

GOUVERNANCE DE CRISE OU CRISE DE LA GOUVERNANCE ?

JEAN MICHEL ROUX (TRANSVERSAL)- JUILLET 2013

1. La métropole, toujours en devenir 88
2. Les cadres institutionnels du Grand Paris 90
3. Bassins d'emploi, bassins de vie 100
4. Planification et politique locale 111

Parler de gouvernance, c'est aussi comprendre le phénomène métropolitain. Le sujet est très documenté, il n'est ni possible ni sans doute utile d'en faire ici une présentation. Cependant il importe de ne pas oublier certains de ses caractères constitutifs, du point de vue de l'urbanisme opérationnel. Le territoire est entièrement occupé par une société économiquement et socialement urbaine. Les zones non bâties elles-mêmes doivent trouver des légitimités urbaines, pour être durablement protégées malgré des valeurs foncières faibles. La mobilité est intense sous toutes ses formes : celles des entreprises et des personnes, de la vie quotidienne et des localisations. L'espace et ses pratiques sont le fruit d'une multitude de décisions. Le résultat est instable, fragile et vulnérable.

Et d'autre part, la Métropole n'est pas circonscrite durablement dans un périmètre donné, même pas approximativement. Elle fait partie du Monde en formation, selon la terminologie de Michel Lussault⁵, qui inclut tout aussi bien des zones urbaines sans grande ville, lesquelles contribuent aussi à de nouvelles manières d'habiter. Une PME vendéenne est dans le grand bain, au même titre qu'une multinationale, avec naturellement moins d'information et moins de pouvoir pour infléchir l'ordre des choses. C'est à travers ces situations qu'il faut analyser la mobilité, qui s'exerce sous contraintes, lesquelles peuvent parfois devenir insupportables, mais qui à beaucoup d'égard est aussi un

5 Michel Lussault : *l'Avènement du Monde, le Seuil*, 2013

droit. Il est souhaitable de retrouver des proximités dans l'espace urbain. Mais on ne doit pas oublier, par exemple, que les parisiens intra-Périphérique, de loin les mieux dotés en services et transports en commun, utilisent moins la voiture que les banlieusards pour des trajets courts, mais sont aussi les plus consommateurs de voyages à longue distance en train et avion (et, dans ce dernier cas, avec un carburant détaxé).

On ne stabilisera donc pas le phénomène métropolitain, on ne l'enfermera pas dans des frontières fermes, du moins dans un avenir prévisible. Il est illusoire de chercher un optimum territorial stable. Sur quels critères, dans quels délais, avec quels outils ? Beaucoup de Scot d'agglomération se perdent ainsi dans les intentions générales, sans trouver des moyens convainquant pour les mettre en pratique. Le Sdrif lui-même n'est pas exempt de ce genre de défauts. La planification et les règles d'usage des sols doivent faire preuve d'humilité, mais elles n'en sont que plus nécessaires : conduire des projets complexes ; lancer des politiques sectorielles ; agir dans les crises. Certes, il sera difficile d'offrir 70 000 logements neufs par an, pour répondre aux besoins des franciliens, comme le veut le Sdrif (et en adoptant son vocabulaire). Mais on peut analyser plus finement la demande, agir pour réguler les prix, relancer l'aménagement pour produire des terrains à bâtir, etc.

Par conséquent il faut raisonner la gouvernance territoriale.

1. LA MÉTROPOLE, TOUJOURS EN DEVENIR

L'égalité des territoires, qui donne sa dénomination actuelle (elle change souvent) à l'ex ministère de l'Équipement, est une estimable préoccupation politique. Le concept mériterait d'être précisé. Comme il s'agit de territoires, cela préjuge une lutte contre les inégalités sociales, mais en partie seulement : on pourrait concevoir des territoires égaux entre eux, mais très inégaux à l'intérieur. Quoiqu'il en soit, il est patent que l'urbanisation, au moins depuis la révolution industrielle, produit des inégalités territoriales : spécialisation fonctionnelles, regroupements de catégories sociales. Le «miracle» de certaines villes du XIX^{ème} siècle (le Paris de Balzac et de Walter Benjamin) est d'être néanmoins parvenu à lier les bâtiments privés inégalitaires et des quartiers disparates par des espaces publics continus et relativement ouverts à tous : « *La rue est l'appartement du collectif* » (Benjamin).

Or la métropole contemporaine fabrique encore plus qu'autrefois des plaques spécialisées, tandis que les proximités socioéconomiques s'affranchissent de la distance : les voisinages physiques ne sont d'aucun gage pour l'intensité des relations. Même sans voyager, seulement grâce à l'abondant flux d'informations qui nous en proviennent, chacun connaît les cas extrêmes de villes

américaines, où la simple traversée d'une rue fait passer d'un monde à l'autre. Et aussi, ce qui est moins souvent signalé, d'une gouvernance institutionnelle à une autre. Il est donc vain d'espérer une distribution régulière, continue et stable des diverses occupations du sol (activités de diverses natures, répartition de la pauvreté et de la richesse, accès aux équipements et services, etc.).

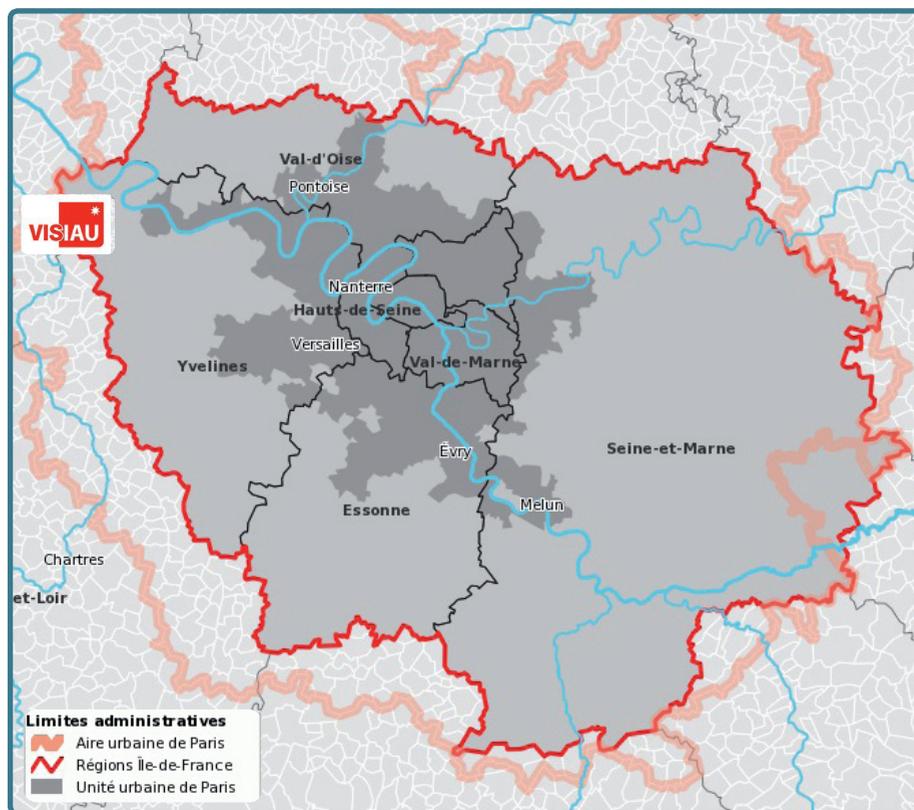
Ce constat impose de la modestie aux politiques urbaines publiques, mais ne les rend pas sans objet. Il reste à traiter les zones de crise, les frontières entre plaques spécialisées, et plus généralement à mener partout des actions de développement. Le développement est une notion complexe, qui peut signifier à la fois croissance économique, équité sociale et projets collectifs participatifs. On parlera notamment d'économie résidentielle (ou d'économie de proximité), pour juger de la dynamique d'un lieu. Mais les indicateurs de cette économie varient selon l'échelle de territoire considérée. Et il faut relativiser la notion de proximité, qui peut être d'une part physique (la distance géographique) ou virtuelle (via les outils de communication), et d'autre part fonctionnelle ou sociale (l'image du quartier).

Ainsi la spécialisation par plaques n'est guère explicable par les seules contraintes et incitations techniques de localisation, des activités et des habitants. En simplifiant beaucoup, tout le territoire métropolitain est accessible

pour tous usages. Et ce territoire métropolitain s'étend constamment. C'est celui qu'essaye de suivre l'Insee avec les notions d'aire urbaine et de zones d'emploi⁶. L'aire urbaine est le territoire de recrutement des actifs travaillant dans des pôles d'emplois contigus. Pour Paris, elle déborde

déjà sensiblement l'Île de France : autant insister pour que le périurbain ne soit pas être omis dans la politique métropolitaine.

⁶ Mais la zone d'emploi Insee, concernant Paris, est volontairement réduite, pour laisser apparaître des pôles secondaires.



Limites administratives

L'unité urbaine est une approche large de la zone continument agglomérée en 2010. Mais elle comporte des vides infracommunaux. C'est le périmètre de l'actuel Syndicat mixte d'études Paris Métropole.

L'aire urbaine 2010 représente ce qu'on pourrait appeler le «périurbain strict» à cette date. Mais, dès la période 1999-2009, ce périurbain 2010 a reçu une part importante de la croissance.

	Aire urbaine hors Unité urbaine (càd hors Syndicat mixte Paris Métropole)	
	Croissance nette annuelle 1999- 2009	Part dans la croissance aire urbaine
Population	13 200	19%
Ménages	8 800	23%
Emplois	4 300	7%

Source INSEE, NB : la croissance du nombre de ménages représente la création nette des résidences principales, est donc aussi une approche des tendances de la construction.

L'espace disponible est donc immense, réserve faite des règles d'usage des sols et des rétentions foncières. Assurément, cette indétermination est tempérée par des logiques de localisation. Les modèles qui en rendent compte, théoriques et parfois mathématisés par la «Regional science», ne méritent pas d'être oubliés. Mais, dans la pratique, chacun a pu constater les limites de ces modèles, et même leur caractère analogique : ils miniaturisent, à usage local, des concepts de macroéconomie ; ils misent sur des synergies qui ne se confirment pas toujours.

Ainsi, ponctuellement, il ne manque pas de situations «aberrantes» ou les évolutions d'usages du sol ne correspondent en rien à celles que laisserait prévoir la théorie : nœuds de transports et de communications sans effets d'attraction ; grande entreprise «locomotive et néanmoins isolée ; business districts sans occupants ; population solvable sans magasins de proximité ; gentryfications ou déshérences imprévues ; etc. Les grands gestes de la planification urbaine ont souvent achoppés sur ces inattendus : les grands ensembles de logements sociaux ; La Défense qui, plus d'un demi-siècle après sa fondation, exige encore des mesures d'exception pour assurer son renouvellement... Qu'en sera-t-il demain pour les gares du Métro Grand Paris ?

Donc l'évolution du territoire métropolitain invite aussi et surtout à tenir compte de spécificités locales, historiques et

sociales. Inertie des usages du sol, et image d'un lieu, cela peut s'évaluer en patrimoine : le social surplombe le fonctionnel. Les prix immobiliers et fonciers (et leurs tendances organisées ou non) sont des synthèses multicritères (donc imparfaites, instables et approximatives) de toutes ces données. Mais ces synthèses sont troublées, d'un côté par des mouvements spéculatifs (l'immobilier devient objet de thésaurisation), de l'autre par des dévalorisations liées aux dérives de certains quartiers «sensibles».

Ces disjonctions entre les divers critères de localisation territoriaux autorisent, et même encouragent, les distances physiques entre logements, activités et services complémentaires. Ces distances sont compensées par des déplacements, réels ou virtuels, plus au moins commodes et longs. Donc les évidences sont trompeuses. Une illustration est fournie par l'ampleur des navettes domicile travail. En bonne logique, celles-ci devraient être plus longues pour les catégories sociales les moins favorisées, sujettes à plus de difficultés pour trouver logement et emploi, et moins participantes aux décisions d'implantation des entreprises. De même pour les habitants des zones excentrées, qui sont plus éloignés des grandes zones d'emplois. Or les résultats d'une récente recherche sont troublants, même si ce n'est pas le dernier mot sur ces sujets⁵.

3 Emre Korsu, Marie-Hélène Massot, Jean-Pierre Orefeuil : *La ville cohérente, penser autrement la proximité*, La Documentation Française, 2012. La principale base de données est l'Enquête générale

Les auteurs s'intéressent à l'Île de France. Les personnes habitant à plus d'une demi-heure de trajet de leur emploi (27% de la population active régionale, en 1999), sont dites «mal localisés».

Il semble d'abord que les catégories sociales supérieures et les revenus élevés subissent (ou acceptent) des temps de trajets longs, cela en proportion plus forte que les autres catégories de la population. Cela semble indiquer que, pour ces CSP supérieures, le choix du quartier d'habitation (avec ses écoles et ses services) domine les perspectives de rapprochement du lieu de travail.

Et par ailleurs la proportion de «mal localisés» résiste aux segmentations claires, quelle que soient les caractères du logement et son lieu d'implantation.

Sans entrer dans les analyses fouillées que font les auteurs, on peut voir dans ces chiffres, au minimum, le signe des capacités individuelles à réagir sous contraintes. Et, a contrario, une invitation à la modestie pour les planificateurs. Mais, dès lors que la métropole échappe à des rationalisations techniques, et à des normes claires de l'intérêt collectif, il faut donner aux politiques urbaines toute leur importance. Politiques, c'est à dire jeux d'acteurs capables de s'exprimer et d'agir, à certaines échelles

sur les transports de 2001 (22 000 personnes interrogées).

CSP personne de référence du ménage	% de «mal localisés» dans la population concernée
cadre et profession intellectuelle supérieure	37,5
profession intermédiaire	35,0
employé	32,7
ouvrier	25,5
autre	26,0
Revenu du ménage par unité de consommation	
> 30 000€	38,2
20 000 à 30 000€	35,6
15 000 à 20 000€	29,4
10 000 à 15 000€	27,8
< 10 000€	27,9
Statut d'occupation	
propriétaire non accédant	33,4
propriétaire accédant	34,4
locataire HLM	30,4
locataire loi de 1948	35,0
locataire autre parc privé	32,2
logé gratuitement	15,6
Type de logement	
maison	30,5
appartement	32,7
Superficie habitable	
< 50m ²	33,8
50 à 75m ²	31,9
100 à 150m ²	31,7
> 150m ²	31,1
Lieu de résidence	
Paris	32,1
Petite couronne	34,9
Grande couronne dans l'agglomération (unité urbaine Insee)	30,4
Grande couronne autres communes	27,4
<i>Source Korsu, Massot, Orfeuill</i>	

d'interventions territoriales : cela questionne les cadres institutionnels de la vie publique. On ne rattrapera pas la Métropole qui s'étend. Mais on peut s'interroger sur la granulométrie des collectivités dotées de responsabilité, et sur leur légitimation par des participations populaires actives, au moins à l'occasion des élections.

Choisissons un sujet qui a l'avantage, si j'ose dire, d'être expérimental et d'épargner les développements savants : le logement en Ile de France. L'Etat et la Région (demain peut-être la Métropole) répètent un mantra depuis des années : 70 000 logements neufs par an (voyez le Sdrif et les lois). Ils l'assortissent d'un codicille : prenons tous part au logement social locatif ! Cela conduit à une Territorialisation de l'offre de logements (TOL), qui reproduit des tendances passées : elle est peu redistributrice. Or il s'en faut que les autorités régionales disposent de compétences et de moyens pour transcrire en actes ces injonctions. En outre, le principal niveau décisionnel, en matière de logement, est celui de la commune, laquelle utilise comme elle l'entend les perspectives régionales, parfois comme argument pour faire passer un projet, parfois comme repoussoir pour condamner les excès de pouvoirs des autorités «supérieures». Donc la construction continue de baisser, sans politique foncière ni projets d'aménagement suffisants.

2. LES CADRES INSTITUTIONNELS DU GRAND PARIS

C'est peu dire que l'organisation institutionnelle du Grand Paris n'a pas pris le virage métropolitain. Les principaux découpages, communes et départements, datent de la Période Révolutionnaire. Depuis, le changement le seul changement marquant vient de l'extension de Paris (1860), jusqu'à une ligne de fortifications qui avait été dessinée dans les années 1840. Enfin, dans le dernier demi-siècle, on a toiletté les départements et créé la Région, en conservant les frontières tracées antérieurement. La commune reste un atome non fissile et non fusionable. L'extraordinaire dissymétrie entre Paris et les autres n'est jamais mise en cause, et a même été renforcée par l'élection de Paris au rang de département.

2.1. Archéologie institutionnelle

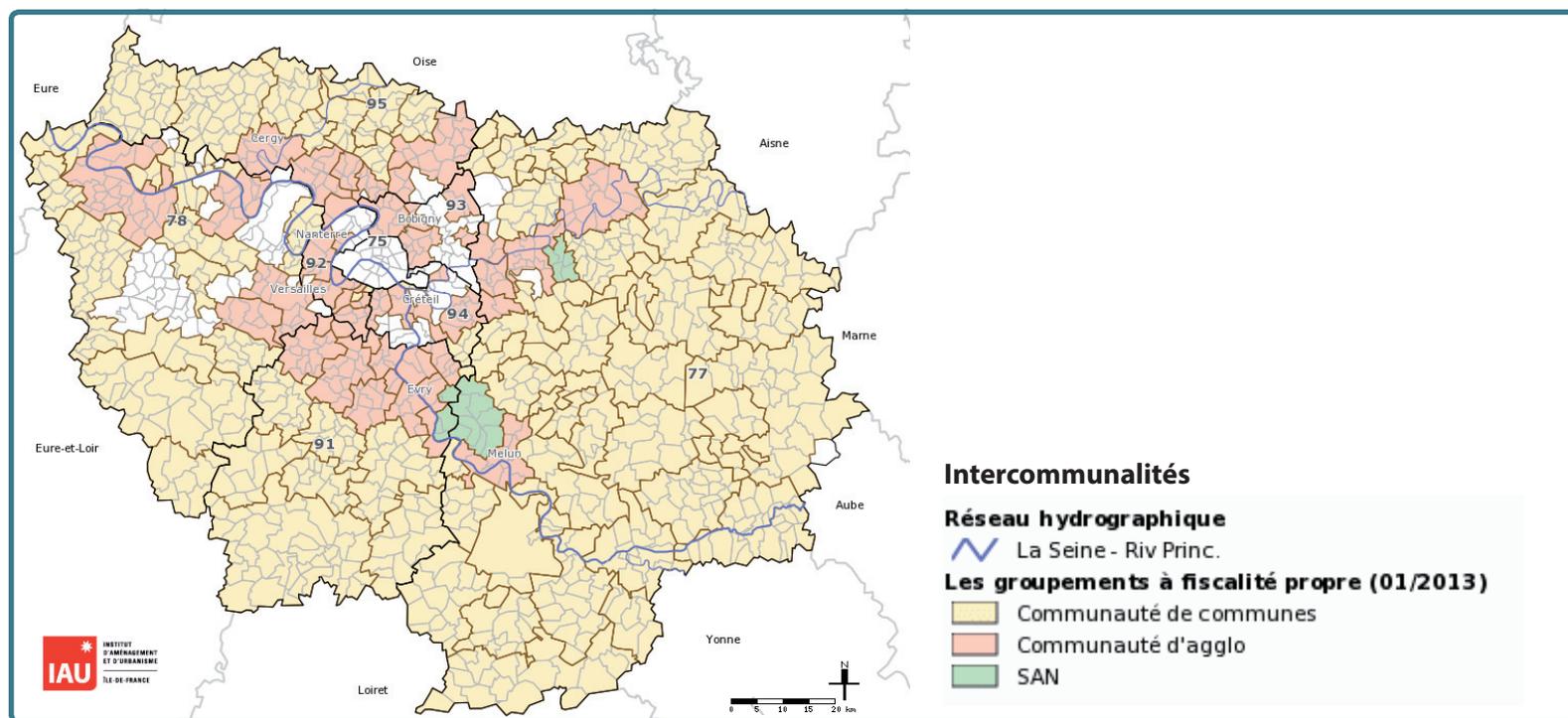
Cette extraordinaire stabilité a au moins une explication : jusqu'à la désignation d'un maire à Paris (1977), puis la décentralisation de 1982/83, la Métropole était directement gérée par l'Etat, donc les collectivités importaient peu. Sinon les communes, dans une certaine mesure, pour porter les intérêts locaux. C'est ainsi que le Schéma directeur d'aménagement de 1965, qui est resté document administratif sans jamais être approuvé par aucune

assemblée, a pu recevoir des applications, jusqu'à constituer aujourd'hui une étape essentielle de l'histoire régionale. Néanmoins, comme l'âge se fait sentir, la carte ankylosée est complétée par d'innombrables périmètres à durée et usage limités. Chaque rafale efface la précédente, donc il est difficile d'en faire l'archéologie. Restons dans ce qui est aujourd'hui en fonction.

Une bigarrure d'intercommunalités, avec ou sans fiscalité propres, couvre la plus grande partie du territoire régional, avec des lacunes notables, dont Paris. Beaucoup de ces EPCI

sont l'expression de simples affinités politiques des élus municipaux. Très peu disposent d'autorité et de délégations pour mener une politique propre. Parmi ces dernières, on cite toujours Plaine Commune et Grand Paris Sud Ouest. De là une grande diversité dans la portée et même l'existence de documents intercommunaux de planification (Scot, PLH, PDU, etc.)

A ces initiatives communales répondent des découpages venus d'en haut. Certains sont complets, certains par exemple voulus par le Sdrif (la destination des sols), ou



l'extravagant zonage de la Carte Orange, qui conduit à faire payer plus cher ceux qui bénéficient du plus mauvais service, ou encore les bassins de la TOL. D'autres délimitent minutieusement des zones prioritaires : les ZUS ou les Opération d'Intérêt National dotées d'un EPA. D'autres enfin ont pour objectif de couvrir l'Île de France mais resteront sans doute incomplets : les Contrat de Développement Territorial. Cela pour les périmètres d'actualité, la liste n'est pas close.

Ces périmètres visent à compléter, parfois corriger, le fonctionnement normal des collectivités de base. Leur instabilité, souvent leur précarité, expriment les difficultés qu'on éprouve à construire des gouvernances durables, pour toute sorte de sujet d'intérêt communs.

Outre les difficultés de fonctionnement que rencontre déjà le «mille-feuille» territorial, il n'est guère douteux que les institutions électives elles-mêmes posent question. Passons charitablement sur les départements et la Région, empires de l'abstention. Mais la remarque vaut aussi pour les communes, généralement présentées comme l'expression de l'intérêt local. Le nombre de votants diminue d'une élection à l'autre, et il est plus faible en Île de France qu'ailleurs.

Electeurs aux municipales 2008	Ile de France	Province France métropolitaine
Votant aux deux tours (2 tours)	20,9%	22,9%
Votant au 1er tour si pas de 2d tour	32,5%	42,7%
Votant au 1er seulement (si 2 tours)	3,8%	2,8%
Votant au 2d seulement (si 2 tours)	3,3%	2,3%
Pas de vote	39,5%	29,3%
	100	100
Enquête participation électorale, source Insee		

Autrement dit, les conseils municipaux franciliens sont élus en moyenne par 52,5% des électeurs inscrits, présents à tous les tours de l'élection, avec presque 40% d'abstentionnistes complets. Il s'en faut en outre que tous les électeurs potentiels s'inscrivent, et que tous les résidents adultes aient droit de vote. Le phénomène est souvent signalé dans les communes et les quartiers en crise, mais il est aussi très commun dans les villes sans problèmes particuliers.

Le désintérêt électoral n'est qu'un symptôme. Esquissons quelques considérations générales. Il existe 1281 communes en Île de France. Chacune entend représenter un périmètre de proximité et d'interconnaissance. Mais 143 (Paris exclu) ont plus de 20 000 habitants (au total 3/4 de la population régionale). Sauf exception, celles-ci sont divisées en quartiers dissemblables. De là les difficiles arbitrages auxquels sont contraints les maires, et par voie de conséquence l'accueil peu chaleureux qu'ils réservent

aux associations de voisinage. Pour autant, les territoires communaux sont émiettés et arbitrairement découpés dans l'espace métropolitain, et peu de projets d'ampleur peuvent y être conduits. Au dessus, il n'y a rien que des intercommunalités optionnelles et non élues (cela pourrait changer), et des coordinations (départements et Région). Paris excepté, naturellement. Le besoin de réforme n'est plus guère contesté.

2.2. La réforme qui vient

Un projet de « *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* » est actuellement en cours de discussion au Parlement. Il est donc trop tard pour s'engager sur le sujet. Mais il est aussi périlleux d'analyser la réforme, déjà enterrée sous sa forme première, par un vote négatif du Sénat (6 juin 2013), et de toute façon sujette à amendements et décrets d'application. Il est cependant intéressant de revenir sur la rédaction primitive du projet. D'une part les communes franciliennes (sauf Paris) étaient regroupées en grandes intercommunalités (EPCI) : une cinquantaine, si on garde les seuils de population fixés par le projet. D'autre part il était institué une Métropole de Paris, sur les limites de l'unité urbaine Insee (celles de l'actuel syndicat mixte), avec pour membres Paris et les EPCI. Cette Métropole disposait d'un Conseil Métropolitain (le maire de Paris et les présidents des EPCI du territoire métropolitain, plus des représentants des membres les plus peuplés) ; d'une Conférence Métropolitaine (les mêmes, plus les régions et les départements) ; et d'un Conseil de développement Métropolitain. La Région Ile de France, pour sa part, était dotée d'une Assemblée des maires (en plus du Conseil Régional).

Le cœur du projet était l'élaboration d'un Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, jumelé à un Schéma

régional pour le même objet, qui réaffirmaient l'objectif régional de construction de 70 000 logements par an. Le maître mot était la recherche du consensus. Les prérogatives de chacune des institutions nouvelles devaient faire l'objet de négociations : concertation, coordination, coopération, délibérations concordantes, délégations volontaires de compétences, reviennent constamment dans le texte. Celui-ci ne touchait pas aux découpages des institutions existantes (communes, départements, région), qui restaient seules les objets d'élections directes. Les membres du Conseil Métropolitain, par exemple, étaient hissés sur leur siège par trois échelons au-dessus du vote : conseil municipal élu, désignant ses conseillers EPCI, ceux-ci désignant leurs conseillers métropolitains. La situation dissymétrique de la Ville de Paris était parfaitement protégée : à la fois commune, intercommunalité, département, ... et propriétaire de la marque.

A l'heure où nous écrivons, une version allégée de ce texte semble tenir la corde. La Métropole serait réduite aux quatre départements centraux. Les EPCI de première couronne seraient ramenés à la condition de «Conseils de territoire».

2.3. Comment font les autres ?

Comparaison n'est pas raison, mais on peut s'étonner que le débat sur le Grand Paris fasse si rarement appel à des situations étrangères. Comme il n'existe pas, à

notre connaissance, d'études de cette sorte, nous avons rapidement rassemblé quelques données, sur des exemples qui ont des similitudes avec la métropole parisienne : rayonnement, histoire longue, niveau de vie, normes d'équipement, suffrage universel, droit des sols, etc. Les données sont éparses et hétérogènes. Nous survolons les institutions sans pouvoir analyser leur fonctionnement. Les erreurs ne sont pas exclues. Nous distinguons trois échelles territoriales :

- la grande région métropolitaine, nécessairement mal délimitée, et en extension continue (l'aire urbaine, le grand bassin de services et d'emplois) ;
- la zone centrale, qui correspond à peu près à l'agglomération continue ;
- les «arrondissements» qui subdivisent la zone centrale.

Un peu partout, le système institutionnel a renoncé à poursuivre les limites constamment élargie de l'aire urbaine, ou du grand bassin d'emploi. Fruits d'une décentralisation de l'Etat, il se trouve que l'Île de France et la Comunidad de Madrid circonscrivent mieux que d'autres cette échelle, mais on notera que l'institution madrilène a beaucoup plus de pouvoirs que l'Île de France.

	Niveau d'institutionnalisation	Population	emplois	Superficie km ²	densité pop + emplois/km ²	densité pop/km ²
Berlin	aire urbaine (Berlin + partie du Brandebourg)	5 041 650	2 177 000	17 385	415	290
Madrid	Comunidad	6 397 519	3 186 000	8 027	1194	797
Paris	Île de France	11 759 748	5 168 000	12 012	1409	979
Rome	aire métropolitaine statistique	4 170 275	1 953 000	5 381	1138	775
Londres	aire métropolitaine statistique	14 942 048		15 436		968
New York	aire métropolitaine statistique	18 900 000		17 405		1 086
Tokyo	Grand Tokyo (4 préfectures)	35 400 000		13 557		2 611

Les grandes aires métropolitaines - Sources : Eurostat + sites officiels + documents divers

En revanche la zone centrale de la métropole est presque partout très instituée, porte le nom de la ville originelle. Londres, Berlin et Rome ne s'appellent pas Grand Londres, Grand Berlin et Grand Rome. Cette zone centrale fait l'objet d'élections directes : un conseil et un maire (ou président à Tokyo). Sauf à Paris, justement, où la Métropole reste en devenir, et seulement sous forme fédérative. Ailleurs, La ville ainsi élargie ne prétend pas maîtriser l'ensemble de la croissance métropolitaine. Mais elle peut au moins mener de grands projets sur l'hypercentre et une vaste première

couronne, et assurer dans ce territoire une redistribution des moyens techniques et finances publiques. Par ailleurs la coordination avec les zones périphériques est facilitée.

niveau d'institutionnalisation	population	superficie km ²	densité population/km ²
Stadtstaat	3 500 000	892	3 924
Ayuntamiento	3 200 000	605	5 289
4 départements centraux	6 164 000	767	8 037
Paris Métropole (unité urbaine Insee)	10 800 000	2800	3 857
Roma capitale (Comune)	2 800 000	1285	2 179
London Assembly et GLA	8 200 000	1570	5 223
N-Y City terrain	8 200 000	786	10 433
N-Y City avec l'eau		1213	6 760
23 arrondissements spéciaux	8 660 000	617	14 036
Tokyo Préfecture	13 200 000	2188	6 033

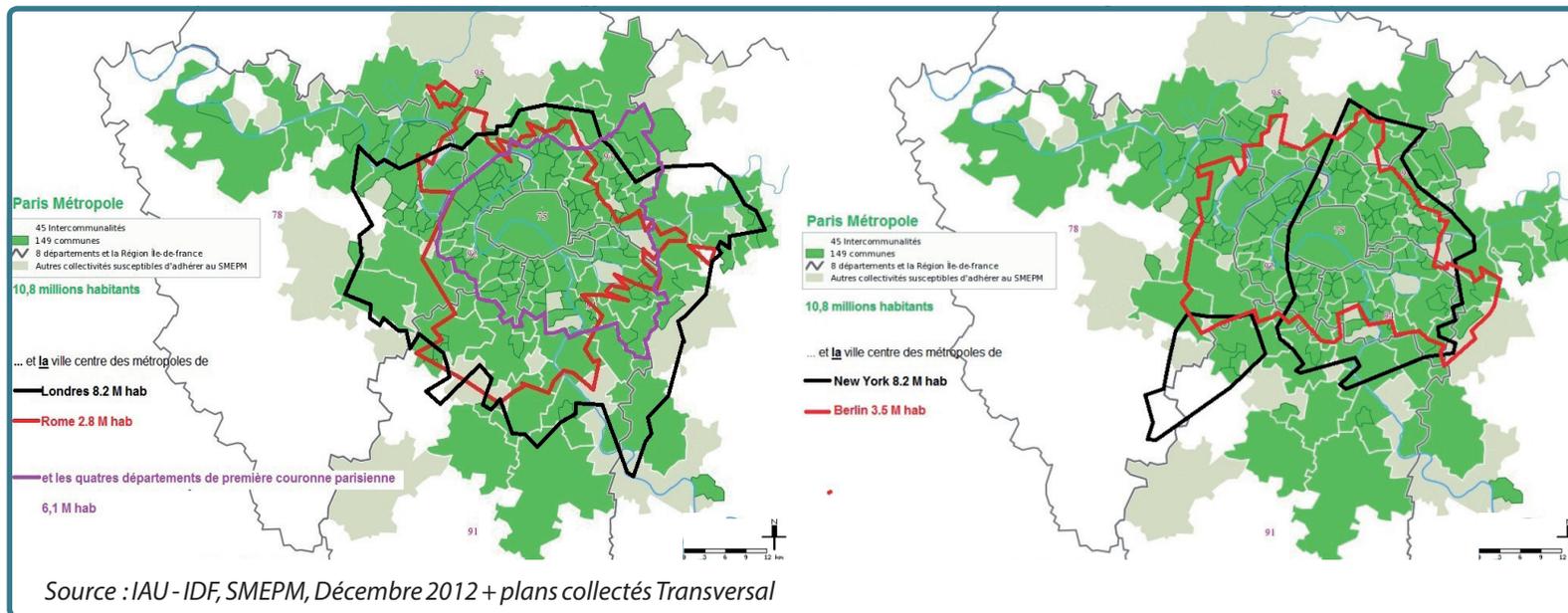
Les agglomérations centrales continues

NB :

- pour Tokyo, la population et la densité de l'agglomération continue sont intermédiaires entre les arrondissements spéciaux (la ville d'avant-guerre) et la Préfecture.
- à New York, on distingue avec ou sans les surfaces aquatiques, parce que ces dernières font visuellement et fonctionnellement partie de l'espace urbanisé.

Mettons à la même échelle les périmètres de ces institutions (cartes ci-contre), en abandonnant Tokyo (trop grand) et Madrid (pour ne pas surcharger la carte). Si la future métropole parisienne suivait les contours de l'actuel syndicat Paris Métropole, elle serait plus largement taillée qu'ailleurs. Au contraire un peu plus étroite qu'ailleurs si elle ne comprend que les quatre départements de première couronne. Mais elle serait bien comparable aux autres,... à condition d'être dotée d'une assemblée élue au suffrage direct, et de disposer de prérogatives précises.

Ce qui n'est pas prévu par le projet de loi actuel : «La Métropole de Paris élabore un projet métropolitain. Ce projet comprend notamment un plan climat énergie (article 12 du projet)». Pour le reste, la Métropole coordonne sans rien imposer, et pourra recevoir ultérieurement des délégations de l'Etat et des autres collectivités.



Pour finir, la ville centre élargie est partout découpée en «arrondissements» (les appellations diffèrent), qui vont de 150 à 300 000 habitants, disposent de prérogatives importantes, et font aussi l'objet d'élections directes. A ces détails près (ce n'est bien sûr pas des détails), c'est l'échelle des intercommunalités voulues par le projet de loi.

	Population moyenne/ <i>arrondissement</i>
Berlin	291 000
Madrid	152 000
Rome	133 000
Londres	248 000
New York	160 000
Tokyo	176 000

Ainsi le niveau municipal à la française a partout disparu, aussi bien les communes ordinaires que le cas extraordinaire de la Ville de Paris. Par contre, à l'échelle inférieure du district et du quartier, il existe souvent des associations ou autorités élues, ou même à participations directes.

Il ne convient pas de présenter ces exemples étrangers comme des modèles. Mais on peut tout de même signaler que leurs organisations :

- sont le fruit de réformes nombreuses et souvent récentes, parfois conduites par le gouvernement central, même dans des pays décentralisés ;
- tentent de répondre des questions de représentation de la population, notamment à travers le dispositif électoral ;

- donnent des prérogatives assez précises à chaque niveau de collectivité, et s'intéressent en particulier à sa capacité de construire et de diriger des projets.

Pour la suite de cet article, nous nous intéressons particulièrement à l'échelle «arrondissement». D'une part c'est la grande absente du projet de réforme, puisqu'il est seulement question d'agrandir les intercommunalité, ou même actuellement de les limiter au rôle consultatif de Conseil de Territoire. D'autre part les cartes «Pôles-réseaux-territoires» suggèrent des périmètres légitimés par la pratique.

3. BASSINS D'EMPLOI, BASSINS DE VIE

Ce qui précède replace les déplacements domicile travail dans leur contexte. Ils sont moins déterminants pour les localisations d'habitants et d'entreprises que ne laisseraient entendre les embouteillages et les transports en commun bondés aux heures de pointe. En revanche, ils sont des indicateurs sur la cohérence de certains espaces intra métropolitains. La carte des Pôles-Réseaux-Territoire, met ainsi en évidence diverses configurations, *zones intenses*, *étoiles*, *soleils*, qui sont en elles-mêmes des découvertes, mais dont il faut maintenant comprendre la signification et leurs transcriptions possibles en planification et gestion territoriales.

Les *étoiles* et *soleils* (communes fortement attractives) étaient relativement attendus, puisqu'ils correspondent aux grands pôles d'emplois. L'existence de *zones intenses* était moins assurée : des zones à l'intérieur desquelles se réalisent de fortes parts à la fois des migrations alternantes de la population résidente, et du recrutement des entreprises localisées dans le périmètre. En somme, des sous bassins d'emploi bien identifiables à l'intérieur de la Métropole.

Nous avons choisi comme base de réflexion la *zone intense* Versailles St Quentin en Yvelines. Cette zone couvre 13 communes. 53% des actifs résidents y travaillent, 46% des

emplois locaux sont occupés par des actifs résidents. Ces proportions augmentent sensiblement si on inclut Vélizy dans la zone, mais Vélizy a par ailleurs des fonctions d'étoile. Si on considère les autres motifs que domicile travail, le taux des déplacements internes augmente encore. C'est donc un bassin d'emploi et un bassin de vie.

Il ne s'agit pas d'un exemple banal. D'une part c'est le plus fortement établi, parmi toutes les zones intenses de l'Île de France, eut égard au taux de migrations internes. D'autre part, on y trouve les fortes traces de fondations étatiques. Mais c'est une situation propice pour s'interroger sur la consistance éventuelle d'une politique locale.

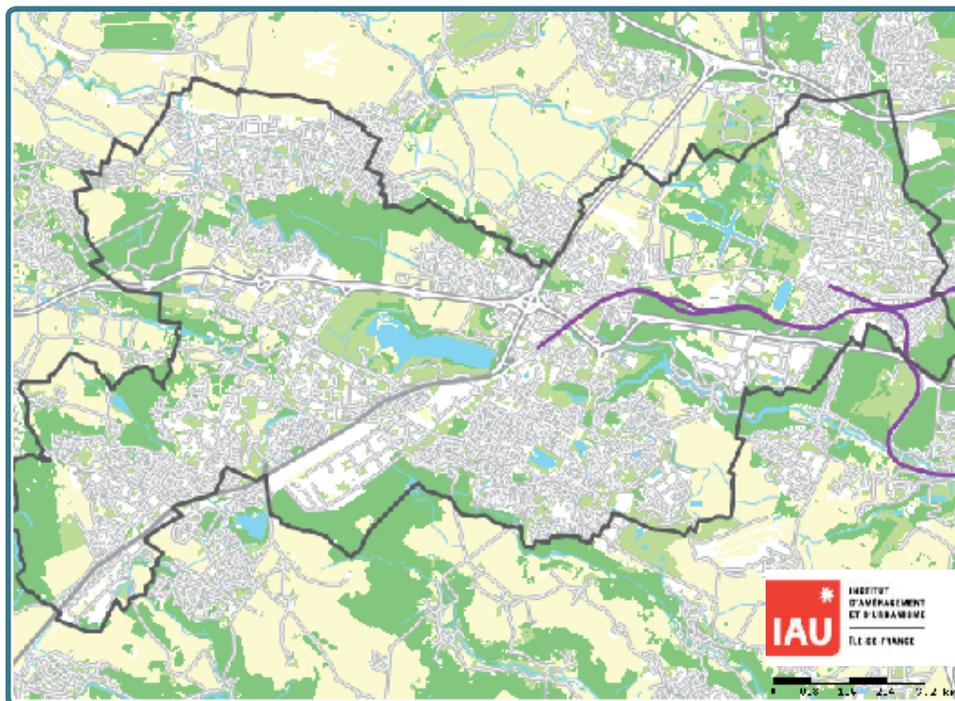
Ces *zones intenses*, ajoutées aux soleils Paris-la Défense-St Denis, et aux étoiles, représentent à peu près 60% de la population francilienne, et une proportion bien moindre du territoire. Le reste est fait :

- de communes interstitielles, générant des flux notables mais multipolarisées ;
- et de fort nombreuses petites communes, dont aucun des flux émis vers une direction donnée ne dépasse 100 personnes actives.

Il resterait donc à trouver des appariements pour ce territoire peu polarisé.

Ce qui suit ne prétend pas à proposer une politique de la *zone intense*, dont la superficie est supérieure à celle de la Ville de Paris. Il s'agit simplement de survoler quelques bases de données, et d'en tirer quelques thématiques possibles pour des interventions publiques.

comparaison 2009	superficie ha	densité/ha	
		habitants	habitants+emplois
zone intense Versailles St Quentin en Yvelines	13 155	26	41
Ville de Paris	10 540	212	383



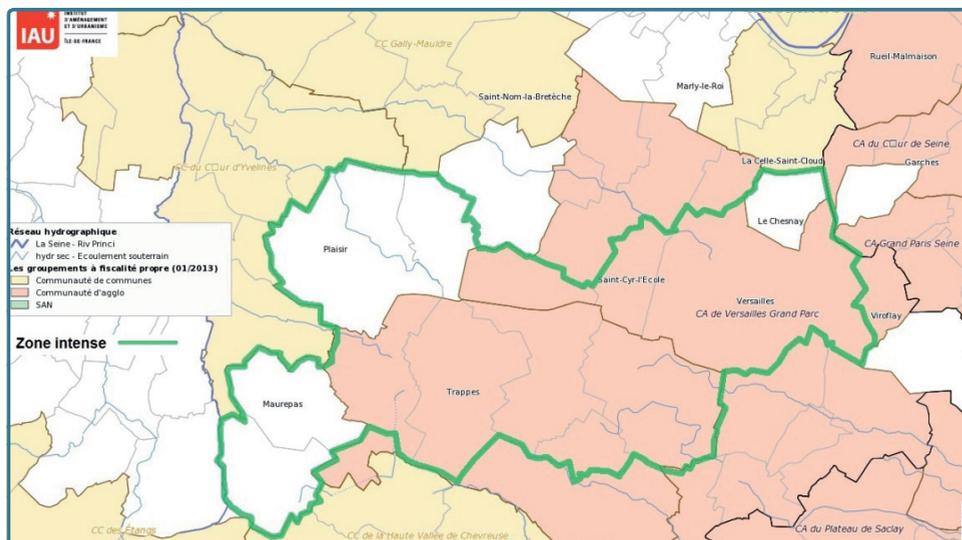
3.1. Les institutions sous-jacentes

Cette *zone intense* Versailles St-Quentin-en-Yvelines a des racines institutionnelles puissantes : deux villes nouvelles, établies à des époques et pour des raisons différentes, mais toujours par l'Etat. Une remarque similaire (avec des variantes) s'impose pour les *zones intenses* les plus importantes et les plus convaincantes (celles où le taux d'actifs travaillant sur place est le plus élevé) : Evry; Créteil, Massy-Orsay, Mantes. Toutes ont fait l'objet d'actions spécifiques coordonnées ou du moins encouragées par l'Etat.

Superficie*	13 155.70 ha
Population municipale 2009	348 102
dont % de moins de 20 ans en 2009	27.90 %
Résidences principales en 2009	138 253
dont % de logements sociaux (résidences principales HLM)	23.39 %
Moyenne annuelle des mises en chantier de 2001 à 2010	1 038.4
Population active (de 15 à 64 ans)	177 703
L'emploi total 2009 (quart)	188 054
Taux d'emploi (emploi de 15 à 64 ans/pop. active de 15 à 64 ans)	1.05
Revenu moyen par habitant	19 303.73 €
Potentiel financier par habitant	1 590.23

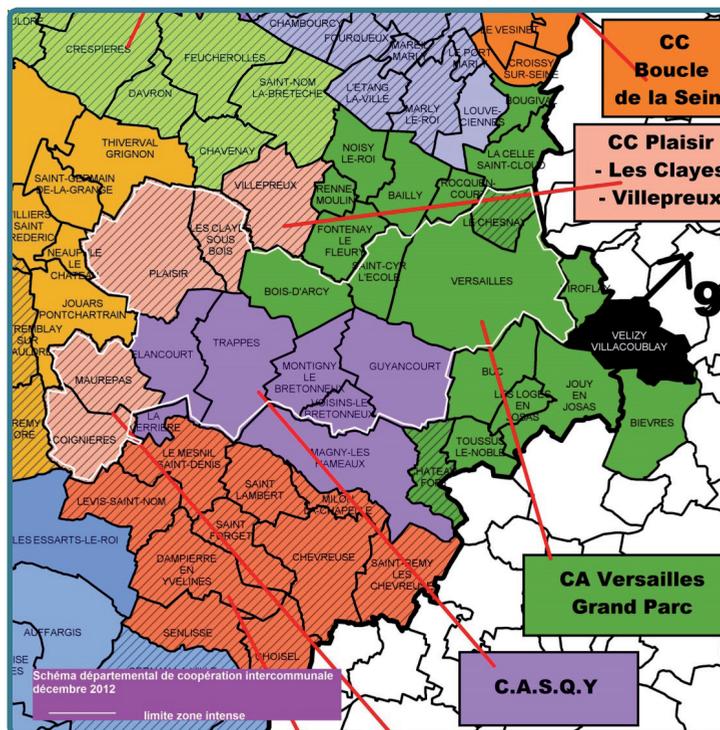
*Coignières, Bois-d'Arcy, Maurepas, Voisins-le-Bretonneux, Plaisir, Les Clayes-sous-Bois, Versailles, St-Cyr-l'Ecole, Elancourt, Trappes, Montigny-le-Bretonneux, Guyancourt, Le Chesnay

Données socio-économiques, sources : IAU (occupation du sol 2008), INSEE 2009 (exploitations principale et complémentaire), DGFIP, DGCL, ministère de l'intérieur, sit@del2, DRIEA.



Carte actuelle des intercommunalités :

on retrouve le voisinage entre villes «nouvelles». La CA de St Quentin-en-Yvelines (Casquy) succède à l'ancien Syndicat d'agglomération nouvelle. La CA Versailles Grand Parc reprend plus ou moins le périmètre des grands aménagements qui avaient été réalisés autour du château, sous l'Ancien Régime.



Projet de schéma départemental de coopération intercommunale :

is en place par les collectivités, coordonné par le Préfet, adopté en décembre, il conserve cette division en élargissant les Communautés d'Agglomération à des communes jusqu'à présent isolées. S'il est mis en vigueur (la loi en discussion pourrait changer la situation), il s'éloignera par conséquent d'une gouvernance unifiée de la zone intense. Cela n'interdira pas les collaborations, naturellement. Mais il faut croire que l'existence d'un bassin d'emploi unique n'est guère ressentie, pour l'instant, au moins par les élus des communes concernées ; et que l'intérêt d'une politique de bassin d'emploi apparaît peu.

3.2. Réseaux de transports et déplacements

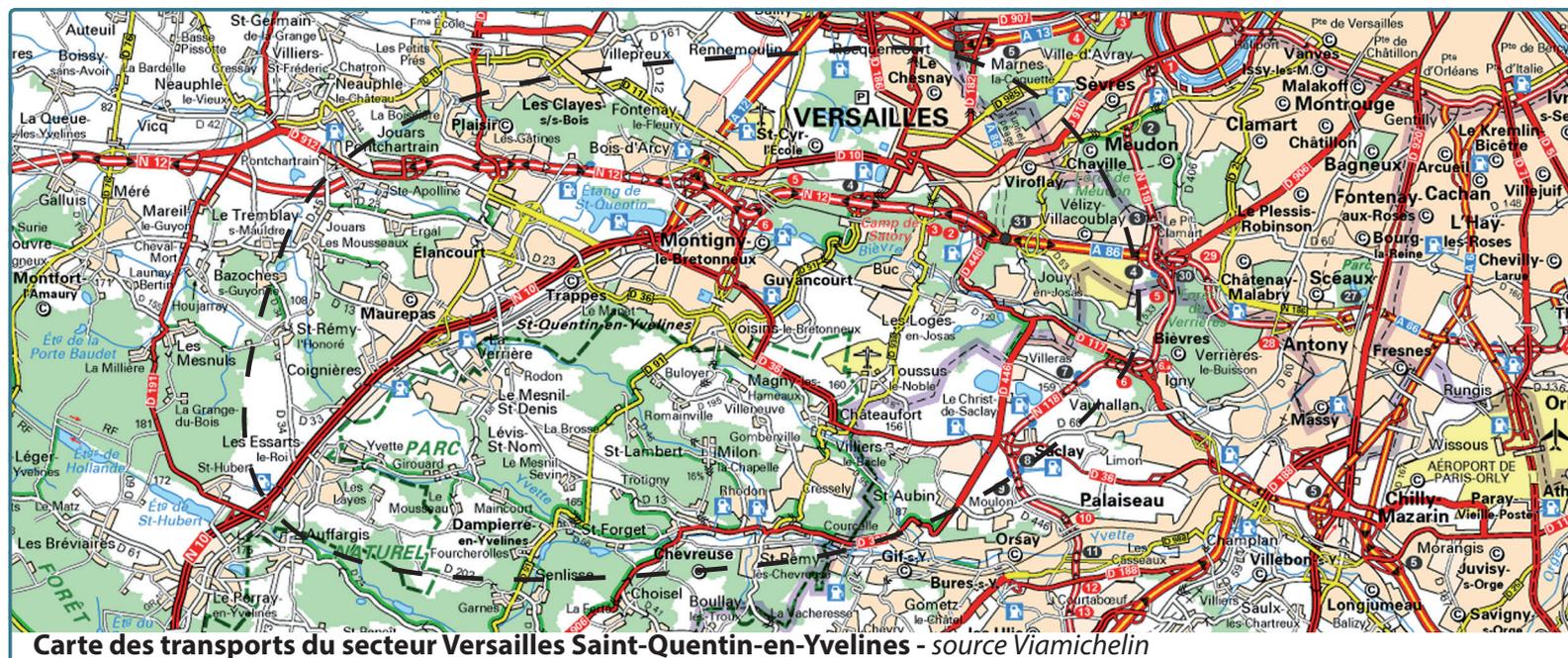
Puisque la zone intense est relativement autocentrée, il serait intéressant de rechercher l'éventuelle pertinence de réseaux intérieurs maillés, doublés de transports en commun cadencés. De tels réseaux étaient par exemple proposés par notre équipe après une étude récente sur le Pôle d'Orly⁵, qui apparaît pourtant moins intense le secteur Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

⁴ Devillers et Associés, CDVIA, Bourdin, Transversal Schéma directeur de transports et déplacements du Pôle d'Orly, Conseil Général du Val de Marne 2012

Il n'est pas question d'exposer complètement des problèmes aussi complexes, encore moins de leur trouver des solutions. Toutefois on peut noter que les réseaux magistraux actuels, routiers et ferrés, sont orientés vers le cœur de la Métropole, selon des axes grossièrement Est-Ouest.

Pour la partie routière, le réseau de l'ex ville nouvelle de St Quentin en Yvelines assure le maillage de proximité, mais la liaison avec Versailles est plus difficile. On peut le vérifier par une simple carte, mais aussi avec les remarques des automobilistes qui fréquentent le secteur.

En transports en commun, les relations de la zone intense vers Paris et La Défense sont assurés à partir de gares



Transilien et RER bien desservies (gares de Versailles, St Quentin/Montigny, Trappes, La Verrière). Par contre un rapide survol des réseaux et des cadences de proximité (bus) montre que ceux-ci sont organisés en en rabattages autour des gares. Il s'agit en partie de navettes à faible fréquence vers des lieux d'emploi. En conséquence, Versailles et Saint Quentin sont peu reliés entre eux.

3.3. Un système socioéconomique particulier ?

Il reste à considérer une question centrale posée par l'existence des zones intenses : sur quoi se fonde principalement le sous bassin d'emploi ? Plutôt sur des interrelations d'entreprises, associées à des effets d'adresses et des pôles d'activités bien conçus, dont les salariés cherchent à se rapprocher ? Ou plutôt sur la présence d'une population active dotée d'une capacité à générer ses propres emplois ? Les réponses sont probablement entre les deux propositions, et relèvent de programmes de recherche.

Néanmoins on peut assurer que trois types de territoires contrastés coexistent dans la zone intense. C'est peut-être le principal intérêt d'une politique coordonnée.

Les communes de Versailles et sa périphérie ont une

croissance démographique négative sur long terme. Cause et effet à la fois, la construction de logements est faible : le parc augmente de 0,7% par an entre 1999 et 2009. C'est un pôle d'emplois attractif, avec une d'emplois «présentiels» (services à la population et tourisme). Le taux de motorisation des ménages est relativement modéré. Ce profil se retrouve souvent au cœur historique de grandes agglomérations. Il n'y a plus place pour de fortes croissances quantitatives.

Les communes de la Ville nouvelle appartenant à la *zone intense* ont connu une croissance champignon depuis quarante ans, en population et plus encore en activités. Dans la période 1999-2009, elles accueillent encore beaucoup de logements neufs et plus encore d'emplois nouveaux. Ces emplois sont majoritairement «non présents». On trouve ici l'écho durable des actions de déconcentration conduites par l'Etat avec la Ville nouvelle. Ainsi les services économique de la Casquy peuvent avec raison mentionner des filières d'activité dominantes (automobile, santé, environnement), capables d'entraîner d'autres entreprises. Les modèles sont les Technocentre Renault et Challenger Bouygues, tous deux à Guyancourt En revanche les services de proximité mériteraient probablement d'être intensifiés.

Les communes périphériques (Plaisir, Coignières, Les Clayes sous Bois, Bois d'Arcy, Maurepas) : forte croissance démographique, forte construction de logements, moins

	Population 2009	Superficie ha	Croissance population 1999-2009	Revenu fiscal par ménage 2009	Emplois localisés dans le périmètre 2009	Taux de concentration des emplois*	Création d'emploi par an 1999- 2009	Taux de salariés présentiels** dans le total salarié	Croissance nombre de ménages par an 1999-20009 (création nette de logements)	% ménages possédant 2 voitures et plus
Versailles, Le Chesnay, St Cyr l'Ecole	133 000	35 400	- 2%	30 200 €	64 000	1,07	330	88%	300	25%
Communes de la Ville nouvelle St Quentin en Yvelines (Guyancourt, Montigny, Voisins, Trappes, Elancourt)	130 000	49 100	+ 219%	29 100 €	89 000	1,39	1 500	46%	530	35%
Communes périphériques (Plaisir, Coignièrès Les Clayes sous Bois, Bois d'Arcy, Maurepas)	85 000	46 900	+ 47%	28 330 €	35 000	0,87	340	64%	220	37%
Total	348 000	131 400			188 000		2 170		1 050	

Données socioéconomiques pour la zone intense de Versailles / Saint-Quentin-en-Yvelines, Source : Insee

* Taux de concentration des emplois : rapport entre l'emploi dans la zone considérée, et la population active résidente ayant un emploi

** Salariés sphère présentielle : salariés d'activités locales pour la satisfaction des personnes présentes dans la zone : administration, enseignement, commerce de détail, tourisme, transport, construction et travaux publics, etc...

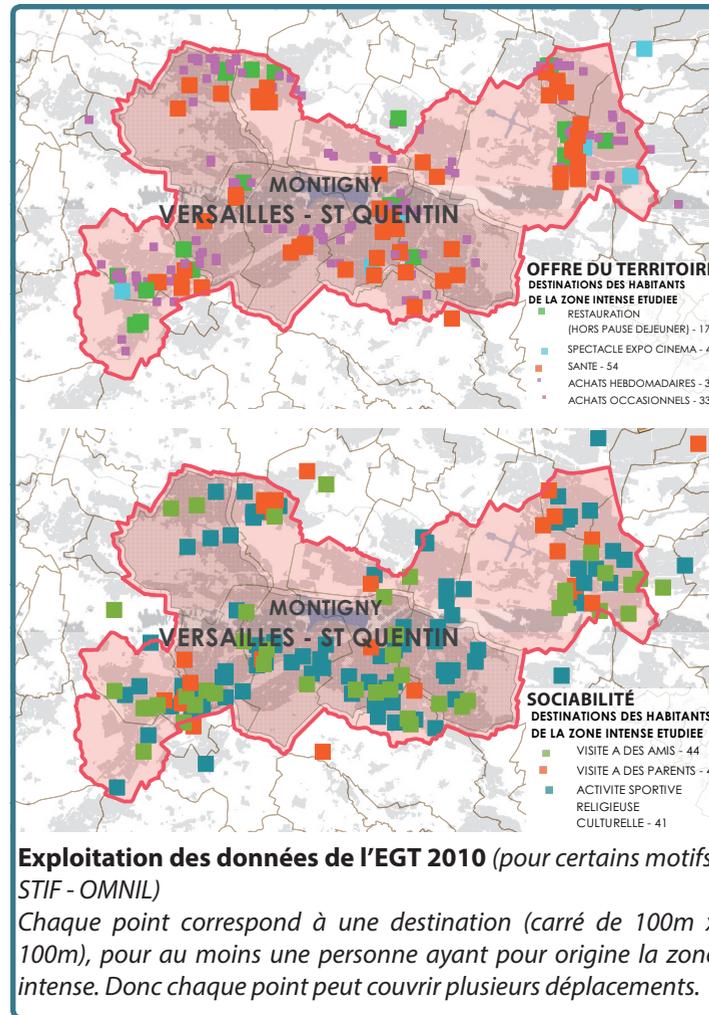
de concentration des emplois est inférieur à 1 (il y a moins d'emplois que d'actifs). La création d'emploi et le pourcentage relativement élevé d'emplois présents s'expliquent beaucoup par le développement de la grande zone commerciale de Coignières.

Est-il envisageable que cet ensemble prenne conscience de son existence, puis constitue une entité politique ? Du moins que le bassin d'emploi soit pris en compte dans le découpage de nouvelles intercommunalités ? Assurément il existe des complémentarités, en matière d'emploi, de services, de terrains disponibles. La croissance globale est forte (démographie et emploi), avec des rôles assez bien attribués aux divers secteurs du territoire. Il serait sans doute possible et nécessaire d'élargir le périmètre à des communes qui lui sont historiquement liées : le reste de la Ville nouvelle de St Quentin, la Plaine de Versailles.

Hors du domicile-travail, quelle est la signification de la zone intense : sentiment d'appartenance, interconnaissances, solidarités, pratiques courantes de déplacements ? C'est un sujet de recherche, qui pourrait être grandement simplifié par des approches politiques de ces questions : sur quels sujets peut-on mobiliser des personnes et des intérêts ?

L'Enquête Globale Transports Ile de France (EGT, dernière édition 2010) détaille les motifs, de déplacements, vers et à partir d'unités territoriales qui sont des carreaux de 100m

de côté. A titre d'exemple, voici deux cartes des destinations de déplacements internes à la zone intense, pour des motifs socioculturels. Il ne faut pas en tirer des conclusions trop fermes : l'EGT est une enquête par sondage, significative



à l'échelle de secteurs intercommunaux, mais guère au-dessous. 145 ménages seulement ont été interrogés dans la *zone intense*. Néanmoins on comprend l'intérêt qu'il y aurait à comprendre les polarisations de destinations et/ou d'origines.

3.4. Vers une politique foncière et d'aménagement

Supposons qu'il soit établi des pouvoirs politiques vraiment décisionnaires à cette échelle, plus large par conséquent que les communes et même les intercommunalités actuelles. Aussitôt se poseraient la question du fondement électoral d'une telle entité. Mais quel pourrait être les thématiques des politiques publiques subséquentes ?

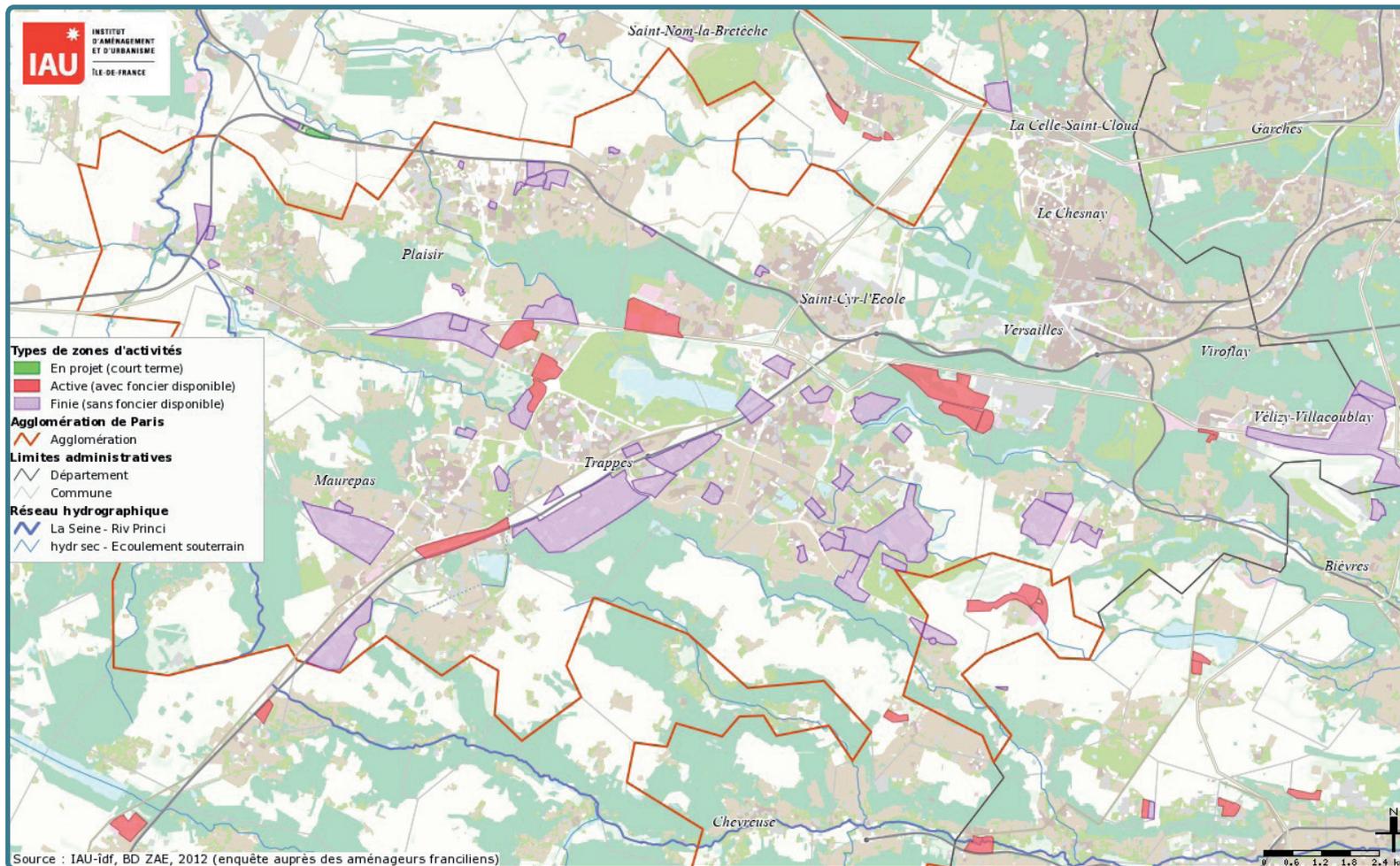
Le plus évident serait sans doute de coordonner l'implantation de grands équipements socioculturels, éducatifs, sportifs, etc. Sans doute aussi d'instituer une autorité sur des transports en commun internes à la zone intense. Mais le plus original et le plus utile, surtout dans la conjoncture actuelle, serait de construire une politique cohérente d'intervention foncière et d'aménagement.

Voici quelques remarques sur la situation de la zone intense Versailles St Quentin en Yvelines, pour l'immobilier d'entreprise puis pour le logement.

On a vu plus haut que la zone accueillait beaucoup

d'entreprises et d'emplois, certaines relevant de secteurs de pointe, dont capables de jouer un rôle moteur dans l'économie locale, et souvent exigeants en matière immobilière : campus d'entreprises, bâtiments évolutifs, «smartgrids», voisinage soigné, accès facile y compris en transports en commun, etc. Or la carte des zones d'activités, tenue à jour par l'IAU, en mentionne peu disposant encore de terrains, et aucune en projet.

Pour qui connaît le terrain, la situation est plus encourageante et diversifiée. Il existe des terrains et des bâtiments disponibles dans des zones existantes, en raison du départ de certaines entreprises. La Casquy gère pour cela une Bourse des locaux. Certaines localisations mentionnées sur la carte n'ont pas encore reçu tous leurs aménagements. Dans l'ensemble, on peut néanmoins penser qu'une coordination entre les deux pôles complémentaires (Versailles et St Quentin) aurait des effets positifs sur le développement économique

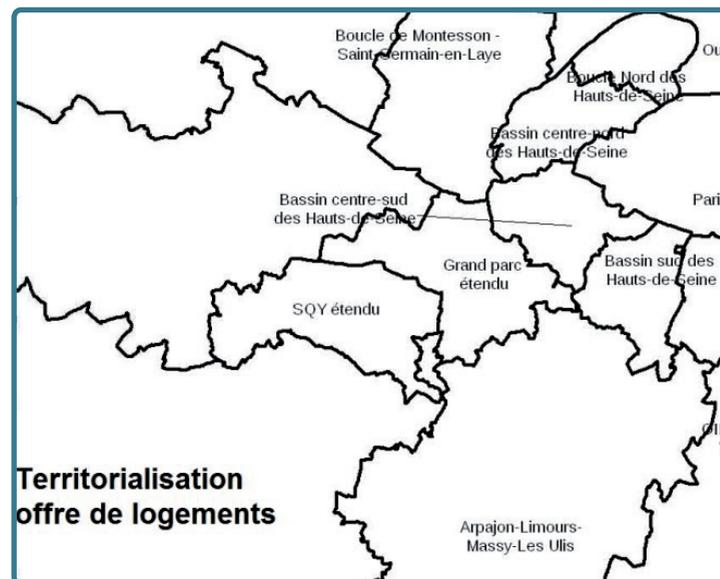


Il en va de même pour le logement. La territorialisation de l'offre de logements ignore bien sûr la délimitation des zones intenses, et ne suit pas complètement non plus le découpage actuel des intercommunalités.

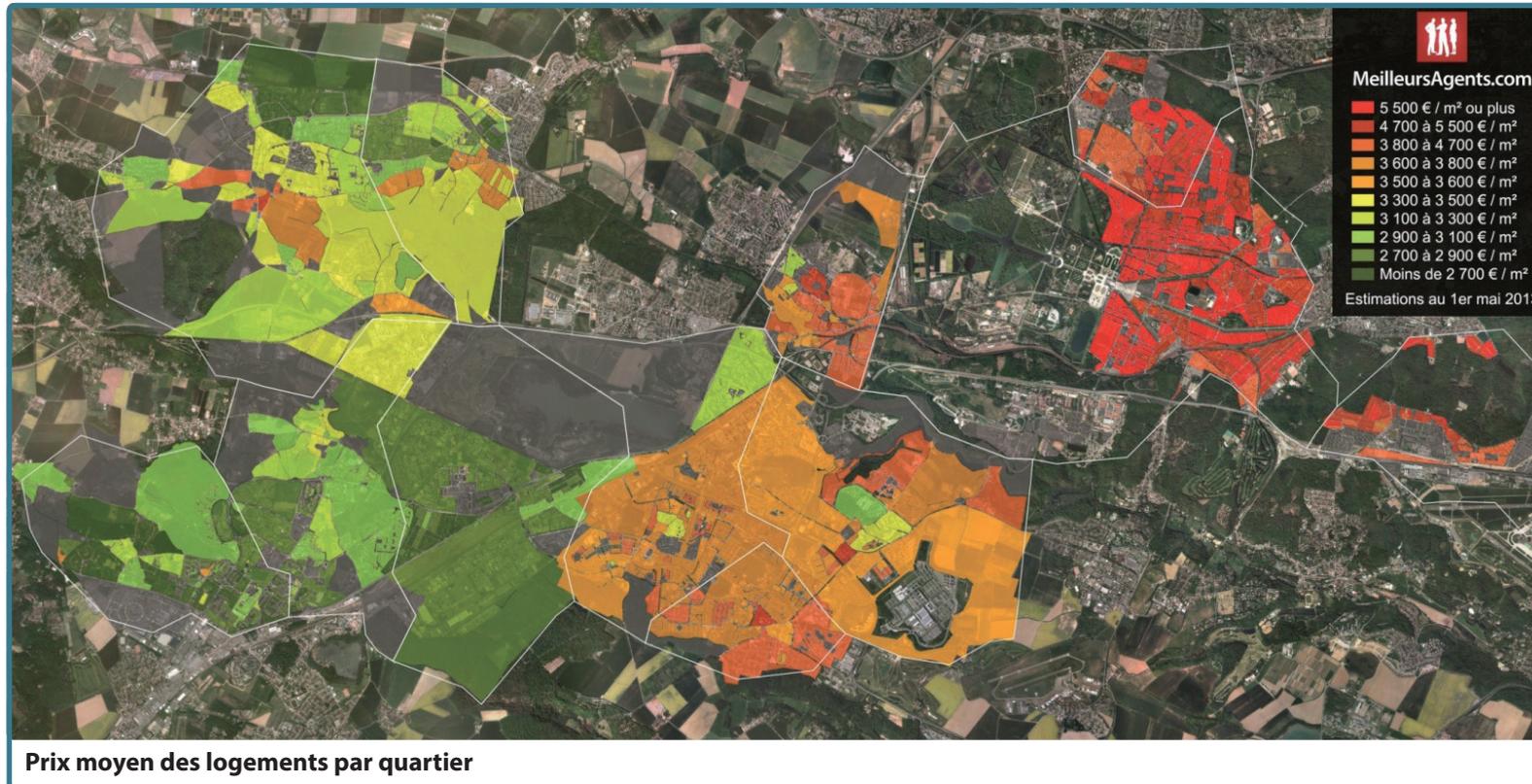
Reportée sur la seule zone intense, la TOL implique un triplement des cadences de construction observées entre 2001 et 2010 inclus.

On peut douter que de tels objectifs soient commodément atteints : où exactement, à quels prix, pour quelle demande, avec quels opérateurs ? Reste qu'il faut construire plus, et pour commencer trouver des terrains à bâtir. Autrement dit il faut relancer l'aménagement, ici comme dans le reste de l'Île de France, en s'assurant que les charges foncières conduisent à des logements abordables. Logements abordables ? Certainement moins de 3 500€/m², pour les primo accédants ou le locatif privé⁵.

⁵ Exemple : un ménage avec revenu médian en Île de France (un peu moins de 3 000€/mois), dispose de 10% d'apport personnel, s'endette sur 25 ans sans au taux actuel du marché, sans que ses mensualités dépassent 1/3 de ses revenus. S'il achète un logement de 70m² : le prix ne peut dépasser 2900€/m², hors aides publiques éventuelles. Pour une approche plus complète, voir le dossier Logement abordable, un souffle d'optimisme ? Etudes Foncières novembre 2012



moyenne annuelle logements mis en chantier 2001-2010	
Total zone intense	1038
communes TOL non comprises dans la zone intense	209
1247	
objectif annuel TOL	
Versailles Gd Parc étendu	1 867
St Quentin en Yvelines étendu	1 965
3 832	
augmentation souhaitable des cadences de construction	307%



Or la carte des prix de mutation des logements existants fait apparaître des situations très contrastées.

- à Versailles et au Chesnay, les prix sont déjà très élevés, les terrains disponibles sont rares. On frôle les situations de bulle spéculative, qui affectent les quartiers les plus appréciés de l'Île de France ;
- dans l'ouest de la *zone intense*, par contre, les prix descendent parfois sous le seuil (2 700/2 800€/m²) auquel

peut produire un promoteur francilien d'immeubles collectifs,... à la condition de ne presque pas payer son terrain. Et pour la construction de maisons sur lot libre, les offres de terrains deviennent rares et chères.

Les conditions immobilières et foncières sont donc réunies pour un blocage de la construction, et parallèlement la radicalisation des marchés immobiliers dans le sens d'une

fracture sociale. Cela en l'absence d'une politique foncière active et coordonnée, à l'échelle de la *zone intense*. Il ne suffirait pas de fabriquer en quantité du terrain à bâtir. Il faudrait raisonner une gamme de prix, l'associer sans doute à de nouvelles polarités, bref s'interroger sur le développement de quartiers complexes et participatifs. Par ailleurs de nouveaux processus de production de logements pourraient être testés (autopromotion, maisons doubles, etc.). Ces questions sont particulièrement brûlantes dans des territoires issus de plans et programmes très fonctionnalistes, notamment dans la Ville nouvelle ou dans les zones pavillonnaires des communes périphériques.

4. PLANIFICATION ET POLITIQUE LOCALE

Ce qui précède n'est pas un plan d'action pour la zone intense Versailles St Quentin en Yvelines. Ce n'est même pas une ébauche. C'est seulement un faisceau convergent de remarques, permettant de penser que de tels plans, à cette échelle, seraient utiles, pour transcrire concrètement certains objectifs du Grand Paris, concernant le logement, l'emploi, l'espace collectif, éventuellement pour nuancer ces objectifs, les rendre moins quantitatifs et plus vraisemblables.

A première vue, on pourrait confondre ce projet avec la procédure existante de Scot. Et on objecte que les Scot locaux sont restés très lacunaires en Ile de France, sont peu dotés de moyens d'action, et font double usage avec le Sdrif. Ce que montre la carte suivante.

CARTOGRAPHIE
THÉMATIQUE
RÉGIONALE



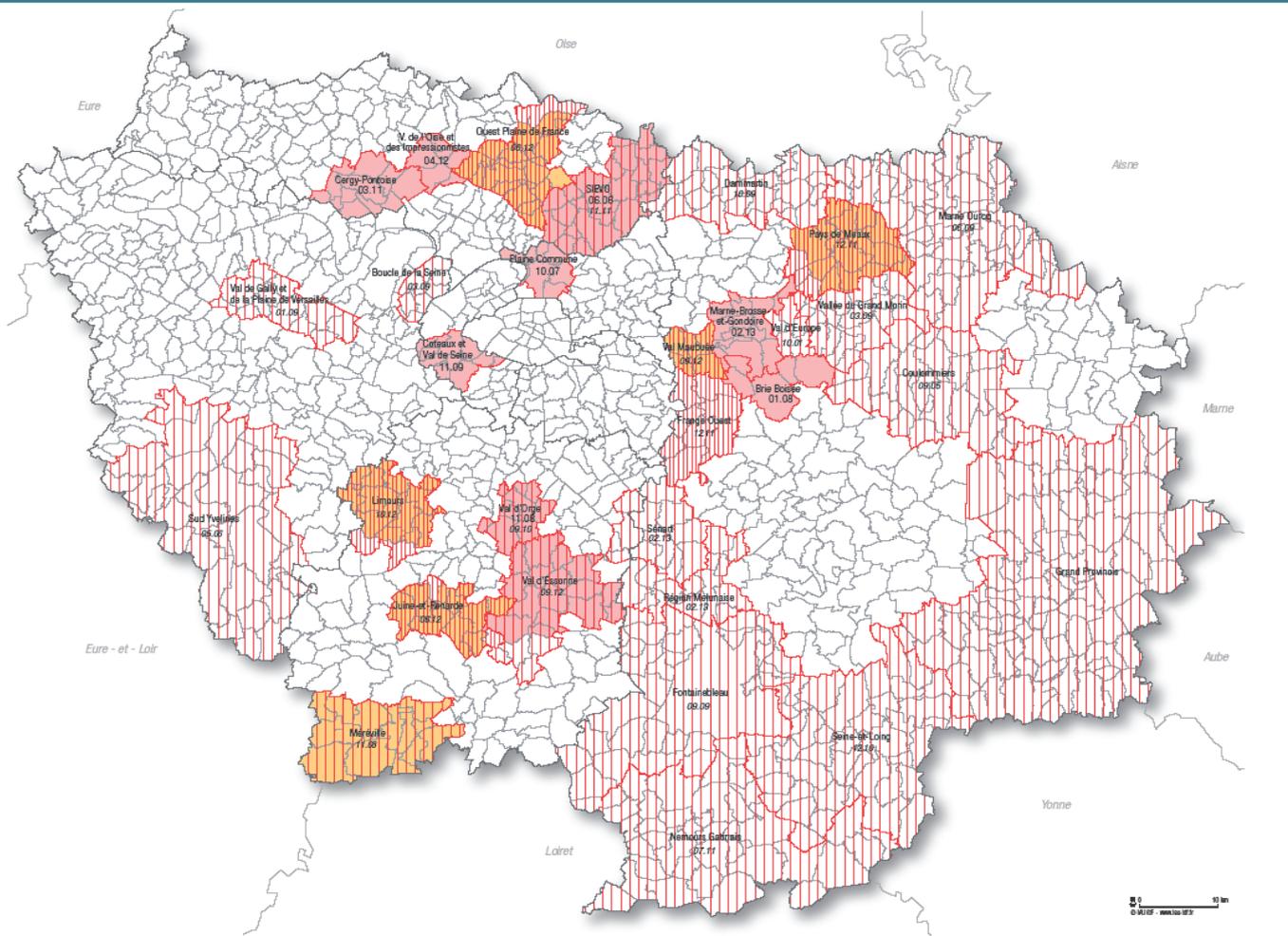
Etat d'avancement
des Schémas de
Cohérence Territoriale

Île-de-France

Situation au 01/05/2013

-  Périimètre arrêté
-  Projet
-  Arrêté
-  SCOT approuvé et/ou exécutoire
-  SDL approuvé et/ou exécutoire

- [01.08] Date du SCOT approuvé
- [05.06] Date de la procédure en cours



Etat d'avancement des Schémas de Cohérence Territoriale - source IAU

Ce qui est envisagé ici est autre :

- délimiter des zones d'intérêt commun, qui couvriraient le Grand Paris ;
- se donner des objectifs par projets, comportant des choix et des dispositifs opérationnels ;
- appuyer ces projets sur un échelon politique fort, si possible élu directement, en tout cas plus légitime que la plupart des actuelles intercommunalités.

Cette institutionnalisation des périmètres de projet serait l'occasion de raisonner sur des perspectives complètement absentes de l'urbanisme opérationnelles actuel, ou même combattues par les règlements : l'appropriation des quartiers par ceux qui y habitent ou qui les fréquentent, les marges d'évolution qu'ils convient de leur laisser (autrement que par un jeu sur les COS), en termes de flexibilité d'usages de densification progressive. Au cours d'une de nos récentes enquêtes, le patron d'une PME de pointe, à la recherche d'une implantation, qualifiait ainsi un projet urbain : «Ce qui n'est pas obligatoire est interdit». Seul un gouvernement local mieux légitimé qu'aujourd'hui peut rompre cette fatalité.