

# **AUTONOMIE ET INTERDÉPENDANCE DES PÔLES RÉSEAUX TERRITOIRES (PRT) AU SEIN DE LA MÉTROPOLE FRANCILIENNE : QUELLE PLANIFICATION ? QUELS OUTILS ? QUELLE GOUVERNANCE ?**

ROBERT SPIZZICHINO - JUIN 2013

---

<b>1. Avant-propos</b>	..... 239
<b>2. Résumé</b>	..... 240
<b>3. Bref rappel commenté de l'état des lieux sur la planification et la gouvernance territoriale en île de france</b>	..... 244
<b>4. Points de repère internationaux</b>	..... 257
<b>5. Zoom sur quelques cas concernant des territoires de la metropole francilienne</b>	..... 271
<b>6. Quel système de planification pour la métropole francilienne ?</b>	..... 286
<b>7. Les nouveaux outils métropolitains : quelques exemples illustratifs</b>	..... 295
<b>8. Comment faire ?</b>	..... 306



## 1. AVANT-PROPOS

Les travaux en cours de l'équipe des Urbanistes Associés à propos des systèmes métropolitains doivent permettre de mieux apprécier la notion de *pôle-réseaux-territoires (PRT)*, de les caractériser en relation avec la typologie esquissée dans la première partie des investigations, de vérifier comment fonctionnent les sous bassins de vie qui en font partie, et d'apprécier les marges de manœuvre dont ils disposent pour satisfaire aux objectifs de la métropole francilienne ; ces objectifs touchent avant tout la qualité de vie des habitants, mais aussi la réduction de la fragilité sociale et la participation aux perspectives d'une métropole monde.

L'objet de cette contribution aux travaux consiste, à proposer les méthodes et les outils susceptibles de contribuer au renforcement multisectoriel de ces PRT au profit tout à la fois des habitants et de la métropole. La question dite de « la gouvernance » de ces territoires en fonction de leur situation géographique, des problèmes à résoudre, mais aussi de leurs perspectives d'évolution, sera également traitée. Ceci s'inscrit dans un contexte évoqué par plusieurs chercheurs<sup>1</sup> : la métropolisation reste encore largement interprétée comme un simple changement d'échelle, un territoire urbain « en plus grand », alors que c'est d'un véritable virage dont il s'agit.

<sup>1</sup> Voir notamment : Martin Vanier : *La métropolisation ou la fin annoncée des territoires. Métropolitiques* 22/04/13

«Ce virage subvertit les territoires de trois manières :

- par la montée et la puissance des réseaux, forme de spatialité alternative au territoire « continu » : infrastructures, flux matériels et immatériels, réseaux économiques, réseaux sociaux jouent un rôle croissant dans la production des espaces ;
- par la mise en système des territoires, que ces réseaux stimulent : l'inter territorialité, les relations entre les territoires, l'emporte sur la territorialité, le jeu interne à chaque territoire ;
- par la remise en cause des territorialités héritées et jusqu'à présent structurantes de beaucoup de dimensions : la citoyenneté, le mandat politique en général, de nombreuses institutions, mais aussi des faits anthropologiques comme la proximité, le voisinage, l'autochtonie, etc.»

**Dans le même ordre d'idée, la métropolisation appelle de la gouvernance (et pas seulement du gouvernement) puisqu'elle implique :**

- Une mise en réseau multi-acteurs avec d'autres villes, d'autres territoires, d'autres institutions, ...
- La mise en système de territoires contigus mais hétérogènes : aucun gouvernement local n'a les moyens de porter toute l'hétérogénéité métropolitaine.
- L'articulation entre niveaux territoriaux, du local au global, en passant, le cas échéant, par le provincial, le régional, le national, voire l'europeén ou toute autre intermédiation : une complexité à laquelle un gouvernement unique, fut-il métropolitain, ne peut répondre.

Cette contribution abordera donc des champs sur lesquels les travaux récents sont nombreux, mais les données établies et les certitudes très peu nombreuses. **Elle se présentera donc davantage comme un canevas préliminaire de travail qu'il faudra approfondir et étayer que comme une étude aboutie.** L'objectif prioritaire est de donner à voir les débouchés possibles politiques et opérationnels de la recherche-action entreprise par notre équipe et de permettre le cas échéant de la poursuivre sur des cas concrets.

## 2. RÉSUMÉ

Une analyse sommaire du système de planification territoriale en Ile de France met en évidence que, même si la vision communaliste reste très ancrée, les maires étant des acteurs-clés du passage à l'opérationnel (permis de construire, règles d'usage des sols, projets publics), quelques mutations commencent à se faire jour la montée des intercommunalités, la procédure des Contrats de Développement Territoriaux et quelques projets urbains à l'échelle des grands territoires. Néanmoins, **la définition multi-scalaire d'un territoire dans la métropole est rarement prise en compte, malgré l'enchevêtrement des tissus urbains, et la dimension stratégique de la planification relève davantage du discours que de la réalité.**

Par ailleurs, **le débat sur la gouvernance métropolitaine en Ile de France est particulièrement confus**, car il relève de conceptions différentes non explicitées et non débattues. La question des institutions métropolitaines repose actuellement sur des débats seulement institutionnels relevant des élus déjà en place, et pas assez sur une réflexion stratégique sur les compétences à exercer en relation avec les priorités d'un projet métropolitain, pour l'instant encore assez confus. **On ne peut dénouer cette question de la gouvernance sans se référer à un véritable projet**

**métropolitain, tant au niveau spatial qu'économique et social.** En particulier, dans la phase de discussion du projet de loi sur la métropole parisienne, malgré l'effort déployé par des élus de divers bords pour d'une part clarifier, d'autre part démocratiser effectivement le débat, on a segmenté les approches au lieu de promouvoir une gouvernance intégrée comme dans d'autres métropoles internationales. On ne peut donc que craindre le résultat, à l'issue des discussions en cours.

**L'examen des pratiques et des expériences tentées dans des métropoles internationales mettent en évidence plusieurs faits intéressants :**

a - Que ce soit au niveau de métropoles et de régions urbaines, ou à des échelles plus réduites, les méthodes de planification territoriale ont fait de gros progrès et parviennent à faire la preuve de leur efficacité.

b - Il s'agit avant tout de processus politiques où s'établissent des rapports de force par rapport à des enjeux majeurs, où des références à une vision du monde et de la société s'opposent et dans lesquels la question de la démocratie locale à la fois représentative et participative joue un rôle essentiel ; évidemment le contexte socio-politique national, les caractéristiques des institutions territoriales, et les habitudes culturelles de la population influent fortement sur ces processus et sur les méthodes utilisées.

c - Les aspects relatifs à la prise en compte des dimensions multi-scalaires, multisectorielles et de l'exigence de durabilité commencent à trouver des réponses satisfaisantes dans ces nouveaux processus de planification.

**Sur tous ces aspects, les territoires français prennent leur place, mais n'ont rien d'un modèle et ne sont pas forcément en pointe, parfois même au contraire (notamment en terme de démocratie locale).**

Trois études de cas ont été entreprises sur un échantillon de territoires franciliens qui ont entrepris des démarches de planification et de projets urbains, en particulier via l'élaboration de Contrats de Développement Territoriaux : **Cœur Roissy-Terres de Franc, Val de Bièvre et Seine Amont-nord.** Ces 3 territoires présentent des enjeux importants tant en terme spatial qu'économique et social, avec des projets d'importance métropolitaine.

I - **Dans les 3 cas, il y a eu empilement de démarches de planification portant sur des périmètres différents.** Dans ces démarches, la dominante reste spatiale, même si ce sont les CDT qui s'efforcent le mieux d'intégrer d'autres dimensions, notamment la dimension économique. Et, on ne peut pas vraiment parler de planification stratégique.

II - **Les CDT ont donné lieu indiscutablement à un travail coopératif important ; mais il semble que celui-ci a surtout**

**permis d'assembler sous une forme « intelligente » des programmes existants au sein de chaque commune ou intercommunalité.** Les visions territoriales y sont centrées sur les périmètres (à forte connotation politique), et ne prennent que peu en compte la dimension métropolitaine (mise en réseau avec d'autres territoires, recherche de centralités, spécificités et complémentarités économiques, etc.). Sauf en cas de dispositif exceptionnel (une OIN par exemple), il y a de grosses incertitudes sur la gouvernance et sur l'ingénierie concernant la mise en œuvre des CDT. Tout cela relève de négociations à venir.

III - De manière générale, on doit noter **quelques grosses lacunes :**

- Le social est peu pris en compte, tant pour ce qui concerne les spécificités des besoins des divers groupes sociaux concernés, que l'optimisation de l'action sociale, que l'accès aux services et aux droits
- La participation se limite généralement aux informations sur des projets établis et aux dispositifs d'enquête publique. Ce qui est totalement inefficace à l'échelle de grands territoires de projets. De même seuls les grands acteurs institutionnels économiques et politiques ont été associés ; il est probable qu'une partie des forces vives des territoires n'ait pas été mobilisée.
- La transition écologique apparaît effective sur quelques gros projets d'infrastructures et d'équipements, mais rien n'est prévu pour aider à faire évoluer en profondeur les

comportements des entreprises et des ménages.

**IV - L'analyse des Pôles Réseaux Territoires en relation avec ces territoires est éclairante,** en ce sens qu'elle met en évidence dans la plupart des cas que les périmètres donnant lieu à des démarches de planification ne correspondent pas pour l'essentiel à des territoires dans lesquels une amélioration durable du fonctionnement, tant au point de vue des mobilités qu'économique et social. Il n'est pas étonnant au demeurant que ces démarches ne passionnent pas beaucoup les habitants et que les efforts de démocratie locale entrepris par des élus suscitent une faible mobilisation.

**On s'est donc efforcé de fournir un cadre à ce que pourrait être une planification territoriale stratégique moderne adaptée au cas francilien, applicable aux sous bassins de vie** tout en sachant qu'il existe une variété de méthodes susceptibles d'être utilisées, et que le choix même de ces méthodes fait partie du processus. Rappelons simplement quelques points clés:

- **Un processus moderne de planification stratégique est continu ;** il se doit de combiner l'amont (la stratégie, le projet politique) et l'aval (la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation), en concertation permanente avec de multiples acteurs. **La dimension multi-scalaire doit être prise en compte par l'organisation dès l'abord d'une interactivité**

**entre les démarches de planification engagées par les divers échelons.**

- **Il doit y avoir une vraie réflexion stratégique**, ce qui suppose un diagnostic approfondi, des priorités, des échéanciers contraignants, des jeux d'acteurs identifiés, la prise en compte de conflits d'intérêts et donc des négociations en relation avec des rapports de forces ; cela peut passer par l'élaboration de scénarios permettant d'apprécier les conséquences des choix à opérer.

**Il est sans doute nécessaire d'opérer un saut qualitatif en matière de démocratie locale** : La participation consistant à informer sur les projets et à rendre les enquêtes publiques les plus vivantes et efficaces possibles fait aujourd'hui partie des quasi-obligations des élus. Mais toutes les études faites à ce sujet en montrent les limites. Il faut solliciter les « savoirs d'usage » des citoyens, aller au-devant des populations les plus en difficulté, fournir à l'examen de vrais choix et non des formulations biaisées, donner accès à des capacités d'expertise neutres, ne pas hésiter à des consultations de type référendaire, etc.

**Le projet de territoire résultant de la planification est un processus de mise en mouvement des forces locales** : Il instaure une coopération pragmatique entre les élus et les acteurs socio-économiques, en créant localement une solidarité qui fait cohésion, en produisant du lien entre des responsables participant à une communauté d'action ; il est capable de faire évoluer les modalités de l'action collective et générateur d'efficacité instrumentale, en fédérant les

démarches sectorielles, en faisant converger les efforts de nombreux décideurs, en recomposant l'action publique pour lui donner une efficacité nouvelle

- **Enfin et surtout, la prise en compte de la durabilité amène à faire évoluer le contenu et les méthodes de la planification territoriale.** Nous sommes face à un défi majeur ; il ne suffit pas de quelques éco-quartiers pour changer la donne.

Dans cette perspective, nous avons considéré que, **dans le contexte à la fois de la décentralisation et des objectifs liés à la problématique autonomie-interdépendance, de nouveaux outils sont à mettre en place et à promouvoir en relation avec les processus de planification évoqués précédemment pour les sous bassins de vie.** Nous avons donc tenté d'illustrer à partir de quelques exemples ce que peuvent être des instruments opérationnels de mise en œuvre de démarches de planification stratégique dans une perspective métropolitaine prenant en compte les divers principes qui ont été avancés jusqu'ici : Autonomie, interdépendance. Ces exemples mettent en évidence que, **dans plusieurs domaines des outils territorialisés aux niveaux de bassins de vie apportent des solutions nouvelles et pertinentes qui répondent mieux aux attentes des populations et qui à la fois sont susceptibles de renforcer l'attractivité mondiale de la métropole.**

À supposer que la démarche de structuration des territoires

de la métropole francilienne que notre équipe et d'autres ont engagée intéresse les responsables politiques et administratifs concernés, **comment aller vers une nouvelle architecture interactive des modes de planification du développement des territoires**. Nous ne négligeons pas les difficultés à surmonter ; mais nous estimons qu'elles peuvent être résolues.

Pour mettre en place cette nouvelle architecture de planification et les outils qui l'accompagnent, Il nous apparaît que **quatre conditions réalistes pourraient être remplies:**

1. Une claire identification de ce que cela apporterait dans la vie quotidienne des franciliens et une reconnaissance du rôle actif qu'ils pourraient jouer dans les nouveaux processus à mettre en place.
2. Une structure d'initiative politique susceptible d'impulser la démarche ; ce pourrait être le Conseil régional et/ou Paris Métropole et/ou la nouvelle entité issue de la loi de décentralisation si elle est créée.
3. Le lancement immédiat d'expériences sur des territoires volontaires, sur la base d'une Charte en relation avec nos travaux.
4. La prise en compte de la dimension internationale : Compte tenu de l'importance géostratégique de la métropole francilienne, tout ce qui ne serait pas reconnu comme apport à la « métropole-monde » aurait de fait une portée limitée. Cette prise en compte pourrait s'opérer de diverses manières qui seront évoquées et discutées.

### 3. BREF RAPPEL COMMENTÉ DE L'ETAT DES LIEUX SUR LA PLANIFICATION ET LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN ILE DE FRANCE

Parmi les très nombreux travaux d'étude et de recherche qui permettent de décrire et d'évaluer les situations actuelles, on peut notamment citer :

- Le Dossier réalisé en 2007 par Jean-Marc Offner « Le Grand Paris » (Documentation française).
- Un texte de Frédéric Gilli « Du local et du métropolitain : Paris, métropole multi-échelles » paru dans la vie des idées
- « La réorganisation institutionnelle de l'Île-de-France » par Jean-Pierre Orfeuill et Marc Wiel, en complément de l'ouvrage En 2012, aux éditions Scrineo : Le Grand Paris : Sortir des illusions, approfondir les ambitions.

#### 3.1. Le système de planification en Ile de France<sup>2</sup>

Outre le SDRIF, outil prescriptif de la planification régionale, des schémas sectoriels émanent de la Région et de l'État. En aval, le Stif est pour l'instant le seul outil de régulation régionale. La contractualisation (contrat de projets,

---

<sup>2</sup> *Ce sont évidemment les équipes de l'IAU Ile de France qui ont le mieux traité de la question (V.Fouchier, M.Liotard, ...). Leurs écrits ont largement inspiré ce paragraphe.*

contrats particuliers Région/Département) et divers dispositifs d'action opérationnelle existent, sur le foncier, le développement durable (appels à projets Éco-quartiers/ Nouveaux quartiers urbains en 2009). L'État, moins présent financièrement, reste actif dans les 5 établissements publics d'aménagement (EPA) sur des secteurs jugés stratégiques, dont les 3 opérations d'intérêt national (OIN).

Par ailleurs, la planification et les programmations sectorielles régionales dans plusieurs domaines comme les déplacements, le développement économique, le tourisme, la formation professionnelle, le climat, l'air et l'énergie, la cohérence écologique, etc. permettent plus ou moins de définir des stratégies régionales ; ils sont élaborés en relation étroite avec l'État, parfois avec d'autres niveaux territoriaux, mais n'ont pour la plupart qu'une valeur prescriptive limitée, faute de contrôle des outils de mise en œuvre (sauf pour les transports). Il arrive néanmoins que la qualité de l'exercice parvienne à mobiliser les acteurs concernés.

**Les schémas d'aménagement des départements étant sans valeur juridique<sup>3</sup>, c'est essentiellement l'intercommunalité qui crée des territoires intermédiaires.** Jusqu'ici, le retard des intercommunalités restait patent par rapport à la province, notamment en zone dense. Mais dans la perspective de la future loi de décentralisation, cette situation évolue vite, les collectivités

---

<sup>3</sup> *Les schémas départementaux (voirie, espaces verts, liaisons douces...) cadrent néanmoins l'aménagement local*

préférant constituer elles même leurs intercommunalités plutôt que de se les voir imposées par les préfets.

Les intercommunalités ne se dotent que lentement de documents de planification de type INTERSCOT qui transmettent vers le niveau local les politiques régionales (logement, déplacements, environnement, etc.). **Les périmètres, parfois élargis, prennent pourtant mal en compte des bassins d'habitat ou d'emploi très entrecroisés.** Consensuels, les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont lents à élaborer. Attachés prioritairement au parc public, ils suivent difficilement une offre privée éclatée et des dynamiques incertaines de marché. La maîtrise du foncier par les intercommunalités – cruciale en Île-de-France en raison des prix, du coût de la remise en état des sols, de la compétition foncière en faveur du tertiaire – est difficile.

La vision communaliste reste très ancrée, les maires étant des acteurs-clés du passage à l'opérationnel (permis de construire, règles d'usage des sols, projets publics). **Une étude récente des Plans locaux d'urbanisme (PLU) franciliens montre que le projet urbain du PLU n'est que rarement référé à un bassin de vie ou au voisinage.** Malgré des efforts notables et les quelques PLH intercommunaux, les PLU définissent peu les besoins et les perspectives pour le logement, d'où un risque de décrochage au regard des objectifs régionaux. **La tendance est forte, même en zone dense, à privilégier la demande locale et négliger les flux**

**métropolitains, à lier insuffisamment desserte et densité.**

Nous ne tirerons aucune leçon de l'élaboration des agendas 21 faite à différentes échelles, compte tenu de la très grande hétérogénéité des pratiques en la matière.

**Ce qui est notable à tous niveaux, c'est que la définition multi-scalaire d'un territoire dans la métropole est rarement prise en compte, malgré l'enchevêtrement des tissus urbains :**

Le Bassin Parisien, des territoires intercommunaux pas forcément institutionnels, mais relevant de sous bassins de vie ou de sous bassins d'emploi représentent pourtant des enjeux essentiels pour l'application locale de la planification et sa mise en œuvre opérationnelle.

### **Zoom sur l'expérience des « sites stratégiques » régionaux de 1994**

Le fait d'identifier des territoires stratégiques (appelés dans le dernier SDRIF territoires d'intérêt métropolitain) est une constante de la planification régionale francilienne. Les sites stratégiques identifiés au SDRIF de 1994 ont été fortement soutenus par l'État et la Région dès le Livre blanc de 1990

Mais les dynamiques territoriales induites n'ont souvent pas été à la mesure des attentes, sauf à la Plaine-Saint-Denis sur un mode intercommunal dans un secteur hors marché, et à Issy-les-Moulineaux et Boulogne avec des stratégies communales portées par le marché : gouvernance intercommunale faible, projets dispersés sans logique d'ensemble ou non réalisés (Le Bourget, etc.). Sont en cause la tradition communaliste mais aussi les outils et méthodes, rarement prospectifs et mobilisateurs.

De même, les OIN de 2005, lancées rapidement sur des objectifs pré-opérationnels, n'ont guère laissé le temps d'un dialogue inter-scalaire entre région, grands territoires mutables et communes. Plus que les structures, sont en question les méthodes, et la culture de l'aménagement concerté du territoire.

En revanche, deux types de démarches, tant sur ces sites que sur d'autres territoires, ont pu se révéler utiles pour une véritable réflexion stratégique : Le lancement de projets urbains sur de grands territoires et l'élaboration des Contrats de développement territoriaux (CDT) engagée autour des gares du Grand Paris Express. **Comme si le fait d'avoir un but opérationnel incitait davantage à la réflexion stratégique que des exercices de planification considérés comme trop « hors sol ».** Nous en donnerons des exemples concrets dans les chapitres qui suivent. En revanche, cela a rarement été le cas pour les quartiers de renouvellement urbain et les projets soumis à l'ANRU (y compris dans la phase dite des Grands Projets Urbains). En règle générale, beaucoup dépend de la mobilisation des acteurs locaux concernés ; et cette mobilisation dépend de leur perception des enjeux.

### 3.2. L'ingénierie territoriale et les outils méthodologiques

Cette question est loin d'être secondaire ; en fait, nous avons à affronter tout à la fois des questions structurelles touchant l'ingénierie territoriale en France et des questions spécifiques relatives à la métropolisation.

**Au plan structurel**, La France constitue un exemple assez isolé, par rapport à la plupart des autres pays, quant à son processus traditionnel de fabrication de la ville :

- séparation radicale entre « maîtrise d'ouvrage » et « maîtrise d'œuvre »,
- différenciations réglementaires importantes entre « AMO » et « MOE »,
- interventions souvent trop tardives des ingénieurs, des économistes et des sociologues,
- absence d'organisations professionnelles communes entre ingénieurs et architectes,
- définitions imprécises des métiers de « l'urbanisme »,
- forte culture « beaux-arts » de la profession d'architecte (sans parler de la starification...),
- faiblesses dans « l'ingénierie de projet » et dans le management de projets,
- fragmentation assez forte de tous les métiers liés à la production urbaine.

Ces différentes caractéristiques du système français de production de la ville ne sont pas a priori favorables à « l'éco-conception » des projets urbains et donc à la production d'une ville durable.

Une évolution, également constatable dans la pratique des années récentes, a consisté à faire de plus en plus appel à des « équipes pluridisciplinaires », au moins pour les projets d'aménagement urbain les plus complexes, mais également pour des démarches de planification.

Néanmoins, l'existence d'une équipe pluridisciplinaire pour assurer la maîtrise d'œuvre urbaine ne garantit pas automatiquement un véritable processus de « co-conception » : la co-conception est un processus dans lequel chacun peut être « concepteur » du projet et non pas un système dans lequel n'existe qu'un seul réel concepteur (l'urbaniste, pour un projet urbain, mais ce pourrait être un ingénieur pour un projet de pont ou d'autoroute...), les autres membres étant des « experts » chacun dans leur discipline, et ne faisant que réagir à la créativité du concepteur. Le rôle **d'ensemblier** dans une équipe pluridisciplinaire ne peut en rien être confondu avec celui de directeur-concepteur de projet.

**Un autre aspect à caractère structurel réside dans la perte de sens de la « planification stratégique »** : Cette méthodologie, issue à l'origine des travaux de consultants

anglo-saxons appliqués aux entreprises et aux grandes organisations a fait l'objet d'adaptations originales aux villes et aux régions en France dans les Années 70 et 80.<sup>4</sup> Puis, peu à peu, on a continué à parler de planification stratégique sans pour autant que les méthodes utilisées en respectent les principes de base ; alors même que d'autres pays s'efforçaient, notamment au niveau métropolitain, de perfectionner leurs démarches, la France utilisait les mots sans, le plus souvent, pratiquer la chose<sup>5</sup>. Nous y reviendrons dans des chapitres ultérieurs. Plus récemment, avec l'émergence de l'urbanisme de projet, l'intérêt même de la planification a été mis en cause des élus et des responsables administratifs.

**Dans le cas de la métropole francilienne**, les complexités constatées mettent en jeu de nouvelles articulations entre temps, espaces et acteurs, elles bouleversent les échelles, invitant ainsi les structures porteuses ou faiseuses de projet ou de plans à la nécessité de passer à une culture de l'incertitude. Le fait métropolitain signifie avant tout un changement de nature de la mutation urbaine qui ne relève plus d'une simple dilatation dans l'espace ; il est assez emblématique, parmi d'autres bien-sûr, du renouvellement indispensable du positionnement des acteurs Il est

---

<sup>4</sup> Voir notamment les recherches du BERU : André Barthélémy-rapport DGRST-DAFU 1973

<sup>5</sup> Ceci apparaît notamment dans un récent rapport sénatorial sur l'avenir de la planification stratégique, (M. Joël BOURDIN, Sénateur).

générateur de nouveaux lieux «contemporains», de nouveaux modes de vie et d'«implications-réactions» sociétales. **Le besoin d'expertise et de compétences nouvelles, sur le fait métropolitain en question, n'a jamais été aussi élevé, là encore pour nourrir, éclairer et accompagner la décision des élus face aux effets secondaires générés par l'urbanisation ou, mieux, pour les anticiper, les gérer.** Dans un entretien accordé en 2011 aux cahiers de la métropole, la président de la commission aménagement du territoire du Conseil Régional François Labroille aborde frontalement la question de l'ingénierie territoriale, en relation avec l'élaboration du SDRIF et insiste sur **l'implication des élus dans les démarches techniques:**

*«Quand on fait le pari de l'intelligence, alors l'ingénierie comme les élu(e)s trouvent toute leur place. Le rôle de l'élu, n'est ni « seulement » de dialoguer avec la population, ni « seulement » de trancher entre les scénarios soumis par l'expertise. Il devrait beaucoup plus tendre vers une fonction de passeur d'idées entre les controverses scientifiques, l'expertise technique et le débat public. C'est de cette manière que l'on pourra mieux identifier l'existence d'options ouvertes, dégager le sens des arbitrages à rendre et renouveler la construction des grand choix collectifs.»*

De même, à propos de la communication et du débat public :

*« Dans les débats publics sur le métro Grand Paris, les expertises de l'IAU IdF et du Stif, entre autres, ont été précieuses : elles ont permis de démontrer qu'un projet de transports ne valait qu'adossé à un projet d'aménagement et ont facilité l'émergence des enjeux (rééquilibrage territorial, desserte fine...), ce qui a été décisif pour leur donner une issue positive. J'en tire comme enseignement que la communication cesse d'occulter le fond dès lors qu'on prend résolument le parti du débat citoyen. »*

**Il est clair que nous sommes loin de disposer au niveau des territoires du Grand Paris des capacités d'ingénierie territoriale nécessaires qu'elles soient publiques ou privées ; par ailleurs, beaucoup d'élus ne sont pas vraiment préparés à s'impliquer dans des démarches forcément novatrices et dérangementes.**

En revanche, il est vrai que nous ne manquons pas d'outils, notamment publics : Agences de développement, agences d'urbanisme, sociétés mixtes d'aménagement, cellules techniques des collectivités et des administrations, établissements publics d'aménagement ou de maîtrise foncière, etc. **Ces outils opèrent le plus souvent dans la logique institutionnelle des collectivités dont elles**

**dépendent ou dans une logique sectorielle quand il s'agit de transports, de logement et même d'environnement.**

Ce qui renvoie aux questions relatives à la gouvernance métropolitaine, avec des collectivités mises le plus souvent en compétition et des orientations stratégiques régionales trop timides pour servir de point de repère commun. Nous verrons au chapitre suivant que d'autres dispositifs technico-politiques existent ailleurs.

### **3.3. Comment se pose aujourd'hui la question de la « gouvernance métropolitaine » en Ile de France**

Le syndicat mixte Paris-Métropole a longuement analysé cette question pour aboutir à des scénarios alternatifs ne faisant naturellement pas consensus entre ses membres. Mais il est beaucoup trop tôt pour savoir ce qui sortira des débats engagés à propos de la loi sur la décentralisation-volet métropoles dont métropole parisienne-. Nous nous contenterons donc d'évoquer quelques problèmes que les textes législatifs futurs sont censés résoudre :

- Le concept même de « gouvernance territoriale métropolitaine »
- Les compétences qui renvoient aux objectifs prioritaires
- Le périmètre et la structuration territoriale

#### **a - Le concept de gouvernance territoriale métropolitaine**

Si le fait de remplacer dans les espaces métropolitains le gouvernement des territoires par le concept plus large de gouvernance fait à peu près consensus, ce qu'on met derrière est loin d'être clair :

- La gouvernance, pour quel projet et quels objectifs ?
- Avec qui se concerter ? Jusqu'où transférer des pouvoirs ?
- La gouvernance appelle-t-elle nécessairement les compromis ?
- Comment combiner gouvernance globale, gouvernances sectorielles et gouvernances territoriales partielles ?
- Etc.

**La réalité, quand on aborde ce sujet, est qu'on discute souvent avec le même mot sur des concepts radicalement différents. D'où des débats particulièrement confus que chacun interprète à sa façon.**

Pour notre part, nous sommes sensibles aux travaux de Torre, A. et Beuret, J.-E. 2012. Proximités territoriales. Construire la gouvernance des territoires, entre conventions, conflits et concertations, Paris : Economica – Anthropos ; **ils lient étroitement gouvernance et démocratie participative et ils intègrent les conflits dans les processus de gouvernance ; de plus, ils recherchent les bons niveaux de coordination en relation avec divers types de proximité.**

Au cœur de la conception de la gouvernance territoriale,

entendue comme un processus de pilotage des territoires impliquant des parties prenantes locales et extraterritoriales de différentes natures, se trouvent deux éléments opposés mais complémentaires et étroitement liées : la négociation et les conflits. Les conflits ne sont pas analysés comme un indicateur d'échec du processus de gouvernance mais, au contraire, comme une phase incontournable des processus de développement.

*« Alors qu'un accord est une clef pour le développement, les proximités offrent un trousseau dont il est possible de jouer pour résoudre des problèmes multiples de coordination liés au processus de gouvernance territoriale. Il s'agit de la proximité géographique, qui permet aux acteurs voisins de se connaître, d'échanger et de trouver des solutions éventuelles, mais les pousse aussi au conflit en situation, par exemple, de concurrence des usages du sol ou de voisinages difficiles. Et des proximités non spatiales, dites organisées, qui s'élaborent au gré des réseaux et des logiques d'appartenance, ou encore des similitudes provoquées par des cultures, des références et des objectifs communs. Ces proximités organisées permettent aux acteurs locaux de discuter, mais aussi de se disputer, de se connaître et de s'opposer, sans que le lien ne soit brisé et que la volonté de se développer ne se heurte à des obstacles insurmontables. En somme, l'important est de partager un objectif commun de développement, même si l'on s'oppose parfois fortement sur les manières d'y parvenir. Et c'est de la mobilisation des vertus de ces proximités que peut venir*

*l'accord, toujours fragile et soumis à renégociation, sur les processus de gouvernance et de développement des territoires.»*

**En tout état de cause, ce qu'on peut constater aujourd'hui, c'est que le débat sur la gouvernance métropolitaine en Ile de France est particulièrement confus, car il relève de conceptions différentes non explicitées et non débattues.**

#### **b - Les compétences exercées ou souhaitées**

Partons d'une éventuelle instance métropolitaine : le débat sur le périmètre et celui sur la compétence de l'instance métropolitaine sont liés et se structurent l'un l'autre. Certains insistent sur le fait qu'il ne faut pas recréer un phénomène de frontière entre la zone dense et le reste de la région. Pour eux ; l'instance métropolitaine est la Région Ile de France. Pour d'autres, il y a des spécificités de la zone dense qui méritent une instance ad hoc avec des compétences particulières. Essayons d'approfondir la question en partant de quelques compétences et non des périmètres évoqués a priori<sup>6</sup>.

#### **Le logement**

La sous-performance en ce domaine est reconnue par tous mais pas obligatoirement rigoureusement analysée. Chacun brandit les chiffres de l'écart quantitatif entre

constructions neuves et besoins... Le discours sur la rareté, la cherté, et l'égoïsme communal s'imbriquent naturellement. La solution ? Certains évoquent une autorité métropolitaine comme réponse à la crise ? Pourquoi pas, mais qu'est-ce que cela veut dire, au juste ? Que devra-t-elle faire ? Les textes gouvernementaux en discussion semblent conforter cette piste sans pour autant que la stratégie et les moyens ne soient vraiment explicités.

#### **L'équité financière**

Plus qu'une réforme institutionnelle il convient de mettre au point un système de compensation, une sorte de Smig communal, intercommunal et départemental pour compenser l'inégalité financière des institutions pour leur fonctionnement. Pour leur investissement dans l'aménagement, c'est un autre problème qui dépendra de la politique entreprise, non du défaut de ressources. Cette question de l'équité financière a été de nombreuses fois abordée par les élus dont les positions sont annexées au livre vert du Syndicat Paris Métropole. Cependant nous ne pensons pas que résoudre les problèmes de l'équité financière des collectivités puisse suffire à résoudre celui du financement de l'aménagement.

---

<sup>6</sup> Nous avons pris appui sur les travaux de Marc Wiel en la matière

### **Le développement économique**

La Région (ou la métropole ?) pourra exercer pleinement ses compétences dans ce domaine en appui des grosses intercommunalités et en étroite relation avec l'État. La priorité économique de la région capitale n'est pas de faire des clusters, des transports ou plus de logements qu'il n'est nécessaire mais par exemple de desserrer l'étau foncier qui l'étouffe, affecte sa compétitivité, nuit à son attractivité. En tout état de cause, il est bon de s'interroger sur les priorités de l'action économique publique et sur l'application du principe de subsidiarité entre les diverses échelles.

On pourrait multiplier les exemples. **Ce qui frappe, c'est que la question des institutions métropolitaines repose actuellement sur des débats seulement institutionnels relevant des élus déjà en place , et non sur une réflexion stratégique sur les compétences à exercer en relation avec les priorités d'un projet métropolitain, pour l'instant encore assez confus.** Cela biaise encore davantage le débat sur la gouvernance métropolitaine. Et, comme on l'a vu dans ce qui a été organisé par Paris Métropole, cela ne permet pas aux citoyens de s'impliquer et de participer, leurs préoccupations et leurs intérêts étant ailleurs, et très liés à leur vie quotidienne. En dépolitisant le débat pour le cantonner de facto à des sphères politiciennes, à grand renfort de micros-trottoirs, de débats publics organisés par des communicants et de sondages peu significatifs, on s'éloigne de toute capacité d'un réel débat démocratique et effectivement politique.

### **c - La relation avec la structuration spatiale métropolitaine**

Les travaux déjà menés au sein de l'AIGP ont bien montré cette relation :

Des équipes ont souligné la coexistence de deux visions de la gouvernance : une approche systémique, dont le point de départ est l'échelle macro, et une approche inversée, qui s'appuie sur des dynamiques qui partent des territoires à l'échelle micro.

Certains proposent de s'appuyer sur les intercommunalités existantes, et d'identifier les territoires à fort potentiel pour le développement d'un projet.

Par ailleurs, la gouvernance n'est pas la même si on veut favoriser le polycentrisme, et si oui, de quel « centrisme » s'agit-il. Il ne s'agit pas d'ériger la centralité en un idéal urbain, même si elle est généralement synonyme de lieu qui regroupe l'ensemble des services urbains. En effet, les territoires « périphériques » ne doivent pas apparaître comme délaissés, il s'agit au contraire de les prendre en compte, d'assurer leur « connexion », de les revaloriser.

Il faut réfléchir à l'échelle des micro-centralités qui existent et à la nécessité de leur mise en réseau, afin d'aller vers la « ville des proximités successives ». À la notion de centralité, d'aucuns préfèrent celle de proximité. On peut aussi proposer d'autres modèles : centralité linéaire, chaînes

agrégatives, ville horizontale... autant de notions à même de favoriser la mise en réseau des pôles urbains et le lien entre les centralités.

**Ce questionnement renforce encore l'idée qu'on ne peut travailler sur la gouvernance sans se référer à un véritable projet métropolitain, tant au niveau spatial qu'économique et social. Dans la phase de discussion du projet de loi sur la métropole parisienne, malgré l'effort déployé par des élus de divers bords pour d'une part clarifier, d'autre part démocratiser effectivement le débat, on a segmenté les approches au lieu de promouvoir une gouvernance intégrée comme dans d'autres métropoles. On ne peut donc que craindre le résultat, à l'issue des discussions en cours.**

### **Rappel : Principes de base de la Gouvernance urbaine intégrée**

- Prises de décisions proches des citoyens et principe de subsidiarité(a) dans la ville: la prise de décision devrait être effectuée à proximité du lieu en question (par ex. dans le voisinage), car c'est ainsi que l'on sera le mieux à même de répondre de manière appropriée aux conditions locales.
- Approche systématique : ce qui est requis, ce n'est pas l'action basée sur un cas individuel, il s'agit au contraire d'évaluer ce qui existe déjà et de définir les priorités en vue de résoudre les problèmes.
- Action intégrée : les problèmes sont abordés de façon « holistique » et par le biais de la coopération entre les départements spécialisés séparés, car cela crée des effets synergétiques et réduit les effets secondaires négatifs sur les mesures administratives de secteur individuel ou de département.
- Participation publique : la prise de décision ne se fait pas dans l'isolation d'un bureau, elle nécessite au contraire la participation des membres de la collectivité/de tous les résidents, hommes et femmes.
- Habilitation et responsabilisation : les groupes d'intérêt incapables d'exprimer assez clairement leurs besoins dans le domaine public recevront appui et soutien. Tous les résidents, hommes ou femmes, migrants ou non, assumeront la responsabilité de leurs actes et de la réponse à leurs attentes.

**Remarques générales sur cet état des lieux :**

**On notera que certains problèmes pourtant caractéristiques du fait métropolitain, en Ile de France comme ailleurs, ne sont quasiment pas traités dans le champ de la réflexion planificatrice ou bien ne le sont que de manière réductrice.** C'est le cas notamment de la pauvreté et de la précarité qui ne sont appréhendés qu'au travers de la programmation des hébergements. On pourrait prendre bien d'autres exemples, et notamment celui de la santé publique pour lequel les questions environnementales, sociales, spatiales (caractéristiques des déplacements et type d'habitat notamment), et celles des équipements spécialisés sont traitées de manière dissociée ; l'Agence Régionale de Santé est bien chargée d'un schéma régional de prévention et d'une action en faveur de la démocratie sanitaire, mais qui peut témoigner de leur application dans les projets de territoire ou au niveau même du SDRIF ?

La problématique financière et fiscale touchant les divers niveaux de collectivités est présente de manière trop techniciste dans les discussions actuelles, alors que la crise devrait la rendre centrale et inciter à innover en la matière. Dans une note intéressante publiée dans Métropolitiques le 8 octobre 2012, « Les finances locales sous tension », Françoise Navarre et Marie-Paule Rousseau font des constats importants :

*Alors que le cadre d'ensemble semblait fixé et entrer dans une phase de consolidation, une nouvelle forme de tension, assaillant les collectivités locales, apparaît. Elle tient aux restrictions des possibilités d'emprunts, consécutives aux mesures de régulation de l'activité bancaire, dites de Bâle III. Sans mesure de sauvetage et sans émergence de nouvelles dispositions (création d'une agence propre de financement<sup>7</sup>, lancement d'emprunts obligataires, externalisation des dépenses, etc.), l'investissement public local est en péril.*

*La crise économique et financière rappelle aux collectivités locales que leurs ressources financières font partie intégrante d'un système financier global. Elles peuvent estimer, sous certains aspects, qu'elles en sont les victimes collatérales. Toutefois, la restriction des ressources et la réforme financière mettent aussi à l'épreuve leur sens de la solidarité, tant à l'échelle locale qu'à l'échelon national. Elles ne sauraient, en outre, mésestimer les injonctions qui leur sont adressées par un État, soumis aux pressions des institutions et des partenaires européens, qui, bon an, mal an, détient les clés de la régulation.*

Surtout lorsqu'on constate les défauts d'articulation entre les instruments financiers de solidarité et de péréquation que sont la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). On peut ajouter à

---

<sup>7</sup> *La faiblesse des moyens de la banque publique d'investissement censée répondre à ce besoin ne peut qu'inquiéter.*

cela les impasses faites en matière de fiscalité locale (suite en particulier à la suppression de la taxe professionnelle). On se trouve devant un système qui présente de grands risques de génération d'inégalités nouvelles et de situations difficiles, mais auquel personne, pour l'instant, ne semble vouloir toucher, malgré les cris d'alarme de certains élus<sup>8</sup>. L'existence du Fonds Régional de solidarité ne peut, à lui seul répondre aux situations constatées (comme l'a montré le débat engagé de manière spectaculaire par la ville de Sevran).

**La réflexion sur le territoire constitue une véritable boîte de pandore.** On peut penser le territoire d'une manière politique, en considérant qu'une portion délimitée d'espace résulte d'un processus de territorialisation pour le contrôle des biens et des personnes. Cette approche fait l'analogie entre territoire et pouvoir. On peut aussi examiner le territoire à partir du sentiment d'appartenance, de l'identité et de la représentation. Enfin, le territoire peut être abordé sous l'angle économique. En tout état de cause, une

distinction est établie entre l'aspect de la territorialisation des politiques publiques et celui de la gouvernabilité de l'espace. Dans la pratique, cette distinction est rarement faite, ce qui génère les confusions fortuites ou volontaires dont nous avons parlé précédemment.

---

<sup>8</sup> *Nos moyens ne nous permettent pas d'approfondir ces questions financières et fiscales au niveau de l'Île de France, d'autant que les travaux accomplis en la matière sont peu nombreux. Nous ne pouvons que regretter cette lacune. Les derniers travaux publics de l'IAU IdF sur le sujet remontent à 2008. Signalons toutefois une contribution intéressante, celle de J.P. Coblentz et de l'équipe de Stratorial Finances sur « les pactes financiers au service des projets de territoire » - Avril 2012*

## 4. POINTS DE REPÈRE INTERNATIONAUX

Nota : Il existe en France aussi des cas intéressants pour notre étude ; nous privilégierons l'international pour éviter toute polémique sur les choix effectués.

Ces points de repère servent essentiellement à montrer les évolutions à l'œuvre dans plusieurs pays, souvent à l'initiative d'autorités locales, dans les champs de la planification et de la gouvernance des métropoles.

### 4.1. Les recommandations des organismes internationaux<sup>9</sup>

Même dans les pays développés, les recommandations des organismes internationaux (souvent conseillés par des experts anglo-saxons issus de cabinets d'audits) ont eu un impact fort sur les méthodes et les pratiques en matière de planification et de gouvernance. En effet, cela conditionne le financement des investissements, notamment ceux de la Banque Mondiale. Ces recommandations touchent les villes en général, mais sont le plus souvent appliquées aux métropoles et aux agglomérations majeures.

---

<sup>9</sup> Cette partie bénéficie d'un exposé fait par Yves Cabannes, expert international, devant le Partenariat Français pour les Villes et les Territoires (PFVT)

- À la fin des années 1990, la Banque mondiale et ONU Habitat ont publié un guide sur les City Development Strategies, (CDS).

Ce guide émettait le constat que les plans de développement urbain étaient rarement mis en œuvre car ils étaient souvent irréalistes : ils imposaient des critères et des méthodes d'aménagement foncier et urbain difficiles à mettre en œuvre, ils prônaient parfois l'importation formes urbaines modernistes non adaptées au contexte local, et ils avaient tendance à engendrer des processus d'exclusion et de paupérisation d'une partie de la population.

Par ailleurs, les plans eux-mêmes étaient rarement suivis de financements. Le guide prônait alors l'association du secteur privé pour le financement. Les villes devaient être solvables (capables de se financer et/ou de rembourser des prêts), elles devaient être le lieu d'investissements économiques. L'hypothèse était donc néo-libérale.

Les plans stratégiques ont été développés dans la lignée des processus de décentralisation, pris dans le sens de la libéralisation et de la dérégulation.

Par ailleurs, le guide recommandait un travail multi-acteurs et l'élaboration d'une vision commune.

- En 2009, le rapport d'ONU-Habitat sur les établissements humains (UN Habitat Global Report on Human Settlements) portait le titre : « Planifier des villes durables » (Planning Sustainable Cities).

Le thème de la planification semble donc majeur pour ONU-Habitat, ce qui est confirmé avec l'arrivée de Joan Clos (Barcelone) comme Directeur exécutif d'ONU-Habitat en 2010 : il considère la planification urbaine comme une priorité pour le développement.

Auparavant, ONU-Habitat menait un programme de gestion urbaine (PGU, 1986-2006). Celui-ci a été arrêté, pour une réorientation vers la planification urbaine stratégique.

En 1997, le terme de « gouvernance » est apparu dans le département de définition des politiques dans les organismes des Nations Unies. La Banque mondiale s'est elle aussi repositionnée : l'importance des notions de participation, de gouvernance, de concertation multi-acteurs. Les documents considéraient la « bonne gouvernance » comme un élément-clé pour le développement. Du coup, la planification urbaine devait être un outil de « bonne gouvernance »<sup>10</sup> : elle devait passer par un processus délibératif et politique. Il faut retenir que la planification est une façon de former des jugements

<sup>10</sup> L'expression choisie par la France est « gouvernance démocratique » plutôt que « bonne gouvernance ».

éthiques. Ce point de vue différencie ONU-Habitat des autres organismes internationaux.

Un second aspect fondamental est la capacité de transformer les plans en programmes d'action prioritaires. Ces programmes d'action prioritaires ne doivent pas être confondus avec des grands projets, de gros investissements, comme à Barcelone par exemple. Il s'agit de mettre en œuvre différents types de projets, et de mobiliser différents types de ressources : privées, informelles, internationales. Les budgets participatifs en Amérique latine ont permis par exemple de faire de la programmation.

### **Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU)**

L'organisme mondial des collectivités locales compte 12 commissions thématiques, dont l'une porte sur la planification urbaine stratégique. Ces commissions sont dirigées par des maires. Le président de la commission « planification urbaine stratégique » était le maire de Rosario en Argentine, Ernest Biner.

CGLU a produit un document de stratégie sur la planification urbaine stratégique<sup>11</sup>. La planification urbaine à Barcelone a servi de référence.

<sup>11</sup> [http://sustainablecities.net/docman-resources/doc\\_download/227-cglu-document-dorientation-politique-sur-la-planification-strategique](http://sustainablecities.net/docman-resources/doc_download/227-cglu-document-dorientation-politique-sur-la-planification-strategique)

### **Particularités de la planification stratégique selon CGLU :**

- la planification stratégique est à long terme.
- les plans doivent adopter une démarche de concertation multi-acteurs et démocratique.
- une attention particulière doit être portée aux petites et moyennes villes (500.000 à 1 million d'habitants), qui porteront la majorité de la croissance urbaine à venir.
- les mêmes principes que pour les City Development Strategies, or on sait aujourd'hui que ceux-ci sont insuffisants.

CGLU est favorable à la valorisation des plans déjà existants, or nombre d'entre eux sont des **schémas spatiaux un peu formels destinés aux bailleurs de fonds.**

**Sur la question économique :** il faut créer de la valeur, trouver des chaînes de production de valeur dans l'économie formelle et informelle, y compris des circuits courts, pas seulement des chaînes internationales. Il faut que les villes deviennent inclusives, que la valeur économique soit redistribuée.

**Lors de réunions de planificateurs, les critiques suivantes ont été formulées :**

- Le problème des plans stratégiques est qu'ils n'abordent **pas les questions de pouvoir**, ils ne remettent pas en cause

les rapports de pouvoir existants. On observe une sorte de dictature du consensus, qui s'opère au profit des puissants. On pourrait penser au contraire développer une culture du dissensus, accepter qu'il existe des visions opposées.

### **Quelles sont les alternatives aux plans stratégiques ?**

- réguler
- s'attaquer aux questions non traitées par ces plans : le foncier, l'eau, l'énergie.

**Les plans d'action** sont en effet fondamentaux. Il faut des programmes d'actions prioritaires budgétisés année par année, confortés par un système d'évaluation et de suivi.

## 4.2 Les principales avancées méthodologiques constatées dans des processus de planification

Avancée méthodologique	Descriptif sommaire	Exemples
<b>Démarches plus intégrées</b>	Une planification fortement multidimensionnelle : spatiale, économique, sociale, environnementale et culturelle	Voir les cas de Rosario et de Montréal présentés ci-après ; on peut aussi évoquer Vancouver et Belo Horizonte. A noter le lien fréquent avec le programme mondial de recherche sur les indicateurs de développement en relation avec les modes de vie
<b>Accent mis sur les problématiques sociales</b>	Réponse spécifiques aux besoins des populations pauvres en décrochage social	Plans d'intégration des quartiers populaires d'habitat social en rénovation (ou bidonvilles) dans l'agglomération par les transports, mais aussi par des relations inter associatives et des renforcements des tissus sociaux existants (Medellin, Bogota, Casablanca, Hanoï,..)
<b>Aménagement des grands territoires</b>	Concerne souvent les régions urbaines et les processus de métropolisation ; des méthodes spécifiques en application faisant une part aux notions de risques et d'incertitudes ; des systèmes de gouvernance très divers testés	De nombreux exemples européens, dont celui de l'IBA Emscher Park est le plus connu  Très forte dimension politique impactant les méthodologies et les organisations

<b>Prise en compte amont exigences durabilité</b>	Concerne la conception urbaine, la gestion des ressources, les mobilités, les caractéristiques des bâtiments et des réseaux, et le fonctionnement urbain	Dossiers d'éco-cités : Ville post-carbone, ville continue et apaisée, ville nature, ville intégratrice qui débouche sur une révision des projets et des plans encours ; exemples aux USA, en Allemagne , aux Pays Bas, au Maroc
<b>Relation planification-urbanisme de projet</b>	Organisation de la continuité entre le plan stratégique et les principaux projets urbains qui en découlent	À Phnom Penh, les pouvoirs publics ont développé leur projet de développement avec un souci de simplicité et de lisibilité, en démarrant par la construction de digues et de drainages, qui ont servi de structure au processus de planification urbaine stratégique.
<b>Prise en compte des nouveaux schémas productifs</b>	Montée en régime de l'économie de la connaissance, accentuation des échanges internationaux, quartiers d'affaires internationaux, modernisation continue des procédés de fabrication, ...	Coopération Toronto-Madrid en s'appuyant sur leurs forces et faiblesses complémentaires
<b>Amélioration des démarches de concertation et de démocratie participative</b>	La simple discussion des plans et des projets est dépassée ; des pouvoirs effectifs sont donnés aux habitants soit par moyens techniques et financiers, soit par une implication réelle dans les processus de décision : Votes, ateliers, ... Forte imbrication démocratie participative- démocratie représentative	A Villa el Salvador, à côté de Lima, un processus a été mis en place : <ul style="list-style-type: none"> <li>- un cadre de concertation multi-acteurs a été créé, avec l'élaboration de budgets participatifs</li> <li>- les projets sont votés par référendum puis exécutés.</li> </ul> Idem à Chengdu en Chine (12 M d'habitants) Relation avec organisations territoriales nouvelles au Venezuela et en Équateur

### 4.3 Deux cas significatifs : Rosario et Montréal

Nous présentons un développement plus important sur le cas de Rosario, en présentant de larges extraits d'un exposé d'Yves Cabannes fait devant les membres d'un groupe spécialisé du PFVT ; en effet, ce cas présente de nombreuses innovations et a fait l'objet d'analyses et d'échanges approfondis.

#### 4.3.1 ROSARIO

##### Contexte :

- Rosario compte environ 1 million d'habitants, l'aire métropolitaine compte 1,5 million d'habitants.
- Elle est la capitale de la province de Santa Fé : 3 M d'habitants, 362 municipalités, 123.000 km<sup>2</sup>.

Rosario est un port fluvial, qui pratique beaucoup d'échanges à l'échelle nationale et internationale. La province de Santa Fé exporte 60% des céréales argentines. Le MERCOSUR a un projet de développer l'axe transversal Ouest-Est, de Santos (Brésil) à Valparaiso au Chili (en passant par Porto Alegre et Buenos Aires), afin de renforcer les échanges avec la Chine via le Pacifique.

Rosario a été gagnée par le parti socialiste en 1995 et dirigée par Hermes Binner de 1995 à 2003 ; celui-ci est devenu une figure nationale, élu député en 2005, gouverneur de la province de Santa Fé en 2007, et président du Parti socialiste à l'échelle nationale en 2012.

#### La planification urbaine stratégique à Rosario

Le premier plan stratégique pour Rosario date de 1998. L'élaboration d'un plan stratégique à l'échelle métropolitaine a ensuite été lancée par Hermes Binner.

La planification stratégique à Rosario s'est réalisée parallèlement (et en coordination) avec la planification urbaine réglementaire.

Les plans directeurs et plans urbains permettent de territorialiser les projets qui ont été décidés dans le cadre du processus de planification stratégique.

#### Les aspects nouveaux de la planification urbaine stratégique (PUS) à Rosario :

- le plan stratégique de 1998 est un texte de 1.600 pages, il ne contient pas de plans physiques.
- Il propose une vision à long terme, déclinée en 5 axes stratégiques.
- il propose une **gestion matricielle** à l'intérieur de la municipalité, afin de dépasser les séparations sectorielles
- le plan a été élaboré par une **concertation multi-**

**acteurs** : pas seulement ceux qui ont un statut officiel et du pouvoir (stakeholders), mais aussi le secteur privé, le secteur associatif, les habitants (société civile organisée et non organisée) > l'accent a été mis sur la gouvernance, horizontale (acteurs locaux) et verticale (le lien entre les différentes échelles de gouvernance, locale, métropolitaine, régionale, nationale).

- la question des **financements** a été pensée en amont : sans financement, pas de mise en œuvre des projets. Aujourd'hui, 100% des projets prévus en 1998 ont été exécutés.

#### **Le processus et les mécanismes :**

En 2005, l'organisme CIDEU de Barcelone a mené une évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique de 1998. Un des constats est que l'intérêt de la démarche réside davantage dans le **processus** et non dans les documents (notamment les plans) produits :

- des espaces de participation et de concertation avec les habitants ont été mis en place des ateliers thématiques (par secteurs) ont été animés.
- 6 sous-municipalités ont été créées pour rapprocher le processus décisionnel des citoyens.
- une agence de développement économique a été constituée.
- des commissions mixtes (public-privé) de gestion ont vu le jour, qui associent les municipalités, la province et l'État (par exemple pour la gestion de l'aéroport).

Ces dispositifs variés de gouvernance locale s'adaptent aux objectifs divers du plan stratégique, et permettent de fluidifier les blocages de gouvernance quand différents partis sont au pouvoir aux divers échelons territoriaux.

#### **Plan métropolitain Rosario +10**

**La démarche est séquentielle :**

**diagnostic > formulation des objectifs > mise en œuvre et gestion.**

Pour le diagnostic, la méthode « SWOT » est utilisée : elle analyse les forces, les faiblesses et les menaces pour chaque thème étudié.

La vision stratégique est définie, verbalisée, par une phrase. 5 axes stratégiques sont ensuite identifiés : l'emploi ; la citoyenneté ; l'intégration sociale ; les mobilités ; le fleuve et la qualité de la vie.

**Le processus et les mécanismes :**

- des assemblées citoyennes ont été instituées au niveau des districts > elles participent à l'élaboration du plan stratégique et à celui du budget participatif
- un contrôle des travaux réalisés, des équipements et services construits, est effectué par les citoyens (contrôle de l'usage des fonds).

### **Plan urbain de Rosario 2007-2017**

Une nouvelle municipalité a été élue en 2003. Elle a décidé d'élaborer un nouveau plan urbain (réglementaire) : le processus de préparation du plan a duré jusqu'en 2007, date de son approbation.

#### **Le processus et les mécanismes :**

des conventions ont été signées avec les **universités** pour faire participer la recherche académique.

- la concertation a été organisée par la mise en place de « tables de concertation » autour de 4 thèmes.
- une « fondation pour la société civile » a été créée.

En 2007, le plan urbain a été établi, il est décliné en 7 programmes : il s'agit de **planification physique**, les projets sont territorialisés et des règles de construction et de protection de l'espace sont établies. Ce sont les tables rondes de concertation qui sont chargées de la traduction des objectifs stratégiques en projets concrets.

#### **Plan stratégique de la province de Santa Fé :**

Le processus est le même que pour les plans stratégiques de Rosario et de la zone métropolitaine : un diagnostic est élaboré en concertation, puis des objectifs sont définis, qui sont déclinés en projets.

Le processus et les dispositifs de participation à l'échelle de la province :

- 50 assemblées citoyennes ont été constituées (en moyenne elles comprennent 6 municipalités chacune) > 13.000 habitants participent à ces assemblées ; elles sont fortement mobilisées dans la phase du diagnostic et de l'élaboration des objectifs stratégiques.
- Des conseils régionaux de participation ont été mis en place
- Des forums ont été créés pour des groupes de populations : notamment, forum des jeunes, forum des peuples originaires (Indiens). Il faut noter que ces espaces sont des espaces consultatifs, ils n'ont pas de pouvoir décisionnel. Celui-ci reste aux mains des élus.

Cependant, **le suivi de la mise en œuvre** des projets, et leur évaluation, est réalisé par des organismes publics qui associent la société civile (organisations professionnelles et syndicales, représentants d'associations d'habitants, etc..). L'avancée des projets est présentée dans un petit fascicule actualisé et réédité de façon régulière, qui montre les réalisations par sous-région.

#### **Aspect évolutif de la planification urbaine stratégique :**

L'un des aspects intéressants est que le processus de PUS à Rosario a permis des adaptations aux événements

conjoncturels et a présenté une flexibilité constructive. Ainsi, au début des années 2000, l'Argentine a connu une récession économique, Rosario a été fortement touchée. Le PNUD a proposé un programme d'agriculture urbaine à partir de 2002. Il a cartographié les terres vacantes et a proposé un plan pour leur mise en culture, l'établissement d'unités de transformation des produits agricoles, et la mise en place de circuits courts alimentaires. Ceci n'était pas prévu dans le plan stratégique de Rosario ni dans celui de l'aire métropolitaine. Néanmoins, l'un des objectifs stratégiques du plan métropolitain concernait la constitution et la protection d'une ceinture verte : le programme d'agriculture urbaine a été proposé comme une déclinaison concrète de cet objectif. Il est alors devenu un des axes du plan stratégique métropolitain.

#### **Les leçons et les limites du processus à Rosario et dans la province de Santa Fé :**

Les bémols constatés dans le processus concernent :

- les lieux de rencontres entre groupes aux intérêts divergents : la rencontre et le dialogue sont souvent lacunaires.
- la créativité dans les propositions : on note souvent la reproduction d'idées anciennes.
- l'équité entre les groupes de population.

Une pré-condition est l'engagement politique des élus. L'expertise technique ne suffit pas.

Il peut y avoir des blocages dans la gouvernance verticale, dans l'articulation entre les échelles municipale, métropolitaine et provinciale.

Pour conclure, les apports majeurs de la PUS à Rosario et dans la province de Santa Fé sont : la concertation multi-acteurs ; une vision globale multithématique ; et une réflexion multi scalaire entre les divers échelons territoriaux

#### **4.3.2 MONTREAL**

Le cas montréalais est, pour plusieurs raisons, particulièrement instructif. D'une part, Montréal a connu dans la dernière décennie de profondes réformes territoriales qui ont mis à l'avant-scène la coordination entre les différents territoires d'action publique. D'autre part, un nouvel organe de participation publique a été créé en 2002 pour mener certains débats publics en urbanisme, l'Office de consultation publique de Montréal ou l'OCPM. La cohérence fait partie des préoccupations qu'y ont exprimées plusieurs participants et acteurs-clés de l'aménagement, et a récemment été identifiée comme une dimension importante pour évaluer les effets du débat public.

Le plan d'urbanisme, élaboré et adopté durant cette période, est devenu depuis la pierre d'assise d'un échafaudage complexe pour l'aménagement du territoire de la Ville de Montréal, pierre sur laquelle repose une série de documents destinés à en traduire les objectifs et à en préciser le contenu à l'échelle des arrondissements montréalais, des secteurs prioritaires d'intervention ou encore des grands projets urbains. Ces documents doivent être en cohérence les uns par rapport aux autres et chacun a été l'objet d'une mise en débat par le biais de divers dispositifs participatifs. Le cas montréalais est loin d'être le cas modèle ; mais il a l'avantage de décrire des situations proches de celles que nous connaissons, mais avec des problèmes et des réponses différentes.

À partir de travaux réalisés par des équipes de recherche québécoises (en particulier Sophie L. Van Neste, Michel Gariépy et Mario Gauthier), on peut mettre en évidence des résultats intéressants :

### **Sur la participation publique**

L'institution qui connaît la plus grande légitimité chez les citoyens est l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Parmi les autres formules de participation et de débat publics qui coexistent, existent les commissions permanentes du conseil municipal ; Par ailleurs, la réforme

a institutionnalisé une forme exigeante de participation publique pour certains grands projets et pour les exercices de planification et d'élaboration de politiques relevant de la ville centre, celle sous l'égide de l'OCPM, mais sans spécifier d'exigences aussi fortes au niveau des arrondissements.

**Toutefois, les défis d'une cohérence interterritoriale et d'une concrétisation des enjeux dans les territoires précis ont été repoussés en aval, à des débats publics ultérieurs, au niveau des arrondissements ; ceux-ci ont mené ces débats de manière très disparate, ce qui nuit à la démarche d'ensemble, et introduit des inégalités territoriales**

### **Par rapport à de grands projets**

Le plan d'urbanisme avait aussi identifié 26 secteurs de la ville présentant une problématique d'aménagement particulièrement complexe et « d'intérêt pan-montréalais » qui devaient faire l'objet d'une planification détaillée ultérieurement; il précisait une démarche de planification intégrée, des orientations et des balises pour l'élaboration subséquente d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) dans chacun de ces secteurs.

Le projet de Griffintown fut le premier PPU pour l'un de ces secteurs. Vaste projet de développement mixte, impliquant

des investissements de 1,3 milliard de dollars canadiens et comportant des volets commercial, résidentiel, culturel et touristique, sur un site d'une superficie d'environ 10 ha ; or, dans sa configuration même, le projet était en contradiction avec plusieurs éléments significatifs du plan d'urbanisme, notamment au niveau de la morphologie urbaine.

Ce dossier du projet Griffintown s'est avéré révélateur à la fois de visions différentes entre la Ville et l'arrondissement, et de contradictions importantes sur des enjeux significatifs du débat public sur le plan d'urbanisme, des tensions dans lesquelles les dispositifs de participation ont été instrumentalisés.

Il y a eu évitement d'un processus exigeant de participation publique, en ayant recours à des consultations locales, à discrétion des promoteurs.

**Le débat fait donc ressortir des contradictions inhérentes à une planification multi-sectorielle et multi-scalaire. Mais en mettant à jour ces contradictions, les exercices de débat permettent aussi de faire surgir des représentations partagées de ce que pourrait être une planification cohérente ; le contenu de la cohérence se construit dans l'interaction des acteurs.**

D'où un deuxième constat qui porte sur l'aspect politique des procédures de mise en cohérence.

Le principe de cohérence urbanistique, dont les participants se servent en audience publique, s'est heurté aux urbanistes qui en revendiquaient l'application, selon les mécanismes de mise en conformité et de concordance réglementaire.

**Les différents dispositifs de participation sont en situation de concurrence à Montréal, les décideurs pouvant souvent choisir entre l'un ou l'autre des modèles, et qu'ils influencent la teneur des résultats**

#### **4.4 Actualité de la planification territoriale stratégique**

Plusieurs voix s'élèvent pour contester l'intérêt de la planification territoriale stratégique :

- Des chercheurs ou des urbanistes estiment que la planification ne sert à rien ; pour certains, les mécanismes de marché sont plus efficaces ; pour d'autres, ce type de démarche est trop rigide et peu adaptée aux évolutions économiques, sociales, et technologiques modernes.
- Par ailleurs, les critiques accumulées, souvent à juste titre, à l'égard d'une planification faussement stratégique permettent de condamner sans nuances la démarche.

**D'où le succès de l'urbanisme de projet et de la planification par projets ; chaque territoire pourrait définir son « projet global de territoire », sa vision de l'avenir, et**

se donner les moyens de le réaliser au travers de grands programmes de développement urbain ; la recherche de cohérence entre ces programmes ou entre les projets se ferait de manière la plus pragmatique possible.

Par rapport à cette tendance, deux sortes de réactions :

- Celle des organismes internationaux qui au contraire s'efforcent de perfectionner et d'imposer l'usage de la planification urbaine stratégique (voir ci-dessus).
- Celle d'agences publiques d'urbanisme, dont c'est le métier, et qui s'efforcent d'innover lors de la réalisation de documents réglementaires (en France du type SCOT ou INTERSCOT), et de répondre au mieux à de nouveaux enjeux, notamment ceux liés à la durabilité ou à la relation plan-projet.

**On aboutit donc à un ensemble de concepts bien établis,** comme par exemple l'a fait le GEMDEV

*La planification urbaine stratégique se propose d'augmenter les capacités d'action dans le domaine du développement urbain, grâce à une mobilisation soutenue de l'ensemble des acteurs susceptibles de participer à des actions de dynamisation du potentiel économique et social à moyen terme, sous la responsabilité des collectivités locales représentatives, sur un territoire urbain donné (ville, agglomération, territoire métropolitain). Par acteurs on entend généralement les acteurs publics et privés de statut reconnu, dûment identifiés : chambres consulaires d'industrie et de métiers, organisations*

*professionnelles et syndicales, acteurs sociaux, acteurs de la société civile. Bien entendu selon les contextes locaux le périmètre de cet ensemble peut être plus ou moins large et représentatif du socio-système urbain. Ainsi considérée dans son principe, la démarche de planification urbaine stratégique est une approche politique au sens large, porteuse d'intérêt général, du développement urbain. Un point-clé concerne les objectifs, qui peuvent offrir une large palette allant d'un souci de compétitivité accrue des villes dans la mondialisation, dans le respect autant que possible, de l'environnement, à celui de lutte prioritaire contre la pauvreté dans une perspective d'inclusion sociale, en passant par l'objectif d'animation perpétuelle du développement urbain, à travers y compris des opérations de marketing.*

**Nous avons pour notre part résumé les travaux du Forum Urbain de Naples sur la question de la manière suivante.**

## PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE : Canevas opératoire

### 1. Elle repose sur un vrai diagnostic stratégique partagé :

a - un état des lieux statique et dynamique sur les principaux concernés touchant la société urbaine et ses modes de vie, les composantes spatiales, paysagères et environnementales, l'économie urbaine, les mobilités et les déplacements, les mutations culturelles, les interférences entre diverses échelles, les institutions et leur efficacité, les acteurs en présence, et l'évaluation des outils de planification et de leurs résultats (y compris les relations plan-projets-programmes)

b - La définition des hypothèses-clés adoptées pour l'horizon ou les horizons considérés : Démographie, nature des risques et occurrence, financements, ...

c - L'appropriation du diagnostic par les catégories sociales et professionnelles qui ont difficilement accès aux données représente un enjeu majeur du diagnostic

### 2. A la suite de ce diagnostic prennent place quatre phases imbriquées

a - **L'objet même de la planification** : Un territoire ou des dossiers stratégiques ressortant du diagnostic ou le croisement des deux, et les besoins et attentes auxquels on souhaite répondre en priorité.

b - **La réflexion sur les échelles territoriales concernées et les négociations à conduire** ; l'éventuelle relation avec des

procédures institutionnelles existantes (pouvant être ou non remises en cause).

c - **Les méthodes de planification préconisées**, les horizons adoptés, le champ du normatif par rapport à l'indicatif ; l'organisation du processus, incluant l'implication des divers groupes sociaux concernés. Les méthodes doivent être cohérentes avec d'une part les urgences à traiter et d'autre part avec ce qu'on pourrait appeler les « capacités planificatrices » des autorités et de leurs outils. Les méthodes doivent détailler la prise en compte de deux exigences majeures : L'exigence écologique et l'exigence sociale de réduction des inégalités

d - **Les objectifs politiques** affichés par les autorités et ce qu'on choisit de traiter en priorité : la PUS n'est pas exhaustive. On peut y adjoindre une vision de l'avenir du territoire comme manifestation d'une volonté politique.

Ces deux étapes peuvent s'accompagner de séances de formation de divers types : administratifs, élus, éducation populaires.

### 3. Déroulement du processus de planification

Il peut s'accompagner d'un exercice de prospective décrivant des futurs possibles à long terme et aussi de la mise en place d'outils liés au processus de planification (Foncier, logement, action sociale, action économique, tranquillité publique, ...)

**Quelques questions clés à traiter dans le cadre de ce processus.**

- Articulation avec projets et programmes en cours.
- Préparation anticipée de la mise en œuvre, incluant les aspects financiers.
- Gestion des risques et des incertitudes.
- Le tableau de bord et les indicateurs de suivi.
- Les ouvertures à l'expérimentation ou aux démarches alternatives.
- Des mises en réseau et des coopérations avec d'autres territoires ou d'autres systèmes d'acteurs.

#### **4. Les résultats :**

La PUS ne débouche pas sur un schéma spatial mais sur des chemins souhaitables d'évolution, des prescriptions, les accords négociés, des méthodes de solutions de problèmes, des programmes hiérarchisés assortis de leur faisabilité et de leur méthode de réalisation, ..., le tout territorialisé et spatialisé chaque fois que nécessaire. Ce qui n'enlève rien à la nécessité d'opérer des choix en matière d'organisation et d'architectures urbaines.

Si la PUS se déroule comme indiqué, on débouche également sur une série de mutations organisationnelles et dans les métiers et compétences, ce qui exige une démarche d'accompagnement au changement (incluant un système de formation ad hoc)

#### **Que nous apportent en résumé ces éclairages internationaux ?**

a - Que ce soit au niveau de métropoles et de régions urbaines, ou à des échelles plus réduites, les méthodes de planification territoriale ont fait de gros progrès et parviennent à faire la preuve de leur efficacité.

b - Il s'agit avant tout de processus politiques où s'établissent des rapports de force par rapport à des enjeux majeurs, où des références à une vision du monde et de la société s'opposent et dans lesquels la question de la démocratie locale à la fois représentative et participative joue un rôle essentiel ; évidemment le contexte socio-politique national, les caractéristiques des institutions territoriales, et les habitudes culturelles de la population influent fortement sur ces processus et sur les méthodes utilisées

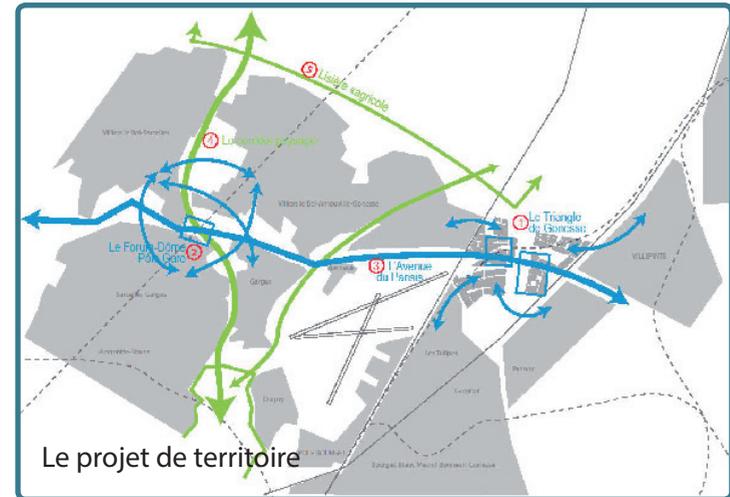
c - Les aspects relatifs à la prise en compte des dimensions multi-scalaires, multisectorielles et de l'exigence de durabilité commencent à trouver des réponses satisfaisantes dans ces nouveaux processus de planification

Sur tous ces aspects, les territoires français prennent leur place, mais n'ont rien d'un modèle et ne sont pas forcément en pointe, parfois même au contraire (notamment en terme de démocratie locale).

## 5. ZOOM SUR QUELQUES CAS CONCERNANT DES TERRITOIRES DE LA METROPOLE FRANCILIENNE

Ces cas ont été choisis parce qu'on connaît bien le contexte et qu'ils sont intéressants du point de vue des sous bassins de vie et des Pôles Réseaux Territoires. Comme on le verra dans les présentations, nous ne serons volontairement pas attachés à conserver le même périmètre au cours des analyses, et ce pour deux raisons : D'une part, les données disponibles et d'autre part le fait que les périmètres peuvent varier en fonction de la thématique analysée. Nous indiquerons à chaque fois quel est le périmètre retenu. On se référera systématiquement à la structuration territoriale effectuée par ailleurs selon les Pôles-réseaux-Territoires (PRT)

### 5.1. Terres de France-Sud Roissy



#### Territoire analysé

C'est principalement le périmètre du contrat de développement territorial CERTF (Cœur économique Roissy Terres de France) qui réunit six communes de Seine-Saint-Denis (Tremblay-en-France et Villepinte) et du Val-d'Oise (Goussainville, Le Thillay, Roissy-en-France et Vaudherland). Le Thillay, Roissy-en-France, Vaudherland et Goussainville sont membres de la communauté d'agglomération de Roissy Porte de France qui rassemble au total 19 communes du Val-d'Oise. Tremblay-en-France et Villepinte forment, avec Sevrans, la communauté d'agglomération de Terres de France (Seine-Saint-Denis).

<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La proximité du hub de Roissy qui génère du développement économique du fait de la croissance du trafic et de l'impact de tout hub de ce type sur un grand nombre de filières (tourisme, commerce international, services aux entreprises, ...).</li> <li>- Un important réseau d'infrastructures routières et ferroviaires en direction de l'Europe du Nord-Ouest.</li> <li>- Une plateforme logistique de dimension européenne.</li> <li>- La présence du parc international des expositions.</li> <li>- Un foncier en partie maîtrisé par le secteur public.</li> </ul>	<p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les coupures spatiales liées aux grandes infrastructures.</li> <li>- Une cohérence territoriale qui reste à construire aussi bien au niveau urbanistique qu'à celui de la réduction des inégalités communale.</li> <li>- Une part non négligeable de la population ayant des difficultés « d'employabilité ».</li> <li>- L'importance des opérations de rénovation urbaine et du renouvellement de l'offre de logements.</li> <li>- La faible présence d'établissements d'enseignement et de recherche publics.;</li> </ul>
<p><b>Opportunités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'existence de grands projets de superstructures au sein du territoire : Aéroville, Colisée, ITC, CAREX, Aérolians Paris, etc.)</li> <li>- Projet de cluster des échanges internationaux</li> <li>- Recherche de solidarités et de synergies avec des territoires proches, notamment Val de France</li> <li>- Amélioration à terme de la desserte via le Grand Paris Express et réalisation de liaisons Est-Ouest</li> </ul>	<p><b>Menaces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La saturation de l'A1</li> <li>- Les incertitudes liées au devenir du site PSA Aulnay tout proche et au méga-projet d'Europa City</li> <li>- L'impact négatif, y compris au niveau de l'image, d'éventuels conflits de gouvernance</li> <li>- Des initiatives désordonnées des grands acteurs économiques</li> <li>- Les difficultés concrètes de la durabilité et du maintien des espaces agricoles</li> </ul>

### **Démarches de planification (ou assimilées)<sup>12</sup>**

Le CDT, conclu pour 16 ans, s'inscrit dans la démarche du « Grand Roissy » qui vise à créer un cadre de cohérence pour le développement et l'aménagement durable du grand territoire de Roissy. Cette démarche du Grand Roissy s'appuie sur une étude qui a permis de dresser un certain nombre de constats sur ce grand territoire et de faire des propositions d'évolutions :

- faire évoluer le modèle de développement vers une mobilité durable
- assurer une plus grande sélectivité du développement économique
- rééquilibrer le rapport habitat/emploi
- rompre avec le modèle d'aménagement extensif.

Ce territoire se distingue par une forme de désorganisation : S'il constitue un territoire d'emploi, sa valeur ajoutée reste faible en comparaison de la richesse produite cette faiblesse étant une caractéristique corrélative de sa désorganisation. Tel est le grand paradoxe de Roissy, qui s'explique sans doute par l'absence de planification territoriale. Or il existe un lien étroit entre le développement économique et la planification. Au-delà de la question de la planification territoriale, il manque une programmation économique. Ce territoire n'a jamais fait l'objet d'un projet stratégique.

---

<sup>12</sup> *Hors documents d'urbanisme traditionnels-PLU et SCOT-, sauf si ces documents affichent des méthodologies particulières*

Auparavant, la Ville de Tremblay-en-France, puis la Communauté d'Agglomération Terres de France avaient entrepris d'établir un plan stratégique de développement économique, lequel avait été réalisé en relation étroite avec la communauté d'Agglomération Roissy Portes de France.

### **On constate trois phénomènes marquants :**

a - La démarche Grand Roissy s'est efforcée d'avoir un caractère stratégique réel ; mais sa déclinaison au niveau des territoires de projet reste très difficile, faute d'une gouvernance adaptée (cf infra). Le CDT se réfère à la démarche Grand Roissy, mais, en pratique, celui-ci reprend des programmes déjà « dans les tuyaux », en les articulant de manière intelligente sur les axes du Grand Roissy

b - De même, il n'est tenu compte que très partiellement des études de stratégie économique faites auparavant, sauf sur ce qui concerne la stratégie liée à l'emploi ; en particulier, la nécessité d'entamer fortement une diversification économique vers l'économie de la connaissance n'est pas prise en compte. Il est difficile de savoir après coup si ce choix a été ou non volontaire.

c - Le CDT débouche sur de nombreuses études de mise au point pour passer à l'opérationnel ; il indique que les exercices de planification ultérieurs prendront en compte les éléments du CDT. Mais il néglige par trop les articulations avec les territoires voisins, non seulement au plan institutionnel (et ce malgré le « Grand Roissy »), mais aussi au plan opérationnel. Des sujets difficiles, comme

l'avenir du site PSA d'Aulnay-Sous-Bois ou la réalisation du gigantesque complexe d'Europa City ou le lancement des opérations liées au Triangle de Gonesse près du Bourget, ne sont pas prises en compte ; comme si la dynamique propre du CERTF devait prendre le pas sur tout son environnement. En particulier, la question de la centralité que prétend régler Europa City n'est pas vraiment traitée dans les schémas spatiaux esquissés.

### **La gouvernance**

La mise en œuvre du CDT représente un énorme chantier (50 programmes dont beaucoup sont très ambitieux) ; elle repose sur les Instances classiques de pilotage d'un CDT : Un comité de pilotage et un groupe de suivi opérationnel.

Les deux communautés d'agglomération, la CARPF et la CATF<sup>13</sup>, sont en fait les principaux pilotes des actions. L'élaboration du CDT a renforcé les habitudes de travail en commun et d'échanges d'informations entre les deux EPCI. Chaque EPCI s'engage à intégrer dans son programme pluriannuel d'investissement les études et les actions qui relèvent du Titre III du contrat. A l'occasion de la mise en œuvre du CDT, il s'agit d'aller encore plus loin dans cette articulation entre les deux communautés, en distinguant dans le portefeuille de projets, les actions qui devront nécessairement être portées conjointement par les deux

---

<sup>13</sup> La ville de Sevran, membre de la CATF, n'est pas signataire du CDT, du fait d'un conflit politique interne.

EPCI dans une logique « d'inter-intercommunalité ». Reste à savoir comment elles vont évoluer avec la future loi sur la décentralisation. Plusieurs scénarios sont actuellement à l'étude.

Il est à noter que beaucoup des actions projetées reposent sur de grands acteurs économiques du territoire (il est même prévu une convention avec ADP) ou nécessitent une coordination étroite de services administratifs dont certains dépendent de deux départements : la Seine Saint Denis et le Val d'Oise. C'est actuellement un certain pragmatisme lié aux contacts anciens qui préside à ces nécessaires processus de concertation.

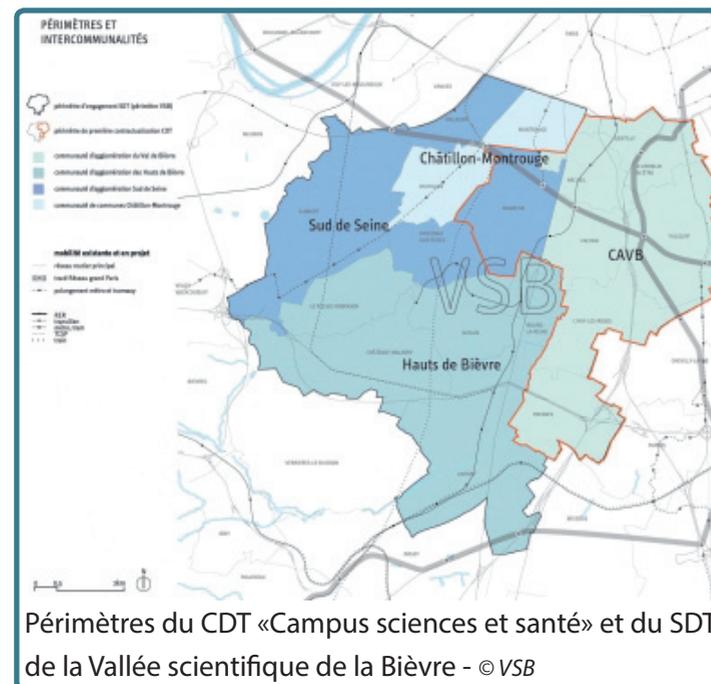
Au niveau du Grand Roissy, la démarche a déjà abouti à la mise en place d'une Conférence Territoriale annuelle, d'une Association des Collectivités du Grand Roissy regroupant plus de 30 collectivités représentant 600 000 habitants et prévoit la mise en place d'un Conseil de pôle, instance de pilotage regroupant État, collectivités, entreprises, associations. On ne peut encore préjuger du fonctionnement de ces instances.

Enfin, on notera le rôle relativement modeste de l'EPA Plaine de France dans ces dispositifs, malgré le fait qu'il représente le bras armé de l'État et du Conseil Régional sur le territoire, certains élus se méfiant de ses volontés interventionnistes comme aménageur.

### Relation avec l'analyse des PRT

Ce territoire s'insère en large part dans la zone intense composée d'Aulnay-Sevrans-Villepinte-Tremblay. Cette zone s'articule avec Roissy, tout comme Garges-les-Gonesses, Gonesse, Sarcelles et Villiers le Bel, et même Bobigny-Dugny-le Bourget et une partie de Plaine Commune. On notera aussi la dissymétrie enregistrée entre les bassins d'emploi et de main d'œuvre. Le fait que Sevrans et surtout Aulnay-sous-Bois ne soient pas concernés par les efforts de planification et de gouvernance entrepris nuit beaucoup à une amélioration durable du fonctionnement de cette partie du territoire. On le retrouve d'ailleurs à propos des discussions qui se sont opérées sur la pertinence des réseaux de transports dans cette zone et à la surreprésentation des déplacements en véhicule individuel sur Roissy. La probable reconversion des usines PSA à Aulnay-sous-Bois va vraisemblablement encore accroître ces dysfonctionnements. On espère que l'évolution des périmètres des intercommunalités en cours de réflexion dans ce secteur va permettre d'améliorer la situation vers davantage de cohérence.

## 5.2. Val de Bièvre



### Territoire analysé

Le territoire de projets de la Vallée Scientifique de la Bièvre correspond à ceux des Communautés d'agglomération des Hauts-de-Bièvre et de Sud-de-Seine, de la Communauté de communes de Châtillon-Montrouge, dans les Hauts-de-Seine, et à celui de la Communauté du Val-de-Bièvre dans le Val-de-Marne.

<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une dynamique de croissance soutenue au sein d'un tissu urbain composite</li> <li>- La présence d'établissements importants publics et privés liés au secteur santé</li> <li>- Une excellente position géographique au sein de la métropole</li> <li>- Deux secteurs opérationnels emblématiques : Le campus sciences et Santé (Villejuif), la restructuration du site de la DGA à Bagneux</li> </ul>	<p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un décrochage en termes d'emplois</li> <li>- Plusieurs quartiers d'habitat social en risque de relégation</li> <li>- La trop grande spécialité high tech des activités économiques, en dissociation avec les profils d'emploi</li> <li>- La très grande disparité des sous filières, avec des acteurs hétérogènes dont certains sont peu sensibles aux impératifs territoriaux</li> <li>- Des oppositions politiques marquées</li> </ul>
<p><b>Opportunités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en œuvre du projet économique de vallée scientifique de la Bièvre</li> <li>- Des pressions importantes de la promotion privée sur le foncier mutable</li> <li>- Impact favorable Grand Paris Express sur une large partie du territoire</li> </ul>	<p><b>Menaces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Importance des pressions urbaines sur l'environnement</li> <li>- Évolution vers un territoire à dominante résidentielle avec des enclaves high Tech</li> <li>- Cohésion sociale difficile entre nouvelles et anciennes populations</li> <li>- Compétition entre sous-ensembles territoriaux, parfois augmentée de clivages politiques</li> <li>- Inadéquation croissante des réseaux de transports collectifs</li> </ul>

### **Démarches de planification (ou assimilées)**

Le Contrat de développement territorial «Campus Sciences et Santé» est défini sur un périmètre de 8 villes : Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, L'Haÿ-les-Roses, Le Kremlin-Bicêtre et Villejuif, de la Communauté d'agglomération de Val de Bièvre, et Bagneux, de la Communauté d'agglomération Sud de Seine.

Les projets et partenariats définis dans le Contrat de développement territorial sont adossés à la stratégie de développement durable du territoire définie à l'échelle du périmètre de la Vallée Scientifique de la Bièvre.

La démarche de la Vallée Scientifique de la Bièvre a pris place dans le cadre d'un territoire qui s'est progressivement dessiné et déterminé par le réseau des acteurs et collectivités parties prenantes.

Elle recouvre aujourd'hui 18 communes et regroupe 4 intercommunalités (CA de Val de Bièvre dans le Val-de-Marne, CA Sud de Seine, CA des Hauts de- Bièvre et CC de Châtillon-Montrouge dans les Hauts-de-Seine).

En 1999, la création du Conseil de développement de la Vallée Scientifique de la Bièvre a permis la constitution d'un premier espace de travail et de coopération. En 2003, afin d'animer la démarche territoriale, 14 villes, leurs intercommunalités - rejointes en 2006 par les 2 conseils généraux du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine

- ont décidé de se regrouper au sein d'une association, la Conférence territoriale de la Vallée Scientifique de la Bièvre. En 2006, les villes et intercommunalités de la Vallée Scientifique de la Bièvre et leurs partenaires ont défini et présenté, lors des secondes assises, une charte de développement territorial.

En 2010, le schéma de référence pour l'aménagement et le développement de la Vallée Scientifique de la Bièvre a donné une représentation commune des dynamiques économiques et urbaines au sein du territoire. À long terme et à l'échelle de l'ensemble du bassin versant de la Bièvre, depuis sa source, dans les Yvelines, jusqu'à Paris, la Bièvre fait l'objet d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) qui est en cours.

En 2012, l'ensemble des collectivités ont décidé d'élaborer un Schéma de développement territorial et, pour 8 d'entre elles, de formaliser objectifs et engagements au sein d'un CDT. Le périmètre du CDT pourra être complété au fur et à mesure des révisions triennales par l'intégration des collectivités de la Vallée Scientifique de la Bièvre qui le souhaiteraient.

Ainsi, pour des raisons avant tout politiques, il n'a pas été possible de faire coïncider le périmètre du CDT avec celui du territoire de projet, ce qui représente un biais notable. La réflexion stratégique s'est donc opérée pour le schéma

de référence de la Vallée Scientifique, le CDT se contentant d'en reprendre certaines parties adaptées au périmètre retenu.

Les évolutions économiques et sociales ont fait ressortir deux objectifs :

Un principe de diversité économique et sociale, à conserver et à entretenir, notamment par le maintien et le soutien au développement d'une activité productive et de services diversifiée et le développement d'un immobilier d'entreprise permettant de conforter les PME-PMI du territoire ;

**Un principe d'équilibre :**

- Entre habitat et emploi.
- Entre projets d'intensité urbaine et espaces diffus au sein du territoire.
- Entre rythme des projets et capacité du territoire à les réaliser.
- Entre développement urbain et développement des équipements et des services publics nécessaires...

Ces objectifs réputés stratégiques sont en réalité assez communs et pourraient s'appliquer à bien d'autres territoires de l'Île de France. Ce qui est plus stratégique relève d'une vision territoriale, celle d'un campus urbain. De fait, avec 37 000 étudiants et plus de 10 000 chercheurs et ingénieurs, répartis sur l'ensemble du territoire et

étroitement insérés dans les tissus urbains, la Vallée Scientifique de la Bièvre présente une réalité territoriale de « campus urbain ».

En outre, dans la Vallée Scientifique de la Bièvre, la science et la recherche représentent une composante forte du paysage urbain et de son identité, notamment au travers d'un important patrimoine architectural, reflet des grandes innovations de ce siècle, mais aussi de lieux de mémoire de l'activité et la résidence de nombreux savants (Laplace, Berthollet, Raspail, Curie...). Mais cette vision, du fait de la composition sociologique des habitants et de la diversité des besoins exprimés, ne peut absolument pas devenir structurante pour le territoire. On parle plus volontiers d'une « communauté de projets. »

En fait, sur ce territoire, les élus, en relation avec d'autres acteurs économiques, sont porteurs de programmes de développement et d'aménagement dont ils ressentent l'intérêt, mais cela ne s'inscrit pas, pour l'instant, dans un véritable cadre de planification stratégique. La lecture du CDT qui reprend les programmes en cours (dont certains sont très ambitieux) le confirme.

**La gouvernance**

Celle du CDT est classique ; elle est facilitée par le fait que le pilotage est surtout le fait de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre, à laquelle on ajoute une

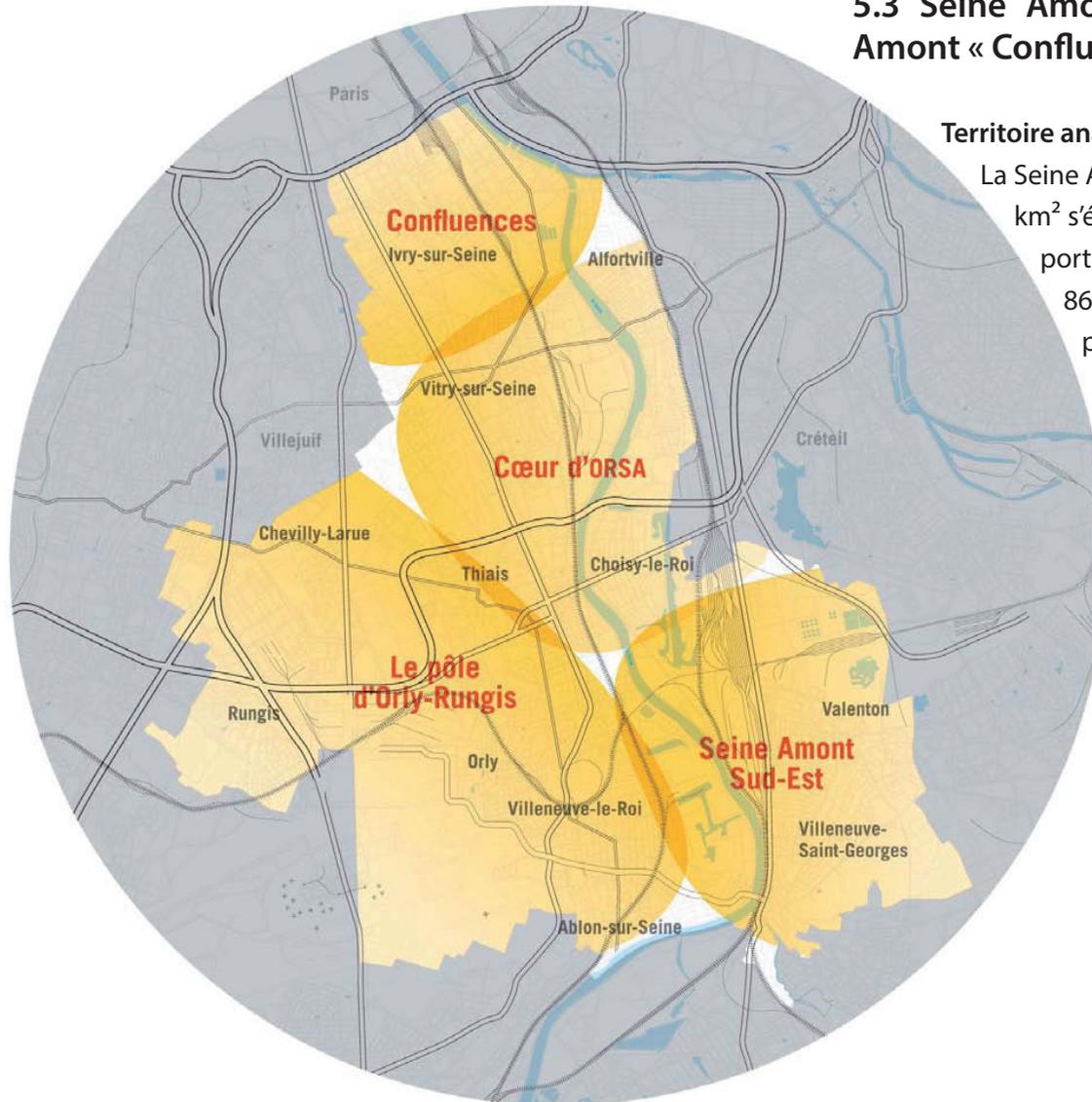
collectivité qui lui est politiquement proche. Mais le mode de gouvernement de la CAVB n'est pas très propice aux visions de long terme ; en effet la présidence est tournante tous les 2 ans et relève de chaque ville membre.

La vision d'ensemble pour la Vallée Scientifique et technologique de la Bièvre est le fait d'une Conférence Territoriale qui regroupe les collectivités concernées et qui établit les partenariats nécessaires. Cette Conférence qui succède à un conseil de développement a eu une lente gestation et une montée en régime très progressive, faute de moyens. La réalité du fonctionnement repose sur un réseau de personnalités politiques, économiques et universitaires qui s'efforce de faire avancer les dossiers.

#### **Relation avec l'analyse des PRT**

Dans cette analyse, ce territoire est clairement tourné vers Paris. Aucune liaison transversale dans les déplacements et des zones d'emploi en relation avec le concept Val de Bièvre n'apparaît. S'il est vrai que, peu à peu, l'existence de la communauté d'agglomération tend à renforcer légèrement les déplacements entre les communes qui la composent, on est encore bien loin pour l'instant de la constitution d'un bassin de vie aux portes de Paris. L'impact du Grand Paris Express risque d'être décisif à ce propos. Mais c'est surtout la réalisation concrète des programmes liés au projet économique « Vallée Scientifique de la Bièvre » qui pourra contribuer à un changement de point de vue.

### 5.3 Seine Amont Nord (inclut dans Seine Amont « Confluences » et coeur d'ORSA)



#### Territoire analysé

La Seine Amont Nord est un territoire de 27 000 km<sup>2</sup> s'étendant le long de la Seine, depuis les portes de Paris 13<sup>ème</sup> à jusqu'à l'autoroute A 86 environ. Il compte 217 000 habitants et près de 80 000 emplois sur 4 communes (Ivry, Vitry, Alfortville, Choisy le Roi). Ce territoire fait partie de l'OIN Orly Rungis Seine Amont.

<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forte demande en matière immobilière (résidentielle et tertiaire)</li> <li>- Une accessibilité déjà en cours d'amélioration</li> <li>- Une action économique et sociale combinée et cohérente de tous les acteurs</li> <li>- Une situation privilégiée avec la proximité de Paris-Est d'une part, et d'Orly et du Min de Rungis de l'autre</li> <li>- Relative importance du foncier mutable</li> </ul>	<p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une dévitalisation économique d'un tissu ancien à gérer avec des conséquences en matière d'emploi</li> <li>- Une réalité paysagère peu amène, où les emprises industrielles et infrastructurelles, voire les grands ensembles sont autant d'enclaves infranchissables.</li> <li>- Importance du renouvellement urbain, et de l'amélioration de l'habitat avec une concentration de populations pauvres à aider</li> </ul>
<p><b>Opportunités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opportunités économiques, touristiques et résidentielles du fait de la présence du fleuve et à la situation</li> <li>- Deux grandes opérations lancées: Les Ardoines (Vitry) et Ivry-Confluences</li> <li>- Un paysage naturel de qualité qu'il est possible de révéler</li> <li>- Proximité d'établissements universitaires (Créteil, Bercy)</li> <li>- Présence significative d'établissements de l'économie verte au sein du territoire</li> <li>- Impact fort du Grand Paris Express</li> </ul>	<p><b>Menaces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enjeux environnementaux naturels (Fleuve) et liés aux tissus industriels anciens très importants et nécessitant des investissements lourds</li> <li>- Faible lisibilité du territoire en lien avec l'hétérogénéité des projets de développement</li> <li>- Effet de "chasse" lié à l'arrivée de nouveaux salariés qui, dans un contexte de pénurie de logements, seraient susceptibles de prendre la place des populations les plus fragiles économiquement.</li> <li>- Inadaptation croissante du système de transports</li> </ul>

### **Démarches de planification (ou assimilées)**

Le CDT des Grandes Ardoines ne porte que sur une partie du territoire : les communes de Vitry-sur-Seine, Choisy-le-Roi et Alfortville. Il se structure autour de 3 objectifs :

- Désenclaver le territoire pour le rendre plus accessible.
- Développer l'attractivité économique, par le développement du secteur innovant des biotechnologies et le maintien d'un tissu productif existant.
- Améliorer le cadre de vie.

### **Les axes de travail en sont :**

- Le développement des transports : il s'agit de la modernisation des RER C et D, du Grand Paris Express avec deux gares d'interconnexion (Vert de Maisons et les Ardoines), et l'insertion urbaine de l'A86.
- La réalisation des opérations d'aménagement des quartiers suivant : les Ardoines, Lugo et Sud- Alfortville.
- Le développement des biotechnologies.
- La création d'une offre de logements diversifiés : plus de 1 400 logements par an.
- La libération du foncier.
- La candidature des Grandes Ardoines au programme Ecocités.

En fait, ce territoire a une longue tradition en matière de communauté de projets. Depuis 2001, l'association Seine Amont développement (Ivry, Choisy, Vitry, Alfortville, Orly, avec le Conseil général du Val de Marne) réfléchit à un

projet de territoire ; celui-ci a été finalisé en 2007 ; à cette date, a été créé une Opération d'Intérêt National avec un Établissement Public d'Aménagement pour la définir et la mettre en œuvre.

Le projet stratégique directeur (PSD) a été adopté en avril 2009 par le conseil d'administration de l'EPA Orly-Rungis-Seine Amont (EPORSA), au terme d'une concertation a entre ses membres.

### **La grande opération d'urbanisme est un projet de développement durable spécialement adapté aux enjeux d'Orly-Rungis-Seine Amont :**

- Lutte contre le changement climatique par le développement des transports en commun, des modes doux et la construction de bâtiments économes en énergie
- Réduction de la vulnérabilité aux risques et de l'exposition aux nuisances : inondations, risques industriels, bruit.
- Intégration des grandes fonctions métropolitaines dans la ville : transport, eau, énergie.
- Production d'une ville solidaire, qui profite aux résidents actuels du territoire.
- Juste place rendue à l'espace public et à la nature en ville.

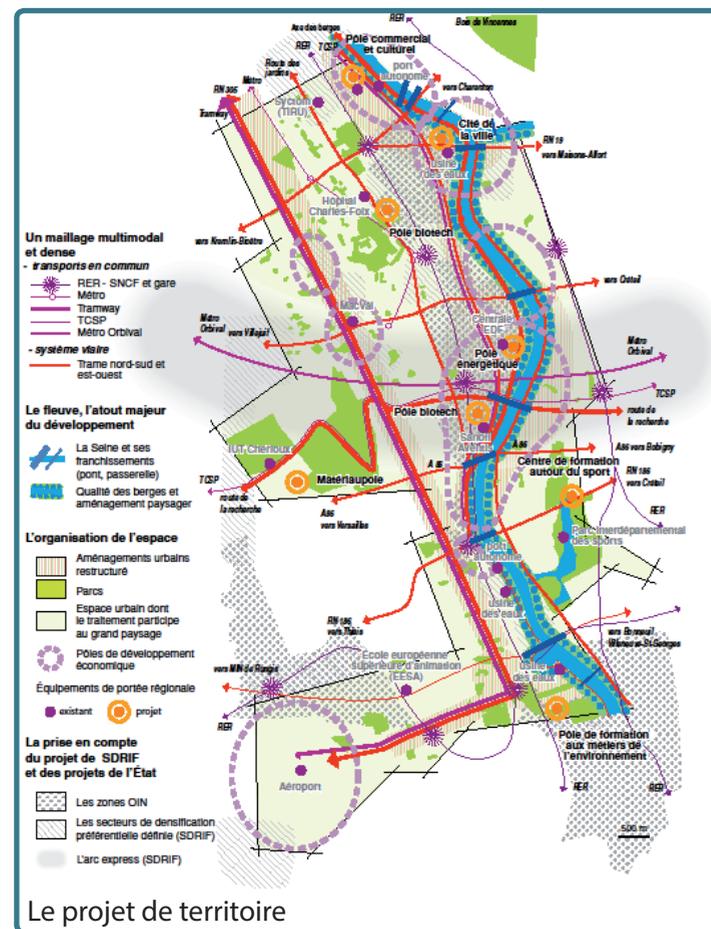
La grande opération d'urbanisme est conçue comme un levier de développement. Les questions urbaines, économiques, sociales y sont étroitement liées.

- Une armature d'espaces urbains fédérateurs structure le territoire et le rend lisible, la qualité urbaine étant le fil conducteur de l'opération.
- Les stratégies économiques et résidentielles sont liées entre elles et articulées à la politique des déplacements, pour créer la «ville des courtes distances».
- Clairement définis — 1000 emplois et 3000 logements par an — les objectifs de développement tiennent compte des besoins et s'appuient sur les atouts du territoire. Plusieurs projets sont d'envergure métropolitaine.

Au sein d'Orly-Rungis-Seine Amont, quatre secteurs se distinguent par des enjeux et des réponses différentes en termes de projet :

- La confluence Seine-Marne
- Le Cœur d'Orly Rungis - Seine Amont
- Le pôle d'Orly-Rungis
- Seine Amont Sud-Est

Un effort notable a été fait dans ce cas pour aboutir à un véritable projet stratégique, dont l'aspect spatial est évidemment plus nourri que le social ou l'économique.



### **La gouvernance**

Nous nous trouvons devant un cas particulier de périmètres emboîtés pour des raisons complexes qui ne relèvent pas des logiques de développement ou d'aménagement: La nouvelle intercommunalité de Choisy-le-Roi, Vitry-sur-Seine et Ivry-sur-Seine, (Communauté d'Agglomération Seine Amont) ne prend pas en compte Alfortville. Seine Amont Nord comprend deux territoires opérationnels : Ivry Confluence et Cœur d'ORSA (Vitry+ Alfortville+ Choisy) ; Le périmètre du CDT n'inclut pas Ivry ; Seine Amont Développement inclut Orly ; etc. Là aussi, l'impact de la future loi de décentralisation reste très incertain : Cela peut conforter ou déstabiliser le subtil système relationnel qui s'est mis e place.

Il faut noter le rôle important du Conseil général du Val de Marne: Il a mené une vraie réflexion stratégique approfondie avant la création de l'EPORSA que son représentant préside et de l'OIN. Il est au cœur des discussions sur les intercommunalités. Il pilote aussi un outil d'aménagement essentiel qui est un EPL, SADEV 94 ; il dispose d'outils comme une agence performante de développement économique et une société d'intervention foncière ; il a organisé le lobbying autour du système de transports ORBIVAL intégré au Grand Paris Express.

### **Deux points à signaler :**

- Une interférence notable avec le projet de Vallée scientifique de la Bièvre (biotechnologies, Hôpital Charles Foix, ...) qui se gère de manière pragmatique
- Des partenariats privés délicats : avec ADP qui mène son projet cœur d'Orly de manière relativement autonome, avec SANOFI en pleine restructuration et qui ferme des sites pour en reconfigurer d'autres, etc.

### **Relation avec l'analyse des PRT**

Dans l'analyse, nous avons une certaine dissociation entre Ivry-zone d'emplois étoile- et le reste de Seine Amont Nord qui est inclus dans une zone intense plus vaste soumise à l'attraction du pôle d'Orly et qui est composée d'Alfortville, de Vitry, de Champigny-sur-Marne, de Maisons Alfort, de Saint Maur les Fossés de Créteil et aussi d'Ivry. Cette dernière commune possède une attractivité propre ainsi qu'une logique de fonctionnement liée tant à sa proximité de l'Est parisien qu'à la présence du métro et du RER. En fait, seule une analyse spécifique plus fine pourrait établir si, du point de vue des habitants, cette dissociation est appelée à s'amplifier ou à se réduire. Là aussi, l'évolution des périmètres institutionnels des intercommunalités peut avoir une influence non négligeable sur l'avenir du territoire. Le rôle de Créteil comme centralité effective se joue sans doute dans ces évolutions.

## 5.4 Que peut-on tirer de ces études de cas ?

Tout d'abord, il nous faut relativiser par avance ces conclusions partielles ; elles ne sont issues que de 3 études de cas, et 2 d'entre elles sont situées en petite couronne. Tous ces 3 territoires présentent des enjeux importants tant en terme spatial qu'économique et social, avec des projets d'importance métropolitaine.

a - Dans les 3 cas, il y a eu empilement de démarches de planification portant sur des périmètres différents. Dans ces démarches, la dominante reste spatiale, même si ce sont les CDT qui s'efforcent le mieux d'intégrer d'autres dimensions. On ne peut pas vraiment parler de planification stratégique : Pas de prise en compte explicite des positionnements d'acteurs, pas de sélectivité dans les priorités, pas de prise en compte des dispositifs de mise en œuvre en amont, pas de véritable participation, ... Ce qui ne veut pas forcément dire qu'il n'y a pas de stratégie ; mais celle-ci peut être implicite, et reposer sur un nombre réduit d'acteurs, le plus souvent politiques.

b - Les CDT ont donné lieu indiscutablement à un travail coopératif important ; mais il semble que celui-ci a surtout permis d'assembler sous une forme « intelligente » des programmes existants au sein de chaque commune ou intercommunalité. Les visions territoriales y sont centrées sur les périmètres (à forte connotation politique), et ne

prennent que peu en compte la dimension métropolitaine (mise en réseau avec d'autres territoires, recherche de centralités, spécificités et complémentarités économiques, etc.). Sauf en cas de dispositif exceptionnel (une OIN par exemple), il y a de grosses incertitudes sur la gouvernance et sur l'ingénierie concernant la mise en œuvre des CDT. Tout cela relève de négociations à venir.

c - De manière générale, on doit noter quelques grosses lacunes :

- Le social est peu pris en compte, tant pour ce qui concerne les spécificités des besoins des divers groupes sociaux concernés, que l'optimisation de l'action sociale, que l'accès aux services et aux droits

- La participation se limite généralement aux informations sur des projets établis et aux dispositifs d'enquête publique. Ce qui est totalement inefficace à l'échelle de grands territoires de projets. De même seuls les grands acteurs institutionnels économiques et politiques ont été associés ; il est probable qu'une partie des forces vives des territoires n'ait pas été mobilisée.

- La transition écologique apparaît effective sur quelques gros projets d'infrastructures et d'équipements, mais rien n'est prévu pour aider à faire évoluer en profondeur les comportements des entreprises et des ménages.

d - L'analyse des PRT est éclairante, en ce sens qu'elle met en évidence dans la plupart des cas que les périmètres donnant lieu à des démarches de planification ne

correspondent pas pour l'essentiel à des territoires dans lesquels une amélioration durable du fonctionnement, tant au point de vue des mobilités qu'économique et social. Il n'est pas étonnant au demeurant que ces démarches ne passionnent pas beaucoup les habitants et que les efforts de démocratie locale entrepris par des élus suscitent une faible mobilisation.

## 6. QUEL SYSTÈME DE PLANIFICATION POUR LA METROPOLE FRANCILIENNE ?

Sur ce débat, il faut faire attention aux termes employés : planification à la française, planification stratégique, planification par projets, planification écologique, ...La confusion des vocabulaires nous amène à tenter d'être précis.

D'autre part, compte tenu du fait que ce document de cadrage est forcément limité dans son ambition (il faudrait une étude plus complète et plus argumentée pour asseoir les propositions qui vont suivre), on y trouvera forcément des « propos à dire d'experts ». Enfin, nous ne croyons pas que les choix d'un système de planification puissent être neutres. Nous nous devons donc d'assumer une part d'idéologie, tout en sachant que ce qui suit n'est que recommandation, la décision appartenant aux élus concernés. En ce sens, on estimera qu'une planification territoriale est utile, parce qu'elle permet de projeter des visions d'avenir, parce qu'elle structure les politiques publiques et organise les priorités dans leur mise en œuvre, et parce qu'elle constitue un facteur de démocratie. Elle n'est en rien réductible à une somme de projets locaux, à quelle qu'échelle que ce soit.

On prendra aussi le parti de ne pas modifier tout ce qui est « planification institutionnelle » qu'elle soit spatiale (SCOT, PLU, PLH, DTA, ...), écologique ou sectorielle (Schémas ou programmes touchant l'économie, l'énergie, la santé, etc.). Ces procédures peuvent trouver toute leur place dans la problématique que nous allons évoquer. Tout dépend de la manière dont on les fait vivre.

**Un système de planification doit être relié à une organisation des pouvoirs locaux.**

Nous savons que le cadre actuel (Région, départements, intercommunalités, communes) est susceptible en région parisienne d'être profondément modifié. A l'heure où nous rédigeons ces lignes, il est impossible de savoir sur quelle position finale la loi sur la décentralisation va aboutir. En revanche, il nous est possible d'énoncer quelques principes directeurs à propos de cette organisation<sup>14</sup>, en notant en préalable à quel point les débats actuels sont limités aux élus, aux administrations et aux grands acteurs économiques, (et notamment des grandes entreprises traitant de l'urbain) et excluent les habitants et les tissus associatifs et productifs.

Pour nous, **la métropole comme territoire c'est la Région**, même si, comme compétence précise et style de travail avec les autres niveaux territoriaux, ça reste à préciser. La métropole vécue, elle, est par essence multi scalaire.

---

<sup>14</sup> Cette partie s'appuie partiellement sur des notes récentes de Marc Wiel et de Frédéric Gilli

Chaque échelon territorial doit être en mesure de participer au projet métropolitain et d'en porter une partie.

**L'État**, à côté de ses prérogatives législatives, est l'allié naturel de la Région pour défendre une « vision métropolitaine » face au couple commune / intercommunalité qui pourra de ce fait conquérir le droit à promouvoir le local sans être toujours suspect de localisme. Il a des points de vue propres car ses champs de prérogatives spécifiques l'amèneront à arbitrer entre les intérêts de l'Île de France et ceux du reste du territoire national.

**Y a-t-il une spécificité francilienne par rapport aux autres métropoles ?** Sans doute oui, même s'il n'y a pas de théorie fondatrice de l'exception francilienne, en dehors du fait de parler de « la région capitale ». Les mécanismes de la rente foncière et immobilière, le poids économique dans la société du savoir, la nécessité de maîtriser la complexité pour ce qui concerne l'imbrication des échelles, sont autant de facteurs qui justifient cette exception.

Par rapport à leurs collègues des autres régions, les élus franciliens ont déjà des fonctions spécifiques puisqu'ils rédigent et votent un schéma directeur incluant une forte dimension urbaine qui contraint notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT). La consolidation de ces compétences stratégiques à l'échelle régionale est importante,

notamment en matière de logement. Il en va de même pour la régulation des grands réseaux (transport) ou des marchés organisés à l'échelle de l'aire urbaine (comme le foncier). On pourrait également imaginer que, en Île-de-France, les politiques sociales soient confiées à la région puisque les processus de ségrégation sont renforcés par les frontières départementales.

### **Faut-il renforcer les intercommunalités ?**

Les communes sont les lieux de construction du cadre de vie quotidien. C'est l'institution qui est en charge de l'urbanisme, du logement, des espaces publics, mais aussi le lieu de la mise en œuvre locale des politiques sociales et de la construction de l'espace politique. Elles sont aujourd'hui le lieu de référence de la démocratie représentative et de la démocratie de proximité.

Pourtant, d'un point de vue opérationnel, l'échelle communale pose problème : elle est trop petite pour peser politiquement sur les enjeux franciliens. Sur l'aménagement urbain, les communes n'ont pas toujours les services aptes à gérer des programmations complexes. C'est l'un des intérêts de renforcer les intercommunalités : des territoires plus importants permettent des services plus puissants et des interventions plus efficaces.

C'est tout l'intérêt de la démarche sur les PRT et les sous bassins de vie que d'avoir fait apparaître des

intercommunalités vivables d'environ 300 000 habitants qui pourraient se saisir efficacement d'enjeux métropolitains. C'est dans ce sens qu'il faut aller.

Nous savons néanmoins que les intercommunalités sont aujourd'hui des instances de négociations et d'arbitrages très éloignées des habitants. Le nouveau mode de scrutin pourrait installer une organisation politique à l'échelle de l'intercommunalité. Mais il ne suffit pas de flécher un président sur des listes électorales pour que le territoire devienne un espace politique. Il faudrait engager simultanément la consolidation politique et l'approfondissement démocratique. Ces intercommunalités doivent engager des modes de planification basés sur la démocratie. C'est ce que nous allons proposer. Le renforcement des intercommunalités est la condition de l'émergence d'une plus grande égalité territoriale ; Il ne s'agit pas de « partager un gâteau » mais de rendre possible certaines choses actuellement non atteintes (entre autre, ce qui vient renforcer une inégalité territoriale) avec une mutualisation financière adaptée aux objectifs visés. La dimension financière et fiscale de la réforme est donc essentielle.

Nous ne nous prononcerons pas sur l'opportunité de la création institutionnelle d'une Métropole de Paris, car nous considérons que la dimension politique de cette question l'emporte sur toute autre considération

### **Quelle répartition des compétences ?**

Trouver la bonne correspondance entre compétence et territoire est pour partie chimérique. Il faut, en fait, une dose suffisante de coopération entre les territoires pour optimiser la gouvernabilité et contrarier l'excès de concurrence entre les territoires, comme la tendance naturelle au renforcement des inégalités territoriales du fait des options de localisation des investisseurs (ménages ou entreprises). Autrement dit, la solution n'est pas moins de collectivités, à priori, même si ce n'est pas à exclure à terme. Il faut pouvoir mieux cerner les priorités partagées (ce que l'on ne sait pas faire dans le contexte institutionnel actuel) pour en déduire les solidarités financières nécessaires pour rendre leur réalisation possible.

### **Comment réduire le déficit démocratique ?**

Les intercommunalités posent toutefois un problème de démocratie. Dans les rencontres de Paris Métropole, les habitants ont rappelé très fortement leur attachement à la capacité de médiation qu'apporte le maire de leur commune.

La figure et les missions du maire ont changé ; il est de moins en moins décideur et de plus en plus médiateur. La plupart des demandes faites aux maires ne concernent pas des compétences directes de la mairie : de plus en plus d'habitants se tournent vers leur maire comme vers un recours de première instance. Le problème démocratique

n'est pas seulement que les institutions soient coupées des habitants, c'est aussi que les citoyens ne leur prêtent plus qu'une influence modérée sur le cours des choses. La clé d'une réforme réussie consiste à renforcer les capacités d'intervention des divers échelons politiques et surtout de faire vivre la démocratie locale à l'intérieur de chaque échelon, pour mieux légitimer le politique. C'est l'existence de vrais contre-pouvoirs qui renforce l'exercice des pouvoirs.

### **Quel projet métropolitain ?**

Le SDRIF se propose d'exprimer un véritable projet métropolitain : « l'ambition du SDRIF 2030 est d'engager le territoire francilien dans un processus de nouveau modèle de développement dont la solidarité doit être la valeur première ». Une des parties du SDRIF est intitulée « Vision régionale » ; elle expose le projet de société que la région souhaite construire avec ses partenaires. Ce projet s'articule autour de 5 principes : La proximité, la solidarité, l'attractivité et l'innovation, la soutenabilité et la robustesse, la souplesse et l'adaptabilité ; ces 5 principes se traduisant ensuite en termes d'aménagement et de développement.

Nous n'avons pas à juger cette démarche politique. Remarquons simplement que le choix a été fait d'énoncer un projet qui soit le plus large et le plus consensuel possible, ce qui explique que les principes adoptés pourraient s'appliquer à bien des métropoles mondiales et même régionales. En ce sens, le projet en l'occurrence ne contient

pas de lignes directrices stratégiques suffisamment fortes pour orienter la planification spatiale et économique.

On aurait sans doute aimé trouver des réponses claires et tranchées à des questions telles que :

- Qu'est-ce qui doit distinguer cette métropole des autres métropoles mondiales ?
- Quelle est son rôle dans les espaces territoriaux français et européen ?
- Par rapport aux attentes exprimées par les habitants et aux diagnostics effectués, quelles sont les priorités absolues pour les 20 prochaines années ?
- Où sont les dynamiques régionales spécifiques et qui les porte ?

Constatons simplement qu'au-delà des formulations généreuses, il n'y a pas eu de débat public significatif sur le projet métropolitain. Les nombreux ateliers de concertation qui se sont tenus étaient avant tout réservés aux institutions pour leur permettre d'exprimer leurs préoccupations et leurs intérêts. Le débat politique sur les enjeux de la métropolisation à l'aune de la mondialisation financière et commerciale actuelle et de la crise systémique traversée commence à se faire jour à propos de la loi sur la décentralisation ; il n'a pas été posé à l'occasion du SDRIF.

Enfin, la dimension prospective de ce projet existe, mais elle ne semble pas déterminante sur des sujets clés comme la

démographie et l'immigration, la numérisation de la société, les relations internationales, l'impact des technologies du futur, l'évolution du travail et des modes de production...

On a souvent dit que le Grand Paris initial était avant tout un projet économique destiné à adapter la métropole aux exigences de la mondialisation libérale et aux intérêts des multinationales. Si on réfute cette vision, qu'est ce qui est proposé à la place ? Ce n'est pas tout à fait clair.

#### **Quelle planification territoriale ?**

Ainsi, on se trouve aujourd'hui devant une situation peu favorable vis-à-vis de toute démarche de planification : Une organisation territoriale en chantier et un projet métropolitain qui ne peut servir de guide stratégique (mais on dispose néanmoins d'un SDRIF légitime comme cadre de référence). On va considérer que ces difficultés sont des opportunités et que la planification peut aider d'une part à consolider une structuration territoriale nouvelle et d'autre part à relancer le débat sur le projet métropolitain. On peut aussi ajouter qu'une pression existe pour que l'urbanisme de projet, surtout quand il s'agit de grands projets d'aménagement, serve aussi de cadre à la planification ; cela procède de la confusion méthodologique : L'urbanisme de projet est le fruit de la planification. Aucun projet urbain opérationnel d'envergure ne peut réussir hors de la conception maîtrisée d'un aménagement sur une échelle plus vaste, par exemple en termes de transports ou d'environnement (eau, biodiversité, etc.).

Nous allons donc nous concentrer sur la planification infra-métropolitaine ; les territoires en cause seront les intercommunalités (existantes ou nouvelles) issues de la loi sur la décentralisation, intercommunalités dont nous espérons qu'elles seront également des Pôles-Réseaux-Territoires (PRT).

**Concernant le périmétrage, nous nous trouverons devant deux types de situations :**

- Une intercommunalité assez proche d'un sous bassin de vie et d'un PRT veut élaborer un projet de territoire, le cas échéant à l'occasion d'un document d'urbanisme de niveau SCOT ou d'un CDT. La maîtrise d'ouvrage de la démarche est alors constituée par cette intercommunalité.
- Il n'y a pas d'intercommunalité ad hoc, mais il y a perception par plusieurs communes de l'intérêt de planifier l'évolution de leur sous bassin de vie et de l'insérer pleinement dans une logique métropolitaine. La maîtrise d'ouvrage peut être alors assurée par une association intercommunale ad hoc, constituée chaque fois que nécessaire en groupement de commande.

Si le projet de territoire donnant lieu à planification est à chaque fois ainsi déterminé, il est clair qu'il ne faut pas se limiter à un périmètre strict dans un monde de réseaux et de coopérations, les investigations peuvent s'exercer sur des périmètres variables en fonction des thèmes traités ; seules les actions préconisées se limiteront aux aires d'intervention

des maîtres d'ouvrage de la démarche.

Le système de planification proposé est interactif, dans le cadre d'une métropole multi scalaire :

Le territoire considéré établit sa planification stratégique, mais il s'articule en permanence sur d'autres niveaux : Évidemment sur les communes qui le composent, mais aussi sur des intercommunalités voisines, sur le ou les départements, et sur la région. Ces autres instances peuvent également ajuster leurs propres schémas et plans dans un processus interactif de ce type. L'organisation des travaux intègre fondamentalement l'interactivité et les échanges ; ceux-ci n'ont pas à être formels et situés à la fin du processus pour consultation, mais doivent être ouverts, dynamiques et situés le plus en amont possible.

Dans le cadre de la logique développée dans nos travaux, les trois questions à se poser au niveau du territoire considéré sont :

- Comment renforcer mon degré d'autonomie au service de la vie quotidienne des habitants et des travailleurs du territoire, et ceci dans tous les domaines considérés (logement, travail, services publics, énergie, alimentation, etc.) ?
- Comment le territoire peut contribuer au projet métropolitain ? (En l'absence d'un tel projet global, on évoquera les divers projets métropolitains). Par ailleurs, comment est-il impacté par des projets métropolitains.

On considèrera que chaque territoire a un rôle à jouer dans la métropole, quelque soient ses caractéristiques géographiques, démographiques et socio-économiques.

- Comment renforcer l'attractivité du territoire (tant aux niveaux économique que culturel ou touristique ou en relation avec la qualité de vie) ? Plus les territoires auront une identité forte, plus ils contribueront au rayonnement diversifié de la métropole.

### **Les caractéristiques de la planification territoriale stratégique moderne :**

1. On a vu précédemment dans l'évaluation comparative internationale ce que pouvait être le cadre d'une planification territoriale stratégique. On peut s'appuyer sur ce cadre, tout en sachant qu'il existe une variété de méthodes susceptibles d'être utilisées, et que le choix même de ces méthodes fait partie du processus. Rappelons simplement quelques points clés particulièrement adaptés à la situation francilienne (compte tenu du constat fait au début de cette note) :

2. Un processus moderne de planification stratégique est continu ; il se doit de combiner l'amont (la stratégie, le projet politique) et l'aval (la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation), en concertation permanente avec de multiples acteurs.

Dans le même ordre d'idée, la conception de la planification peut s'appuyer à présent sur des outils particulièrement perfectionnés, qui en modifient singulièrement le contenu

intégré. Ainsi, l'évaluation environnementale peut interagir directement avec la conception du projet du fait de la capacité de croiser de très nombreuses données de systèmes d'information géographiques. De manière générale, on ne saurait trop insister sur la mise en place dès le départ de méthodes d'évaluation à caractère démocratique.

3. Il doit y avoir une vraie réflexion stratégique, ce qui suppose un diagnostic approfondi, des priorités, des échéanciers contraignants, des jeux d'acteurs identifiés, la prise en compte de conflits d'intérêts et donc des négociations en relation avec des rapports de forces ; cela peut passer par l'élaboration de scénarios permettant d'apprécier les conséquences des choix à opérer. On ne peut être que frappé de l'affaiblissement en France des méthodologies utilisées pour l'élaboration de stratégies territoriales (alors que nous avons été en pointe sur ce sujet dans les années 80)

4. Il est sans doute nécessaire d'opérer un saut qualitatif en matière de démocratie locale : La participation consistant à informer sur les projets et à rendre les enquêtes publiques les plus vivantes et efficaces possibles fait aujourd'hui partie des quasi-obligations des élus. Mais toutes les études faites à ce sujet en montrent les limites. Il faut solliciter les « savoirs d'usage » des citoyens, aller au-devant des populations les plus en difficulté, fournir à l'examen de vrais choix et non des formulations biaisées, donner accès à des capacités d'expertise neutres, ne pas hésiter à des consultations de type référendaire, etc.

> Le projet de territoire résultant de la planification est un processus de mise en mouvement des forces locales :

Il instaure une coopération pragmatique entre les élus et les acteurs socio-économiques, en créant localement une solidarité qui fait cohésion, en produisant du lien entre des responsables participant à une communauté d'action.

> il est moteur pour la dynamique locale, en donnant du sens (dans la double acception du terme : la direction et la signification) à l'évolution territoriale, en suscitant l'adhésion et la mobilisation de tous les intervenants potentiels, en donnant des objectifs poursuivis une image suffisamment lisible pour être comprise par tous, en favorisant le sentiment d'appartenance au territoire et de confiance en l'avenir.

> il est capable de faire évoluer les modalités de l'action collective et est générateur d'efficacité instrumentale, en fédérant les démarches sectorielles, en faisant converger les efforts de nombreux décideurs, en recomposant l'action publique pour lui donner une efficacité nouvelle.

À cet égard, la démarche de planification stratégique devrait être le creuset unique où s'élaborent les réflexions préparatoires qui commandent chaque démarche thématique, avant que les aspects opérationnels et programmatiques ne soient approfondis par les documents sectoriels. Évidemment, les obstacles à une telle intégration sont nombreux : Résistances de services et d'opérateurs soucieux de préserver leur champ de pouvoir

et d'intervention, existence préalable de documents de planification ou de programmation à caractère sectoriel qu'on ne va pas remettre en chantier. Il n'existe pas de solution miracle à cette recherche de mise en cohérence : Il faut simplement prendre en compte le constat selon lequel, en l'absence de réglementation existante, il est vain de penser que le document de planification intégrateur s'imposera naturellement aux documents sectoriels ou de niveau inférieur. Cela s'organise et se prépare par une association en amont au processus de planification, par des échanges préalables, par des négociations, etc. C'est bien la dynamique créée qui l'emporte pour faciliter les convergences.

5. Enfin et surtout, la prise en compte de la durabilité amène à faire évoluer le contenu et les méthodes de la planification territoriale. Nous sommes face à un défi majeur ; il ne suffit pas de quelques éco-quartiers pour changer la donne.

Si des actions pour le développement des circuits courts alimentaires, pour l'organisation de filières économiques locales, ou encore d'accompagnement de projets d'écologie industrielle commencent à voir le jour et figurent désormais en bonne place dans des documents de programmation, force est de constater que les approches sont souvent partielles, la portée opérationnelle des projets encore réduite à l'expérimentation, les modèles économiques sur lesquels reposent les projets peu pris en compte dans les démarches et restant, au demeurant, le plus souvent à tester et valider.

De nouvelles préoccupations ont émergé, le développement n'est plus une question purement économique et marchande, il est aussi synonyme d'équité sociale, de préservation de la nature et des ressources. La nouvelle perception de la notion de ressource se soucie à la fois de l'exploitation raisonnable de celle-ci et de sa durabilité. Les acteurs du territoire sont appelés à revoir leur conception de la ressource dans un souci de durabilité.

**On a parlé de planification écologique. Il apparaît aujourd'hui que toute planification territoriale se doit d'être écologique :**

a - La gestion des ressources et le développement durable ne peuvent réussir que s'ils sont menés simultanément à toutes les échelles du territoire, pas seulement à celle d'un bâtiment ou d'un quartier. Par exemple : l'urbanisation de la campagne (préférée à étalement urbain, terme méprisant pour les habitants) consomme en dix ans l'équivalent d'un département français et met des populations en état de grande vulnérabilité : comment mettre en place une gouvernance pour ces territoires ?

Les villes sont responsables de 70 % des émissions de gaz à effet de serre qui se divisent en 1/3 de consommation (réglementation thermique, progrès techniques), 1/3 de mobilité (très peu), 1/3 d'énergie « grise », servant à produire les matériaux (presque rien). On doit progresser sur les 3/3 pour être efficace et comme le montre l'exemple des mobilités, il faut travailler à la fois sur les grands territoires et sur le local.

b - Nos villes et plus encore celles des pays émergents sont rongées par la spécialisation des territoires et la ségrégation socio spatiale.

Ce sont des tendances lourdes, difficiles mais pas impossible à contrecarrer : quelle que soit la réussite de certaines opérations de renouvellement urbain l'exclusion se reforme ailleurs, souvent à la périphérie.

On retrouve là l'essence de notre travail qui consiste à aménager les sous bassins de vie, à conforter des centralités, à rapprocher emplois et résidences, à revoir le concept même de mobilités et la conception des systèmes de transports.

Le Conseil Régional a lancé une démarche intéressante, dite des « écociens » : Les États généraux de la conversion écologique et sociale. Celle-ci s'est articulée autour des travaux de 5 ateliers :

- Métiers du bâtiment
- Agriculture et alimentation
- Haute qualité sociale (HQS)
- Mobilités
- Industrie et relocalisations

Les résultats apportent une matière importante et utile, mais on n'en a pas tiré toutes les conséquences. C'est bien au niveau de tous les territoires de l'île de France qu'il faut engager des démarches de planification écologique basées sur des logiciels nouveaux touchant la consommation

d'espaces, la lutte contre la ségrégation foncière et immobilière, la rénovation thermique des bâtiments, la gestion publique des ressources renouvelables, la sécurité alimentaire, la révision des politiques de transports, l'évolution des modes de production, de distribution et de consommation. Et il faut le faire avec les citoyens. C'est tout l'objet de nos propositions que de faciliter l'engagement de ces démarches.

## 7. LES NOUVEAUX OUTILS METROPOLITAINS : QUELQUES EXEMPLES ILLUSTRATIFS

*On part du principe que, dans le contexte à la fois de la décentralisation et des objectifs liés à la problématique autonomie-interdépendance, de nouveaux outils sont à mettre en place et à promouvoir en relation avec les processus de planification évoqués précédemment pour les sous bassins de vie. Là aussi, on sera sélectif. On partira le plus souvent d'outils déjà en place, même si c'était de manière isolée et peu en rapport avec un processus de planification. Il s'agit avant tout d'illustrer à partir de quelques exemples ce que peuvent être des instruments opérationnels de mise en œuvre de démarches de planification stratégique dans une perspective métropolitaine prenant en compte les divers principes qui ont été avancés jusqu'ici : Autonomie, interdépendance. Aucune conclusion générale ne sera tirée de ces présentations, qui montrent simplement ce qui peut être utilement traité au sein des territoires et dans le cadre des processus de planification proposés.*

## a - L'emploi, l'accès à l'emploi et le développement économique

### a1 - Gestion de l'accès à l'emploi au plus près des territoires

Plusieurs études<sup>15</sup> ont montré que la ségrégation résidentielle et la mauvaise connexion physique aux opportunités d'emploi peuvent théoriquement conduire à une exacerbation du chômage. En effet, la ségrégation résidentielle peut diminuer l'employabilité des individus, détériorer la qualité des réseaux sociaux intervenant dans l'obtention d'un emploi, et être à l'origine d'un phénomène de discrimination territoriale par les employeurs. C'est pourquoi des territoires ont analysé en détail tous les dispositifs d'accès à l'emploi existants en leur sein, leurs efficacités relatives et leurs interrelations. Ceci pour arriver à optimiser ce qu'on appelle la gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC). Celle-ci s'opère en général au niveau de bassins d'emploi.

L'objectif de la GTEC est d'enrichir les politiques de l'emploi par une connaissance fine des besoins en recrutement et en compétences des entreprises. L'objectif est donc d'associer les acteurs de l'entreprise – employeurs, représentants des salariés, organisations professionnelles – aux projets sur l'emploi, afin de choisir la réponse la plus adaptée à

<sup>15</sup> Voir notamment « *les déterminants locaux du chômage en région parisienne* » **Laurent Gobillon et Harris Selod**

leurs besoins. La GTEC s'accompagne généralement d'une mobilisation coordonnée des différents outils touchant l'emploi et la formation. Ces stratégies territoriales s'appuient sur toute la boîte à outils sur l'emploi, la formation et l'insertion mise en œuvre par les structures du service public de l'emploi. Mais elles sont aussi l'occasion d'innover dans l'accompagnement des transitions professionnelles (exemples de Trans'compétences à Rennes, ou du groupement d'activité de Saint-Nazaire), de travailler sur la fidélisation des salariés et l'attractivité des métiers, de monter des dispositifs de formation mutualisés, etc.

Curieusement, ce n'est pas dans les métropoles que cette démarche a été mise en œuvre avec le plus de succès ; en effet, on retombe sur le postulat discutable qu'il n'y a qu'un seul grand bassin d'emploi.

Toutefois, des démarches similaires sont en cours de montage, par exemple au sein du territoire couvert par le CDT Cœur Roissy-Terres de France (hélas sans prendre en compte Aulnay sous-bois).

Les outils du dispositif global en cours de définition et de montage:

- Une charte pour contractualiser avec les entreprises
- Une plateforme de services
- Outil de mutualisation de l'emploi et de la formation : GEIQ (groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification)

<b>Plateforme de services de type « Plateforme RH » : prestations de base</b>	<b>Plateforme de services « proposée » les prestations de base + des prestations complémentaires</b>
<b>À destination des entreprises</b> : diagnostic, plan d'actions et accompagnement à sa mise en œuvre	Diagnostic RH (GPEC) complété par une analyse de la <b>transformation écologique</b> des activités et de leur impact sur l'emploi <b>Un accompagnement sur les clauses d'insertion</b>
<b>À destination des demandeurs d'emploi et des salariés</b>	<b>Travail sur la mobilité :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• faciliter des changements de secteurs d'activités</li> <li>• faciliter les déplacements domicile-travail, notamment sur de courtes distances</li> </ul>

- Des dispositifs de renforcement des actions sur les publics les plus en difficulté : 2 PLIE communautaires coordonnés.

De tels dispositifs pourraient être mis en place dans les principaux bassins d'emploi (ou éventuellement de main d'œuvre, c'est selon) en relation avec les dispositifs de planification évoqués

#### **a2 - Relocalisation d'activités**

La relocalisation désigne le retour dans un pays de productions qui étaient auparavant effectuées à l'étranger. À la demande de la DGIS et de la DATAR, une étude de 30 cas de relocalisation a été faite par la société de conseil Sémaphores et le professeur E.M. Mouhoud ; elle identifie les facteurs des relocalisations d'entreprises et propose des solutions durables pour appuyer celles-ci dans le maintien

ou la relocalisation de leurs activités en France.

L'étude repose sur l'analyse d'une trentaine de cas réels de relocalisations et d'une étude économétrique à partir de statistiques de l'Insee.

#### **Trois types de relocalisation ont été identifiés :**

- les relocalisations d'arbitrage, opérées par de grands groupes par comparaison de différents sites envisageables,
- les relocalisations de retour, consécutives à des délocalisations,
- les relocalisations de développement compétitif, permettant l'approfondissement des positions établies sur les marchés extérieurs.

Des outils sont mis en place pour faciliter des démarches de relocalisation. Mais ceci touche la métropole dans son ensemble ; notre approche sera plus spécifique : Il est basé

monnaie locale est limité, vu l'ampleur faible du territoire concerné. Il n'en reste pas moins que l'impact économique positif demeure car il y a un accroissement des échanges, un dynamisme favorable à l'emploi. En Ile de France, trois projets sont actuellement en cours de développement : à Aubervilliers, dans l'Essonne et à Montreuil. Chaque projet a sa logique propre.

### **a3 - Consolidation des tissus économiques existants**

Tous les territoires (et notamment les intercommunalités) s'efforcent de consolider et de territorialiser davantage les tissus économiques existants qu'ils touchent l'économie résidentielle ou l'économie productive. On mobilise pour cela grâce à une ingénierie adaptée tous les moyens disponibles, et on organise des dispositifs de dialogue permanents avec les entreprises ; on aide à améliorer les ZAE ; on fournit aux entreprises via des agences publiques de développement des services pour l'innovation ou pour l'export, etc.

Mais il nous faut signaler une démarche de territorialisation de l'économie assurant en même temps la promotion de l'économie sociale et solidaire (ESS) : Un Pôle territorial de coopération économique (PTCE) a pour but d'organiser la coopération entre acteurs de l'ESS, entreprises et collectivités dans le but de promouvoir un changement d'échelle de l'économie sociale et solidaire. Ce type de

démarche, encouragé par les pouvoirs publics, commence à prendre de l'ampleur. À titre d'exemple, on peut citer le Réseau d'Entreprises pour les Services aux Salariés des Parc de Courtabœuf et Plateau de Saclay (RESEA 2P) qui est une association d'acteurs économiques et sociaux du Nord-Ouest Essonne, dont les buts sont les suivants :

- Favoriser la coopération entre ses membres, mutualiser entre eux des moyens, pour apporter des services de proximité sur son territoire, notamment sur le Parc d'Activités de Courtabœuf et le Plateau de Saclay;
- Offrir des services (techniques, commerciaux) à ses adhérents susceptibles de les aider à améliorer leur performance et la qualité de leur prestation;

Les adhérents sont des personnalités bénévoles et des entreprises locales qui exercent leurs activités en toute indépendance et souhaitent s'engager collectivement dans une démarche commerciale socialement responsable. Ils adoptent la charte de RESEA 2P basée :

- Sur la qualité de service et l'engagement de satisfaire les attentes client;
- Sur les valeurs de l'ESS, en particulier les principes de la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE).

L'association a été soutenue par le Fonds Social Européen (FSE).

Pour appuyer ces démarches locales, en Nord Pas de Calais, s'est créé « Initiatives et Cité » ; c'est une « grappe » d'entreprises et d'associations pour le développement local durable qui s'est constituée en Union d'Économie Sociale Anonyme à capital variable. Elle comprend l'ensemble des services utiles au développement d'activités et d'emplois visant à améliorer la vie quotidienne des habitants d'un territoire. Le développement local permet de renforcer l'attractivité d'un territoire sur le plan économique, touristique et résidentiel. Une démarche de développement local s'efforce de croiser les enjeux culturels, sociaux et économiques. Ce développement local devient durable lorsqu'on y ajoute l'enjeu environnemental.

#### **b - Les mobilités :**

Cela concerne non seulement le système de déplacements, mais aussi la mobilité professionnelle, les conséquences de la numérisation, l'aménagement des temps et les plans de déplacements des entreprises.

Là aussi, les outils existants se situent très souvent au niveau de grands territoires, alors que toutes nos études montrent qu'en relation avec l'évolution des modes de vie, et le fonctionnement des PRT de diverses natures, il est bon de percevoir les mobilités et de concevoir les systèmes de déplacements au plus près du terrain. Les observatoires de mobilités permettent d'évaluer la politique des transports urbains grâce à un ensemble d'indicateurs concernant

les réseaux, les déplacements, les données de sécurité ou d'accessibilité. Ils sont en pleine évolution et ils permettent :

- d'ouvrir l'évaluation en y associant les opérateurs, les usagers, les acteurs économiques et les associations.
- d'étendre l'objet d'études de l'observatoire des mobilités à l'étude de la morphologie urbaine. L'observatoire ne doit pas porter seulement constituer sur le système de transport, mais être également un outil d'observation du territoire.
- de systématiser l'introduction d'indicateurs environnementaux afin de créer un instrument d'étude et d'observation de la mobilité durable.

Nous préconisons dès lors d'instaurer des observatoires de mobilités d'un nouveau type au niveau des PRT.

D'autre part, des travaux ont commencé d'être effectués sur les micro-mobilités, c'est-à-dire sur les dispositifs facilitant les déplacements courts dont les premiers et derniers kilomètres à parcourir. Il y a des modes de transports spécifiques individuels pour les micro-mobilités (modes doux ou véhicules électriques). Des métropoles européennes ont mis au point des programmes pour favoriser les micro-mobilités en combinant les modes doux, des véhicules électriques adaptés, des formules à pied de ramassage scolaire, mais aussi des mesures en faveur de la logistique du dernier kilomètre.

À noter un programme similaire dans le CDT Seine Saint Denis Est. Malheureusement, ce programme ne s'appuie pas sur un observatoire des mobilités ; aussi, il ne dessert qu'une faible partie du territoire qui devrait pouvoir bénéficier d'un tel plan, du fait de périmètres institutionnels inadaptés (Séparation d'avec Tremblay-Villepinte).

Cela dit, il devrait être possible de mettre au point sur des PRT des programmes efficaces en faveur des micro-mobilités.

Dans cette perspective, l'utilisateur devrait pouvoir choisir son mode en fonction de des impératifs du jour et il devrait pouvoir pratiquer sans problème une multimodalité incluant même la voiture. C'est par exemple ce qui se pratique à la Rochelle dont le système, via une carte unique permettant l'intermodalité, offre le choix entre 9 pratiques : bus, vélo, train, marche à pied, covoiturage, taxis, Yélobobile (auto partage), bateau, Parcs- relais).

**c - L'habitat :** Cela inclut la nature des produits et le mode de production, la maîtrise d'ouvrage, les accès aux services, les modèles économiques y compris en relation avec la maîtrise foncière. Sur ce sujet très important, nous avons retenu trois types d'outils et de pratiques pertinents avec la problématique « PRT-Autonomie/interdépendance ».

#### **c1 - La recherche de la mixité fonctionnelle.**

La recherche d'une mixité fonctionnelle au niveau d'espaces trop limités-du type quartiers- risque de produire des phénomènes d'enfermement. C'est pour éviter ces enclavements que l'on essaie de raisonner plutôt au niveau de bassins de vie. Lors de l'élaboration du SDRIF, on a constaté qu'à l'échelle de bassins entiers, certaines fonctions n'existaient plus, qu'il s'agisse des activités économiques, de la construction de logement ou de la présence de services sociaux et de santé. Dans ce cas, la recherche de la mixité fonctionnelle dans les opérations d'aménagement répond à une logique de reconquête du territoire.

Dans le travail réalisé par le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (voir dernier rapport « La rénovation urbaine au cœur du Grand Paris »), on a observé que les objectifs de mixité tant sociale que fonctionnelle n'ont pas été atteints ». Cela renvoie à des modes d'aménagement particuliers qui soignent les cheminements d'accès aux transports collectifs ainsi que la qualité des parkings ; On doit aussi prendre en compte la nécessité d'anticiper dans les projets d'aménagement les inévitables évolutions ou changements de programme qui découlent des ajustements successifs qui ne manqueront pas de s'avérer indispensables dans ce type d'opération. Il faut aussi constater que nos procédures d'aménagement sont trop fréquemment centrées sur une grande parcelle foncière faisant l'objet d'une ZAC. Or, la mixité fonctionnelle exige de travailler sur des espaces plus vastes, ceux du bassin

de vie. Et les ZAC multisites ainsi que les PAE (Programmes d'Aménagement d'Ensemble) ou même « l'urbanisme de projet » auquel l'AIGP avait en son temps travaillé sont dans les faits très rarement utilisés. Il faudrait promouvoir des opérations d'aménagement sur de grands territoires qui soient éclatées sur plusieurs communes voisines, avec des solidarités financières et un bilan d'aménagement global.

### **c2 - La gestion de la mobilité résidentielle**

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, l'encouragement de la mobilité résidentielle est tout à fait adapté à notre problématique. En effet, une recomposition des bassins de vie avec des entreprises « relocalisées » utilisant un personnel résidant à proximité peut nécessiter que des travailleurs résidant ailleurs en Ile de France puissent déménager facilement et venir travailler dans le bassin de vie en question. Or, ce sont les multiples obstacles à cette mobilité résidentielle qui la freinent et qui génèrent des déplacements domicile-travail accentués.

On sait en effet (voir notre rapport « habiter ») que les transferts d'établissement se font en priorité au sein de la région et qu'on change plus de poste en Île-de-France : cela confirmerait un développement plus important des marchés internes dans la région ; en particulier, l'importance des transferts internes à l'Île-de-France met en évidence le desserrement de l'activité économique du centre de la région vers sa périphérie. Cela peut ouvrir

des opportunités, à condition que la main d'œuvre puisse suivre. Plutôt que de faciliter des mobilités accentuées, il vaut mieux faciliter des ancrages territoriaux. Actuellement, des réflexions gouvernementales sont en cours pour améliorer la mobilité résidentielle au sein du parc HLM. Il est évident qu'existe un lien entre la mobilité professionnelle et la mobilité résidentielle, en particulier en zone tendue. Mais Il est nécessaire d'intégrer la problématique de la carte scolaire pour traiter l'ensemble de la question. La mobilité professionnelle devrait aussi faire partie des priorités qui pourraient être inscrites dans les attributions de logement social, ce que n'abordent ni la concertation récente sur les attributions de logements, ni le rapport Massin – Laporte sur les rapports locatifs. On bute donc sur des difficultés qui sont du ressort de l'État et sur des organisations pratiques de facilités de niveau régional. Il paraît indispensable de tenter de les résoudre.

### **c3 - le montage d'opérations d'habitat participatif**

Ce type d'opération qui est encore marginal<sup>16</sup> connaît un grand développement, notamment en Ile de France ; ce développement va être sans doute accru dans le cadre de la loi urbanisme-logement en préparation.

*16 l'habitat participatif loin d'être utopique , est un modèle innovant déjà développé à l'étranger : il représente ainsi 5 % du parc immobilier en Suisse, « soit 130 000 logements ». En Norvège, c'est « 15 % du parc qui est géré par des coopératives d'habitants » (représentant 650 000 habitants). Un taux qui atteint 40 % à Oslo.*

Celle-ci va apporter une sécurité juridique accrue et faciliter les montages financiers . L'habitat participatif a comme avantage par rapport à notre problématique d'être un facteur important d'ancrage territorial, non seulement par l'engagement citoyen qu'il représente, mais aussi par les dispositifs connexes qu'il génère. Il faut en effet :

- Former les professionnels et créer les conditions de leur exercice. Favoriser l'émergence de pratiques professionnelles d'aide à l'autopromotion.
- Soutenir la création d'un réseau d'assistance à maîtrise d'ouvrage de l'habitat participatif.
- Informer et sensibiliser le public : Produire une culture du projet architectural de l'habitat participatif.
- Développer la participation aux projets d'habitat. Lancer des projets d'habitat participatif d'initiative publique pour renforcer et approfondir les processus participatifs en matière de projets territoriaux, urbains et d'habitat
- Organiser la gestion forcément territorialisée des nouveaux ensembles ainsi créés

#### **d - La transition écologique :**

Compte tenu du fait que cette exigence figurera aussi dans les autres outils et leurs usages, on se penchera surtout sur l'énergie, les déchets, l'eau, la sécurité alimentaire, les espaces naturels et agricoles. Cela concernera aussi bien les évolutions collectives que comportementales et éducatives. Ce champ très vaste a déjà fait l'objet d'une note de « Tribu » dans notre cahier de contributions relatif à la partie

« habiter » ; il fait également l'objet d'une nouvelle note dans le nouveau cahier en préparation ; on se limitera donc à préciser quelques exemples particulièrement illustratifs.

#### **Les expérimentations locales de recherche de maîtrise territoriale de l'énergie**

Des débats ont eu lieu dans le cadre de la démarche « écociens » pour examiner comment accélérer des démarches en gestation concernant la décentralisation des compétences en matière d'énergie :

le syndicat intercommunal des énergies de Seine-et-Marne propose « l'affectation d'une partie de la TCFE aux communes », de « faciliter les projets d'énergies renouvelables citoyens en facilitant les investissements des habitants dans de futurs projets » et de « donner le pouvoir aux collectivités de choisir les électriciens et les gaziers pour la distribution d'énergie.

- l'association territoriale de l'énergie du plateau de Saclay, propose d'inclure les bilans énergétiques dans les comptes administratifs des collectivités locales.
- À Montreuil, L'Agence Locale de l'Énergie MVE est un véritable outil au service du développement durable de son territoire (proche de celui de la communauté d'agglomération Est Ensemble. Ses trois missions sont :

> L'information, la sensibilisation et le conseil à destination du grand public et du jeune public à travers l'animation d'un Espace Info-Énergie. Cette mission se décline en deux volets :

> L'expertise-conseil en énergie et l'assistance en direction des collectivités locales adhérentes et des acteurs locaux (bailleurs, acteurs socio-économiques).

L'animation du territoire en direction des acteurs du territoire, avec un volet événementiel et un volet communication et valorisation des actions territoriales.

- Etc.

**Remarque importante** : Il existe une relation très forte entre la transition écologique, l'économie digitale et la territorialisation. Cette évolution est soumise actuellement à deux influences pour l'instant divergentes :

- D'une part, celle des grands industriels de l'électricité, de l'énergie et des réseaux :

La distribution électrique doit répondre à une demande qui continue de croître, avec une part croissante en production d'origine renouvelable intermittente, de type éolien et solaire. Certains réseaux isolés, ceux des « péninsules électriques », comme les régions PACA et Bretagne, sont les premiers fragilisés. D'autres suivront au sein des aires métropolitaines. Un élément de réponse réside dans le réseau intelligent et communicant («smart grid»), qui

s'efforce d'ajuster au mieux à l'échelle locale la demande et l'offre. Les projets de smart grid fleurissent, financés par l'Ademe avec des vagues de démonstrateurs lancés entre 2009 et 2012 ou par l'Europe comme «Grid4EU».

- D'autre part, celle des associations citoyennes et mouvements écologiques<sup>17</sup> qui préconisent des productions et des stockages d'énergie décentralisées, des stockages décentralisés, des réseaux interactifs d'information, des réseaux intelligents d'échange et d'optimisation de l'énergie.

La deuxième révolution technologique après la numérique va concerner le basculement radical des énergies centralisées, fossiles et nucléaires, vers les énergies renouvelables décentralisées. Le fait est que les productions d'énergies renouvelables bouleversent les bilans énergétiques de tous les pays. Le mouvement va se poursuivre et entraîner des changements très importants dans la manière de produire et de gérer l'énergie. Le plus important est sans doute que chaque famille, chaque petite collectivité pourra devenir productrice d'énergie grâce à des capteurs solaires installés sur les toits, grâce aux mini-éoliennes que l'on pourra acheter pas cher, et donc que les citoyens pourront se réapproprier un pouvoir,

---

<sup>17</sup> Elles s'inspirent souvent des thèses de Jeremy Rifkin (*La Troisième Révolution industrielle*)

une capacité d'initiative qui avaient été confisqués par les grandes entreprises à l'époque où la production était centralisée. Chaque logement deviendra en quelque sorte une microcentrale électrique qui produira en fonction du vent et du soleil, consommera peu grâce aux efforts de maîtrise de l'énergie que chacun aura décidé de faire et qui vendra le surplus par de micro transactions organisées sur le Net entre citoyens libres. Mais pour que le système fonctionne, il y faut une troisième révolution technologique qui est en train d'arriver, celle du stockage de l'électricité. Pendant cinquante ans, les chercheurs ont piétiné et les seuls stockages de masse et relativement peu coûteux étaient les réserves hydrauliques en amont des barrages. Depuis quelques années, de nouveaux types de stockage recourant à l'hydrogène, de nouvelles batteries ont fait des progrès fulgurants et vont permettre d'accumuler l'énergie solaire ou éolienne quand la nature nous l'offre et de l'utiliser au moment où nous en aurons besoin.

#### **e - La fragilité sociale :**

On traitera des territoires en risque de relégation, de la prise en compte de la précarité et de la pauvreté, mais aussi des questions éducatives et culturelles et de la mobilité sociale.

Sur ce point, il est possible qu'on assiste à un mouvement de territorialisation différent de ce qu'on vient d'évoquer jusqu'ici : Un élargissement de la prise en compte des problèmes et une certaine banalisation des outils au niveau

des sous bassins de vie, au lieu de rester cantonné aux quartiers affectés par les crises.

Une étude récente du Comité d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU<sup>18</sup> préconise un tel élargissement. Que ce soit en terme de développement économique, de désenclavement, d'organisation spatiale, d'implantation d'équipements structurants et institutionnels, l'échelle abordée est celle au moins de l'intercommunalité, voire celle de l'aire urbaine du Grand Paris. De très nombreux projets existent en ce sens (Vitry-sur-Seine, La Courneuve/le Bourget , Garges- lès- Gonesse, Bobigny, Villetaneuse, ...). Reste à les mettre en œuvre.

Autre travail allant dans le même sens : Celui de Christine Lelévrier (Paris XII) sur le relogement dans les quartiers ANRU : Elle constate que les gagnants du relogement sont plutôt des ménages plus mobiles alors qu'il est beaucoup plus difficile d'améliorer la situation des grandes familles et des familles monoparentales, plus sédentaires du fait de leurs faibles ressources et qui ont des besoins en grand logement. Des pistes d'action concernant la facilité de mobilité résidentielle pour justement ceux qui ont des difficultés les plus grandes en ce sens sont évoquées, et notamment au niveau des accords inter-patrimoniaux entre bailleurs sociaux pour élargir le choix géographique du relogement.

---

<sup>18</sup> *La rénovation urbaine au cœur du Grand Paris ; La Documentation Française*

Autre exemple : La politique de protection et d'intégration des jeunes en difficulté : S'il faut une vision nationale pour une telle politique, il apparaît que les modalités de sa décentralisation sont essentielles pour sa réussite<sup>19</sup>. L'absence de coordination des diverses instances concernées ainsi que le cloisonnement des informations disponibles handicape l'efficacité des actions entreprises. Une coordination étroite est donc indispensable ; elle peut prendre place au niveau départemental, mais ne prend corps de manière concrète qu'au niveau des sous-bassins de vie. Il est probable que d'autres politiques d'action sociale soient dans la même problématique.

Dernier exemple : Il concerne la santé et les travaux de l'Agence Régionale de Santé Ile de France sur l'articulation entre la planification et le système de santé.

Le Projet régional de santé (PRS) décline les orientations stratégiques de l'ARS. Sur la base du plan stratégique régional de santé (PSRS) arrêté par l'ARS Ile-de-France en octobre 2011, les trois schémas opérationnels que sont le schéma organisant les actions de prévention et de veille sanitaire, le schéma organisant l'offre de soins et le schéma organisant l'offre médico-sociale pour la prise en charge des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficultés spécifiques, sont les outils de leur mise en œuvre.

---

<sup>19</sup> Voir le rapport 2005013 de l'IGAS (Sylvie Boutereau-Tichet et Danielle Jourdain-Menninger) à ce sujet

Ces schémas décrivent, de façon prospective et territorialisée, l'organisation des services, actions, autorisations et coopérations dans les champs de compétences de l'Agence. Ils sont accompagnés de programmes transversaux relatifs à la télémédecine, à la gestion du risque (GDR), à l'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) et à l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS). Une territorialisation de l'action de l'ARS au plus près des populations, autour notamment de l'engagement de ses huit délégations territoriales, représente le premier mot d'ordre transversal des schémas. Le territoire de vie représente l'échelle où se joue l'enjeu clé de l'action de l'Agence: le décloisonnement des parcours de santé, notamment à partir de la médecine de ville.

Un changement de paradigme s'impose donc: l'organisation et la régulation de l'offre de santé doivent désormais se faire en réponse aux besoins des populations, dans une logique de continuité des parcours et non plus simplement d'autorisation d'implantations. Cette responsabilité collective envers la population, partagée par les différents acteurs de santé d'un territoire donné, doit s'exercer en rendant accessible un ensemble complet de services complémentaires tout en assurant la qualité, l'efficacité et la sécurité de la prise en charge et de l'accompagnement dans le système de santé.

Un bon prolongement de ce changement de paradigme est donné par une démarche pilote entreprise avec Plaine Commune. Cette démarche vise à évaluer l'impact des projets de transports en cours et à venir sur la santé des habitants et salariés de la communauté d'agglomération. L'ensemble des politiques non sanitaires (transport, logement, développement urbain, emploi, éducation, etc.) sont visées, dans la mesure où elles peuvent avoir un effet direct ou indirect sur la santé (ou ses déterminants) et sur les inégalités sociales et territoriales.

Le choix du territoire de Plaine Commune tient à la densification prévue du réseau de transports, pour rattraper le déficit relatif de ce territoire dans le cadre du projet du Grand Paris. De plus, ce territoire dynamique est caractérisé par une population sensiblement plus défavorisée sur le plan sanitaire et socio-économique que la moyenne en Ile-de-France. Le périmètre de l'évaluation comprendra la tangentielle Nord, la gare Saint-Denis Pleyel avec le franchissement du quartier Landy/Pleyel, ainsi qu'une partie du prolongement du T8 sud.

À terme, l'ARS souhaite étendre et généraliser cette démarche de promotion de politiques favorables à la santé à d'autres territoires. L'inscription de l'évaluation d'impact sur la santé dans le contrat de développement territorial<sup>4</sup> bientôt signé entre l'État et Plaine Commune concrétise la volonté d'inscrire la santé au cœur des politiques publiques.

## 8. COMMENT FAIRE ?

À supposer que la démarche de structuration des territoires de la métropole francilienne que notre équipe et d'autres ont engagée intéresse les responsables politiques et administratifs concernés, comment passer de l'état des lieux décrit au chapitre 1 à une nouvelle architecture interactive des modes de planification du développement des territoires. Nous ne négligeons pas les difficultés à surmonter ; mais nous estimons qu'elles peuvent être résolues.

Il nous apparaît que quatre conditions réalistes pourraient être remplies:

1. Une claire identification de ce que cela apporterait dans la vie quotidienne des franciliens et une reconnaissance du rôle actif qu'ils pourraient jouer dans les nouveaux processus à mettre en place.
2. Une structure d'initiative politique susceptible d'impulser la démarche ; ce pourrait être le Conseil régional et/ou Paris Métropole et/ou la nouvelle entité issue de la loi de décentralisation si elle est créée (Voir à ce propos notre remarque ci-après à propos des travaux de Martin Vanier).
3. Le lancement immédiat d'expériences sur des territoires volontaires, sur la base d'une Charte en relation avec nos travaux.
4. La prise en compte de la dimension internationale :

Compte tenu de l'importance géostratégique de la métropole francilienne, tout ce qui ne serait pas reconnu comme apport à la « métropole-monde » aurait de fait une portée limitée. Cette prise en compte pourrait s'opérer de diverses manières qui seront évoquées et discutées.

On renverra aussi à la contribution de J.M. Roux, au sein de notre équipe, sur la question de la gouvernance territoriale en relation avec la politique des bassins d'emploi. On prendra aussi utilement en compte à la contribution collective de l'AIGP figurant dans les cahiers des acteurs de la Métropole à propos de la gouvernance métropolitaine, et notamment sur la partie relative aux « voies et moyens d'une évolution du Grand Paris vers une structure polycentrique ».

Mais parmi l'abondante littérature qui accompagne les réflexions sur la gouvernance du Grand Paris et la discussion de la loi sur la décentralisation, nous retiendrons en particulier une note de Martin Vanier (géographe, e professeur à l'Institut de géographie alpine de l'université Joseph Fourier Grenoble-1) parue dans *Métropolitiques* et intitulée : « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ». Nous nous permettons d'en reproduire une large citation, car elle est parfaitement en phase avec notre propre constat d'étude.

*Si la métropole n'était qu'un territoire urbain en plus grand, il suffirait d'un gouvernement urbain en plus grand pour la*

*piloter. C'est d'ailleurs à cette quête mythique que s'épuisent des scènes métropolitaines comme Paris (le Grand Paris en gestation), Lyon (le Grand Lyon qui n'est en fait rien de plus que la communauté urbaine dans son périmètre de 1966 ou peu s'en faut) et, demain, Marseille (malgré son délicat polycentrisme). Ces logiques, qui orientent la réforme des collectivités territoriales et de l'État, conduisent toujours à la question du périmètre et de son élargissement.*

*Espérer mieux gouverner les territoires et les activités humaines parce que simple changement d'échelle est une illusion : si le territoire est bien la dimension spatiale historique du gouvernement (ce par quoi tout gouvernement s'affirme et dans le ressort de quoi il s'exerce), il n'est pas celle de la gouvernance (ensemble des pouvoirs et instruments mis en place pour réguler les relations entre acteurs), qui ne fait jamais du périmètre une question première. Or la métropolisation appelle de la gouvernance puisqu'elle implique :*

*- La mise en réseau avec d'autres villes, d'autres territoires, d'autres institutions, d'autres acteurs auparavant lointains mais soudain proches, grâce à la vitesse et au « à distance » : le territoire est débordé, son gouvernement ne peut prétendre accaparer cette mise en réseau, par définition multi-acteur.*

*- La mise en système de territoires contigus mais hétérogènes : le territoire est démultiplié et aucun gouvernement local n'a les moyens de porter toute l'hétérogénéité métropolitaine. La multiplicité des initiatives quotidiennes prises par les*

*métropolitains, organisées directement entre acteurs non gouvernementaux (des entreprises, des associations), sans intermédiaires ni hiérarchies, sans que le territoire soit une donnée discriminante, caractérise cette interterritorialité «horizontale». Elle admet mal l'hégémonie d'un gouvernement.*

*- L'articulation entre niveaux territoriaux, du local au global, en passant, le cas échéant, par le provincial, le régional, le national, le fédéral ou toute autre intermédiation : une complexité à laquelle un gouvernement unique, fut-il métropolitain, ne peut répondre. Cette interterritorialité «verticale» est, elle aussi, contraire à tout principe hégémonique.*

*Au total, le territoire ne disparaît pas, mais il n'est plus la solution politique de la métropolisation. Les métropoles sont (aussi) faites de territoires – urbains et ruraux – et de leurs gouvernements respectifs. Mais pour piloter leur assemblage, c'est de gouvernance dont elles ont besoin, parfois loin du paradigme territorial.(...)*

*Enfin, en ouvrant et en structurant des scènes de négociation (débat, arbitrage, compromis, engagement, délibération) qui sont à la gouvernance ce que les scènes de souveraineté sont au gouvernement. C'est là que le changement de culture politique doit être le plus considérable. Les territoires ont historiquement besoin de s'incarner dans des lieux d'autorité, qui symbolisent leur pseudo-souveraineté par un appareil de grandeur, en*

*mimétisme avec l'État-nation. Les métropoles et les espaces métropolisés ont besoin, eux, de lieux où se rencontrent sans rapport hiérarchique les autorités qui les composent et dont la souveraineté est en fait profondément partagée, systémique. Ces lieux de gouvernance ne peuvent pas jouer le registre symbolique de l'autorité, de la souveraineté, de la puissance de coercition. Ils doivent se référer à un autre registre, qui n'est pas moins politique : celui de la négociation, de la transparence, de l'éthique partagée. Toutes ces valeurs peuvent faire l'objet de combats politiques, qui ne sont pas de même nature que ceux qui président à la conquête et l'exercice du pouvoir territorial.*

Ainsi donc, ce qui est en jeu, c'est moins une organisation institutionnelle révisée que la capacité des acteurs à faire évoluer leurs pratiques dans la conduite des politiques publiques et à donner corps à une gouvernance effective. Nous estimons donc que les territoires ont surtout besoin d'un mode de gouvernement efficace et démocratique en prise directe sur les attentes des habitants, et que la métropole exige une gouvernance facilitant et structurant les interterritorialités. Puissent nos travaux susciter un approfondissement et une expérimentation de cette voie nouvelle.