible grâce à l'opportunité foncière offerte par la démolition, en 2006, de trois tours d'habitations situées à l'extrémité nord-ouest du quartier des Peintres au Val Fourré.

L. C. – **Quelles sont les principales caractéristiques de cet équipement ?**

C. L. – Le caractère exceptionnel du site qui constitue un très bel observatoire face au Vexin est évoqué par la morphologie en vagues des bâtiments, réplique des coteaux qui lui font face de l'autre côté de la Seine. Le choix d'un projet architectural audacieux et de grande qualité est un acte symbolique : ce bâtiment est emblématique du renouveau du quartier. L'équipement, performant sur le plan énergétique, comprend 835 m² de

plans d'eau avec, entre autres, un bassin sportif de six lignes d'eau et un bassin d'activités et de loisirs de 360 m² pour une surface construite de 5 000 m². Il s'agit également du premier équipement sportif ayant obtenu une participation financière (1,575 M€) de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru). Son coût global, de 28,4 M€, pris en charge aux deux tiers par la Camy, dépasse largement le montant habituellement dédié à ce type d'équipement. Le cahier des charges du concours de maîtrise d'œuvre urbaine était en effet, particulièrement exigeant en termes de mise en valeur environnementale, urbaine et de développement de liens avec la ville et ses habitants.

L. C. – **Justement, au-delà de l'ambition sportive, quels sont les grands enjeux attachés à cet équipement ?**

A. B. – Une synergie de compétences, d'acteurs

et d'objectifs se décline tant sur le plan urbain, social, qu'environnemental. Cet équipement s'inscrit dans la dynamique du projet Mantes-en-Yvelines, dont l'un des sites prioritaires est justement le Val Fourré. L'établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (Epamsa), a été créé par décret en 1996, pour redresser les quartiers en difficulté du Mantois, à la faveur d'opérations de renouvellement urbain. La convention signée avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), en 2005, marque la poursuite de l'opération de restructuration et de développement territorial largement engagée dans le cadre du grand projet de ville.

La Camy participe ainsi activement, aux côtés des communes de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville, au projet de rénovation urbaine piloté par l'Epamsa, notamment au titre de ses compétences habitat, politique de la ville, aménagement de l'espace communautaire (voirie, transports) et environnement (déchets).

Le pôle aquatique s'inscrit pleinement dans les évolutions impulsées par le projet urbain. Il participe à la dédensification du quartier, à la réintroduction de la mixité des fonctions urbaines (renforcement de la fonction sportive, mais aussi soutien au commerce, retour de services administratifs...) et surtout à la reconstitution des liens du quartier avec l'environnement naturel et l'agglomération tout entière. Les mailles viaries⁽¹⁾ sont revus à l'occasion de l'implantation du pôle, afin de faciliter les ouvertures vers le centre-ville, tout en limitant la circulation de transit. Des extensions urbaines sont programmées au-delà du quartier, à l'ouest de l'agglomération. Une ceinture verte longe le quartier, favorisant les flux de promeneurs et de sportifs. Ce projet est également l'occasion d'affirmer l'ouverture de la ville sur la Seine, par sa mise en valeur environnementale. De la même façon, le parvis qui joint les bâtiments aquatique et nautique sera un lieu d'échanges.

Stéphanie Rolland – La politique de la ville est une compétence partagée entre les communes et l'agglomération. La Camy, qui est surtout compétente en matière d'emploi et d'insertion, exerce un rôle très important pour l'appropriation de l'équipement par la population du quartier. La construction du pôle est l'occasion de développer, en s'appuyant sur le tissu associatif local (médiateurs de quartier, centres d'animation et de loisirs), des démarches de gestion urbaine de proximité et de concertation avec les habitants : informations sur la vie du chantier, réservations d'un quota d'heures de travail pour les personnes originaires du quartier... Bien au-delà, la Camy a, dans le cadre de la gestion déléguée de

l'équipement, introduit de fortes exigences en faveur de l'insertion. Ainsi, le délégataire désigné, l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA), recrutera du personnel issu du quartier, dans les domaines de l'entretien ou de l'accueil en particulier. Des parcours d'insertion, ponctués de formations aux métiers du sport et de l'animation, sont également à l'étude entre l'UCPA et la mission locale du Mantois, financée par la Camy. Enfin, il faut noter que la tarification qui sera appliquée pour l'accès à l'équipement est très attractive afin de ne pas exclure les habitants du quartier. La pratique du sport constitue pour les jeunes du quartier un outil d'insertion, déjà éprouvé avec le stade nautique. Cet effet doit encore être amplifié grâce au pôle aquatique... Enfin les loisirs, la détente sont des éléments fédérateurs (cheminements piétons, cyclistes, aires de jeux, espaces verts adossés au pôle), favorisant la mixité, la convergence et les échanges entre habitants.

La conception de cet équipement, qui renforce l'attractivité du territoire, se veut ainsi exemplaire. Une telle ambition a pu se concrétiser grâce à la mise en synergie de compétences communautaires diversifiées et à leur articulation avec les actions des autres acteurs impliqués dans le projet de Mantes-en-Yvelines. La conception architecturale, la mise en valeur environnementale s'appuient sur un projet sportif intégré à un projet urbain et social ambitieux. Tout ce travail est avant tout mis au service des enjeux de mixité sociale.

Propos recueillis par **Agnès Parnaix**
et **Claire Peuvergne**

(1) La voirie d'intérêt communautaire est une compétence facultative de la Camy. Plusieurs critères d'intérêt communautaire ont été définis, parmi lesquels : permettre la desserte d'un équipement d'agglomération, la liaison entre au moins deux communes, le contournement des zones urbaines.

Implanté symboliquement au Val Fourré, le pôle aquatique, outil sportif, est aussi un instrument d'intégration sociale, urbaine et paysagère.





C. Delaporte/IAU idF

Interview

Sébastien Podevyn est adjoint au maire de Pontault-Combault chargé de la culture.

Brigitte Vergnaud est adjointe chargée de l'enfance et de l'éducation.

Située sur la frange ouest de la Seine-et-Marne, et desservie par une gare du RER E, la ville de Pontault-Combault compte environ 34 000 habitants en 2010. Elle a connu une très forte croissance démographique au cours des vingt dernières années (+ 8 000 habitants entre 1990 et 2007). Elle présente un bon niveau d'équipements, nombreux, divers et de qualité. L'enjeu actuel de la commune est le rééquilibrage entre les différents quartiers. Depuis le 1^{er} janvier 2010, la ville de Pontault-Combault est membre de la communauté d'agglomération de La Brie francilienne, qu'elle a fondée avec Roissy-en-Brie.

Vers une répartition plus équilibrée des équipements à Pontault-Combault

Les Cahiers – **Votre commune a enregistré une forte croissance démographique ces dernières années. Quelle a été son action en matière d'équipements ?**

Brigitte Vergnaud – La création d'un quartier résidentiel a rendu nécessaire la construction d'une école, calibrée selon les prévisions des services de l'Inspection académique. Mais l'accroissement de la population n'est pas le seul moteur de la politique municipale en matière d'équipements.

Sébastien Podevyn – La ville de Pontault-Combault se caractérise par sa polycentralité. Bâtie à partir de trois anciens villages, elle s'articule aujourd'hui autour de quatre centres urbains distincts. Les habitants sont attachés à leur quartier. C'est pour faire perdurer la vie de ses quartiers que la ville s'attache à équilibrer la répartition géographique des équipements, de sorte que les habitants puissent trouver à proximité de chez eux les services urbains fondamentaux. Cet équilibre existe dans les domaines de l'accueil des jeunes enfants et des personnes âgées, de l'éducation, du sport, et des commerces. En revanche, l'offre culturelle était, jusqu'à récemment, concentrée au nord de la ville. L'ouverture en janvier 2010 de l'espace culturel Les passerelles au sein du vieux Pontault a permis de la rééquilibrer. Outre une salle de spectacle et une médiathèque, plusieurs espaces aménagés sont dédiés aux pratiques musicales de la population.

L. C. – Quels sont les besoins qui restent à satisfaire ?

S. P. – Aujourd'hui, le niveau d'équipement de la ville de Pontault-Combault est très satisfaisant. C'est ce qui fonde l'attractivité résidentielle de ce territoire et qui explique des prix immobiliers parmi les plus élevés du département. Des besoins spécifiques peuvent ne pas être satisfaits : dans le domaine sportif par exemple, une piste d'athlétisme fait encore défaut ; mais la priorité a été donnée à des équipements obligatoires (l'école) ou destinés à un large public (le centre culturel). La commune dispose d'une piscine, d'un cinéma indépendant et d'une maison de la justice et du droit. Deux futurs équipements devraient bientôt compléter cette offre : un centre de santé, mutualisé avec la ville voisine de Roissy-en-Brie, et un nouveau centre commercial au sud de la commune.

B. V. – La croissance démographique sera limitée dans les prochaines années : dans le cadre du plan local d'urbanisme en révision, les terrains encore urbanisables seront consacrés prioritairement au développement d'activités économiques. Aucun nouveau besoin en équipement n'en résultera. À la politique de bâtisseur, qui a longtemps prévalu à Pontault-Combault et qui explique le niveau important d'équipements, succède maintenant une politique de gestionnaire, visant à améliorer et mettre en cohérence l'offre de services existante. L'accent est déjà mis sur la qualité des services rendus : classes de découvertes, personnels d'encadrement supplémentaires, soutien aux activités culturelles et sportives pour les écoles, programmation culturelle ambitieuse.

L. C. – Sur quels dispositifs opérationnels et partenariaux la commune s'est-elle appuyée pour réaliser ses équipements ?

S. P. – Les extensions urbaines récentes de Pontault-Combault sont le fruit d'un urbanisme de projet, sans recours à des outils opérationnels traditionnels comme la zone d'aménagement concerté (Zac) par exemple. Une fois montés, les projets sont présentés aux conseils général et régional et font l'objet d'une négociation directe, hors politiques

de contrat. Région et Département ont toujours apporté une contribution financière à la réalisation des équipements, y compris scolaires, dans le cadre de leur clause générale de compétence et dans des proportions variables. Un soutien du département au fonctionnement du nouveau centre culturel est même prévu. Préalablement à l'instauration de la communauté d'agglomération avec Roissy-en-Brie en janvier 2010, les deux communes fondatrices avaient déjà mis en œuvre des actions communes, comme la réalisation et la gestion, depuis 1996, du complexe sportif et aquatique du Nautil. Parmi les compétences optionnelles prises en charge figurent les équipements culturels et sportifs et l'action sociale ; la santé, la valorisation de l'environnement et l'accueil des gens du voyage ont été retenus comme compétences facultatives.

» C'est pour faire perdurer la vie de ses quartiers que la ville s'attache à équilibrer la répartition géographique des équipements. «

Propos recueillis par Corinne de Berny, Carole Delaporte et Catherine Mangeney



Interview

Coralie Deshaies est directrice chargée de l'aménagement et du développement des territoires au conseil général de Seine-et-Marne depuis janvier 2010.

Avec une densité moyenne de 202 habitants au km², la Seine-et-Marne est le département le plus rural d'Île-de-France. C'est aussi celui qui connaît le plus fort dynamisme démographique depuis 1975. La structuration de bassins de vie autour d'une offre d'équipements et de services cohérente constitue un axe fort de la politique départementale. Le contrat local d'aménagement intercommunal rural (Clair) est un dispositif contractuel signé entre le conseil général et un regroupement de collectivités correspondant à un bassin de vie rural. Il a pour objectif d'accompagner le développement des secteurs à dominante rurale. Ce contrat de cinq ans permet, sur la base des enjeux et objectifs d'aménagement exprimés dans le projet de territoire, de financer à l'échelle intercommunale des actions d'investissement et de fonctionnement qui répondent aux besoins des habitants et ne pourraient voir le jour à l'échelle communale.

Politiques contractuelles, quel rôle dans l'équipement des territoires ?

Les Cahiers – Comment le département intervient-il en matière d'équipements et de services à la population ?

Coralie Deshaies – Le département intervient en accompagnement des projets portés par les collectivités, sauf pour les collèges et les routes. Les autres équipements s'inscrivent dans sa politique de développement local, qui prend la forme de contrats pluriannuels. Comme l'intercommunalité est encore peu structurante en Seine-et-Marne, le département s'est appuyé sur deux types de contrats, communaux et intercommunaux. Parmi les premiers, deux sont cofinancés par la Région : le contrat rural, qui s'adresse à des communes de moins de 2 000 habitants et porte essentiellement sur la remise à niveau du patrimoine, et le contrat régional, qui porte sur les équipements sportifs. Deux autres sont propres au département : le contrat Caducé s'adresse aux villes et répond à des objectifs d'aménagement urbain, et le contrat Contact aux communes intermédiaires qui connaissent des besoins d'équipements. Né il y a une dizaine d'années, le contrat local d'aménagement intercommunal rural (Clair) avait pour première vocation d'aider à structurer l'intercommunalité dans les zones rurales, et il y est parvenu. Son objectif est la remise à niveau des équipements à l'échelle des bassins de vie ruraux. Enfin, dernière génération contractuelle, le contrat départemental de développement durable (C3D) s'adresse à des agglomérations déjà équipées et porteuses d'une stratégie de développement économique. Il est proposé aux territoires sortis d'un contrat Clair, qui souhaitent poursuivre une nouvelle forme de contractualisation. La quasi-totalité du département est désormais couverte par des contrats intercommunaux.

L. C. – Quels sont les principaux besoins d'équipements identifiés dans les contrats Clair ?

C. D. – En Seine-et-Marne, trois principales thématiques ressortent des contrats Clair : la petite enfance, le transport et la santé. Les élus font de la petite enfance une priorité. Le département les encourage à étudier d'abord les besoins : les places des assistantes maternelles sont-elles toutes occupées ? L'outil le mieux adapté en milieu rural est souvent le relais assistantes maternelles (Ram), complété par des

halte-garderies itinérantes et quelques micro-crèches. La deuxième thématique récurrente concerne les transports, notamment le transport à la demande, et le rabattement sur les gares. La troisième, émergente, porte sur les questions de santé. Le département est très affecté par la diminution du nombre de médecins généralistes : d'un côté, il accueille une population vieillissante, et de l'autre, des populations nouvelles qui ont des attentes fortes dans ce domaine. Depuis peu, une bourse est proposée aux étudiants en médecine en contrepartie d'un engagement à exercer cinq ans sur le territoire. Le département souhaite aussi engager une réflexion sur les maisons médicales, pour lesquelles les demandes locales se multiplient. Sa participation à l'investissement doit être conditionnée à la signature d'une charte de qualité entre les dif-

férents partenaires. Un schéma départemental pourrait être établi.

Le département accompagne les territoires candidats à un contrat Clair en créant un poste d'agent de développement local financé à 80 % pendant trois ans. Un réseau d'agents s'est ainsi constitué, animé par le département.

L. C. – Quelles sont les perspectives du département pour les prochaines années ?

C. D. – La Seine-et-Marne s'est dotée d'un projet de territoire qui prévoit la territorialisation de ses actions. Elle a initié de nombreux dispositifs contractuels, dont l'analyse des effets est souhaitable, au bout de dix ans, dans la perspective de leur refonte. Cette réflexion gagnerait à être menée avec le conseil régional, qui partage les mêmes ambitions, inscrites au Sdrif : encourager un aménagement durable, éviter le décrochage de certains territoires, ou leur développement anarchique (notamment à proximité de la ville nouvelle et du futur Village nature). Le département souhaite continuer à s'appuyer sur une politique contractuelle, à travers laquelle les collectivités apportent leur connaissance fine des enjeux locaux, et le département celle des enjeux départementaux et régionaux qui peuvent les impacter, et donner une ambition nouvelle aux projets.

Propos recueillis par Corinne de Berny et Carole Delaporte

L'université aménageuse : le « rêve américain » ?

Hélène Dang Vu
Université Paris Est⁽¹⁾



L'opération Campus est peut-être un premier pas vers une plus grande implication des universités françaises dans l'aménagement métropolitain, à l'instar des universités américaines. Ici, le campus George-Washington.

Bien que difficiles à quantifier, les externalités des universités sur les territoires ne sont plus à démontrer. Les collectivités, et notamment les grandes agglomérations savent bien que pour atteindre le rang de métropole elles doivent s'afficher comme de grandes villes universitaires. Mais, en France, contrairement à d'autres pays, les universités ne sont pas perçues comme des acteurs « naturels » de l'aménagement. De fait, leur engagement dans le développement local et leur intérêt pour l'aménagement des territoires sont très récents. Cette attention nouvelle des universités pour leur territoire résulte à la fois de l'affirmation de leur rôle dans la nouvelle économie et de la « longue marche des universités » françaises à devenir des organisations de référence pour l'action [MUSSELIN, 2001]. Depuis leur création en 1968⁽³⁾, elles se sont progressivement imposées comme intermédiaire entre leurs composantes et le ministère, capables d'élaborer et de porter des politiques d'établissement et peut-être aujourd'hui des stratégies de développement. Comme premier gage d'un changement en cours, l'opération Campus donne l'initiative aux établissements pour monter des projets d'aménagement universitaire. Elle est alors l'occasion, pour ces nouveaux protagonistes, de mobiliser l'ensemble de leurs partenaires académiques et scientifiques, mais aussi territoriaux et économiques, autour d'un projet commun, qui dépasse parfois l'enjeu strictement universitaire pour embrasser une stratégie de développement de l'agglomération, voire de

Après les plans U2000 et U3M, l'opération Campus remet en avant les questions relatives à l'aménagement des sites universitaires. Le rôle des universités dans le développement des villes est interrogé, alors qu'elles prennent leur autonomie et que la dévolution de leurs biens immobiliers pourrait devenir une réalité⁽²⁾. Cet article questionne les enjeux, la légitimité et la capacité des universités françaises et américaines à mener des projets urbains.

la région. C'est le cas, par exemple, du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) de l'université de Lyon qui, au-delà de l'opération Campus, réalise avec la communauté urbaine un schéma de développement universitaire (SDU) à l'échelle du Grand Lyon. Mais les universités françaises doivent trouver leur place et leur légitimité dans un domaine d'action qu'elles connaissent mal. Aussi n'est-il pas inutile d'observer le comportement d'universités étrangères qui, comme aux États-Unis, s'engagent dans la vie locale, aménagent, réhabilitent des quartiers ou même se positionnent comme des acteurs stratégiques des métropoles.

Quatre raisons pour l'université d'être un acteur urbain

S'agrandir

La recherche de nouveaux locaux ou leur adaptation aux pratiques d'enseignement et de recherche actuelles sont des difficultés auxquelles quasiment toutes les universités sont confrontées. Pour répondre à ce besoin, l'uni-

(1) Lab'Urba.

(2) L'université Pierre et Marie Curie initie le mouvement en étant la première à demander à devenir propriétaire des locaux qu'elle occupe en février 2010.

(3) L'université devient personnalité morale et juridique avec la loi Faure du 12 novembre 1968. Auparavant, il n'y avait pas de niveau intermédiaire entre le ministère et les facultés. Le terme d'université était employé pour désigner l'ensemble des facultés d'une même ville, mais il ne correspondait pas à une réalité ni juridique ni organisationnelle.

université de Columbia à New York projette par exemple d'aménager un nouveau site de sept hectares dans West Harlem, juste au nord de son campus d'origine, autrement dit dans un contexte urbain extrêmement dense aux fonctions multiples et aux enjeux intenses. Plus que construire un nouveau campus, elle souhaite réhabiliter ce quartier, anciennement industriel et encore populaire du nord de Manhattan. Outre la construction de bâtiments académiques, sont aussi prévus l'implantation de nouveaux commerces, la création de logements, ainsi que le réaménagement des espaces publics, la rénovation des façades lorsqu'elles sont conservées. L'université porte donc un projet qui dépasse la dimension du campus pour endosser le rôle d'aménageur et de promoteur. C'est en tant que tel que les communautés locales interpellent l'université lorsqu'elles l'accusent de « gentrifier⁽⁴⁾ » le quartier. Les résidents craignent que ce projet de réhabilitation de West Harlem ait des effets inflationnistes sur le marché immobilier et les obligent à quitter le quartier. Regroupés en associations, ils manifestent, alertent les médias, font pression sur les élus pour bloquer l'extension de l'université.

S'assurer la *pax urbana*

Les universités nord-américaines tentent évidemment d'éviter ces conflits, qui retardent leurs projets de développement, en ménageant les acteurs locaux. Pour être perçues comme de « bons voisins », elles ouvrent certains de leurs services aux communautés locales, participent à des actions culturelles ou d'éducation. Certaines, comme l'université George Washington, consultent même les communautés locales pour élaborer leur plan de développement. En s'engageant de la sorte, elles atténuent aussi l'animosité d'autorités locales qui, parfois, préféreraient accueillir des résidents électeurs ou des entreprises plutôt que des *non profit organisations*, exemptées de la plupart des taxes locales. Le district de Columbia exerce ainsi régulièrement des pressions sur l'université George Washington pour qu'elle déménage du cœur de la capitale vers des sites périphériques moins enviés. L'action des universités auprès des communautés locales est donc une manière de compenser ce déficit fiscal et d'être en meilleure posture pour négocier leurs projets de développement, obtenir des dérogations de *zoning*, permis de construire, etc.

Certaines grandes universités n'hésitent pas à acheter cette *pax urbana* en payant directement une contribution à la ville, telle l'université de Harvard qui verse chaque année à la ville de Boston près de 1,5 million de dollars [MARTEL 2006].

Soigner son image pour être attractive

Les universités ont aussi intérêt à s'engager pour les quartiers environnant leur campus car ils constituent le cadre de vie de leur propre communauté. L'université de Pennsylvanie à Philadelphie a ainsi mené une politique de « revitalisation⁽⁵⁾ » du quartier populaire de West Philadelphia à la fin de la décennie 1990 car la dégradation des conditions de vie dans ce quartier avoisinant son campus commençait à porter préjudice à son image. Les actions menées furent multiples. Pour lutter contre l'insécurité, le nombre de postes de vidéosurveillance a été augmenté et des points relais assurés par les étudiants. Pour valoriser le quartier, des manifestations culturelles ont été organisées de manière à inviter de nouvelles populations à se rendre dans le quartier. L'université a aussi incité sa communauté à s'installer dans le quartier pour brasser les classes sociales en investissant notamment dans les écoles primaires et en menant des campagnes de propreté de l'espace public et d'entretien des maisons. Aujourd'hui, l'université de Pennsylvanie continue à se positionner comme un acteur urbain mais plutôt d'échelle métropolitaine. Le plan de développement qu'elle a rédigé en 2006 associe les enjeux universitaires et métropolitains tout en les inscrivant dans les logiques

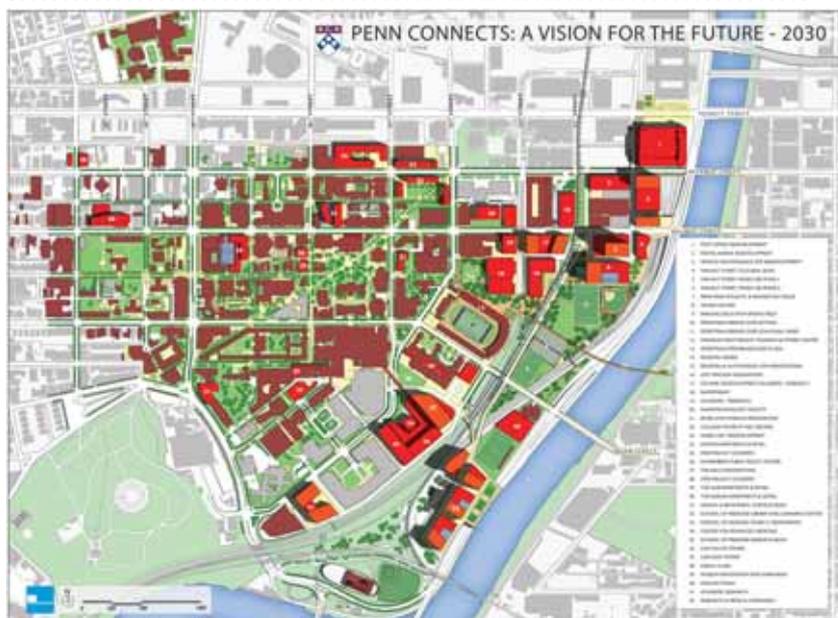
(4) Le terme de « gentrification » est celui employé par l'association de résidents de West Harlem *Coalition to Preserve Community (CPC)*, mobilisée contre le projet de l'université de Columbia.

(5) Le terme est emprunté à Judith Rodin (2007), présidente de l'université de Pennsylvanie entre 1994 et 2004.



L'université de Columbia à New York projette d'aménager un nouveau site de sept hectares dans West Harlem, en intégrant commerces, logements et réaménagement des espaces publics.

Plan d'aménagement du campus de l'université de Pennsylvanie



Le plan d'aménagement du campus de l'université de Pennsylvanie prévoit la création d'espaces publics et de nouvelles liaisons pédestres, automobiles et cyclistes. En rouge vif, les projets de rénovation ou de construction neuve.

et les dynamiques de la conurbation de la côte Est des États-Unis.

S'autofinancer

Enfin, pour financer ces projets de développement, certaines universités américaines se lancent dans des opérations immobilières lucratives. L'université George Washington fait actuellement appel à un promoteur privé pour construire un complexe commercial, résidentiel et de bureaux sur un terrain de 7 800 m² qui lui appartient, situé idéalement à dix minutes à pied de la Maison Blanche, juste à la sortie d'une bouche de métro. Le promoteur loue le terrain à l'université pour un bail de 69 ans sur lequel il construit le complexe commercial qu'il exploitera. L'université bénéficie ainsi d'une rente régulière qui permet de financer une partie de son plan de développement physique (13 hectares de bâtiments académiques et 1 000 lits). Bien que risqué⁽⁶⁾, ce type de montage est de plus en plus adopté par les universités nord-américaines car il permet non seulement de bénéficier d'une source de revenus mais également, de contenter les autorités publiques qui, grâce à ces activités lucratives, perçoivent de nouvelles ressources fiscales.

Ces quatre enjeux pour lesquels les universités américaines sont amenées à jouer le rôle de véritables «développeurs urbains» [PERRY, WIEWEL, 2005] pourraient être partagés par les universités françaises. Mais à quel point ces pratiques sont-elles transposables en France? Évidemment, les budgets des universités françaises n'atteignent pas les montants de ceux des universités les plus prestigieuses des États-Unis. Cependant, cela ne suffit pas à expliquer les différences de posture. Sans promouvoir des aménagements d'envergure, certaines actions portées par les universités américaines, comme l'ouverture de services et de soins pour les communautés locales, n'exigent pas de

dépenses rédhibitoires. Plus avant, c'est donc la définition du rôle de ces acteurs qui diffère, ainsi que la légitimité des organismes autonomes et privés à agir sur l'espace public. C'est donc le cadre même de l'action publique et ses acteurs légitimes qui sont à questionner.

L'université privée américaine : un développeur urbain sans complexe

Aux États-Unis, l'action publique n'est pas le domaine réservé des autorités publiques. Au contraire, les acteurs privés n'hésitent pas intervenir directement sur l'espace public. Les universités, comme toute autre organisation ou groupe d'intérêt, ont la légitimité d'intervenir sur la ville et elles en sont d'ailleurs de très importants développeurs. Elles interagissent directement avec l'ensemble des parties prenantes, comme n'importe quel autre acteur indépendant, et les instances publiques ne jouent pas particulièrement le tampon entre les groupes d'intérêt. Les autorités publiques tranchent le débat au final, par exemple en délivrant ou non les permis de construire, mais elles ne le mènent pas directement. L'approche de l'action publique diffère donc complètement de celle de la France puisqu'elle émane de la confrontation des intérêts particuliers. C'est une approche décentralisée et relative de l'intérêt général : il n'y a pas un intérêt unanime mais un ensemble contrasté d'intérêts multiples et divergents. Ce cadre d'action donne toute la légitimité aux universités pour agir sur leur environnement.

Plus encore, le statut des universités les oblige à agir dans l'intérêt général. Tout comme les musées, les orchestres et les hôpitaux privés à but non lucratif, les universités privées américaines sont classées comme des associations dites «501c3», en référence au code des impôts américain qui traite des activités caritatives, scientifiques et éducatives. Pour obtenir ce statut, il faut que les bénéfices réalisés soient directement réinvestis dans les infrastructures ou dans l'*endowment*⁽⁷⁾ et que les organisations poursuivent une mission d'intérêt général. Frédéric Martel explique que les organisations *non profit* appartiennent à «l'économie sociale», un genre mixte et hybride, mi-public, en raison du caractère d'intérêt général des activités de ces organisations, mi-privé en raison de son fonctionnement. Ce statut offre un privilège fiscal très avantageux puisqu'il soustrait les organisations à l'impôt fédéral sur le revenu et à l'impôt de l'État sur les sociétés. Elles sont aussi exemp-

(6) En 2007, l'opération immobilière de l'îlot Voyageur, contractée avec le promoteur Busac, a bien failli mettre en faillite l'université du Québec à Montréal (UQAM).

(7) C'est un capital placé en Bourse et dont seuls les intérêts sont utilisés chaque année. Aux États-Unis, les *non profit organisations* possèdent pratiquement toutes un *endowment*.

L'université de Pennsylvanie a mené une politique de revitalisation du quartier populaire de West Philadelphia, avoisinant son campus.



tées d'impôts fonciers locaux et ne payent pas les *sale taxes*⁽⁸⁾. Enfin, énorme avantage, ce statut leur permet de recevoir des dons, qui sont pour les donateurs déductibles des impôts, ce qui dynamise particulièrement le marché des donations.

Ces avantages fiscaux exceptionnels expliquent pourquoi les universités américaines mènent des actions d'intérêt général et pourquoi les attentes des acteurs extérieurs, en particulier des résidents et des autorités publiques, sont si fortes. Non seulement l'université a la légitimité d'agir sur le domaine public, mais elle a le devoir, de par son statut juridique et fiscal, d'être socialement responsable.

L'engagement des universités dans le développement urbain tiendrait donc à deux conditions : l'acteur et le contexte. Si les universités privées américaines sont des développeurs urbains sans complexe, c'est qu'elles sont, d'une part, maîtresses de leur développement en tant qu'organisation autonome et, d'autre part, qu'elles ont, plus que la légitimité, le devoir de s'engager dans la vie locale et même de participer à l'aménagement de leur ville. En France, la situation n'est pas aussi nette. Les universités sont en passe de prendre leur autonomie mais elles ne savent pas dans quelles conditions tandis que leur légitimité en tant qu'aménageur n'est pas encore acquise en interne comme à l'externe.

Les défis des universités françaises

En France et contrairement aux États-Unis, la dichotomie acteurs publics et privés est très forte. En dépit de la crise de légitimité décrite par certains analystes [WORMS, 2005], l'État et les collectivités élues sont encore considérés comme les meilleurs « instruments de la solidarité » [RANGEON, 1986], tandis que les organisations autonomes et privées sont toujours suspectées de privilégier les intérêts particuliers au détriment des intérêts collectifs. Elles paraissent, en conséquence, peu légitimes pour porter des actions de portée générale comme il est attendu des projets d'aménagement. Toutefois, les cadres de l'action publique évoluent et laissent de plus en plus la place à de nouveaux « joueurs ». En effet, la généralisation du projet comme mode de production de la ville, conjuguée à l'accélération des agendas urbains, font émerger de nouveaux acteurs urbains autonomes et privés [PINSON 2006].

Faut-il encore que les universités aient les capacités d'assumer un tel rôle. Pour passer du discours à l'acte, il leur faut acquérir des outils et des compétences pour maîtriser les opérations qu'elles souhaitent porter. À l'occasion de l'opération Campus, des équipes *ad hoc* ont été créées au sein des pôles de recherche et d'en-

seignement supérieur (PRES), et d'universités. Elles mériteraient d'être pérennisées à l'instar des services immobiliers des grandes universités américaines car les défis sont nombreux. Sans être exhaustifs, notons comme difficultés majeures qu'elles héritent d'un parc immobilier en partie délabré et fortement dispersé, qu'elles méconnaissent, tout comme leur tutelle, les surfaces réelles dont elles disposent et encore davantage la manière dont ces locaux sont utilisés [COUR DES COMPTES, 2009]. Les interlocuteurs des universités en charge de ces projets immobiliers et d'aménagement sont, en outre, extrêmement diversifiés. Ils fonctionnent chacun selon des modalités propres, sont soumis à des calendriers multiples, ce qui n'aide pas un acteur aussi novice que l'université à élaborer une politique globale pour se positionner et agir comme un acteur stratégique métropolitain.

Malgré ces difficultés, l'engouement que l'opération Campus a suscité auprès des établissements montre leur désir de s'engager dans ce sens. Il est, par contre, fort à parier que dans la phase opérationnelle les universités ne tiendront pas les mêmes rôles car des profils contrastés se dégagent déjà. Le projet de campus du plateau de Saclay est largement piloté par l'État et est contraint plus qu'ailleurs par le morcellement du système d'acteurs territoriaux, laissant peu de marges de manœuvre aux établissements. D'autres opérations à Montpellier, Lyon ou Strasbourg ont été, en revanche, bien plus investies par les universités et embrassent davantage une vision métropolitaine. La fragmentation du système d'acteurs en Île-de-France, ainsi que le caractère concurrentiel de son système universitaire, et la proximité géographique des établissements avec les pouvoirs centraux sont autant de facteurs limitant le positionnement des universités comme un acteur stratégique des territoires. En raison de cette complexité francilienne, un établissement public d'aménagement universitaire pour la région (Epauf) a été créé en juin 2010 pour devenir l'interlocuteur unique de l'ensemble des acteurs engagés dans les projets, les aider à monter ces projets, à rationaliser le parc immobilier et, pour les établissements qui le souhaiteraient, à devenir propriétaires de leur patrimoine. D'autres outils devront certainement être inventés pour que les universités passent du statut d'agent à celui d'acteur urbain. Mais si les incertitudes demeurent nombreuses à ce sujet, les universités françaises montrent de réelles appétences à jouer ce rôle, ce qu'elles n'avaient que très peu, voire jamais exprimé avant l'opération Campus.

(8) Les *sale taxes* sont une sorte de taxe sur la valeur ajoutée.



Les universités françaises montrent de réelles appétences à jouer un rôle d'acteur urbain.

Ici, l'université Pierre-et-Marie-Curie à Paris, la première en février 2010 à vouloir devenir propriétaire de ses locaux.

Références bibliographiques

- COUR DES COMPTES, « La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités », dans *Rapport public annuel 2009*, p. 439-477.
- MARTEL Frédéric, *De la culture en Amérique*, Paris, Gallimard, 2006.
- PERRY David C., WIEWEL Wim, *The university as urban developer: case studies and analysis*, New York, M.E. Sharpe, 2005.
- PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes » *Revue française des sciences politiques*, n° 56, 2006.
- RANGEON François, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986.
- RODIN Judith, *The university and urban revival: out of the ivory tower and into the streets*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2007.
- WORMS Jean-Pierre, « Crise de légitimité des élites gouvernementales et politiques françaises et conditions d'une refondation de la république », *Revue du Mauss*, n° 26, 2005.

Le Centre Pompidou-Metz, un équipement culturel porteur d'image



© Martha Cavalliant

Interview

Laurent Le Bon, Commissaire d'exposition et conservateur, est directeur du Centre Pompidou-Metz depuis 2010, après avoir été conservateur en chef au Centre Pompidou de Paris.

Ce musée, bâti sur les plans de l'équipe du japonais Shigeru Ban et du français Jean de Gastines, a ouvert ses portes en mai 2010. Le bâtiment de 11 000 m² abrite le plus grand espace d'expositions temporaires de France (5 500 m²). L'accessibilité, la pluridisciplinarité, la transparence ont prévalu dans sa conception.

D'un coût d'environ 70 millions d'euros, il a essentiellement été financé par les collectivités locales (communauté d'agglomération de Metz Métropole, conseil régional de Lorraine, conseil général de la Moselle, ville de Metz), avec une participation limitée des fonds européens et de l'État. Son budget de fonctionnement, d'environ 10 millions d'euros par an, est également majoritairement assuré par les collectivités locales.

La fréquentation du musée a dépassé les 400 000 visiteurs en moins de six mois. Passé l'effet nouveauté, l'objectif annuel que se fixent les acteurs locaux est d'environ 200 000 visiteurs.

Les Cahiers – Pouvez-vous retracer le processus qui a conduit à la réalisation de ce musée d'un genre nouveau ?

Laurent Le Bon – Ce type de projet n'est pas si nouveau. Au contraire, il s'inscrit dans la tradition du décret Chaptal (1801), qui a créé les grands musées en région.

Dès 1977, à la création du Centre Pompidou de Paris, la collection nationale, basée dans ce nouveau monument à Paris, devait irriguer le territoire national par une politique de prêts ou de circulation des expositions qui fonctionna avec succès. En 2000, Jean-Jacques Aillagon⁽¹⁾ souhaita pérenniser cette politique en créant ce qu'on appelait encore une « antenne ». Le Guggenheim Bilbao était ouvert depuis trois ans. Et nous avons un autre modèle en référence, celui des *Tate* britanniques.

Le choix du site s'est fait de manière plutôt empirique, en fonction des terrains disponibles et de la volonté de collectivités locales de porter le projet dans son ensemble. C'est avec la ville de Metz et la communauté d'agglomération de Metz Métropole que cela s'est joué au final. La réalisation fut assez rapide, puisque six ans se sont écoulés entre le lancement du concours et l'inauguration.

L. C. – Ce musée est bâti dans une friche ferroviaire, à l'entrée d'un quartier nouveau. Quel rôle joue-t-il dans la dynamique urbaine ?

L. L. B. – Le Centre Pompidou-Metz n'est pas un « Ovni ». Il se situe à proximité du quartier allemand, à quelques minutes à peine de la gare où arrivent les TGV et les TER. L'idée du projet, c'est de faire du musée une « tête de pont », avec son identité propre. Il est censé être un peu l'icône du quartier en développement. Et il s'inscrit dans une logique urbaine plus large, en lien avec d'autres équipements structurants situés à proximité, comme les Arènes, bâties par Chemetov dans le parc de la Seille, ou encore le projet de centre de congrès.

Enfin, le musée a été conçu comme un outil de lecture de la ville. Ses trois galeries superposées sont des moyens d'observer les différentes époques urbaines. Ainsi, la première galerie regarde-t-elle la ville de demain, et notamment le quartier en construction. La deuxième est dirigée vers la gare de voyageurs, c'est-à-dire le quartier allemand, la ville du xx^e siècle. Enfin,

la troisième galerie donne sur la cathédrale médiévale de Metz.

Cette insertion locale se traduit aussi par une politique de participation à des événements culturels dans la ville et dans la région.

L. C. – À quelles échelles territoriales travaillez-vous pour construire le rayonnement de ce musée ?

L. L. B. – Nous travaillons à plusieurs échelles. Aujourd'hui, près de 80 % de nos visiteurs sont Lorrains et, parmi eux, un certain nombre de personnes n'avait jamais visité de musée auparavant. Le musée compte déjà 15 000 abonnés. Cela signifie à la fois une très bonne appropriation par le public local, et une véritable démocratisation culturelle. En revanche, les visiteurs extérieurs sont encore peu nombreux.

L'enjeu est donc, à la fois de faire revenir le public local, par une diversification de l'offre (programmes du soir, spectacles, etc.), et de

faire venir de nouveaux publics, plus lointains. C'est important pour nous, mais aussi pour l'animation locale. Les commerçants locaux annoncent depuis l'ouverture du musée une augmentation de leur chiffre d'affaires de 30 % à 40 %. Ils se sont, d'ailleurs, progressivement adaptés aux attentes du public, par exemple en maintenant leur activité le dimanche.

Propos recueillis par Emmanuel Blum et Corinne de Berny-Riche

(1) Il était alors président du Centre Pompidou.



Le Centre Pompidou-Metz illustre le renouveau d'une région fortement marquée par son passé militaire et industriel.

© Shigeru Ban Architects Europe et Jean de Gastines Architectes, avec Philip Gumuchjian Architects pour la conception du projet lauréat du concours/Mez Métropole/Centre Pompidou-Metz/Photo Roland Halbe.



Anticiper

Estimer les besoins des habitants pour les décennies à venir nécessite de bien anticiper les évolutions de comportements et de modes de vie des populations, en y intégrant les nouveaux usages du territoire et du temps. La prise en compte des opportunités offertes par les nouvelles technologies est également indispensable pour apporter des réponses de qualité aux exigences des habitants. Mais cela doit aussi s'accompagner d'un travail d'évaluation des actions menées et des services rendus, d'un questionnement incessant des schémas de planification et d'une réflexion autour des questions de gouvernance. En tirant parti des expériences passées, la recherche de polyvalence, d'adaptabilité et de flexibilité doit en outre conduire les projets.

Ces réflexions prospectives s'accompagnent aussi d'un changement de lecture de la question de l'attractivité métropolitaine. Il est désormais convenu que l'attractivité d'un territoire ne se mesure pas uniquement en observant les « grands équipements » présents, mais en y ajoutant une évaluation de la qualité des services, en particulier publics, qui y sont rendus. Cette conjonction des différentes échelles devient garante de l'attractivité internationale comme de la qualité de vie des habitants des territoires.

Prospective d'équipements et services : les enjeux temporels

Jean-Yves Boulin⁽¹⁾
CNRS



Les politiques temporelles visent la concordance des temps urbains et des temps sociaux, ainsi qu'une plus grande égalité sociale dans les possibilités d'usage du temps. Ici, l'aménagement de Lyon Confluence intègre des usages et pratiques diversifiés.

L'accès aux services demande de se déplacer, de synchroniser son temps avec les horaires d'ouverture des établissements qui en assurent l'offre. La vie urbaine ou suburbaine provoque une distance de plus en plus importante entre le lieu de travail et le lieu d'habitation. On veut affirmer, ici, que les enjeux temporels, ceux qui relèvent de l'accessibilité et de la mobilité, sont au cœur du développement économique, social, écologique de nos sociétés postindustrielles. Dès lors, il apparaît indispensable d'inscrire en amont d'une prospective des besoins en équipements et services des territoires une réflexion sur les dimensions temporelles de leur accessibilité. Il convient, pour cela, d'appréhender les usages et les usagers, de mêler dans la démarche habitants-résidents, visiteurs et salariés non-résidents; chaque public générant des demandes en matière d'équipements sportifs, sociaux, culturels de nature diverse sur des temps différents.

Modification profonde de la composition des temps sociaux et de leur articulation

Cette prise de conscience de l'importance des questions temporelles au regard de l'aménagement du territoire résulte d'une profonde transformation du rapport entre les temps sociaux : un temps de travail professionnel divisé par deux et une espérance de vie augmentée de 40 % entre le milieu du XIX^e siècle et le début du XXI^e siècle [VIARD, 2002], engendrant une extension du temps hors travail rémunéré sur

S'interroger sur les besoins des populations en équipements et services à l'horizon 2020 ou 2030 suppose d'appréhender la manière dont évolueront les comportements et les modes de vie, les pratiques individuelles et collectives, mais aussi les usages du territoire, du temps et de l'espace. Ainsi, nous voudrions plaider ici pour la mise en œuvre d'un urbanisme temporel qui nous paraît indispensable à une prospective des équipements et des services.

l'ensemble de la vie. Mais contrairement à ce qui est parfois affirmé, il ne s'agit pas uniquement de temps libre, d'un temps qui serait laissé à la discrétion des individus. Si le temps professionnel est marqué par de fortes inégalités liées à des conditions de travail très différenciées qui se traduisent par des écarts substantiels d'espérance de vie selon la catégorie sociale et la nature de l'activité exercée⁽²⁾, le temps hors travail est également porteur d'inégalités, singulièrement entre les hommes et les femmes en raison d'une distribution asymétrique des tâches domestiques et éducatives, mais aussi entre catégories sociales (écarts de revenu, écarts de capital social, etc.).

Ces inégalités tendent à être renforcées par les évolutions qualitatives du temps de travail : une tendance lourde à la densification (développement de la polyvalence, imbrication des tâches) et à l'intensification (suppression/limitation des temps de pause, accélération des rythmes du travail) du temps de travail a pu être observée au cours des vingt dernières années [FONDATION DE DUBLIN, 2007]. Cette évolution provoque des phénomènes de stress et augmente les risques psychosociaux. D'un autre côté, la flexibilité du temps de travail s'est profondément développée au cours des vingt dernières années à tel point qu'aujourd'hui seu-

(1) Jean-Yves Boulin est sociologue, chargé de recherche au CNRS, chercheur à l'Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales (Irisso), université Paris Dauphine.

(2) Il s'agit là d'un enjeu récurrent du débat sur la réforme des retraites.

lement 37 % des salariés français sont en horaires standards (horaires réguliers situés sur la plage 8 h-18 h, connus à l'avance, sur cinq jours) [BUÉ, COUTROT, 2009]. Les autres travaillent soit en horaires décalés, tôt le matin, tard le soir, soit durant la nuit (12 % des salariés en 2005), et/ou durant le week-end (30 % des salariés travaillaient le dimanche en 2005 dont 13,5 % de façon habituelle), soit en équipes, soit sur des horaires changeants avec un faible délai de prévenance.

Ces transformations de la durée et de l'organisation du temps de travail, associées aux autres mutations, singulièrement celles qui touchent au travail des femmes et à la multiplication des ménages bi-actifs et des familles monoparentales (cf. *infra*), génèrent des difficultés au regard de la vie quotidienne. Les constats de ce point de vue sont éclairants : selon un sondage TNS Sofres réalisé en 2003, 61 % des salariés avaient alors du mal à concilier leurs différents temps de vie tandis que 67 % des cadres souhaitaient équilibrer vie professionnelle et vie privée. Des travaux empiriques semblent indiquer que les jeunes générations tendent à privilégier les possibilités de développer une articulation plus harmonieuse entre leurs différents temps sociaux, notamment de façon dynamique, sur l'ensemble du cours de la vie.

Urbanisation et transformation du système productif

D'autres mutations à l'œuvre, depuis deux décennies, contribuent également de façon forte à la modification des modes de vie, des usages du temps, des pratiques quotidiennes. Elles sont de nature sociale, économique et culturelle, et incitent à penser que les rythmes temporels du territoire, ceux des services et des équipements, ne peuvent plus être indexés uniquement sur les horaires de travail mais doivent également tenir compte de la vie hors travail. Parmi celles-ci, nous retiendrons :

- Le développement urbain et les phénomènes associés de la ville diffuse et de l'étalement urbain qui génèrent des mobilités caractérisées par des distances plus longues et par la multiplication des motifs de déplacement (travail, école, loisirs, consommation etc.). Ce phénomène, qui s'est déroulé dans un temps relativement court, n'a pas été suffisamment sous-tendu par un développement correspondant (fréquences, conditions de transport notamment en termes de confort, desserte de proximité) des transports en commun, eux-mêmes confrontés à une forte individualisation des comportements de déplacement. Il s'ensuit notamment des phénomènes d'encombrement et de pollution atmosphérique dus à l'usage croissant de l'automobile indi-

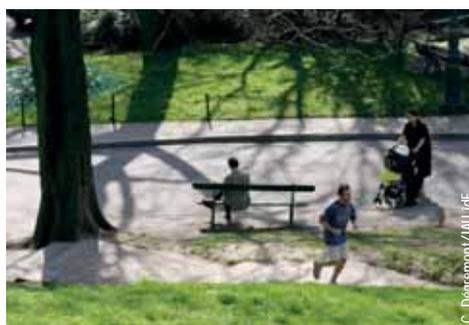
viduelle. Signe de la sensibilité croissante à la dimension temporelle, les distances sont de plus en plus souvent exprimées en temps.

- La transition des sociétés industrielles vers des économies de services et de la connaissance dans lesquelles le temps joue un rôle structurant puisque le service suppose une coprésence, une coconstruction qui associe le prestataire et le destinataire du service. Mais d'autres types de services soulèvent de multiples problèmes, de par leur a-temporalité ou du fait qu'ils soient appelés à fonctionner en continu, 24 heures sur 24, dans un contexte de temps mondialisé. C'est le cas de nombreux services aux entreprises (financiers, centres d'appels téléphoniques, etc.). Il en va de même du secteur des loisirs et de celui du commerce, sujets à des demandes d'amplitude horaire plus large et surtout de celui, en plein développement, des services à la personne qui concerne directement les collectivités locales⁽³⁾ : les soins aux personnes âgées⁽⁴⁾ ou les services d'accueil des jeunes enfants suscitent des horaires de plus en plus élargis, débordant largement sur la nuit ou le week-end.
- Les modifications survenues dans les rapports entre les genres, avec un nombre croissant de femmes intégrant le marché du travail⁽⁵⁾, remettent de plus en plus fortement en question la division traditionnelle des tâches au sein des ménages (alors que deux tiers des tâches ménagères continuent d'être assumées par les femmes), dans la vie professionnelle et dans la société en général. Aujourd'hui, 70 % des couples sont bi-actifs ce qui génère une désynchronisation des temps conjugaux et des tensions fortes entre le temps du travail et le temps familial.

(3) Ce secteur occupe aujourd'hui 1,2 million de salariés, dont 58 % sont des femmes de ménage, 31 % des assistantes maternelles et 11 % des aides à domicile hors ménage (Cerc, 2008).

(4) 800 000 personnes étaient dépendantes en 2000 et le Cerc émet l'hypothèse qu'elles seront 1,2 million en 2040 (*idem*).

(5) Selon l'Insee, le taux d'activité des femmes âgées de 25 à 59 ans est passé de 60 % en 1975 à plus de 82 % en 2006 (95 % pour les hommes de la même tranche d'âge). Les femmes représentaient 47 % de la population active française en 2006.



Les politiques temporelles locales, de quoi s'agit-il ?

Les politiques temporelles locales, initiées par les femmes italiennes au début des années 1990, se sont diffusées en France depuis le tournant des années 2000 [BOULIN, 2008]. Elles ont fait suite au constat que les contraintes temporelles sont de plus en plus prégnantes dans les activités de travail comme dans celles liées à la vie familiale ou à la vie sociale, c'est-à-dire celles du temps hors travail. L'urbanisme temporel, l'urbanistique des temps ou encore l'urbanisme chronotopique [PAQUOT, 2010] s'interroge sur les pratiques, l'évolution des modes de vie et les usages qui seront faits du territoire, mais aussi sur la manière dont se transforment les structures temporelles de la société et des individus, sur le hiatus existant entre le temps des individus et l'organisation sociale du temps. Les politiques temporelles locales, encore appelées politiques des « temps de la ville » s'affirment comme un axe de travail transversal qui fait du cadre de vie et des services aux habitants un des moyens d'action d'une politique publique à part entière. La recherche de concordance des temps urbains et des temps sociaux dépend de niveaux institutionnels différents (commune, communauté d'agglomération, département, région et État), et doit répondre à des demandes d'ajustements temporels entre obligations de la vie quotidienne des citoyens et accessibilité spatio-temporelle des équipements et des services urbains. Elle doit, également, répondre à des objectifs de solidarité et de lutte contre l'exclusion sociale à travers la mise en action concrète du concept d'accessibilité.

Les aménités urbaines doivent désormais répondre à de nombreux usages, qui peuvent varier selon la temporalité.

Les *vensterscholen* ou « écoles fenêtres » aux Pays-Bas sont conçues de façon à être modulables et ouvertes pour accueillir des publics diversifiés tout au long de la journée. Ici, une *vensterschool* à Groningen.



- L'individuation et la diversification croissantes des modes de vie, notamment l'accroissement du nombre de célibataires, de divorcés⁽⁶⁾, de parents uniques, etc., affaiblissent la capacité de résolution des problèmes par les « réseaux subsidiaires » traditionnels (famille, voisins, etc.) et génèrent une demande forte de services. Par ailleurs, les rythmes collectifs et les temps communs traditionnels tendent à se diluer (par exemple le dimanche et les activités rituelles auxquelles il donnait lieu), tandis que d'autres temps collectifs et communs, souvent éphémères (les *flash mobs*, les apéro géants, les *raves*) ont émergé qui tendent à instaurer une société qui fonctionne en continu.

Une modification des représentations porteuse de nouveaux usages et de nouvelles mobilités

Ces modifications – plus de temps libre (ou pour être précis, plus de temps hors travail non rémunéré) et des structures temporelles mouvantes et non homogènes selon les catégories – contribuent à modifier les représentations attachées aux différents temps sociaux ainsi qu'aux différentes séquences temporelles⁽⁷⁾. Certes, le temps libre est très inégalement réparti selon le sexe, l'âge, la catégorie sociale [BOULIN, 2002], mais il joue désormais un rôle central dans la structuration des identités individuelles et collectives des citoyens qui estiment ne pas avoir suffisamment de temps pour leur famille et leur vie sociale et jugent que leurs structures temporelles sont encore surdéterminées par leur temps de travail. Il convient de relier ces aspi-

ration au fait que, d'une part, le niveau d'éducation et la culture générale acquise tendent à s'élever et que, d'autre part, et de façon corrélative, les valeurs d'autonomie, de liberté ou de singularité sont en hausse tendancielle [OST, 2003 ; MÜCKENBERGER, 2005]. Aujourd'hui, être citoyen signifie participer activement à un nombre croissant d'activités qui demandent toutes du temps et reposent sur la disponibilité de services et d'équipements : le travail, la vie domestique, les loisirs, la vie sociale, la consommation, la participation au débat public...

Le temps hors travail participerait donc aujourd'hui de la construction des identités individuelles et collectives, conjointement au temps de travail, dans un équilibre que chacun individuellement, mais aussi que la société dans son ensemble doivent construire, coconstruire. Reste que le temps libre peut tout aussi bien être subi et assimilé à un temps perdu, à un temps vide, dévalorisé : cela peut être le cas pour le chômeur, le salarié en temps partiel subi, la femme inactive obligée de demeurer chez elle faute de trouver des modes de garde pour ses enfants, certains retraités. Mais cela est vrai également pour les individus qui ne peuvent pas jouir pleinement de leur temps hors travail, soit du fait du poids excessif des tâches domestiques pour les femmes, soit du fait d'une absence d'opportunités due à une inadéquation des horaires de fonctionnement des infrastructures socio-culturelles ou sportives⁽⁸⁾, ou tout simplement de leur inaccessibilité spatiale (distances trop longues, absence de transport) ou économique (coût d'accès).

Ainsi, la qualité et la disponibilité du temps renvoient à plusieurs facteurs : le niveau de revenu, les agencements spatio-temporels des activités hors travail qui conditionnent leur accessibilité, le système de valeurs et de représentations qui caractérise chacune des activités (les activités du temps libre sont-elles, à l'échelon de la société, inscrites dans les usages quotidiens, valorisées ou dévalorisées⁽⁹⁾ ?). De ce point de vue, jusqu'au début des années 1980, on pouvait observer une certaine homogénéité dans les comportements qui unifiait les rythmes, y com-

(6) Le nombre de mariages est, après le boom de 2000, en diminution (266 000 mariages en 2007), mais le nombre de divorces est en constante augmentation (155 000 en 2005, soit une augmentation de 15,3 % par rapport à 2004) [PLA, 2008].

(7) Être en repos par exemple un mardi modifie l'appréhension respective des jours de la semaine et des jours de fin de semaine [BOULIN, BONFIGLIOLI, MÜCKENBERGER, 2008].

(8) Nos recherches consécutives à la mise en œuvre des 35 heures ont, entre autres, mis en évidence, localement, ce type de dysfonctionnement [BOULIN/DU TERTRE, 2002].

(9) Au cours des dix dernières années, on est ainsi passé, en France, d'une société dans laquelle le temps libre était valorisé à une société dans laquelle il est perçu de manière négative, comme signe de « paresse », notamment à travers le slogan « travailler plus pour gagner plus ».

pris ceux du temps hors travail. Depuis, c'est la diversification des rythmes qui semble s'imposer tant dans l'espace du travail que dans celui du hors travail qui suscite des attentes et engendre des pratiques de plus en plus diversifiées. Des déséquilibres, des conflits, des tensions qui traversent chaque individu mais également chaque collectif (de travail, familial, urbain) en résultent qui, en retour, suscitent une demande d'équilibre et d'articulation.

Atteindre cet équilibre entre le temps de travail et le temps hors travail nécessite l'existence d'une maîtrise à la fois individuelle et collective de l'articulation entre les temps sociaux. Celle-ci passe, d'une part, par la mise en œuvre, dans les espaces de travail, de politiques du temps de travail qui tiennent compte des contraintes et aspirations des salariés au regard du hors travail⁽¹⁰⁾. Et, d'autre part, par une action sur l'organisation sociale du temps fondée sur de nouvelles formes de synchronisation et la mise en concordance des différents systèmes d'horaires. C'est là l'enjeu même des politiques temporelles dont l'objectif est avant tout l'amélioration de la vie quotidienne tout en favorisant la cohésion sociale.

L'apport des politiques temporelles locales

Les politiques temporelles ont ouvert un champ d'action nouveau qui dépasse le seul ajustement fonctionnel de l'offre et de la demande en questionnant les modalités d'organisation et d'articulation des temps individuels et collectifs, en tenant compte des mutations sociales et culturelles, et en recherchant une harmonisation des systèmes d'horaires pour une meilleure accessibilité à la fois géographique et sociale afin de retisser le lien social et d'améliorer la solidarité, notamment intergénérationnelle. Elles visent, à travers des

démarches de participation, de sensibilisation, de mobilisation, de co-construction du diagnostic et des recommandations, à doter les habitants, les utilisateurs temporaires du territoire et les responsables des « capacités » [SEN, 2000] ou « conditions de possibilités » [CASTEL, 2001] leur permettant une compréhension et une capacité d'action réflexives sur leur territoire. Les politiques temporelles locales stimulent ainsi l'action publique dans la perspective d'un développement durable, notamment en lien avec l'Agenda 21.

Organiser, comme à Poitiers, un guichet unique itinérant de la rentrée scolaire permettant aux enfants et à leurs parents de chaque quartier de procéder, au même moment, à un horaire adapté (17 h-20 h et le samedi matin) à toutes les démarches et inscriptions aux activités scolaires et parascolaires, a été perçu de façon très positive par les bénéficiaires. Il en va de même pour toutes les initiatives visant à favoriser l'accessibilité horaire des structures d'accueil de la petite enfance (systèmes de garde à horaires décalés pour les salariés travaillant en horaires atypiques; modes de garde pour publics défavorisés afin qu'ils puissent accéder à des activités culturelles; accès pour parents travaillant à temps partiel...). On peut citer également les initiatives qui offrent de nouveaux services (paniers repas bio, cours de langues, cours de gym, etc.) aux salariés du centre commercial de la Part Dieu à Lyon durant la pause méridienne, ou encore celles qui visent un désengorgement des transports en commun en désynchronisant les horaires du début des cours à l'université (Poitiers, Montpellier...). Ces initiatives ont constitué une réelle amélio-

(10) Ce qui renvoie à la question de savoir si le hors travail peut être un élément de la négociation du temps de travail, de sa construction formelle, au même titre que l'emploi ou la flexibilité productive.



Les politiques temporelles incitent à créer des espaces polychroniques. La gare de Uelzen, en Allemagne, est un lieu à utilisateurs diversifiés qui la pratiquent de manière synchrone.

Références bibliographiques

- BOULIN Jean-Yves et MUCKENBERGER Ulrich, *La ville à mille temps*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2002.
- BOULIN Jean-Yves, « Pour une prospective raisonnée des usages du temps », dans BOULIN Jean-Yves ; DOMMARGUES Pierre ; GODARD Francis (dir.), *La nouvelle aire du temps*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2002.
- BOULIN Jean-Yves et du TERTRE Christian, « Temps hors travail, loisirs et tourisme », *Cultures en mouvement*, n° 50, septembre 2002.
- BOULIN Jean-Yves, *Villes et politiques temporelles*, La Documentation française, 2008.
- BOULIN Jean-Yves et ROYOUS Dominique, *L'urbanisme temporel*, Rouen, Tempo Territorial, 2010.
- BOULIN Jean-Yves, BONFIGLIOLI Sandra, MUCKENBERGER Ulrich, *Les politiques temporelles locales en Europe*, éditions de l'Aube (et en italien chez Franco Angeli, et allemand, chez Sigma), à paraître, 2011.
- BUÉ Jennifer et COUTROT Thomas, *Horaires atypiques et contraintes dans le travail : une typologie en six catégories*, Dares, Premières Synthèses, n° 22.2, mai, 2009.
- CASTEL Robert, HAROCHE Claudine, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, 2001.
- CERC, *Les services à la personne*, Rapport, n° 8, Paris, La Documentation française, 2008.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Fourth European Working Survey*, Eurofound, Dublin, 2007.
- MUCKENBERGER Ulrich, « Politiques temporelles, droit à son propre temps et nouveau lien social : temps de vie, temps de travail, temps de la ville », dans BOUGET Denis et KARSENTY Serge, *Regards croisés sur le lien social*, Journées de la MSH Ange Guépin, Nantes, X^e anniversaire, (2003), Paris, L'Harmattan, 2005.
- OST François, « Pour une temporalité citoyenne » dans *Figures du temps*, Marseille, Parenthèses, 2003.
- PAQUOT Thierry, *L'urbanisme c'est notre affaire!*, Nantes, L'Atalante, coll. « comme un accordéon », 2010.
- PLA Anne, « Bilan démographique 2007. Des naissances toujours plus nombreuses », *Insee Première*, n° 1170, janvier 2008.
- SEN Amartya, *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil, 2000.
- VIARD Jean, *Le sacre du temps libre. La société des 35 heures*. La Tour d'Aigues, L'Aube, 2002.
- VIARD Jean, *Éloge de la mobilité : essai sur le capital temps libre et la valeur travail*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2006.

ration de la vie quotidienne, mais les politiques temporelles visent plus fondamentalement une plus grande égalité sociale dans les possibilités d'usage du temps⁽¹¹⁾. Ainsi, en France, une collectivité comme la ville de Rennes a cherché à réduire les inégalités au regard du temps pour les personnes en charge du nettoyage des locaux municipaux (horaires atypiques, conditions de transport difficiles alors même que ces salariés doivent se déplacer d'un site à l'autre à des horaires où les transports sont encore en sommeil...). La ville a donc initié, depuis 2003, pour ces salariés, le passage en horaire de jour et sur des prestations continues. Cette initiative est reprise aujourd'hui, et portée par le bureau des temps de la ville de Paris ainsi que par d'autres collectivités territoriales.

Les préoccupations des politiques temporelles – améliorer la vie quotidienne, faire « société », réduire les inégalités sociales, de genre, ou d'âge, promouvoir une ville durable – ont également pu, ici et là, percoler l'urbanisme, en incitant à la création d'espaces polychroniques. Ce sont ces lieux à usages multiples selon les différents moments de la journée et à utilisateurs différenciés qui peuvent le pratiquer de diverses manières :

- de façon synchrone : je peux être dans une gare pour prendre mon train et côtoyer d'autres personnes venues la visiter (gare de Uelzen en Allemagne réhabilitée par l'architecte/artiste Hundertwasser) ;

- de façon asynchrone : c'est l'exemple des *vensterscholen* ou « écoles fenêtres » aux Pays-Bas, conçues de façon modulable et ouverte qui accueillent le matin à la fois (mixité synchronisée) des enfants dont l'âge varie de trois mois (crèche) à quinze ans (école) tout en étant accessibles à des adultes pour des

formations ou, en fin d'après-midi, à des seniors qui viennent utiliser les infrastructures sportives, et le soir à des associations. Développées à Groningen, elles constituent pour leurs initiateurs, le « cœur battant » du quartier, l'épicentre de la cohésion sociale.

Dès lors, les urbanistes et architectes doivent intégrer ces dimensions des pratiques et des usages pour concevoir des projets modulables et adaptables, soit de façon diachronique (prise en compte de la transformation urbaine, du vieillissement des occupants d'une habitation ou d'un changement de situation de leurs occupants tel un divorce par exemple), soit de façon synchronique (diversité d'usagers et d'usages au même moment). Plusieurs opérations urbaines, encore trop peu nombreuses (le projet du Grand Paris passe totalement à côté de la prise en compte des dimensions temporelles), telles que Cœur d'Agglo à Poitiers ou l'aménagement de Lyon Confluence ou encore celui de la place Sainte-Anne à Rennes, intègrent ces dimensions temporelles liées aux usages et aux pratiques, qui par nature, sont fortement diversifiées [TEMPO TERRITORIAL, 2010]. De façon plus significative, la ville de Dijon a inscrit les politiques temporelles dans son plan local d'urbanisme (PLU), à l'image de ce que l'on a pu observer à Bergame ou Crémone en Italie. De telles initiatives devraient conduire à de profondes mutations de l'urbanisme et de l'architecture afin de concevoir des équipements multi-usages, modulables et réversibles, s'adaptant aux mutations des villes et à leurs différentes temporalités.

(11) Les femmes italiennes, qui les ont fondées au début des années 1990, avaient clairement comme objectif l'égalité entre les femmes et les hommes.



La place Sainte-Anne à Rennes a intégré les dimensions temporelles liées aux usages et aux pratiques.



Interview

Francis Borezée est vice-président Développement immobilier et touristique d'Euro Disney. Il dirige une équipe de 35 personnes spécialisée dans l'aménagement et le développement.

Euro Disney et l'ensemble des institutions publiques (État, région Île-de-France, conseil général de Seine-et-Marne, établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée et RATP) ont signé le 14 septembre 2010 un nouvel avenant à la convention du 24 mars 1987, relative au projet Euro Disney. Cet avenant donne un nouveau souffle au développement urbain, économique, écologique et touristique du secteur, en prolongeant la durée de la convention de 2017 à 2030, et en modifiant le périmètre du projet d'intérêt général, porté de 1 943 hectares à 2 230 hectares.

Le Val d'Europe, un territoire de grands projets ?

Les Cahiers – Pouvez-vous nous expliquer la genèse du nouvel avenant à la convention et votre intervention sur le territoire concerné ?

Francis Borezée – Cet avenant est issu d'une réflexion croisée des signataires sur l'avenir du pôle touristique de Disneyland Paris et plus globalement, du territoire de Val d'Europe. Il permet la poursuite du développement touristique grâce, notamment, aux nouvelles attractions et au projet éco-touristique Villages Nature, mené en partenariat avec Pierre & Vacances. Il permet aussi de répondre aux attentes publiques, notamment de développement des capacités d'accueil de populations nouvelles.

Disney est « développeur », c'est-à-dire qu'il dispose d'un droit de première initiative et propose, à l'intérieur du cadre fixé par la convention et au travers de directives d'urbanisme, le phasage des opérations, ainsi que l'architecture, la composition et l'insertion urbaine des projets. L'EPA intervient comme aménageur, c'est-à-dire qu'il cède les terrains viabilisés et s'emploie à rendre conformes les documents d'urbanisme locaux et les projets portés dans le cadre de la convention. Bien entendu, ces derniers sont discutés, avant leur mise en œuvre, avec le syndicat d'agglomération nouvelle (San) du Val d'Europe.

L. C. – Le projet d'intérêt général (PIG) prévoit la construction de nombreux logements. Comment travaillez-vous sur l'offre d'équipements de proximité qui doit les accompagner ?

F. B. – Grâce aux retombées fiscales significatives dont il bénéficie, le San du Val d'Europe définit et finance l'essentiel des équipements de proximité. Disney participe indirectement à cet effort car, avec nos parcs et hôtels à thèmes, nous représentons 70 % de la fiscalité locale du territoire. Nous avons aussi obligation de réserver 67 hectares de notre périmètre à l'implantation d'équipements, surface que nous aménageons avec l'EPA et cédon's gratuitement aux collectivités. Parallèlement à la fiscalité, le San contracte avec l'État pour assurer un certain niveau de recettes, l'enjeu étant bien d'arriver à un aménagement équilibré, mettant en cohérence développement urbain et niveau d'équipements avec développement touristique, économique ou commercial.

Nous intervenons aussi plus directement sur l'activité commerciale. D'abord, au travers du centre commercial Val d'Europe. Mais aussi en développant une offre commerciale de proximité dans certains quartiers. Sur la place d'Ariane par exemple, à la sortie de la gare RER du Val d'Europe, nous avons confié l'ensemble des rez-de-chaussée d'immeubles à un seul promoteur spécialisé. Cela fonctionne plutôt bien. Nous travaillons à faire de même sur la place de Toscane, où le démarrage est plus difficile.

L. C. – Le PIG prévoit aussi des emprises libres pour de « grands équipements ». Pouvez-vous nous en dire plus ?

F. B. – Jusqu'à aujourd'hui, ces grands équipements, et notamment l'université, ne se sont pas développés au rythme envisagé au départ : Val d'Europe accueille 1 200 étudiants, mais l'enjeu est d'arriver à un campus universitaire de 10 000 étudiants à terme, comme à la Cité Descartes à Champs-sur-Marne. Nous travaillons aussi à

un projet de *cluster* tourisme avec l'université de Marne-la-Vallée et d'autres acteurs publics.

Nous sommes heureux, par ailleurs, que les habitants de Val d'Europe bénéficient de l'implantation, en limite de notre périmètre, de l'hôpital de Marne-la-Vallée qui ouvrira en 2012. En revanche, nous ne disposons encore d'aucun équipement administratif, même si l'avenant fixe l'objectif d'en accueillir plusieurs.

Sur un autre plan, nous avons été approchés pour accueillir le Stade de France ou encore le Grand Prix de France de Formule 1. Val d'Europe a vocation à être un « territoire de grands projets » étant donné le rayonnement national et international que lui confère, notamment, la présence de Disneyland Paris. Ainsi, l'EPA et le conseil général de Seine-et-Marne sont candidats pour l'éventuelle décentralisation de Roland-Garros. Nous pourrions également envisager d'implanter un jour à Val d'Europe une arène de 15 000 à 20 000 places. Enfin, il faut noter que la convention prévoit le doublement des capacités de tourisme d'affaires de Disneyland Paris, avec la création d'un centre de congrès de 40 000 m² à terme et d'un hôtel dédié à proximité des gares TGV et RER.

Propos recueillis par Emmanuel Blum et Christine Corbillé



E. Blum/IAU idF

Interview

David Béringue est directeur général de la fondation Campus Condorcet. Il a été directeur général adjoint de l'opération d'aménagement de Massy-Palaiseau, Saclay, Versailles, Saint-Quentin.

Le campus Condorcet est l'un des dix projets retenus par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dans le cadre de l'opération Campus, programme d'investissement immobilier destiné à faire émerger des campus d'excellence. Il vise à créer un campus dédié aux sciences humaines et sociales de dimension européenne, regroupant sur deux sites, à Paris et sur la commune d'Aubervilliers, tout ou partie de neuf établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Pour organiser leur coopération, une fondation de coopération scientifique, structure de droit privé, a été créée en décembre 2009. Environ 170 000 m² de Shon de bâtiments sont prévus, qui accueilleront à terme 15 000 occupants, dont 10 000 étudiants, 3 500 enseignants-chercheurs et 1 500 personnels administratifs. En cours d'étude, le projet détaillé devrait être présenté à la Mission d'appui des partenariats public-privé en 2011.

Un quartier urbain en construction : le campus universitaire Condorcet

Les Cahiers – Quels sont les partenaires impliqués et comment est organisée la gouvernance du projet ?

David Béringue – Les neuf établissements et écoles sont évidemment parties prenantes, notamment sur le plan financier. Au titre de l'opération Campus, l'État apporte 450 millions d'euros sous la forme d'une dotation « non consommable », dont les intérêts doivent servir à rémunérer le titulaire d'un ou plusieurs contrats de partenariat. Bien entendu, les collectivités locales ont vocation à contribuer au projet. Notre souhait est que la Région apporte une contribution significative, mais les discussions sont encore en cours. D'autre part, une fois identifiés les équipements utiles au campus, les participations des autres collectivités, conseil général et communauté d'agglomération Plaine commune, ville d'Aubervilliers et Ville de Paris, pourront être discutées. Des relations étroites de travail ont déjà été instaurées. Nous nous appuyons aussi sur l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic) pour la conduite des études, et sur l'AFTRP pour les acquisitions foncières. La Caisse des dépôts cofinance des études sur les services numériques nécessaires au campus. Il est possible qu'elle intervienne également dans le montage opérationnel, dans le cadre d'un contrat de partenariat, ou de tout autre dispositif. Toutes les possibilités sont examinées, comme celle choisie par le campus de Bordeaux⁽¹⁾. Il n'est pas, par ailleurs, exclu que certaines opérations relèvent d'une maîtrise d'ouvrage publique directe.

L. C. – Comment sont prises en compte les attentes des différents partenaires dans la programmation du site ?

D. B. – Condorcet est le seul projet du plan campus à s'implanter sur un territoire vierge. Le dispositif mis en place permet de travailler de façon concomitante sur la programmation, l'insertion urbaine, le montage financier et le portage foncier. L'exercice de programmation a débuté en 2010. Il est d'autant moins simple que les établissements sont impliqués à des degrés divers. Aujourd'hui, on connaît assez bien les effectifs et les équipes qui seront installés sur le campus. Des équipements spécifiques sont à l'étude, tel que l'équipement documentaire, à la fois outil de travail fondamental et lieu de vie. La concertation avec les établissements est organisée sous la forme de

groupes de travail relatifs aux locaux d'enseignement et de recherche, au grand équipement documentaire, aux services (logement, culture, restauration, sport, commerce), et aux fonctions supports. La question de l'animation de la vie de campus est plus délicate. Notre ambition est de créer un véritable quartier de ville. Première décision symbolique en la matière, les établissements ont décidé de réserver les rez-de-chaussée des futurs bâtiments à l'accueil de services communs et de commerces, vecteurs d'attractivité.

L. C. – Comment le projet sera-t-il intégré à son environnement urbain ?

D. B. – Le site du campus est environné de projets d'aménagement, qui concernent notamment le centre-ville d'Aubervilliers et le secteur Ouest-Canal. Il participe à une dynamique territoriale de renouvellement urbain beaucoup plus large. La fondation est associée aux comités de pilotage des études urbaines en cours. L'objectif des collectivités est notamment d'éviter l'« effet Ovni », en favorisant une diffusion du campus sur la ville, et une pénétration de la ville dans le campus. L'appropriation du site

par les riverains passe par l'ouverture d'espaces publics de circulation, voire de certains équipements implantés sur le campus. Ils pourront bénéficier de services de formation tout au long de la vie ; des relations privilégiées seront établies avec les établissements scolaires. Une concertation publique sera organisée au printemps 2011.

Inversement, le territoire environnant devra répondre aux besoins de la communauté académique, par la mise à disposition d'une offre d'équipements et de services adaptés. En matière de logement par exemple, le projet ne comporte qu'une faible capacité d'accueil sur le site : 250 logements. Il ne s'agit naturellement pas de loger tous les publics à proximité du site, mais d'offrir la possibilité à ceux qui le souhaitent de se rapprocher de leur lieu de travail en développant des programmes de résidences pour les étudiants et de location et d'accession à la propriété pour les personnels.

Propos recueillis par Corinne de Berny et Emmanuel Blum

(1) À Bordeaux, l'université, la Région Aquitaine et la Caisse des dépôts ont créé une société de réalisation immobilière sur fonds publics, qui leur permet de bénéficier, en conservant la mainmise sur leur immobilier, de la dotation accordée par l'État. Strasbourg s'oriente dans la même direction.



Interview

Arnaud Voisin et Grégory Bertrand sont chefs de projets partenariat public-privé (PPP) à la direction du développement territorial de la Caisse des dépôts et consignations.

Le contrat de partenariat (CP), une des formes que peut prendre les PPP, est un régime dérogatoire au code des marchés publics créé par l'ordonnance du 17 juin 2004. Il permet à une collectivité publique de confier à une entreprise privée la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions des services publics, dans un cadre de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps. 389 CP ont été initiés depuis 2004, 77 % par des collectivités locales, 23 % par l'État. Ils concernent majoritairement la réalisation de bâtiments publics (31 %) et d'équipements urbains (26 %). 60 % portent sur des investissements inférieurs à 30 M€⁽¹⁾.

(1) Source : Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, sept. 2010.

Le rôle des PPP dans le financement des équipements vu par la CDC

Les Cahiers – **Qu'est-ce qu'un contrat de partenariat (CP) ?**

Arnaud Voisin – Dans le cadre de la délégation de service public ou de la concession, deux autres formes de PPP, le risque est a priori assumé par le privé « à ses risques et périls ». Dans le contrat de partenariat à la française, le risque est évalué en amont et partagé entre le public et le privé. Autre différence, il n'y a pas substitution du privé au public pour la réalisation du service public, l'objectif étant de mettre à la disposition de la personne publique les moyens de remplir ses missions. Le service public reste donc assuré par du personnel de la fonction publique.

L. C. – **Dans quelles situations les CP sont-ils particulièrement indiqués ?**

A. V. – À l'origine, le contrat de partenariat était destiné à répondre aux besoins de construction de bâtiments générés par les grandes politiques publiques de l'État (santé, justice, défense). Par la suite, le champ s'est considérablement élargi aux équipements des collectivités (sportifs, scolaires, éclairage public, réseau, infrastructures, etc.).

Grégory Bertrand – En Grande-Bretagne, une comparaison des coûts entre procédure de marché classique et PFI (Private Finance Initiative) est réalisée et la solution la moins onéreuse est retenue. En France, la volonté de garder le CP comme un régime dérogatoire à la commande publique habituelle a amené le législateur à imposer des critères d'éligibilité d'abord juridiques : l'urgence ou la complexité du projet, le premier critère étant en pratique très peu utilisé. En 2008, un troisième critère a été ajouté, celui de l'avantage économique, qui est de plus en plus utilisé.

L. C. – **Comment expliquer le faible taux de pénétration des CP à l'échelle mondiale⁽¹⁾ ?**

A. V. – Le CP n'a pas vocation à représenter une part importante de l'investissement public. Les contraintes sont importantes. Son montage est assez long et complexe. L'évaluation préalable est l'étape-clé qui définit le calendrier, détermine la répartition des risques entre les partenaires et débouche sur la détermination du loyer que devra payer la collectivité publique et qui l'engage sur le long terme. Cela implique que la personne publique ait une lisibilité à

long terme de sa capacité financière à verser un loyer.

L. C. – **Quels en sont les bénéfices et les limites ?**

G. B. – Avant tout, ce sont les contraintes et arbitrages budgétaires qui amènent l'État et les collectivités à avoir recours au CP.

Aujourd'hui, malgré un manque de recul, on constate que peu de projets ont été abandonnés depuis 2005 et que le CP permet un meilleur contrôle des coûts de réalisation, d'entretien et de maintenance et un meilleur respect du calendrier de livraison. Le versement d'un loyer calculé sur le long terme permet par ailleurs de lisser les pics de dépenses. De plus, l'évaluation préalable permet une véritable réflexion de la personne publique sur le projet. En outre, il faut reconnaître une plus grande capacité du privé à évaluer et anticiper l'ensemble des dépenses pour un équipement donné.

La robustesse du montage d'un CP est validée en amont par la MAPPP⁽²⁾ dont l'avis est obligatoire pour les CP engageant l'État et généralement demandé par les collectivités.

L. C. – **Quel rôle joue la CDC dans leur développement ?**

G. B. – La Caisse intervient en tant qu'investisseur, en participant au tour de table des groupements privés. À ce titre, elle est présente principalement sur les gros marchés comme les universités, les hôpitaux, les stades tout en veillant à intervenir dans les domaines où l'attractivité pour le secteur privé paraît faible. C'est notamment le cas sur les premiers contrats de performance énergétique qui se développent actuellement.

Elle intervient également en tant que financeur en proposant des prêts sur fonds d'épargne qui permettent de bénéficier de taux bonifiés. Enfin, dans le cadre de sa mission d'intérêt général, elle joue un rôle d'expertise et de conseil auprès des personnes publiques.

Propos recueillis par Emmanuel Blum, Corinne de Berny et Carole Delaporte

(1) Selon une étude réalisée par Siemens en 2007 à l'échelle mondiale, les PPP ne représentent que quelque 4 % des investissements du secteur public.

(2) MAPPP : Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat.



Interview

Patrick Bayeux est aujourd'hui consultant spécialisé en politique sportive locale et en équipement sportif. Associé au cabinet ISC, il réalise des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur des projets d'équipement sportif (stades de l'Euro : Lille, Nice, Nancy, Saint-Etienne, Bordeaux, Arenas Dunkerque, Villeurbanne, Orléans...). En disponibilité d'une fonction de maître de conférences en gestion et droit du sport, il a enseigné dix ans à l'université de Toulouse après avoir occupé les fonctions de coordonnateur national de la filière sportive au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Il est l'auteur de nombreuses publications sur les politiques sportives locales et assure la direction éditoriale des presses universitaires du sport ainsi que les fonctions de rédacteur en chef du mensuel et du site *Acteurs du sport*.

Développement des contrats de partenariat, la spécificité sportive

Les Cahiers – Les projets de grands stades se font de plus en plus via les contrats de partenariat (CP), pourquoi ?

Patrick Bayeux – Pour la réalisation des stades de l'Euro 2016, les délais sont contraints. Or le CP permet de garantir des investissements importants sur un calendrier optimisé. Ensuite, il s'agit de limiter le coût pour la collectivité en valorisant des recettes annexes. Soulignons ici la spécificité sportive des CP. En effet, contrairement à d'autres équipements (prisons...), les grands équipements sportifs sont à même de générer des recettes par l'adjonction d'un programme immobilier ou par une exploitation multifonctionnelle de l'enceinte : organisation de concerts ou de spectacles sportifs, exploitation des salons en dehors des matches. Plus ces recettes annexes seront importantes, plus le loyer payé par la collectivité sera diminué.

L. C. – Les CP semblent privilégiés à la concession. Quels en sont les avantages ?

P. B. – La question centrale est celle du risque. Un grand stade est construit pour les besoins d'un club résident, même si d'autres activités peuvent s'y dérouler. Dans le cas d'une concession, le concessionnaire construit et exploite le stade, a priori à ses risques et périls, avec le club résident comme client. Dans les faits néanmoins, si le club n'est plus à même de payer le loyer, en cas de relégation par exemple ce qui est fréquent sur trente ans, le concessionnaire se retourne vers la collectivité qui, au final, paye pour le club. Dans le cas d'un CP, la collectivité garantit d'emblée le risque en cas de relégation.

L. C. – L'avantage économique avancé pour justifier le recours au CP est-il réel ?

P. B. – Le coût d'un stade sera plus important dans le cadre d'un CP que lors d'une procédure classique, puisque les taux d'emprunt accordés au privé sont plus élevés que ceux réservés aux collectivités. Mais l'intérêt du CP est de pousser l'opérateur à prendre des risques en dehors du périmètre de service public, sur les équipements et surfaces annexes qui généreront des recettes. L'important est de bien définir le périmètre de ce service public (matches, événements festifs à caractère populaire...) qui sera porté par la collectivité et qui donnera lieu au versement du loyer en direction de l'opérateur. Il s'agit de bien positionner le curseur dans

la négociation : plus le service public sera prédominant plus le loyer de la collectivité sera élevé puisque l'opérateur aura moins de latitude pour réaliser des recettes grâce aux activités annexes.

Ainsi, il ne s'agit pas de prôner systématiquement les partenariats public-privé (PPP), il faut avant tout vérifier que les conditions de création des recettes annexes peuvent être développées tout en conservant un équilibre avec le service public attendu.

L. C. – L'élément clé de ces contrats est l'évaluation du risque, de quoi s'agit-il précisément ?

P. B. – L'objectif est de transférer les risques vers l'entité la mieux à même de les gérer. Les risques sont de natures très diverses : juridique (dépassement de coût, projet non conforme, problème avec le permis de construire...), ou encore de maintenance et de fonctionnement (dégradation du stade, sous-fréquentation de l'équipement, etc.) La difficulté reste d'évaluer, sur la durée du partenariat (trente ans), des recettes générées notamment par le marché des loisirs culturels et sportifs, en évolution permanente. Peut-on dire aujourd'hui si la nouvelle génération de stade en CP, comme à Nice, Bordeaux ou Marseille va doper le marché du spectacle ? En réalité peu d'artistes sont en mesure de remplir des stades.

L. C. – Les PPP demandent une lisibilité de la capacité financière des communes à long terme. Est-ce possible dans le contexte actuel ?

P. B. – Certes, cela peut apparaître périlleux. Cependant, lorsqu'une collectivité est en maîtrise d'ouvrage publique, elle porte la dette générée par la construction de l'équipement. En outre, s'il est vrai que la collectivité emprunte à des taux plus avantageux dans le cadre d'un marché public, en contrepartie le CP lui permet de ne pas porter le risque de la construction et de la maintenance. Après, c'est un choix politique de porter le loyer ou la dette. Finalement, la question est plus de savoir si la collectivité considère l'équipement comme indispensable ou non.

Propos recueillis par Claire Peuvergne
et Jean-Pierre Chauvel

Adaptabilité des équipements : les leçons des villes nouvelles

Vincent Fouchier
IAU île-de-France



Les villes nouvelles sont majoritairement organisées autour d'une centralité, proche d'une gare. Ici, Noisy-le-Grand Mont d'Est, à proximité du RER.

L'analyse de la conception et de la programmation des équipements en ville nouvelle, au regard des difficultés qu'ils rencontrent aujourd'hui, met l'accent sur trois défis à relever pour construire la ville durable de demain : intégrer, imaginer, maîtriser les enjeux d'adaptabilité fonctionnelle, urbanistique et temporelle, surmonter la difficulté à anticiper les besoins futurs, et concevoir les équipements de manière étale dans le temps et en lien direct avec les questions de peuplement, de mixité sociale et de mixité intergénérationnelle, mais aussi avec le contexte spécifique local.

Le modèle de l'équipement multifonctions du centre-ville

La plupart des villes nouvelles, de France et d'ailleurs, se sont organisées autour d'un centre-ville puissant et richement doté en équipements. Cette centralité, placée à proximité de la gare principale reliant la ville nouvelle à la métropole la plus proche, était le lieu de convergence des lignes de transport en commun internes. Certaines villes nouvelles ont poussé assez loin ce concept de l'agora. La figure emblématique de ce modèle a été Dronten en Hollande, avec le complexe polyvalent Meerpaal, installant dans un même bâtiment parallélépipédique à la fois une salle de sport et de spectacle, un restaurant, et divers services à la population et aux associations. Évry, Cergy-Pontoise, Noisy-le-Grand Mont d'Est, Cumbernauld (Écosse), Shannon (Irlande), Milton Keynes

Les villes nouvelles – françaises et étrangères – sont des témoins « grandeur nature » de la complexité mais néanmoins de la nécessité de concevoir, dans les projets urbains, les équipements comme des espaces adaptables, flexibles et évolutifs. Cet article vise à tirer quelques enseignements de l'expérience des villes nouvelles qui pourraient être utiles à d'autres contextes moins spécifiques.

(nord de Londres), Almere (est d'Amsterdam), et bien d'autres l'ont adapté à leur contexte, en donnant à la fonction commerciale le rôle de « locomotive », à laquelle sont arrimées les fonctions administrative, culturelle, éducative, sportive, etc.

Le concept séduisant, mais difficile à gérer, des équipements intégrés

Déclinés également à l'échelle des centralités de quartier, les équipements dits « intégrés » visaient à regrouper et associer différents équipements sociaux, sanitaires, éducatifs et culturels. Les maisons de quartier, parfois très innovantes, se sont multipliées. Le succès n'a cependant pas toujours été au rendez-vous. Même le modèle initial du Meerpaal de Dronten s'est trouvé menacé de démolition, car son statut de propriété complexe a rendu difficile la gestion commune des diverses activités ; il a finalement été classé monument « historique », grâce à l'action mobilisatrice de la fille de l'architecte.

De nombreux exemples montrent qu'il est rare que les mégastuctures accueillant des équipements intégrés résistent à l'évolution des besoins et aux ruptures démographiques ou économiques. Le mégacentre urbain de Cumbernauld (en Écosse, à l'est de Glasgow), par exemple, face au déclin de l'activité minière et à l'arrêt de la croissance démographique, a rapidement posé problème, est resté partiellement inoccupé et a fini par être démolé sur un côté. De même, le quartier des Passages à Évry, le cen-

Les équipements intégrés

En France, une Commission interministérielle des équipements intégrés avait été créée au début des années 1970 pour faciliter la mise en place de tels équipements, avec les financements croisés des ministères concernés qu'il fallait coordonner.

Le rôle du Secrétariat général aux villes nouvelles a également été significatif dans la promotion des équipements intégrés. Dans les villes nouvelles franciliennes, on peut citer la programmation du quartier Évry I (Les Pyramides), l'Arche Guédon et le Val Maubuée à Marne-la-Vallée, ou les 7 Mares à Saint-Quentin-en-Yvelines.

tre de Vällingby (Stockholm) ou le centre de Lelystad (70 km à l'est d'Amsterdam), ont tous dû fortement restructurer leurs équipements intégrés, vingt ans environ après leur construction. Ces exemples nous montrent les dangers des effets de mode en urbanisme et des concepts « hors-sols » et figés. Il faut, en effet, souligner que la « mode » de l'urbanisme sur dalle explique une grande part des problèmes rencontrés dans ces quartiers : mauvaise connexion aux quartiers voisins, sécurisation difficile, surdimensionnement, coûts de gestions, etc.

Équipements et expérimentations sociales ?

Pourtant, les équipements des villes nouvelles devraient faire école au sens où ils ont fait l'objet, dans la plupart des pays, d'une théorisation et d'apports méthodologiques qui ont fait date dans l'histoire de l'urbanisme, car ces villes ont généralement été pensées avec un projet social, voire sociétal. Sociologues, psychologues, ethnologues... ont été associés aux autres spécialistes de l'urbain pour que la programmation des quartiers réponde aux attentes des populations. Le volume considérable d'équipements à construire en peu de temps a donné l'occasion de mener des études de programmation remarquables, foyers d'innovation, reposant sur une catégorie de professionnels pratiquement nés de cette politique, les « programmeurs ». Animés par la pluridisciplinarité, ils étaient en rupture avec la Charte d'Athènes, qui encourageait jusque-là la ségrégation des fonctions. La problématique de l'animation (même de « pré-animation ») et la concertation préalable avec les usagers ont guidé les éléments de programme des équipements à créer.

On projetait ainsi des modes de vie que la programmation urbaine devait à la fois accueillir et encourager. Par exemple, les « locaux collectifs résidentiels » (LCR), forme de petits équipements insérés dans les ensembles de logements, devaient favoriser le lien social et faciliter la vie quotidienne : mis à la disposition des habitants, ces locaux pouvaient servir pour des réunions, pour des activités socio-éducatives ou pour... bricoler. L'expérience n'a hélas pas été concluante, faute d'une gestion pérenne par les habitants eux-mêmes, mais aussi à cause de l'arrêt des financements publics initialement proposés aux associations porteuses de l'animation sociale⁽¹⁾. Il faut souligner également qu'aux premiers habitants des villes nouvelles, parfois très impliqués dans la vie locale, ont succédé des habitants moins acteurs que consommateurs de biens et de services. Le rapport à l'espace et aux équipements « publics »

s'en est trouvé profondément modifié, parfois en décalage avec les caractéristiques urbaines et architecturales.

Les villes nouvelles nous montrent ainsi les dangers d'une construction massive concentrée sur un temps court, malgré toute la qualité et la diversité de la concertation en amont (effet de mode et inadaptation aux nouveaux usages, apport massif de population et conséquences lourdes en terme de vieillissement, de déplacement des besoins, et d'adaptabilité des équipements).

L'enjeu de l'évolution de la population

Les villes nouvelles japonaises, spécifiquement, rencontrent de sérieuses difficultés face au vieillissement des premières générations d'habitants. Ceux-ci ont vieilli collectivement, sans un renouvellement progressif qui aurait pu « amortir » l'arrivée à un âge avancé de toute la cohorte des premiers arrivants. Cela se traduit par un besoin d'équipements adaptés, alors que les villes nouvelles et leurs équipements étaient conçus davantage pour des familles avec enfants. L'absence d'adaptabilité et le manque d'anticipation imposent à présent de trouver des solutions à ce problème du décalage entre l'offre d'équipements et la population actuelle⁽²⁾. Il faut noter qu'il vient aussi d'une insuffisante mixité sociale. Cette dernière aurait évité une telle spécialisation dans un profil démographique « monolithique ». Cet état de fait se retrouve en Île-de-France, en villes nouvelles mais aussi dans certaines zones pavillonnaires, ou quartiers résidentiels.

Les orientations de densification des zones urbaines existantes préconisées dans le projet de Sdrif devraient donner un premier cadre permettant d'éviter un grand nombre de ces écueils.

Le recours plus fréquent à l'évaluation *a posteriori* est également un élément positif. Toutefois, la capacité à concevoir et à construire des équipements adaptables, flexibles et évolutifs est peut-être encore à développer.

Références bibliographiques

- KORGANOW Alexis, *L'interaction ville-équipement en ville nouvelle : réception et adaptation de la formule de l'équipement socio-culturel intégré*, Laboratoire ACS, École d'architecture, Paris, Malaquais, septembre 2005, 2 volumes.
- MENIGHETTI MENIGHETTI/BDI PROGRAMMATION, *Les équipements et services des villes nouvelles. Atlas, niveaux d'équipements comparés*, rapport de synthèse, 2004.
- RAGU Denise et LÉCUREUIL Jacques, « Équipements culturels et socio-éducatifs. Analyse d'exemples français et étrangers », sous la direction de Pierre Merlin, *Les Cahiers de l'IAURP*, n° 23, mai 1971.
- SALMON-LEGAGNEUR Guy et DAILLENCOURT Christine, « Les équipements en villes nouvelles », *Urbanisme*, n° 170, mai 1979, pp. 96-101.

(1) On peut citer l'exemple de l'association pour la promotion des activités socio-culturelles de Saint-Quentin-en-Yvelines (Apasc), qui était sollicitée pour participer à la conception des nouveaux quartiers et avait proposé un programme pour les locaux collectifs résidentiels comblant les lacunes des équipements purement « publics » : ludothèques, centres de culture, permanences sociales, laveries, festivités, foyers de jeunes, etc., étaient ainsi prévus dans des locaux collectifs résidentiels dans chaque projet urbain de plus de 2 500 logements.

(2) Pour échapper à cet écueil, les villes nouvelles de Hong Kong (Shatin, Tuen Mun, Yuen Long...) ont appliqué le « flexi design » des établissements scolaires, à partir des années 1980. Il s'agissait de concevoir les écoles de manière à ce qu'elles évoluent dans leur configuration (taille, équipement des classes, types d'aires de jeux et de sport, hauteur...) en même temps que la population des quartiers alentours.

Évaluer les équipements et les services au public

Thomas Delahais⁽¹⁾
Euréval



La méthode et l'anticipation sont au cœur de la qualité de l'évaluation des services et équipements fournis aux citoyens.

Évaluer, c'est juger de la valeur d'une action du point de vue de la chose publique. Il est donc possible d'évaluer un équipement comme n'importe quelle autre intervention. Pour cela, il faut se doter de critères de jugement explicites et partagés, et recueillir des informations spécifiques pour vérifier l'atteinte des objectifs.

De l'évaluation *a priori* à l'évaluation rétrospective

Jusque dans les années 1980 en France, les autorités publiques concevaient avant tout l'évaluation comme précédant une opération afin d'en estimer les effets potentiels, son efficacité, et s'assurer d'un certain consensus sur les résultats attendus. L'évaluation rétrospective est restée, quant à elle, longtemps du domaine des chercheurs. Elle en est sortie à la fin de la décennie : à la suite des initiatives lancées par plusieurs ministères, le rapport de Patrick Viveret⁽²⁾ met l'État sur la piste de l'évaluation rétrospective pour ses politiques publiques, et en particulier pour le revenu minimum d'insertion (RMI). L'Union européenne, via les fonds structurels, va aussi beaucoup contribuer à la diffusion de ce type d'évaluation aux niveaux régional et local. Pour les équipements, ce mouvement a été plus tardif et ces derniers ne sont encore souvent jugés rétrospectivement que sous l'angle juridique (via le contentieux) ou sous celui de la bonne gestion (rapports de la Cour des comptes ou des chambres régionales, enquêtes des médias).

L'évaluation des politiques et actions publiques s'est affirmée en France depuis quelques décennies. Pour les équipements et services au public, ce mouvement a été plus tardif, mais il tend à se développer aujourd'hui. À travers de nombreuses études de cas, cet article décortique les enjeux, les outils et les écueils à éviter pour mener à bien de telles évaluations.

L'évaluation rétrospective des équipements et des services au public se développe néanmoins aujourd'hui au travers de deux mouvements. D'une part, l'État et la Commission européenne, via leurs financements contractuels, ont rendu l'évaluation obligatoire : souvent perçue comme une contrainte et réalisée de manière formelle et *a minima* dans les premiers temps, elle est de plus en plus prise en main par les acteurs, et considérée comme une véritable source stratégique et un vecteur d'amélioration de leurs politiques. D'autre part, les collectivités locales, maîtres d'ouvrage et gestionnaires d'une part croissante des équipements publics, sont familiarisées avec l'évaluation à laquelle elles ont recours pour affiner la connaissance de l'impact de leurs politiques dans l'objectif éventuel de les améliorer ou de les réorienter – y compris leurs nombreuses politiques territoriales comportant un volet d'équipement⁽³⁾.

Évaluer l'équipement ou le service rendu ?

Évaluer un équipement nécessite tout d'abord de distinguer l'équipement (bâtiment, localisation...) du service fourni. L'évaluation exploratoire des maisons de santé, menée récemment

Quelques définitions

Évaluation *ex-ante* : Effectuée avant la mise en œuvre, elle vise à vérifier l'adéquation entre les objectifs de l'intervention publique et les besoins du territoire ou de la population ciblée, et à juger de la cohérence des effets attendus. Une évaluation *ex-ante* peut être une bonne base pour le pilotage de l'intervention, et servira de référence pour les évaluations à venir.

Évaluation rétrospective : Effectuée quelques années ou longtemps après la mise en œuvre, elle permet de vérifier si l'intervention publique a bien répondu aux besoins et si elle a atteint les objectifs qu'elle s'était fixés. Les enseignements qu'elle contient peuvent contribuer au renouvellement d'une action publique, en particulier si elle est « routinisée ». Les évaluations intermédiaires et *ex-post* sont des évaluations rétrospectives.

(1) Directeur adjoint Innovation & développement, Euréval.
(2) VIVERET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation Française, juin 1989.

(3) Par exemple : contrats urbains de cohésion sociale, schémas régionaux d'organisation sanitaire, maisons de l'emploi ou de la justice, etc.

en Franche-Comté et en Bourgogne par exemple, fait la distinction entre les effets imputables aux équipements financés, aux politiques d'incitation qui les accompagnent et à la diversité des services privés de santé proposés. Ainsi, afin de mesurer l'attractivité pour les professionnels, elle observe les soutiens publics à l'installation, la communication, la qualité de l'équipement immobilier et la composition professionnelle ; pour la meilleure accessibilité des soins, l'évaluation prend en compte le choix de l'implantation, l'amplitude des horaires et la composition des équipes⁽⁴⁾.

Pour les équipements, l'évaluation *ex-ante* est d'autant plus utile qu'il est peu évident de remettre en cause un équipement une fois qu'il est réalisé.

Néanmoins, une évaluation rétrospective de l'équipement, étroitement associée à la politique publique qui a présidé à sa construction, sera également très utile. L'évaluation, en 2004, des agences technologiques rhônalpines en témoigne : ces six équipements autonomes de recherche et développement (R&D), normalement dédiés à un secteur d'excellence territorial, empiétaient les uns sur les autres et démarchaient les mêmes PME sans pour autant couvrir toute la région. Le conseil régional, alors en pleine réflexion sur son schéma régional de développement économique (SRDE), en a tiré les conséquences en créant un dispositif unique chargé de la politique d'innovation régionale, l'Agence régionale de développement et de l'innovation (Ardi), dont les anciennes agences sont devenues les antennes locales.

Ces éléments de réflexion montrent à quel point il est fondamental de ne pas oublier les raisons qui portent l'évaluation et de réfléchir aux moyens qui permettront d'obtenir une réponse correcte et utile aux questions que se posent les acteurs engagés sur le territoire.

De la même façon, il est totalement légitime d'avoir des attentes pour un équipement qui vont au-delà de ses objectifs intrinsèques, et d'évaluer par exemple les effets d'une bibliothèque construite dans un quartier défavorisé en termes de valorisation du lieu, d'identification de l'endroit par les autres habitants de la ville ou de flux de déplacements suscités. Dans tous les cas, il est important de s'accorder ensemble sur ce qui fera l'objet de l'évaluation.

Faire l'évaluation ensemble

L'évaluation rétrospective permet de prendre le temps de se retourner, de se rappeler pour quoi un équipement a été construit, de vérifier que son ambition première est respectée ou qu'il s'est adapté pour répondre au mieux aux besoins des habitants. C'est aussi le moment de

croiser les perspectives ; la première étape devant être la prise en compte des avis et des opinions de tous les acteurs concernés.

Pour l'évaluation des nuisances nocturnes d'un aéroport par exemple, il faudra ainsi prendre en compte les autorités politico-administratives (ministères, autorités locales), les cibles de la réglementation (les compagnies aériennes volant de nuit), les bénéficiaires finaux (les riverains), les « tiers lésés » (le gestionnaire de l'aéroport, les travailleurs de nuit, les entreprises exportatrices) et les « tiers gagnants » (les autres aéroports qui ne sont pas concernés, les opérateurs d'autres modes de transport)⁽⁵⁾.

Ainsi, l'évaluation donnera à voir aux acteurs l'ensemble des positions existantes, et *in fine*, permettra d'aboutir à une compréhension partagée des points de blocage et des moyens de les résoudre.

Cibler l'évaluation sur un nombre choisi de questions

Pour évaluer l'action publique, des grilles standardisées (du type RGPP⁽⁶⁾) font florès. Pourtant, des évaluations ciblant, dès le départ, un petit nombre de questions définies spécifiquement sont souvent plus riches d'enseignement et plus utiles, d'autant que les ressources affectées aux évaluations sont généralement trop restreintes pour être diverties sur des questions peu utiles. Différents axes de questionnement peuvent structurer une évaluation :

- **La pertinence** ou « Dans quelle mesure les objectifs et les activités d'un équipement répondent-ils ou répondront-ils aux besoins et aux attentes des parties prenantes ? ».

Cette question est bien entendu cruciale dans une évaluation *ex-ante*. Elle sert également dans une évaluation rétrospective à vérifier la continuité de la réponse aux besoins : lorsque les besoins sont connus et les équipements classiques, l'analyse consistera à vérifier si le diagnostic d'origine est toujours valide, par exemple en étudiant les évolutions de la zone de chalandise, ou l'adaptation de l'équipement aux évolutions sociétales. Lorsque les équipements sont innovants et les contextes changeants, l'évaluation interrogera d'abord la persistance du besoin ou ses évolutions pour interroger la raison d'être des équipements. Les cybercentres sont un bon exemple de ces équipements qui ont fleuri sur tout le territoire à la fin des années 1990, quand l'ac-

(4) Une synthèse de l'évaluation est disponible à cette adresse : <http://www.irdes.fr/Publications/Qes/Qes147.pdf>

(5) Cet exemple est extrait d'une présentation de Frédéric Varone. Voir KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne et VARONE Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich/Chur, Rüegger Verlag (2^{de} édition), 2006.

(6) Révision générale des politiques publiques.

cès à Internet est devenu un enjeu d'aménagement et d'inclusion sociale pour les pouvoirs publics. Lorsqu'à partir de 2005, l'accès à Internet s'est largement répandu en France, au domicile et dans l'entreprise⁽⁷⁾, la pertinence des cybercentres a été largement remise en question : si certaines Régions ont tout simplement commencé à fermer ces espaces, d'autres ont privilégié la mutualisation des équipements dans les bibliothèques et autres lieux publics, et d'autres encore n'ont pas modifié leur politique. C'est le cas de la Région Nord-Pas-de-Calais, qui, suite à une évaluation de ses cybercentres, a poursuivi sa politique en la justifiant par des enjeux d'inclusion sociale.

- **L'efficacité** ou « Dans quelle mesure l'équipement a-t-il eu les effets attendus, et pourquoi? ».

L'efficacité est souvent le thème phare de l'évaluation, sans être le plus simple car elle demande souvent à reposer la question des objectifs et de la façon dont ils devaient être atteints.

Or, les objectifs liés à un équipement restent souvent implicites lors de sa réalisation et évoluent au cours du temps pour s'adapter à la situation locale, aux politiques menées ou à des évolutions sociétales, si bien que les identifier constitue en soi une première phase d'analyse. Le cas des maisons de l'emploi est un bon exemple. Ce dispositif s'est construit à partir du terrain, avant d'être généralisé et réglementé. Les objectifs et populations cibles des différentes maisons de l'emploi pouvaient être fort variables d'une collectivité à l'autre, d'un territoire à l'autre : adaptation de la politique nationale de l'emploi aux particularités des territoires, mise en cohérence des acteurs, implication des communes et des EPCI, rencontre entre offre et demande d'emploi au niveau local, simplification de l'offre de services pour les usagers... Suite à la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, le ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique a demandé à l'Assemblée nationale de faire une évaluation du dispositif pour élaborer un cahier des charges pour ces maisons de l'emploi. La première étape du rapport d'évaluation, remis en juin 2008⁽⁸⁾, a consisté à identifier ces différents objectifs et à se mettre d'accord, avec les différentes parties prenantes, sur les objectifs principaux et les logiques d'intervention (la chaîne d'objectifs et d'actions qui va des effets sur les bénéficiaires directs aux effets plus globaux). D'autre part, même une fois les objectifs identifiés, il n'y a généralement pas de solution simple pour évaluer l'efficacité. Si certains

changements peuvent être mesurés en comparant la situation d'un territoire avant et après la construction ou en comparant deux territoires appariés⁽⁹⁾, cette analyse comparative ne permettra pas à elle seule de comprendre les raisons pour lesquelles un impact a été obtenu ou non, et dans quels cas il est possible de le reproduire. Il faudra donc souvent recourir à plusieurs outils et méthodes complémentaires.

- **La cohérence** ou « Dans quelle mesure l'équipement complète-t-il le dispositif existant et permet d'obtenir des effets supplémentaires? ». Lorsque l'évaluation se porte au niveau d'un territoire, cette question devient essentielle pour que les parties prenantes prennent en compte l'existence d'autres équipements, s'adaptent pour éviter un effet millefeuille et assurent l'usage optimal des services dans la zone considérée. La cohérence sera avantageusement traitée à l'échelle d'une politique publique, carte (carte judiciaire, hospitalière), schéma ou stratégie.
- **L'efficacité** ou « En quoi l'équipement a-t-il atteint ou pourra-t-il atteindre ses objectifs au meilleur coût? ». Question polémique par excellence, et au cœur de l'évaluation *ex-ante*, elle est utile lorsque différents types d'équipement ou de service peuvent être valablement comparés l'un à l'autre. Attention cependant, l'évaluation est loin d'être la panacée pour gérer des questions budgétaires, qui sont au contraire au cœur des démarches d'audit ou de management.

En faire bon usage

Évaluer prend du temps et nécessite de mobiliser des ressources humaines pour une période donnée. Aussi la collectivité qui lance une évaluation aura-t-elle tout intérêt à prévoir la manière dont elle pourra s'en servir. Dans le meilleur des cas, l'évaluation alimentera un processus de prise de décision. Il est alors essentiel de prévoir suffisamment à l'avance cette évaluation, parfois un an ou deux avant la prise de décision réelle, et de la partager au-delà du cercle des techniciens avec toutes les parties prenantes : c'est dans ces conditions que l'évaluation aura le plus de chances de contribuer utilement à tous ceux qui y auront participé.

(7) En 2009, deux tiers des français de 16 à 74 ans utilisent Internet régulièrement et seul un quart ne l'a jamais utilisé. Source : Eurostat.

(8) Le rapport est disponible à cette adresse : http://www.ville-emploi.asso.fr/uploads/Rapport_final_Mission_JP_Anciaux_17_Juin_2008.pdf.

(9) Ce qui ne va pas sans difficultés. Il faudra ainsi prendre en compte les changements qui ne sont pas dus à l'équipement, les mouvements de populations résidentes ou non, ainsi que les effets des autres équipements du territoire, anciens ou récents.



B. Gagnaire / AU IdF



C. Degremont / AU IdF



F. Galan / DIAGNOSTICS



J.-G. Jules / AU IdF

Maisons de l'emploi, maisons de santé, hôpitaux... autant d'équipements qui ont fait l'objet d'évaluations.

Quelle gouvernance pour une armature urbaine en mutation ?

Jean-Pierre Palisse
IAU île-de-France



L'offre urbaine doit reposer sur l'articulation des différentes échelles et faisceaux, en constituant un réseau d'équipements et de services faisant système.

Jusqu'au milieu des années 1960, l'agglomération parisienne s'est spontanément développée de manière radioconcentrique : Paris concentrait les équipements et services et était au centre d'un réseau rayonnant de transports s'étendant dans sa banlieue. Depuis, la planification ne cesse d'explorer de nouveaux concepts pour assurer un développement durable à notre région métropole.

Le polycentrisme au service de l'offre urbaine

En 1965, le Sdaur⁽¹⁾ a mis en avant le concept de polycentrisme appliqué à l'armature urbaine métropolitaine. En créant les pôles structurants de banlieue (Créteil, Bobigny, etc.) et les villes nouvelles, les aménageurs de la région parisienne ont cherché à rapprocher l'offre d'équipements et de services des espaces d'habitat et d'activité. Cette stratégie, conduite pendant près de cinquante ans, n'a pas effacé la domination de la centralité parisienne mais a permis l'émergence et l'affirmation de nouveaux pôles et de nouveaux centres urbains dans la proche banlieue et dans la grande couronne.

Un nouveau paradigme pour une métropole plus durable : de l'arbre à la maille

Aujourd'hui, la stratégie de polarisation des équipements sur un nombre restreint de nœuds de l'armature urbaine nous semble avoir atteint ses limites pour plusieurs raisons. D'une part,

La qualité de l'offre urbaine, dont l'une des principales composantes est l'accessibilité à des équipements et services de qualité, doit être au cœur des projets urbains. Cette problématique d'une extrême complexité, particulièrement dans une grande métropole, appelle des approches et des réponses sans cesse renouvelées en termes de planification et de gouvernance.

parallèlement à d'incontestables bénéfiques, elle a eu des effets pervers sur l'offre urbaine de proximité (étalement urbain et affaiblissement des centres locaux historiques). D'autre part, l'évolution structurelle de l'organisation et du fonctionnement social et économique de la métropole, la transformation des systèmes de circulation de l'information, la recherche de modes de fonctionnement urbain plus économes en espace et en énergie et plus propres, conduisent à mettre en question l'organisation hiérarchisée et la structure en arbre (modèle d'armature urbaine du Sdaur). Une conception plus homogène et maillée de l'organisation des services et des réseaux, telle qu'elle s'est développée dans Paris *intra-muros*, semble être la direction à suivre. Sans abandonner le principe de polycentrisme, il s'agit de reconsidérer sa forme et sa nature afin de mieux couvrir l'espace métropolitain, ce qui interroge d'une part sur l'organisation et la localisation des équipements et services, et d'autre part sur l'organisation de la mobilité dans la métropole.

Proximité et qualité de service : des exigences paradoxales

Aujourd'hui, tous les services publics ou privés recherchent des économies d'échelles qui les concentrent et les éloignent d'une part croissante de leurs usagers et de leurs clients : les commerces de village ou de centre-ville dispa-

Le concept d'armature urbaine, décryptage

Le concept d'armature urbaine permet de décrire et de concevoir l'articulation entre les lieux de centralités urbaines, où sont situés et parfois concentrés équipements et services, et le réseau de transport qui relie entre eux tous ces lieux. Il permet de mettre en relation, d'une part l'importance et la diversité interne des centres ou des pôles urbains qui forment les nœuds de l'armature, d'autre part l'efficacité et la capacité des liens de transport (routiers, ferrés ou autre) à porter les déplacements vers ou entre ces nœuds.

(1) Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris.

raissent ou régressent au profit de grandes surfaces commerciales périphériques, les hôpitaux de proximité sont fermés et les services spécialisés regroupés dans quelques sites drainant de vastes territoires... Cette réponse à la contrainte économique conduit à de très fortes disparités d'accès à l'offre urbaine. Elle nuit aussi à l'animation et à la convivialité des lieux de résidence et de travail. Comme les territoires ruraux, les territoires métropolitains sont donc aujourd'hui à la recherche de solutions permettant de concilier proximité, accessibilité et qualité des services. Une conception plus maillée des réseaux de transport pourra y contribuer mais n'y suffira pas. Il faudra questionner la structure et la localisation des services au regard de la géographie territoriale.

Bassin de vie : périmètre idéal, périmètre introuvable

Le rêve de l'urbaniste est de délimiter des « bassins de vie », territoires pertinents dans lesquels il pourrait organiser la ville, localiser ses équipements et ses services, en corrélation avec ses transports. En réalité, cette tentative est vaine dans la mesure où la nature même d'une métropole est de voir s'imbriquer et s'enlacer les territoires vécus par chacun de ses habitants. Selon son âge, ses activités, son éducation, ses moyens financiers, ses goûts et ses valeurs culturelles, son groupe familial ou amical, etc., chaque individu dessine son propre territoire. La superposition de ces géographies individuelles fait cependant apparaître des lieux d'échanges intenses, formant des polarités urbaines et des couloirs plus faiblement traversés qui dessinent une géographie territoriale aux limites floues et poreuses pouvant aider à mieux comprendre le vœu de la métropole, et à construire des stratégies urbaines adaptées à sa complexité systémique.

Articuler les échelles territoriales

Dans la recherche de la qualité et de la proximité, l'échelle communale est intéressante. Profondément intégrée à notre culture urbaine, elle permet un contact direct entre les citoyens et les maires, qui peuvent ainsi saisir la diversité des attentes et évaluer la réponse à donner. Mais, en Île-de-France, la commune ne représente qu'une petite partie du territoire vécu par ses habitants et ne peut pas offrir l'ensemble des équipements et services nécessaires. Une approche intercommunale de l'offre urbaine s'est donc avérée indispensable. Si certains regroupements ont été davantage motivés par la proximité politique ou l'aubaine fiscale que par la recherche d'un territoire de solidarité, d'autres, comme Plaine commune ou Cergy-Pontoise, coïncident peu ou prou avec des bas-

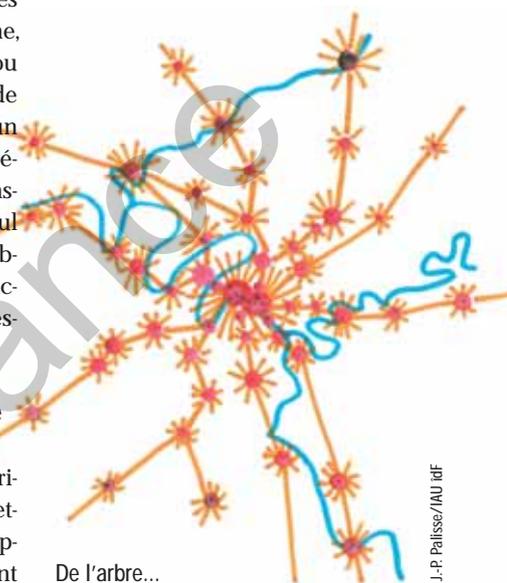
sins d'habitat et d'emploi, ce qui leur permet de porter une politique d'offre urbaine cohérente et efficace. Ces communautés intercommunales, appelées à paver l'ensemble de la métropole, constituent des points d'appui solides pour construire une offre métropolitaine accessible à tous.

Mais, plus généralement, l'aménagement de l'offre urbaine doit se faire en articulant différentes échelles, celles des quartiers, de la commune, de l'intercommunalité, des bassins d'emploi ou d'habitat, des faisceaux convergeant autour de Paris, de la métropole, en constituant ainsi un réseau d'équipements et de services complémentaires formant système. L'organisation institutionnelle des territoires ne peut être le seul creuset de ce système urbain complexe et subtil. D'autres modes et d'autres lieux de construction, mais aussi de concertation, sont nécessaires pour réussir cette articulation.

Le projet de territoire, un nouveau mode de gouvernance et de planification

Depuis quelques années, les démarches territoriales se multiplient en Île-de-France, permettant de construire des stratégies urbaines adaptées aux enjeux locaux. Elles peuvent déboucher sur la planification spatiale, notamment sur l'élaboration de schémas de cohérence territoriale (Scot), ou sur l'établissement de contrats fixant des engagements pluriannuels entre les acteurs du développement et de l'aménagement, comme par exemple les contrats territoriaux du grand projet 3 du contrat de plan État-Région ou les futurs contrats de développement prévus par la loi du Grand Paris. L'élaboration de ces projets de territoire ne relève pas d'une procédure prédéfinie et peut être adaptée au contexte spécifique à chaque territoire. Elle peut ainsi mobiliser l'ensemble des parties concernées, publiques ou privées, dans des géométries très souples permettant l'articulation des échelles, et contribuer à la construction progressive d'une vision suffisamment partagée du territoire pour que soit trouvé un accord sur les principales stratégies et actions à conduire. C'est par la multiplication et la confrontation à l'échelle régionale de ces démarches que l'on parviendra à construire, avec le soutien et la participation des Franciliens, une organisation renouvelée de l'offre urbaine dans une métropole parisienne multipolaire, équilibrée et poreuse, capable d'affronter les défis sociaux, économiques et environnementaux de ce siècle : la « métropole durable » souhaitée par le Sdrif⁽²⁾ et rêvée par les équipes de la consultation du Grand Paris (s).

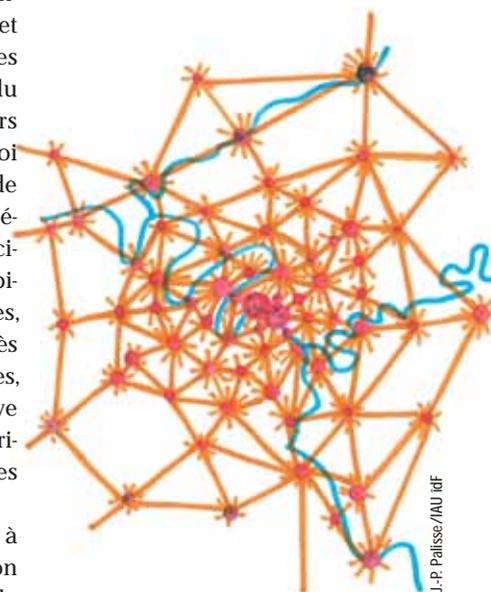
(2) Schéma directeur de la région Île-de-France.



De l'arbre...

J.-P. Pailisse/INU idF

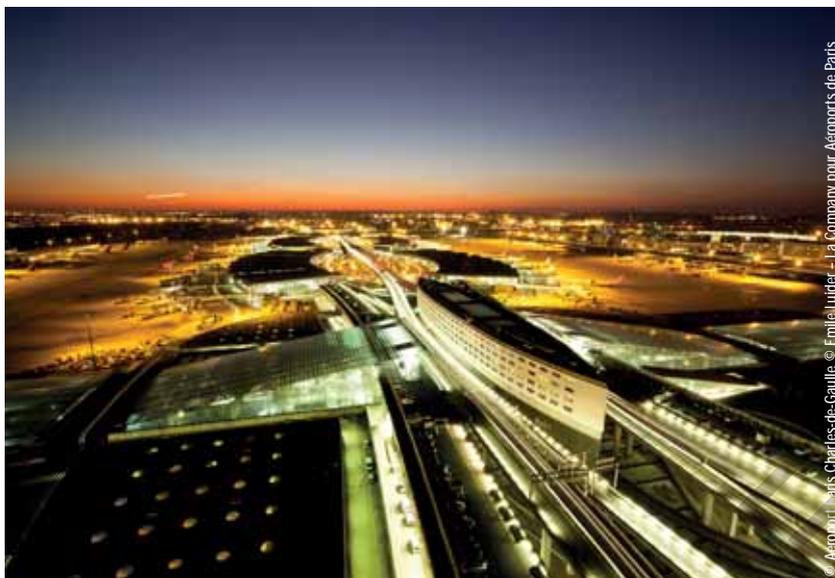
... à la maille.



J.-P. Pailisse/INU idF

Marc Knoll⁽¹⁾
Agence régionale
de développement
Île-de-France

Les équipements participent-ils de l'attractivité de la région ?



© Aéroport Paris Charles-de-Gaulle - Imagerie Luder - La Company pour Aéroports de Paris

Le *hub* de Roissy, premier aéroport d'Europe continentale, est un atout indéniable dans l'attractivité francilienne.

L'attractivité – une des composantes de la compétitivité des territoires – peut être définie comme la capacité d'un territoire à conserver et à attirer des ressources (entreprises internationales, personnes hautement qualifiées, capitaux, événements, etc.). Du point de vue des entreprises, le marché et la qualité de la main-d'œuvre constituent des critères essentiels de l'attractivité, mais les infrastructures de transports et de télécommunications⁽²⁾ constituent également des critères clés. L'Île-de-France dispose en ce domaine d'atouts indéniables : très bonne couverture territoriale en matière de télécommunications, réseau de transport ferroviaire et routier très développé et présence de grands équipements aéroportuaires (*hub* de Roissy, premier aéroport d'Europe continentale, Paris-Le Bourget, premier aéroport d'affaires d'Europe, et Orly qui dessert notamment l'Europe du Sud et le Maghreb) ou fluviaux (l'Île-de-France possède, à Gennevilliers, le deuxième port fluvial d'Europe).

L'attrait de certains équipements est parfois décisif dans les décisions d'implantation

Des équipements spécifiques peuvent jouer un rôle décisif dans certaines décisions d'implantation. À titre d'exemple, l'existence du *hub* aéroportuaire de Roissy a été la raison principale d'implantation de Fedex. De même, le plus gros investissement étranger en recherche et développement (R&D) de ces dernières années en Île-de-France (environ 1 milliard d'in-

Si le marché, l'accessibilité et la main-d'œuvre sont les moteurs essentiels de l'attractivité régionale auprès des entreprises étrangères, l'atout de certains grands équipements joue aussi. De même que la recherche et l'innovation, l'image, la qualité de vie et l'accessibilité à des services publics de qualité. L'Île-de-France est aujourd'hui très attractive. Quelques leviers d'action sont d'ores et déjà identifiés pour faire en sorte qu'elle le demeure.

vestissements en cumul dont environ 200 millions d'euros en R&D) a été réalisé notamment dans la perspective de mutualiser des capacités de recherche entre Siemens (actionnaire d'Altis) et des équipements et compétences situées sur le plateau de Saclay.

Il faut également souligner l'effet levier au service des filières économiques franciliennes des équipements d'accueil de congrès et de salons internationaux : l'Île-de-France est la première région européenne en matière de rencontres et événements professionnels et tente de maintenir son rang⁽³⁾, même si sa position est aujourd'hui fortement attaquée par des compétiteurs très offensifs.

Toutefois, venir en Île-de-France en raison d'équipements spécifiques reste exceptionnel. Les 200 entreprises étrangères qui s'installent chaque année dans la région font le choix de l'Île-de-France avant tout pour son marché (clients, fournisseurs, mais aussi entreprises et organismes de recherche avec qui construire des projets collaboratifs), ses infrastructures au sens large et sa main-d'œuvre qualifiée. Pour autant, la qualité de vie au sens large constitue

(1) Marc Knoll est responsable du pôle Attractivité à l'Agence régionale de développement Île-de-France.

(2) En matière de connections Internet (haut débit et très haut débit), l'Île-de-France dispose d'un réseau de qualité. Le Sdrif prévoit d'ailleurs la couverture généralisée de la région en THD. Le prochain défi étant celui de la diffusion large de la fibre optique.

(3) En particulier avec la structuration de Viparis, les projets d'aménagement du parc Villepinte, les activités de promotion du type Paris Region Trade Shows, etc.

un critère de plus en plus important dans les stratégies d'implantation des entreprises.

Équipements et qualité de vie : éléments secondaires mais néanmoins déterminants

Dans un contexte où l'avantage comparatif d'une entreprise sur le marché est souvent lié à la qualité de ses forces de travail, à leur créativité et à leur bien-être, le choix de localisation et de maintien d'une entreprise sur un territoire dépend de l'attractivité au sens le plus large, en d'autres termes, de la « qualité » globale du lieu. Pour l'entreprise, mais également pour le salarié et éventuellement sa famille. C'est donc l'ensemble des éléments liés aux aménités urbaines⁽⁴⁾ (transport, logement, éducation, santé, sécurité, coût de la vie, etc.) qu'il convient de prendre en compte pour bâtir une vision élargie des valeurs territoriales.

Dans cette perspective, le développement durable et plus concrètement les politiques urbaines durables (au sens d'un équilibre entre un environnement de qualité et la viabilité économique et sociale d'un territoire) constituent un levier essentiel et convergent de « l'attractivité élargie ». L'Île-de-France a sans doute pris du retard dans ce domaine mais, avec 29 projets en construction⁽⁵⁾, elle disposera très prochainement de quartiers urbains exemplaires pour accompagner son attractivité.

L'importance des services publics

Dans le même ordre d'idée, l'accès à des services de qualité et à des coûts peu élevés, sont des facteurs d'attractivité des territoires, mis en avant par la plupart des études de *benchmark* international. À titre d'exemple, le Global Competitiveness Index 2010-2011 (du World Economic Forum) classe la France (parmi 139 pays étudiés) en 15^e place grâce à la qualité de ses infrastructures, à l'innovation, mais aussi grâce à un relatif bon score en matière de santé et de qualité du système éducatif (la France est respectivement classée 16^e et 17^e). Le World Competitiveness Yearbook de l'IMD de Lausanne, classe, en 2010, la France en 24^e position (parmi 58 pays étudiés selon plus de 300 critères), avec des scores de relativement bonne qualité pour ses infrastructures de base, ses infrastructures techniques, ses infrastructures scientifiques, mais aussi pour son système de santé et son environnement (10^e position) ainsi que pour son système éducatif (15^e position). Ainsi, même si ce n'est pas toujours fait spontanément par les entreprises, les études de *benchmark* territorial valorisent le fait que les salariés des entreprises installées en France bénéficient d'un ensemble de services publics gratuits ou quasi gratuits et de qualité, comme l'éducation,

la santé, la petite enfance, etc. Une pression fiscale élevée ne serait pas a priori un facteur de non-compétitivité si elle est utilisée pour financer un ensemble d'équipements et services utiles aux entreprises et aux salariés. L'augmentation très importante du budget de l'éducation prévue en Allemagne – à l'inverse des choix récents faits par la France – n'est certainement pas de nature à obérer sa compétitivité, bien au contraire. À l'inverse, la dégradation de certains services peut avoir des impacts non négligeables sur l'attractivité des territoires. En matière de santé par exemple, la France disposait en 2000, selon le classement de l'Organisation mondiale de la santé, du meilleur système de santé au monde. Les évolutions récentes tendent à remettre en question ce palmarès.

Autre exemple : l'Île-de-France, sans conteste un des leaders européens de la R&D, perd des places en matière d'innovation. Dans un contexte national et international déjà très concurrentiel, la situation francilienne se dégrade, même à l'échelle de la France : la progression des effectifs de recherche est trois fois moins rapide que sur le reste du territoire et les équipes franciliennes sont vieillissantes (plus de 30 % des chercheurs ont plus de 55 ans). Un effort est à faire dans ce domaine. Il passera, entre autres, par l'immobilier universitaire, qui n'est pas en Île-de-France aux normes de l'excellence internationale. Il y a là un enjeu de taille pour l'Île-de-France, en terme d'attraction des étudiants et des chercheurs internationaux et des initiatives comme le plan Campus s'attaquent à cet enjeu majeur. Enfin, il faudra agir sur le déficit de logements adaptés (en termes de taille, de prix, de localisation) pour étudiants et chercheurs. Les quelques initiatives existantes ne sont pas, là non plus, à l'échelle des enjeux.

Autres critères importants : l'image portée par le territoire...

Un territoire est également, pour les investisseurs et ses résidents, un univers de représentation. Agir sur l'image des territoires est aujourd'hui un levier essentiel de leur attractivité et de leur compétitivité. Or, tandis que de nouvelles métropoles tendent à intensifier leur visibilité sur la scène internationale (Berlin,

(4) Selon le baromètre AmCham-Bain de 2009, la qualité de vie, la situation géographique, la qualité des infrastructures et la qualification de la main-d'œuvre conditionnent prioritairement les décisions des investisseurs américains en France. Viennent ensuite, dans l'ordre, la politique énergétique, la disponibilité de la main-d'œuvre, et la priorité donnée à l'innovation et à la R&D.

(5) Ces 29 projets regroupent 4 labels : les Nouveaux Quartiers urbains du conseil régional d'Île-de-France, les EcoQuartiers de l'État, la démarche Ecocité, ainsi que les projets Ecoquartiers du contrat de plan État-Région.



Christophe Verrier / Région IDF



A. Larouchie / AU IDF



B. Bassel / AU IDF



C. Jules / AU IDF

L'attractivité des territoires dépend aussi de la « qualité » globale du lieu pour l'entreprise, ses salariés et leurs familles.

Shanghai, Pékin, Bombay, Madrid, Milan, Francfort...), Paris et sa région souffrent d'une image internationale encore largement figée dans les clichés de la ville capitale (Paris «ville romantique») à l'étranger, mais également en France⁽⁶⁾. Pourtant, au regard notamment de l'ensemble des projets d'aménagement qui concernent aujourd'hui la région parisienne, une vague de transformations est indéniablement en train de parcourir la métropole. L'enjeu est de le faire savoir.

... et la qualité de l'immobilier d'entreprise

La rénovation entamée de certains lieux emblématiques (La Défense, premier quartier d'affaires d'Europe...) et le développement d'une offre diversifiée (Marne-la-Vallée...) sont aussi essentiels. La requalification nécessaire des 12 000 zones d'activités franciliennes constitue un autre défi. Mais pour continuer d'attirer en Île-de-France des entreprises internationales, il conviendra de développer des lieux d'accueil d'entreprises réellement adaptés aux besoins des entreprises internationales. Plusieurs projets perdus récemment par l'Île-de-France se sont implantés à l'étranger, dans des zones d'activités ou quartiers d'affaires à la vocation clairement marquée et comprenant des équipements mais aussi des services adaptés. Ces lieux offrent un environnement efficace aux entreprises et salariés, mais aussi des conditions de vie facilitant les échanges humains (lieux de vie, équipements sportifs, restauration, etc.). À quelques exceptions près, ces lieux sont inexistantes en Île-de-France alors que nombre de métropoles en disposent⁽⁷⁾. De récentes initiatives pour développer des pépinières innovantes vont dans le bon sens, de même que l'élaboration prochaine d'un label des lieux d'accueil⁽⁸⁾ soutenu par les pouvoirs publics.

Des équipements au service de l'innovation et de la conversion écologique de l'économie

L'Île-de-France, région leader en Europe en matière de recherche et d'innovation, prend et accompagne de multiples initiatives nationales (plan Campus, IRT, Ter@tec...), régionales et locales pour garder son rang.

Pour autant, alors que l'Île-de-France est un acteur majeur de l'innovation sur le plan international, les éco-innovations ne constituent pas aujourd'hui son domaine d'excellence alors que l'Île-de-France dispose de tous les atouts pour devenir une des leaders des écotecnologies du XXI^e siècle. Le thème de l'innovation au service de la conversion écologique de l'économie ne pourrait-il pas constituer un axe fort de la stratégie d'attractivité de la région ?

Cela suppose notamment d'identifier avec les entreprises et filières en reconversion écologique les solutions éco-innovantes et de favoriser l'implantation en Île-de-France de nouveaux acteurs internationaux détenteurs de ces solutions (entreprises, chercheurs, designers). Une ambition à concrétiser, notamment autour des enjeux sociétaux intégrant des préoccupations de développement durable (par exemple hôpital durable, écoquartiers...). Autant d'équipements structurants au service de l'attractivité et des Franciliens. Cela suppose notamment de se mettre au niveau des pays leaders en matière d'éco-innovation : le Japon, l'Allemagne ou les États-Unis. Les initiatives se multiplient pour prendre des places. En septembre 2010, Siemens annonçait un investissement de 47 millions de dollars pour construire un grand équipement : le prochain *flagship* de Londres. Situé dans l'East London sur le territoire des JO 2012, dans le London's Green Enterprise District, cet équipement a vocation à être un démonstrateur et un showroom des éco-innovations de la ville de demain. À quand un grand projet public-privé de cette nature en Île-de-France ?

L'Île-de-France ne peut se dispenser d'une politique d'attractivité partenariale et ambitieuse. Peut-on imaginer les équipements de demain nécessaires au développement d'une économie renouvelée en faisant de l'Île-de-France un grand *cluster* multisectoriel dont la diversité des compétences devient le trait d'union et le gage d'une attractivité renforcée ? Cela ne permet-il pas d'imaginer l'émergence d'un modèle économique régional à vocation mondiale reposant sur un environnement dynamique et convivial, véritable carrefour de l'innovation, notamment pour favoriser la conversion écologique de l'économie ? Dans cette perspective, alors que l'attractivité et la compétitivité renvoient en général à des notions de concurrence entre territoires, ne peuvent-elles également être coopératives si elles sont associées à un certain nombre de « bonnes pratiques » qui dessinent le développement économique « responsable » de demain ?

Le développement de pôles d'excellence, une ambition partagée entre Sdrif et Grand Paris

Londres ou d'autres grandes capitales peuvent afficher une territorialisation de leurs grands domaines d'excellence et ceci constitue un atout important en termes d'attractivité. L'exercice est complexe à faire en Île-de-France et il est, à ce stade, peu lisible. Le projet du Grand Paris et le schéma directeur d'aménagement de la région Île-de-France reposent tous les deux sur le développement de pôles d'excellence. Le regroupement d'activités innovantes sous la forme de campus vise à renforcer l'attractivité du territoire. Les deux projets consacrent une attention particulière à l'adéquation nécessaire entre recherche et innovation, d'une part, et renforcement de l'offre immobilière, d'autre part. Enfin, la promotion d'écosites est un axe commun aux deux projets.

(6) Ainsi, dans un récent dossier « Villes mondiales » (décembre 2009-janvier-février 2010), la revue française *Sciences humaines* classe Paris dans les « métropoles de culture », mais l'exclut des « capitales économiques de la mondialisation », ainsi que des « nouveaux pôles de la politique planétaire ».

(7) À titre d'exemple : le dispositif Touchdown London ou le Séoul Global Business Center.

(8) Ce dispositif sera prochainement élaboré par l'ARD Île-de-France, en lien avec la Région et les partenaires franciliens.

Les équipements dans une approche métropolitaine

Martine Liotard
IAU île-de-France

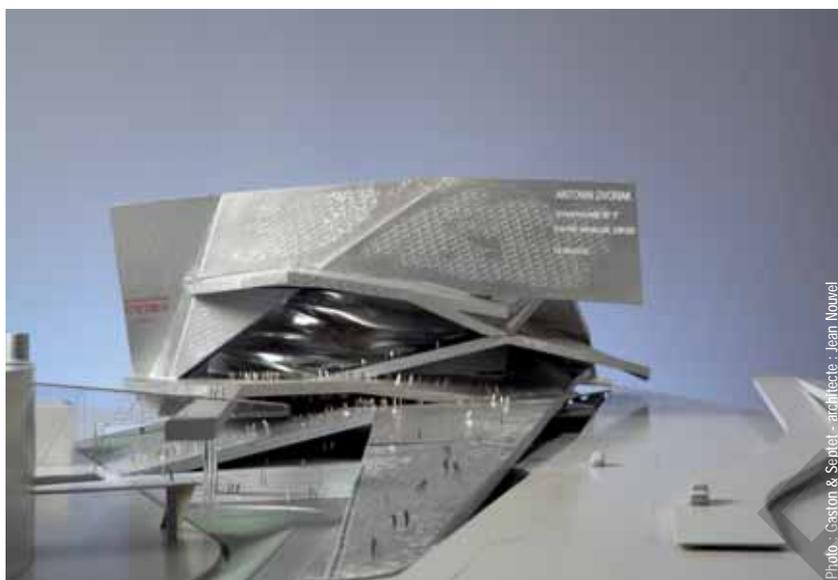


Photo : Gaston & Sapiet - architecte - Jean Nouvel

L'auditorium symphonique, imaginé par Jean Nouvel sera financé par l'État, Paris et la Région (45 %, 45 %, 10 %). Le chantier, interrompu pour surcoûts (*Le Monde* du 2 octobre 2010), devrait s'achever en 2013.

Les équipements de proximité sont au cœur de la gestion urbaine des territoires et donc au cœur des politiques publiques et associatives locales et de dynamiques privées inscrites dans des marchés. Dans un contexte métropolitain, la notion de proximité devient complexe. Des enjeux externes interfèrent, de rayonnement, d'attractivité, voire de compétitivité pour les plus grandes métropoles (New York, Tokyo, Londres et Paris mais aujourd'hui aussi des capitales de pays émergents). L'Île-de-France, hyperrégion-capitale de la cinquième puissance économique mondiale⁽¹⁾, joue de longue date un rôle de locomotive, tant en France que dans le monde, que « Paris, Ville lumière », ne tient plus seule mais symbolise toujours à l'international.

Équipements et services, des spécificités métropolitaines

La mondialisation et la métropolisation⁽²⁾ exacerbent les contradictions sociospatiales. Par les niveaux de valeur économique qu'elles imposent, elles accentuent les écarts locaux (groupes sociaux, territoires) mais génèrent aussi une intensité, une ouverture au mouvement, aux croisements, aux mutations. L'Île-de-France se confronte à ces tendances contradictoires, accentuées dans les métropoles, à partir de sa tradition de ville européenne, de sa culture nationale d'un service public redistributeur, de la planification, du communalisme⁽³⁾, etc.

Cet article replace les équipements dans une lecture du fait métropolitain, entre proximité et attractivité.

Le fonctionnement social et spatial spécifique de l'Île-de-France et son rôle international les inscrivent dans une géographie et une hiérarchie complexes, disjointes, évolutives. Leurs concepts fondateurs évoluent avec les pratiques et les offres, la planification tente de les adapter à une nouvelle donne qui soit spécifiquement métropolitaine.

Au regard d'autres villes-mondes, elle reste plus compacte et mélangée mais résiste mal à la segmentation générée par les valeurs foncières et de fortes logiques de spécialisation socio-culturelle⁽⁴⁾. Sa structure des activités et emplois et son attractivité (affaires, tourisme, immigration) étirent le spectre social, avec plus de populations⁽⁵⁾ à revenus très élevés et à hauts niveaux de formation et revenus moyens, mais aussi des populations pauvres. La mixité diminue au centre, se renouvelle en proche couronne est ou dans les villes nouvelles. L'immigration renforce ces contrastes (quartiers les plus ségrégués) mais participe aussi de la mixité francilienne et des marchés immobiliers les plus élitaires.

Les équipements, ensemble flou et discontinu

Les équipements participent de ces évolutions structurelles, éléments d'une qualité de vie

(1) Hiérarchie mouvante : le Japon, deuxième derrière les États-Unis, vient de se faire doubler par la Chine, l'Allemagne reste quatrième (*Le Monde* du 17 août 2010).

(2) La métropolisation illustre la tendance à l'agglomération par étalement autour de grands pôles urbains, avec renforcement économique, accroissement des déplacements et segmentation spatiale.

(3) Près de 1 300 communes pour 11,5 millions d'habitants, et une intercommunalité encore en développement.

(4) Comme l'ont montré Monique et Michel Pinçon-Charlot, la spécialisation des banlieues les plus aisées induit en bout de chaîne celle des « quartiers » paupérisés et plutôt immigrés.

(5) Résidents permanents et temporaires, qui sont aussi usagers d'équipements.

commune (intensité, densité, richesse patrimoniale et paysagère) mais très hétérogène. Les particularismes franciliens (hypertrophie du centre parisien, étalement de banlieues contrastées, dispersion communale) inspirent leur géographie et leur hiérarchie. D'un côté, l'offre locale est très disséminée et peu mutualisée⁽⁶⁾, émanant des collectivités locales ou d'une offre privée régulée par la demande solvable et l'initiative individuelle. De l'autre, les grands équipements (opéra Bastille, hôpital Pompidou, Stade de France, parc de la Villette...) sont souvent initiés par l'État, au nom du rayonnement international, avec la participation des collectivités. La hiérarchisation des équipements n'est pas un *continuum* rationnel mais un système flou régi par des logiques non coordonnées. La floraison de l'offre privée de services divers, plus importante qu'ailleurs dans cette région à fort pouvoir d'achat moyen, conforte encore la zone centrale, par la densité des usagers résidents et de passage (banlieusards, visiteurs occasionnels ou fréquents, touristes), par un système de déplacements qui converge largement vers elle.

La fabrique des grands projets

La géographie des grands équipements relevant du service au public est gérée à l'échelle de la région (carte hospitalière, universitaire ou administrative), avec des effets de déconcentration volontaire (universités, administrations publiques, etc.) ou induite par des contraintes fonctionnelles (gares, aéroports). Ces grands équipements sont aussi parfois des grands projets, considérés par les collectivités comme des locomotives du développement. Implantés parfois dans des secteurs dévalorisés, ils servent et rendent visible leur espace d'accueil en modifiant l'image et l'attractivité (parc de la Villette, Grand Stade). Néanmoins, le parachutage d'un équipement ne suffit pas à un décollage territorial. Une dynamique locale, une fédération des acteurs, un projet territorial partagé, sont des conditions indispensables à cet effet « locomotive » qui fait tant rêver les planificateurs. Le Grand Stade a propulsé la Plaine Saint-Denis sur fond d'un long travail stratégique local qui a crédibilisé sa renaissance possible.

Les plus grands projets deviennent, dans la métropole, les vecteurs d'un nouveau « marketing territorial » mondialisé. Les cités d'affaires verticales sont l'étalon courant de la compétitivité économique, quelque peu émoussé par la crise et qui sera bientôt confronté aux défis écologiques et énergétiques. La culture est le nouveau sésame (le Louvre à Abou Dhabi, le musée de Gehry à Bilbao, etc.), érigée en objet de communication et de consommation mondialisée. Les grands projets culturels sont pris

dans une recherche de sophistication (voir la grande salle symphonique de Jean Nouvel à la Villette, dont les surcoûts ont retardé la réalisation), qui risque, paradoxalement, d'uniformiser l'architecture et peut la décrocher des enjeux de son usage.

L'histoire de l'équipement locomotive de l'île Seguin sur trois décennies montre la difficulté à donner sens à une commande métropolitaine soumise à ces enjeux de rayonnement international. Elle illustre la part croissante du secteur privé dans le financement et la conception de ces grands équipements, non plus dans une logique d'entraînement du territoire d'accueil mais de macroprojet autonome, grand pôle multithématique hors sol, comme dans d'autres métropoles mondiales.

La planification spatiale et les équipements

L'Île-de-France fonctionne-t-elle comme une métropole ouverte où, malgré les différentiels qui se creusent, la profusion de l'offre d'équipements couvre la diversité des besoins exprimés ou potentiels sur son territoire ?

Le foisonnement d'équipements en Île-de-France est unique pour qui habite le centre métropolitain et/ou a le pouvoir de mobilité (accès confortable au réseau, information, désir de se déplacer, pouvoir d'achat). Le réseau francilien de transports en commun, exceptionnel en zone centrale (du tramway au TGV) et en radial, s'effiloche dès la proche couronne et le débat actuel sur les rocade (Arc Express pour le Sdrif, Grand 8 du Grand Paris), entre logique de maillage et liaisons rapides interpôles, acte la nécessité d'élargir la zone d'hyperaccessibilité.

L'évolution de la structure métropolitaine en dépend, à partir d'une zone centrale intense et très reliée. Un enjeu est de réduire le « trou noir » où sont maintenues de nombreuses villes, interstices invisibles par absence de desserte. Ce qui suppose, en complément de rocade rapides, un maillage fin de transports plus lents.

Polycentrisme et bassins de vie

Poursuivant une organisation polycentrique, le Sdrif tente, avec les « faisceaux », un développement équilibré par grands bassins de vie articulés à Paris, dont participeraient des équipements hiérarchisés autour de grands pôles urbains. La figure de la marguerite⁽⁷⁾, portée par Patrick Braouezec dès 2008, trouve un écho dans le schéma des 20 villes de l'équipe Des-

L'île Seguin

Proposée dès 1990 par un rapport de Jean-Eudes Roullier, étudiée par la ville en 1992 (une « cité lacustre »), décidée par l'État en 1993, la restructuration du site Renault sur l'île Seguin a donné lieu à concours et projets successifs autour d'un équipement-phare : parc en 1993, avec un premier concours international, pôle scientifique en 1998, musée privé d'art contemporain financé par la Fondation François Pinault en 2000 (finalement installé à Venise en 2007), Centre européen de la création européenne en 2005 poussé par le ministre de la Culture, Maison de l'histoire de France (souhait présidentiel récent) et jardin de sculptures (souhait de l'ex-président du conseil général des Hauts-de-Seine) en 2009, regroupement de projets autour des arts dans un projet résidentiel et tertiaire en 2010, dans le cadre du projet de Jean Nouvel retenu à l'issue d'un nouveau concours en 2009.

Pôle musical départemental de 32 000 m² avec deux salles de concert, conservatoire municipal, restaurant, café et « commerces culturels » en aval et, en amont, pôle d'art contemporain de 20 000 m² pour galeristes et artistes (avec la Fondation Cartier ?), transfert du Cube d'Issy-les-Moulineaux dédié aux arts numériques, fonds d'art contemporain de Renault et lieu de la mémoire ouvrière, seraient reliés par une zone centrale avec hôtel de luxe, bureaux, complexe cinématographique, école supérieure des arts numériques, cirque numérique, résidence pour artistes, rue commerçante avec boutiques, bars et restaurants, et jardin exotique. Certains immeubles compteraient jusqu'à 50 étages. Rendez-vous en 2018.

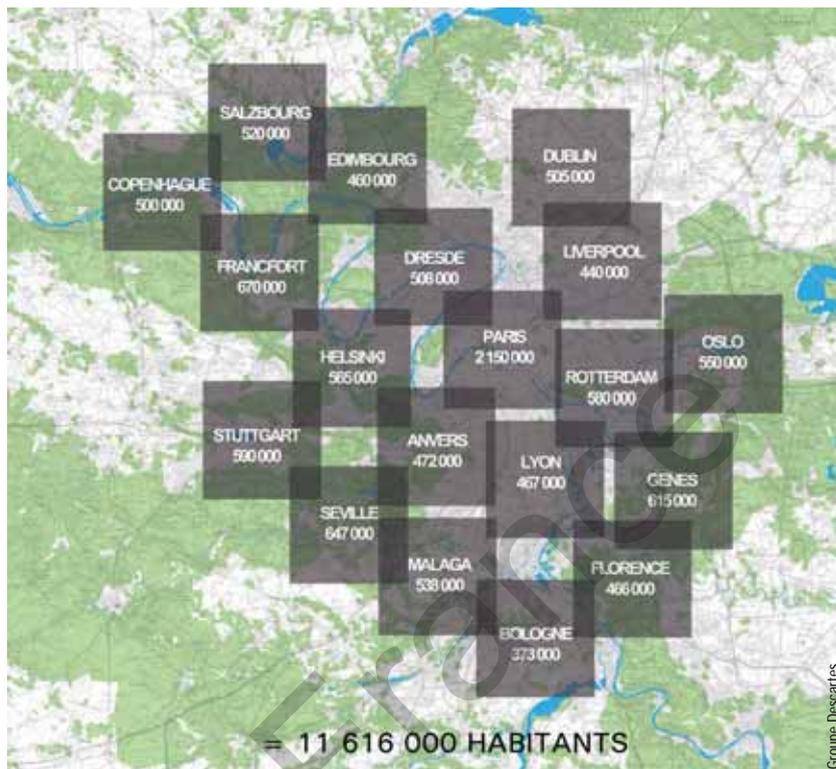
(6) La Région incite à la mutualisation pour l'octroi de ses aides.

(7) Patrick Braouezec, président de la communauté d'agglomération de Plaine Commune, préconise de grandes agglomérations autour de Paris.

cartes pour le Grand Pari(s)⁽⁸⁾. Les 20 villes ou les 5 faisceaux et leurs transports de proximité sont supposés favoriser les équipements locaux et intermédiaires, à charge pour eux de susciter des centralités fortes, d'intensité métropolitaine. Leurs modèles restent à inventer, en tenant compte de l'hyperdensité parisienne. Quoi qu'il en soit, la confortation des échelles intermédiaires hors Paris (y compris pour les équipements) est bien stratégique pour l'extension qualitative de la métropole. Elle interpelle les pôles métropolitains éloignés (ex-villes nouvelles, Roissy, Saclay dans le futur) dans leur capacité à fabriquer de l'intensité métropolitaine urbaine à partir de leurs fonctions économiques.

Métropole, cet espace mental qui peine à s'étendre

Acquis tardif des débats récents, la métropole dépasse le périphérique et même les 28 communes riveraines. Raisonnée comme système multiscalaire et non comme périmètre, elle va de l'agglomération à ses franges rurales et connexions urbaines, entre grands territoires et régénération de formes locales. Mais la pensée radioconcentrique résiste, malgré les pôles établis dans ses marges étales et la réticence à une vision métropolitaine élargie est un vrai archaïsme francilien. Nombre d'experts depuis 25 ans ont en vain réclamé une déconcentration des grands équipements ou des ministères. Le Mac Val, dans un site encore sans logique globale de projet sur la RN 305, est isolé malgré sa dynamique muséographique. Intéressant exercice métropolitain, l'extension du complexe tennistique de Roland Garros se discute dans le chausse-pied de la paroi d'Auteuil. Ver-



sailles ou Marne-la-Vallée sont sur les rangs, avec des terrains disponibles mais selon quel projet global? Les blocages sont profonds, ancrés dans la géographie urbaine, révélateurs de l'intégration difficile des marges sociospatiales et des banlieues stigmatisées où les 10 équipes de la consultation du Grand Pari(s)

L'équipe Descartes entrevoit un grand Pari(s) formé outre Paris, d'entités urbaines plus fortes, et appuie sa démonstration par addition des populations de 20 villes européennes.

(8) Ne pas confondre le Grand Paris, porté par le secrétariat d'État chargé du développement de la région capitale, et les travaux prospectifs de 10 équipes dans la consultation du Grand Pari(s), initiée par l'État en 2007. Descartes place sur l'Île-de-France 20 villes européennes totalisant 11,5 millions d'habitants.

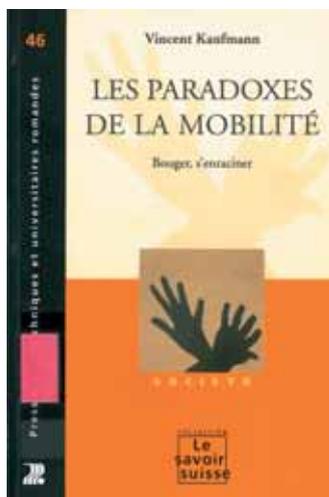


Roland Castro, pour le Grand Pari(s), imagine Rungis, hypercentre de gros alimentaire, comme un lieu aussi accessible au public (restaurants, animations), un nouvel équipement métropolitain.



Ressources





VINCENT KAUFMANN
Les paradoxes de la mobilité.
Bouger, s'enraciner
Lausanne, Presses polytechniques
et universitaires romandes, 2008.

VINCENT KAUFMANN ENVISAGE LA MOBILITÉ comme un phénomène social total qui ne doit pas être réduit aux seuls déplacements dans l'espace ni au seul domaine des transports. Pour lui, aborder la mobilité nécessite de bien distinguer trois dimensions : le « champ des possibles », c'est-à-dire l'ensemble des possibilités offertes dans un certain contexte pour un changement d'état ; la « motilité » des acteurs, c'est-à-dire l'ensemble des accès, des compétences et des projets qui définissent l'aptitude d'une personne ou d'un groupe social à se mouvoir ; les déplacements effectivement opérés par les acteurs dans l'espace et le temps. Être mobile, ce n'est pas forcément se déplacer vite et loin. Bien au contraire d'après Vincent Kaufmann. Travailler très loin de son domicile, c'est souvent une manière d'éviter de changer d'état (de résidence principale, d'emploi...). De plus, se déplacer vite et loin ne signifie pas nécessairement être plus libre, car cela est souvent imposé pour des raisons professionnelles ou sociales. La société qui offre la plus grande liberté de mouvement est celle qui permet l'épanouissement d'une pluralité de projets de mobilité.

Aujourd'hui, il faut être flexible, savoir se retourner, être ouvert aux opportunités, que ce soit dans le domaine professionnel, des loisirs ou de la vie familiale. La motilité devient une dimension de la stratification sociale, au même titre que la formation ou le revenu. Selon l'auteur, la ville même se déploie à partir de la motilité des acteurs. Elle est un milieu particulièrement propice à l'épanouissement des personnes qui ont pour projet d'être mobile. Les espaces périurbains sont au contraire privilégiés par ceux qui recherchent une certaine sédentarité. De ces constats, l'auteur détermine le fait qu'agir sur la mobilité met en œuvre de nombreuses interventions publiques qui n'ont rien à voir avec les transports mais relèvent du « champ des possibles » : opportunités ouvertes en matière d'aménagement du territoire, de logement, etc. Mais cela implique aussi de considérer le déplacement comme un temps vécu à part entière dont il faut chercher à maximiser la qualité. Vincent Kaufmann utilise enfin le modèle suisse volontariste de réduction de la place de la voiture comme un exemple des limites d'une action publique en faveur d'une mobilité vue uniquement sous l'angle du déplacement.



SOUS LA DIR. DE ALAIN BOURDAIN,
MARIE-PIERRE LEFEUVRE
ET ANNICK GERMAIN
**La proximité : construction
politique et expérience sociale**
Paris, L'Harmattan, coll. « Villes et
entreprises », 2009.

LA PROXIMITÉ COMME ENJEU POLITIQUE ET SOCIAL, tel est l'objet de cet ouvrage reprenant les contributions de différents intervenants lors de débats sur les « politiques et les collectivités locales » et sur la « construction sociale de la proximité » en 2002. Si la proximité n'est pas une notion nouvelle, elle fait désormais partie intégrante de la rhétorique politique prônant un rapprochement citoyens-élus, conforté par la loi sur la démocratie de proximité de 2001. La décentralisation aidant, la sacralisation de la culture du terrain est aujourd'hui de rigueur : le politicien démontre ainsi que les intérêts des politiques sont les mêmes que ceux des électeurs tout en marquant une certaine distance, antonyme parfait du terme proximité, cette dernière étant le gage d'une égalité de traitement et d'impartialité. La distance est perçue comme une condition à la communication. La proximité, alors essentiellement spatiale et non plus exclusivement politique, devient synonyme d'accessibilité et de relations de voisinage. Le rapport entre proximité spatiale et relation sociale permet l'inter-

action (si la solidarité et le lien se créent), ou au contraire la confrontation, si différents groupes sociaux s'opposent. Les jeunes ayant répondu aux enquêtes ont une forme de communication de proximité qui s'apparente plus à une « distance rapprochée » : en effet, la communication envers les jeunes se fait non pas par la concertation ou la négociation, mais plus par compassion ou répression. Dès lors, le dialogue s'instaurera principalement par le biais d'un groupe. Les jeunes appartiennent à une communauté émancipée s'investissant et s'engageant peu dans la vie de quartier. À l'inverse, les familles plus installées font partie de la communauté dite protégée, utilisant différents types de services de proximité. Ces catégories, loin d'être généralisables à tous les contextes urbains, semblent évolutives avec l'âge et l'envie de participer à la vie sociale du quartier. Le quartier politique devient plus qu'un simple espace de proximité et prend son sens en établissant un lien entre les acteurs de celui-ci, le municipal, le métropolitain, le régional et le national.

LA QUALITÉ DE VIE CONSTITUE UNE PRÉOCCUPATION politique et sociale majeure en milieu urbain. Comment la définir et comment l'apprécier localement? Dans cet ouvrage, qui s'appuie sur une thèse de doctorat en géographie, l'auteure propose une méthode expérimentale d'évaluation de la qualité de vie appliquée au territoire de la ville de Lyon. Cette méthode intègre deux approches, subjective et objective. Dans un premier temps, une enquête sociologique menée auprès d'acteurs professionnels et d'habitants permet de dégager des éléments subjectifs identifiés comme constitutifs de la qualité de vie lyonnaise. Trois de ces composantes concernent le logement, l'environnement social et le cadre de vie, lui-même scindé ensuite en dix éléments structurants récurrents. Quatre d'entre eux caractérisent l'offre d'équipements et de services de proximité: le réseau de transports en commun, les potentialités commerciales, les équipements scolaires et les espaces verts. Chacun des éléments est ensuite «objectivé» au travers d'un indicateur synthétique prenant en compte les données disponibles, quantitatives et qualitatives, et cartographié à l'échelle de la ville. Ainsi, l'évalua-

tion des potentialités commerciales repose sur le nombre et la diversité des commerces et services dont l'usage est quotidien et qui sont situés dans un rayon de 100 mètres autour de chaque bâtiment. Celle des équipements scolaires se fonde sur le nombre et la continuité d'enseignement des établissements localisés dans un rayon de 300 mètres, en prenant en compte les contraintes de la sectorisation. Pour les espaces verts, des aires d'attractivité différenciées selon la taille des espaces sont déterminées et pondérées par la diversité des activités disponibles: promenades, jeux, nature et autres; chaque bâtiment cumule alors un certain nombre de points selon sa situation par rapport à ces aires d'attraction. Outre une méthode pratique d'appréhension de la qualité de la vie sur un territoire donné, accompagnée d'une réflexion critique sur les sources de données utilisables, l'ouvrage propose une lecture territoriale très fine des points forts et des faiblesses des différents espaces urbains lyonnais. Une typologie synthétique résume ensuite l'ensemble des indicateurs et fait l'objet d'une représentation cartographique.



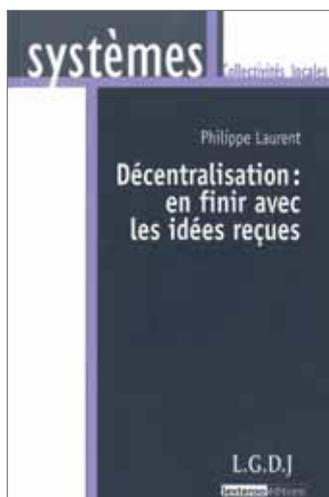
NATALIA SAULNIER
De la qualité de vie au diagnostic urbain : vers une nouvelle méthode d'évaluation
Le cas de la ville de Lyon
Lyon, Certu, 2006.

L'ÉVOLUTION DE NOS MODES DE VIE A COMPLÈTEMENT bouleversé les rythmes des individus. Le modèle de temps qui prévalait il y a encore quelques décennies et qui faisait distinguer sans difficulté temps de travail et temps de loisirs, journée et soirée, semaine et week-end, n'existe presque plus. Aujourd'hui, les temps et les rythmes des individus et des territoires se diversifient, se désynchronisent. Depuis une dizaine d'années, des collectivités locales ont mis en place des politiques temporelles pour rendre compte de ces phénomènes et proposer des solutions pour favoriser une meilleure articulation entre les différents temps de vies: personnelle, familiale, professionnelle, sociale... Les premières politiques temporelles ont cherché surtout à aménager les horaires des services (crèches, écoles, transports, services publics...) pour assurer une meilleure égalité entre hommes et femmes et permettre de mieux concilier, pour les femmes notamment, vie active et vie familiale. Ces politiques s'enrichissent aujourd'hui de la question du temps. Au-delà de l'adaptation des horaires, elles abordent la complexité du vécu quotidien. Chaque habitant n'a pas la même percep-

tion de son espace environnant tout au long de sa vie. Cette perception se modifie avec l'âge, la situation sociale et familiale. Mais les usages dans l'espace urbain varient eux aussi en fonction du temps. L'intensité d'utilisation des espaces change au cours de la journée, de la semaine, de l'année. Cette évolution est conditionnée par les pratiques, elles-mêmes liées à la localisation des équipements, des transports... L'étude de ces usages, dans la finesse des pratiques des habitants, doit permettre par exemple, d'amener les politiques publiques à mutualiser certains sites pour des usages différents, dans des temps différents, ou bien encore, autre exemple, à adapter, moduler l'éclairage de certains sites en fonction des heures de la nuit, ou des saisons. Le mot «temps» est employé dans maintes acceptions différentes: les temps de la personne, les temps sociaux, les temps du territoire vécu... et puis aussi, parfois de manière contradictoire, le temps linéaire des projets urbains. Ces «présents successifs» ne peuvent se contenter de méthodes autoritaires. Les politiques temporelles nécessitent de nombreux temps de négociation et de concertation.



RÉSEAU NATIONAL DES ACTEURS DES DÉMARCHES TEMPORELLES
Les mardis de Tempo
Séminaire sur l'urbanisme temporel,
Saint-Denis 6 et 7 décembre 2007
Paris, 29 septembre 2009
Paris, Tempo territorial, octobre 2010.



PHILIPPE LAURENT
**Décentralisation :
en finir avec les idées reçues**
Paris, LGDJ, Lextenso éditions,
coll. « Systèmes », 2009.

AL'HEURE DU DÉBAT SUR LA RÉFORME TERRITORIALE, la gestion des collectivités territoriales, les niveaux de compétences et les instances de décisions ne sont pas toujours regardés avec l'objectivité nécessaire. Les clichés sont nombreux qui font planer un doute dans l'esprit des Français quant à la capacité des 500 000 élus locaux de bien gérer leur collectivité. Cette suspicion nourrie d'idées reçues à l'égard de l'organisation institutionnelle de la France et des représentants locaux n'est-elle pas un signe de jacobinisme ? Cette réforme de l'administration territoriale de la République permettra-t-elle véritablement de pérenniser, tout en le corrigeant et le modernisant, le mouvement de décentralisation engagé au début des années 1980, ou bien est-ce une manière de réaffirmer la prééminence du pouvoir central, cantonnant les collectivités locales à un rôle de mise en application technique, de déclinaison locale, des décisions prises à Paris ? Ce plaidoyer pour la décentralisation choisit de démonter, chiffres à l'appui, dix principaux lieux communs : collectivités locales trop nombreuses, trop dépendantes, réclamant trop d'impôts, pas assez solidaires, bien moins efficaces

que nombre d'organismes privés, leurs compétences empêtrées dans un « millefeuille » administratif empêchent la prise de bonnes décisions... S'appuyant aussi sur de très nombreux exemples européens, Philippe Laurent ne se contente pas de démonter ces idées reçues. Il prend en compte les critiques portées à l'égard d'un système dont il ne nie pas la complexité. Il propose des solutions pour chacun des points abordés, des exemples qui ont réussi, des focus sur des aspects particuliers et qui illustrent son propos. Les lois Defferre avaient permis de lancer le processus de décentralisation et de transférer des compétences au niveau local pour une meilleure prise de décision. Mais plus de vingt ans ont passé avant qu'en 2004 ces premières lois soient complétées. Depuis, le contexte a encore changé, les deux premiers actes de la décentralisation ne sont plus suffisants pour encadrer une organisation des pouvoirs publics souple et réactive. Philippe Laurent plaide pour une décentralisation acte III qui permettrait notamment l'achèvement des intercommunalités, l'affirmation des métropoles et surtout une véritable réforme fiscale.



**L'attractivité des territoires :
regards croisés**
Actes des séminaires, février-juillet 2007
Paris, Puca, février 2009.

LA NOTION D'ATTRACTIVITÉ EST DEVENUE RÉCURRENTÉ dans les arguments visant à développer un territoire. Le travail réalisé par le Puca, à travers une série de séminaires, a permis de donner un éclairage sur l'application de ce concept dans des situations locales, des projets d'aménagement ou de développement à l'échelon régional ou urbain en Île-de-France, dans l'Est londonien, le nord-est de Paris, à Turin, dans la Plaine Saint-Denis, à Saint-Ouen, le long de la Loire, à Séoul, à Lille. Le pouvoir d'attraction d'une ville se joue sur sa capacité à attirer l'attention, à faire rêver et, à se distinguer. À toutes les échelles du territoire, l'attractivité est au cœur de la compétitivité économique, culturelle, sportive... qui pousse les initiatives à fleurir, valorisées par du marketing territorial pour donner envie d'investir ou d'y vivre. Mais les projets de rénovation urbaine à vocation attractive ne seront réellement considérés comme durables que s'ils parviennent à maintenir la cohésion sociale entre anciens et nouveaux habitants/usagers, à préserver les populations d'une perte d'identité, ou d'une relégation territoriale pour des ques-

tions de coûts. Les équipements et services, parfois emblèmes ou porteurs de l'attractivité territoriale, doivent être accessibles à toute la population, qu'elle soit pauvre ou riche, habitant le quartier ou non, régulière ou touristique... Les projets réussis ont su s'insérer dans le territoire, apporter une meilleure qualité de la vie, en considérant les phénomènes d'interaction entre les échelles, les usages, les contraintes physiques, temporelles, financières, sociales et culturelles. Ainsi, la notion d'espace sensible (la prise en compte des capacités de charge mais aussi des ambiances, de l'émotif, de l'accessible, du perceptible, de l'image) qui engage le territoire et sa population dans son rapport au monde, doit être intégrée. Alors que les villes sont de plus en plus cloisonnées en raison de l'accroissement des contrastes sociaux entre les quartiers, ne faut-il pas d'abord favoriser le vivre ensemble ? N'est-ce pas aussi, sur le long terme, une condition du renforcement de l'attractivité des territoires ? La question soulevée par Didier Paris, un des intervenants du séminaire, reste ouverte.



Actualité

Une colonne dédiée à l'actualité : les sujets à la une, les dernières mises en ligne de nos études et publications.

Ressources

Cette zone offre un accès rapide aux ressources en ligne : des chiffres sur l'Île-de-France, les outils de cartographie interactive, nos tables rondes avec leurs contenus afférents, des vidéos sur des thèmes d'actualité, le portail documentaire de la médiathèque avec un accès aux fonds photographique et bibliothèque.

Moteur de recherche

Il interroge l'ensemble des contenus du site, y compris les PDF en ligne.

Barre de navigation

La barre de navigation permet d'accéder aux sept grandes rubriques du site :
L'INSTITUT : présentation de l'IAU idF, son histoire, son fonctionnement, ses réseaux.
L'ÎLE-DE-FRANCE : des données et des informations sur la région, les intercommunalités.
DÉBATS & ENJEUX : des grands sujets d'actualité sur lesquels l'IAU idF se mobilise, notamment par l'organisation de tables rondes.
ÉTUDES : la majorité de nos études téléchargeables en PDF.
PUBLICATIONS : l'ensemble de nos publications (*Cahiers, Note rapide, Atlas...*) téléchargeables en PDF.
CARTES : nos outils de cartographie interactive sur l'Île-de-France, des cartes et des données géographiques en téléchargement, des cartes papiers à commander.
INTERNATIONAL : les actions de l'IAU idF à l'étranger, l'historique de ses missions et les travaux en cours.

Newsletter

Saisissez votre adresse électronique et recevez chaque mois notre lettre d'information. Elle est également consultable en ligne en cliquant sur **La Newsletter**

Le site internet de l'IAU île-de-France

Lieu ressource de nos travaux et publications

www.iau-idf.fr

Derniers Cahiers parus

////////////////// n° 156



L'économie en mode actif

septembre 2010
France : 18 €
Étranger : 20 €

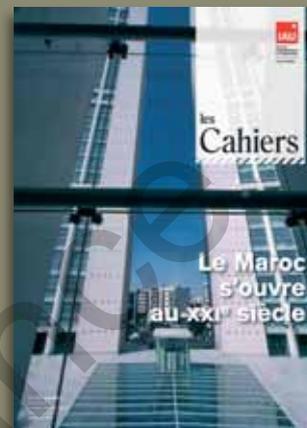
////////////////// n° 155



Les villes face à l'insécurité

juin 2010
France : 18 €
Étranger : 20 €

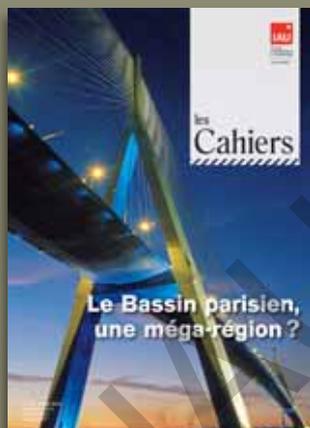
////////////////// n° 154



Le Maroc s'ouvre au XXI^e siècle

mai 2010
France : 30 €
Étranger : 32 €

////////////////// n° 153



Le Bassin parisien, une méga-région?

février 2010
France : 18 €
Étranger : 20 €

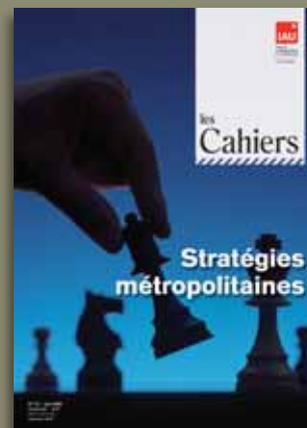
////////////////// n° 152



Composer avec l'environnement

octobre 2009
France : 18 €
Étranger : 20 €

////////////////// n° 151



Stratégies métropolitaines

juin 2009
France : 18 €
Étranger : 20 €



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