

L'aménagement du territoire n'est pas une science exacte. Chaque acteur doit en permanence combiner l'état des connaissances et des prévisions, forcément incertain, avec ses convictions et ses marges de manoeuvre. Et il ne le fait pas seul, mais doit constamment entrer en relation, en négociation, en compromis, avec des parties prenantes toujours plus nombreuses. L'articulation de la prévision, de la conviction et de la négociation fait de l'aménagement du territoire un acte politique par excellence.

Avec une interrogation récurrente : qu'est-ce que le « territoire », à une époque où les mobilités, les réseaux, les organisations de la production semblent se jouer de la géographie pour créer un monde toujours plus fluide et toujours plus délivré des pesanteurs de l'espace ? C'est cette tension que l'IHEDATE — Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe — souhaite traiter : pourquoi, et comment se soucier du territoire alors que les nations elles-mêmes semblent perdre de leur consistance ? Pourquoi réaffirmer le caractère politique de l'aménagement du territoire, alors que les réseaux mondialisés survolent les accidents géographiques ? Parce que le territoire reste irréductible, ne se laisse pas enfermer dans des catégories ou des échantillons. Le territoire, c'est la singularité des sociétés humaines ; c'est la politique aux prises avec le vivant.

L'IHEDATE accompagne, met en débat, capitalise ces démarches. Il réunit des représentants de l'État, des associations de collectivités territoriales, des groupements professionnels et des entreprises, publiques et privées. Son objectif est de diffuser les connaissances les plus actuelles, de susciter le croisement d'expériences et la comparaison des politiques et des pratiques françaises à celles conduites dans d'autres pays européens.

L'IHEDATE propose un cycle annuel de formation pour des responsables de haut niveau appartenant aux univers politiques, économiques, et administratifs ou à la société civile (associations, syndicats, médias, etc.).

Avec l'Association des auditeurs, l'IHEDATE participe à la constitution d'un réseau d'acteurs d'origines et de sensibilités très diverses s'engageant en faveur d'un développement durable et équilibré des territoires.



© Ihedate 2011

Infrastructures et développement durable / Séminaires 2010



I H E D A T E  
Institut des hautes études de développement  
et d'aménagement des territoires en Europe

Infrastructures et  
développement  
durable

Séminaires 2010



# Infrastructures et développement durable

Séminaires 2010

# Infrastructures et développement durable

Les réseaux de communication matériels et immatériels, les systèmes de mobilité, les grandes plates-formes portuaires et aéroportuaires, les bases logistiques, les établissements scientifiques et les grands équipements structurants, que l'on regroupe sous le thème générique des « infrastructures », participent de la croissance économique, de l'attractivité et de la compétitivité des territoires dans des proportions souvent sous estimées par les économistes. Pourtant, les infrastructures font l'objet d'une triple incertitude, qui sera le fil rouge du programme 2010 de l'IHE-DATE :

- une incertitude sur l'actualité même de la notion : à l'heure où l'on ne parle que de services, les infrastructures ont-elles encore une pertinence ?
- une incertitude sur leur impact environnemental et leur acceptabilité sociale : peut-on encore mettre en oeuvre des infrastructures ?
- une incertitude sur leur efficience : l'investissement dans les infrastructures peut-il être rentable ?

## Sommaire

- Sociétés européennes et méditerranéennes en mouvement ..... 9
- Dynamiques du territoire en France et en Europe ..... 27
- Infrastructures et entreprises de réseau : libéralisation du marché européen ..... 41
- États, pouvoirs territoriaux et action publique en Europe ..... 53
- L'Union européenne et les infrastructures ..... 73
- Stratégies territoriales comparées ..... 87
- Politiques de ville durable ..... 103
- Cohésion sociale et territoriale dans les pays industrialisés ..... 117
- Voyage d'études, Dublin & Belfast ..... 137





# Infrastructures et développement durable

Philippe Estèbe

L'année 2010 a été consacrée, pour l'IHEDATE, à interroger le rapport entre infrastructures et développement durable. Nous aurions pu adopter une acception large de l'infrastructure, en y incluant les équipements et les services qui servent de support à la vie économique, sociale et culturelle des territoires : éducation, santé, équipements sportifs et de loisirs, etc. Nous nous sommes volontairement tenus à une définition restreinte, focalisant les interventions et les débats sur les infrastructures de mobilité, de communication et d'énergie, autrement dit l'univers des réseaux qui trament les territoires.

Cette approche nous a servi de fil conducteur pour traiter de plusieurs questions d'ordre général, en France et en Irlande, au fil des séminaires.

D'abord ceci qu'avec le temps, la mobilité est devenue une dimension déterminante de la vie quotidienne et du développement économique des territoires. S'agissant de la vie quotidienne, même si certains indicateurs témoignent d'une décélération, ce sont les mobilités des personnes qui, très largement, façonnent la physionomie des territoires : les mobilités professionnelles, résidentielles, de loisir, au cours du cycle de vie etc. Dans la sphère de la production, la logistique est devenue une activité à part entière et prend une part croissante dans la valeur ajoutée des entreprises. Les flux de marchandises exacerbent les spécialisations territoriales, en concentrant les grandes plate formes et leurs activités annexes autour des grands « hubs », qu'ils soient maritimes ou terrestres.

Les acteurs territoriaux doivent-ils, ou non, accepter ces spécialisations croissantes et renforcer leurs interdépendances ou bien rechercher une plus grande autonomie, une dissociation entre prospérité et croissance des flux ? C'est tout le débat du développement territorial durable et de la notion de « circuits courts ».

Cette question générale se pose dans un contexte de transformation profonde des modèles économiques de mobilité des personnes, des marchandises, d'information et d'énergie. Cette mutation s'inscrit dans la construction européenne qui ouvre les marchés du rail, de la route, des communications et de l'énergie à la concurrence. Elle procède aussi des transformations sociales et technologiques qui touchent profondément les grandes entreprises de réseau : le rail ne représente plus que la moitié du chiffre d'affaire de SNCF, l'activité « courrier » décline régulièrement à la Poste, les réseaux hertziens révolutionnent le transport d'informations et de communications. Dès lors, les constructions nationales qui intégraient rentabilité économique et cohésion territoriale chancellent : maintenir des réseaux permettant de des-

# Les auditeurs 2010

|  |   |
|--|---|
| <b>Elus</b>  | <p>CAREME Damien, Maire de Grande-Synthe, Synthe (Nord)</p> <p>CAUCHY Pascale, Conseillère régionale, Basse Normandie</p> <p>CONTASSOT Yves, Conseiller de Paris, Mairie de Paris</p> <p>EUDE Gérard, Vice-Président, Conseil général de Seine et Marne</p> <p>LAURENT-BEGIN Sylvie, Conseillère technique auprès de l'adjointe au maire de Paris chargée des espaces verts, Mairie de Paris</p>  |
| <b>Fonction Publique d'Etat</b>                            | <p>BOURDREUX Jacques, Commissaire à l'aménagement du Massif Central, DIACT</p> <p>DUMONT Bruno, Adjoint au SGAR, SGAR Haute-Normandie</p> <p>FEDERMAN Luc, Directeur départemental de l'équipement, Guyane, Ministère de l'écologie et du développement durable</p> <p>GIURICI Jérôme, Directeur adjoint à la direction interdépartementale des routes Est, Ministère de l'écologie et du développement durable</p> <p>MICHAL Didier, Chargé de mission Europe, DIACT</p> <p>PERRET Hélène, Chargée de mission auprès du haut fonctionnaire du développement durable, Ministère de la défense</p> <p>PRILLARD Joël, Directeur général de l'équipement, Ministère de l'écologie et du développement durable</p> <p>RÉNIER Sylvain, Chef d'escadron, Direction générale de la Gendarmerie</p> <p>de SAINT QUENTIN Amaury, Préfet de l'Ardèche, Ministère de l'Intérieur</p> <p>TRINQUESSE Denis, Chef de service territorial d'aménagement de Versailles, Ministère de l'écologie et du développement durable</p> <p>YOYOTTE François, Commissaire à la reindustrialisation, Préfecture de Région Nord-Pas-de-Calais, Ministère de l'Intérieur</p>  |
| <b>Collectivités territoriales</b>                         | <p>CARON Jean-Marc, Conseiller technique auprès du DGS, Conseil régional de Picardie</p> <p>CHARBAUT Grégoire, Charge de mission auprès du directeur général des services, Conseil général du Val-de-Marne</p> <p>DEFOUR Bruno, Directeur du développement économique, Communauté d'agglomération de Salon Etang de Berre Durance</p> <p>DELLANNOY Marc, Directeur des bâtiments départementaux, Conseil général de la Marne</p> <p>FANGET Franck, Directeur du service transports, Conseil régional de la Basse-Normandie</p> <p>HERBOURG Anne-Marie, Directeur général adjoint, Conseil général de Meurthe et Moselle</p> <p>JERUSALEM Capucine, Directrice de la prospective et du développement durable du territoire, Communauté d'agglomération Creilloise</p> <p>LOQUET Nicolas, Directeur adjoint Transport et déplacements, Région Alsace</p> <p>MONTEIL Alain, Directeur des routes et des transports, Conseil général des Yvelines</p> <p>NGUYEN Xuan Quang, Conseiller technique auprès du DGA Formation et développement pour l'emploi, CR du Nord-Pas-de-Calais</p> <p>MORAUD Chantal, Directrice adjointe au développement extérieur, Conseil régional d'Auvergne</p> <p>SOUDON Nicolas, Directeur de la stratégie et de l'organisation, Conseil général de Seine-Saint-Denis</p> <p>ZMANI Khadija, Ingénieur urbaniste, Préfecture de Sale, Maroc</p> |
| <b>SEM - Agence d'Urbanisme - Agence Développement CCI</b> | <p>BARATIER Jérôme, Directeur, Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours</p> <p>BRUNNER Christian, Directeur général, Agence d'urbanisme de l'agglomération de Marseille</p> <p>CIOTTI Georges, Directeur des opérations d'assurances, Société Mutuelle d'Assurance du STP (SMABTP)</p> <p>COUGNAUD Philippe, Directeur général, SEM Gers</p> <p>FERRAND Nicolas, Directeur général, EPA de Saint Etienne</p> <p>FRAUD Christian, Directeur général, Agence de développement économique Dunkerque promotion</p> <p>LOSCHIEDER François, Délégué général, Conseil de développement du Val de Marne</p> <p>NAITALI François, Chef du département, CCI de Rouen</p> <p>POJPINOT Pascale, Déléguée générale, Agence d'urbanisme Oise-la Vallée</p> <p>SCHLEWITZ Carine, Directrice du développement, Syndicat mixte de l'Arbois</p>  |
| <b>Entreprises privées</b>                                 | <p>BONNET Olivier, Directeur général, Materialis</p> <p>BOUVIER Guillaume, Chargé de concertation (en disponibilité), Réseau Ferme de France</p> <p>DALSTEIN Christophe, Directeur du développement, chargé des relations avec les promoteurs, Auchan France</p> <p>GERVOT Loïc, Directeur commercial et développement, Bouygues construction</p> <p>JACQUES Laurence, Directeur Développement Ductal France, Lafarge SA</p> <p>KEHYAYAN Serge, Directeur du développement de Scorg Île-de-France, Colas</p> <p>de PABLO Gerard, Président du conseil d'administration, Société d'autoroute et tunnel du Mont Blanc</p> <p>PERRIN Nathalie, Attachée Sécurité, RTE</p> <p>ROUSSEAU Frédéric, Directeur de la construction, Cofiroute</p>  |
| <b>Entreprises publiques</b>                               | <p>BLANC Nicolas, Directeur de projet, CDC</p> <p>FARENC Jean-François, Directeur régional Bourgogne, La Poste</p> <p>FUNFSCHILLING Michel, Directeur, Port de Genevilliers</p> <p>LIPSZYC Catherine, Chargée de mission développement durable, SNCF Proximités</p> <p>LUCCHESI Paul, Directeur du programme nouvelles technologies, CEA</p> <p>MIRADA Dominique, Directeur régional, CDC</p> <p>PRIMAKOFF Tamara, Directeur des réseaux partenaires, La Poste</p> <p>SIRE Pascal, Responsable du développement régional, CEA</p> <p>STEFFANN Marthe, Responsable développement territorial et partenariats, CDC</p>  |
| <b>Associations, Mutuelles, Syndicats</b>                  | <p>BILLY Anabelle, Manager, Agence nationale d'appui à la performance (ANAP)</p> <p>BONDAU FLAMENT Catherine, Directrice, Association Collectif Efficacité</p> <p>FEVOTTE Pascal, Collaborateur, Comité régional CGT Lorraine</p> <p>TEKAYA Maher, Secrétaire confédéral, CFDT</p>  |

servir les zones peu denses coûte de plus en plus cher, d'autant qu'il est moins difficile d'effectuer les péréquations à l'échelle nationale entre les territoires rentables et ceux qui le sont moins. Les écarts se creusent entre les zones denses, bien desservies où peuvent s'appliquer les techniques les plus modernes (haut débit, TGV, etc.) et les zones moins denses qui peuvent s'estimer oubliées du progrès et de la République. Cette tension entre approche territoriale et approche sectorielle se retrouve à l'échelon européen : les politiques régionales doivent-elles prendre le pas sur les politiques d'infrastructure et de mobilité ou bien celles-ci ont-elles une autonomie en raison des impératifs économiques qui s'y attachent ?

Comment concilier cohérence territoriale des politiques d'infrastructures, équité dans l'accès à la mobilité et performance des grands flux d'échelle européenne et mondiale ? Ce débat se répercute à toutes les échelles et nourrit le face-à-face entre les politiques sectorielles et les politiques territoriales.

Ce débat se pose avec une acuité particulière en Irlande du sud et du nord, où, pour des raisons différentes, les infrastructures de mobilités accusent un retard important par rapport à l'Europe continentale. Au sud, parce que le choix stratégique a consisté dans le développement de l'immatériel et l'attraction des investissements étrangers ; au nord, parce que la guerre civile a touché les infrastructures, de façon à réduire au maximum les liens physiques entre les différentes communautés. Les deux parties de l'île font désormais face à cette question. Au sud parce qu'il faut assurer l'armature territoriale d'un pays qui manque d'avantages comparatifs structurels et qui a « laissé filé » son territoire. Au nord parce que le rétablissement des réseaux routiers et de transport collectif constitue l'un des piliers de la reconstruction politique et du lien retrouvé entre les communautés.

A l'aune du cas irlandais, il apparaît que le maintien et le développement des infrastructures de mobilité est une dimension décisive non seulement de la compétitivité, mais aussi de la cohésion des pays. Une vérification peut être proposée à partir du cas belge, où la SNCB (équivalent de la SNCF) ne fait l'objet d'aucun débat de partition entre les Flamands et les Wallons. Ainsi les cas extrêmes montrent-ils l'importance de l'enjeu. Les infrastructures de mobilité ne sont pas seulement les canaux du commerce et de l'industrie. Elles constituent aussi les nervures d'une nation (et d'un territoire qui, comme l'Europe, prétend à la cohésion).

Pour autant les questions demeurent : quel modèle économique pour assurer la cohérence entre solidarité territoriale et performance des infrastructures de mobilité ? Quel ajustement entre une politique d'expansion des infrastructures et une politique prudente, visant à limiter la croissance des mobilités et à favoriser les circuits courts ? Quelle gouvernance des infrastructures entre politiques sectorielles et politiques territoriales ? ■





# Sociétés européennes et méditerranéennes en mouvement

Premier séminaire, dense et foisonnant, explorant non seulement les territoires spatiaux de l'activité humaine – le monde, le pays, la ville, l'habitat, mais aussi ses temporalités. Du commerce au baptême en passant par la voiture, l'école, les migrations, le travail. De cet ensemble apparemment impressionniste se dégage, à la fin, le dessin constant de toute existence : ici et ailleurs, maintenant et plus tard, comment va-t-on apprendre, consommer, se déplacer, croire ?

Les éléments de cadrage proposés n'ont pas vocation à apporter toutes les réponses, mais ouvrent à l'exercice salutaire du décentrement, à un regard décalé des discours attendus et médiatiques, à l'élaboration d'outils d'analyse et d'action pertinents.

Sociétés en devenir : quels marqueurs des mutations essentielles peut-on repérer ? Des questions persistent, d'autres se renouvellent, d'autres encore émergent. Qu'est-ce qui se décompose et se recompose, s'effondre ou surgit ?

Plus que d'être un slogan publicitaire, «parce que le monde bouge» pourrait caractériser le fil rouge du séminaire. Encore s'agit-il de percevoir et d'analyser en quoi le monde bouge, dans ses grandes tendances planétaires comme dans le grain plus fin des micro-territoires, voire des personnes. Quels sont les causes et les effets de cette forme de décomposition institutionnelle décrite par la plupart des intervenants, accompagnée de recompositions communautaires ? Peut-on encore distinguer des catégories stables pour identifier les contemporains ?





## Société de mobilité : une affaire de temps

L'espérance de vie a fortement augmenté, et paradoxalement le sentiment de manque de temps aussi, d'où une course à la vitesse et à la mobilité qui n'avait pourtant jamais été un objectif politique. Mais alors, à qui appartient le temps ? Dans une société traditionnelle, le temps appartient à Dieu : comment pourrais-je perdre ce qui ne m'appartient pas ? Mais si le temps est « à moi », que faut-il en faire ? Depuis les débuts de la révolution industrielle, le temps de travail n'a cessé de diminuer : après que les révolutionnaires aient aboli dimanches et jours fériés, c'est en 1907 que le dimanche redevient jour chômé. En 1917, le samedi après-midi libre est accordé aux femmes ; puis vient 1936... jusqu'aux 35 heures de 1998 et 2000. De continu et structuré par étapes - « quand le fils passe en bout de table, le père peut mourir » - le temps se privatise et se diffracte, avec des différences notables : pour certains, il est très discontinu, pour d'autres non - avec pour effet le massacre du groupe et des contradictions entre temps de travail et temps libre. Entre ceux qui ont un emploi stable et ceux qui ne l'ont pas, ceux qui ont un travail à vie et ceux qui l'ont à la journée, il conviendrait de remettre un peu d'égalité.

### Une affaire de corps

Ces changements rapides ont eu un impact sur le rapport au travail et à l'espace, mais aussi sur le statut même du corps : notre corps, qui était un objet posé, répond désormais aux normes d'une nouvelle culture de la mobilité : il glisse, il surfe... Ce dont témoigne la distribution des métiers : en France, 40 % des personnes s'occupent du corps des autres, dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture. Les solidarités dans le travail en sont évidemment bouleversées, la société devient une société d'individus autonomes où le bonheur est privé et le malheur public.

Les corps deviennent de plus en plus mobiles : on peut désormais travailler à Paris mais vivre en Avignon, grâce à la toile TGV qui nous fait vivre à moins de trois heures les uns des autres. Le tourisme, fondé sur un modèle californien, est au cœur du développement. La carte des résidences secondaires est identique à celle de la création d'entreprises. Cette mobilité crée une polarité autour du logement : alors qu'avant, la maison était en retrait de la rue, elle dispose d'un sas - le jardin - qui pousse au développement de liens sociaux eux aussi « privatisés », l'habitat en hauteur étant réservé aux pauvres.



*La vie en heures...*

*Sur environ 700 000 heures de notre vie, nous en passons 63 000 à travailler, 30 000 à étudier, 200 000 à dormir, 100 000 à regarder la télévision (l'équivalent de l'espérance de vie gagnée depuis que la télévision existe !). Avant 1914, nous passions 200 000 heures à dormir et autant à travailler, et il nous en restait 100 000 pour « tout le reste : apprendre, aimer, militer et mourir ».*

*Jean Vlard*

### Que fait-on en France ?

- 40 % s'occupent du corps des autres
  - 10 % s'occupent du sol, dans les domaines de l'agriculture, de la construction, de l'architecture...
  - 15 % fabriquent des objets
  - 30 % font de la logistique, dans les domaines de la politique, de la police, de l'épicerie, du commerce...
- Ce que l'on appelait le non travail féminin est désormais sur le marché du travail.

## Les kilomètres

En moyenne, chaque Français se déplace quotidiennement de 45 km, dont 14 dans les trajets « travail » et 14 dans les trajets « vacances-loisirs ».

*Hiérarchies culturelles très affirmées jusque dans les discours de Jules Ferry: « Messieurs, il faut parler plus haut et plus vrai ! il faut dire ouvertement qu'en effet les races supérieures ont un droit vis-à-vis des races inférieures... » cf. Discours prononcé à la Chambre des députés le 28 juillet 1885, « Les fondements de la politique coloniale » <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/Ferry1885.asp>*

## Peurs et nostalgies

Nostalgie du passé et crainte du futur accompagnent ces mutations : venant d'un lieu chaud et sympathique, on avancerait vers le néant, dans un pays parmi les plus déprimés. Vie longue, travail court et culture de la mobilité vont se différencier selon les groupes sociaux, avec des heurts entre normes et valeurs. D'autant plus que l'espace français, avec la Méditerranée, un bout d'arc alpin, le monde atlantique, l'amorce d'une grande plaine allant de Paris à Moscou, s'est constitué en État dans la violence, sur un modèle catholique où la République remplace Dieu, et qui se défait avec la révolution industrielle. La suite de la restructuration de cet espace « France », c'est sans doute la toile TGV.

On a multiplié les productions culturelles, on tend vers une société des cerveaux : en serait-on à un moment de réunification de l'humanité ? Une humanité qui n'a plus d'extérieur, qui ne peut plus se rêver intersidérale, qui a presque effacé ses castes militaires et gommé les hiérarchies culturelles\*. Neuf milliards d'humains, deux millions de plus chaque semaine : il faudrait trois planètes... Dans ce monde apparaissent des « hubs » mondiaux, Londres, New York, Los Angeles, Shanghaï, quelques villes chinoises, et Paris, ville globale par son tourisme.

Paris : ville étriquée, grand musée cerné de banlieues où se multiplient les habitats-caravanes, ville de mondes sans connexions qui ne font pas ville ensemble. Paris doit-elle devenir une annexe de Londres ? C'est toujours possible. Tout le débat sur le Grand Paris est là : on a, en France, donné du pouvoir aux hectares, pas aux villes. Paris a connu trop de révoltes, les Français ont fait la révolution avant les autres, dans un pays rural ; et le reste du monde est urbain. La France était territorialisée, elle devrait donner du pouvoir aux villes. La grande question est de savoir si l'on va créer des métropoles, de savoir comment elles vont s'articuler entre elles, ou si l'on va créer un Grand Paris de 35 millions d'habitants susceptible de devenir un « hub », en inscrivant le jacobinisme dans une ville mondiale.

## Changer de prisme idéologique

Deux ruptures alors sont indispensables : la redistribution des fonctions territoriales (mais jusqu'à présent, les espaces, les territoires, ont été contournés par l'État), et un changement de système de références idéologiques. L'idéologie du progrès ne fait plus sens : progrès de quoi, si l'on n'a plus d'horizon pour tracer un chemin ? C'est dans le système idéologique du développement durable que tout le champ politique doit se restructurer, en tenant compte d'un monde constitué de niches où la notion de « moyenne » devient inopérante, où il faut tenir compte du jeu entre des appartenances diverses des individus, où se posent les questions de la place de l'économie dans l'imaginaire collectif, de celle de la religion - de l'Islam en particulier. Faire entrer l'altérité dans la culture française devient une nécessité, de même que penser le pouvoir de chacun sur le temps (dont le temps de travail), les discontinuités et les clivages, par exemple le clivage

hommes / femmes. L'horizon a changé de nature, et toutes les périodes de rupture historique contiennent un risque d'exposition au totalitarisme.

## De la conversion religieuse à la révolution commerciale

### Une pratique sociale singulière

La pratique religieuse est de toutes les pratiques la plus profondément ancrée dans le temps, un temps long. Pourtant, nous sommes à un moment de régression de ces pratiques, un moment de transformation : appréhender ces mutations, sur un exemple apparemment marginal, mais fortement emblématique, pourrait par contagion éclairer les nouvelles conduites « nomades » qui apparaissent. Pèlerins et convertis : ces deux figures parlent de l'individu et de la mobilité, renvoyant à des cheminements physiques et métaphoriques. Le chemin de Compostelle est aussi fréquenté que les sentiers de grande randonnée, et l'ampleur de la conversion, phénomène familier aux univers chrétiens, est attestée également dans le monde juif et plus massivement dans le monde islamique.

### La mobilité du converti

Qui est le converti ? Il peut être celui qui choisit sa religion ; ou celui qui, n'ayant que peu connu la socialisation religieuse, choisit une « famille » ; ou encore celui qui, inscrit dans une tradition, l'endosse de manière radicale. Le phénomène est à replacer dans son contexte : aux États-Unis, la conversion est l'acte inaugural des communautés évangéliques issues du tronc piétiste occidental ; la grande nouveauté, c'est l'entrée en politique de ces mouvements évangéliques auparavant marginaux. En Afrique, en Amérique latine, en Asie du Sud-est, les grandes églises sont soumises aux mouvements néo-pentecôtistes. Dans les pays d'Islam, ce sont les tranches d'âge les moins exposées qui connaissent un mouvement de conversion. Historiquement, philosophiquement, cette vague de conversions apparaît comme démenti de la sécularisation. Depuis deux siècles, on a ruminé le thème de l'expulsion de la religion par la modernité : le monde qui s'émancipe implique le rétrécissement de la sphère de la croyance religieuse, au nom de l'hégémonie de la rationalité, sous l'effet d'un renversement fondateur de la souveraineté qui donne autorité au politique, en raison enfin d'une différenciation des sphères de l'activité humaine, le religieux devenant un secteur d'activité parmi d'autres. L'incompatibilité entre religion et autonomie a ainsi reçu confirmation à travers le recul des pratiques religieuses.



#### Figures de description

*« Les sociologues ont besoin de figures de description, qui articulent les observations de terrain et un point de vue analytique ».*

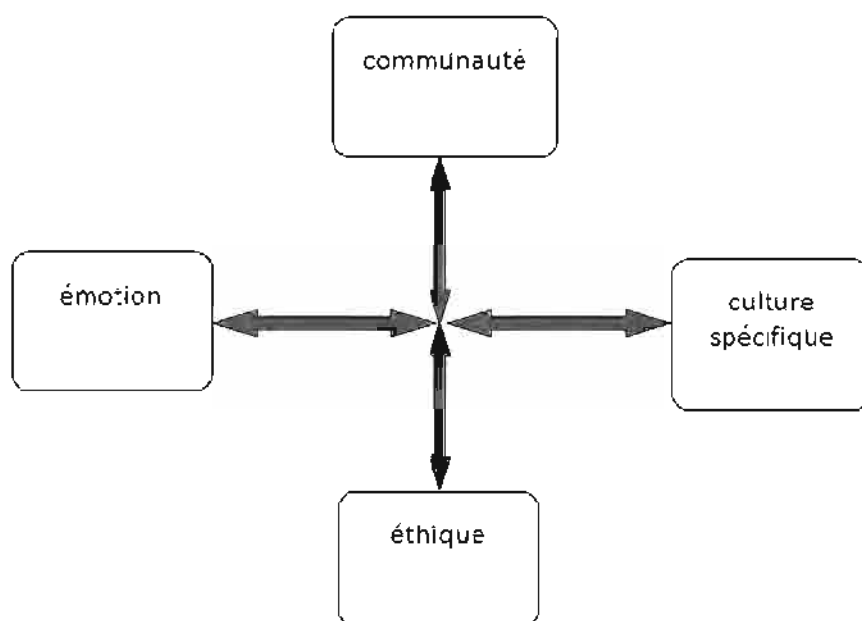
*Danièle Hervieu-Léger*

Les statistiques religieuses, en France, n'existent pas : pas de chiffres sur les conversions. Mais le point de vue anthropologique présente l'intérêt de proposer un outil de pensée qui rende intelligible la réalité des processus d'identification.

## Recul de l'institution religieuse

Pourtant, en France, on ne s'est jamais autant converti au catholicisme que ces dernières années : on comptabilise entre mille cinq-cents et deux mille baptêmes d'adultes par an, quand il y en avait environ une centaine voilà dix ans. Les sociologues se seraient-ils trompés ? On remarque en même temps que ces conversions ne profitent pas aux institutions...

La question est alors : comment s'effectue la conversion de l'individu ? Comment s'opère l'insertion dans un réseau ? L'important étant de dire, à partir de l'individualité la plus assumée, à quel dieu on croit, à quelles croyances on s'adosse, selon le témoignage de quelle lignée, puisque le religieux est une façon d'aborder la représentation de la continuité. On ne peut croire qu'en lien avec une filiation : l'individu a besoin de se confronter à une objectivité, l'individualisation extrême appelle aussi un principe de mise en commun, une validation. Si quelqu'un dit : « cette croyance fait sens pour moi », il faut que quelqu'un d'autre dise : « pour moi aussi ». Cette validation, pendant des siècles, a relevé des institutions religieuses. La situation nouvelle, c'est qu'elle ne passe plus par un grand récit, par un geste venu du haut. Les paroisses sont vides, mais les petites communautés prolifèrent : il y faut des moyens, du temps, un langage, des ressources dont ne disposent pas tous les individus et que le défaut de discernement ou de moyens rend vulnérables aux propositions des gourous. La scène religieuse contemporaine se caractérise par une scène molle de la reconnaissance institutionnelle et des formes dures de prescription de la vérité. Ainsi, dans les sociétés les plus modernes, la figure la plus pertinente du religieux est la secte. Qu'en est-il alors de la spiritualité ? Que sont alors les identités religieuses ?



Un converti s'identifie à une tradition, selon des axes variables et avec d'inévitables tensions entre émotion, partage de valeurs communes, culture dont il faut voir les frontières, éthique exigeant une forme d'universalisation. La culture spécifique se sédimente dans la longue durée, elle est constituée de savoirs et d'une sensibilité. L'émotion réside dans le sentiment de partage, c'est être avec les autres ; elle peut aller jusqu'à la transe ou respecter des régulations. Entre culture et émotion, la tension est forte : la culture est enracinée, l'émotion brève et spontanée. Les quatre pôles sont connectés, avec des axes de tension que l'institution sait prendre en charge, mais que la coupure d'avec elle rend flottants<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> cf. la confession d'Augustin, Livre huitième, La conversion d'Augustin, Texte intégral trad. de M. Moreau (1864)

## Homogénéisation des produits, différenciation des consommations

Les récits des convertis sont monotones et fastidieux – mais intéressants si l'on s'attache à repérer, dans la mise en scène de la conversion, comment se régulent les quatre pôles. L'identité religieuse peut se concentrer sur l'un des pôles ou plusieurs : on peut distinguer, par exemple, deux ensembles socialement caractérisés : l'ensemble « émotion – communauté » qui rassemble plutôt les égarés, les « vies de chien », les désocialisés : la conversion leur permet de faire la jonction entre le sentiment d'appartenance à une famille et les affects de l'émotion. Au moment de leur conversion, leur histoire se met à intéresser les autres... après quoi ils deviennent des paroissiens ordinaires. L'ensemble créé autour de « culture spécifique – éthique » caractérise la conversion de luxe, celle d'une bourgeoisie moyenne ou supérieure pourvue d'un capital culturel et économique considérable : on endosse les valeurs et on recherche des racines culturelles. Dans les milieux artistiques, on repérera que la connexion se fait entre émotion (de l'art) et culture...

C'est une loupe que cet exemple de la conversion : aucune identification n'est compacte, c'est un processus, un composite. Elle ouvre à la lecture de phénomènes où jouent uniformisation et différenciation. Dans le religieux aussi, on peut homogénéiser les produits, mais personnaliser la consommation.

## De la consommation de masse à l'hédonisme des individus

**Aux antipodes de ces micro-révolutions religieuses que constituent les conversions, c'est à une autre révolution que s'attache Philippe Moati : ne décèlerait-on pourtant pas, dans ces deux mouvements, des constantes ?**

Une première révolution commerciale, dans les années 50-60, adaptait le commerce à une révolution industrielle de type fordiste : la grande distribution a incarné une manière de mettre à la disposition des classes moyennes, qui ne se satisfaisaient plus du commerce artisanal, le plus grand nombre de biens. Le déploiement de ce commerce, conforme au modèle du zonage, a été rapide. Depuis, le monde a changé, la donne économique n'est plus la même que dans les Trente Glorieuses, on est passé à un capitalisme immatériel, fondé sur la connaissance, le service, avec les nouvelles technologies comme clef. C'est la relation marchande elle-même qui en est bouleversée.

Sur le plan sociétal, on est passé d'une société de masse à une société de personnes : on raisonnait sur de grands groupes sociaux, sur des moyennes, on doit désormais tenir compte de chaque client, avec des micro-segmentations instables. Le niveau de vie n'a cessé de progresser : la consommation par habitant a été multipliée par trois ! Les besoins de base sont cou-



*Consommation  
immatérielle*

*« Boire quand on a soif,  
c'est acquis. Il faut donc  
charger les affres de  
valeurs immatérielles,  
ce qui donne un poids  
déterminant aux facteurs  
socio-psychologiques. »*

*Philippe Moati*

verts, la consommation devient « immatérielle », les services se mettent à dominer. Dans les ressorts d'achat, les facteurs symboliques et imaginaires prennent de l'importance, la valeur immatérielle permet la construction et l'expression identitaires. La sensibilité du consommateur est alors un mélange d'individualisme, d'hédonisme, de valorisation des liens forts et de multiplication des liens faibles, de désir de santé et de naturalité, de défiance à l'égard de l'entreprise, du marketing, du politique.

C'est au milieu des années 90 que l'on passe à un commerce de précision, que les entreprises commencent à s'intéresser au client. Le capitalisme fordien fonctionnait sur le produit, le capitalisme immatériel fonctionne sur le client. Carrefour crée une direction marketing en 1997, et des outils de connaissance des clients – et ce que font les magasins n'est rien en regard de ce que l'on sait désormais faire avec le commerce en ligne : l'entrée dans l'économie de la connaissance passe ici par le traitement de bases de données. Il s'agit de répondre à l'hétérogénéité des consommateurs, considérés comme des personnes.

### **Répondre à l'hétérogénéité des consommateurs**

L'hypermarché vend tout sans discrimination, touche tous les publics de la même manière. Maintenant, on définit des segmentations fines. Le paysage monolithique se fragmente : hard discount, commerce engagé, alimentation bio, praticité, vente directe, exotisme, commerce ethnique, alimentation plaisir, visent des clients aux exigences diverses. L'hypermarché reste un concept holistique, mais un peu fade : la réplique est alors de proposer différents magasins dans le même lieu – ou de créer des hypermarchés spécialisés, en théâtralisant une offre derrière laquelle le produit s'efface. Si le client est une personne, on passe d'un marketing transactionnel à un marketing relationnel, à grand renfort de technologies. La géographie du commerce en est changée : le commerce va pouvoir revenir dans la ville, s'implanter un peu partout, dans les lieux de transit en particulier.

Il va aussi se penser comme rendant un service au client. Il va se demander : « pourquoi achètent-ils mes produits ? », et proposer une réponse : « parce que c'est une solution à un problème ». Le client ne demande pas un produit, mais un effet utile, qui permet au commerce de raisonner sur des ensembles de services appelés « bouquets ». La mission étant de maximiser les effets utiles, le commerce aura deux axes d'action : en amont, informer, conseiller, customiser, certifier ; et en aval, aider à extraire les effets utiles, autoriser la configuration personnalisée, former le client, l'assister, garantir les effets utiles et la continuité de service. Lapeyre, Castorama, Vélostation, Michelin OnWay, les banques, proposent ces bouquets de produits et services. Nespresso vend le conseil, les capsules, la cafetière... et alerte des « pannes » de capsules à venir. Avec Vélib', on n'achète même plus un produit, mais uniquement le service. Il reste de nouveaux modèles économiques à inventer...



## Mobilité : tyrannie de l'urgence

Ainsi se dégage la vision d'un monde instable, avec des horizons raccourcis, où tout va de plus en plus vite, où l'on exige des capacités d'adaptation permanentes... L'« individu-trajectoire » serait soumis à la tyrannie de l'urgence, ce qui ne va pas sans angoisse ni résistance des citoyens. Chacun tient à garder la main sur ses mobilités, à choisir ses ancrages, à ne pas être dérangé par la mobilité des autres.



Jean-Pierre Orfeuil

### Les représentations de la mobilité

De multiples composantes entrent en interaction pour définir la mobilité, entendue comme déplacement, mais aussi comme représentation. L'accès aux moyens individuels de déplacement plus rapides et plus pratiques s'est développé, pour toutes les catégories sociales, dans une même enveloppe de temps et une même enveloppe budgétaire. Mais, depuis 2000, le rythme de croissance s'est ralenti, les grandes villes ont mis un frein à l'usage de l'automobile.

Quand on parle de la mobilité comme déplacement, on parle de plusieurs choses : les conditions de la mobilité offertes à tous, avec des temps de parcours, des coûts ; et, derrière, l'accessibilité aux aménités, fortement dépendante du maillage. Mais on doit aussi parler d'une dimension plus personnalisée : est-on toujours capable de se saisir des conditions de la mobilité ? Que vaut une autoroute quand on n'a pas le permis de conduire ? Un déplacement quotidien de vingt kilomètres, pour une personne gagnant le SMIC, c'est 20 % de revenus en moins... La norme de la mobilité elle-même a changé : il y a vingt ans, trouver acceptable un emploi situé à trente kilomètres était inconcevable. Ce que l'on sait le mieux analyser, ce sont les pratiques : on sait demander aux gens ce qu'ils ont fait la veille, mais la connaissance statistique fine est limitée.

Jusque dans les années 90, l'accès à la voiture était considéré comme moderne, ce qui est moins vrai aujourd'hui. Les infrastructures contribuent au développement des territoires, souvent au prix de l'accroissement des mobilités. On passe sans doute d'une représentation où la route est l'avenir à une représentation où le train est devenu l'impératif catégorique environnemental. La conquête joyeuse de la mobilité s'est progressivement transformée en dépendance automobile coûteuse, accompagnée d'une dévalorisation symbolique.

### Plus d'autonomie : dans quelle ville ?

Ces évolutions tiennent à plusieurs facteurs : la diffusion vers les générations nouvelles, vers les femmes, mais aussi les offres aériennes plus accessibles, l'augmentation du besoin d'espace, la recherche de sécurité et l'aversion du risque, l'évolution des prix... Ici aussi, on peut imaginer un renouveau de la productivité des services. Mais autonomie accrue et meilleur accès aux aménités ont été accompagnés d'un étalement urbain considérable, contribuant à de nouvelles formes de ségrégation urbaine, et laissent percevoir un paysage tout en grisaille : le parc automobile est presque saturé (750 véhicules pour 1000 adultes - et les industriels des technologies de communication sont plus doués que l'industrie automobile pour vendre leurs produits), les investissements routiers se tassent, les cours pétroliers sont à la hausse, les mondes virtuels en croissance, les grandes surfaces ne sont plus le modèle unique, et la ville hors la ville continue...

On assiste à un découplage entre croissance économique et mobilité, et la volonté publique favorise la ville compacte et les transports publics, afin d'éviter la consommation d'espace et de réduire les mobilités. Mais l'effet week-end contrarie cette tendance.

Quelles solutions imaginer ? Revenir en arrière ? La solution des transports publics est mise en avant, avec des financements difficiles. De nouveaux services émergent, comme l'autopartage. Le car rapide, les petits véhicules urbains, les deux-roues, les quadricycles, méritent examen. Trois questions restent en suspens : comment comprendre l'urbain aujourd'hui ? Nos sociétés désirent-elles vraiment renouveler leur conception des services publics de transport ? Le pilotage par un impératif catégorique peut-il cohabiter avec la rationalité économique et sociale ?



## Trouver sa place ou saisir sa chance : nouvelle donne de l'égalité ?

Les évolutions repérées dans les croyances, la consommation, les déplacements, l'éclatement des modèles, l'individualisation grandissante des besoins, des désirs et des moyens de les satisfaire, les mutations dans le rapport au temps et à l'espace, se caractériseraient donc par un retrait du poids des institutions, par une recomposition communautaire des groupes humains, par une exigence de singularité – le tout accompagné de nostalgies paradoxales des modèles anciens et de craintes face à un futur incertain. Que deviennent alors les piliers de notre société ? En particulier, que signifie l'égalité ?

Pour François Dubet, la représentation même de l'égalité, et donc des inégalités, répond à deux modèles : celui des places et celui des chances. L'évolution démocratique a soulevé un problème nouveau, celui de l'égalité entre les hommes, avec une tendance à devenir de plus en plus égaux : les femmes sont devenues égales, les enfants sont devenus égaux, même si l'on sait que les sociétés produisent des mécanismes créateurs d'inégalités. Ce paradoxe a obsédé le XIXe siècle. Créer les conditions de l'égalité, est-ce améliorer les places, ou changer les positions ? Le modèle de l'égalité des chances devient prépondérant, dans toutes les têtes, comme le révèle le débat actuel sur les 30 % d'élèves boursiers dans les grandes écoles – ce qui doit représenter deux cents élèves...

### Le modèle des places

Le modèle des places, porté par la gauche et la droite sociale, mais aussi par les classes moyennes chez les ouvriers, les instituteurs... demande à ne pas bouleverser l'ordre des places. Il n'a jamais été égalitariste : il s'agit alors d'inégalités de classes. On peut améliorer, par exemple, la position des femmes, du moment qu'elles restent à leur place. Les institutions ont là pour fonction de préparer les gens à cette place qu'ils vont occuper. Modèle religieux, transcendance : le progrès social est assimilé à une sanctuarisation. Ce modèle, très complexe, soulève de nombreuses questions. On connaît l'existence de ces myriades

*« Quand j'étais enfant, on disait : "tu seras ouvrier comme ton père, mais on va améliorer la condition ouvrière." Aujourd'hui on dit : "si tu travailles bien, tu entreras à Polytechnique" ».*

François Dubet

de corporations qui font qu'une partie de la population est protégée par une autre, corporations cachées derrière le voile de l'ignorance de l'État. C'est le cœur de la critique que les radicaux américains adressent à ce modèle, qui serait mauvais pour la cohésion sociale : les Français auraient plus besoin que d'autres de l'État, pour créer, être dynamiques. Mais le modèle garde la structure des inégalités, et resserre les hiérarchies. Il fonctionne à condition de disposer, à travers la croissance, de suffisamment de « places ». La France, ainsi, vit dans la nostalgie des années 60, quand la croissance permettait d'accroître le nombre de places.

## Le modèle des chances

Serait-ce une des raisons des déconvenues de la gauche, dont ce modèle a fondé la pensée pendant un siècle ? Ce monde est désormais remplacé par le modèle des chances : chacun aura sa chance, chacun pourra accéder à n'importe quelle position, dans une pure fiction statistique, les yeux rivés sur une élite. Si les gènes ont été répartis au hasard, on devra trouver à Polytechnique 50 % de femmes, des enfants d'ouvriers. À chaque génération, les cartes sont rebattues : les positions relèvent de la liberté des individus. L'égalité des chances passe avant tout : à l'école, par exemple, elle passe avant la question de savoir ce que l'on y apprend.

La représentation de la société n'est plus alors celle des classes considérées comme modèle d'utilité générale. Les groupes se définissent par les discriminations qu'ils subissent : hommes/femmes, blanc/noir... Les personnes sont définies par les obstacles rencontrés. La discrimination reposant sur des critères socio-culturels, on peut supposer que les discriminés veuillent transformer leurs attributs négatifs et placer leurs revendications sous le signe de la reconnaissance : il est bon d'être reconnu parce qu'on est discriminé. Le couple travailleur/exploité est remplacé par le couple discriminé/reconnu.

Ce changement de paradigme pèse sur les politiques, qui deviennent ciblées et laissent l'universalisme de côté. L'idée de contrat aveugle est remplacé par celle du contrat individuel : c'est sur cela que repose le RMI. On pourrait même imaginer un développement des techniques d'assurance indexant chaque créance sur l'individu. Les États-Unis ont défini une « allocation universelle » : chaque jeune reçoit 80 000 dollars, et en fait ce qu'il veut, se payer des études, ou se mettre à boire : on lui a donné sa chance, c'est lui qui fera la différence. Avec quelques martingales statistiques, on mesure la part véritable qui relève de handicaps subis et des efforts de l'individu.

Cette conception monte dans les syndicats, et le rôle de l'école change de nature : l'école est une vaste compétition, qui par une série de tournois finit par sélectionner les meilleurs, les inégalités scolaires étant vécues comme intolérables et injustes.

Quels reproches sont adressés à ce modèle ? Le premier, c'est d'être frappé par le tropisme élitiste : on regarde vers le haut, d'où le débat tendu sur les grandes écoles, alors même que beaucoup d'élèves ne savent pas lire en 6e. Ensuite, la définition du groupe en termes de discrimination induit la concurrence des victimes. Paradoxalement, la liberté est valorisée, même si l'individu peut être assigné à son identité. Différencier droits sociaux et droits culturels peut assigner à une culture. Autre reproche : ce modèle n'est pas si libéral qu'il le semble. Il crée un nouvel ordre moral, il crée l'obligation d'être vertueux pour réussir. À l'ancienne plainte contre le taylorisme répond la plainte nouvelle de l'obligation d'être libre. « Tu n'as pas réussi parce que tu n'as rien fait à l'école » : la pression change de nature.

Empiriquement, on constate que plus un pays choisit l'égalité des chances, plus les inégalités augmentent. Avec le risque de passer d'une myriade de corporations à une myriades de groupes identitaires entretenant jalousies, envies, ressentiments. Le sport devient la dramaturgie de ce modèle social qui fonde l'idée du mérite incontestable. Le sport, c'est le mérite, avec des rites de consolation : dans la vie réelle, c'est moins simple, on se heurte

aux inégalités inter-individuelles. La contradiction est forte entre les deux modèles.

## **Défendre le modèle des places ?**

Quatre arguments pour défendre le modèle des « places » :

- Les sciences sociales nous apprennent que l'égalité, c'est bien : Wilkinson montre comment l'état de santé des personnes dépend de leur situation sociale, et que plus une société est inégalitaire, plus elle est mauvaise pour tout le monde.
- L'égalité des chances est plus cruelle pour les classes dirigeantes : les classes moyennes veulent bien payer des impôts, à condition que leurs enfants soient dans une position favorable. Mais les classes dominantes sont-elles disposées à céder la place ? Elles sont favorables à l'égalité des chances, parce qu'elles peuvent tricher.
- L'égalité des places accélère l'égalité des chances de manière mécanique : plus les inégalités sociales sont faibles, plus la mobilité sociale est forte – ce qui suppose que si certains « montent », d'autres « descendent »...
- L'égalité des places est plus libérale, en ayant pour principe de n'assigner personne à une identité.

Mais est-on obligé de vouloir réussir, de vouloir grimper ? Le passage d'un modèle à l'autre implique un changement dans les visions et les pratiques. Il faut savoir qui perd, qui gagne : il devient difficile pour l'État de jouer l'aveuglement. Les avantages acquis ne sont pas sacrés. La « flexsécurité » doit permettre de protéger les travailleurs. On doit réfléchir sur le rôle des institutions : il n'est pas acceptable de cultiver une inépuisable nostalgie de leur fonctionnement. Le modèle des chances fait rêver parce qu'il met en évidence le modèle des places.

## **L'humain dans la ville**

### **Éléments de débat**

#### **Peut-on, dans ce cadre, suggérer que l'impôt sur les successions est à développer, pas à supprimer ?**

Certains libéraux cohérents sont hostiles à la succession. De grands entrepreneurs américains avancent même que la transmission des entreprises va tuer le capitalisme et susciter un monde d'aristocratie.

#### **La revendication du respect s'articule-t-elle avec cette situation ?**

Le respect peut être interprété de deux manières : tout est respectable, toutes les idées se valent ; ou alors, le respect est une manière de gérer les relations dans un monde de la face. Les formes de socialisation sont devenues si habiles que derrière la face, il n'y a rien. L'insulte est alors une mise à l'épreuve.

#### **Ces arguments ne plaident-ils pas pour la sécurité sociale professionnelle ?**

Pendant longtemps, les myriades d'organisations corporatistes ont eu leur clientèle. Les « avantages acquis » relèvent d'une multiplicité d'actions. Il y a lieu de réfléchir à ce qu'est le « monde du statut »...

#### **Le modèle de l'égalité des chances était-il celui de la révolution française ?**

La révolution française, révolution bourgeoise et optimiste, a plutôt choisi le modèle des chances. Mais très vite, au XIXe siècle, le modèle des places s'impose : on redoute une nouvelle révolution, on construit un modèle qui engendre l'égalité par les protections successives des catégories professionnelles.

### **A-t-on des indicateurs fiables des inégalités ?**

Depuis trente ans, les inégalités se sont dans l'ensemble réduites. La question est donc de s'interroger sur le récit de la décadence, lié au fait que la France se voyait comme pays de l'intégration, avec un État fort. Mais on voit bien que les cultures nationales ne sont pas homogènes, que la culture française ne peut plus se présenter comme universelle, que les progrès de la démocratie sont vécus comme une perte de puissance. L'enjeu est aujourd'hui de définir les classes moyennes, qui n'ont de définition que politique. Veut-on vraiment redistribuer ?

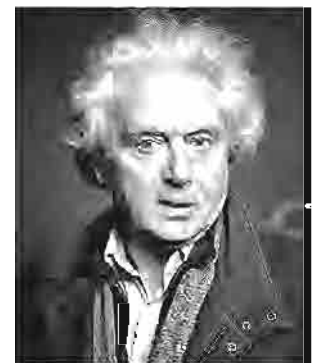
### **La justice, dans ses institutions, n'est-elle pas touchée par ces modèles ?**

Plus on entre dans le modèle des chances, plus on a recours à la judiciarisation, à une justice des victimes.

**De la lutte des classes à la lutte des places : les mutations des modèles affectent probablement l'ensemble du « nouveau monde industriel », où la question de l'inscription dans l'espace est déterminante. Quand on parle d'urbanisme, d'architecture, de paysage, de quoi parle-t-on ? Du bon urbanisme, de la bonne architecture, du bon paysage, ou des pratiques rendues possibles par les décisions des élus ? En France, la question des pratiques est toujours moins pensée que celles des lieux et des territoires, comme si le territoire s'organisait centralement pour diffuser partout le même. Pays à État, et non pays à villes : le rééquilibrage est compliqué à trouver. On a un urbain généralisé, et des transitions fortes à l'échelle d'un siècle, mais une faible culture urbaine, où les corps seraient pris en charge, où ils s'inscriraient dans un espace. Toute ville italienne est un personnage de commedia dell'arte, un récit, une écriture, et s'il n'est pas possible de déposer des marques, la ville est inhabitable. En France, on est soit dans le privé, soit dans le public. Le passage dans l'agora démocratique se fait brutalement, l'expérience urbaine n'est pas valorisée dans ses rythmes.**

### **Faiblesse de la culture urbaine**

Faible culture urbaine : pourquoi ? Il suffit de regarder comment sont organisés les métiers : l'architecte, c'est l'artiste, rattaché au ministère de la culture. Le paysage, on le trouve dans le jardin... du roi, avec une conception forte du politique. L'urbaniste, qui est-ce ? L'urbaniste-architecte, l'urbanisme-paysagiste, l'urbaniste-économiste : quelqu'un sur qui le maire a le pouvoir. Mais actuellement, on assiste à un retour de la sensibilité dans la cité, avec la montée des pratiques artistiques, la prise en compte des corps et de l'imaginaire. Mais a-t-on le langage pour dire ce



*Habiter*

*« Poser la question : "qu'est-ce qu'habiter", la question de l'anthropologie de l'habitat, c'est toucher à deux points cruciaux: les problèmes liés à l'humain d'une part, d'autre part à un nouveau monde fonctionnant à l'échelle mondiale mais partout de manière singulière »*

*Olivier Mongin*

qui se passe, dans un monde de techniciens où les questions de l'imaginaire restent au second plan ?

Le monde urbain généralisé est vu comme un monde liquide, un monde de marchands, de navigateurs, d'internautes. La question de l'eau - avec les problématiques des berges, des ports, du littoral, avec la thématique du conteneur - y est centrale, signe d'une sortie du monde industriel : tout se joue dans les liquidités... qui ne sont pas financières. Du coup, les territoires sont immergés dans les flux, ce qui s'accorde bien à l'idée de mobilité. Mais quelle mobilité ? Une mobilité virtuelle, quand le virtuel est à peine pensé ?

Les flux, chacun y est plus ou moins : les hypermobiles y sont totalement, les périurbains ont une vitesse contrainte, et d'autres encore - les « embarrés » - sont hors les flux ; des frontières émergent, les séparateurs physiques sont présents. Ce qui resterait solide serait l'État, et il faudrait trouver un nouveau rapport entre solide et liquide, reterritorialiser. Si l'on admet l'existence des flux, il faut inverser la pensée des territoires, dire que les flux sont plus forts que les lieux - on n'est plus dans la ville médiévale. Il faut se demander ce que deviennent les espaces publics, et cesser de délirer sur la mixité sociale quand on voit fonctionner une logique de l'entre-soi. Sortir de la compacité est plus ou moins vivable, même si c'est vivable à Los Angeles ; plus ou moins chaotique, comme à Sao Paulo, qui est une succession de villes ; plus ou moins séparé, avec l'apparition de ghettos de riches et de pauvres, le condominium devenant le modèle.

### **« On n'habite pas n'importe comment n'importe où »**

Dans ces conditions, quel peut être le projet métropolitain ? Les villes européennes ont-elles d'autre avenir que d'être des musées ? Ou une ville globale ? Contre la logique métropolitaine, on trouvera l'État et les collectivités locales, susceptibles de freiner les flux, c'est-à-dire de prendre son temps - ce qui manifeste aussi la solidarité. À quels indicateurs reconnaître une métropole ? Au nombre de brevets dont elles sont la source ? À la qualité de leurs pratiques artistiques ? À leurs singularités ? Sao Paulo et Montréal se proclament bien capitales de l'homosexualité... La métropole sera-t-elle la ville de la réussite économique, identifiable par des critères comme le nombre de sièges sociaux de multinationales ou l'excellence des universités ? À ce jour sont identifiées quarante-sept métropoles - en 2025, aucune ville européenne ne sera du lot - dont certaines se constituent sur des friches. Ailleurs, le débat portera sur le rapport ville-campagne : en Afrique, le problème est le retour des villages en ville. L'imaginaire urbain est toujours présent, même si l'urbain est partout cassé.

Qu'est-ce, alors, que valoriser une métropole ? C'est recomposer des sites, des paysages physiques. C'est travailler sur les connexions (à Paris, travailler sur les portes) ; c'est travailler sur les espaces publics et sur le patrimoine, devenu une notion centrale liée à la mémoire. Réinscrire le monument dans la ville,

c'est ouvrir les bibliothèques, penser les universités, les hôpitaux... C'est aux espaces publics de produire de l'expérience urbaine. Comment vivre ensemble en pouvant rester discordants ? Il s'agit là d'une question anthropologique fondamentale : on n'habite pas n'importe comment n'importe où.

## Flux, mobilité, migrations

**Parmi les flux, les flux migratoires ne sont pas les derniers : sur la planète, un milliard de personnes sont en situation de mobilité internationale :**

|               |              |
|---------------|--------------|
| Sud → Nord :  | 60 millions  |
| Sud → Sud :   | 61 millions  |
| Nord → Nord : | 30 millions  |
| Nord → Sud :  | 14 millions  |
| Est ↔ Ouest : | 14 millions. |



### Des catégorisations aux contours de plus en plus incertains

Il peut s'agir de migrations de travailleurs, ou de réfugiés, ou encore de migrations familiales, avec, en moindre nombre, les migrations des étudiants, des touristes, des retraités. Les réfugiés et déplacés représentent à eux seuls 40 millions de personnes. Depuis 2000, ces catégories deviennent plus floues : les profils sociologiques des travailleurs et des réfugiés peuvent se recouvrir. On verra également ces migrations selon le statut qu'elles ont dans chaque pays : pays de départ, pays d'accueil, pays de transit. Le Maroc et la Turquie, par exemple, relèvent des trois catégories. La France, avec les Afghans, se redécouvre pays de transit (en effet, au XIXe siècle, elle l'était déjà pour nombre d'Allemands, dont certains, faute d'argent, restaient).

Sur le continent américain, les flux vont plutôt du sud au nord, dans une complémentarité entre démographie et main d'œuvre. L'Europe, elle, fonctionne avec l'Afrique, mais a commencé à se brancher sur l'est. Le monde russe connaît une intense mobilité, particulièrement entre la Fédération et ses anciennes colonies musulmanes, avec la Chine.

Depuis vingt ans, l'Europe est devenue l'une des zones les plus attractives, on y arrive par la route, par bateau. Les migrants ont souvent des proches en Europe, le passé colonial a créé une communauté de langue. Au point que l'Europe attire plus d'émigration légale que les États-Unis, ce qui ne fait pas partie de l'imaginaire national. Mais c'est l'Iran qui accueille le plus grand nombre de réfugiés - 6 millions depuis dix ans - suivi par le Pakistan.

Au XIXe siècle, il était difficile de sortir de chez soi, mais aujourd'hui beaucoup de pays ont compris l'intérêt à laisser partir leurs gens, c'est pour eux essentiel. Contrairement au XIXe siècle,

*Peu de régions au monde ne sont pas concernées par les migrations, et les flux se sont compliqués. La mobilité est devenue un facteur important de développement humain, en termes de longévité, de niveau d'éducation et de niveau de vie.*

*Catherine Withol de Wenden*

on voit donc des pays de départ qui ouvrent leurs frontières, des pays d'accueil qui les ferment : on a toute une économie de la frontière, avec des passeurs. La frontière est devenue une ressource. Les Nations Unies essaient de protéger les migrants, à travers une convention de leurs droits, y compris des droits des sans-papiers : aucun pays du nord ne l'a signée.

Le développement d'une quasi diaspora est récent, avec une prise d'autonomie des migrants : les Indiens sont 30 millions de par le monde, les Chinois 50 millions. L'Europe a 12 millions de Roms... Ce phénomène n'est pas négligeable, il est visible et inquiète les opinions publiques.

L'Europe a 30 millions d'étrangers, dont 5 millions d'européens. Le traité de Schengen, en affirmant la libre circulation à l'intérieur de l'Europe, renforçait aussi les frontières : on pensait ainsi renforcer les migrations inter-européennes, voir la main d'œuvre circuler à l'intérieur des frontières. Mais le système fonctionne mal, avec des milliers de morts en Méditerranée et une migration clandestine importante. Cette doctrine de l'immigration « zéro » a été bousculée par le rapport de l'ONU sur les migrations de remplacement. Les politiques d'immigration sélective ont toujours existé partout sous la forme « on entrouvre les frontières » : c'est l'immigration choisie en France, le permis à points en Allemagne, les accords bilatéraux entre l'Espagne et l'Ukraine...

Les pays d'Europe ont également connu des modifications dans le droit de la nationalité. Presque tous appliquaient le droit du sang. Le droit du sol a été réintroduit en 1889 en France.

Cent ans après, il existe dans nombre de pays européens et permet d'intégrer les immigrés et leurs enfants. L'Italie conserve le droit du sang, ce qui lui permet de compter ses émigrés.

## **Des situations variées selon les régions et les pays du monde**

En ce qui concerne l'immigration en Europe, les grandes lignes sont désormais définies à Bruxelles, à travers la politique des flux. L'Allemagne a connu tous les flux, avec les Turcs, les Kurdes, avec l'immigration ethnique qui lui a valu de recevoir deux millions d'Allemands venus de Russie. Ensuite vient l'Espagne, avec 4,5 millions d'étrangers, puis la France, la Grande-Bretagne et l'Italie. Ces disparités s'accompagnent de disparités du vivre ensemble, puisque ce sont les États, même si les intrusions de Bruxelles se font plus pressantes, qui définissent les politiques scolaires, culturelles, sociales, d'intégration. L'Europe a également connu un certain nombre de désenchevêtrements, avec les Finnois revenus de Carélie, les 500 000 Bulgares partis en Turquie, les Grecs de Mer Noire revenus en Grèce. Sans compter la grande mobilité en Russie.

Plus spécialement, la France accueille chaque année 170 000 migrants, ce qui équivaut au nombre des naissances, et le stock d'étrangers est d'environ 3,5 millions.

L'Afrique connaît de fortes mobilités intérieures, avant même la



mobilité intercontinentale. Le voyage au long cours est souvent le seul espoir : il s'agit là d'entrepreneurs d'eux-mêmes, prêts à mourir pour leurs projets, souvent appuyés par leur famille. Dans les pays africains, passés en vingt ans de 70 % de ruraux à 70 % d'urbains, les populations sont informées, n'acceptent plus la fatalité d'être dans des pays pauvres et mal gouvernés.

Au Proche-Orient, Arabie Saoudite et pays du Golfe reçoivent une forte immigration. Aux États-Unis, la plus grande frontière du monde, celle avec le Mexique, est aussi la plus traversée : 13 millions de sans-papiers contribuent à la prospérité américaine.

### **La mobilité : bien public mondial**

La gestion de l'accueil par les seuls pays d'accueil n'est guère satisfaisante, il vaudrait mieux mettre tout le monde autour de la table, arriver à un socle commun, une feuille de route des migrations, considérer la mobilité comme un bien public mondial. Car elle atténue les plus fortes disparités. Quand les frontières sont ouvertes, les gens circulent, viennent, repartent ; quand elles sont fermées, ils s'installent. Organiser une gouvernance mondiale et multilatérale permettrait d'harmoniser les choses et d'accompagner la mobilité. C'est une vieille idée philosophique que ce droit à la mobilité, un nouveau « droit de l'homme »... fortement réprimé. Le grand perdant, en définitive, est l'État-nation.



# **Dynamiques du territoire en France et en Europe**

**Nouvelle géographie sociale,  
nouveaux usages  
et nouvelles infrastructures**

**Pour envisager les territoires et leurs dynamiques, la multiplicité des points de vue est non seulement possible, mais légitime et nécessaire. Les regards différents sont complémentaires : au plus près du terrain, au cœur même du territoire, par exemple à Provins, en allant du particulier au général, ou en regard plongeant, par exemple depuis les trous de la couche d'ozone, partant du général pour arriver au particulier. Territoires et mondialisation, territoires et démographie, territoires à reconquérir, à reboiser, à habiter : que voit-on dans les cartes et dans les chiffres, que peut-on prévoir ?**

**Christian Jacob et Pierre Radanne, autour de la question «nouvelles pratiques, nouveaux usages, nouvelles politiques : vers des territoires durables ?» commencent par se livrer à un exercice à deux voix : que l'on parte de Provins ou de Copenhague, on aura à se croiser sur les chemins de la démocratie.**

## **Quel modèle de développement territorial ?**

*Christian Jacob, maire de Provins, député de Seine-et-Marne*

Provins, territoire rural, touristique et en voie de métropolisation, est ce terrain qu'analyse Christian Jacob. Carrefour du commerce et grande place financière au Moyen-âge, Provins au XVIe siècle devient la belle endormie, supplantée, à la faveur des échanges fluviaux, par Bruges puis Anvers. Une belle endormie que les temps présents réveillent.

Pas de filtre magique, mais du travail autour de quatre axes : la mise à niveau des équipements publics, l'attractivité commerciale, le désenclavement, le tourisme.

### **Équipements publics**

Il y a quinze ans, un chef d'entreprise désireux de s'implanter à Provins s'informait en priorité sur le prix du foncier et le montant de la taxe professionnelle. Désormais, il s'interroge sur ce que propose le territoire en termes d'enseignement et de formation, de garde d'enfants, d'activités culturelles, de transports en commun, d'offre de soins... Ce qui appelle la réponse structurée d'un territoire structuré : à travers l'intercommunalité, vingt-neuf communes sont rassemblées, et à travers le SCOT, pas moins de quatre-vingt. Le territoire est ainsi en mesure de répondre aux enjeux de services publics, avec un plan de déplacements, un plan d'aménagement commercial, un plan énergie-climat. Les regroupements ont permis de porter le nombre de berceaux de crèche à quatre-vingt en cinq ans, d'organiser le portage des repas à domicile pour les personnes âgées et de centraliser l'information, de regrouper l'hôpital et une clinique privée. De même, dans le domaine de la culture, ont pu aboutir le projet d'un « multiplex » éclaté offrant douze salles de cinéma dans un rayon de douze kilomètres, la création d'une école de musique partagée entre vingt-neuf communes, ou encore d'un centre aquatique.

### **Attractivité commerciale**

Le renforcement de l'attractivité commerciale est passé par une politique volontariste de régénération du centre-ville, où les commerces fermaient les uns après les autres. En accord avec la

Provins  
Zone rurale, touristique et au contact de l'agglomération parisienne, la Seine-et-Marne illustre triplement les enjeux de durabilité qui pèsent sur les territoires. Sont ici en question à la fois les potentiels de développement des zones de faible densité dans un monde économique dominé par des logiques de concentration, les perspectives de territoires dépendants de flux économiques ou humains à l'empreinte énergétique importante et, enfin, les modèles d'articulation entre villes et espaces naturels susceptibles de préserver à la fois l'empreinte environnementale et la qualité de vie de nos sociétés.

Chambre de commerce, la ville a repéré les locaux commerciaux, en évitant de les transformer en habitations, et a fait appel aux franchisés. En accord avec la Chambre des métiers, une vigilance particulière est apportée au maintien de commerces de bouche dans la ville. Trois boucheries artisanales pour douze mille habitants, c'est un quasi privilège.

## Désenclavement

Le désenclavement en matière de transports a nécessité d'agir sur tous les fronts. Le front du rail : de huit ou neuf allers-retours entre Provins et Paris, on est passé à vingt-et-un actuellement ; les rails – qui dataient de 1905 – ont été changés, le site de la gare requalifié en internat d'excellence, les parkings rationalisés. Quatre-vingt maires avec des exigences communes sont plus forts qu'un maire isolé ! Deuxième front : le transport fluvial. Le territoire est arrosé par la Seine, qui sur un tronçon de vingt kilomètres n'est pas ouverte aux grands gabarits, ce qui interdit toute installation portuaire digne de ce nom. Un comité de pilotage a été créé, le débat public sera ouvert avant fin 2011, le projet est lancé. Troisième front : la route. Une route départementale à deux voies supporte actuellement quinze mille véhicules par jour : le territoire se mobilise pour qu'elle passe à quatre voies. Quatrième front : le transport à la demande, correspondant aux besoins d'une région rurale.

## Tourisme

Pour le tourisme, Provins se situe juste derrière Disneyland et Versailles : conserver cette médaille de bronze demande donc de surprendre et d'innover. En s'appuyant sur un patrimoine exceptionnel et la créativité du présent, les spectacles médiévaux ont été privatisés, transformant les intermittents du spectacle en chefs d'entreprises. Des vidéo-guides de poche permettent aux visiteurs, aux randonneurs, aux cyclistes, par GPS, de suivre leurs itinéraires, de localiser points de restauration et d'hébergement...

La mise en œuvre de tous ces projets n'a été possible que dans le rassemblement des communes...

## Les territoires, acteurs face au changement climatique ?

*Pierre Radanne, expert*

Et si l'on parlait des étoiles ? Peut-on, depuis une orbite planétaire, se poser sur un, sur « le » territoire ? La réponse de Pierre Radanne sera claire : oui, on le peut, et on le doit. La question climatique est la première question politique totale qui se pose dans le monde, avec pour réponse la solidarité obligatoire. Le climat, en effet, est insécable, le climat de la France est fabriqué par tous les habitants de la planète, et c'est une bonne nouvelle : c'est quand elle se donne des objectifs obligatoires que l'humanité se montre la meilleure. Question totale, à granulométrie fine : chacun, dans ses gestes les plus quotidiens, est concerné, et doit donner son adhésion aux objectifs – non dans l'obéissance, mais en optimisant ses comportements. C'est une bonne nouvelle, annonciatrice d'une meilleure démocratie. Dans ce jeu, les collectivités locales ont un rôle central, puisque c'est elles qui investissent dans les bâtiments, les réseaux, les infrastructures, qui ont le contact direct avec les citoyens.

Ce siècle a trois rendez-vous : avec la fin de la croissance démographique, mais en 2050 seulement ; avec la nécessité de réduire drastiquement les émissions de CO<sub>2</sub> ; avec les

Les enjeux territoriaux de la traduction des objectifs de Copenhague en politiques : les enjeux que recouvrent les équilibres entre pays développés, pays en développement et pays moins avancés et les potentiels de réduction d'émission latents à la fois dans l'organisation des territoires et dans les usages.

*« Nous avons besoin d'une démocratie d'élaboration : nous serons ou victimes ou acteurs. Aider la démocratie représentative est la condition de la réussite »*

*Pierre Radanne*

*Les visages de la fuite*

*Dans cette affaire de climat, il est normal qu'il y ait des comportements de fuite :*

*« je croirai à cette histoire quand tous les ministres de la recherche y croiront » ;*

*- « je sais, mais je continue comme avant : dissonance cognitive » ;*

*- « puisque c'est l'horreur, je m'achète un 4 x 4 : délinquance aristocratique ».*

*Pierre Radanne*

tensions croissantes sur le marché des matières premières. Il va falloir gérer dix milliards d'habitants avec des ressources qui ne sont pas infinies. Autant dire qu'il faut changer de vision du monde, soigner la planète pour assurer à ses habitants non seulement une bonne qualité de vie, mais aussi la paix. La question du XXe siècle était : le progrès des sciences et des techniques peut-il améliorer nos conditions de vie ? La réponse était : oui. Le cahier des charges du XXIe siècle est désormais : si tout le monde veut bien vivre avec des ressources limitées, il est impératif d'optimiser ces dernières, sur tous les plans. En gardant à l'esprit que si le monde est fini, le goût des autres, la connaissance et la culture, eux, sont infinis : l'avenir de notre société est d'être relationnelle, et passe par une gouvernance globale.

La question du climat et la mondialisation appellent des capacités démocratiques qui vont de la personne à la planète. Mais les trois mondialisations – industrielle, informationnelle et de la gestion écologique – sont-elles cohérentes ? Il est nécessaire de travailler collectivement pour dégager des convergences entre acteurs, entre tous les acteurs, en particulier tous les acteurs des territoires, entreprises et représentants des salariés compris. Il s'agit d'un nouveau mouvement de planification prescriptive, où les territoires ont deux marches à franchir : celle de l'élaboration collective et celle de la démocratie représentative. Les politiques devront avoir du courage !

## **Et Copenhague ?**

### **Échec ? Réussite ?**

Pour Pierre Radanne, ce qui est fondamental a été sauvé : l'importance réaffirmée de la parole, motivante et apaisante, la nécessité du partage d'une vision des choses. C'est la parole publique qui met les gens en mouvement, qui leur permet de se créer des représentations. Rien de pire que le catastrophisme. Deux avancées sont à noter : la décision que tous les pays, riches ou pauvres, doivent passer à l'action, et la programmation d'une aide au développement sur dix ans.

### **Les collectivités territoriales étaient absentes ?**

Ce n'est pas elles qui adhèrent à l'ONU... Mais s'il doit exister une gouvernance mondiale, la mise en œuvre, elle, sera forcément territoriale, devra s'appuyer sur la démocratie de proximité.

# Quels modèles économiques pour les territoires ?

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

À la convergence des territoires, de la mondialisation et des questions climatiques, comment penser le développement ? Quels modèles imaginer ? Quelles actions entreprendre ? Jusqu'en 1980, on a assisté à la réduction régulière des disparités de développement des territoires et des disparités de revenus : dans tous les pays industrialisés, le meilleur atout des territoires était d'être pauvres et d'attirer les capitaux. Aux USA, par exemple, où les écarts de développement étaient importants, le sud, plus pauvre, était plus dynamique que le nord. Dès 1980, on assiste à des bouleversements, avec la mondialisation progressive, avec l'abaissement des barrières à la mobilité, avec le passage d'une économie industrielle qui transformait la matière en une économie immatérielle. Les inégalités sont alors rabaissées... et la science économique entre dans une crise profonde.

Quelle articulation entre l'économie et les territoires dans la mondialisation ?

La globalisation des activités économiques a des conséquences sur la façon dont s'organisent les activités et dont se pensent à la fois l'implantation territoriale des filières économiques et le rôle du territoire dans le développement local.

## Crise des modèles

Les anglo-saxons prennent acte que tous les modèles qu'ils avaient mis au point ne marchent pas, au point que des départements d'économie ferment dans certaines universités (en Pennsylvanie, en Grande-Bretagne). Cinq ans de crise, et apparaît un sauveur : Paul Krugman explique que les mécanismes territoriaux sont cruciaux, que les pays industrialisés n'ont plus ni puissance démographique ni puissance de restructuration, et que l'on peut seulement faire mieux d'une année sur l'autre. Quels sont les gisements de croissance ? Tout d'abord, les coûts de transaction, avec des entreprises qui souhaitent se procurer les ressources sans rupture et au meilleur coût ; ensuite, les externalités (cf. Alfred Marshall). La ville, les concentrations de populations, produisent des externalités positives : offre et demande sont ajustées, les transferts d'information sont informels. L'avenir est alors aux métropoles, avec des effets cumulatifs : ce modèle général de croissance fait l'unanimité. Mais permet-il d'embrayer sur le développement ?

## Divorce entre croissance et développement

Si, dans les années 1980/1990, l'Île-de-France gagne deux points de PIB, elle ne voit pas les revenus de ses habitants augmenter en proportion. On a, semble-t-il, un divorce entre croissance et développement. Les territoires qui s'appauvrissent sont les territoires industriels. C'est l'époque où Brest mène un audit pour comprendre pourquoi la ville se porte aussi bien, et où le département de la Vendée est le champion de la création d'emplois. Côté population, ce qui marche le mieux, c'est l'Ouest, côté finances et capital, c'est l'Île-de-France. Au moment où le capital

*Dans les années 70, on déménageait pour gagner de l'argent, maintenant, c'est pour trouver des aménités. Ou comment l'on remarque que la mondialisation n'est pas seule à fabriquer les territoires.*

*Laurent Davezies*

se concentre dans quelques pôles, les populations se concentrent ailleurs, rien ne se passe comme prévu. C'est que la croissance et le développement sont des choses différentes, les enjeux de territoire ne suivent pas la nouvelle éco-géographie. Derrière la cruauté de la mondialisation s'exerce en force la mutualisation et la solidarité. Les dépenses publiques sociales ont doublé, et même si les mécanismes en sont régressifs, la solidarité subsiste. Quand 57 % du PIB passe en dépenses sociales et publiques, on se protège de la mondialisation. Sans compter les mécanismes privés : les gens travaillent pendant la semaine, mais partent en week-end, ils font la navette entre territoires, et engendrent des flux des revenus. Autrement dit, les territoires les plus productifs peuvent aussi être les plus pénalisés. Dans les années 70, on déménageait pour gagner de l'argent, maintenant, c'est pour trouver des aménités. Ou l'on remarque que la mondialisation n'est pas seule à fabriquer les territoires.

Démographie et nouvelle géographie des territoires

Repeuplement des espaces ruraux, persistance du modèle familial composé de deux enfants, basculement de la France du côté des pays d'émigration et, enfin, une population que l'on dit vieillissante, alors que les 65 ans et plus ne se sont jamais aussi bien portés : les transformations observées dans la démographie française modifient les dynamiques et les enjeux qui traversent les territoires. L'épuisement des sources d'énergie fossiles et les répercussions des évolutions climatiques prévues au cours de ce siècle pourraient influencer en profondeur certaines de ces tendances.

## Mouvements et vieillissement des populations

*Hervé Le Bras, démographe et historien à l'EHESS*

**Vision depuis le territoire, vision planétaire : et les populations ? De quels grands mouvements témoignent-elles ? C'est au démographe Hervé le Bras d'apporter son regard, en dressant l'état de la croissance démographique au niveau territorial, en s'interrogeant sur le vieillissement de la population et ses relations avec les dépenses de santé.**

La démographie, lue à travers les cartes, manifeste des moments d'évolution lente et des moments d'évolution rapide. Les années 60, jusqu'en 1968, montrent l'image classique de l'exode rural, qui s'accélère encore entre 1968 et 1975. À partir de 1975, on voit l'étalement urbain, jusqu'à une rupture vers l'année 2000, où l'étalement se constate sur l'ensemble du territoire, montrant que le « rural profond » est toujours présent.

Les villes qui s'accroissent sont les plus petites villes, la décroissance démographique concerne Paris, compensée par le développement des banlieues, ce qui va de pair avec les distances de commutation entre le domicile et le travail, le domicile et les zones de chalandise.



## Vieillesse : effet sur les territoires

Quel est l'effet du vieillissement sur les territoires ? On remarque que les personnes âgées sont plus nombreuses dans les marges des départements, tandis que dans les grandes agglomérations leur nombre diminue. Constat à tempérer en fonction de l'âge des personnes : au-delà de 75 ans, on se rapproche des centres hospitaliers.

## Espérance de vie en bonne santé

Qu'en est-il alors du coût du vieillissement ? La dépendance augmente, son coût aussi, mais c'est moins en fonction de l'âge que des changements de mode de vie et des évolutions de la médecine. Si l'on analyse les dépenses moyennes de santé par personne, on constate que les dépenses médicales se montent à 3000 \$ quand il reste un an à vivre, à 2000 \$ quand il reste de deux à trois ans à vivre, 1000 \$ quand il reste de quatre à cinq ans à vivre. L'allongement de la vie humaine ne change rien, la partie des dépenses liées à l'âge n'augmente pas. Il est donc plus pertinent de calculer l'espérance de vie en bonne santé, qui elle augmente plus vite que l'espérance de vie totale. La période de vie en mauvaise santé tend à diminuer : 5,6 années pour les ouvriers et employés, 4,2 années pour les cadres. Les années gagnées quantitativement le sont aussi qualitativement...

*L'image simple d'une relation univoque entre vieillissement et coût de la santé est à contrebattre soigneusement : ce qui influe sur les coûts de la santé, ce n'est pas l'éloignement de la naissance, mais la proximité de la mort.*

*Hervé Le Bras*

## Éléments de débat

### **Est-ce que les villes rétrécissent ? Va-t-on voir en France, comme dans l'est de l'Allemagne, disparaître des villes ?**

Certaines villes rétrécissent, par exemple Saint-Etienne. Mais le cas de l'Allemagne est très particulier : après 1989 elle a connu de grandes migrations d'est en ouest, avec un parc immobilier, à l'est, en très mauvais état. Les pays d'Europe de l'Est ont une démographie particulière : pour l'espérance de vie, le rideau de fer n'est pas tombé.

### **Faut-il envisager une mise en adéquation de la taille des logements et la taille des ménages ?**

Il est vrai que la taille des logements et leur sous-occupation ont augmenté. Entre 1970 et maintenant a eu lieu un basculement entre revenus et patrimoine : désormais, on est d'autant plus pauvre qu'on est plus jeune. Les

gens plus âgés disposent de moyens, les retraités ont des revenus supérieurs à ceux des actifs, et sont plus propriétaires de leur logement (à 75 % à 70 ans).

### **Espérance de vie : la « malbouffe » est-elle une nouvelle peur ?**

La « malbouffe » a toujours existé... Les dix plus grandes causes de mortalité sont en recul, l'amélioration est massive. La population française gagne 2 mois et demi d'espérance de vie par an.

### **La France, terre d'émigration ?**

L'INSEE comptabilise uniquement les entrées légales sur le territoire, pas les entrées réelles, et l'on n'a aucune idée des sorties. On sait que le nombre de Français dans les pays développés est en augmentation : de jeunes diplômés, mais aussi les jeunes de la seconde génération.

Si tous les territoires se mettent à revendiquer le droit au développement, on se trouve, du point de vue de la compétition globale, face à un énorme problème ! Les aspirations sont partout les mêmes : la somme des stratégies locales peut entrer en contradiction avec le développement à plus grande échelle...

Philippe Estèbe

## Territoires : concilier diversité et cohésion

*Odile Bavar, DATAR, Observatoire des territoires*

**Comment les populations, dans le détail, bougent-elles ? Comment intégrer dynamique des territoires, évolution des populations et développement durable ? Comment concilier la disparité des territoires et leur cohésion ? Sans doute en s'attachant plus à leur trajectoire qu'à leur état, en les envisageant sous trois angles: les différents types de mobilité, la dissociation entre territoire de production et territoire de consommation, et le rapport entre cohésion territoriale et cohésion sociale - non pour comparer les territoires entre eux, mais pour trouver des signaux d'alerte et pousser la réflexion.**

### Impact des mobilités

Quel impact les mobilités, très diverses, ont-elles sur les territoires ? Mobilité des populations, en premier lieu : le solde migratoire, entre 2005 et 2006, montre que l'ouest et le sud sont les régions les plus attractives. Attractivité que l'on peut différencier selon les tranches d'âge des populations : l'Île-de-France, de même que Toulouse, Grenoble, Marseille, attirent les jeunes de 15 à 34 ans, tandis que l'arc atlantique et le sud-est attirent les 35-55 ans. Mobilité des déplacements entre domicile et travail : la voiture reste le mode de déplacement dominant, avec 70 % des déplacements. Mais les transports en commun se développent à Rennes, Lyon, Grenoble, Lille, Nantes, Paris. Il faut préciser toutefois que le nombre des déplacements lui-même est en augmentation. Mobilité de loisir enfin : on constate que de nombreux départements sont « possédés » par les Franciliens.

### PIB des territoires

Ces mobilités ont-elles un effet sur le PIB des territoires ? On constate que les disparités s'accroissent entre départements, et que pour le PIB annuel par habitant, quelques régions progressent fortement : la Bretagne et les régions du sud de la France, ce qu'il faut lier d'une part aux taux d'emploi, mais aussi au « potentiel humain », c'est-à-dire à la part des emplois de cadres (soit, en 2006, 9 % des emplois - 6,9 % hors Île-de-France).

Dynamique des territoires français et développement durable

Les dynamiques territoriales françaises sont influencées par le rôle croissant des interdépendances entre territoires. La prise en compte de nouveaux éléments d'analyse dans une perspective synthétique, mêlant logiques économiques, sociales et environnementales, comme l'affirmation des enjeux d'échelle européenne enrichit également la compréhension des transformations en cours.

# Ville et nature

*Yves Lion, architecte et urbaniste*

**Derrière cartes et chiffres se jouent des équilibres subtils, en particulier entre ruralité et urbanité, campagne et ville.**

## Reboiser les villes

Faut-il voir la campagne comme une extension naturelle de la ville, et les agriculteurs comme des jardiniers ? Ou peut-on, d'une certaine manière, faire que la campagne « colonise » la ville ? C'est par la question agricole que le Grand Paris est le plus intéressant à aborder, avance Yves Lion, avec, centrale, la question de l'eau. Le changement climatique va, dans la capitale, réchauffer le climat, et l'on a déjà pu constater, lors de la canicule de 2003, une différence nocturne de 8 degrés entre Paris et la banlieue. D'où l'intérêt de réduire les îlots de chaleur, en reboisant, en utilisant des matériaux réfléchissants. Historiquement, Paris a été une ville de forêts, forêt désormais sanctuarisée dans des parcs et bois, mais qui offre l'opportunité de bonifier le paysage et de faire jouer la biomasse. On peut, de manière perceptible sur une durée de quinze ans, largement exploiter la forêt et développer l'agriculture urbaine.

## Négocier la relation ville-nature

Parler de ville et de nature, ne serait-ce pas, désormais, la même chose ? À Barcelone, dans le parc agricole de la vallée de Llobregat, ou en Allemagne, les bâtiments n'ignorent pas la nature. Plus près de nous, sur le plateau de Saclay, il semblerait plutôt qu'il ait été décidé de ne pas négocier les relations ville-nature, de les laisser dans la confrontation. Par contre, autour de Roissy, on a un paysage agricole où la cohabitation se fait en très bons termes. Les parcs métropolitains sont peu utilisés, montrant à quel point Paris a assumé sa transformation : mais le discours d'Alphand n'a plus été audible au XXe siècle, la notion de « villégiature » devenant même sujet à moquerie. De même, les infrastructures pourraient devenir des éléments de faubourg : la nationale 7, par exemple, pourrait être transformée. De même encore, la Seine est très peu utilisée, alors que les possibles sont nombreux. L'eau est devenue un danger, avec la menace de la crue centennale qu'il s'agit pourtant de maîtriser collectivement. La question de l'inondabilité est réelle : dans la région de la Bassée, en amont de Paris, on résiste à investir dans l'ouvrage qui, avec les quatre lacs-réservoirs déjà existants, permettrait de faire face : on est dans la confrontation avec les agriculteurs, à qui le projet a été mal présenté. Au lieu de les impliquer dans l'économie générale de la région, dans un grand projet, on leur a laissé entrevoir une menace.

La relation villes-campagnes, urbain-rural : nouveaux équilibres, nouveaux paysages

Les rapports entre ville et nature, entre ville et agriculture doivent être repensés. À partir de l'exemple de la région parisienne, où un travail attentif sur la mise en valeur des terrains actuellement gâchés pourrait permettre d'assurer le développement de la métropole pour les vingt prochaines années sans pour autant toucher à une seule terre agricole, il s'agit de mettre en évidence la proximité de destin entre architecture, ville et nature. Un enjeu d'aménagement du territoire loin de la logique restrictive de sanctuarisation de la Nature.

## Le foncier invisible

Le foncier invisible est abondant : toits des centres commerciaux, parkings, berges des fleuves, infrastructures... À Marne-la-Vallée, l'autoroute a été déclassée, faute de circulation : on pourrait construire de deux à quatre millions de mètres carrés ! On peut ajouter les secteurs pavillonnaires et les grands ensembles (ces derniers ont une densité de 1 quand Paris a une densité de 4). Il y a là des réserves immenses, exploitables, et en majeure partie sous le contrôle des collectivités, qui permettent de ne pas toucher aux terres agricoles et de refonder une relation ville-nature en oubliant le laisser-aller et la sanctuarisation.

*Il faut un vent violent d'optimisme : c'est la question de la civilisation urbaine qui est posée.*

Yves Lion



### Un exemple coréen

*Ile de Ganghwa, Corée du Sud : l'île est sanctuarisée, avec d'extraordinaires estrans et une mer généreuse. Proposition a été faite d'une route vers la Corée du Nord, et de l'élaboration d'un projet d'urbanisme à partir de la route, qui fédère des îles, qui intègre rivières, temples, collines, avec des bâtiments plus ou moins hauts.*

Images Yves Lion



## Éléments de débat

**Faut-il changer radicalement le rapport entre monde agricole, péri-urbain et urbain pour éviter le « mitage » progressif de la campagne, auquel consentent poliment élus et agriculteurs? Le pavillonnaire, n'est-ce pas le modèle de ce « mitage » ? Qui sont les partenaires éventuels de la reforestation ? Peut-on tenir un discours allant à l'encontre des pratiques qui remplacent les pelouses des terrains de sport par du gazon synthétique ?**

On peut travailler bien plus sur les matériaux, sur les matières, les couleurs. Dès lors qu'on affirme ne pas toucher à un mètre carré de terre agricole, on modifie profondément le rapport à l'agriculture, on va jusqu'à dire que la ville trouvera son salut dans l'agriculture. Mais il faut une vraie discussion collective et écouter attentivement les gens.

## Inventivité du commerce

*Emmanuelle Ligouzat, directrice des études, Groupe la Poste*

Dynamique des territoires : on se déplace, on déménage, on vieillit, on travaille, on produit... et on consomme !

Activité humaine importante, mais que le théâtre de la vie et de ses acteurs, avec dans le premier rôle les femmes, place dans une sorte d'angle mort des visions territoriales. Au XIX<sup>e</sup> siècle, dans les traces du Bon Marché, s'invente une forme de commerce qui va se développer tout au long du XX<sup>e</sup> siècle : c'est en effet aux franges de la ville que s'implante le magasin, plaçant les consommateurs entre choix et proximité, cherté ou... bon marché. Et, en dépit de dispositifs législatifs, l'arbitrage final est du ressort du consommateur, qui du coup opère une sélection : les commerces qui ne trouvent pas leur public vont disparaître.

### Du centre à la périphérie et retour

Avec la hausse du niveau de vie et l'urbanisation, les grandes surfaces alimentaires prospèrent à partir des années 70, bientôt suivies par les commerces d'électro-ménager, de meubles... Dès les années 80, les petits commerces de centre ville, vétustes, avec des coûts logistiques importants, sans mutualisation des achats, entrent en crise, avec, en face, la grande distribution, qui s'installe dans les lisières des villes ou carrément sur les terres agricoles. Au fil du temps, les centres villes connaissent une réelle désaffection, au bénéfice d'hypermarchés de plus en plus grands et diversifiés. Les magasins populaires traditionnels, Prisunic, Galeries Lafayette, Nouvelles Galeries, peinent à trouver leur place. La décennie 90 voit converger plusieurs phénomènes : tout d'abord, la réhabilitation des hypercentres (comme l'îlot Chalon dans le quartier de la gare de Lyon, mais aussi Marseille,

Le paysage commercial français face au e-commerce

Depuis les centres-villes jusqu'aux espaces ruraux, la relation entre localisation des commerces et des personnes est en profonde mutation sous le double effet de la transformation des modes de vie et de l'irruption du e-commerce. Les conséquences de cette évolution historique interpellent tout à la fois les commerçants, les usagers et renouvellent les enjeux territoriaux.

Bordeaux) ; apparaissent alors des commerces de proximité de petit format, organisés en chaînes (par exemple : Shopi). Dans le même temps, les magasins populaires mettent en œuvre une politique marketing ambitieuse (Prisunic repris par Monoprix), et apparaissent les magasins hard-discount. Et l'histoire se poursuit, avec le retour du rural...

### **Comment fait-on ses courses ?**

Quelle typologie se dégage de l'implantation des commerces dans les territoires ? Sont exclues de cette typologie les zones touristiques, soumises à des pressions saisonnières, et les zones sensibles qui, n'ayant plus de commerces, fréquentent tous les types de commerces. Dans les hypercentres, assez peu peuplés, mais très fréquentés, s'implantent des petits commerces, dont les magasins populaires sont le moteur. Dans l'urbain vertical, avec une population importante (37 % de la population) et moins favorisée, on trouve 42 % du hard discount. Dans l'urbain horizontal, où dominent les zones pavillonnaires, on a de lourdes contraintes de déplacement : on est facilement connecté au centre commercial, mais pas au centre ville. Dans « la ville à la campagne », on n'a guère d'autre choix que de se rallier au centre ville le plus proche. Dans les villages, enfin, on va trouver de petits pôles commerciaux, mais on se déplacera également beaucoup.

### **Internet : nouvelle donne ?**

Le commerce à distance, par internet, en est à ses débuts, avec 4,5% de part de marché. Mais les comportements évoluent très vite : vingt-quatre millions de Français auraient effectué au moins un achat sur internet, et ce qui est certain, c'est la croissance continue du chiffre d'affaires réalisé en ligne : le nombre de colis distribué n'a pas diminué en 2009. Le commerce de centre ville a pâti de la crise, pas le commerce en ligne. Quels sont les moteurs de cet engouement ? Les prix, le choix, le gain de temps, c'est-à-dire les mêmes motivations que pour la grande distribution. Concurrence vis-à-vis de la vente par correspondance traditionnelle ? C'est difficile à dire, même si le fossé générationnel tend à s'effacer. Les sites marchands sont, en nombre, en forte croissance également parce qu'ils sont alimentés par le statut d'auto-entrepreneur auquel adhèrent massivement des femmes.

### **Enjeux territoriaux**

Dès lors que c'est l'objet (ou le fichier) qui se déplace, les aménités des territoires tendent à s'égaliser. Le livre rare ne se trouve plus en magasin, mais sur la toile. En milieu rural, pour se meubler, on n'est plus totalement contraint de se rendre dans la capitale régionale. Le commerce s'affranchit d'une présence physique, sauf pour l'alimentaire. La grande distribution, de même que la VPC, ne se sont pas intéressées à internet. Par contre, les petits producteurs locaux y ont vu des avantages : l'accès direct au client, l'adéquation entre commandes et fabrication. On a un « one-to-one » collectif pouvant déboucher sur la création de magasins pour asseoir une notoriété et donner à voir. Les différenciations spatiales repérées dans la typologie des comportements tendent ici à se brouiller... Ce nouveau commerce est-il contraire aux impératifs de développement durable ? Les études sur la massification des livraisons sont encore balbutiantes.

*À des sociologues  
rapportant les narrations  
de la réception des  
colis, des internautes  
répondent : « C'est Noël  
toutes les semaines ! »*

*Emmanuelle Ligouzat*

## Éléments de débat

**Nouveaux besoins** : le e-commerce risque d'avoir des conséquences importantes sur la logistique et l'aménagement du territoire, avec des besoins accrus de surfaces de stockage et de moyens logistiques.

**Nouveaux emplois** ? C'est un commerce qui fonctionne si et seulement si les services de livraison (La Poste représente 75 % du marché du colis) sont fiables : en Italie, où le service des colis est totalement désorganisé, le e-commerce est absent. Et les livraisons, c'est de l'emploi, ce n'est pas virtuel !

**Concurrence interne** : les magasins de la FNAC vivaient surtout grâce aux marges sur les CD et la hi-fi... modèle qui ne se développe plus. La parade ? Affecter les recettes internet au magasin le plus proche du point de livraison.

**Contradiction** : le consommateur aurait-il des exigences qu'il refuse en tant que salarié ? Faire ses courses le dimanche, le consommateur est pour. Travailler le dimanche, il est contre.

**Convergences** : mutations du commerce, grandes surfaces, e-commerce... N'y aurait-il pas place pour tout le monde ? Ne peut-on jouer les complémentarités ? Transformer les parkings en vallonnements romantiques ? Jouer les détournements, qui ont toujours été pratiqués dans l'histoire ? Accepter de travailler avec du matériel ingrat ? On a vu, au Neuhoff, à Strasbourg, s'installer un magasin dans une cabane en bois, avec un videur impeccable qui dit « bonjour » : tout le monde est d'accord. Comme tout le monde serait d'accord pour couvrir la plate-forme logistique de la Sogaris, à Marseille, d'un quartier nouveau ? Deux exigences : mettre les choses en relation, mettre les gens en relation.

## Nouvelles pratiques territoriales / Regards croisés

*Pierre Dartout, délégué interministériel à l'aménagement et la compétitivité des territoires*

*Daniel Kaplan, FING*

*Georges Amar, RATP, prospectiviste*

*Jean Claude Scoupe, directeur de la CCIP Hauts-de-Seine*

**Nouvelles pratiques territoriales : quelles infrastructures, quels équipements, quels services ? Les enjeux territoriaux ne sont pas uniquement le produit de la géographie des lieux. L'importance croissante des flux a un impact quantitatif sur la tension entre performance et équité spatiale. Elle se traduit également par une transformation des usages. Ces nouveaux usages et les nouvelles stratégies de localisation associées annoncent-ils une « revanche » des espaces peu denses ou plus simplement une transformation de l'organisation des territoires ? Le rôle et la nature des infrastructures matérielles et immatérielles est-il appelé à changer et quels sont les enjeux associés à ces transformations en terme d'aménagement des territoires ?**

Au terme de ces visions des territoires et de leurs dynamiques – vision de terrain, vision d'en haut, vision des trajectoires des lieux et de ceux qui les habitent et y mènent leur vie – une image apparaît : aujourd'hui, ce n'est plus les entreprises, ni les infrastructures qui structurent les territoires, mais les ménages, qui votent avec leurs pieds, mais aussi leurs automobiles, leurs besoins, leurs aspirations. Avec, en arrière-plan, l'impératif global de protection de la planète, qui ne peut se décliner que localement. Cette tension nouvelle caractériserait le présent.

C'est l'occupation même des territoires qui a été profondément modifiée : les ménages ont la « bougeotte », ils peuvent changer de lieu – selon diverses nuances : certains n'ont pas le choix, pour des raisons d'emploi, d'autres sont plus libres. Les contraintes varient selon l'âge. Mais on peut penser que les arbitrages se font en fonction de la qualité de vie : certaines villes séduisent, d'autres moins. Les régions littorales bénéficient de migrations positives, la région Île-de-France attire les étudiants, qui ensuite repartent vers l'ouest ou le sud chercher un environnement de qualité et des logements moins onéreux. La région Rhône-Alpes est attractive pour les actifs. Le nord du Massif central et le grand nord-est du pays, sauf l'Alsace, connaissent des migrations négatives.

Les motifs de mobilité sont nombreux. Bouger est facilité par l'évolution des infrastructures, mais aussi par les outils numériques. Au risque de voir se creuser les écarts entre régions : la Creuse, le Cantal, la Nièvre, les Ardennes voient diminuer leur population.



# Infrastructures et entreprises de réseau : libéralisation du marché européen



Services collectifs en réseau : qu'il s'agisse de la distribution du gaz, de l'électricité, du courrier, des ondes ou désormais des données numérisées, ils étaient de la responsabilité de monopoles qualifiés d'« opérateurs historiques ». Une « historicité » qui n'a pas les mêmes ancrages. Parmi les premiers des opérateurs, l'État : pour le courrier, la charge de « surintendant général des postes et relais » annonce dès 1629 la Poste dont la révolution fera un service d'État; pour les routes, Colbert innove avec ses « commissaires des ponts et chaussées » (1669). Les Postes et Télégraphes bénéficient d'un premier ministère dès 1878, devenant lui-même ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones en 1929, l'histoire autonome des télécommunications commençant plus tardivement, en 1988. C'est en 1938 que naît la SNCF, regroupant cinq compagnies privées en un réseau unique, en 1946 que sont créés « Électricité de France » et « Gaz de France », entreprises nationales de production, de transport et de distribution d'électricité et de gaz, sur proposition du Conseil national de la résistance.

Opérateurs non seulement historiques, mais inscrits dans une histoire strictement nationale et que viennent, ces dernières années, bousculer les directives européennes, les soumettant à des transformations radicales sur les plans économique, juridique, social. Pendant que, parallèlement et de manière tout aussi radicale, au fil des acquis technologiques, évoluent les savoir-faire, et avec eux les usages.

Autant dire que les questions posées par ces transformations à la politique d'aménagement du territoire, particulièrement en termes d'équité territoriale, sont à examiner de près : il ne s'agit pas de questions purement technocratiques, mais d'enjeux sur lesquels les politiques ont à décider, à trancher, à proposer...

Dans cette histoire, un réseau se singularise : celui de la distribution de l'eau, qui a toujours fonctionné selon des modèles divers, concessions, affermage, régies...



## Des modèles historiques en mutation

L'une des mutations les plus marquantes a probablement été celle des télécommunications : la fin du monopole et l'ouverture à la concurrence ont coïncidé avec une révolution technologique – à moins que la révolution technologique elle-même soit à l'origine de la libéralisation d'un secteur désormais mondialisé). Il s'agit d'un changement de monde, où s'estompent les frontières : frontières géographiques, frontière entre les nœuds et vecteurs d'un réseau : les équipements, les services, les contenus.

On connaissait France Telecom, désormais il faut parler d'Orange... et en anglais ! Devenue entreprise, la « délégation générale des télécommunications » a ajouté à « France » le nom de trente-deux autres pays, et racheté des « opérateurs historiques » dans de nombreuses régions du monde : Jordanie, Côte d'Ivoire, Sénégal, Kenya, Île Maurice. Pour le chiffre d'affaires, la composante « France » ne représente plus que 50 % des 51 milliards.

Depuis le combiné en bakélite trônant sur un guéridon, les télécommunications, abrégées en télécoms, ont connu une révolution technologique radicale : sur les câbles transitent désormais, outre les voix, les données, les fichiers. Les câbles eux-mêmes se font discrets, mais puissants, la fibre optique surclassant le câble coaxial. La fusion entre télécommunications et informatique a créé de nouveaux métiers, exigé des investissements colossaux en recherche et développement, poussé à l'innovation : Orange a des laboratoires aux États-Unis, en Espagne, en Égypte, à Amman, à Varsovie, au Royaume-Uni... « On évolue dans un écosystème mondial », où les équipementiers visent les services, où les positionnements des équipementiers, des opérateurs, des prestataires de services et des producteurs de contenus sont mobiles et tendent à se chevaucher. C'est ainsi que l'utilisation d'un i-phone s'accompagne obligatoirement d'un abonnement à i-tunes, transformant l'utilisateur en client d'Apple qui s'ignore. Chacun, pour se maintenir et progresser, doit développer de nouvelles activités, sortir de son territoire, assurer d'autres services. Ce qui signifie des capacités de financement importantes : Orange a investi plus de trois milliards d'euros en 2008 pour améliorer la couverture et le débit.

### Quel cadre réglementaire ?

En moins de quinze ans, le secteur des télécommunications est passé d'un statut administratif à un statut d'entreprise, intervenant à la fois comme opérateur des infrastructures et acteur dans le secteur concurrentiel. Quel est le cadre juridique et économique dans lequel s'est opérée cette mutation ? Comment s'articulent au sein de l'entreprise les fonctions d'opérateur d'infrastructure, d'acteur sur le marché et de garant du service universel ?

Le cadre réglementaire a été défini par l'Europe : le droit sec-

Les stratégies d'entreprises : France Télécom  
Eric Debrock, directeur de la réglementation à France Telecom

En moins de quinze ans, le secteur des télécommunications est passé d'un statut administratif (délégation générale des télécommunications) à un statut d'entreprise intervenant à la fois comme opérateur historique des infrastructures et acteur dans le secteur concurrentiel. Quel est le cadre juridique et économique dans lequel s'est opérée cette mutation ? Comment s'articulent au sein de l'entreprise les fonctions d'opérateur d'infrastructure, d'acteur sur le marché et de garant du service universel ? Quelles sont les perspectives de développement de l'entreprise, en France et à l'international ?

« Le monopole n'aurait pas résisté à la révolution technologique »

Eric Debrock

toriel a été édicté en 1998, avec, en point d'orgue, le « paquet » réglementaire de 2002, partiellement redéfini en 2009. La transposition des nouvelles directives devrait privilégier la régulation des marchés de gros, la régulation sectorielle étant appelée à disparaître au profit du droit commun de la concurrence. Le secteur est encore fortement régulé, ne serait-ce que parce qu'il a besoin de numéros... Et la régulation est nécessaire pour la gestion des ressources rares, les fréquences. La réglementation se régénère rapidement, et apparaissent d'autres formes de régulation, comme, par exemple, la loi Hadopi qui impose de nouvelles obligations aux opérateurs.

## **Assurer l'égalité entre territoires**

Réglementation complexe pour répondre à des situations et des objectifs simples ? Un réseau de télécommunications consiste à raccorder les habitants, où qu'ils se trouvent. Si l'on compare la France à la Grande Bretagne, on voit d'une part que la France est très habitée, et que son territoire est difficile, avec des zones de montagne. Ce qui amène à se poser deux questions : le service est-il partout disponible ? Les tarifs sont-ils abordables ? Le monopole permettait la péréquation, la concurrence peut la détruire. Pour la téléphonie fixe ou mobile, les tarifs sont nationaux. Pour l'internet haut débit, l'existence de « zones blanches » risque d'amener à des tarifs différenciés induits par le dégroupage : le coût d'un client en zone dense est beaucoup plus faible qu'un client en zone rurale, mais les clients aussi bien que les politiques veulent les bienfaits de la concurrence sans accepter des inégalités de prix.

Le législateur a donc institué un « service universel » qui impose de rendre partout accessibles le service téléphonique, le service de renseignements et les annuaires, la publiphonie, avec un mécanisme de compensation financière, calculée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), répartie entre tous les opérateurs (fixes, mobiles, internet, réseaux de données, entreprises, au pro rata de leur chiffre d'affaires). Il est envisagé d'y intégrer le haut débit : mais comment en calculer le coût ? La péréquation se fait en affectant, par exemple pour la Corrèze, le chiffre d'affaires constaté dans les villes à des zones moins denses. Assurer le service universel pourrait ne pas demeurer un avantage, en raison de l'évaluation monétaire d'un « avantage immatériel »...

Pour la téléphonie mobile, les opérateurs sont allés, pour des raisons de concurrence, au-delà de leurs obligations légales. Les quelques zones blanches – où ne passent pas les signaux – ont bénéficié d'un programme spécifique financé par l'État, les collectivités et les opérateurs : désormais, 86 % du territoire est couvert, pour 97,8 % de la population. Pour la couverture « 3G », Orange aussi bien que SFR étaient en retard. Les licences avaient été attribuées alors même que la technologie était encore dans les laboratoires. Mais, fin 2011, 98 % de la population sera couverte. Le jeu des financements doit être subtil : la concurrence entre opérateurs est un moteur puissant, mais l'intervention de la puissance publique est utile. Ce qui se vérifie pour la couverture en haut débit : les zones rurales sont bien traitées en France (seuls le Luxembourg, la Belgique, le Danemark et la Hollande font mieux), ce qui nécessite de créer de nouveaux nœuds de raccordement d'abonnés (NRA), de traiter les multiplexeurs, de faire appel au satellite pour les zones isolées : le cofinancement par les collectivités est indispensable.

Comment peuvent-elles intervenir ? Elles peuvent intervenir sur le marché de gros, et, de manière très encadrée, sur le marché de détail, l'intervention de l'État obéissant de son côté à des règles européennes (cf. l'arrêt Altmark de la cour de justice européenne). Avec l'avènement de la fibre optique, le jeu d'acteurs entre opérateurs, État et collectivités locales est à la croisée des chemins : va-t-on laisser jouer uniquement le jeu de la concurrence, sachant que les collectivités ne disposent pas de l'argent nécessaire au financement de la fibre optique dans les campagnes ?

« Les marchés de détail ne sont régulés que si la régulation des marchés de gros n'est pas suffisante. En pratique, le marché de détail de la téléphonie fixe a été régulé, les marchés de détail du haut débit et du mobile ne l'ont jamais été. »

Eric Debrock



Les stratégies d'entreprises : la SNCF

Loguivy Roche, chef du département Régulation à la SNCF

Dans le secteur des transports ferroviaires, le découplage est opéré entre le « monopole naturel » et l'opérateur des services. Comment s'est opérée cette transformation et qu'a-t-elle impliqué au sein de l'entreprise SNCF ? Quel est le cadre actuel de la réglementation ? Où en est l'ouverture du marché ? Comment se conjuguent, dans le cas des transports ferroviaires, services concurrentiels et service universel ?

## Zoom sur la concurrence

La concurrence entre opérateurs n'amène-t-elle pas à multiplier les investissements ? La France n'a pas opté, au moment de la fin du monopole, pour la séparation fonctionnelle totale (c'est-à-dire une séparation entre l'exploitation du réseau et les services), comme la Grande-Bretagne, la Suède, l'Italie et la Pologne. En Grande-Bretagne, cette séparation a essentiellement mené à des retards importants assortis d'une hausse des prix; dans les trois autres pays, il se trouve que les opérateurs « historiques » ont été rachetés, et qu'à travers la séparation fonctionnelle les États tentent de garder la main sur les réseaux, dans une tentative de remonopolisation. Les télécommunications sont une industrie de réseau particulière, où les gains de productivité sont tels que la duplication des infrastructures est moins onéreuse que le simple renouvellement des infrastructures existantes.

## Pas de multiplication des réseaux, mais une autre organisation

Réseaux et services : l'exemple des télécommunications montre à quel point ils sont liés, intriqués, interdépendants, avec des avancées technologiques qui font émerger de nouvelles demandes, avec de nouveaux usages qui sollicitent l'invention de nouvelles infrastructures. Ce n'est sans doute pas le cas de toutes les industries de réseaux.

On peut constater à tout le moins que l'ouverture du marché ferroviaire n'a pas conduit à la duplication du réseau ferré, ni à la multiplication des gares... C'est lentement que s'est faite cette ouverture : en 2003 pour le fret international, en 2006 pour le fret national, en 2010 pour le transport de voyageurs sur les longues distances, avec possibilité de cabotage (un train Gênes-Paris est autorisé à faire monter des voyageurs à Lyon, par exemple) .

La fin du monopole de la SNCF a amené la création de cinq branches : SNCF Voyages (TGV, Téo, Lunéa...), SNCF Proximités (ex Direction du Transport Public : Transport express régional, Transilien, Intercités), SNCF Geodis (le fret), SNCF Infra (entretien et exploitation du réseau, ingénierie), Gares et Connexions. Parallèlement ont été institués d'une part le régulateur des activités ferroviaires, qui dispose d'un budget d'une dizaine de millions d'euros, d'autre part la direction de la circulation ferroviaire, qui construit les graphiques de circulations, ouvre et ferme les signaux, autorise les trains à entrer sur le territoire français. Son directeur est nommé par le gouvernement. SNCF Infra a échappé à la mise en concurrence, de même que Gares et connexions. Le champ le plus concurrentiel, le fret, est couvert par Geodis. À l'expérience, il s'avère que les relations sont difficiles entre les entreprises ferroviaires et le gestionnaire des infrastructures : leurs intérêts sont contradictoires : le gestionnaire veut investir le moins possible pour un maximum de trains, les entreprises

ferroviaires demandent un réseau en bon état et de la ponctualité. Par exemple, la rénovation des systèmes de sécurité sur les réseaux, pour faire passer quinze trains à l'heure là où en passent treize, est peu onéreuse au sol, environ 300 millions d'euros, mais coûteuse pour la mise en conformité des trains, environ 1 milliard d'euros. Dans ce déséquilibre des investissements, l'État est partie prenante... des deux côtés, et rend ses arbitrages en fonction de considérations budgétaires : d'où l'intérêt de l'existence d'un régulateur, neutre par rapport à l'État.

*« Faire rouler vite, ce n'est pas un problème. Le problème, c'est de s'arrêter ».*  
*« Pour trente personnes, il est plus utile de mettre en service un car plutôt qu'un train ».*

*Loguivy Roche*

Autour de trois axes - Gares et connexions, Direction de la circulation ferroviaire et plate-forme de services aux entreprises ferroviaires - la SNCF se réorganise, avec des missions exercées en propre : la mise à disposition des infrastructures, la vente de prestations (ateliers de maintenance, etc.), la formation des conducteurs. Mais où est l'équité concurrentielle, si l'on ajoute, à la non suppression de la taxe professionnelle pour la SNCF, le régime spécial des retraites et l'obligation de maintenir des « trains d'aménagement des territoires » ? Ici, pas de « service universel ferroviaire », mais des obligations de service public, avec les trains régionaux, les trains corail intercités, les trains longs parcours (Nantes-Lyon, par exemple), obligations qui font perdre beaucoup d'argent. Le Cévennois, avec au taux de remplissage de 6 %, ne sera jamais rentable. La phase de conventionnement État-SNCF pourrait conduire à l'instauration d'une taxe sur les grandes lignes.

## Éléments de débat

### Le fret...

Si la première entreprise ferroviaire est aussi le premier transporteur routier, quel intérêt à basculer vers le transport ferroviaire ? Un équilibre est sans doute à trouver, des complémentarités plutôt que des concurrences. Le fret ferroviaire concerne des marchandises très pondéreuses, et exige un réseau en excellent état. Or, peu d'investissements ont été faits depuis cinquante ans, ce qui conduit à une qualité de service médiocre. D'autre part, la cohabitation du fret et des voyageurs est difficile à organiser. Du fret grande vitesse, la nuit, sur les lignes TGV ? Mais alors, quand assurer l'entretien des voies ?

### Les trains d'aménagement du territoire

Sont-ils le signe d'une réduction de la notion d'aménagement du territoire ? Le processus de sélection est piloté par l'État, et a priori ces trains qui ne se justifient pas vraiment par leur marché ne sont pas non plus voués à la disparition pure et simple.

### L'innovation

Dans le secteur des télécoms, l'innovation va très vite, avec une réponse industrielle très rapide. Par contre, en matière ferroviaire, les choses sont plus lentes. Par exemple, pour prendre pied sur le marché européen, il est impératif de disposer de rames interoperables, qui demandent du temps et des investissements.

## Fonctions de régulation

*Guillaume Lacroix, direction des activités postales, ARCEP*

**Les deux exemples, très différents, des télécommunications et de la SNCF voient apparaître un nouvel acteur : le régulateur. Juge de paix et « sachant », il se retrouve au centre d'un « barnum » où jouent opérateurs, concurrence, technologies, services, usagers... Faut-il regretter la simplicité des monopoles ? Du monopole, au moins, le régulateur espère conserver une caractéristique : sa propre pérennité - non comme personne, mais comme fonction ! - afin de garantir l'homogénéité des performances des services de réseaux sur l'ensemble du territoire.**

### Que voit le régulateur ?

Globalement, le discours politique sur les évolutions vers un monde de concurrence en fait le résultat incontournable du volontarisme libéral. Mais ce que le régulateur voit, c'est le foisonnement technologique et une comme une sorte d'opulence... sans toutefois discerner à coup sûr quelle technologie triomphera dans quarante ans. Chaque technologie a ses propres réseaux, chacun se voit dans sa niche, le plus efficace possible. D'où un sentiment d'incertitude quant à la prise de risques économiques. Le régulateur de l'ARCEP n'hésite pas à rappeler l'échec du plan câble, l'échec du D2 Mac (norme de diffusion de la télévision) : dans la profusion technologique, quelle pertinence est celle de l'intervention publique ? Cet univers contrasté n'est pas propre aux télécommunications : dans le domaine postal, l'univers du même régulateur est quadrillé par les réseaux qui vont de ceux de la Poste à ceux des déménageurs.

Les monopoles ont bien vécu tant qu'on s'en tenait au périmètre national, de manière stable et viable. Mais comment assurer les interconnexions entre pays ? DHL est issue de l'incapacité postale à réaliser correctement les échanges transfrontaliers, à l'initiative des multinationales américaines pour assurer les envois vers l'Europe. Désormais, assurer un service homogène a besoin du carburant de la concurrence et d'un système de régulation.

### Portrait du régulateur

Le régulateur joue un rôle de poste d'aiguillage, pour trois raisons : son indépendance et son impartialité, la technicité de certaines tâches, le caractère quasi judiciaire de ses activités. Autorité indépendante, il est un morceau de l'État détaché de la machine gouvernementale. Son fonctionnement est collégial, et assuré par des personnes nommées de manière irrévocable : représentants de l'État, professeurs d'université, scientifiques, juges, magistrats. Le monde de l'entreprise et le monde syndical sont faiblement présents. Quant au personnel, il est mixte, composé de hauts fonctionnaires détachés et de contractuels très qualifiés recrutés sur le marché du travail.

Sa mission est double : faire régner une concurrence effective, assurer que le service public est rendu, viable et financé. Ses consultations sont publiques et contradictoires, avec un fort tropisme international et une culture juridique forte. Il a le pouvoir de déférer devant le Conseil de la concurrence.

En ce qui concerne les télécommunications, par exemple, le régulateur fixe un prix de mutualisation de l'infrastructure, qui est un bien commun. Il est possible d'installer partout des centraux téléphoniques et des câbles, mais le régulateur va demander à France Telecom le coût d'une infrastructure filaire, réguler l'espace économique, examiner les tarifs pour les usagers, veiller à ce que les chaînons non répliquables puissent être utilisés par les autres opérateurs.

Comment connaître le coût d'usage d'une infrastructure ? Tout d'abord, en demandant à France Telecom de la séparer sur le plan comptable, ensuite en instituant une entité autonome managériale, enfin en séparant les tâches.

## Régulation et service public

Comment s'assurer que le service public est effectif ? Avant les régulateurs, l'État concluait des contrats de plans. La même mission, confiée au régulateur, s'avère sans doute plus efficace. Par exemple, en Grande-Bretagne, le régulateur distribue des amendes pour mauvaise qualité de service; au Portugal et en Belgique, il procède par l'attribution de bonus-malus.

La question du financement d'un service public universel est primordiale. Le monopole permettait de réaliser une péréquation entre zones rentables et zones non rentables; on faisait jouer les subventions, on créait un fond, on taxait tout le monde sans trop se soucier des surcoûts du service.

On peut toutefois procéder autrement, par l'analyse du coût net évité. Un exercice auquel s'est livré le Danemark sur le thème de la Poste. Desservir l'ensemble des foyers, quotidiennement à J + 1 est en soi une performance, qui représente un coût. La question était : que ferait l'opérateur s'il était libre ? Libre, mais par définition astreint à desservir tout le territoire : le Trésor public a l'obligation d'envoyer ses plis à tout le monde. Il existe une demande solvable, celle des banques, des assurances... La distribution à J + 1 étant coûteuse, il faut regarder le souhait des émetteurs : la presse, sur ce thème, est solvable. Mais un particulier ne peut-il, pour bénéficier du J + 1, être taxé d'un surcoût ? Les bureaux de poste doivent-ils uniformément proposer les mêmes services, ou ne peut-on imaginer des partenariats avec, par exemple, les commerçants ? La mise en place de ces dispositifs peut alors conduire à ce que le service universel ne soit pas pénalisé de surcoûts payés par tous.



Les stratégies d'entreprise :  
le groupe La Poste

Dans le secteur postal (courrier, banque, colis, réseau), les transformations sont en cours. La Poste a déjà opéré une mutation considérable, notamment au travers de l'organisation par « métiers ». L'entreprise change de statut en 2010 et perd le monopole du courrier dès 2011.

Comment s'articulent service concurrentiel et service universel dans le cas de la Poste, quelle est la stratégie de l'entreprise pour assurer ses missions de services publics, tenir ses marchés et en conquérir de nouveaux ?

*Il était évident qu'en abordant les maires avec un discours sur la mondialisation, l'Europe, la rentabilité, les chances d'être entendu étaient faibles...*

*Jacques Savatier, La Poste*

La Poste en quelques chiffres  
60 000 véhicules  
8 000 000 m<sup>2</sup> de bâtiments  
17 000 bureaux de poste  
80 000 tournées de facteurs  
24 000 000 de foyers desservis  
280 000 personnes

## Logistique et réseau(x)

**La Poste, justement, connaît en France de profondes mutations, avec des conséquences territoriales immenses. En charge de quatre missions essentielles – le service universel du courrier, la contribution à la distribution de la presse, l'accessibilité bancaire et une contribution à l'aménagement du territoire à travers, en particulier, 9 700 bureaux de poste ruraux – la Poste, la plus ancienne pourtant des activités de réseau, reste relativement méconnue. Grande entreprise de logistique, elle a besoin de procéder à des investissements : en 2011, toutes les activités seront en concurrence.**

Trois grands thèmes illustrent le rapport de la Poste aux territoires : la réorganisation des structures, la réindustrialisation de la chaîne de traitement du courrier, l'évolution de sa présence territoriale.

### De l'administration à l'entreprise

La Poste, organisée comme une administration, se composait de plusieurs niveaux polyvalents hiérarchiques territoriaux. À chaque niveau de hiérarchie, le « patron » était responsable des quatre métiers : difficile d'être bon partout ! La réorganisation s'est fondée sur les métiers, avec seulement trois niveaux de gestion, et la responsabilisation de tous. En trois ans, douze mille cadres ont changé de métier, ou de lieu, ou de fonction... ou des trois à la fois. Désormais la Poste dispose de directeurs d'établissements, et de trois niveaux de gestion – communal ou intercommunal, national, international. La nature des échelons territoriaux est fonction des volumes, des flux, du management : là où le marché est faible avec des communications faciles, la zone est large. Par exemple, en Midi Pyrénées, le métier bancaire s'exerce sur plus de départements que la fonction courrier. En Île-de-France, on a un établissement « courrier » par département.

Il s'agit, à travers cette organisation, d'une recherche de performance économique en rendant le meilleur service de proximité. Cette organisation est complétée de délégations régionales pour assurer les relations avec les responsables des régions et les collectivités locales. En sept ans, le modèle économique s'est inversé : en 2003, colis et services financiers perdaient de l'argent, l'équilibre se faisait par le courrier, avec ce paradoxe que les activités de service public finançaient les activités concurrentielles.

Depuis, la masse de courrier a diminué, la banque postale s'est développée, le service des colis aussi. Les courriers entre particuliers ne représentent plus que 1,5 % des échanges, et pour les entreprises le courrier devient une activité d'accompagnement : la dématérialisation progresse rapidement, c'était un mouvement prévisible.



## Amortir les impacts territoriaux

Ces réorganisations avaient tout pour éveiller les susceptibilités territoriales. Le choix a été fait d'implanter la direction des bureaux de poste dans un département, la banque dans un autre, les fonctions supports dans un troisième... Ce qui n'a été possible qu'avec d'intenses discussions en interne et avec les élus locaux. En interne, cela a pris corps dans une négociation : la qualité de l'emploi contre la flexibilité des organisations. Il ne reste plus que 2 % de CDD. Dans les années 70, les investissements pour le traitement de la chaîne du courrier ont été massifs, suivant un schéma administratif établissant une équivalence entre département et centre de tri. De positionner l'entreprise postale comme entreprise logistique ouvre de nouvelles perspectives : développer le fret par chemin de fer, faire voler moins d'avions, développer les moyens de transport écologiques. Ce positionnement permet de repenser les niveaux de mécanisation : le niveau industriel, c'est-à-dire le tri; le niveau intermédiaire de dispatching vers la distribution, et enfin, les facteurs.

Là aussi, la discussion est nécessaire, avec les organisations syndicales et les responsables territoriaux. Installer un centre de tri entre Metz et Nancy a des effets sur des centaines d'emplois. À Gap et à Digne, diviser par trois les effectifs ne passe pas inaperçu. Il a fallu inventer des dispositifs particuliers, mettre en œuvre une politique des petits pas. Pas de grand plan, mais des inventions au cas par cas, pour tenir l'équilibre entre faisabilité économique, exigences politiques, faisabilité sociale. Il a fallu négocier la gestion des temps, annoncer les changements deux ans à l'avance, affirmer qu'il n'y aurait ni licenciement ni mobilité obligatoire à plus de trente kilomètres, mais qu'il y aurait des actions de formation et priorité donnée au reclassement.

Parallèlement, la faisabilité politique a nécessité des discussions, et des solutions où les territoires ne soient pas dépouillés de leurs emplois : création de centres d'appels, de centres de « redressement » du courrier... Enfin, il a fallu résoudre le problème de la faisabilité immobilière pour localiser trente plates-formes industrielles, déclencher la création de zones artisanales... Il s'agit de mécanismes normaux de modernisation, pour lesquels il n'a pas toujours été facile de trouver des compensations : contre la localisation d'une plate-forme Mediapost, on offre l'insertion des jeunes ; contre le déplacement d'un centre de tri à Marne-la-Vallée, on crée un centre de formation des facteurs, un centre Mediapost et une filiale technologique.

Un grand plan national ne serait jamais passé, mais une méthode tenant compte du local, avec comme impératif, quitte à prendre du temps, de réussir dans le respect de tous, a permis d'aboutir.

## Un discours et de la méthode

La présence territoriale de la Poste, avec 17 000 bureaux, est un sujet récurrent. Le réseau est resté stable depuis 1954, mais n'a pas suivi les populations. Il fallait une politique d'adaptation, donc de concertation, avec obligation de résultats ; tenir un discours audible partant des préoccupations réelles des interlocuteurs, proposer des solutions pérennes. Ont été proposées des solutions selon un modèle public : l'agence postale, et selon un modèle privé : le relais-poste auprès d'un commerçant. Le pari étant, dans des zones à faible densité où il est difficile de faire vivre une mairie ou un commerce, de trouver une solution qui donne satisfaction à tous, en définissant un cadre national mais aussi un cadre local de mise en œuvre et en partageant un diagnostic : 6 500 communes sont concernées. La formule a été plébiscitée par les élus et la population. En 2009, 760 bureaux de poste ont été transformés en agences ou en relais, à la grande surprise de la Poste elle-même : les populations sont probablement plus « opportunistes » et pragmatiques que les institutions et les élus ! En même temps, l'entreprise postale doit veiller à sa diversification, en développant ses fonctions de banque de détail ; en étant présente dans les processus de

dématérialisation des courriers (par exemple à travers l'impression différée ou à travers l'archivage). Il faudra sans doute mettre au point une gestion prévisionnelle des emplois et résoudre le problème des différences territoriales.

## Éléments de débat

L'aménagement du territoire relève souvent d'une sorte de « droit mou ». Mais on pourrait relever quelques points forts émergeant de cette « mollesse » :

**La gestion du temps** : les temps des entreprises, des territoires, de la démocratie, sont des temps différents. On peut ne pas en tenir compte et aller au choc. On peut aussi essayer de comprendre, et trouver les compatibilités.

**La communication** : c'est souvent l'ennemie. Il est illusoire de croire qu'une bonne communication suffit à faire adopter un projet. Mener une politique territoriale, c'est d'abord penser son déploiement : on communique à la fin.

**Le maillage** : il faut avoir identifié l'échelon pertinent d'un projet, trouvé la bonne échelle de temps et de lieu, ne pas vouloir tout faire en même temps, ne pas mélanger les problématiques interne et externe, faire cheminer les dialogues.

**Entreprise / service public** : la double convergence est nécessaire. Dans une entreprise, on peut optimiser. Dans la sphère publique, on doit tenir compte de l'image donnée dans la population.

**Processus / territoire** : la tendance est de privilégier le process au détriment du territoire. Mieux vaut trouver une autre solution où puissent cohabiter intérêt économique et intérêt général.

**Économie / social** : dans une politique globale, on donne toute l'importance à l'économie, pas au social. Au niveau territorial, il est nécessaire d'être plus attentif au social.

## Une concurrence encadrée

*Stéphane Cossé, directeur adjoint de la Communication et des affaires publiques, RTE*

**Dernier exemple des mutations des entreprises de réseaux : la distribution d'électricité. On voit bien que chacune de ces entreprises a son style, sa culture : on abordera l'histoire sous l'angle des mutations technologiques, mais ailleurs, ce sera sous l'angle de l'attention portée aux usagers (au sens large). Pas de modèle unique, qui ne résisterait sans doute pas à l'éclatement ou aux évitements.**



On voit que la notion de réseau recouvre des réalités structurellement identiques, mais fonctionnellement et matériellement radicalement différentes.

Monopole depuis 1946, EDF gérait la production, le transport et la distribution d'électricité. Les directives européennes de 1996, 2003 et 2009 changent la donne : ouverture à la concurrence,

séparation des activités, éligibilité progressive des consommateurs, avec pour objectif le marché européen unique.

La France cependant est singulière : sur ses 649 centrales, le nucléaire représente 80 % de la production, ce qui limite fortement l'ouverture à la concurrence, sauf à établir la concurrence aussi pour le nucléaire. D'autre part, elle hérite du réseau de transport et de distribution d'EDF, et, comme pour le rail, ne va pas créer un autre réseau, qu'il s'agisse du réseau de transport (haute tension et très haute tension jusqu'à 400 000 Volts) ou du réseau de distribution (de 50 000 à 220 Volts). Enfin, EDF produit 90 % de l'électricité, les producteurs concurrents (GDF Suez, Powéo), 10 %. Pour la commercialisation, la concurrence reste limitée : RTE fournit directement 548 électro-industriels de la métallurgie et de la chimie, et, en moyenne tension, des PME et PMI. La mise en concurrence autorise, par exemple, Powéo à acheter l'électricité pour la revendre : mais comment la vendre à un prix moindre ? De plus, il faudrait que Powéo puisse fixer les tarifs, ce qui n'est pas le cas.

### Les étapes de la libéralisation...

De fait, la concurrence exigerait que RTE joue le jeu pleinement. Mais RTE étant filiale à 100 % d'EDF, est à la fois juge et partie, même si les deux entités sont séparées sur le plan comptable et juridique depuis 2005. La nouvelle organisation, très complexe, a placé l'opérateur « historique » devant un choix quant à la « séparation » du monopole :

- La séparation patrimoniale ou ownership unbundling : les producteurs ne doivent pas détenir un quelconque pouvoir dans les réseaux, les opérateurs de réseau ne doivent en aucun cas exercer un contrôle direct ou indirect sur un groupe également actif dans la production et la distribution;
- Le gestionnaire de réseau indépendant, dit modèle ISO : les actifs du réseau restent propriété de l'entreprise verticale, la gestion technique et commerciale est assurée par le gestionnaire (externalisation), l'entreprise gestionnaire doit être totalement indépendante des intérêts de la production ou de la distribution; l'Italie avait opté pour ce modèle, mais revient en arrière : trop difficile à faire fonctionner; on ne sait qui décide...
- Le gestionnaire de transport indépendant, dit modèle ITO : il maintient la possibilité de sociétés intégrées d'approvisionnement et de transport, affirme la nécessité de fournir une garantie d'indépendance via des pouvoirs de décision effectifs et une dissociation matérielle, un organe de surveillance, un programme de conformité, un agent de conformité et des passerelles pour les employés entre fournisseur et transporteur (clause de quarantaine). C'est le modèle adopté par la France.

Un secteur en profonde mutation : l'électricité

Le secteur de l'électricité présente un quatrième cas de figure : découplage entre l'opérateur d'infrastructures (RTE), le producteur (EDF) et le distributeur (ERDF); nouveaux acteurs sur le marché (entreprises privées, producteurs indépendants, etc); évolutions technologiques et sociétales (développement des énergies renouvelables, multiplication des petits producteurs d'énergie, émergence de politiques locales de l'énergie). Quels sont les enjeux du secteur, à la fois en termes d'aménagement du territoire, de développement économique et d'évolutions technologiques, dans un contexte global où la question de l'énergie est devenue centrale face au risque climatique ?

## ...pour quels résultats ?

L'objectif de marché unique européen aurait dû aboutir à un prix unique européen : tel n'est pas le cas, les prix de l'énergie sont très différents d'un pays à l'autre, et restent très réglementés. En France, d'une certaine manière, les particuliers sont subventionnés. Pourtant, les producteurs européens sont interdépendants, techniquement : une rupture dans l'approvisionnement en France peut être compensée par l'Espagne ou l'Allemagne. Les nouveaux fournisseurs peinent à prendre pied sur le marché français, beaucoup de Français ignorent même qu'ils peuvent changer de fournisseur. Sur 30 000 000 de foyers raccordés au réseau, seuls 4,6 % sont servis par des fournisseurs alternatifs, et pour le marché non résidentiel, la part des fournisseurs alternatifs est de 8 %. Non seulement l'information a du mal à passer auprès des clients, mais de plus le foisonnement des discours sur le changement climatique et les énergies renouvelables brouille la perception du paysage énergétique. En période de « transition énergétique », il devient difficile de faire des prévisions : la certitude, c'est que la France est passée à côté de l'énergie éolienne, contrairement à l'Espagne (qui produit 16 000 MW, quand la France en produit 4 000). Autre certitude : l'ensemble du système européen aura à s'adapter, à s'organiser : la création récente du CORESO (France, Belgique, Grande-Bretagne) va en ce sens. Meilleure maîtrise de la consommation, intégration des énergies renouvelables à grande échelle, sûreté du réseau mieux garantie : ici, l'alliance de l'innovation technologique, à travers notamment les « smart grids », et de l'innovation organisationnelle devrait permettre de répondre à ces trois défis et accroître la valeur ajoutée du réseau électrique. Jusqu'à ce que se réalise l'inimaginable : le stockage de l'électricité.

## Et le service rendu au public et aux territoires ?

Quels impacts ont ces bouleversements sur le service rendu au public ? sur les territoires ? Ce qu'attend la population, c'est un service de qualité. Ce que veulent les collectivités, c'est que leur implication dans l'organisation et le financement des réseaux, quels qu'ils soient, leur vaille un « retour sur investissement » réel. Et que la solidarité ne soit pas un vain mot, fût-il assorti du terme de « concurrence » : en Bretagne, c'est Veolia qui exploite les lignes intérieures, sur le plan national, c'est une taxe sur les billets TGV qui finance les trains inter-cités. On pourrait même imaginer que le premier concurrent de la SNCF sur le trafic régional soit... la RATP.

Tous les réseaux ne sont pas logés à la même enseigne : l'électricité doit arriver dans chaque foyer, mais pas le gaz ; le réseau ferré ne dessert pas chaque citoyen, mais la Poste, si ; le prix du timbre ne varie pas en fonction de la distance, mais l'énergie est facturée selon la consommation... La solidarité territoriale doit prendre en considération d'une part que les réseaux, utilisés ou pas, ont des coûts fixes, et d'autre part que ce à quoi répondent les réseaux, c'est à des besoins vitaux : le marché seul ne pourrait tout régler.

# États, pouvoirs territoriaux et action publique en Europe

Qui gouverne les sociétés ? Qui est gouverné ? L'intérêt général ne suffit pas, l'État n'en a pas le monopole. L'État-nation n'est plus la forme dominante de gouvernement, ne serait-ce que par les interdépendances qui se sont tissées et entremêlées depuis de nombreuses années. Ce qui se passe en France ne se passe pas de la même façon ailleurs, mais on ne peut comprendre ce qui se passe en France sans se référer à l'ailleurs. Pour comprendre le Grand Paris, il faut comprendre Londres, Tokyo. Pour comprendre la réforme des finances publiques et la révision générale des politiques publiques (RGPP), il faut comprendre la logique suédoise ou britannique de création d'agences. On fonctionne désormais avec des réseaux, l'Union européenne, l'OCDE, les associations...

Mondialisation, Europe, fédéralisme : l'État tel qu'il existe peut être remis en cause. Est-on certain que la Belgique ou le Royaume-Uni resteront la Belgique ou le Royaume-Uni ? L'Écosse a un premier ministre indépendantiste, les Catalans exercent de fortes pressions sur le gouvernement espagnol dans un processus d'autonomisation qui s'accélère, de même au Pays de Galles... C'est l'existence même de certains États qui est remise en cause. Et la démocratie ? Il n'est qu'à voir les taux de participation aux élections, qui ne cessent de décroître.

La France connaît une nouvelle étape de la décentralisation, avec la réforme des collectivités territoriales et de la fiscalité, avec le Grand Paris, avec les politiques urbaines et la RGPP. Une première phase de décentralisation court de 1970 à 2008, sorte d'âge d'or financier des collectivités locales, qui ont disposé de plus de ressources et de moyens et réalisé les trois quarts des investissements publics : c'est terminé, sous l'effet de la restructuration de l'État, de la crise financière et de la dette. Le modèle français, c'était un niveau de services élevé à un coût élevé, avec une réduction des inégalités. Mais quand les coûts augmentent, peut-on conserver ce modèle ?

Enfin, comment gouverner dans une société fragmentée, où les gens bougent, protestent ? Peut-on gouverner des individus mobiles, voire hyper mobiles, comme l'on gouvernait jadis des sédentaires ? Qu'est-ce qui est gouverné par les politiques ? La capacité du politique à gouverner est remise en cause dans de nombreux domaines.

Gouvernement et gouvernance, comment retrouver des capacités d'action collective ? Quelles sont les recompositions de l'État à l'œuvre et comment cela impacte-t-il sa capacité d'action sur les territoires ? Qu'est-ce qui est gouverné, qu'est-ce qui doit être gouverné ? Que se passe-t-il quand personne ne gouverne ? Gouvernance et régulation, gouvernance et efficacité...

Patrick le Galès,  
directeur de recherche  
au CNRS, professeur  
à Sciences Po Paris

*L'État existe toujours,  
mais ce n'est plus le  
même.*

Patrick Le Galès

## Qui gouverne les territoires ?

### À la recherche des régulations politiques perdues

#### Montée en puissance de l'État

**Il n'est pas superflu de remonter le temps, sur la longue durée : c'est du 12<sup>e</sup> siècle à 1870 que se constitue l'État en Europe, et de 1870 à 1970 il jouera un rôle de plus en plus important. On entre aujourd'hui dans une troisième période, de restructuration.**

Avec le capitalisme marchand, le développement des flux de marchandises entre Mer du Nord et Méditerranée, c'est dans les villes que se forme l'Europe, en Italie, aux Pays-Bas, dans les pays du nord, au tournant du XV<sup>e</sup> siècle. L'espace est peu régulé, c'est l'âge d'or de Venise, Gênes, Bruges. On compte cent trente sept formes politiques différentes : cités-États, évêchés, républiques... Une mosaïque de territoires. De ce moment jusqu'en 1870 se créent des « boîtes » nationales, où s'invente l'État-nation, et les cent trente sept formes politiques laissent progressivement la place à une seule : l'État, organisation susceptible de mener la guerre, d'extraire des ressources, de mobiliser des hommes. En France, la première grande politique publique est celle de Colbert, avec les chantiers navals. Mais ce processus n'a pas fonctionné de la même manière partout.

Trois forces sont en présence : le capitalisme marchand et urbain, qui accumule les richesses ; l'aristocratie terrienne, qui possède la terre... et sa propre logique ; l'État, appareil de contrôle qui émerge. Ces trois forces jouent entre elles dans une dynamique de conflits. Dans l'Europe de l'ouest, où les villes étaient moins puissantes, les États-nations ont pu se développer comme forces politiques ; c'est, à partir du XV<sup>e</sup> siècle, l'Espagne qui part à la conquête de l'Amérique du sud ou la monarchie qui consolide son emprise sur la France. Là où les villes étaient plus fortes, il faudra en revanche attendre le XIX<sup>e</sup> siècle. Aux Pays-Bas, en Italie et en Allemagne, les États ont surgi quand il s'est agi de résister aux guerres napoléoniennes. L'Europe des États et l'Europe des villes ne racontent pas la même histoire. L'État n'a donc pas une histoire très ancienne partout. La guerre a joué un rôle central dans sa constitution. En Allemagne, Bismarck invente l'État providence, pour rallier la classe ouvrière à l'idée d'une guerre contre la France... plutôt que contre la bourgeoisie. En France, on invente les politiques familiales pour avoir plus d'enfants, et donc de soldats. En Grande-Bretagne, malgré de nombreux rapports sur la pauvreté, cette dernière persiste : il faudra attendre la guerre des Boers et que les jeunes recrues meurent du typhus avant même de combattre pour qu'apparaisse une politique sa-

nitaire... L'État, c'est la guerre, dans une logique qui, aussi, protège les citoyens. À partir de 1870, tout s'organise autour de l'État, qui se caractérise par des territoires et des frontières stabilisés, le développement de règles de droit, un système de justice, une bureaucratie centralisée, une conception de la citoyenneté, la capacité à lever l'impôt, une monnaie, la garantie de la sécurité, la capacité à mener la guerre et à assurer le développement économique. Au cours des cent années suivantes, l'État pèse de plus en plus lourd, avec les premières lois sociales, les règles du marché du travail. Chaque société s'est développée avec ses propres systèmes de règles et de protections, chaque système est devenu national. L'État rationalise, et rend lisible la société : il invente le recensement et le cadastre, stabilise les noms de familles, planifie. En Grande-Bretagne, en 1710, trois noms suffisent à 70 % de la population : la société est locale, on repère les gens localement. Mais quand il s'agit de taxer, on doit fixer les noms et les différencier. Il en va de même avec le cadastre, pour les droits de propriété et l'impôt. Pendant cent ans, l'État en fait de plus en plus : en 1870, les dépenses publiques représentaient 10 % du PIB, en 2006, 46 %. On a fait les écoles, les universités, les crèches, la formation continue. L'Europe, c'est le monde des politiques publiques, avec un développement des classes moyennes et des fonctionnaires. On dépense un peu plus chaque année, sauf pendant les périodes de guerre ou de crise économique.

## **Du local au mondial**

Que se passe-t-il maintenant ? L'État entre dans un nouveau cycle. L'État existe toujours, mais ce n'est plus le même. Les frontières ? Avec Schengen, la ligne Maginot a disparu, les biens et les personnes circulent librement : les frontières demeurent, ce ne sont plus les mêmes. Le système de droit ? Les normes sont désormais élaborées de manière internationale et s'imposent au droit français. La justice ? On voit émerger un droit international. La bureaucratie centralisée ? Elle persiste, mais s'est dilatée au niveau européen. La citoyenneté ? Les droits sont attachés à l'Union européenne, il n'y a plus de monopole national. L'impôt ? Aucun État ne peut plus en décider de manière autonome. La monnaie ? Européenne. Faire la guerre ? Il y a une trop forte interdépendance des États-nations. Enfin, l'État ne garantit plus la production de richesses.

Dans ce contexte, qui est gouverné ? Les sociétés sont de moins en moins nationales, et reçoivent de plus en plus d'influences extérieures, dans la culture, les lois, les stratégies d'entreprises. L'entrelacs des influences transnationales ressemble à un tableau de Jackson Pollock ! Comment gouverner ? Comment gouverner des gens qui peuvent partir, qui ont un pied dehors, un pied dedans ? Au dernier recensement britannique, il manquait 900 000 Anglais : où sont-ils ? En France, en Espagne... Comment taxer les retraités français qui passent six mois au Maroc ? Simultanément les grandes institutions se mondialisent et connaissent une perte d'influence comparable à celle de l'État. On pourrait par exemple croire qu'il est simple de gouverner l'église catholique, avec ses dogmes, sa hiérarchie : mais on ne sait plus très bien qui sont les catholiques, qui bougent tout le temps, font des pèlerinages, créent des réseaux transnationaux, bricolent pratiques et croyances dans une forte concurrence... Comment, alors, gouverner ?

Enfin, l'Europe connaît une montée des logiques régionales, les élus locaux revendiquent l'autonomie de décision pour leur territoire. Le local exerce partout des pressions pour avoir plus de puissance. Face à ces puissantes logiques, internationales et intranationales, l'État va devoir évoluer vers un rôle plus stratégique dans un monde politique où il n'a plus le monopole du gouvernement.

# Les politiques de réforme de l'État en perspective

## Des grandes commissions des années 1990 à la LOLF et à la RGPP

Depuis vingt ans la réforme de l'État est devenue une activité à part entière. C'est une véritable politique publique dont on peut raconter l'histoire et en repérer les tendances contradictoires et les acteurs qui les portent.

### Le « souci de soi » de l'État

Le système administratif d'État est au cœur d'interdépendances multiples : la sphère politique, les administrations locales et européenne, les milieux économiques et sociaux, les associations, les usagers – qui tous contribuent à la fabrication des politiques de l'État, avec des enjeux nombreux, des conflits de légitimité entre bureaucratie et démocratie, l'extension du champ d'intervention, des problèmes de coûts et d'organisation administrative. Depuis vingt ans, l'administration est devenue un objet de réforme, et tout l'appareil d'État se transforme de multiples façons. Depuis 1960, les politiques s'orientent vers la critique des règles historiques ; les principes sont travaillés par des règles nouvelles, les règles anciennes étant fragilisées. Elles sont également disputées entre acteurs, et l'on voit les ministères sectoriels développer des stratégies autonomes de modernisation, de même que les collectivités locales. Les réformes se suivent et ne se ressemblent pas, nommées tantôt modernisation, tantôt renouveau.

Toute réforme joue sur plusieurs types d'éléments : la transformation politico-administrative, le champ de compétences, les structures et organisations (par exemple, le développement des agences), les allocations de ressources (par exemple la loi organique relative aux lois de finances – LOLF), le contrôle des agents publics, les relations avec les usagers. La palette est large, et selon les moments, certains enjeux dominent sur les autres. Plusieurs dynamiques s'exercent simultanément : une logique d'adaptation à l'environnement, des concurrences internes entre administrations, des luttes de pouvoir, des stratégies variables selon l'engagement des exécutifs politiques, des logiques culturelles avec des recettes qui circulent, des mimétismes et des pressions normatives, des logiques institutionnelles fondées sur une histoire et des habitudes.

Dans cette histoire, on distingue cinq étapes, de 1990 à la RGPP : **Première étape**, de 1991 à 1997 : l'équilibre de la réforme. Trois ministères transversaux – ceux de l'Intérieur, des Finances et de la Fonction publique – sont affectés par la transformation de leur environnement. Au ministère de l'Intérieur, la fonction préfec-

Politiques de réforme de l'État ou politiques de réforme de l'Administration ?

Comment la question de la transversalité des politiques territoriales peut-elle être abordée ?

Quid de la question de la structure des compétences ? Qu'est-ce que l'État stratège ?

Quelle forme peut prendre l'État territorial dans ces évolutions ? Quel impact sur la fonction publique ?

Philippe Bezès,  
chargé de recherche au  
CNRS, Cersa, enseignant  
à Sciences Po



torale, affectée par la décentralisation, est retravaillée dans le sens d'une reprise en main par la loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (ATR). Aux Finances, la direction du Budget commence à s'intéresser aux techniques managériales. À la Fonction publique, Michel Rocard va développer des idées de réforme et des instruments nouveaux. On a là un équilibre de la réforme, dans une dynamique de concurrence, avec l'introduction de nouveaux outils et de l'expérimentation, mais pas de transformation radicale.

**Deuxième étape** : il se passe, en même temps, une petite révolution intellectuelle à la tête des grands corps, avec la technocratisation de l'expertise. On voit fleurir au début des années 90 des commissions de réforme composées de hauts fonctionnaires et de personnes qualifiées : la commission de Closets, la commission Christian Blanc, la commission Picq, la commission de réforme de l'État (CRE)... Elles auditionnent beaucoup, mobilisent de nombreux fonctionnaires et rendent des rapports successifs, créant les conditions d'un consensus progressif. On va recycler certaines propositions, retenir un noyau de propositions standard, émettre des préconisations marquées par leur globalité et par la diffusion de notions issues de pays étrangers. Dans ce kit de préconisations, on trouve le recentrage de l'État, le renforcement des capacités de prévision, l'État stratège, la contractualisation à tous les niveaux, la gestion de la performance, la déconcentration des ressources humaines, l'individualisation. Si toutes ces idées ne sont pas mises en œuvre immédiatement, elles vont se diffuser progressivement. Les hauts fonctionnaires se convertissent à des idées issues des réseaux internationaux. Toutes ces commissions vont se pérenniser à travers l'institutionnalisation de la réforme de l'État dans la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

**Troisième étape**, de 1997 à 2006 : avec la loi organique relative aux lois de finances d'août 2001 (LOLF) est pris un tournant néo-managérial faisant entrer la France dans l'univers des techniques de gouvernement par la performance. La LOLF impose un même cadre à tous les ministères, avec des effets pervers. Qu'est-ce qu'un indicateur ? Quels sont les contrôles ? Qui les lit ? Les instruments de management responsabilisent-ils les fonctionnaires ? Le processus a beaucoup reposé sur la dépolitisation des enjeux, où le ministère des Finances a eu un rôle déterminant. La LOLF a un volet parlementaire avec le renforcement du pouvoir de contrôle de l'Assemblée, et un volet de gestion publique interne fondé sur l'utilisation des outils de la performance et de nouveaux formats d'allocation des ressources.

Il s'agit là d'une dynamique culturelle importante, avec un fort effet de déstabilisation et, au centre, monopolisant la réforme, le ministère des Finances. On a alors un renforcement des logiques verticales. L'acteur perdant de la LOLF, c'est d'abord le ministère de la Fonction publique, et ensuite le ministère de l'Intérieur.

**Quatrième étape** : il s'agit d'un tournant organisationnel. Dans la longue histoire de 1992 à 2004, la question de la réforme prenait de l'ampleur, sans effet radical sur l'organisation. Avec la

*Refabrique-t-on l'État en faisant du neuf avec du vieux ?*

*Philippe Bezès*

RGPP, on a une réforme drastique qui repose sur la fusion des directions territoriales, une adaptation de l'État territorial pour surmonter la fragmentation des services et réaliser des économies budgétaires. Le ministère de l'Intérieur revient aux manettes de la restructuration aux niveaux régional et départemental. Des directions interministérielles sont créées à ces deux échelons. Est-ce le retour du même ? Refabrique-t-on l'État en faisant du neuf avec du vieux ?

## **Éléments de débat**

### **Est-ce que les agences échappent à la logique territoriale ? Qui décide, dans les agences ?**

Les agences constituent un courant continu, souterrain et important sans qu'ait jamais été décrétée « l'agencification ». Les agences renvoient à des réalités très différentes, de formats variés, avec des logiques de création diverses. Les effets pour la gouvernance sont à analyser en relation avec les ministères. On ne crée pas des ministères, on crée des agences : il s'agit peut-être d'une recentralisation des fonctions-supports qui n'est pas sans poser problème quant à la RGPP et complexifie la gouvernance. Par exemple, les agences régionales de santé devront agir en relation avec l'agence nationale et avec le ministère... C'est un problème pour les préfets, qui sont plutôt hostiles aux agences et y voient un affaiblissement de la logique d'intégration.

### **Où sont passés les citoyens ? N'est-on pas dans un univers purement technocratique ?**

Avec le souci de soi de l'État, les politiques publiques ont tendance à s'autonomiser. On a un développement des « professionnels de la profession » et du champ de la réforme administrative avec ses experts. Mais l'écart est important entre l'élaboration de la réforme et sa mise en œuvre. Les réformes ouvrent de nouvelles incertitudes, et les réformes de la fonction publique sont traitées en dernier lieu, avec des effets importants sur les personnels, leur identité professionnelle, leur carrière, leur mobilité... Les agents de l'État peuvent être déboussolés !

## La mise en œuvre de la RGPP à l'échelon départemental

### Rendre lisible l'État territorial

**C'est en janvier 2010 qu'au niveau départemental été mise en place la révision générale des politiques publiques, avec pour finalité de rendre plus lisibles le service public, de rassembler les services de l'État sur des axes prioritaires, d'éviter les doublons.**

La région devient le niveau de droit commun de pilotage des politiques publiques : les périmètres ministériels s'arrêtent au niveau régional, et ne sont pas reconduits au niveau départemental, au profit de deux ou trois directions départementales interministérielles, en fonction des besoins locaux (en-dessous de 400 000 habitants, il n'est pas possible de mettre en place trois directions). Les anciennes directions sectorielles peuvent devenir des unités territoriales.

Comment sont organisées les deux directions départementales ? L'une, la direction départementale des territoires (DDT) regroupe direction départementale de l'équipement (DDE), direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et services de l'environnement. Les unités territoriales sont rattachées à la DDT.

La direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) regroupe l'ensemble des services concernés par le social, le travail, l'emploi, la santé. Les préfets sont chargés d'établir les organigrammes, selon une modularité qui exige des ajustements locaux spécifiques, et de fixer les contours des prérogatives respectives des préfetures et des directions départementales. Sans oublier la rationalisation des implantations et la redistribution des emplois budgétaires.

Dans les départements, les préfets sont responsables de l'immobilier de l'État (sauf pour l'armée et la justice). C'est à eux d'établir un schéma immobilier respectant la norme de douze m<sup>2</sup> par agent, d'effectuer les regroupements susceptibles d'assurer la cohésion au quotidien.

À la tête des directions ont d'abord été nommés des préfigurateurs, puis de nouveaux directeurs départementaux nommés par le Premier ministre suite à un appel à candidatures et à une liste préférentielle établie par le préfet.

Pour les agents, un principe a été posé : la garantie du statut d'origine, les mêmes garanties de carrière, la même rémunération déterminée par le ministère employeur, et de nouvelles possibilités ont été ouvertes : changement de ministère, changement de fonction. Un « conseil en carrière » a été mis en place, de même qu'une bourse d'emplois interministérielle. Mais cela n'évite pas des situations hétérogènes où des personnels travaillant ensemble se retrouvent avec des régimes de RTT ou des primes différents.

Bilan de la première phase et volet 2. Mise en œuvre des schémas départementaux. Quel repositionnement territorial de l'État ces réformes impliquent-elles ?

Béatrice Abollivier,  
préfète de Dordogne

*Les missions de l'État connaissent un repositionnement.*

*Béatrice Aballivier*

Globalement, la mise en place de la première phase est achevée. Le choix des lieux d'implantation n'est pas toujours aisé, mais le mélange des cultures semble bien se passer, de même que la recherche de mutualisations.

### **Proximité et rationalité**

Comment se développe l'interministérialité ? Il n'est pas toujours évident de concilier la nouvelle organisation avec les logiques de la RGPP ministérielles, les ministères techniques risquant de dévitaliser les services départementaux. Les mutualisations horizontales et verticales peuvent nuire à l'efficacité. Le défi est de bien articuler région et département. Mais l'interministérialité a des atouts : par exemple, les demandes de permis de construire ne circulent plus entre services, ils sont regroupés, ce qui permet un gain de temps et évite les contradictions entre services.

La LOLF a été un progrès, et doit être adaptée pour ne pas devenir un frein. Aujourd'hui, une direction départementale interministérielle gère de deux à six budgets opérationnels de programmes (BOP), qui fonctionnent selon une logique ministérielle. Des discussions sont en cours pour mettre en place un budget opérationnel de programme interministériel.

Dans ce contexte nouveau, les missions de l'État connaissent un repositionnement : cette réforme ne peut être dissociée de la réforme des collectivités locales en discussion. Faut-il souligner, à l'occasion d'un recentrement sur l'État territorial, le dilemme entre proximité et rationalisation ?

Les missions des nouvelles directions sont d'assurer la sécurité, de gérer les crises et d'anticiper les chocs ; de réaffirmer la solidarité entre les territoires ; d'assurer le développement durable en faisant prévaloir l'interrégional ; de mettre les administrations et les acteurs au service du développement local. Comment faire que les missions des directions départementales soient en accord avec les missions de l'État, en fonction du public auxquelles elles s'adressent ? Comment dimensionner les niveaux région / département ? Rationaliser : il faut que ce soit possible, et corresponde aux usages.

## Les nouvelles formes de coordination territoriale de l'État

### Du contrat au concours

**La relation entre l'État et les territoires a considérablement évolué depuis cinquante ans. Cette évolution dépend de deux facteurs principaux : la conception du rôle respectif de l'État, des collectivités territoriales et des grandes firmes de réseau ; le type de compromis qui s'établit entre des enjeux contradictoires : performance économique, équité et équilibre spatiaux.**

Dans les années 60, domine le gouvernement central du local. La notion d'armature urbaine, propose une conception du territoire où chacun trouve sa place. Le territoire national se constitue alors comme une firme fordiste, avec des aires métropolitaines spécialisées, les métropoles d'équilibre, des villes moyennes, le rural. Cette organisation est fondée sur la division spatiale du travail. Le gouvernement dispose des grandes entreprises nationales (EDF, SNCF, Direction générale des télécommunications) et maîtrise les réseaux. L'État a un rôle propulseur. L'enjeu est alors de construction nationale, d'organisation optimale des territoires en expansion économique. Cet âge d'or fondateur dure une vingtaine d'années.

Dès 1969, avec le référendum sur la régionalisation, un coup d'arrêt est donné au gouvernement national du local, dans les années 70-80, on gère l'héritage.

Dans les années 90, lors de la séquence Pasqua - Guigou - Voinet - Chevènement, apparaît un nouvel ensemble cohérent de doctrines et d'instruments. Un point fort de doctrine émerge, et le consensus se fait sur l'idée que le développement local est le moteur du développement national, ce dernier étant perçu comme l'addition des développements locaux. Le « polycentrisme maillé » va abolir les hiérarchies, et la hiérarchie verticale va céder la place au réseau horizontal. L'instrument privilégié, c'est le contrat, assorti d'un système de négociation : « un territoire, un projet, un contrat ». Cette doctrine pose problème : elle produit des conflits d'échelle, elle laisse le contrat négocié se faire phagocyter par le local, et met l'État local dans une situation paradoxale : il lui en effet difficile d'être à la fois partie contractante et juge de la qualité et de la performance du contrat.

Aujourd'hui, une nouvelle dimension stratégique apparaît : l'enjeu dominant, c'est désormais la compétitivité, fondée sur la doctrine de la nouvelle économie géographique. Cet objectif de compétitivité se traduit par la mise en place de nouveaux instruments qui mettent en compétition les collectivités territoriales. Le concours et l'appel à projet remplacent le contrat, de plus en plus gérés par des agences, moins sensibles à la conjoncture po-

Une présentation à deux voix qui interroge les questions l'État pilote à distance ? Quels sont les nouveaux modes d'intervention de l'État sur les territoires ? Quel rôle jouent les nouveaux objets et les nouveaux instruments mis en place, les agences, les OIN ?

Philippe Estébe,  
directeur de l'IHEDATE,  
professeur à  
Sciences Po Paris

Pierre Veltz,  
délégué interministériel  
de l'OIN Saclay, Professeur  
à l'École des Ponts  
Paris-tech,  
Président  
du Conseil scientifique  
de l'IHEDATE

*L'État à distance a besoin  
d'acteurs locaux forts...*

Pierre Veltz

litique. On le voit dans les transformations de la politique de la ville orientée vers le renouvellement urbain, on le voit dans les pôles de compétitivité, on le voit dans le plan « campus »... Le concours attire les collectivités locales, avec un effet d'alignement stratégique fort, et une reprise en main de parties de territoires : les Opérations d'intérêt national (OIN) sont une reprise en main directe des territoires quand leur gouvernance fait défaut. Il faut souligner deux paradoxes : pour renforcer l'État local, le gouvernement à distance a besoin du préfet, point de passage obligé de toutes les logiques de compétition ; pour des résultats probants, il faut des collectivités locales armées – et on découvre alors que les forces politiques et stratégiques permettant d'être à la hauteur de la mise en compétition sont déficientes. Le maillon faible ne serait-il pas l'inachèvement de la réforme territoriale ? L'État à distance a besoin d'acteurs locaux forts.

### Un Larzac francilien

Cette histoire pourrait être racontée autrement, sous l'angle de l'économie, en gardant à l'esprit que le monde réel est composite, que l'ancien coexiste toujours avec le neuf, et qu'il reste plus que des traces des modèles du passé. On le voit par exemple à Saclay : le plateau est resté vert, assez conforme à ce qu'en montrait la carte de Cassini. C'est le Larzac parisien, le lieu d'une longue lutte contre les envahisseurs ! La vallée a été urbanisée, le plateau a été préservé. Il s'agit désormais du « périmètre OIN » et d'un « périmètre EPIC ». L'établissement public est en cours de création, il comprendra quatre collèges : l'État, les collectivités territoriales, les milieux académiques et les milieux économiques.

C'est là que Joliot-Curie aimait à faire du vélo, c'est là qu'il décide d'implanter, en 1952, ce qui deviendra le Commissariat à l'énergie atomique (CEA). En 1955, Irène Joliot-Curie est à l'origine de la faculté des sciences. L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) s'implante en 1950. En 1958 est créé l'Institut des hautes études scientifiques (IHES), Mecque des mathématiques financée à l'origine par Léon Motchane, industriel



d'origine russe. Suivent les établissements parisiens : l'École des hautes études commerciales (HEC) en 1964, Supélec en 1975, Polytechnique en 1976. Plus récemment arrivent l'université de Paris XI, Agroparistech, l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA), Centrale, puis les centres de recherche et développement des grands groupes : Renault en 1998, puis Thalès, Danone, EDF. D'ici 2015 pourraient arriver l'ENS Cachan, l'école des Mines... L'ensemble de ces implantations représente 10 % de la recherche en France. Les acteurs eux-mêmes ont pris conscience qu'il fallait arriver à une taille critique.

L'aventure est pleine de défis. Premier défi, créer une synergie entre écoles, universités et centres de recherche peu accoutumés à travailler ensemble et ayant peu d'interactions. L'opération « campus » a été l'occasion de développer une synergie institutionnelle, avec vingt-trois signataires qui ont su faire avec la complexité et mener un vrai travail de regroupement où 1 + 1, ce n'est pas 2, mais 3 ou 4. Deuxième défi : imaginer ce que l'initiative représente en termes d'entreprises et d'emplois, ce qui est aussi un enjeu dans la compétition internationale. La France a des pépites un peu partout, mais reste absente du jeu sur le plan industriel. Troisième défi : créer un cadre de vie et de travail attractif, alors même que les lieux sont difficilement accessibles, que le réseau de bus est chaotique : il est impératif de faire quelque chose qui ressemble un peu plus à une ville, sans prélever de surface agricole. Les options de base sont de créer de la compacité, de la fluidité, en préservant le cœur vert et agricole du plateau, en créant des pôles vivants avec de l'habitat - de créer une alliance entre la nature et l'urbanité. La difficulté ? Le nombre : concernés par le plateau de Saclay, on trouve quarante neuf communes, avec chacune leur plan local d'urbanisme (PLU), deux départements, une région, une chambre d'agriculture, une chambre de commerce...

### La variable dominante : la compétitivité

Le gouvernement à distance est-il le retour en force de l'État ? Mais quel État ? Il y a l'État invisible, et l'État incarné. L'État invisible agit par ses prescriptions et ses réglementations, avec le nombre croissant de règles (12 m<sup>2</sup> par agent !). En dépit d'objectifs précis, la pratique française est la prolifération réglementaire sans feed-back, dans une sorte de processus rhizomique. Les études d'impact recouvrent surtout des actions de marketing, les lois s'adressent à l'opinion publique. Les incitations restent sectorielles et incohérentes d'un secteur à l'autre. On multiplie les processus de concertation préalable, mais le réel finit par se venger : il n'est qu'à voir l'étalement urbain, ou le déficit public. L'État invisible semble avoir abandonné l'égalitarisme, et en définitive la mise en concurrence donne lieu à négociation !

Quant à l'État visible, il s'incarne dans un mélange de centralisation renforcée et de « préfectoralisation », sous le signe d'un double dilemme : proximité/rationalisation, et court terme/long terme. Comment combiner la grande réactivité exigée des préfets avec une capacité de réflexion à moyen terme ? En même

*Quel État ? Il y a l'État invisible, et l'État incarné...*

*Philippe Estèbe*



temps, dans ce grand débat État – collectivités locales, faut-il voir le méchant État contre les gentilles collectivités ? En fait, la recentralisation est en trompe-l'œil. Où se trouve le pouvoir ? Qui pilote ? On constate beaucoup d'incohérences du côté de l'État, sans feuille de route, sans instructions précises. Les OIN représentent la moitié du territoire francilien, mais pèsent inégalement dans le jeu politique local. C'est un bel affichage, mais très faible sur le plan juridique : les permis de construire sont délivrés par l'État, mais doivent être conformes aux PLU locaux.

Il faudrait mettre sur la table deux milliards d'euros d'argent public, mais on ne sait encore rien du financement des infrastructures. On est loin de la dictature de l'État !

## Le modèle Thatcher

**Réformer est toujours source de soucis ! Les gens protestent, les entreprises protestent, les associations protestent : on veut changer leur comportement ? Il devient difficile de gouverner.**

Margaret Thatcher avait inventé un modèle qui commençait par reprendre exactement ce pour quoi est fait l'État : mesurer et moderniser. Un modèle en quatre phases :

- annoncer que l'on veut améliorer les résultats du système ;
- mesurer, produire de la connaissance, créer des indicateurs, faire des audits ;
- créer des systèmes d'incitation et de sanction ;
- mener en permanence les réformes, afin de déstabiliser les individus.

Le modèle a été éprouvé sur le cas des universités.

L'annonce première n'a pas été de vouloir réformer, mais de vouloir investir plus d'argent. Il fallait donc savoir comment les choses se passaient : les universitaires ont favorablement répondu à l'invitation de définir un système de mesure et de pilotage. Vient ensuite un institut national qui vérifie l'exactitude des données fournies par les universités : de l'audit, pas de l'inspection ! L'État investit alors dans les départements universitaires les plus forts, charge à chacun et à tous de définir ce qui est important et de classer les universités sur une échelle allant de 1 à 4. Les universités produisent le classement, une très grande majorité estimant qu'il s'agissait d'un détail sans importance. Deux ans plus tard, nouveau classement : les mieux notés, de catégorie « 4 », recevront plus d'argent. Deux ans plus tard, on recommence, avec une notation de 1 à 5 ; pour une note de 1 ou 2, ce sera moins d'argent. On voit alors se créer un petit milieu universitaire, autour de cette méthode incitation/sanction. Que font les individus ? Ils sont 30 % à résister, mais le système se met en mouvement. Dernier round, avec une notation de 1 à 6 : les départements notés « 1 », on les ferme, ceux notés « 2 » bénéficient d'un sursis... Cette fois, c'est le gouvernement qui choisit les indicateurs : tout le monde a appris le système. Au bout de dix ans, tout le monde sait qu'il faut piloter l'université en fonction des indicateurs, le comportement a changé. Un tiers de départements universitaires a été fermé. La méthode a été mise en œuvre pour les étudiants, les écoles, les hôpitaux : cela signifie que le gouvernement est capable de gouverner.



# États, pouvoirs territoriaux et action publique en Europe

## L'État et les métropoles

**Gouvernance...** Le terme aurait-il quelque chose de filandréux ? Pour démêler les fils, trois pistes sont à suivre : l'État et les métropoles européennes, les relations entre collectivités locales, les relations entre monde politique et monde économique.

### L'État, les collectivités et les métropoles

De quel État parle-t-on ? Celui qui légifère ? Celui qui est directement présent dans les territoires, comme en France ? L'État fédéré, comme en Allemagne ? Il est omniprésent : acteur central dans les métropoles, par le contrôle qu'il exerce sur les secteurs stratégiques : les communications, les aéroports, l'énergie ; présent de manière administrative, à travers, en France, les préfets ; présent par le financement des infrastructures et des politiques sociales, par les subventions ; présent comme partie prenante des structures opérationnelles.

Les collectivités locales en France sont dans une situation de fragmentation institutionnelle. Les niveaux se sont multipliés, on a vu apparaître l'intercommunalité, qui n'est pas spécifique à la France. La métropole milanaise comprend 189 communes, l'Île-de-France, 1280 municipalités. Les villes-centres sont dominantes, avec un poids démographique important : dans l'aire d'influence de Berlin, la ville-centre représente 75 % de la population. Ces villes détiennent un poids économique important en matière d'emploi et de production. Mais elles connaissent bien des conflits, et peinent à produire des politiques publiques cohérentes. À Madrid, par exemple, les rivalités entre la ville-centre et la région sont virulentes, de même qu'à Rome, la municipalité s'affronte souvent avec la région. Et il ne s'agit pas obligatoirement de conflits politiques partisans : Rome est dirigée par le parti de la droite nationale, comme la région, alors que la province est tenue par le centre gauche. Il n'empêche que c'est la région qui récusé le plan d'occupation des sols (POS) de Rome, qui demande directement à l'État de passer outre... On sait combien le territoire de l'Île-de-France est conflictuel. Les autorités métropolitaines existent peu ou sont faibles. À Londres, le *Greater London Authority* (GLA) a une faible autorité, peu de ressources et beaucoup de contraintes sans disposer de compétences opérationnelles. À Stuttgart, depuis 1993, le VRS (*Verband Region Stuttgart*, ligue de la région de Stuttgart), est élu au suffrage universel direct comme autorité métropolitaine, mais dispose de peu de pouvoir et de peu de budget, se contentant de travailler sur les transports et un peu sur l'environnement. Les coopérations sont la plupart du temps mono-sectorielles.

Mise en perspective des « modèles » de gouvernance des métropoles européennes. Y a-t-il un idéal-type de gouvernance des métropoles en Europe ? L'Europe des métropoles a-t-elle un sens ? Comment situer la question des métropoles dans la réforme territoriale qui se joue en France ? Comment se situent les États vis-à-vis de leurs métropoles ?

Christian Lefebvre,  
Professeur université  
Paris 8  
Marne-la-Vallée,  
chercheur au LATTs

*De quel État parle-t-on ?  
Celui qui légifère ? Celui  
qui est directement  
présent dans les  
territoires, comme en  
France ?*

*Christian Lefebvre*

Pourtant, des formes timides de dialogue institutionnel se développent : à Londres, avec le *London Charter*, par exemple. Londres compte trente-deux *boroughs* (arrondissements) qui ont toujours connu des conflits importants, avec des rivalités de compétences entre le maire de Londres et les *boroughs*. En 2009, avec le vote du *London Charter*, commence un processus de pacification s'appuyant sur une charte de bonne conduite, la recherche de consensus. À Turin en 2000, à Zurich en 2007, naissent des « conférences métropolitaines ». À Turin, il s'agit d'un instrument très souple regroupant les acteurs institutionnels de trente-cinq municipalités, chargé de définir un plan stratégique pour créer un gouvernement métropolitain. À Zurich, deux millions d'habitants, a été produite une « vision pour Zurich » instituant des formes de dialogue. Mais la plupart de ces initiatives ne débouchent pas sur les politiques publiques.

## Métropoles et milieux économiques

Les milieux économiques sont ou bien structurés, ou fragmentés. À Londres, les *Cities corporations* dialoguent et se regroupent dans le *London Business Board*. Les milieux économiques réussissent à faire passer leurs messages. À Madrid, on a une alliance entre la chambre de commerce et une fédération de fédérations représentant cent cinquante branches. Mais à Turin, le milieu est très fragmenté, avec les PME, la chambre de commerce, l'UIT, les grandes entreprises (Fiat, Martini, Lavazza...), que rien ne fédère. De même, en Île-de-France, on n'a pas moins de cinquante-sept Medef territoriaux !

Face aux milieux économiques, les politiques sont plus ou moins sollicitant. Madrid a mené des actions en direction des entreprises pour les impliquer dans des réflexions stratégiques. À Turin, des appels ont été lancés vers le monde économique, mais aussi vers le monde culturel, vers l'université, et les réponses ont été mitigées. En Île-de-France, les milieux politiques sont loin de solliciter les milieux économiques.

Quelle est la réponse de ces milieux aux sollicitations des politiques ? On a trois cas de figures : à Londres, l'histoire est déjà longue et on a une floraison de structures impliquant les acteurs économiques. À Madrid, ces acteurs sont plutôt suivistes, prennent peu d'initiatives, et reconnaissent aux politiques le droit de diriger le développement économique. À Turin, ils sont peu mobilisés, à part la Fiat, qui s'implique de moins en moins.

Trois pistes - l'État et les métropoles européennes, les relations entre collectivités locales, les relations entre monde politique et monde économique - qui montrent surtout des situations hétérogènes, qui renvoient à l'histoire spécifique de chaque territoire, et qui permettent de souligner la difficulté qu'il y a, en Europe, à produire de l'action collective.

## Éléments de débat

### **Faut-il une volonté étatique pour développer une métropole, ou la métropole se développe-t-elle d'elle-même ?**

Il faut plutôt voir qu'actuellement les métropoles se défont plus qu'elles ne se font. Rien ne pourra se faire sans intervention de l'État. Un mouvement a existé pour donner forme politique à la métropole, et aujourd'hui la situation s'inverse, et l'on tente de recourir à la pensée métropolitaine pour éviter que cette communauté se fragmente encore plus. Au-delà de la rhétorique, on ne sait guère aborder l'identité métropolitaine. Les collectivités territoriales fonctionnent sur un temps long : il a fallu quarante ans pour créer les communautés de communes. Et quand bien même émergerait une réalité métropolitaine, on constate un grand retard dans la représentation de son identité.

## Rôle de l'État en Île-de-France

**Île-de-France : territoire d'intervention des élus, ou territoire d'intervention de l'État ? Région ? Métropole, c'est-à-dire territoire produit par des infrastructures ? La métropole est un fait, mais y coexistent des territoires fonctionnels différents : le territoire de la RATP n'est pas celui de l'AP-HP, ni celui des pompiers. La question de savoir s'il faut inventer une forme institutionnelle particulière est depuis longtemps l'objet d'une lutte, et une manière de placer l'Île-de-France dans la question de la compétitivité, en relation avec les autres villes européennes.**

La région parisienne a créé des tensions au sein même de l'État, entre gouvernement, ministères, appareil administratif. D'innombrables hypothèses parcourent les dernières décennies : en 1980, Roland Castro demande que l'on revienne au département de la Seine, en 1989, c'est un déferlement de propositions d'élus : la région parisienne, c'est Paris et sept conseils généraux ; c'est le département de la Seine augmenté de Roissy et Massy ; c'est un syndicat technique pour de grands projets... Georges Sarre<sup>1</sup> imagine un conseil fédéral du Grand Paris, Patrick Devedjian<sup>2</sup> manifeste pour donner le pouvoir aux communes. Du coup, le débat sur les institutions s'estompe.

Sur ce terrain très disputé, comment les préfets, représentants de l'État, vivent-ils leur rôle ? Si la coordination régionale est bien ancrée dans les pratiques, entre préfet de région, direction régionale de l'équipement et préfet de police, il reste que se pose un vrai problème de frontière administrative, dans une région où tout le monde se déplace, les Roms, les pauvres, les familles. Par ailleurs, il est difficile aux représentants de l'État de trouver des interlocuteurs locaux : pas de presse régionale, des acteurs économiques peu organisés – et ils doivent jouer serré avec les affaires locales, qui deviennent immédiatement des affaires nationales. Le « local » est comme en arrière-plan, en raison aussi de la présence des grands acteurs de l'État, de nombreuses agences, des EPIC<sup>3</sup>... et des quelques deux cents visites ministérielles annuelles.

Dès lors, deux grands domaines sont mis en avant : l'urgence sociale et le logement des plus démunis, et la sécurité qui occupe 80 % du temps de travail préfectoral – une sécurité entendue dans un sens très large.

Quels sont les acteurs en présence en Île-de-France ? Quel est le rôle de l'État ? Paris-métropole ou Région métropolitaine d'Île-de-France ? Qu'est-ce que la gouvernance urbaine ? En quels termes cela se joue-t-il à l'échelle de Paris et de l'Île-de-France ?

Pauline PRAT,  
Sciences Po Paris  
– CEVIPOF

1 Conseiller de Paris

2 Président du conseil général des Hauts-de-Seine

3 établissement public industriel et commercial

Quels sont les enjeux d'infrastructures à l'échelle du Grand Paris ? Quels sont les acteurs en présence ? Comment la question du financement des projets est-elle posée ? Le Grand Paris, un projet fondé sur les fonctionnalités ou sur les infrastructures structurantes ?

Frédéric Gilli,  
directeur délégué de la  
Chaire Ville, Science-Po  
directeur de la revue  
Études Foncières

## Financement et rôle des infrastructures du Grand Paris

**Les infrastructures sont un bon point d'entrée dans la problématique « Grand Paris ». Une infrastructure est un bien localisé : comment est-il financé, sur quelle base ? Soit sur l'aire de fonctionnement du bien, selon un contour administratif, soit selon un système de tarifs.**

Comment se construit une offre de biens localisés ? Comment se territorialise l'action publique ? La mobilité des personnes ayant explosé, on peut se demander par qui un élu est élu... La gare est un vrai problème de gouvernement local : qui bénéficie du service, qui le finance ? La gare relève de l'opérateur, ses abords de la municipalité. Mais la gare peut desservir plusieurs villes. Les villes elles-mêmes, d'une certaine manière, deviennent mobiles, multi-localisées. L'Île-de-France est une région un peu particulière, avec un déficit chronique d'investissements, où se rencontrent la RATP, la SNCF, les routes. Depuis trente ans, tout le monde a été aux manettes : l'État, la SNCF et RFF, la RATP, et depuis quelques années, les collectivités locales. On a une déconnexion entre les infrastructures et fonctionnement de la métropole. « À Paris, on a surtout un municipal, pas un métropolitain ». Les infrastructures sont structurantes et présentes pour très longtemps. Le métro parisien a une structure identique à celle de 1920 ; la structure du RER ne bouge pas... Aujourd'hui, la métropole prend les devants, à la fois sur la question du timing de l'action publique, et sur celle du financement. Ce n'est pas la même chose de développer les infrastructures avant ou après le développement de la ville.

Deux plans de transport complémentaires coexistent : un plan de mobilisation de la région, et la création de grandes liaisons de banlieue à banlieue, afin de combler le trou dans l'offre en proche couronne. Le besoin porte sur un maillage local par le tramway, et sur des infrastructures de grande mobilité, que prend en compte le projet Blanc. Il s'agit de mobiliser trente-cinq à quarante milliards d'euros, ce qui, sur vingt-cinq ans, n'est pas énorme quand on sait que le PIB de la région est de l'ordre de cinq cents milliards par an. Mais à quel besoin répond-on vraiment ? Ce n'est pas en posant un tube qu'on résout les problèmes. On a déjà six cents kilomètres de rail ! Le premier critère est celui de l'accessibilité aux emplois. La logique de financement s'appuie sur les points de profitabilité, les points positifs de fonctionnement global du système : on fixe autour de quelques points des effets attendus, et par là on récupère les investissements. Oui, mais on est en plein dans des territoires, pas à Shanghai, où l'on peut exproprier sans dédommagement et récupérer la valeur ! Ce qui est attendu, c'est moins la plus-value que de nouvelles rentrées d'impôts sur le revenu et sur les sociétés : un point de plus de croissance, rapporté à cinq cents milliards d'euros, permet d'éponger le coût de départ au bout de seulement dix ans.

Pourquoi la région parisienne est-elle attractive ? Dans les années 60 ont été faits de gros efforts d'investissement, dont la dette pèse

encore. Pour emprunter, il faut être crédible : une infrastructure se finance à l'horizon de soixante ans. Fulgence Bienvenüe parlait de cent ans... La question fondamentale est donc qu'au cœur de ce projet collectif, on envisage de faire ville ensemble pendant longtemps. Les points de passage du « Grand huit »<sup>1</sup> renvoient à des questions techniques, mais derrière la technique, il faut se demander si le projet lui-même est tenable, et quelles sont ses conditions de pérennité. Qu'en est-il du séquençage de l'action et de la logique de la gouvernance si l'on répond au problème de la mobilité par une solution technique, avant d'avoir défini le projet métropolitain ? La tendance du système de décision public est aujourd'hui d'avoir une lecture fonctionnaliste de la ville, de répondre à un besoin par un dispositif technique.

N'est-ce pas ainsi que s'est perdue la question du bonheur et du projet dans les villes ? La vraie question ne serait-elle pas de savoir comment transformer globalement les territoires ? Le débat autour des infrastructures manifeste l'incapacité collective à définir un projet commun. Si le projet collectif existe, l'intendance suit, si elle veut suivre. Avoir les outils, soit : mais a-t-on encore la capacité à vivre ensemble ? La région parisienne n'arrive pas à se penser comme acteur collectif, et à regarder le schéma de Christian Blanc, on voit l'hypothèse selon laquelle on va concentrer la croissance à des endroits précis, sans savoir quels secteurs industriels et économiques se développeront. Ce qui pose toute la question de l'hybridation des territoires, question ici sans réponse. Toute infrastructure est en elle-même un enjeu industriel. Or, on mélange État, collectivités locales, Europe, industriels, avec une action politique structurée par des intérêts tiers qui emportent la décision. Pour le Grand Paris, l'attente est immense : 250 000 personnes ont visité l'exposition qui lui était consacrée... Mais ce qui est vrai, c'est que de gare, à Saclay, il n'y en aura jamais. On peut donner à voir ou donner à faire : on a beaucoup donné à voir. On a créé le rêve et l'attente. On a consulté des architectes, le projet urbain est fait, sur papier : les dix équipes ont répondu « métropole », et on les fait venir ensuite pour leur parler infrastructures... L'histoire pourrait être racontée en remontant à un épisode précédent : de 2001 à 2010, la controverse s'est structurée, il s'agit maintenant de passer à l'acte. Le territoire en tant qu'objet existe, c'est un acteur-réseau. Les équilibres se sont modifiés.

La Région a produit un schéma urbain de « pastilles », ce qui est normal, puisqu'elle ne peut rien imposer aux collectivités. Christian Blanc a créé des projets à marketer à l'international, comme Dubaï, avec trois pôles : la Défense pour les finances, Saclay pour la technologie, Pleyel pour l'image. On parle des gens, mais comment ? Est-ce que les banlieusards attendent que Paris vienne à eux ? Paris sans Paris, c'est encore plus grand que Chicago ! Les intercommunalités se sont faites, parfois sur une base défensive, il ne faudrait pas qu'elles se fassent contre Paris.



*Fulgence Bienvenüe  
inspecteur général des  
Ponts et Chaussées et  
père du métro de Paris*

1 Projet de métro autour de Paris reliant les pôles économiques

## Table ronde / L'État et le Grand Paris

À travers l'exemple de l'Île-de-France, on peut traiter la triangulation État-territoires-enjeux territoriaux, même s'il existe une « exception francilienne ».

### Ariane Azéma

Exception francilienne ? Avant la décentralisation, l'État était plus fort dans la région, et pouvait décider du RER, des villes nouvelles, de la planification. On est alors certain que la croissance sera forte dans la région. Avec le processus de décentralisation, dans les années 1982-83, un système spécifique est mis en place, avec un préfet de police, le périmètre « défense », la prégnance de l'État à travers la présence des ministères et des agences. L'État conserve des outils dérogatoires pour les transports et la planification. En 1995, avec les lois Pasqua, des infléchissements sont apportés, en particulier la décentralisation du schéma directeur régional d'Île-de-France (SDRIF) et la création du syndicat des transports.

On assiste aujourd'hui à une recentralisation, à une réintervention de l'État - même si l'État, notamment à travers les grands travaux présidentiels, n'a jamais cessé d'intervenir. En 2004, pour la révision du SDRIF, l'État prétend toujours intervenir, de nouvelles OIN se doublent d'établissements publics. Et le mouvement s'accroît, avec le projet de loi du Grand Paris, la création d'un secrétariat d'État... et une concertation réduite. L'opposition des collectivités locales, après la présentation du projet, n'a cessé d'augmenter, sur fond de consultation internationale des architectes.

### Philippe Estèbe

Cette histoire ne pointe-t-elle pas le retard de l'intercommunalité dans la région ?

### Philippe Laurent

La région est particulière : quelles sont les limites de l'agglomération ? Paris est une agglomération, mais l'ontainebleau ou Melun aussi. Quelle est la limite ? Les conflits mentionnés par Ariane Azéma n'existent pas ailleurs. L'opportunité d'une organisation métropolitaine n'est contestée par personne, mais il est vrai que la présence de l'État est en Île-de-France particulièrement forte. Dans les autres régions, les élus se sont pris en main eux-mêmes, en région parisienne on paie le prix d'une histoire politique qui est celle d'une ville-capitale, celle de la ceinture rouge, etc. : les élus n'ont pas eu la même conscience de la métropole qu'ailleurs. On sait faire l'intercommunalité en petite couronne, on sait regrouper 130 000 habitants autour de Sceaux, mais sans enjeux importants. C'est aux élus à imaginer une agglomération originale, ils en sont responsables. Mais il a fallu attendre 2001 pour que le maire de Paris et cinquante maires d'Île-de-France se rencontrent...

Cette table ronde permettra de remettre en tension les questions évoquées au cours des deux jours à travers des regards croisés d'acteurs et d'échelles différents autour de la question du Grand Paris

Pierre Mansat,  
adjoint au Maire de Paris  
chargé de Paris Métropole  
et des relations avec les  
collectivités territoriales  
d'Île-de-France

Ariane Azéma,  
Conseil Régional  
Île-de-France

Philippe Laurent,  
Maire de Sceaux

Frédéric Gilli,  
directeur délégué de la  
Chaire Ville, Science-Po  
directeur de la revue  
Études Foncières

### **Pierre Mansat**

L'intercommunalité ne résout pas la question métropolitaine, mais elle gagne du terrain : Est-ensemble regroupe 395 000 habitants, un projet d'extension entre Plaine Commune et Argenteuil regrouperait 500 000 habitants.

### **Philippe Laurent**

Oui, mais certaines communes veulent rester seules : pourquoi pas ?

### **Frédéric Gilli**

On dirait qu'un territoire de projet est en train de se chercher... Les territoires font les projets comme les projets font les territoires, y compris en région parisienne. Paris comme métropole est fondamental si on veut autre chose qu'un collier de clusters autour de Paris. Soit les intercommunalités ont un projet, soit elles n'en ont pas. Mais la très grande majorité des communes ne peuvent fonctionner seules, elles ne peuvent pas, seules, être l'interlocuteur de la RATP. Face à un risque d'éclatement politique, il semble nécessaire de créer une instance portant des co-projets. Où se situe le conflit, si conflit il y a ? Entre qui et qui ? Quitte à être caricatural, on peut raconter l'histoire de la métropole : en 2007, la question, pour le président de la république, est de savoir comment prendre la mairie de Paris, ou comment contourner la question en arrivant à un équilibre qui permette de gagner la région parisienne sans Paris. Mais la stratégie échoue. En 2010, élections régionales : nouvel échec. Mars 2008 : on repart en guerre, avec Christian Blanc. Il s'agit de freiner le SDRIF, afin d'enlever à Jean-Paul Huchon son bilan, et de doter le candidat UMP d'un projet visible. Nouvel échec. La situation est tangente, avec un rapport de forces inversé. Pour le moment, la situation est gelée, on regarde les horizons 2012 et 2014 : le débat d'aujourd'hui est le début d'une nouvelle histoire.

### **Philippe Laurent**

L'histoire racontée par Frédéric Gilli est assez exacte. Mais le conflit peut faire bouger. La tension entre pouvoir central et pouvoirs locaux est vraie en Île-de-France, elle est vraie partout, et les conditions sont propices à sa généralisation : on ne croise pas énormément de maires très joyeux. Il est vrai qu'en région parisienne les clivages sont plus marqués, que les collectivités locales ont entre elles des relations compliquées, avec des maires qui sont aussi conseillers généraux, ou députés. La tension entre départements, région et intercommunalités existe, et la démarche métropolitaine vient s'y ajouter : le pouvoir central s'en amuse ! Les élus n'ont pas su s'organiser, il faudrait une plus forte volonté de structuration pour porter une voix différente, plus représentative de ce que souhaitent les habitants.

### **Pierre Mansat**

Quels que soient les projets politiques, il doit y avoir du désir... Le Grand Paris ne commence pas avec Sarkozy en 2007 : dès le début des années 2000, des collectivités locales ont été à l'initiative, et que Paris ait pointé l'absence de lieu de dialogue des élus a reçu un bon accueil. Dans les années 90, la métropole n'existe pas, on en parle uniquement depuis les institutions, et les conseils généraux sont forts : le département intervient dans de nombreux domaines. À ce moment est créée une Conférence métropolitaine, qui se réunit régulièrement sur des thèmes précis : c'est une grande nouveauté, une scène politique à laquelle s'est résolue la Région. Paris a une histoire puissante, elle a été la capitale placée directement sous le contrôle de l'État jusqu'en 1977, avec un préfet de police jouant un rôle important. L'État en effet craint que Paris émerge comme puissance politique. Les choses évoluent, même si le local n'a pas été suffisamment rapide.

### **Ariane Azéma**

Les enjeux nationaux jouent et surjouent, c'est vrai. Mais une partie de ceux qui vont jouer le match de 2012 sont franciliens. On a des conflits internes locaux constamment présents : l'Île-de-France est une région politiquement explosive. Comment les jeux politiques interfèrent ? Le recours à la communication est décisif. Les collectivités locales résistent

aux assauts, ont recours aux intermédiaires, par exemple les architectes pour le Grand Paris, ou les milieux économiques. Malgré les luttes brutales dans leur expression, il s'agit d'une guerre de positions. Quelle en sera l'issue ? Il se pourrait que les collectivités locales hors Île-de-France en aient assez ! Les collectivités ont commencé à faire des choses, ont rencontré l'État, mais aussi les grands opérateurs de transports et de services urbains. La négociation avec le STIF, la RATP, la SNCF fait bouger les choses, et l'État se sent alors obligé de revenir dans le jeu. On a deux postures idéologiques, quasiment métaphysiques : celle de Christian Blanc, pour qui l'Île-de-France est la pompe productive de la nation, et celle des collectivités, qui estiment que la région est aussi une région à vivre, pas seulement une machine à produire. Les deux positions reposent sur un projet économique déterminé par la morphologie du territoire. Pour Christian Blanc, il s'agit de multiplier les pôles d'activité, tandis que les collectivités plaident, de manière moins linéaire, pour l'émergence prioritaire de nouveaux pôles. Le secrétariat d'État défend que, dans ce projet national, les collectivités locales soient là pour des ajustements aux marges. Mais on ne peut tout réaliser hors sol. Les collectivités partent de projets locaux, élaborés à la base. Quel sera le mode d'arbitrage entre collectivités ? Paris métropole est une possibilité.

### **Philippe Laurent**

Christian Blanc fait un projet, son discours porte seulement sur la compétitivité. Les élus doivent avoir une vision. Comme maire, je partage la vision d'une ville à vivre.

### **Pierre Mansat**

L'État avance avec un projet qu'il ne faut pas caricaturer, en disant : « je suis le défenseur de l'intérêt collectif, le stratège et le régulateur ». Et il régule par des contrats passés avec les collectivités, en bénéficiant des rapports difficiles entre Paris et les collectivités, puisque persiste le rapport négatif à Paris. Il sera difficile de mener à bien un projet métropolitain si Paris n'est pas le leader.

### **Philippe Laurent**

Il reste que Paris métropole est un concept original, une sorte de syndicat de pays. Pour passer à l'action, il faut des moyens, donc une structure politique de gouvernement. Le fonds de solidarité régional est intéressant, c'est un modèle qu'on peut étendre en faisant que toutes les communes donnent et reçoivent. La question des inégalités ne sera pas réglée pour autant, mais il faut absolument des ressources mutualisées, une gouvernance, des gens qui soient élus.



# L'Union européenne et les infrastructures

Comment se gèrent et s'articulent, dans l'Union européenne, politiques territoriales et sectorielles ? Qui décide quoi, avec quelle ambition ? Vingt-sept pays, vingt-sept réseaux routiers et ferroviaires<sup>1</sup>, un bon millier de ports maritimes, plus de trois cent quatre vingt régions – dont six au moins s'appellent « centre » et autant « sud » : une Europe qui tiendrait de la poupée russe ou du puzzle, où les villes s'emboîtent dans les régions, les régions dans les États, les États dans les zones... Une Europe où les Pays de la Loire, dans l'ordre alphabétique, succèdent au País Vasco et précèdent le Péloponnèse, tandis que le Languedoc est un détour entre le Lancashire et le Länsi-Suomi finnois. Faire tenir dans le même cadre politique et réglementaire les 127 000 habitants du Val d'Aoste et les presque 18 millions de Bavarois ? Pour ne pas céder au vertige, il faut de la méthode, et un séminaire bruxellois<sup>2</sup>.

L'objectif du séminaire est de comprendre l'Union européenne telle qu'elle se fait aujourd'hui, à partir de la question de l'Europe des infrastructures. Quelles sont les contradictions et les synergies entre les politiques sectorielles et la politique de cohésion ? Cet enjeu est au cœur des discussions budgétaires pour l'après 2013. Le séminaire alterne des interventions de responsables de directions générales de la Commission, d'élus, d'acteurs nationaux ou territoriaux dans leurs actions de lobbying, ainsi que d'experts universitaires européens.



1 Toutes les statistiques régionales européennes : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/regional\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/main_tables)

2 pour voir les régions des États européens : [http://www.erm.lu/4re-1carte\\_europe.html](http://www.erm.lu/4re-1carte_europe.html)

Quelle place pour la cohésion territoriale, quand auparavant on parlait de cohésion sociale et économique ?

Jean Sébastien Lamontagne, conseiller politique régionale, Représentation permanente de la France

## L'après 2013 : enjeux budgétaires et future politique de cohésion

### Cohésion territoriale et cohésion sectorielle

**De grandes manœuvres débutent à Bruxelles : en effet, le budget dévolu à la politique de cohésion, budget plurianuel, se prépare pour les années 2014-2020. Il s'agit d'un budget important qui influe sur les politiques communautaires. Plusieurs fonds sont mis en jeu : le fonds de cohésion, qui concerne les pays les plus pauvres, le FEDER, ciblé sur le soutien à des projets d'équipement et à la compétitivité, et le FSE, qui vise des actions de formation.**

Pour la période 2007-2013, ces fonds représentaient 36 % du budget communautaire, pour un montant de 347 milliards. Trois grands objectifs orientent l'allocation de ces fonds : la convergence (objectif 1), la compétitivité régionale et l'emploi (objectif 2), la coopération territoriale (objectif 3). Pour la France, l'objectif 1 ne concerne que les DOM. L'objectif 2 concerne toutes les régions européennes, mais ne bénéficie que de 16 % de l'enveloppe. L'objectif 3 concerne la coopération transnationale. L'essentiel de la dotation de la France relève de l'objectif 2. Si la Pologne a bénéficié de 67 milliards d'euros sur les 347, la France a, au dixième rang, bénéficié de 14 milliards, ce qui entraîne un débat sur le « taux de retour », c'est-à-dire ce que la France reçoit par rapport à sa contribution. Une exigence nouvelle est apparue : le fléchage de ces crédits en conformité avec le traité de Lisbonne, c'est-à-dire vers la compétitivité et la recherche, avec des exigences qualitatives plus fortes.

Plusieurs questions se posent quant à l'usage des fonds affectés à la cohésion et suscitent de nombreux débats.

En France, les préfets de région, en liaison avec les conseils régionaux, sont à la tête du dispositif, avec un décalage entre le temps bruxellois et le temps du terrain. On se pose donc des questions sur l'efficacité de ces fonds, dont il est difficile d'évaluer l'impact sur un plan macro-économique. Les politiques régionales sont souvent stigmatisées, essentiellement par ceux qui font la promotion des approches sectorielles. Il est vrai qu'il s'agit d'un budget important qui manque un peu de visibilité : du coup apparaissent les tentatives de retour aux approches sectorielles, en détricotant les politiques régionales au bénéfice de politiques orientées vers le réchauffement climatique, les migrations, les transports... Avec, pour revers probable, une plus grande difficulté d'accès à ces fonds pour les acteurs de terrain.

D'autre part, on se demande s'il convient de maintenir la politique de cohésion pour toutes les régions. Les nouveaux États, mais aussi l'Italie, la Grèce, le Portugal, sont favorables au main-

lien du périmètre géographique qui inclut toutes les régions.

Comment faire évoluer le fléchage ? Le débat porte sur la stratégie « Europe 2020 », à la suite de Lisbonne, dont on attend globalement qu'elle rééquilibre les actions en faveur du développement durable et de l'environnement.

Quelle place alors pour la cohésion territoriale, quand auparavant on parlait de cohésion sociale et économique ? La réflexion est en cours depuis trois ans, et devrait amener une meilleure prise en considération des spécificités régionales, en particulier géographiques - mais qu'est-ce qu'une île, une montagne ?, tout en introduisant de la flexibilité, en faisant place à des échelles pertinentes qui ne se calquent pas sur les frontières administratives. L'objectif est d'accompagner les stratégies suprarégionales, qui concerneraient, pour la France, des massifs, ou des bassins fluviaux.

## **Grandes manœuvres à venir**

Les règles de gestion souhaitent tendre vers une simplification : les fonds sont gérés par les États membres, il est légitime pour la Commission de s'entourer de précautions. Ce qui implique de s'interroger sur la gouvernance et l'évolution du rôle des régions, des départements, en articulation avec celui de l'État. Le débat a été lancé en octobre 2007, le budget a été réexaminé, un rapport sur la cohésion économique et sociale a précisé les premières orientations. Mais c'est au printemps 2011 que commenceront les vraies négociations.

La position française fait intervenir de nombreux acteurs, coordonnés par la DATAR, avec des arbitrages du Secrétariat général des affaires européennes. Elle doit tenir compte des études et rapports de la Commission, des travaux nationaux, des échanges. L'acquis est à préserver (quatorze milliards d'euros ont été donnés aux régions, avec un taux de retour assez faible), et il faut faire le lien avec tous les aspects de la politique européenne, en particulier la politique agricole commune (PAC).

La position de la France est de demander que la politique de cohésion vaille pour toutes les régions, avec une attention particulière portée aux régions intermédiaires. Elle est favorable à la stratégie 2020, à la notion de cohésion territoriale et à l'objectif de simplification.

## **Éléments de débat**

### **Tout ceci s'évalue relativement au PIB : pourquoi pas d'autres indicateurs ?**

On pourrait en effet avoir d'autres indicateurs des disparités que le PIB. Mais c'est difficile de créer des indicateurs robustes. Le PIB reste le critère de mesure le plus efficace, avec le taux d'emploi et le niveau de formation. Des réflexions sont en cours pour avancer vers des indicateurs nouveaux.

### **Les spécificités de la Guyane - croissance démographique forte, en particulier - sont-elles prises en compte pour l'objectif 1 ?**

Les particularités des régions ultrapériphériques sont en effet reconnues, pour la France, l'Espagne, le Portugal, et les dotations sont examinées en fonction des contraintes permanentes de ces régions. Par contre, on ne tient pas compte de la dynamique démographique, seulement de la densité, une faible densité impliquant une augmentation des fonds alloués.

*L'ambition globale est de faire de chaque citoyen européen un acteur des technologies numériques, qui contribuent pour 50 % à l'augmentation de la productivité.*

*Franck Boissière*

## **La stratégie numérique de l'Union européenne**

**Traditionnellement, le secteur du numérique est éloigné des préoccupations régionales. Au niveau européen, il se partage entre plusieurs directions : celle des régions, mais aussi celles de la concurrence, de la culture, du marché intérieur. L'ambition globale est de faire de chaque citoyen européen un acteur des technologies numériques, qui contribuent pour 50 % à l'augmentation de la productivité. Une ambition qui subit, elle aussi, la crise financière.**

### **Investir pour un numérique citoyen**

Cent actions-clefs et trente propositions législatives sont nées de cette ambition. La croissance numérique se joue autour de la question du déploiement des réseaux, ces derniers permettant la production de contenus, cette dernière générant de la demande : on est là dans un cercle vertueux... avec un grain de sable : l'insuffisance des investissements. Les acteurs ne sont pas tous au même niveau, la fragmentation est visible entre régions, couches sociales, marchés. Le tout avec un manque de recherche et développement et une croissance de la cybercriminalité.

Comment, dans ces conditions, tenir dans l'agenda européen ? L'action la plus importante est sans doute de faire fonctionner correctement le marché européen, qui, en ce qui concerne le numérique, voit se dresser de nombreux obstacles : pas d'accès légal aux contenus des autres pays, lois différentes, actions différentes. On évalue que d'ici à 2015, 50 % des achats pourraient se faire en ligne, mais on ne sait pas encore régler les problèmes techniques et juridiques.

Pour favoriser l'ouverture et l'interopérabilité, il faut améliorer les normes, garantir la fiabilité et la sécurité des réseaux - en qui 90 % des Européens n'ont pas confiance. Les lois existent, mais les moyens restent insuffisants. Promouvoir l'internet pour tous en Europe place les européens dans une course mondiale où tout évolue vite. En 2013, tous les Européens auront accès à internet, en 2020 toute l'Europe aura accès au haut débit<sup>1</sup>. Mais l'Union européenne investit beaucoup moins que les États-Unis, manque de coordination, et devrait multiplier par deux ses investissements, même si l'on a annoncé la mise en place, pour 70 millions d'euros, de supercalculateurs en Europe. Actuellement, 30 % des européens n'ont jamais utilisé de services en ligne : il faudra donc ne laisser personne au bord du chemin. Les régions ont là un vrai rôle à jouer, à travers la formation initiale des jeunes, des salariés, des retraités, en garantissant la formation des personnes dans leur contexte professionnel, en proposant des acteurs de proximité. D'ici 2015, il faudra également que

---

<sup>1</sup> cf Rapport sur la compétitivité numérique de l'Europe / Principaux résultats de la stratégie «i2010» entre 2005 et 2009 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0390:FIN:FR:PDF>

tous les services publics soient en ligne. Mais si chaque région doit faire seule le chemin, maintenir les données, l'objectif ne sera pas atteint : fédérer les acteurs locaux, mettre en commun ressources et ingénierie, développer le e-gouvernement, sont nécessaires. De même que sont nécessaires des moyens importants, venant de l'État et des régions. La mise en œuvre de cette ambition numérique européenne appelle la création d'un tableau de bord d'indicateurs concernant les États membres, les régions, le parlement, les acteurs économiques, et les consommateurs<sup>2</sup>. Un premier rendez-vous des acteurs économiques a lieu en septembre, et remettra chaque année un rapport d'avancement. Mais l'engagement de tous les acteurs est nécessaire<sup>3</sup>.

## La convention des maires pour une énergie locale durable

**Le 4 mai 2010, cinq cents maires européens participaient à la « Ceremony 2010 » de la Convention des maires pour une énergie durable, avec le soutien des autorités européennes. Lancée il y a un an à la suite du « paquet énergie-climat » dont étaient absents les maires, elle a rapidement bénéficié de la signature de mille sept cents maires engagés à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> sur leur territoire, dont sept cents maires français.**

Les maires s'engagent d'une part pour constituer une force auprès de l'Europe, mais aussi pour échanger entre alter ego convaincus de la pertinence de la démarche. Dresser un inventaire de leurs émissions de CO<sub>2</sub>, définir un plan d'action, organiser des journées de sensibilisation : la méthodologie importe peu, pourvu qu'elle englobe secteur public et secteur privé, qu'elle sollicite la participation des citoyens... et qu'elle soit approuvée par le conseil municipal. Les secteurs visés par la démarche sont le bâtiment, les transports, la production électrique locale, les réseaux locaux de chaleur, les marchés publics. En retour, pas de soutien financier, mais une visibilité internationale, et l'expertise de plus de soixante-dix structures de soutien. C'est la convention des maires qui peut ensuite devenir partenaire des collectivités territoriales et négocier des soutiens financiers auprès du « Programme énergie intelligente pour l'Europe » et du Feder, dont 4 % des fonds pourront être utilisés pour la réhabilitation de bâtiments. Peuvent également être négociés, pour de très gros projets, une assistance technique de la Banque européenne d'investissement à travers le programme Elena<sup>4</sup> (European Local Energy Assistance), ou une aide du plan de relance économique (qui s'élève à cent quinze millions d'euros).

*Les secteurs visés par la démarche sont le bâtiment, les transports, la production électrique locale, les réseaux locaux de chaleur, les marchés publics. En retour, pas de soutien financier, mais une visibilité internationale.*

*Frédéric Boyer  
membre du bureau  
de la Convention des  
maires,  
chargé de projets à  
Energy Cities*

<sup>2</sup> cf le Guide des droits des consommateurs : [http://ec.europa.eu/information\\_society/eyouguidenavigation/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eyouguidenavigation/index_fr.htm)

<sup>3</sup> cf l'agenda numérique européen : [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_fr.htm)

<sup>4</sup> cf [http://www.eib.org/products/technical\\_assistance/elena/index.htm?lang=fr](http://www.eib.org/products/technical_assistance/elena/index.htm?lang=fr)

## Les réseaux de transport transeuropéens

**En matière de réseaux de transport transeuropéens, le partage entre États membres et Europe s'effectue de la manière suivante : la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre relèvent des États, de même que trois quarts des financements. L'Europe apporte le dernier quart, et la BEI consent des prêts (actuellement, elle a prêté 70 milliards d'euros). La responsabilité du développement d'un projet d'infrastructure relève du niveau national, ou même régional, avec un tour de table auprès des villes, des départements, des régions, de l'État, de Réseau ferré de France (RFF). Le financement européen est consenti après coup.**

*Le décalage entre les ambitions et les moyens de réalisation ont nui à la crédibilité du projet. En étant le reflet des priorités nationales, on est passé à côté d'une base d'infrastructures multimodales efficaces*

*Jean-Eric Paquet,  
directeur Réseaux transeuropéens  
de transports, transport intelligent,  
DG MOVE*

### Avoir les moyens de ses ambitions

La politique européenne des infrastructures de transport est apparue avec Jacques Delors, et sa base juridique est inscrite dans les traités : chaque État conserve un droit de codécision, et on ne peut imposer une infrastructure à un État. Initialement, chaque État a présenté ses priorités nationales, puis ont été envisagées les interconnexions entre réseaux européens, en fixant des priorités : le TGV Est, le TGV Sud-ouest vers l'Atlantique et l'Espagne, le PCLB (Paris-Cologne-Londres-Bruxelles), la voie Seine-Escaut, les autoroutes maritimes, Galileo, avec la volonté de focaliser les financements sur un nombre restreint de projets, en tendant à se concentrer sur les zones transfrontalières, les interconnexions et les goulets d'étranglement. Cette politique a connu certains succès : la liaison Paris-Bruxelles est très visible, le réseau espagnol est désormais l'un des plus étendus d'Europe, etc.

Mais le réseau de transport transeuropéen (RTE-T) a des lacunes. Le réseau de transport transeuropéen ne tient pas compte de l'Europe élargie... Ces lacunes ont guidé de nouvelles orientations, et en avril 2005 un document de travail traçait le plan de route de la Commission européenne<sup>1</sup>, d'où ressortent des idées importantes :

- construire un réseau principal planifié au niveau européen, un réseau dense, en concentrant les moyens pour favoriser les interconnexions et la multi-modalité ;
- avoir une dialectique qui amène à adapter les réalisations aux moyens, moyens européens et moyens des États membres, dans un cadre communautaire mieux partagé et plus intégré, en utilisant les recettes pour réaliser les investissements ;
- mieux mobiliser les financements : la crise est lourde, elle oblige à innover et investir.

<sup>1</sup> voir <https://www.ten-t-days-2010-zaragoza.eu/>

## Éléments de débat

### **Grand emprunt et plan de relance européens : l'idée est-elle abandonnée ?**

L'Europe s'est concentrée sur la crise financière, et la question se repose désormais au niveau des chefs d'État : si plan de relance européen il y a, le transport en fera partie. Investir dans les transports est considéré comme une bonne réponse au changement climatique, et cet argument est bien compris.

Quant à l'idée d'un grand emprunt, d'un plan Marshall européen, elle exige de donner à la Banque européenne une capacité de prêt. Une solution serait d'émettre des obligations - jusqu'à présent garanties par les États - pour des projets européens : cette option est faisable si elle est portée par une volonté politique, même si reste posée la question de la maîtrise d'ouvrage et la question des flux de revenus sur les projets.

### **Oublie-t-on le maritime ?**

Les grands ports européens seront un des socles du réseau principal entre les vingt-sept capitales européennes et les dix à vingt ports les plus importants. L'établissement de schémas pilotes vers des pays tiers n'est pas prévu pour le moment, mais est en projet. La méthodologie de choix des ports concernés est à l'étude. Ici aussi, les financements européens devront être les leviers des financements nationaux.

### **Où en est-on de la liaison air-fer ?**

Cette liaison reste une ambition, et une réflexion est menée sur ce que l'Europe veut faire des aéroports.

## Accueil et témoignage par Jan Olbrycht, député européen (PPE-PL),

*Auditeur IHEDATE 2001*

**Qu'il est difficile de parler avec les Français, qui ont construit une frontière autour de leur langue ! Les « nouveaux » Européens venus de l'arrière de leur mur ont un peu de mal à comprendre pourquoi l'Union européenne a son siège à Strasbourg, et de meilleures conditions de travail à Bruxelles, même si Strasbourg propose un très bel hémicycle... Nous nous résignons au déménagement une semaine par mois, avec des transports assez difficiles.**

Le Conseil des communes et régions d'Europe<sup>1</sup> - dont je suis vice-président travaille surtout sur les fonds structurels. Nous pensions que devait exister un intergroupe sur les villes, mais l'intergroupe « urban » est devenu « urban-logement » - ce qui ne nous empêche pas de travailler sur la ville, avec une soixantaine de députés et une centaine de partenaires, associations, archi-



*Pour nous, la question urbaine est européenne, et c'est au niveau européen qu'il faut agir contre l'étalement urbain et les problèmes de croissance des villes.  
Jan Olbrycht*

<sup>1</sup> voir <http://www.ccre.org/homepage.htm>

tectes, villes, urbanistes, organismes de logement. Nous nous réunissons une fois par mois à Strasbourg, et travaillons sur la législation européenne. L'Europe a tendance à séparer : nous avons une « approche intégrée », nous proposons des idées aux divers comités, en restant très pragmatiques.

Quelle est la dimension urbaine des politiques européennes ? La bataille entre villes et régions est partout présente en Europe. *Urban* s'attache à préparer les projets urbains de manière intégrée : cela se manifeste à Dresde, à Leipzig. Le grand acquis est la méthodologie de *Urban*. Certains pays ont avancé que la question des mobilités urbaines était une question locale, pas européenne... ce qui signifie avant tout le refus de financements. Qui va payer ? Qui va contrôler ? Pour nous, la question urbaine est européenne, et c'est au niveau européen qu'il faut agir contre l'étalement urbain, les problèmes de croissance des villes.

De même, la question du logement est-elle européenne ou locale ? Les pays de l'ouest de l'Europe disent : « le logement est une affaire privée ». Nous, nous disons que c'est une question sociale, et souhaitons réintroduire l'idée de la qualité de l'espace dans les documents européens. Mais avec la crise, la question du logement, à la faveur de la demande d'efficacité énergétique, redevient sociale à l'ouest aussi. C'est une sorte de mystère que nous avons imaginé : la « cohésion territoriale », que personne ne définit, sans doute parce que c'est dangereux. Que sont les territoires ? Les régions, ou quelque chose qui se définit par un programme fonctionnel ? S'occuper de la mer Baltique, est-ce que ça relève de la politique régionale ? Le manque de définition n'est pas un hasard : si l'on met au point une stratégie pour la mer Baltique, ou pour le Danube, se pose immédiatement la question de savoir d'où vont sortir les financements et à qui ils vont aller. C'est un problème purement politique.

## Table ronde

### L'Europe des grandes infrastructures est-elle en panne ?

Dans la perspective de la stratégie EU 2020, faut-il privilégier l'efficacité ou la cohésion territoriale ? La mise en œuvre par des fonds sectoriels centralisés ou l'approche décentralisée de la politique de cohésion ? Quels sont les intérêts en présence ? Sectoriels, nationaux, territoriaux...

Byron Kabarakis,  
responsable grands  
projets, DG REGIO,  
Unité D3

Bertrand de Lacombe,  
conseiller transports,  
Représentation  
permanente  
Thierry Coquil, directeur  
des Transports et des  
grands équipements,  
Conseil régional PACA

#### Grands projets européens et priorités nationales

##### Bertrand de Lacombe

Le secteur des transports, en Europe, est un peu méprisé, alors qu'il représente 4,4 % des emplois, 7 % du PIB, 27,9 % des émissions de CO<sub>2</sub> et 13,5 % des dépenses des ménages. Quand l'économie va mal, les transports souffrent. On voit, en France, que l'aérien souffre, que la SNCF est en déficit. Par contre, quand l'économie va bien, la croissance dans les transports est supérieure à la moyenne.

L'Union européenne a mis du temps à traiter la question des transports, dont elle s'est emparée seulement dans les années 90, sans être considérée comme prioritaire. En 2001 apparaît la notion de report modal, mais en 2005, on passe à la comodalité, ce qui est perçu comme un recul.

Qui sont les grands acteurs du secteur ? Un commissaire estonien, un directeur général allemand et quatre agences commu-



nautaires, celles de la sécurité aérienne, de la sécurité maritime, du ferroviaire et de la surveillance de Galileo. Qui disposent d'un budget de 13,5 milliards d'euros, dont 8 pour RTE-T. Le transport, en Europe, c'est 97 500 km de routes, 106 000 km de rail, 13 000 km de voies navigables, 404 ports maritimes. Sur la période 2005-2020, les transports vont représenter neuf cents milliards d'euros, dont quatre cents pour les projets prioritaires (en France, la liaison avec l'Espagne et une éventuelle nouvelle traversée des Pyrénées). La France est concernée par douze projets prioritaires : la liaison Lyon-Turin, les relations vers le nord et la Grande-Bretagne, le TGV est, le canal Seine-Escaut, Galileo... Les huit milliards dévolus à la période 2007-2013 iront à 80 %, aux projets prioritaires, avec des financements assurés aux trois quarts par les États membres.

La réflexion porte sur de nouvelles lignes directrices : distinguer « réseau central » et « réseau des capitales », se concentrer sur des projets à haute valeur ajoutée européenne, voir comment concentrer les fonds sur quelques grands projets, tenir compte des priorités nationales. L'option est de donner la faveur aux axes ouest-est plutôt qu'aux axes nord-sud. Des questions se posent : comment les États membres vont garder la main sur leurs projets ? Comment faire payer le vrai coût des transports ?

## **Regarder la réalité en face**

### **Byron Kabarakis**

La politique régionale contribue au développement des réseaux transeuropéens, avec pour objectif le développement des régions, et plus spécialement des régions les moins développées, celles de l'est de l'Europe. Les grandes infrastructures sont-elles en panne ? Il faut regarder la réalité économique en face : prise de conscience de la nécessité de « dé-carboner », dématérialisation de l'économie, une certaine forme de décroissance où l'Europe est en perte de compétitivité, exigence d'un développement durable...

On voit des plans nationaux élaborés dans les années 90, auxquels sont juxtaposés des plans sectoriels, mais on ne voit pas de mise en commun. Il faut actualiser la perspective : on ne peut développer les réseaux à l'infini, et de toute façon les choix seront faits par l'économie, sachant de plus, par expérience, que le développement d'une infrastructure met du temps à venir à maturation – comme en témoignent les difficultés matérielles des pays d'Europe de l'est. Ce que l'on décide aujourd'hui aura de l'impact dans huit ou dix ans. La croissance européenne n'est pas celle des « six », mais celle des pays périphériques.

Au sein de la DG Regio, qui gère deux cent soixante-dix milliards d'euros, dont quatre-vingt-un pour les transports, nous avons des critères réalistes : si un projet n'est pas mûr, il n'a pas de financement. Sur la période 2000-2006, nous avons contribué à financer deux mille km d'autoroutes et quatre mille kilomètres de rail. Les projets en voie de finalisation représentent quatre cent vingt kilomètres d'autoroutes et mille deux cents de rail (l'autoroute est en diminution du fait qu'elle s'autofinance par le péage). Le vrai débat est celui des priorités, et de réussir la liaison entre le régional et le local, et l'Europe.

## **Le point de vue d'une région**

### **Thierry Coquil**

Notre quotidien de région française, c'est d'abord d'être autorité organisatrice des transports. C'est de mener la planification, les études, de trouver les financements. C'est de gérer les infrastructures, de mener à bien les projets de gares, les projets maritimes, les opérations d'aménagement. C'est d'assurer la maîtrise d'ouvrage des bâtiments régionaux. Avec un budget de quatre cent cinquante millions d'euros, dont 50 % vont aux investissements. Et nous avons devant nous la réforme territoriale... et des interrogations.

Les financements européens du FEDER se montent à trois cents millions, dont vingt-trois pour les transports. C'est un outil marginal qui nous prend beaucoup de temps, très com-

plexe à gérer, au point qu'on pourrait se demander s'il ne s'agit pas d'un simple enjeu de pouvoir. En définitive, la plus-value en est très limitée, sans effet de levier. Financer des projets de dix mille euros sur des fonds FEDER est déraisonnable. Mieux vaut avoir une approche en termes de gros projets, et inciter les élus à voir la gestion à long terme. Pour les études de la LGV, l'Europe, via RTE-T, finance 5 % des quatre-vingt-six millions d'euros : ce n'est pas fondamental.

En ce qui concerne la coopération européenne, nous sommes engagés dans le programme de coopération MED<sup>1</sup>, à travers le projet Arcomed et des projets ferroviaires avec l'Italie. Vu de manière plus « macro », les aspects normalisateurs sont importants : il faut travailler sur l'interopérabilité et sur les aspects fiscaux.

L'Europe des grandes infrastructures est-elle en panne ? Non, puisque les projets émergent partout en Europe, même si les fonds ne sont pas toujours en accord avec les flux réels. L'approche est sans doute restée encore trop théorique, il serait nécessaire d'aller plus vite sur les points concrets, quotidiens, travailler les connexions transfrontalières. Les régions ont-elles leur place dans ces débats ? Personne ne leur a demandé leur avis...

## **Éléments de débat**

### **Quelle coordination européenne en matière de fiscalité ?**

Il y a lieu de rechercher une harmonisation en matière de taxes et de fiscalité, ce qui est très difficile pour les transports. Faudra-t-il aller vers une « euro-vignette » ?

### **Les financements sont-ils suffisants ?**

On a longtemps douté des besoins de solidarité en Europe, mais avec la crise il apparaît bien que le budget disponible est une aubaine ! Le tout est d'user au mieux des budgets communautaires, de trouver les bons compromis. Les projets français nécessitent plus des financements en recherche et développement que de l'investissement dans des infrastructures locales ou régionales. L'économie européenne est interdépendante, la solidarité aide au développement, et a des retombées positives sur les entreprises.

### **Où en est le fret ferroviaire ?**

La situation est contrastée. Le fret a chuté dans les pays ouest-européens, mais remonte en Allemagne et en Grande-Bretagne. En Europe orientale, il occupe une place importante, mais est en décroissance. La politique européenne du fret est récente, et dans le ferroviaire, le temps est long : il faut certifier les matériels, demander les sillons... Le premier axe retenu est la libéralisation, le second de favoriser les itinéraires longs. Un règlement sur les corridors ferroviaires est en projet. Mais il est difficile de faire des pronostics.

### **Quid du schéma directeur européen ?**

Le « core network » n'a pas à assécher le reste... ni à freiner l'évolution des réseaux existants. L'Europe a encore à poursuivre les études sur la question, et à résoudre les problèmes réels, avec une obligation : le développement économique. Les distorsions sur le marché européen font sans doute que les infrastructures ne sont pas utilisées de manière optimale. Les additions sont à venir, avec Iter et Galileo qui dérapent un peu, avec la PAC... Les débats budgétaires vont être intéressants, mais difficiles.

---

1 voir <http://www.programmemed.eu/>

## **ESPON : Prospective du territoire européen**

Moritz Lennert ,  
professeur, Université  
libre de Bruxelles

**The mission of the ESPON 2013 Programme is to: “Support policy development in relation to the aim of territorial cohesion and a harmonious development of the European territory by (1) providing comparable information, evidence, analyses and scenarios on territorial dynamics and (2) revealing territorial capital and potentials for development of regions and larger territories contributing to European competitiveness, territorial cooperation and a sustainable and balanced development”.**

L' European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON<sup>1</sup>) est l'observatoire du développement territorial en Europe, avec un réseau de recherche à finalité politique, des équipes transnationales, un comité de pilotage qui comprend des représentants des vingt-sept pays européens, mais aussi de la Suisse, du Lichtenstein, de la Norvège, de l'Islande, et de la DG Regio. Pour la période 2002-2006, vingt-neuf pays ont été concernés par trente projets de recherche, pour quatorze millions d'euros (dont 50 % venaient du FEDER). Pour la période 2007-2013, trente-et-un pays sont concernés, pour quarante cinq millions d'euros (dont 75 % du FEDER). Il s'agit surtout de mener des recherches appliquées et ciblées, orientées vers la demande des régions, utilisant la connaissance accumulée de Espon disponible dans des bases de données qui vont bien au-delà d'Eurostat.

### **Scénarios : entre cohésion et compétitivité**

Espon travaille sur des scénarios, en réfléchissant aux nouveaux enjeux territoriaux et aux politiques appropriées, en dégagant les évolutions à long terme. Vingt scénarios thématiques sur l'impact territorial des choix politiques ont été menés, sur les transports, sur l'énergie. Des scénarios prospectifs, analysant l'impact des choix politiques globaux, se veulent plus pro-actifs, fondés sur l'image que l'Europe a d'elle-même, avec une vision plus affirmée de l'avenir : que se passerait-il si l'Europe ouvrait plus largement ses frontières ? Comment va évoluer la PAC ? Quel effet aurait l'élargissement de l'Europe à quarante pays ? À travers ces thèmes, quatre défis ont été identifiés : le vieillissement, la mondialisation, le nouveau paradigme énergétique, le changement climatique.

Pour le vieillissement, on voit que la différenciation entre régions va augmentant, avec des zones plus jeunes, et avec l'émigration des jeunes, ce qui a un impact fort sur le marché de l'emploi.

---

1 voir <http://www.espon.eu/>

Pour la mondialisation, on remarque avant tout une compétition externe, sauf sur des segments très protégés ; une concentration accrue des bénéficiaires, la pression des voisinages européens. On peut alors s'interroger sur les relations à entretenir avec les voisinages en fonction des évolutions démographiques.

En ce qui concerne le paradigme énergétique, les activités énergivores ont été localisées, les risques ont été identifiés : renouveau du nucléaire, compétition foncière entre énergie et alimentation, dégâts environnementaux des cultures extensives...

Pour l'impact climatique enfin, ont été repérés des changements structurels (sécheresse accrue dans le sud, manque de neige dans les régions skiabiles, problèmes d'alimentation hydraulique des centrales du nord...).

Le discours politique oscille entre cohésion et compétitivité. On peut dresser un premier scénario : tout pour la compétitivité, et un second : tout pour la cohésion. Les scénarios s'appuient sur des informations aussi bien quantitatives que qualitatives, en gardant à l'esprit que les modèles sont à prendre avec des pincettes. Mais on voit que ce qui est en question, c'est le modèle social européen.

Angelika Poth-Mögele,  
directrice des travaux  
politiques,  
CCRE  
Sabine Martorell,  
chef de projet,  
AFCCRE

## **Les collectivités territoriales face aux services économiques d'intérêt général**

**Le Conseil des Communes d'Europe (CCE) a été fondé à Genève en 1951 par un groupe de maires européens, avant d'ouvrir ses rangs aux régions et devenir le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE). Aujourd'hui, il constitue la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe; ses membres représentent plus de cinquante associations nationales de villes et régions de trente-neuf pays, représentant environ cent mille villes et régions.<sup>1</sup> L'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) est la section française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), organisation européenne, qui rassemble plus de cent mille collectivités territoriales en Europe. Elle est par ailleurs membre de l'organisation mondiale de collectivités territoriales, Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)<sup>2</sup>**

### **Respecter les équilibres**

Le Conseil des communes et régions d'Europe entre-t-il en concurrence avec le comité des régions ?<sup>3</sup> Pas vraiment : le Co-

---

1 voir <http://www.ccre.org/presentation.htm>

2 voir <http://www.afccre.org/fr>

3 « Fondé en 1994 par le traité sur l'Union européenne, le Comité des régions (CdR) est un organe consultatif composé de représentants des autorités régionales et locales d'Europe. Le CdR doit être consulté avant toute décision de l'UE portant sur les questions

mité des régions est consulté une fois que le Commission européenne a présenté ses conclusions, le CCRE est consulté avant, et peut donc être écouté des groupes informels. Par ailleurs, des membres du CCRE sont aussi membres du Comité des régions.

Liberté des services, liberté des marchés : les services financés par les pouvoirs locaux sont confrontés d'abord à leur propre marché intérieur. Confrontés aussi aux règles communautaires et aux principes du traité. La situation n'est pas claire, et les arrêts de la Cour de justice sont nombreux. Nombre de questions sont toujours ouvertes, en particulier celle de la distinction entre services d'intérêt général et services d'intérêt économique général. Par prudence, le CCRE préfère parler de services commerciaux et de services non commerciaux. Ouverte aussi la question des prestations internes. Si le service est détenu intégralement par l'acteur public, on n'a pas de problème. Mais dès qu'il est lié à un partenaire privé, il est obligatoire d'appliquer les règles de la concurrence<sup>4</sup>. Les sociétés publiques locales sont une issue pour échapper aux règles de la concurrence<sup>5</sup>. Reste ouverte aussi la question des coopérations intercommunales : peut-on forcer les autorités locales à coopérer entre elles ? La Commission considère que si une municipalité n'exerce pas toute l'autorité elle-même sur un projet, elle est tenue de respecter les règles des marchés publics : on attend une réponse...

De même, la situation n'est pas très claire sur la concurrence entre commune et établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La Commission semble avoir du mal à comprendre l'organisation interne des collectivités. En 2009 s'est close la procédure de la Commission à l'encontre de la Ville de Hambourg, pour des marchés informatiques confiés à des entités publiques. La Commission a finalement considéré « que la coopération entre organismes publics, par l'intermédiaire d'entités publiques sous contrôle commun et à finalité commerciale limitée exerçant la majeure partie de leurs activités avec leurs propriétaires publics, n'exige pas l'application des procédures de marché public<sup>6</sup> ». D'autres procédures concernaient le traitement des déchets.

Sans être hostile aux règles de la concurrence, on peut demander le respect d'un équilibre. En ce qui concerne les compensations financières, la Commission a proposé que s'appliquent les règles communautaires sur les conditions de financement : mais on peut contester que les compensations soient considérées comme des « aides d'État ». Le principe communautaire est : interdiction des aides d'État. Qu'une collectivité locale aide une entreprise, et elle doit en informer la Commission. Quand il s'agit d'une association chargée d'une mission de service public, on échappe à la règle de l'obligation d'informer la Commission, mais on rencontre la règle du « mandat » : l'association doit être mandatée par la collectivité, ce qui n'existe pas en France. Toutes ces règles sont définies dans le « paquet Monti »<sup>7</sup>. Le CCRE a adopté une charte européenne sur les services d'intérêt lo-

---

intéressant les pouvoirs locaux et régionaux, comme la politique régionale, l'environnement, l'éducation et les transports. » voir : [http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index\\_fr.htm](http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_fr.htm)

4 voir : Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes n°C-220/05 du 18 janvier 2007 - Commune de Roanne « Saisie par le tribunal administratif de Lyon, la cour requalifie en marché public de travaux une convention confiant à une société d'économie mixte l'aménagement d'un quartier urbain. En conséquence, les obligations prévues par les directives européennes en matière de publicité et de transparence doivent être respectées, même si la convention est attribuée à un organisme ayant la qualité de pouvoir adjudicateur. »

5 [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=EDA1C18FF987BA4DB8568623C7357E85.tpdjo14v\\_1?cidTexte=JORTEXT000022275355&dateTexte=&oldAction=rechJD&categorieLien=id/](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=EDA1C18FF987BA4DB8568623C7357E85.tpdjo14v_1?cidTexte=JORTEXT000022275355&dateTexte=&oldAction=rechJD&categorieLien=id/) voir aussi le Moniteur, 31 mai 2010 : <http://www.lemoniteur.fr/131-etat-et-collectivites/article/actualite/704304-societes-publiques-locales-la-loi-est-parue>

Les SPL sont des sociétés anonymes, régies par le Code du commerce. Leur capital est détenu à 100% par au moins deux collectivités territoriales (ou leurs groupements). De ce fait, elles n'auront pas à être mises en concurrence (contrairement aux SEM qui, par la simple présence d'au moins un actionnaire privé dans leur capital, évoluent dans le champ de la concurrence). Pour chaque projet, le gain de temps est estimé entre 3 et 6 mois environ. En contrepartie, les SPL ne pourront travailler que pour leurs seuls actionnaires et uniquement sur leurs territoires.

6 voir <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1462&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

7 La Commission a adopté le 13 juillet 2005 un ensemble de trois textes, dits « paquet Monti », qui encadrent le régime des aides d'État en distinguant trois catégories de compensations de service public : celles qui respectent les quatre conditions de l'arrêt Altmark : elles ne constituent pas des aides d'État. Toutefois une entreprise doit tenir des comptes séparés pour ses activités réalisées dans le cadre d'une mission de service public qui lui a été conférée et ses autres activités, placées dans le cadre concurrentiel normal. Ceci facilitera le contrôle du financement de ces activités ; celles qui constituent

cal. Depuis, le traité de Lisbonne a été signé et est entré en vigueur, ouvrant une nouvelle phase de discussion sur la reconnaissance de l'autonomie locale et régionale. La Commission est divisée sur la question, la France d'un côté étant favorable à une directive-cadre, l'Allemagne y étant hostile.

Il est beaucoup question des marchés publics : l'évolution des directives « marchés publics » pourrait proposer des solutions nouvelles. Le débat politique, qui implique la Commission et la Cour de justice, pourrait s'élargir à l'intergroupe « services publics » du Parlement, qui constitue un appui important.



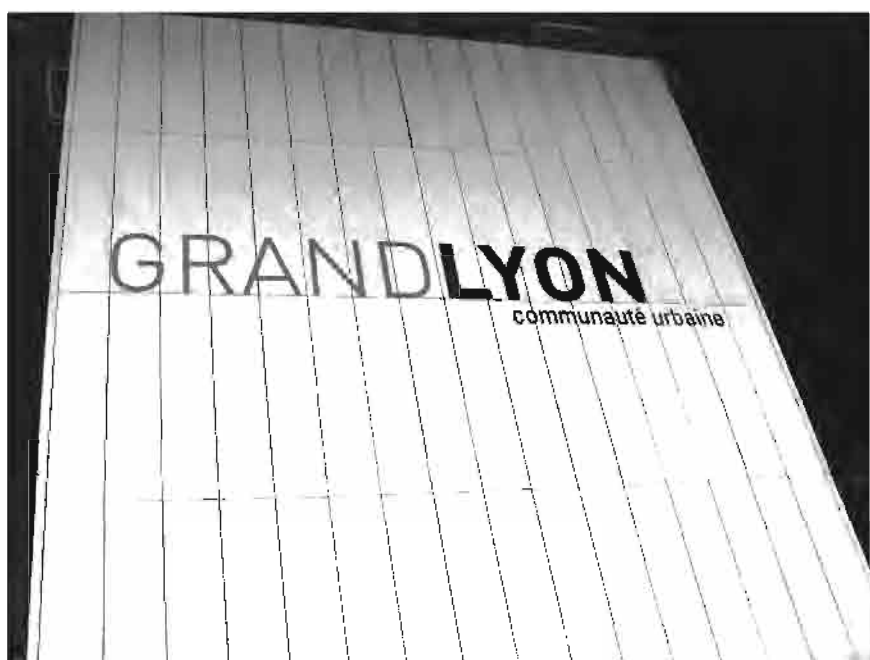
---

des aides d'État mais sont présumées compatibles avec le marché commun, dans le cadre de l'article 86, paragraphe 2, du traité. C'est le point le plus novateur du paquet Monti. Cela concerne en particulier les compensations de moins de 30 millions d'euros octroyées à une entreprise dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 100 millions d'euros. Certains secteurs, comme les hôpitaux, les entreprises de logement social ou de transport vers des îles sont également exclus du champ des aides soumises à notification préalable. Des contrôles a posteriori restent toutefois possibles ; celles qui constituent des aides d'État et restent soumises à l'obligation de notification préalable. Il s'agit d'aides de montant important ou attribuées à des grandes entreprises. Ces aides doivent être notifiées à la Commission, qui peut décider de les accepter ou de les rejeter.

source : wikipedia

# Stratégies territoriales comparées

L'objectif de ce séminaire est d'interroger l'intégration des grandes infrastructures de mobilité dans les stratégies d'aménagement et de développement des grandes villes, à partir de l'exemple de Lyon et de Lille. Chacun s'accorde sur la nécessité de diminuer la part de la circulation automobile dans les déplacements urbains, mais si l'objectif fait consensus, les stratégies pour y parvenir font débat. Plusieurs questions se posent aux grandes métropoles. La première est celle de la cohabitation de déplacements intra métropolitains et de déplacements de longue distance, dont une part importante, s'agissant de Lyon et de Lille, de circulation de transit. La deuxième est celle de la gestion de la période de transition, entre la situation d'aujourd'hui et la situation souhaitable qui verra, espère-t-on, une diminution de la part de l'automobile dans les mobilités. Suffit-il de déclarer l'arrêt de toute construction routière pour faire une politique des mobilités à l'échelle métropolitaine ? Ne peut-on pas penser un usage de la route en métropole qui serve de point d'appui à une stratégie de développement durable ? Partant de situations contrastées et s'appuyant sur des choix stratégiques différents, l'exemple de Lille et de Lyon serviront de fil rouge à ce séminaire.







## Projets d'infrastructures: le nécessaire débat public

Jean-Yves Latournerie, directeur général du Grand Lyon

**Comment concilier infrastructures, ville et développement durable ? C'est un sujet majeur de la communauté urbaine de Lyon, à traiter quotidiennement. Le territoire lyonnais, c'est 1 300 000 habitants, 80 % de la population du Rhône, cinquante-sept communes, un territoire bien placé sur le plan des transports internationaux, ferroviaires en particulier. Les projets TGV – Lyon-Turin, Rhin-Rhône, le prolongement de la ligne jusqu'à Barcelone, la deuxième ligne via Clermont – sont un atout pour l'attractivité internationale.**

La gouvernance en est un peu complexe, le rôle d'autorité organisatrice des transports ayant été déléguée à un syndicat mixte.

Les projets sont de boucler le périphérique par une infrastructure enterrée (le projet "tronçon ouest du périphérique", TOP), de développer le boulevard urbain à l'est, de rénover le pôle multimodal de la Part-Dieu, qui est saturé. Concevoir un système de transports collectifs performant exige d'être efficace en ce qui concerne la rapidité, la densité, le confort, de servir le développement durable du territoire à long terme : c'est pourquoi le schéma de cohérence territoriale (SCOT) a fait le choix de réorganiser l'espace autour des lignes de transport et de densifier la ville sur la ville. Les qualités du réseau résident dans une vraie pénétration urbaine, dans l'existence de l'inter-modalité et de pôles d'échanges, dans l'interconnexion des réseaux de transport. Mais les réseaux sont saturés : la gare de la Part-Dieu voit passer quatre vingt dix mille passagers par jour, pour une capacité de trente cinq mille, ce qui produit de forts effets sur le projet urbain. La conception du réseau exige également d'avancer sur la politique tarifaire, avec la mise au point de la « carte orange » lyonnaise, et de mener des actions pour modifier les comportements individuels, ce qui passe par la proposition de nouveaux services, comme la mise à disposition de vélos, la création de services dans les gares, des solutions pour le « dernier kilomètre ». L'enjeu, c'est la conception d'un système intermodal équilibré et économiquement efficace, ce qui pose un problème de temporalité. Même en sachant où l'on veut aller, il faut tenir compte des conditions actuelles. Pour certains, il est inutile d'investir deux milliards d'euros dans le TOP, qui seraient mieux utilisés dans le transport collectif.

Autre nécessité : combiner les actions avec les autres collectivités et l'État. Sur des sujets aussi complexes et difficiles, pour lesquels les nuisances sont inévitables, le débat public est incontournable : les citoyens sont de plus en plus présents dans ces évolutions. Pour les très grands projets d'aménagement, la scène réglementaire est connue, la Commission nationale du débat public<sup>1</sup>. Mais pendant un an, un travail complémentaire sera mené. Le débat public obligera à affirmer une vision globale de l'agglomération.

---

1 voir <http://www.debatpublic.fr/>

## Éléments de débat

**Être une communauté urbaine non soumise au suffrage universel : est-ce un atout ou un handicap ?**

Le maire de Lyon est aussi président de la communauté urbaine, et il est soumis au suffrage universel. Il est vrai que sur les transports, il y a matière à débat, mais il faut, à un moment, un patron qui tranche...

**Pourquoi la communauté urbaine de Lyon n'est-elle pas autorité organisatrice des transports ?**

Le SYTRAL existait déjà. Il est vrai que la particularité lyonnaise peut poser problème, mais on va profiter des nouvelles dispositions sur les pôles métropolitains, et travailler avec Saint-Étienne, avec le nord de l'Isère, avec le Pays de Vienne... Le pôle métropolitain intégrera plus de 1 300 000 habitants. On se pose la question d'une « super-AOT » qui mette en cohérence toutes les décisions.

Marc Delannoy,  
chef de projet, Grand Lyon

Olivier Laurent,  
chef du service  
Déplacements,  
Grand Lyon

Sébastien Rolland,  
agence d'urbanisme  
de Lyon

Catherine David,  
directrice des  
Grands projets,  
Grand Lyon

Corinne Tourasse  
directrice de la  
planification et des  
politiques d'agglomération,  
Grand Lyon, auditrice  
Ihedate 2008



## Politique de mobilités et enjeux d'infrastructures routières : le cas du TOP

**Le TOP - tronçon ouest du périphérique lyonnais – est un cas d'étude particulièrement complexe et une occasion inédite de décortiquer les articulations entre projet local et projet national, de repérer le jeu d'acteurs multiples qui voit converger questions techniques et financières, rapports de forces politiques et impératifs de démocratie.**

Le grand enjeu des déplacements dans l'agglomération lyonnaise, c'est le développement de bassins de vie autour de polarités, avec des réseaux de transports collectifs articulés autour du TER, des branches du métro et des tramways express. L'assise du développement actuel est de travailler sur un réseau compétitif par rapport à l'automobile, et de reporter les liaisons centre - périphérie sur les transports collectifs. Le facteur déclenchant de la reprise du projet a été la signature du protocole « REAL »<sup>1</sup> par douze partenaires, qui porte sur un milliard d'euros, dont cent millions pour les gares. Le contexte - l'existence du Grand Lyon, un périphérique inachevé, des problèmes de circulation constants, la pollution du centre ville - exige une solution.

<sup>1</sup> réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise

## Le réseau : un système

Dans ce contexte, que devient le TOP, qui vient boucler un périphérique incomplet ? D'une longueur d'environ quinze kilomètres, il sera souterrain à 60 %. Au point mort depuis de longues années, le projet redémarre. L'enjeu cette fois est celui de l'inter-modalité : l'insertion du TOP dans le réseau routier s'inscrit dans une logique de transit et dans la problématique de la traversée de Lyon. Actuellement, la nationale 246, dite « rocade des villages », voit passer 90 000 véhicules par jour, la solution de repli étant l'A432. Le réseau routier provoque des mélanges de flux, flux locaux, flux d'agglomération, flux de transit. L'A86, qui devrait relier Bordeaux et Lyon, est en travaux et sera mise en service en 2012. Pour l'A45 (Lyon-Saint-Etienne), qui crée une nouvelle pénétrante, l'équilibre économique n'est pas atteint. À l'ouest de l'agglomération, le réseau routier est peu structuré et comporte plusieurs verrous, dont le franchissement du Rhône. Le TOP permettrait le bouclage du « ring » autour de Lyon, et le déclassement de l'A6 et l'A7 à l'intérieur de Lyon. Le développement du réseau routier s'est fait vers l'est... parce que c'est plat : la topo-géographie donne des clefs de lecture. Le Grenelle environnement, et l'opinion publique, disent clairement qu'il n'est plus possible de créer des routes comme auparavant : il est impératif de démontrer que le TOP s'insère dans un schéma multi-modal et qu'il sera un levier pour le développement de l'agglomération. Les milieux économiques sont favorables à une solution routière, les milieux associatifs à une solution faisant appel aux transports collectifs. Le Grand Lyon a posé quelques conditions : que de la liaison Valvert-Bonnevay soit exclu le trafic national et que le tracé court soit présenté au débat public. La saisine de la Commission nationale du débat public par une collectivité, c'est une nouveauté. C'est en 2012 qu'aura lieu ce débat public, pour un démarrage des travaux en 2017/2018 et une mise en service au-delà de 2020.

## De la voirie au projet urbain

Dès 1969, le schéma OREAM<sup>2</sup> tâchait de donner une perspective à trente-quarante ans ; ce schéma était porté par l'État et se voulait fonctionnel, définissant des zones de circulation et d'habitat. Le schéma directeur sur lequel a travaillé la collectivité était une sorte de préfiguration du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), du schéma de cohérence territoriale (SCOT), une préfiguration de la charpente urbaine représentée par l'arc et la flèche.

Le schéma de voirie s'accompagne de multiples projets. Il s'agit plus d'assurer des liaisons que de créer de nouvelles frontières. Dans l'aire métropolitaine, 80 % de la population habite à moins de cinq kilomètres d'une gare : le développement autour des gares est donc une priorité. Requalifier les centres villes, valoriser les paysages,



2. Organisme régional d'étude des aires métropolitaines - « Le schéma de l'Oream/1 avait alors constitué une forme d'aboutissement, en unifiant sur une seule carte un territoire métropolitain historiquement divisé sur le plan culturel et administratif voir : <http://www.urbalyon.org/srp6internet/AfficheDocument.aspx?nomFichier=ContributionAgenceRevuedUrbanismeGren.pdf&numFiche=2815>

créer de belles aménités : le TOP est aussi l'occasion de créer du projet urbain, dans les quartiers ouest, pavillonnaires et aisés, comme dans les quartiers sud, plus populaires. Après une période où les ménages se sont beaucoup motorisés et où le centre urbain a connu une crise, se dessine une troisième couronne, en anticipant les modes de vie, avec des territoires plus facilement accessibles.

Aujourd'hui, quel rôle joue l'État ? C'est en principe à lui de répondre aux questions de trafic national, comme aux questions des trafics nationaux ferroviaires et fluviaux. Comment va-t-il s'impliquer dans un projet d'agglomération ? On table ici sur l'effet du grand débat pour contraindre l'État à définir une position. Le TOP, qui reste une infrastructure locale, devrait conduire à redéfinir l'ensemble du réseau national autour de Lyon, d'autant plus que les segments urbains des autoroutes A6 et A7 seront déclassés et que la future continuité autoroutière à l'est de l'agglomération sera réelle.

Quant au financement, s'il est déjà planifié au niveau local, il reste indéterminé du côté de l'État. Reste ouverte la question d'un péage urbain...

## Lille métropole : politique des mobilités et enjeux d'infrastructure routière

Jean-Louis Sehier,  
directeur Mobilité,  
pôle Mobilités transports,  
Lille métropole

**Autre lieu, autre schéma : autour de Lille et au cœur d'un triangle Paris-Londres-Bruxelles, la communauté urbaine rassemble quatre-vingt-dix-sept communes, dont Lille avec deux cent mille habitants, Roubaix et Tourcoing avec cent mille, Villeneuve d'Ascq avec soixante-dix mille. À une étoile ferroviaire structurante s'ajoutent deux lignes de métro, un tramway historique datant de 1900, et une étoile autoroutière qui ne passe pas dans la ville.**

Tous les dix ans, la communauté urbaine mène une enquête « déplacements » : de la dernière, il ressort que la mobilité représente une heure par jour par habitant, 15 % du budget des ménages, et 15 % du PIB. Chaque jour, les Lillois se déplacent 3,75 fois... 31 % à pied, 2 % à vélo, 10 % en transports collectifs, 1 % en deux roues motorisés, 13 % en voiture comme passager, 43 % en voiture comme conducteur. Comme à Lyon, Reims ou Rouen, la mobilité a connu une rupture en 2006 : le nombre de déplacements en transports collectifs a augmenté tandis que diminuait le nombre de déplacements en voiture. Cette rupture est imputable à l'augmentation du coût des carburants, à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains (PDU) et aux préoccupations environnementales. La baisse de l'usage de la voiture est allée de pair avec celle de la consommation d'eau potable et celle du poids des ordures ménagères collectées.

### Partager un espace sans frontière

Toutefois, la baisse du nombre de déplacements automobiles – dont la longueur s'est accrue – n'a pas entraîné de baisse du trafic, lequel a augmenté de 10 % en dix ans, avec des taux de croissance, toutefois, qui ralentissent. Le trafic interne représente 64 % des déplacements, le trafic d'échanges, lié aux activités économiques, 29 %, le trafic de transit 7 %. L'essentiel des déplacements en transports collectifs se fait en métro (61 %), en bus et en tramway. Le TER ne représente que 7 %. Pour les liaisons internationales, l'aéroport voit passer annuellement un million de voyageurs, le TGV neuf millions.

Ce trafic n'est pas uniformément réparti : il connaît trois heures de pointe par jour, soit quinze heures par semaine. D'où une interrogation : les lycées pourraient-ils ne pas tous ouvrir leurs portes à huit heures du matin ? L'auto-mobile est la plupart du temps une auto-immobile, ce qui fait du stationnement un sujet important. Elle appelle également à réfléchir aux pollutions, aux accidents, au bruit, à la sécurité.

Que fait-on des voies urbaines, comment les partage-t-on ? La communauté urbaine a pour mission de travailler sur tout le territoire en matière d'aménagement d'espace. On est alors amené

à changer d'échelle, à mener la réflexion au niveau de l'aire métropolitaine, englobant Lens, Valenciennes, Béthune : les discours de rivalité s'estompent. Et à réfléchir collectivement, avec les autres agglomérations et la région, de même qu'avec Tournai et Courtrai, qui sont intégrées dans Eurométropole<sup>1</sup>, structure publique regroupant quatorze partenaires. Les choses bougent, lentement.

La communauté urbaine a lancé un travail sur le diagnostic environnemental de la mobilité. Si, de 1998 à 2006, la consommation d'énergie est restée stable, la production de gaz à effet de serre a, elle, augmenté, tandis que celle de polluants diminuait. On constate aussi que c'est le trafic de marchandises en transit qui a connu la plus grande croissance. Tout a été fait pour protéger le cœur des villes, dans une stratégie insulaire qui n'a rien réglé pour l'extérieur des villes.

Le PDU, rendu obligatoire en 1996 et adopté en 2000, mérite une actualisation, après la loi SRU<sup>2</sup>, le Grenelle environnement, les lois environnementales. Pour satisfaire aux objectifs lillois de partage de l'espace public, d'accessibilité, de qualité environnementale, deux scénarios ont été mis au point : un premier scénario où la part des transports en commun est de 15 %, un second où cette part passe à 20 %. Le premier est considéré comme réaliste à quinze ans, le second sera difficile à atteindre. Les moyennes concernant les déplacements ne doivent pas masquer que si certains bougent beaucoup, d'autres ne se déplacent pas assez, le lien entre déplacement et pauvreté étant certain. Il faudrait transférer des flux automobiles sur les transports en commun, même si ce transfert a sans doute des limites ; il faudrait aussi maintenir la marche à pied, et développer les transports alternatifs, par exemple en mettant à disposition des lycéens des stationnements « vélo » sécurisés ou en développant le covoiturage. On doit, enfin, réfléchir à la longueur des déplacements, pour aller faire ses courses, pour aller au travail. L'objectif est de réduire le nombre de kilomètres parcourus de 12 à 24 %. Pour faire baisser la production de CO<sub>2</sub>, il faut faire converger politiques publiques et progrès technologiques.

## Faut-il faire des routes ?

Le projet de PDU a été adopté et est désormais soumis à concertation : il propose rien moins que cent soixante-dix actions, selon six axes ! Avec pour principes de ne pas construire de nouvelle infrastructure qui ait pour objectif d'augmenter l'écoulement du trafic routier, et de réduire la vitesse sur le réseau structurant.

De multiples points de vue sont en jeu quand on pose la question : « Faut-il faire des routes ? » Les ingénieurs ont une culture de la route et sont attachés à leur culture professionnelle. Les politiques n'ont pas de position tranchée. Le contournement de Lille au sud était prévu dans le schéma directeur, qu'une association a fait annuler pour des raisons environnementales, bloquant ainsi l'autoroute et la renvoyant vers le sud/sud-est, dans une zone agricole – ce qui partage la communauté urbaine (le poids des écologistes est fort, le PCF est favorable à la voiture, les socialistes sont plus hésitants), et a la faveur de l'État. Les acteurs économiques, quant à eux, sous la houlette de Bonduel, ont créé le comité Grand Lille : ils plaident pour l'élargissement des autoroutes, et sont les seuls à défendre le principe du péage. La presse locale, enfin, raconte les malheurs des automobilistes...

---

1 L'Eurométropole couvre la région de Lille Métropole, du sud de la Flandre occidentale (4 arrondissements) et de la Wallonie picarde (3 arrondissements). Elle réunit 14 partenaires pour 145 communes. Côté français : L'État, la région Nord-Pas-de-Calais, le département du Nord; Lille Métropole Communauté urbaine. Côté belge : L'État fédéral, la Région et la Communauté flamande, la Province de Flandre occidentale, la Région wallonne, la Communauté française de Belgique, la Province de Hainaut; L'intercommunale Leicodal, au nom des communes de l'arrondissement de Courtrai; L'intercommunale wvi, au nom des communes des arrondissements de Roulers, Ypres et Tielt; L'intercommunale Ideta, au nom des communes de l'arrondissement de Tournai (à l'exception de la commune d'Estaimpuis) et de l'arrondissement d'Ath ainsi que des communes de Lessines, Silly et Enghien; L'intercommunale leg au nom des communes de l'arrondissement de Mouscron et de la commune d'Estaimpuis. Source : Wikipedia

2 loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Le débat, à dire vrai, manque encore de bases scientifiques : il n'est pas facile de sortir de l'idéologie, ni de disposer d'évaluations socio-économiques sur les infrastructures réalisées. On est à un moment de rupture de tendance, où l'attractivité des territoires, c'est moins les routes que les services, le cadre de vie, l'université, les transports publics...

## **Éléments de débat**

### **Quel lien établir entre urbanisme et transports ?**

Les transports sont au cœur du projet urbain. On ne traite pas de la même manière les espaces proches des transports. Et la densité de la ville, ce n'est pas seulement l'habitat, ce sont aussi les zones économiques. La surface imperméabilisée, pour un employé de bureau, est de 25 m<sup>2</sup>... pour 10 m<sup>2</sup> de bureau. On ne fait plus de routes à deux fois deux voies en ville, on les transforme en deux fois une voie. Le maillage par la voirie, c'est la ville. La rue, c'est la ville.

### **Peut-on penser les « mobiles » autrement, anticiper ?**

L'inertie est très forte, les solutions technologiques demandent du temps. Dans dix ans, on aura à peu près les mêmes voitures qu'aujourd'hui. Le temps de la ville est long...

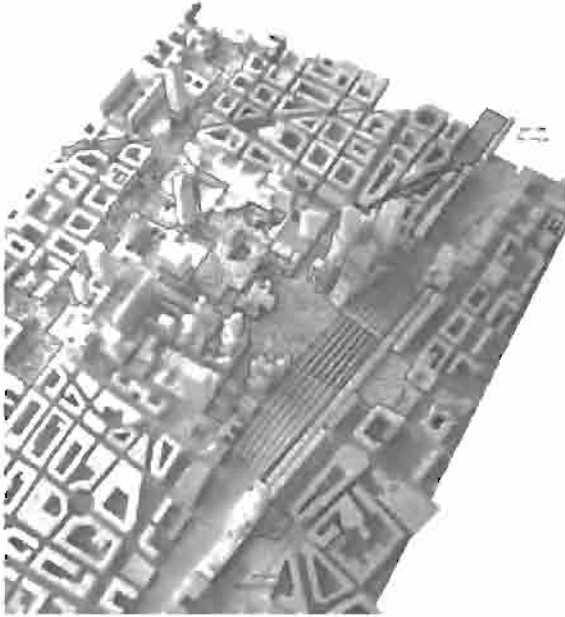
## **Le projet Part-Dieu : la multimodalité au cœur de l'agglomération**

Bernard Badon et Nathalie  
Berthollier, Grand Lyon,  
Mission Part-Dieu

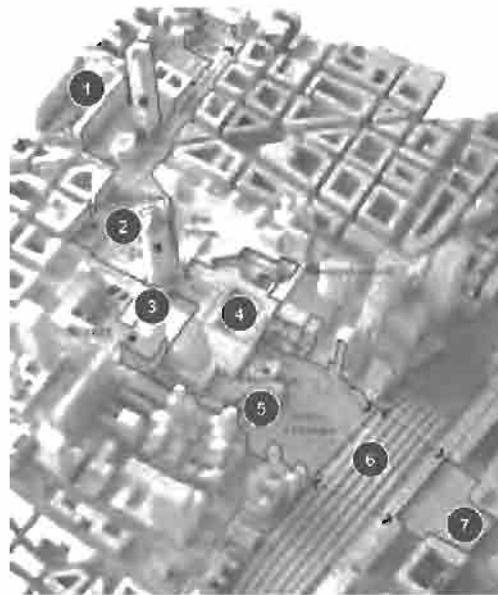
Emmanuelle Balmain,  
service Déplacements,  
Grand Lyon

La Part-Dieu est un quartier, mais surtout un nœud ferroviaire, voire un entonnoir ferroviaire qui regroupe gare, équipements techniques et sites de fret. RFF a entrepris une étude, pour un million d'euros, sur le développement du ferroviaire lyonnais, qui devrait préparer le futur débat public sur le sujet. La ville de Lyon a trois gares : la Part-Dieu voit passer autour de cent mille voyageurs par jour (cent soixante mille prévus dans les années qui viennent) et cinq cents trains ; Perrache soixante mille voyageurs, Saint-Exupéry vingt-deux mille pour vingt-deux TGV. Il est nécessaire de trouver un scénario alternatif au « tout Part-Dieu », et le tester pour en voir toutes les implications.

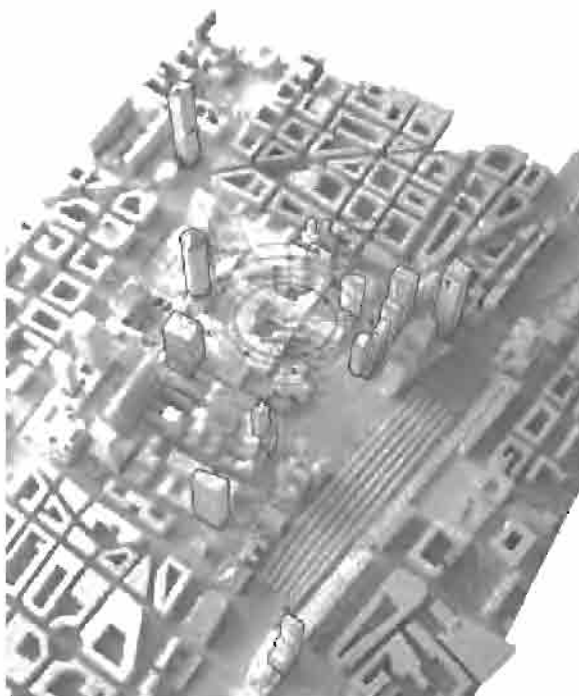
*Un sol équipé et informé qui organise les densités, rend lisibles et confortables les accessibilités et les échanges dans l'échelle étendue du quartier.*



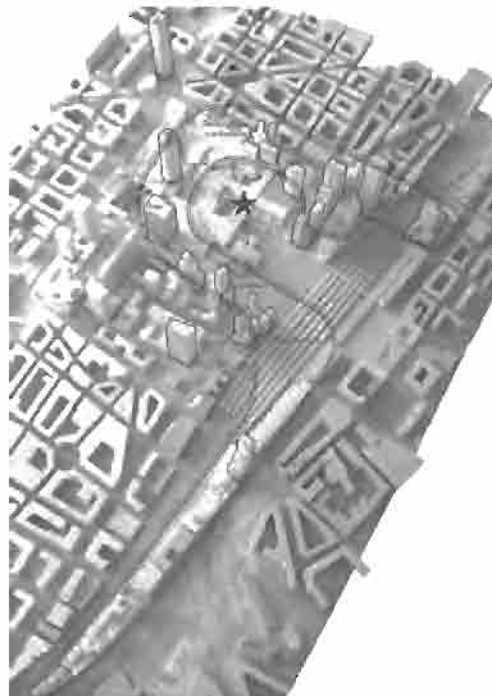
*La traverse active en diagonale cinq tous les sites stratégiques du quartier.*



*Le toit terrasse du centre commercial devient une gigantesque Agora, théâtre d'un nouveau skyline, ouvert sur le panorama des horizons grands lyonnais. La place Béraudier devient une vaste esplanade rendue aux piétons et transports en commun face à la gare.*



*La Part-Dieu construit le skyline grand lyonnais de demain : des tours qui s'adressent au ciel, à l'horizon, en même temps qu'au sol, à l'espace public.*



Source : La Mission Part-Dieu



La gare de la Part-Dieu n'est pas seulement une gare, c'est aussi un centre commercial, une gare routière, des taxis, une dépose-minute, le tramway T3 et bientôt le T4, avec un pôle pour les autobus. La gare elle-même, prévue pour 35 000 voyageurs, est saturée. Trois défis sont à relever : l'occupation des onze voies, les quais, la salle d'échanges.

### **Construire des partenariats**

Dès 2004, une première réflexion a été menée par la collectivité. Mais les conclusions n'ont pas abouti, faute d'écoute de la SNCF nationale. À l'occasion de l'arrivée du T3, la réflexion a repris, avec pour question centrale : comment traverser la gare ? De son côté, la SNCF avait élaboré un projet, proposé tel quel, et qui étendait l'emprise de la gare sur l'espace public. Il a donc fallu, dans un esprit plus collégial, reprendre les discussions, avec en perspective la création d'un pôle d'échanges qui tienne compte de l'évolution du quartier. En 2008, enfin, le projet, confié à la mission Part-Dieu, aboutit. Le partenariat est mis en place. Une première estimation prévoit un budget de quatre-vingts millions d'euros.

Et vient la déception, avec un bras de fer entre SNCF, Région, État, Grand Lyon... et avec l'obligation de travailler avec l'AREP (bureau d'études, filiale de SNCF) et une réduction du projet. Les études sont désormais à mener, le travail en partenariat se met en route : le chemin est long, mais il s'agit de garantir un résultat partagé.

Au-delà du pôle d'échanges multimodal, plusieurs points méritent vigilance : congestionner la Part-Dieu, c'est congestionner l'agglomération. Valoriser le transport collectif urbain, mener les études de stationnement, envisager les questions des vélos et des deux roues motorisés, de la régulation des cars réguliers ou occasionnels, des parkings en concession, des taxis, des livraisons, des bases de chantiers ou des cheminements urbains : tous ces points sont à examiner en regard de la Part-Dieu et du nœud ferroviaire.

### **Principes transversaux du projet urbain**

- Un sol facile : équipé et informé, il organise les densités, rend lisible les échanges. Comment constituer un sol à l'échelle de ce grand quartier ? Comment produire un espace public de qualité, répondre à des échelles lisibles, organiser les densités ?
- La traverse culturelle : avec les halles Paul Bocuse, l'auditorium, la grande serre à créer, le centre commercial, la bibliothèque, la gare, la place publique;
- Le cœur de la Part-Dieu : le toit-terrasse du centre commercial, aussi grand que la place Bellecour, est un parking;
- Le « sky line » : à la Part-Dieu, on a vue sur de grands paysages, sur de grands axes dont il faut préserver la qualité en travaillant sur l'idée du ciel.

## Éléments de débat

**Nouvel exemple du casse-tête lyonnais, qui résulte aussi du succès de la Part-Dieu : la gare traversante est un acquis. À-t-on, ailleurs, des solutions élégantes ?**

Des visites ont été faites à Marseille et Lille. Des contacts ont été établis avec Cologne, Bruxelles et Munich, et bientôt Barcelone, qui ont des problématiques de développement similaires.

**Comment se gère la sécurité dans un espace comme celui-là ?**

La question se pose, en effet, en même temps que la question des responsabilités. Et elle heurte la question de la domanialité de chacun des partenaires. Le centre commercial est fermé de 20 heures à 8 heures du matin : mais il y a les cinémas...

**À quelle échelle faut-il se placer ? Comment s'accommoder d'un espace restreint... qui se réduit ?**

C'est toute l'histoire de la ville : « faire avec », imaginer de nouvelles méthodologies, fédérer les thématiques. La Part-Dieu est saturée parce qu'il y a des gens dans les trains... C'est un système de dominos : en 2011, les taxis seront déplacés ; à moyen terme, gare routière et station de taxis réorganisée seront aménagées, les accès aux quais multipliés par deux. À long terme, la Part-Dieu accueillera 160 000 voyageurs par jour, quitte à réaliser une gare sur deux niveaux.

Sur l'ensemble de la Part-Dieu, le flux quotidien est de 500 000 personnes par jour, avec des fonctions urbaines importantes : la gare, les transports en commun, mais aussi l'auditorium, la bibliothèque centrale, le centre commercial. Venir à la Part-Dieu, c'est venir « quelque part » : au concert, au cinéma... Mais pas à la Part-Dieu, alors que c'est le quartier central de l'agglomération et de la métropole ! C'est un quartier redistributif, avec beaucoup de flux et de contraintes, mais aussi avec beaucoup de richesses et d'usages à expérimenter. Ses enjeux, c'est d'offrir une meilleure qualité de l'espace public, de changer d'échelle, d'améliorer le hub métropolitain, d'intensifier le quartier. Ce qui pourrait tenir dans une série de verbes : intégrer, assumer, desserrer, décroïsonner, échanger, optimiser, régénérer, hybrider...

## Prospective : mobilité et infrastructures urbaines

**Que produit une infrastructure dans l'urbain ? La route a-t-elle vraiment un sens, et lequel ? Voilà une belle controverse entre les opérateurs : s'agit-il d'une question globale, ou d'une question locale ? Quelles forces sont en présence ? Pourquoi ne pas considérer la route comme un instrument polyvalent proposant des fonctions diversifiées, comme quelque chose qui serait à domestiquer dans un espace ?**

### La ville comme système temporel

À ces questions répondent quelques instruments de connaissance et de prévision, même s'il n'est pas évident de distinguer entre « urbain » et « interurbain ». Les problématiques locales et nationales peuvent se superposer. À Lyon l'achèvement du périphérique enterré est une problématique locale. Mais avec le COL<sup>1</sup> - « contournement ouest de Lyon », axe nord-sud - on est confronté à un problème national, même si les flux sont à 96 % locaux. Il serait déraisonnable d'augmenter le débit : quel itinéraire alternatif, alors, proposer ? La question est complexe... et renvoie à toute l'organisation des transports. À Lyon, 80 % des transports urbains se font en automobile sur des voies banalisées. Les prévisions ne laissent pas entrevoir de report massif sur les transports collectifs... sauf si tout est fait pour bloquer l'ensemble des pénétrations dans la ville. Auquel cas ce sont les commerces qui sont repoussés à la périphérie. Avec pour effet d'allonger les trajets domicile-travail. C'est donc jouer perdant, du point de vue de l'urbanité, et du point de vue du bilan carbone. Une ville, c'est un système : un système de localisations, mais aussi un système de pratiques sociales. Le plus difficile est de modifier le système des localisations. Si on sait modéliser les transports, modéliser leurs effets ne va pas de soi. Si l'on regarde ce qui s'est passé depuis trente ans, on voit que les politiques publiques n'ont pas inversé les tendances : elles ne sont pas convergentes, elles sont même parfois contradictoires. La politique fiscale, par exemple, pousse à l'étalement.

On sait, aujourd'hui, mesurer l'impact d'infrastructures sur la ville pour ce qui concerne le trafic, l'économie ou l'identification des nuisances. Que faire de ces données ? Comment asseoir la décision politique quand on ne sait pas gérer le comportement humain, ou alors avec d'importantes marges d'incertitude dans les prévisions ? Les simulations apportent des éléments de réponse, par exemple si l'on simule la création d'un péage ou une augmentation du coût du carburant, mais c'est bien plus complexe d'en mesurer à l'avance les effets sur l'ensemble du sys-

Quelles perspectives pour les infrastructures routières dans un contexte métropolitain ? Peut-on se passer de nouvelles infrastructures ? Comment intégrer une politique routière dans une stratégie de mobilité globale ? Y-a-t'il un « bon usage » de la route dans une politique de développement urbain durable ?

Olivier Frérot,  
directeur de l'agence  
d'urbanisme de Lyon

Alain Bonnafous,  
professeur d'économie  
IEP de Lyon, chercheur  
au Laboratoire  
d'Économie de Transports

Nicolas Farges,  
ENTPE,  
directeur général  
pôle INDURA

1 COL : contournement ouest de Lyon. - voir : <http://lyon-urbanisme.superforum.fr/transports-evolution-des-axes-routiers-transports-en-commun-aeroport-gares-f20/le-contournement-ouest-de-lyon-col-t44.htm>

tème. Une étude parisienne a tenté de proposer des critères pour l'optimisation de la vitesse sur le périphérique : faut-il réduire la vitesse à 50 km/h ? La réponse est double : si l'objectif est la fluidité, la vitesse optimale est de 71-72 km/h ; mais si l'objectif est de favoriser le transfert vers les transports collectifs, la bonne vitesse est de 50 km/h, ce qui revient à taxer l'utilisateur à travers le temps. Comment réagira le citoyen ? En acceptant de payer ? En votant ? Le temps vécu n'est pas le temps mathématique de la vitesse, le temps « perdu » dans les transports en commun peut se réinvestir ailleurs. Temps et vitesse sont à repenser profondément.

### **Rareté de l'espace public**

L'acceptabilité sociale de la route dans le milieu urbain a de nouveaux contours. L'espace public est très généreux avec la voiture, il pourrait avoir d'autres utilisations : la plantation d'arbres, la protection des cours d'eau, le confort des piétons avec ou sans poussettes... Faut-il retirer de l'espace à l'automobile pour l'attribuer à d'autres usages ? Le péage serait-il une solution ? La question est nouvelle, et il se pourrait que dans les plans de déplacement urbains, la voiture soit encore la grande gagnante. Les élus le comprennent, quand leur souci est moins de dimensionner une chaussée que de trouver une solution alternative pour régler le problème de la mobilité. Le consentement à payer permet de mesurer la valeur et l'utilité de la gratuité. Mais jusqu'où aller ? On a l'exemple, au Canada, de trente millions de dollars consacrés à enterrer une ligne électrique qui gâchait le paysage... pour cinq maisons. À quel montant auraient consenti les habitants de ces maisons ? Qu'en est-il de la rationalité dans cet exemple ? Comment évaluer ? Le besoin se fait sentir, contre la nostalgie d'un temps où la science savait et où l'État pouvait, de nouvelles pistes de recherche, d'autant plus que l'argent manque. Quitte à se garder du « politiquement correct ». Les économistes disent-ils tout de la réalité ? Quand on prend le quart des investissements les moins rentables de RFF, pour un milliard d'euros investi, on a une perte de richesse de cinq cent cinquante millions ; mais si l'on prend le quart le plus rentable, on récupère sept milliards...

### **Changer de modèle**

Évaluation et recherche, soit. Et la démocratie ? La tradition française qui voudrait qu'à un problème réponde une solution, qui a été efficace, est désormais mise à mal par l'exigence et le besoin des citoyens d'être éclairés, de débattre. Le passage en force a de plus en plus de mal... à passer. Il faut alors tenir compte d'événements imprévisibles impossibles à intégrer dans un modèle. Lorsque Saint-Gobain, à la fin des années 80, recherche un lieu d'implantation pour une plate-forme logistique et trois cent cinquante salariés, une étude est menée, qui tient compte de ce que sera le réseau routier cinq ans plus tard. Quatre sites sont d'abord retenus, puis deux : Saint-Etienne et la plaine de l'Ain. Était-il prévisible que les logisticiens récuseraient l'implantation à Saint-Etienne, au motif des risques encourus sur les routes ?

### **Nouvelles perspectives**

Il faut en outre intégrer les exigences écologiques et les évolutions technologiques. Une route en rase campagne ne pose pas de problème, mais dans un ensemble urbain, prendre garde au sous-sol, aux nappes phréatiques, est impératif. La pollution ne se limite pas à l'impact carbone, elle affecte l'environnement et le tissu social. On voit apparaître aussi la question de l'énergie grise. Avec des perspectives heureuses sur la « route intelligente » qui saurait stocker et restituer l'énergie, qui saurait apporter à l'utilisateur des informations fiables quant à l'interface entre le véhicule et le support. La complexité allant croissant, l'expérimentation est nécessaire pour sortir de démarches balbutiantes mais en progrès,

expérimentation qui serait assumée par l'ensemble des acteurs avec leurs cultures : ingénieurs, élus, usagers... et même designers, pour leur aptitude à faire le lien entre usagers et ingénieurs. La notion de « route durable » est plutôt neuve : cette route-là a besoin d'innovation, d'expérimentation, et d'objectivation des coûts<sup>2</sup>.



---

2 L'expérience américaine, depuis vingt ans, autour des ITS – intelligent transport system – commence à apporter son lot de désillusions : il s'avère que ce qui marche, c'est de faire payer. Faire payer à l'utilisateur, pour une garantie de fluidité, un taux d'occupation de l'axe routier. Les usagers achètent de la non-saturation en circulant sur une voie réservée, ce qui a pour effet de désaturer l'axe saturé. Où l'on voit comment la limitation de la vitesse est contournée... ce qui indique un « design » de la décision publique surprenant !



# Politiques de ville durable



« Avalanche du développement durable » et « mode de fabrication dérégulé », dit Vincent Renard... « La ville durable doit être désirable », dit Michèle Pappalardo.

Entre danger – mais lequel ? – et désir, la ville s'écrit aujourd'hui non plus sous l'autorité unique de l'État ou d'un quelconque pouvoir, mais au point de convergence de la technique et de la démocratie, dans une histoire où il est question de flux, de réseaux, de mobilité et de cohésion sociale. Avec cette question lancinante, aussi désespérante que joyeuse : que peut-on faire ? Cette question du faire, à travers l'expertise, mais aussi les exemples concrets, traverse les deux jours du séminaire.





# Introduction

Michèle Pappalardo,

Commissaire générale au développement durable

**Ville durable... Le concept, et la réalité, ont à progresser. Le concept est dans l'air du temps, avec des interprétations diverses. Dès la déclaration de Rio<sup>1</sup>, en 1992, les principes étaient posés, et il était demandé aux pouvoirs locaux de s'engager. En 1994, la *Charte des villes européennes*, signée à Aalborg<sup>2</sup>, fondait les engagements des villes européennes. En 2007, la *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable*<sup>3</sup> précisait des principes et des concepts communs.**

Il n'existe pas de modèle unique de ville durable, la diversité des modèles existants est à prendre en considération pour préserver l'identité de chaque ville, avec des densités diverses, des manières variées de mixer les fonctions, de faire entrer la nature dans la ville... On n'aboutira pas partout au même résultat. Il ne faut pas oublier ce qui a construit les villes, ni gommer le passé : c'est même un réflexe à avoir. Les villes anciennes dotées d'un patrimoine important et les villes nouvelles proposent des sujets de réflexion différents, même si l'on doit raisonner en termes de points de passage obligés qui ont évolué : le changement climatique, la sobriété en consommation de ressources naturelles, la qualité de vie, l'équité.

La ville durable, ce n'est pas l'addition d'éco-quartiers. Au-delà des opérations ponctuelles qu'il faut mener à bien, qu'il faut tester, la ville durable demande une approche intégrée, comme l'a définie la stratégie de Leipzig, avec de nouvelles façons de penser et d'agir :

- avoir une approche systémique, avec des synergies à mettre en œuvre entre transports et urbanisme, mais aussi avec l'énergie, l'information, les réseaux, de manière transversale, ce qui n'est pas évident à mettre en place.
- prendre en compte le long terme en économisant les ressources naturelles, en veillant à la démographie.
- définir une bonne gouvernance, qui implique toutes les parties prenantes, qui sache mener des partenariats public-privé, qui pense ensemble la ville et ses quartiers.

L'agenda 21 est un bon exemple d'outil intégré. Le cadre de référence européen, qui évolue et sera testé en 2011, constitue aussi un outil de réflexion. Les référentiels sont nombreux : ils répondent à un vrai besoin, et ne se contentent pas de fournir des indicateurs. Ils sont une invitation à se poser les bonnes questions, sont un outil d'aide à la décision. À chacun de choisir ses priorités, de décider sur quel point mettre l'accent.

La ville durable se construit à partir de la ville d'aujourd'hui : 70 % des villes de demain sont déjà là aujourd'hui. La question du renouvellement urbain est donc essentielle, et dans un système de décision parfois diffus, tous les acteurs concernés ont à impulser une dynamique nouvelle. Construire la ville sur la ville, c'est intensifier la ville, se préoccuper de la qualité des projets, intervenir sur les formes urbaines.

1 voir . <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm#three>

2 voir les dix engagements des villes européennes : [http://www.aalborgplus10.dk/media/pdf2004/aalborg\\_commitments\\_french\\_final.pdf](http://www.aalborgplus10.dk/media/pdf2004/aalborg_commitments_french_final.pdf)

3 voir [http://www.google.fr/url?sa=l&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fville.gouv.fr%2Fdownload\\_file%2F3275%2F5147%2Fcharte-de-leipzig-sur-la-ville-europeenne-durable-mai-2007\\*&rct=j&q=charte%20de%20leipzig%202007&ei=pgf5TP7-K5LT4gb5mvnABw&usq=AFQjCNE11Ny6Kt\\_gD2cy9btnFuiUivnSyQ&sig2=IqmvyBFGmL0m70ZQuwHT6w&cad=rja](http://www.google.fr/url?sa=l&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fville.gouv.fr%2Fdownload_file%2F3275%2F5147%2Fcharte-de-leipzig-sur-la-ville-europeenne-durable-mai-2007*&rct=j&q=charte%20de%20leipzig%202007&ei=pgf5TP7-K5LT4gb5mvnABw&usq=AFQjCNE11Ny6Kt_gD2cy9btnFuiUivnSyQ&sig2=IqmvyBFGmL0m70ZQuwHT6w&cad=rja)

Que peut-on faire ? Améliorer la gestion des services urbains, favoriser le développement des réseaux, par exemple des réseaux de chaleur, optimiser la gestion des ressources en eau. On commence à intégrer la question de la gestion des flux, et c'est un point fort qui nécessite de la transversalité. On peut aussi se confronter à la question des mobilités, mobilité des personnes, mais aussi mobilité des marchandises. On peut aussi penser à l'adaptation de la ville au vieillissement des populations : dans le transport, le logement et plus généralement le bâtiment, des solutions sont à inventer. On peut, enfin, être prospectif : les ruptures technologiques vont transformer la ville, par exemple la voiture électrique.

La ville durable, c'est un but à atteindre, avec des moyens diversifiés pour y parvenir. Ce qu'il faut, c'est avoir envie de vivre ensemble. Il y a des échanges entre la ville et la vie : la ville durable doit être désirable..

## Cadrage général sur les enjeux de la ville durable

**Le mode de fabrication de la ville serait-il dérégulé ? Si c'est le cas, l'avalanche du développement durable pourrait être l'occasion de repenser notre système de fabrication de la ville. Avec un retour à Ildelfons Cerdà<sup>4</sup>, dont la théorie générale de l'urbanisation propose un ajustement entre la circulation, l'habitat, la végétation. Le problème, c'est la cohésion sociale. Et ce qu'il y a de nouveau, c'est le prix du pétrole et les émissions de CO<sub>2</sub>.**

Une perspective des enjeux de la ville durable, de l'échelle globale à l'échelle locale. Une approche des politiques locales et du rôle des villes dans les négociations internationales sur le climat. Une approche des mécanismes de production d'une ville non durable : politiques foncières, immobilières et comportement des acteurs.

Benoît Lefèvre,  
chercheur, IDDRI

Vincent Renard,  
IDDRI, Sciences  
Po, directeur de  
recherche au CNRS

Qu'est-ce qui fait la ville ? Les images parlent...

- Premier modèle : le bidonville, une machine à produire de la plus-value. Remplacé par la Défense, dont les bureaux sont déjà obsolètes, de même que sont obsolètes les tours du Front de Seine. De ces morceaux de ville, les investisseurs ne veulent plus entendre parler : ils sont hors marché.
- Deuxième modèle : les pavillons du New Jersey, au bilan carbone calamiteux : le lotissement existe, croît et embellit...
- Troisième modèle : la maison individuelle. On a en France 200 000 maisons individuelles, dont 130 000 en secteur diffus. La maison individuelle représente 40 % du développement urbain neuf. Ce qui est nouveau, c'est que cet étalement urbain est le fait des faibles revenus. À Paris, la file d'attente, pour le logement social, est de huit ans. La solution est d'acheter un terrain peu cher, et d'y poser une maison à 50 000 ou 60 000 euros, pour laquelle le remboursement d'un emprunt équivaut à un loyer HLM. Un système qui produit du diffus éloigné de la

<sup>4</sup> Homme politique catalan, ingénieur, architecte. Cf. 1859 : *Teoria de la Construcció de Ciudades* (Théorie sur la construction des villes), écrit pour promouvoir son projet préliminaire d'extension de Barcelone, voir [http://fr.wikipedia.org/wiki/Ildelfons\\_Cerd%C3%A0](http://fr.wikipedia.org/wiki/Ildelfons_Cerd%C3%A0)

ville. Et quelle sera la durée de performance du BBC (bâtiment basse consommation) ? C'est une bombe à retardement...

▪ Shanghai, Tokyo à la fin des années 80, Abou Dhabi... On densifie pour approvisionner les budgets municipaux, on densifie en imaginant des hauteurs vertigineuses, on dispense des gestes architecturaux...

Si l'on pose la question de la rationalité économique, on voit qu'il n'est jamais rentable de faire du logement. À laisser faire, on s'apercevra que les seuls segments de logement rentables, c'est un huit pièces sur le Champ de Mars, ou l'immeuble à la limite de la salubrité. La mixité a un coût élevé...

Côté financement, le logement a été sorti de l'indice IPD<sup>5</sup>. Une publicité de *the Economist* est claire : « Est-ce que ça va cracher un rendement correct pour l'actionnaire ? ». Voilà bien le cœur de la financiarisation de l'immobilier, dont la saga des *subprimes* est la quintessence. À partir de 2008, après que le marché de l'immobilier se soit développé, les banques se mettent à prêter aux gens pourvus de petits moyens. Le *subprimer*, c'est quelqu'un qui, si le marché se retourne, est obligé de vendre. Résultat : en 2009, un million de familles sont mises à la rue, sans un sou, en 2010, neuf cent mille. La France est-elle à l'abri du phénomène ? Oui, puisque les banquiers sont assez rigoureux. Non, dans le sens où nombre de caisses des institutions sont bourrées de *subprimes*. La France n'est pas totalement à l'abri d'un drame urbanistique, financier et social. Les banquiers de l'immobilier sont un peu les personnages du tableau de Breughel : « la Ronde des aveugles ». Phénomène ravageur du marché immobilier, le market timing représente l'attitude d'un investisseur qui joue le cycle : il achète quand le cycle est au plus bas, pour revendre quand il est au plus haut, l'hypothèse étant que les villes ont des cycles de trois, cinq ou sept ans. Mais, en réalité, il n'y a pas de cycle ; seul le fait de dire qu'il existe fait fonctionner les investisseurs sur ce mode, par une bien réelle prophétie auto-réalisatrice.

Dans ces conditions, on peut dire que la ville durable est réfractaire au discours planificateur, qui restera une fiction. Si, pour la construction neuve, le BBC et bientôt le bâtiment à énergie positive (BEPOS) pourront s'imposer, comment sera financée l'adaptation des vingt-sept millions de logements existants ? Le « verdissement » de la construction sera-t-il compatible avec la compétitivité ? Il est difficile de mesurer ce qu'on entend par « étalement périurbain », « mitage », « consommation d'espace » : dès 1977, l'alerte était donnée par le ministère de l'équipement : « éparpiller les constructions, c'est gaspiller » ! Gaspiller : en 1979, on chantait « *Chassez le gaspi, gaspi, gaspillage, Dans tout le pays c'est la pénurie !* »<sup>6</sup> Il s'agissait alors, après le choc pétrolier, de réaliser des économies. Les arguments, en 2010, ne sont pas identiques, les enjeux se sont complexifiés, le changement climatique ayant pris le devant de la scène. Qu'en est-il aujourd'hui de l'énergie en ville, en relation avec le déve-



5 Indices de performance de l'immobilier d'investissement - <http://www.ipd.com/Default.aspx?alias=www.ipd.com/fr>

6 Yves Lecoq

veloppement durable – dont on pourra retenir la définition à tiroir qu'en donne Cyria Emelianoff. Première définition : la ville durable est celle qui a la capacité de se renouveler, et on parlera alors de trajectoire de la ville ; définition plus pratique : la ville durable est celle où la qualité de vie est partout satisfaisante ; définition programmatique : la ville durable est un objet humain et politique référé, de manière systémique, à la notion de « planète ». Trois consommations énergétiques caractérisent la ville : l'énergie de fonctionnement, l'énergie investie dans le bâti, l'énergie incorporée dans les biens de consommation. On sait agir sur deux sources : le bâtiment, le transport. La consommation énergétique d'une ville est d'abord liée à la mobilité urbaine. Doit-on croire que plus une ville est riche, plus le taux de motorisation est élevé ? Ou qu'une ville riche a plus de transports en commun ? Non. Il faut entrer plus précisément dans la géographie urbaine, les paramètres sociaux ne suffisent pas. Par contre, plus une ville est dense, moins elle consomme d'énergie pour la mobilité, c'est vrai. Encore faut-il se garder de tout dogmatisme sur la densification obligatoire : Berlin et Vienne, dont les configurations sont très différentes, ont la même consommation énergétique.

Les émissions de gaz à effet de serre évoluent en fonction des lieux d'habitation : en Île-de-France, plus on est au centre, moins on en émet, mais même en périphérie, on trouve des zones peu émettrices : c'est qu'il faut décrire finement les caractéristiques urbaines, entrer dans les structures mêmes de la ville, décrire la distribution spatiale des déplacements, localiser les logements et les emplois. Qu'est-il possible de faire ? Tout d'abord combiner une politique des transports avec une politique d'usage des sols :

- réduire la demande de mobilité, et accroître l'offre de transport.
- faire que chacun s'y retrouve dans le millefeuille des réglementations.
- mettre en œuvre des outils simples, d'aide à la décision, de modélisation.



## Éléments de débat

### Quelle solution mettre en œuvre pour le logement existant ?

Les collectivités ont deux types d'actions possibles : accompagner les formations professionnelles, établir des partenariats avec les fournisseurs d'énergie afin qu'ils financent le coût des travaux. Aux États-Unis a été mis au point un système de prêts garantis par la puissance publique.

## Cadre politique et institutionnel Grenelle 2 et EcoCités

**Le cadre politique et institutionnel est fixé par les deux lois « Grenelle » : Grenelle 1 comme loi d'intention, Grenelle 2 comme loi normative. L'État a deux positions, complémentaires : être celui qui réglemente, et être le partenaire. Le chemin n'est pas terminé : si les lois sont votées, il reste 180 décrets d'application à édicter. Quelques thèmes parmi les plus importants sont à approfondir : la hiérarchie des documents d'urbanisme, les règles du « verdissement » urbain, le rôle des préfets, le rôle des intercommunalités.**

Verdir la ville : les SCOT et PLU sont les instruments réglementaires destinés à lutter contre l'étalement urbain, mais les consommations foncières atteignent un tel niveau qu'elles pourraient compromettre l'équilibre économique : chaque année, 87 000 hectares sont soustraits à l'agriculture par l'urbanisation. Ce qui signifie qu'un département rural disparaît tous les six ou sept ans, montrant la nécessité de l'élaboration de schémas d'urbanisation différents. Le SCOT arrête des objectifs chiffrés, et peut fixer des normes minimales de densité. Il doit aussi fixer des objectifs de continuité écologique, proposer un schéma de cohérence écologique, créer des zones d'urbanisation conditionnelle.

Le rôle des préfets s'en sort renforcé : le préfet peut arrêter le périmètre d'un SCOT, suspendre le caractère exécutoire d'un PLU. Dans le cadre de la planification intercommunale, il pourra, à partir de janvier 2017, être interdit de créer des zones à urbaniser en l'absence de SCOT. Il faut enfin promouvoir le PLU intercommunal, avec des volets habitat et déplacements. La déclaration de projet, en examinant un projet d'aménagement à tous les niveaux et en ouvrant une enquête publique, doit entraîner la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Sur de grands territoires, les grands estuaires, les bassins miniers, les Alpes du Nord ou la région lyonnaise, par exemple, on peut réviser les directives territoriales d'aménagement (DTA), élaborer des DTA « développement durable » comme cela a été fait pour la forêt landaise ou l'aire métropolitaine lilloise.

L'urbanisme de projet monte en puissance, prenant en compte les transports collectifs, la présence de la nature en ville, les éco-quartiers et les éco-cités. Jusqu'à une date récente, la ville était « ville durable », jusqu'à ce que, vers 1950, le modèle éclate. Les besoins de construction sont importants. Les zones littorales vont accueillir deux millions d'habitants supplémentaires. En Île-de-France, on a besoin de quarante mille logements par an...

L'éco-quartier doit rendre l'urbanisation vertueuse et lui donner du sens, sans être techniciste, en prenant appui sur l'histoire et la géographie. On peut l'appréhender à travers une grille précisant quatre dimensions : démarche et processus, cadre de vie et

Plan Ville durable  
du ministère de  
l'Écologie, de l'énergie,  
du développement  
durable et de la mer :  
dispositifs EcoQuartiers  
et EcoCités et actualité  
du Code de l'urbanisme  
après la loi Grenelle  
de l'environnement.

Thierry Lemoine,  
sous-directeur de  
l'aménagement durable,  
en charge du pilotage  
des établissements  
publics d'aménagement  
et du plan ville durable  
(EcoCités, EcoQuartier),  
DREAL, MEEDDM

Alain Weber,  
direction du  
développement  
territorial et du réseau,  
Caisse des dépôts

usages, développement territorial, préservation des ressources. Le premier appel à projets a suscité cent-soixante réponses, le second est en cours, et tous les dix-huit mois un nouvel appel à projets sera lancé.

L'échelle de l'éco-cité est différente, correspondant à la maille des villes nouvelles, faisant appel à la densification. Treize lieux et villes ont été sélectionnés (dont les Entrepôts et magasins généraux de Paris - EMGP, Strasbourg-Kehl...), et mènent avec l'État un dialogue itératif. Dix métropoles feront l'objet d'une session de rattrapage. Le budget affecté aux éco-cités se monte à un milliard d'euros.

Sanctuariser l'argent public est un objectif prioritaire. Le grand emprunt, d'un montant de 35 milliards, privilégie 35 objectifs, dont la « ville de demain » pour 1 milliard confié à la Caisse des dépôts. La demande de matière grise est forte : la ville de demain, qui sait ce qu'elle sera ? Avant de se précipiter vers des solutions techniques, les porteurs de projets ont à définir une stratégie globale, avec des problématiques croisées. Les investissements porteront sur quatre objets principaux : les réseaux, les connexions et l'énergie, la mobilité et les infrastructures de transports en commun en site propre, le bâti avec des exigences normatives, l'espace public et la biodiversité. La convention entre l'État et la Caisse des dépôts sera signée en septembre, un cahier des charges permettra aux collectivités de sélectionner les opérations pour lesquelles elles demandent un financement, soit sous forme de subvention, soit sous forme d'investissement, l'argent public devant avoir un effet de levier.

## **Mettre en pratique la ville durable : stratégies d'actions publiques locales**

### **Table-ronde**

*animée par Blaise Desbordes*

*Directeur du service développement durable, Caisse des dépôts et consignations*

**Bien qu'inventée sur une base anti-urbaine, c'est en se frottant aux réalités urbaines que s'est affinée la notion de développement durable, avec, au départ, le trio économie, social et environnement, et à l'arrivée une dizaine de notions allant jusqu'à inclure la logistique. Le développement durable dégage en effet des facteurs qui font que les villes déclinent ou progressent, facteurs qui se trouvent en conflit les uns avec les autres : le problème, pour une ville, est la gestion des tensions.**

Avoir une approche stratégique, c'est mobiliser les acteurs et créer des résonances positives. Comment ? Tout d'abord, en créant une cohérence fonctionnelle : faire que les fonctions soient compatibles, jouer sur un facteur pour en débloquent un autre, jouer la transversalité – par exemple, créer une alliance entre une base de sous-marins et le développement touristique en créant le musée du paquebot, comme à Saint-Nazaire. Ensuite, pourquoi ne pas aller vers l'utopie, vers un écosystème cohérent se déclinant de multiples manières, en transformant les écoles, le soir, en espaces culturels, en profitant des toits pour exploiter l'énergie solaire : une application de la stratégie telle que l'entend Ber-

trand de Saint-Sernin<sup>1</sup>. La cohérence, c'est aussi la cohérence spatiale : avoir un plan, une composition urbaine, une ville passante, une ville avec des distances courtes et une articulation des échelles... C'est la cohérence avec le contexte : retrouver ses rives, avoir un récit, retrouver la nature dans la ville, mettre en exergue la culture. C'est, enfin, la cohérence avec un imaginaire, à travers les rituels, les jeux de lumières, l'art dans la ville, la toponymie, la mise en scène du sublime banal. Tout cela se forge autour d'une ambition particulière, marquée d'une personnalité. C'est par exemple Copenhague se proclamant écométropole ; ou le quartier de la Duchère, à Lyon, qui a joué sur tous les leviers, y compris l'école, le rôle des femmes ou les lieux de culte ; c'est, aussi, les favelas, qui à une autre échelle, sont dans cette démarche. C'est Saint-Nazaire, qui, à travers une gouvernance mieux organisée, a ouvert la ville sur la mer, et est passée du statut de ville en déclin, en 1985, à celui de ville en potentiel en 2009 : les habitants se rendent compte que la ville a changé.



## Un exemple : la ZAC de Bonne, à Grenoble

Dans l'imaginaire urbain, il s'agissait de terminer la ville historique et de commencer une nouvelle ville, en s'appuyant sur l'image de l'eau, sur le bois. Le bilan énergétique de Grenoble était réalisé dès 1995 : 65 % de la consommation énergétique étaient le fait du résidentiel et du tertiaire (contre 43 % pour la France entière). La question n'était donc pas purement celle de l'énergie, il fallait avoir une capacité à imaginer plus.

Aujourd'hui, la caserne de Bonne existe, l'opération existe, on peut l'évaluer. L'espace public est important (trois hectares sur huit), et bénéficie à neuf cents logements, à un centre commercial, avec un maillage entre accessibilité et développement durable et l'arrivée d'un tramway. À côté des prescriptions architecturales ont été énoncées des prescriptions environnementales, avec une charte d'engagement des promoteurs. Le travail, en amont, a été fouillé : études sociologiques, diagnostic complet des lieux. La SEM, avec l'architecte en chef, a été l'animateur du réseau, tandis qu'un assistant à la maîtrise d'ouvrage était recruté pour faire le lien entre SEM et promoteurs. Il a été fait appel à un thermicien, et les entreprises ont été formées à l'isolation par l'extérieur. Était-il tactiquement utile de faire appel à un AMO HQE<sup>2</sup> ? La réponse est : oui. Il a joué, dans la durée, le rôle de vigie, a tracé les priorités à partir de l'expertise du lieu. Pour tenir dans le temps, surtout avec 40 % de logements sociaux, l'AMO est indispensable.

1 « La stratégie consiste à faire concourir des moyens hétérogènes et des actions dissemblables à la réalisation d'objectifs globaux. Cette action n'est pas « logique » au sens strict du terme, car elle implique la prise en considération, dans un même raisonnement, de variables de nature diverse, dont certaines, parmi les plus importantes, ne sont pas quantifiables. Elle combine les hommes et les choses, les grandeurs et les qualités, la nécessité et les aléas. Elle est en outre affrontée à une difficulté supplémentaire : les progrès technologiques rendent rapidement caduques les leçons de l'expérience, si bien que les précédents peuvent rarement servir d'exemples. » Encyclopédie Universalis, 1998 - Bertrand Saint-Sernin, professeur à l'université de Paris-X-Nanterre

2 Assistant à maîtrise d'ouvrage "haute qualité environnementale"

Au-delà des objectifs affichés de réduction des gaz à effet de serre, comment les villes structurent-elles leurs actions ? Quelles politiques publiques, quelles stratégies et quels moyens mettent-elles en œuvre pour atteindre leurs objectifs ?

Jean Haëntjens, consultant en stratégies urbaines, auteur d'« Urbatopies ces villes qui inventent l'urbanisme du XXI siècle » (Aube, 2010)

Denis Baupin, adjoint au maire de Paris, chargé du développement durable, de l'environnement et du plan climat : Premiers retours d'expérience 3 ans après le lancement du Plan climat de Paris, le projet d'Agence parisienne du climat

Pierre Kermen, chargé de mission développement durable, Université Joseph Fourier Grenoble, ancien adjoint au maire de Grenoble, ancien président de la SEM SAGES, aménageur de la ZAC de Bonne. Grand prix du concours EcoQuartier 2009. Retour d'expérience sur l'opération de la ZAC de Bonne : leçons politiques, techniques et financières d'un projet pionnier de quartier durable.

## Éléments de débat

### La population a-t-elle été consultée ?

Plusieurs consultations ont été organisées, avec pour interlocuteurs les riverains du quartier. C'est même avant la décision du conseil municipal que la population a été consultée pour avis. Il a fallu se débrouiller pour que le processus de la caserne fasse rêver, pour ne pas être seuls à porter le projet. Le projet a permis de construire une culture. Tout cela prend beaucoup de temps.

### Les prix de sortie ont-ils été encadrés ?

Il a été proposé aux promoteurs que 50 % de la SHON aient un prix encadré, mais cela s'est avéré très compliqué, et a mené à une sorte d'échec. Toutefois, le montage est fait, les prix sont bloqués pendant sept ans.

## Un exemple : Paris, un plan climat ambitieux

Le plan climat de Paris a été adopté en 2007, à l'unanimité, prévoyant une diminution de 75 % de l'émission de gaz à effet de serre d'ici 2050, par rapport à 2004. La Ville se propose d'être exemplaire, avec 30 % de réduction de ses émissions en 2020 par rapport à 2004, 30 % de réduction des consommations énergétiques du parc municipal et de l'éclairage public en 2020, 30 % de sa consommation énergétique provenant des énergies renouvelables en 2020. La meilleure énergie est celle qui n'est pas consommée, et pour celle qui est consommée, il est et sera fait appel à la géothermie, à l'isolation des bâtiments, à tout ce qui est favorable à la diminution des gaz à effet de serre, mais aussi à la vie des habitants et à l'emploi.

La consommation de cent mille bâtiments équivaut à quatre réacteurs nucléaires ! La Ville a donc entrepris de traiter trois mille bâtiments publics, dont six cents écoles, d'ici 2020. L'objectif est non seulement de mener à bien les travaux, mais aussi d'évaluer les résultats. Le dispositif choisi est le contrat de partenariat de performance énergétique (CPPE<sup>1</sup>), pour cent écoles par an : il a fallu aller chercher des partenariats européens en s'appuyant sur la Banque européenne d'investissement<sup>2</sup> (BEI) qui en principe ne finance que de très gros projets.

La Ville a travaillé avec les mairies d'arrondissement, sur les équipements sportifs en particulier, dont les piscines, qui offrent une problématique très complexe. Elle a également travaillé sur le logement social, recherchant un équilibre des financements, qu'il s'agisse de la construction neuve, comme dans l'îlot Fréquel-Fontarabie où est sorti de terre le premier bâtiment collectif passif de la capitale, ou des bâtiments existants : quatre mille cinq cents logements, chaque année, feront l'objet d'une rénovation thermique.

Mais le plus difficile concerne les immeubles privés. La Ville est à la recherche de systèmes incitatifs, en finançant les diagnostics à 70 %, en majorant de 20 % les aides de l'ANAH, en proposant une assistance technique dispensée par des « conseillers info-énergie ».

1 voir : <http://www.plan-batiment.legrenelle-environnement.fr/index.php/actualites-du-plan/grands-dossiers/150-cpe-et-renovation-thermique-des-etablissemnts-scolaires-publics>

2 voir <http://www.eib.org/?lang=fr>



En trois ans, seul 1 % du parc privé s'est impliqué... Des opérations plus ciblées vont être menées dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration thermique et énergétique des bâtiments<sup>3</sup> (OPATB), pour trois cent trente immeubles du 13<sup>e</sup> arrondissement (24 000 logements) : le diagnostic est pris en charge à 100 %, et les conseils syndicaux seront accompagnés. Ce dispositif sera-t-il suffisant ? Ou faudra-t-il une aide supplémentaire de la Ville ? Une deuxième OPATB est programmée autour de la place de la République.

S'ajoute à ces actions un programme pluriannuel de rénovation des chaufferies (trois mille équipements publics, deux mille centres thermiques). Sur la période 2006/2008, soixante-dix-huit chaufferies ont été rénovées, pour une économie de 9 GWh et 1 720 tonnes de CO<sub>2</sub>. L'éclairage public devra faire l'objet d'une réduction de 30 % de consommation d'énergie d'ici 2020.

La production de l'énergie utilisée proviendra à 25 % des énergies renouvelables. Le réseau de chaleur urbain, le deuxième en Europe après Moscou, couvre 16 % des besoins énergétiques : mais il est déséquilibré, et déficitaire dans l'est de la capitale. Les travaux du tramway serviront aussi au réseau de chauffage urbain, permettant une économie de cent millions d'euros sur un investissement de deux cents millions !

Un travail important est engagé pour les énergies renouvelables, avec la géothermie profonde, le remplacement du pétrole et du charbon par le bois et les boues, et la méthanisation des déchets. L'énergie solaire sera objectivée en 2014 dans 200 000 m<sup>2</sup> de panneaux solaires.

Aucune piste n'est négligée, des micro-éoliennes installées sur les toits aux micro-hydroliennes installées sur la Seine en passant par la récupération de la chaleur du métro et des énergies perdues. La toute nouvelle agence parisienne du climat aura la charge d'informer tous les publics et de mobiliser le territoire.

## Enjeux d'aménagement du parc des EMGP

Les EMGP - Entrepôts et magasins généraux de Paris<sup>4</sup>, dans le nord-est parisien, se trouvent au cœur d'une grande métropole. Le territoire peut être dit se trouver aussi bien entre Paris et Roissy qu'entre Amsterdam, Bruxelles et Londres. Parmi les transports en commun, pensés de manière radiale, on aura le prolongement de la ligne 12 du métro, un tramway, et, décisive, la gare TGV du carrefour Pleyel. Les transports sont structurants, offrent des opportunités pour le commerce et les services de la vie quotidienne ; le revers de la médaille, c'est d'avoir hérité de transports dotés de coupures : il va donc falloir recoudre ce territoire qui bouge très vite et se transforme : le nord-est de Paris, c'est cinq mille logements, des bureaux, des écoles, des jardins...

Quels sont les enjeux de l'aménagement d'une emprise foncière de cette importance aux portes de Paris ? Quels sont les acteurs en présence sur le site ? Comment le plan guide prend-il en compte les exigences de développement durable ?

Philippe Panerai,  
architecte-urbaniste

Denis Burckel,  
directeur DD, Risques  
et Audit, Icade

<sup>3</sup> voir <http://www.ademe.fr/collectivites/opatb/default.htm>

<sup>4</sup> Sur l'histoire des EMGP, on peut lire : [http://actualites.ehess.fr/fichiers/2006-11-24\\_EMGP.pdf](http://actualites.ehess.fr/fichiers/2006-11-24_EMGP.pdf)

Ce sera le secteur Chapelle international, le campus Condorcet, les EMGP, le Millénaire, la gare des Mines, l'éradication du logement insalubre dans le centre d'Aubervilliers, la ZAC Saint-Denis, le CNAM, Saint-Gobain... Il ne s'agit pourtant pas d'effacer l'histoire des lieux, car les banlieues ont une histoire, perceptible ici dans l'église d'Aubervilliers ou le canal de l'Ourcq. On peut construire sans tout casser, sans monter à des hauteurs vertigineuses.

Peut-on lire l'économie et l'histoire de la ville à la lumière du développement durable, qui a envahi le paysage et est perçu de manières diverses ?

## Quelle économie de la ville durable ?

### Table ronde animée par Vincent Renard

Le mode de fabrication de la ville a connu trois facteurs de changement :

- le développement durable a inversé les raretés et créé de nouvelles valeurs, de nouveaux modèles économiques, amenant la pensée économique à se soucier du coût global et de la fonctionnalité, et amenant une évolution des mentalités. La ville durable se fait sur la ville existante, mais elle devient plus complexe, plus incertaine, avec des acteurs privés.
- les nouvelles technologies ont produit des systèmes intelligents, de la dématérialisation et de nouveaux systèmes de paiement, qui contribuent à inverser la relation producteur/consommateur.
- de nouvelles logiques financières sont apparues : face aux besoins locaux, les collectivités n'ont plus les moyens, ouvrant la voie à l'entrée des acteurs privés dans le domaine de la ville. La financiarisation de l'immobilier va de pair avec la financiarisation de la ville.

On a donc à faire tenir ensemble ville durable, ville intelligente et ville financiarisée.

Qui sont les nouveaux acteurs dans la ville ? C'est par exemple Siemens, qui s'affiche comme partenaire des collectivités locales ; ou IBM avec ses propositions de « smartercity »<sup>5</sup>. Auparavant, ces acteurs étaient présents par le foncier ; cette dimension n'a pas disparu, mais s'y ajoutent d'autres clefs, celle de l'argent, de l'énergie, de l'information. La vraie question pouvant être : comment faire la ville avec Google ? On remet à plat les logiques séquentielles de production de la ville, avec des entreprises de services urbains intervenant très en amont, avec, pour la mobilité, une intermodalité qui se joue au niveau de l'utilisateur. Avant, la ville était « top-down », elle devient « bottom-up ».

Est-ce à dire qu'on s'oriente vers une ville duale, autarcique, passant de la financiarisation à une sélectivité par le capital ? Que

---

<sup>5</sup> voir : [http://www-03.ibm.com/innovation/us/thesmartercity/index.shtml?cm\\_mmc=agus\\_brsmartercity-20090929-usbrp111--p\\_-smcityvan\\_-smcityvan](http://www-03.ibm.com/innovation/us/thesmartercity/index.shtml?cm_mmc=agus_brsmartercity-20090929-usbrp111--p_-smcityvan_-smcityvan)

l'on glisse du contribuable à l'usager ? Les péréquations se feront localement : qui paie les nouveaux logements sociaux ? Les acquéreurs de logements neufs implantés sur la même parcelle ? Qui paiera les services urbains des éco quartiers ? Les habitants ? C'est la solidarité financière au sein des villes qui est posée, avec deux enjeux : celui de la création de valeur urbaine, celui de la coproduction de la ville par les acteurs publics et privés.

Pour le moment, c'est surtout la difficulté à faire jouer l'interdisciplinarité qui se remarquerait. L'ingénierie l'a emporté dans la deuxième moitié du XXe siècle, au détriment d'autres dimensions. Il est à craindre que si, dans les métropoles, tous n'ont pas accès à la ville, ce soit les métropoles qui y perdent. Parler de développement durable, c'est encore rester dans l'ingénierie, rester dans l'environnemental, c'est-à-dire dans un domaine où l'on sait régler les problèmes. Problèmes qui restent entiers quand il s'agit du social. Quel sens y a-t-il à parler de « la ville technologique », quand on n'est pas capable de proposer un logement à chacun ? La crise, qui est venue d'ailleurs, va impacter les ménages, qui se voient refuser des prêts ou des prêts-relais. La question du foncier est déterminante, mais on ne peut sans hypocrisie se renvoyer la balle entre public et privé.

Cette table ronde met face-à-face les positions et les attentes des acteurs publics et privés en termes de financement sur l'ensemble de la chaîne du projet urbain.

Sylvie Fauchoux,  
présidente Versailles  
Saint-Quentin :  
Opération campus et  
PPP énergétique.

Isabelle Baraud-Serfaty,  
consultante en économie  
urbaine, Ibicity: Nouvelles  
logiques de production  
de la ville et nouveaux  
modèles économiques  
face aux impératifs  
de la ville durable.

Jean-Luc Poidevin,  
président-directeur général  
Nexity Villes et projets,  
Directeur général délégué  
du pôle Collectivités et du  
pôle Logement de Nexity.





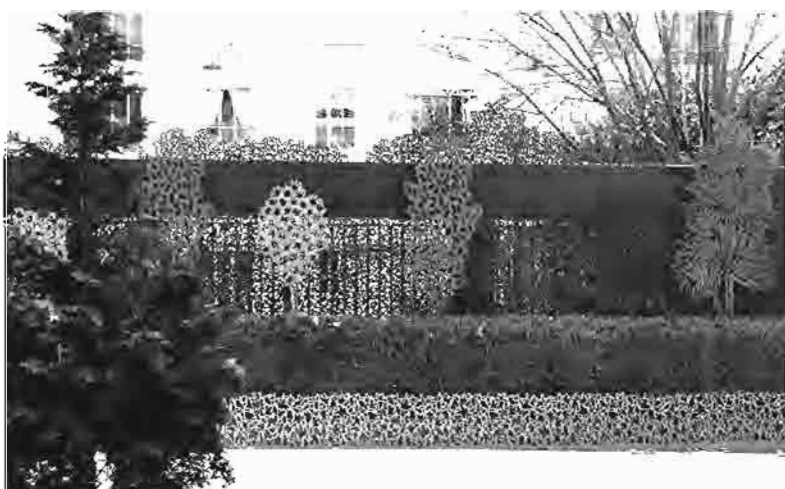
# Cohésion sociale et territoriale dans les pays industrialisés

Les États Nations sont doublement bousculés: la solidarité sociale est toujours en chantier, devant s'ajuster aux évolutions sociales et biologiques ; la solidarité territoriale est fortement questionnée dans la plupart des pays voisins de la France : en Espagne, les autonomies basques et catalanes cherchent les voies d'accroissement de leur souveraineté ; en Belgique, la Flandre d'abord, mais désormais la Wallonie, sont à la recherche d'une formule d'État minimal ; en Italie, les régions du Nord et du Centre restent tentées par une autonomie financière plus forte encore ; en Allemagne, certains Länder s'estiment trop ponctionnés par les transferts vers l'ex-Allemagne de l'Est. Dès lors, les interrogations sont nombreuses sur la permanence des formes héritées de l'État nation et de l'État providence.

Le développement des territoires se fait-il nécessairement au détriment de l'État Nation?

Les régulations et les solidarités construites autour des systèmes de transfert et de sécurité sociale sont-ils de feins au développement et à l'initiative ? Doit-on absolument choisir entre dynamisme territorial et solidarité nationale ? L'un des thèmes au menu de cette réflexion sera celui des infrastructures : que deviennent les infrastructures nationales dans une logique de partage ? L'héritage de l'État Nation n'est-il pas fait aussi de solidarités fonctionnelles, difficiles à fragmenter ? L'infrastructure, n'est pas ce qui reste de la Nation quand elle subit un processus de démembrement territorial ?

« Régionalisation », « décentralisation », « métropolisation » : plus que les mots en « isme » ou en « tique », des mots qui pointent l'action, le mouvement. Le faire plus que l'être. Que devient alors l'être de l'État (de *status rei publicae*, condition des affaires publiques) ? Évaporé ? Fragmenté ? S'il semble perdre la main, ce serait au bénéfice de nouvelles stratégies, en se déprenant d'une partie de ses prérogatives et, au nom de l'autonomie, les déléguant à ses sujets, collectivités ou simples citoyens. La question est alors de savoir ce qui donne cohésion aux sociétés, aux nations, aux groupes sociaux : appartenances communautaires, intérêts économiques ou adhésion démocratique.





## L'État-nation et la subsidiarité

**État, nation : la tendance est à la fragmentation. Le nombre d'États, au XX<sup>e</sup> siècle, a explosé. Entre 1920 et 1937, soixante-trois États avaient adhéré à la Société des Nations (SDN). L'ONU actuellement comptabilise cent quatre vingt douze États membres, tandis que la CIA dénombre deux cent cinquante drapeaux nationaux...**

Qu'est-ce qu'une nation ? Plusieurs écoles répondent. « Un peuple, un sang, une culture », ou « le consensus d'une population pour vivre ensemble ». Pour Ricardo, la nation est un bloc de facteurs de production. Se pose alors la question des identités. L'identité passerait par la langue ? Mais si en Europe on avait autant de nations que de langues, l'Union fédérerait un millier de nations. Dans le monde se parlent encore, selon les sources, entre six mille et huit mille langues. Si l'on a, en moyenne, une nation pour quarante langues, c'est que les nations sont, édifices fragiles, des agrégats de populations, de cultures, d'ethnies. Quant aux identités régionales, elles sont encore plus nouvelles et ne constituaient pas, dans les temps antérieurs, une grande question politique.

### Mieux vaut 90 roquets que 9 dogues

L'État en construction rabote les identités territoriales. Le projet de découpage départemental établi par Sieyès en 1791 ne s'encombre pas de frontières régionales, divisant le territoire en carrés de cinquante kilomètres de côté ! Avec pour devise : « Mieux vaut 90 roquets que 9 dogues ». Tout a été fait pour réduire les identités régionales<sup>1</sup> : dès lors qu'une ville devient lieu de pouvoir, on suscite la concurrence d'une autre ville. Au XX<sup>e</sup> siècle, il en va autrement. En 2003, on comptait déjà environ deux cent cinquante mouvements régionalistes « à risques ». L'Europe est loin d'être la plus atteinte. Certains pays sont à l'abri : les États-Unis, avec un territoire immense et une population diversifiée, ne connaissent pas ces régionalismes.

Pour les économistes, la nation n'existe pas. Stuart Mill parle de « sympathie mutuelle entre individus ». Quand ils l'envisagent, ils sont plus favorables aux grandes nations, et estiment que les indépendances nouvelles font reculer les pays. En 1989, quand le Kazakhstan devient indépendant, Nicholas Stern est sans appel : « L'accès à la liberté est très coûteux sur le plan économique ». De même qu'à l'affranchissement des esclaves a succédé une période de misère de trente ans, en Russie post-soviétique, l'espérance de vie a chuté de dix ans.

<sup>1</sup> cf Félix Damette, *La France en villes*, La Documentation française, 1994



Laurent Davezies

Le principe de subsidiarité, longtemps inscrit comme un dogme de bonne gouvernance de l'Union Européenne, n'est-il pas au bout du compte une machine de guerre contre les États Nations ? Peut-on envisager une coexistence entre un principe de solidarité nationale et un principe de subsidiarité territoriale ?

## Petites nations...

Et pourtant, les petites nations s'en sortent très bien : le Lichtenstein, le Luxembourg, le Qatar, Jersey ou les Bermudes affichent une santé insolente. Singapour a un revenu de cinquante quatre mille dollars par habitant, quand la Malaisie s'en tient à une moyenne de quatorze mille. Les petites nations sont adaptées à la guerre économique – un genre de guérilla – et elles ont le vent en poupe, même si l'on débat des avantages et des inconvénients de la petite taille. Le point limite, la sécession, est peu traité par les économistes<sup>2</sup>. De même qu'il existe peu de travaux sur les grands ensembles englobants. Quelles caractéristiques ont les petites nations ? Ne pas partager leurs avantages comparatifs, fonctionner sur une rente, être – peut-être – favorables à l'innovation et contraintes à se préparer à la mondialisation en étant plus compétitives, s'adapter au marché : le Luxembourg, par exemple, sans produire grand-chose vend tout et achète tout. Toutefois, les charges de service public sont plus lourdes (par habitant), et la petite nation est vulnérable : c'est un pays achetable, y compris par des intérêts privés, voire illégaux. C'est un pays spécialisé, ce qui est relativement dangereux. La corruption et l'argent sale peuvent s'y développer.

## Réussir, c'est ne pas être solidaire

L'immigration n'a pas varié depuis cinquante ans, elle représente 3 % de la population mondiale. La mondialisation aurait dû s'accompagner d'une explosion de l'immigration, mais les obstacles se sont multipliés en même temps que les frontières.

La question par excellence posée par le périmètre des nations est celle de la solidarité : la mondialisation, ou même les unions comme l'Union européenne ou l'ALENA ont un effet très net sur le fonctionnement des solidarités. Mais la règle du jeu a changé, qui remet en cause les solidarités entre régions : le système keynésien territorial est un système fermé. Quand le Mexique s'est ouvert à la mondialisation, le sud du pays a touché des fonds et acheté des produits chinois, tandis que le nord, en compétition avec le Texas, avait besoin de ressources importantes pour investir : la redistribution a pénalisé le nord. Il en est allé de même en Espagne. Quel intérêt, alors, à jouer les solidarités ? En Europe, c'est encore pire<sup>3</sup> : les régions sont en compétition ouverte. Le Languedoc dispose de 10 % de plus que son revenu primaire, mais la Catalogne perd 10 % : du fait d'une frontière, l'intégration devient déstabilisante. L'Europe intervient dans les régions les plus pauvres, où les États interviennent déjà, créant des conditions de concurrence déloyale. Dans chaque pays, les régions riches paient pour les régions pauvres. Les régions les plus riches deviennent aussi les plus véhémentes : la Flandre, la Lombardie, le Trentin, la Catalogne, le Pays basque... On voit monter les identités régionales et des conflits régionalistes pré-nationaux, les solidarités passant à l'arrière-plan. Réussir, c'est ne pas être solidaire.

---

<sup>2</sup> voir Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, PUF

<sup>3</sup> cf « Rapport Sapir » : <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>



## Éléments de débat

**Est-ce inéluctable ? En effet, on ne voit guère de mouvement identitaire dans les grandes régions métropolitaines : l'Île-de-France, Londres et New-York vont plutôt bien : on n'a jamais vu un francilien, un londonien, un new-yorkais revendiquer l'autonomie. L'idée de créer des petites nations est celle de villes de second rang, Barcelone, Milan...**

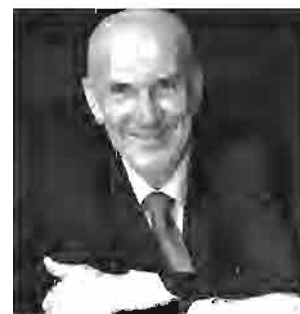
Les efforts de cohésion ont des avantages : si la France des années cinquante n'avait pas créé de dispositifs de solidarité, aurait-elle conservé sa croissance économique ? Les systèmes de redistribution et de mutualisation permettent à des territoires meurtris de se remettre en selle, ce qui représente un bénéfice pour tous. L'Irlande, aujourd'hui, n'a aucun relais de croissance dans son périmètre, et doit faire appel à une solidarité externe, système assurantiel de solidarité sur la longue durée. Le fédéralisme américain, également, est très redistributif : on a beau entretenir l'illusion que les États-Unis se sont construits par l'addition d'États, c'est en réalité le mouvement fédéral qui assure la cohérence. Si un tremblement de terre survient en Californie, les aides sont immédiates. Ce système d'absorption des chocs est absent à l'échelle de l'Europe. L'euro ne donne qu'une capacité limitée d'amortir ces chocs. C'est cruel sur le plan social comme sur le plan territorial, puisqu'il est impossible de dévaluer une monnaie. Est-ce le sens de la phrase de Fiat : « Sans l'Italie, Fiat se porterait mieux » ? Turin a beaucoup redistribué vers le sud, mais le sud désormais n'achète pas turinois !

## Autonomie locale et cohésion territoriale : où sont les équilibres ?

*Yves Krattinger, sénateur de Haute-Saône, président du Conseil général*

**Autonomie locale et transformation des fonctions étatiques de cohésion et d'équité sociale et spatiale : on est face à un paradoxe. Autonomie locale et cohésion territoriale ne sont-elles pas des notions opposées ? Prôner l'autonomie radicale, n'est-ce pas nier l'État, et inversement ? Le débat peut être vif... Les États se sont structurés selon deux logiques juxtaposées : États unitaires, dont la France, États régionaux ou fédéralistes. L'équilibre entre les deux concepts est à négocier.**

Repartir de l'histoire, de quelques dates-clés, n'est pas superflu. La France n'est pas la Gaule, sauf à adhérer aux mythologies. La France s'est construite aux forceps, par rattachement des provinces, par assemblage de féodalités ramenées à une loi unique, à des institutions, à une administration, à une police, à une gendarmerie, et parlant une langue unique : le français. La conscription était destinée à fusionner tous les peuples « provinciaux » dans une seule armée. Ce qui réussit à forger une histoire unique, alors que, par exemple, l'histoire de la Franche-Comté a plus à voir avec la Hollande ou l'Espagne. Le modèle est redoutable, il a permis à la France, une France brillante et prospère, de dominer, dès la fin XIXe siècle, avec les avantages et les inconvénients de la domination. Il s'est maintenu à travers deux guerres mondiales.



Comment s'articulent en France le processus d'autonomie locale et la transformation des fonctions étatiques de cohésion et d'équité sociale et spatiale ? Le « retrait de l'État » correspond-il réellement à une perte d'efficacité des dispositifs de cohésion et d'équité territoriale ? L'autonomie des collectivités locales joue-t-elle pour ou contre la solidarité nationale ? Comment les fonctions nationales et territoriales peuvent-elles évoluer ? L'exemple des transports et des infrastructures sera mobilisé en illustration.

Longtemps les Français ont accepté le centralisme, l'idée que Paris était cernée par le désert français. Mais il s'agit d'un étatisme violent, d'une sorte de soviétisme dans le fonctionnement de l'État, les libertés en plus.

### **De l'État centralisé à l'État mixte**

Cet état de fait a-t-il constitué une protection contre les inégalités territoriales ? Non. A-t-il donné de la cohésion sociale ? Oui. Le manifeste du CNR dit bien qu'« il faut fédérer », ce qui tient en une page : et tout a été fait, la sécurité sociale, le droit du travail... Avec la création de la DATAR, on commence à définir des « métropoles d'équilibre », qu'on appelle enfin métropoles : la liste en est toujours la même. Le concept induit des fonctionnalités nouvelles en termes de transports : avec l'amplification du TGV et le développement d'aéroports internationaux, les métropoles voient les universités et les centres de recherche prendre du poids. Mais pour que tout cela fonctionne, il faut des territoires associés. En 1969, le référendum rejette la loi de régionalisation. Jusqu'en 1981, il sera impossible de changer la donne. En 1982, la loi de décentralisation sera d'une urgence absolue. François Mitterrand a ce mot : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas défaire ». Cette loi est un acte fondateur : les régions reçoivent un statut de collectivité territoriale. Elles seront plus tard inscrites dans la constitution. Les départements reçoivent enfin un exécutif : auparavant, c'était le préfet qui préparait les dossiers et les exécutait... Toutes les relations entre l'État et les collectivités locales, qui ont des compétences financières et peuvent lever des impôts, en sont bouleversées. Les collectivités ont des compétences administratives et disposent de moyens humains. On passe d'un État centralisé à un État mixte. Était-ce un bon choix, ou un non-choix ? L'État, comme la haute fonction publique, redoutent ce qui peut se passer : « il va falloir surveiller... ». Pourtant, en ce qui concerne les archives ou les médiathèques, la compétence est seulement départementale, avec des audits, des recommandations, des inspections... mais pas de surveillance administrative. Il aurait pu en aller de même pour les routes (n'était le corps des Ponts et Chaussées !), le social, la santé, la culture, le sport, le tourisme... réduits à des « services déconcentrés » : ces doublons paralysent et coûtent cher.

### **Retrait de l'Etat**

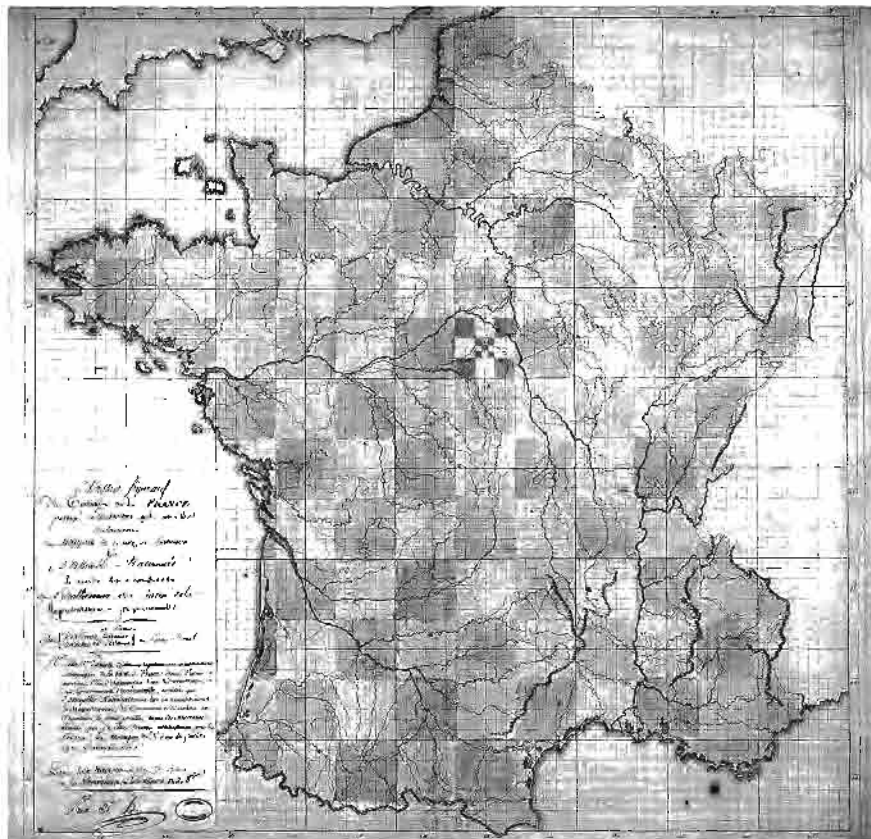
L'exemple des routes est intéressant : dès 1978, trente mille kilomètres de routes nationales ont été transférées aux collectivités. En 2004, un deuxième transfert est effectué, dans la négociation. La question était difficile pour l'État. Les territoires ont bien réagi, et c'est ensuite TER et services de cars qui ont progressé. La cohésion sociale a été plutôt améliorée.

Les collèges ? L'État s'est défaussé, étant peu attaché à cette mission et à un système très éclaté. Mais les principaux de collège sont restés du côté de l'État, ce qui est plutôt inconséquent.

Les allocations de solidarité ? APA, RMI, RSA... Ces transferts vers les collectivités constituent-ils un progrès ? Les départements ont pu montrer leur efficacité et remplir leurs missions. Mais l'État ? C'est lui qui a fixé les règles nationalement, sans y mettre les moyens, sans laisser de marge d'interprétation. Ce qui ne joue pas le jeu de la cohésion sociale : entre les Hauts-de-Seine et la Haute-Saône, les différences sont grandes.

Peut-on parler de « retrait de l'État » ? Qui est décentralisateur ? Qui ne l'est pas ? On rencontre les deux attitudes à gauche comme à droite. Les technostructures sont toujours technocentrées : c'est vrai dans les régions et les départements comme dans les entreprises. Les citoyens sont-ils décentralisateurs ? Sans doute sont-ils, eux aussi, partagés. Ce partage, s'il ne provoque pas de perte d'efficacité, fragilise l'édifice, pour plusieurs raisons : les difficultés financières de l'État, qui fixe les règles, et les défauts des dispositifs de solidarité. L'État, malgré la péréquation des budgets, n'y arrive pas. Du coup, les territoires riches s'enrichissent plus vite, et les écarts s'accroissent.

Quelles recommandations émettre ? À l'État, de se centrer sur ses compétences régaliennes ; de supprimer les services déconcentrés au bénéfice du transfert des compétences réglementaires ; aux collectivités, de s'arranger entre elles pour établir les péréquations.



*« Devenons-nous tous démagogues ? Le même texte pour tous les territoires, c'est notre héritage jacobin, mais une loi unique ne va pas avec une France éclatée. Quand les alliés ont refusé que l'Allemagne reparte dans les catastrophes, ils ont imposé une petite capitale : Bonn. Si la France veut être bien gouvernée, faut-il mettre la capitale à Vesoul ? »*

*Yves Krattinger*



Michaël Van Cutsem  
Institut Jules Destrée

La Belgique est-elle un laboratoire du futur des États Nation ? Le néo-régionalisme, manifesté notamment en Flandres (mais qui gagne de plus en plus les francophones) porte-t-il un processus de destruction de l'État Nation ? Quels sont les modèles politiques de « remplacement » ? Comment peuvent évoluer, dans ce processus d'évidement de l'État Nation les dispositifs d'assurance (retraites, sécurité sociale, assurance chômage), les dispositifs de redistribution entre territoires et les réseaux d'infrastructure, héritiers de l'État unitaire ?

## La Belgique : vers un État creux ?

« Ceci n'est pas un pays... »

Étonnante Belgique, dont on s'étonne du fonctionnement ! Dont on s'étonne de la double voie communautaire et régionale. L'État belge émerge dans la révolution de 1830 : non sans quelques péripéties, c'est un État-nation francophone centralisé qui se met en place. Phase française qui structure l'administration sur le modèle français, même si quelques peuplades parlent des langues différentes. Voilà l'échec. La population flamande mettra cent ans à se trouver une identité... et la Belgique existera à partir de leur négation, alors même que s'affirme, de manière souvent dramatique, un mouvement flamand. Dans les années 20-30 le principe de la territorialité linguistique est finalement accepté : on parlera flamand en Flandres, français en Wallonie, français et flamand à Bruxelles. Dès 1932, à Gand, on parle flamand au tribunal comme à l'université. Mais c'est en 1962 que la frontière est figée dans la loi, et que cessent les recensements linguistiques. Bruxelles s'internationalise, le slogan « Stop à la tache d'huile francophone » apparaît. Premier moment de la fédéralisation : 1970, avec la création d'entités fédérées pourvues de compétences propres, d'un parlement, d'un exécutif. On a alors les Flamands au nord, les francophones au sud, les germanophones, au nombre de soixante dix mille, à l'est. Bruxelles devient région linguistique bilingue. C'est l'aboutissement de la logique communautaire...

Cette histoire est à lire selon une autre ligne temporelle. Jules Destrée<sup>1</sup>, en 1913, écrit au roi qu'il n'y a plus de Belges, seulement des Flamands et des Wallons. La guerre éclate, et les problèmes de compréhension des ordres sont mis en évidence – sans compter les problèmes issus de la collaboration avec l'ennemi allemand. Le déclin industriel wallon s'accroît, en premier lieu dans le textile. En 1950 se pose la « question royale » : en raison des attitudes suspectes du roi pendant la guerre, on s'interroge sur la pertinence de son retour. Un référendum donne la réponse : c'est « oui » à 57 %, mais de manière contrastée entre nord et sud. L'année 1960 est l'étape suivante, avec une économie wallonne en déclin, une grève générale, quatre morts et une gestion peu soucieuse des intérêts du sud. L'affirmation territoriale mène, en 1980, à la création de trois régions sur lesquelles l'État central a peu de pouvoir de tutelle, puis en 1989, à la création de « Bruxelles, région capitale » et bilingue. La révision constitutionnelle de 1993 fera de la Belgique un État fédéral muni de trois drapeaux.

<sup>1</sup> « Sire, laissez-moi Vous dire la vérité, la grande et horripilante vérité: il n'y a pas de Belges. »

Depuis 1993, les tensions se sont apaisées, mais chaque territoire suit sa propre trajectoire. L'histoire enseignée en Flandres n'est pas celle enseignée en Wallonie ; les médias sont distincts, les actions culturelles aussi. Le fait régional bruxellois s'affirme. L'institution royale, contestée, s'affaiblit. En Flandres, pourtant, l'homogénéisation linguistique n'est pas achevée. L'arrondissement de Hal-Wilvorde reste bruxellois... Pendant ce temps s'internationalisent les enjeux sociaux et économiques.

## Logiques et modèles en tension

Logique communautaire et dissolution de l'État : ce modèle laisse entrevoir un hyper-fédéralisme fondé sur deux grandes communautés. Maintien de l'État et logique régionale : on aurait alors un fédéralisme équilibré, avec trois ou quatre régions.

Dans la perspective d'une dissolution de l'État, quels scénarios envisager ? La Flandre peut-elle se déclarer indépendante ? La fermeture des wallons à toute négociation a favorisé l'émergence d'un parti extrémiste du côté flamand. La Wallonie dispose-t-elle d'un « plan B » ? Avec, ou sans Bruxelles ? Faut-il rattacher la Wallonie à la France ? Mais alors, que fait-on de Bruxelles ? Un district européen ? Tout cela peut aller très vite... même si, de manière paradoxale, peu nombreux sont les citoyens belges à souhaiter la fin de la Belgique.

## Répercussions sur les infrastructures et les mécanismes de solidarité

Auparavant, les grands investissements se faisaient au niveau central, dans une logique d'équilibre entre le nord et le sud. C'est désormais terminé, à l'exception du rail. La SNCB a, en matière d'emploi, retenu un critère démographique, avant d'opter pour l'égalité numérique : un Wallon pour un Flamand. Le RER bruxellois, qui concerne trois régions, investit fortement au nord, mais les trois régions partagent la dette. Quant au réseau routier, il est entièrement régionalisé. Bruxelles, avec un réseau congestionné, réfléchit au péage urbain ou à la vignette autoroutière. L'aéroport de Bruxelles est saturé. Malgré quelques succès – l'aéroport de Charleroi et le Réseau autonome de voies lentes (RAVEL<sup>2</sup>) pour la Flandre, les ports de Zeebrugge et Anvers ou la liaison Seine-Escaut pour la Wallonie – la mobilité belge souffre de saturation. Jusqu'à nouvel ordre, la plupart des dispositifs de redistribution sont du ressort du fédéral : le versement des allocations de chômage, la santé, les pensions, les allocations familiales... C'est sur ces points que portent les débats : les négociations pour une régionalisation portent sur l'emploi, le marché du travail, la justice...

Faut-il parler d'exotisme belge ?

2 <http://ravel.wallonie.be/opensims/opensims/fr>

*« Si l'on regarde la tendance à long terme, on peut dire que la Belgique est en train de s'évaporer »*

## Éléments de débat

**Quel a été l'élément prépondérant de cette histoire ? Quelles résistances se manifestent ?**

L'élément déclencheur a été lancé par les médias, dans un grand effet de dramatisation sur la coupure en deux de la Belgique. Dramatisation possible en raison de plus de trente ans d'affirmation d'une logique communautaire.

Les syndicats sont une force importante de résistance, hostiles à la logique communautaire. Curieusement, on ne voit pas, lors des élections, de montée de l'abstention : les citoyens ne rejettent pas le politique... Mais on note une certaine lassitude.

**Dans l'hypothèse d'une scission, quel modèle serait adopté ?**

La Wallonie pencherait pour l'Irlande, la Flandre pour le Danemark. Mais l'identité wallonne est quasi-inexistante : est wallon celui qui vit en Wallonie. Reste la communauté germanophone, très protégée, qui se verrait bien affiliée à la Wallonie, ou en quatrième région.

## SNCF entre compétitivité et solidarité

Entreprise publique ancrée dans les territoires, la SNCF, avec l'ouverture du marché, voit changer la donne : groupe multi-modal, multi-métiers, multi-juridique. À « la » SNCF travaillent 250 000 personnes, mais 40 % des salariés du groupe SNCF travaillent en dehors, dans des filiales. Le groupe se situe entre monopole et concurrence : « Gares et connexions » s'occupe des trois mille gares, monopole de fait, puisque la gare n'a de sens que parce qu'y passent les trains. D'autres filiales sont en pleine concurrence : Géodis, par exemple, premier opérateur routier en France, avec des activités de fret et 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont 6,8 proviennent de l'activité routière et 1,2 du fret ferroviaire.

L'organisation des activités est assez baroque. Un nouvel acteur intervient désormais : RFF, propriétaire des voies ferrées, qui avec mille deux cents personnes gère l'ensemble des infrastructures.

Le fret ferroviaire n'arrive pas à concurrencer la route, ce qui peut s'expliquer par un modèle économique particulier, dont l'exploitation est difficile en raison de la nature des marchandises, massives ou dangereuses. C'est dans ce secteur que SNCF perd 50 % de son chiffre d'affaires : il faudrait produire moins cher, ou produire plus en développant des corridors de fret, objectiver les contraintes, la charge, et la demande.

Pierre Cunéo  
directeur de la  
stratégie ferroviaire  
et de la régulation, SNCF

## Compétitivité et solidarité

Compétitivité et solidarité vont-ils de pair ? Les trains « Corail » assurant les moyennes distances ne vont pas très vite, vont là où circulent peu de TGV. Pour un peu plus de kilomètres que ceux parcourus par le RER, 340 trains et 100 000 voyageurs, ils coûtent, en production, un milliard d'euros, et n'en rapportent que huit cents millions, ce qui ne serait pas très grave si on en gagnait beaucoup par ailleurs. Grandeur et servitude, droits et devoirs : c'est à ce titre que SNCF accepte cet état de fait, même si l'Europe affirme qu'aucune entreprise ne doit vendre à perte, sauf à en préciser les modalités par contrat entre celui qui fait et celui qui décide. C'est ce que la SNCF a expliqué à l'État : viendra un moment où les trains Corail ne pourront plus circuler, en raison des règles comptables de l'Union européenne, mais aussi parce que les quatre cents millions d'euros que valent les trains... ne valent rien, ne générant que du déficit à venir. Procéder à des investissements ? Ils ne vaudraient rien non plus. Le conseil d'administration refuse tout investissement. L'État est d'accord pour signer la convention d'équilibre de deux cents millions d'euros, devenant ainsi autorité organisatrice. C'est lui, in fine, qui décide de l'aménagement du territoire... du moment qu'il paie. Il en va de même avec les régions et les TER.

La mise en place de la convention a été longue, l'État ayant une position de négociation. On répertorie trois piliers du financement : trente-cinq millions provenant de la route, à travers la taxe d'aménagement du territoire perçue par les concessionnaires autoroutiers ; cent soixante quinze millions sont fournis par SNCF : cent millions de taxe sur les billets de TGV, au titre de la solidarité entre les voyageurs (3 % du prix du billet), soixante-quinze millions financés sur les résultats de SNCF.

Le train coûte cher, et la « vache à lait » de la SNCF, le TGV, est tarie. Longtemps, le TGV a financé toutes les activités déficitaires, jusqu'à l'augmentation des péages ferroviaires, qui représentent trois milliards d'euros sur neuf milliards de recette. C'est tout le modèle économique qui s'en trouve dégradé, avec un fournisseur unique ayant un client unique. En Allemagne, il existe deux entreprises de transport ferroviaire, DB Netz et DB Logistique.

Le TGV, lui non plus, ne va pas fort... Réalité économique « fractale » : le matériel roulant se déprécie progressivement, le coût de l'énergie augmente, de même que les salaires. Les lignes qui ont commencé à irriguer le territoire étaient les bonnes : Paris-Lyon, Paris-Atlantique. Mais vers le nord ? vers l'est ? Le premier kilomètre de TGV, pas plus que le dernier, ne servent à rien. La question à se poser est celle de la « bonne consistance de réseau », afin de ne pas construire de mauvais TGV. On se demande s'il est bien utile, pour un trajet, de passer de trois à deux heures. On s'interroge sur le TGV allant jusqu'aux Sables-d'Olonne, qui termine son trajet tracté par une locomotive Diesel payée au prix du TGV. Comment sortir par le haut et avoir la bonne parade à une sorte d'effondrement par l'absurde ?

Le train est le moyen de transport du XXI<sup>e</sup> siècle, il suffit, pour s'en convaincre, de voir la multiplication des projets de lignes à grande vitesse et la concurrence des constructeurs de matériel. Mais le train ne sert pas qu'à desservir les métropoles. Il continue de supporter une charge symbolique (et financière) comme instrument d'équité et de solidarité entre territoires. Qu'en est-il aujourd'hui du point de vue de la SNCF ? Où en est-on de l'équilibre entre la logique de compétitivité et l'impératif de solidarité ? Quel bilan peut-on faire des TER de ce point de vue ? Quelle est la fonction et l'utilité réelle des « trains d'aménagement du territoire » ? Le chemin de fer peut-il, au total, répondre à ces injonctions qui semblent contradictoires ?

## Réinventer les correspondances

Pour sortir par le haut, la SNCF se propose de réinventer les correspondances. Les TER coûtent cher, le TGV ne rapporte plus assez, quant au fret... « Mieux de train », c'est peut-être, parfois, « pas de train ». Hormis les cheminots, personne ne se rend d'une gare à une gare : on va de chez soi au travail, ou en vacances ; on utilise le train, mais aussi le taxi, la marche à pied. La gare peut devenir un lieu de services, et le train le maillon d'une chaîne allant d'un lieu A à un lieu B. Plus les gares sont bien desservies, plus les gens prennent le train, et plus ils ont besoin des transports. Un kilomètre de train coûte seize euros, de bus, seulement deux. Il est donc nécessaire d'entrer dans la trame du cadencement. Avant, le train, on le prenait quand on en avait besoin. Maintenant, on invente une nouvelle manière : ce sera le « 2 », le « 22 », le « 42 »... C'est ce qui a été fait en Suisse, qui possède le meilleur réseau d'Europe.

## Éléments de débat

### Faut-il se laisser aller au catastrophisme ?

La concurrence a le mérite d'objectiver les choses. Les décisions de Bruxelles ont conduit à une fragmentation du ferroviaire, avec l'indépendance accordée aux ateliers de maintenance, aux voies de dérivation, etc. Si la concurrence, c'est cette fragmentation, on peut en effet avoir une vision catastrophiste.

### Quelles sont les perspectives pour le fret ?

Le fret est en pleine révolution : 60 % de l'offre ne convient pas aux clients. Mais le fret est compliqué en matière de logistique. Le gouvernement s'est engagé à verser sept milliards d'euros au ferroviaire pour fabriquer des autoroutes ferroviaires, en particulier entre Montpellier et la Belgique. Mais, contrairement à l'Allemagne, qui a de grosses PME et un territoire industriel dense, la France devra combiner les modes, combiner le fluvial et le ferroviaire, créer des liaisons entre les ports et leur hinterland, créer des corridors et les parcours les plus longs possibles.

### L'Allemagne, qui applique les mêmes textes que la France, est dans une situation radicalement différente. Pourquoi ?

La structure de DB est totalement différente. L'infrastructure où SNCF perd de l'argent, génère en Allemagne 50 % des bénéfices de DB : moins de lignes à grande vitesse, réseau moins dense, moins de voies à entretenir. DB se concentre sur son « bon réseau ».



## L'Italie : la sécession silencieuse ?

La sécession n'est pas à l'ordre du jour en Italie... seulement un régionalisme de régions riches, le paradoxe étant que l'on fête le 150<sup>e</sup> anniversaire de l'unité italienne. La question de la régionalisation est présente de manière relativement silencieuse, mais le *Corriere della Sierra* peut titrer : « La sécession qui n'existe pas encore ». Avec ce fantasme de sécession s'ouvre un débat politique qui concerne les sciences sociales. Culturellement, on voit se former une opposition entre le nord et le sud. En 2001, un tiers des Italiens a voté la réforme constitutionnelle instituant le fédéralisme : le silence des méridionaux, qui n'opposent aucune réponse politique aux propos de la Ligue du nord, est étonnant. Du point de vue de la géographie, il faut aborder la question institutionnelle en la croisant avec de multiples critères, analyser comment la fragmentation interne s'articule avec les territoires, voir comment s'articulent les échelles - l'Italie étant par excellence le pays des grandes villes.

Sur quelles bases se forme une Italie des régions ? Le contenu du maillage régional se densifie, avec vingt régions remontant à l'unité italienne. Mais derrière l'affirmation régionale, la question du local s'affirme. Le fédéralisme oblige à s'interroger sur le contenu de la maille. On a deux types de régions : quinze régions à statut normal, où vit 85 % de la population, et les régions à statut spécial (Val d'Aoste, Trentin-Haut-Adige, Sardaigne, Sicile, Frioul-Vénétie julienne, Trentin-Haut-Adige), petites régions très riches au nord, pauvres au sud. La constitution de 1948 prévoyait une régionalisation plus avancée qu'en France, avec des parlements régionaux dotés de compétences parcellaires. Le fédéralisme actuel constitue un mouvement de bascule vers ce que l'on appelé un « fédéralisme administratif », avec un glissement du pouvoir vers le niveau régional.

Derrière les régions italiennes, on décèle diverses échelles : régions, départements, communes... Renouveau urbanistique aidant, le pouvoir municipal s'affirme nettement, à Naples comme à Turin.

### Solidarités inter-territoriales ?

Le PIB montre un clivage important entre le nord et le sud : il est deux fois plus faible en Campanie qu'en Lombardie. De nombreuses lois abordent la question : en 2000, la « loi 56 » lance le « fédéralisme fiscal », en 2001 intervient une réforme intermédiaire, le 29 avril 2009 la loi sur le « fédéralisme fiscal » est approuvée... Le principe de ces lois en cascade est de partir d'une situation où l'autonomie est encadrée - dépenses des régions surveillées par l'État, passage de transferts de l'État basés sur la consommation à des transferts standardisés - pour aller vers une plus grande autonomie, avec des impôts propres aux terri-



Dominique Rivière  
professeure à  
l'université de Paris 7

On a beaucoup parlé de la Ligue lombarde et de ses visées sécessionnistes, au motif d'un trop grand fossé entre le Nord et le Sud et d'un rejet croissant des dispositifs de transfert pilotés par l'État italien. Aujourd'hui, alors même que la Ligue du Nord est une composante essentielle de la majorité gouvernementale et que le fossé économique et social entre le Nord et le Sud ne se comble pas, n'assiste-t-on pas au risque d'une sécession silencieuse, fondée sur une autonomie politique et économique croissante des régions du Nord et un affaiblissement des mécanismes de solidarité nationaux, voire européens ? L'échelle régionale en sort-elle renforcée ?

toires, sur le modèle catalan. Se pose alors la question de la solidarité et de la péréquation, garantes de cohésion. Les estimations donnent la Lombardie comme seule région pouvant fonctionner avec des fonds propres. Le débat est violent et donne lieu à des réactions anti-étatiques affirmées qui tracent une équivalence entre Rome et Babylone. Le rapport entre nation et régions reste en question. Pour autant, l'État ne passe pas la main, on cherche des compromis et on invente des bricolages sur les dépenses publiques. Plusieurs régions ont été mises à l'amende en raison de leurs dépenses de santé. Dans les Pouilles a été interdite toute opération médicale à risques. Ce qui est nouveau, c'est que le ton soit donné par un parti, la Ligue du nord. À la fin des années 80, on avait un régionalisme de défense des régions riches, en Lombardie, en Vénétie qui attaquait, avant les migrants venus de l'étranger, les migrants venus du sud. La Ligue du nord, même si elle est très localisée, a un rôle d'arbitre ; elle est implantée dans trois cent cinquante municipalités, et la majorité du Piémont a basculé dernièrement. Mais par ses outrances, la Ligue freine le fédéralisme et provoque une grande lassitude. La question de la maille régionale est du coup devenue un tabou et s'est solidifiée.

### « Sans l'Italie, Fiat irait mieux »

La rupture des solidarités territoriales entre deux ou trois Italies renvoie à l'idée que la fragmentation institutionnelle est liée au niveau de richesse. Les migrations ont eu la plus forte amplitude pendant la période du « miracle italien », vers Milan, Gênes, Turin. Ces migrations ont repris, avec cent vingt deux mille départs annuels et cent soixante treize mille départs temporaires. Les nouveaux migrants sont des jeunes très qualifiés, à la recherche d'une normalité qu'ils viennent chercher dans le nord. Italie du nord, Italie du sud, et troisième Italie, celle des districts industriels : c'est le système Benneton, fondé sur les villes moyennes et un recrutement local. La crise du nord n'est pas une crise objective, mais une crise de région riche inquiète de la mondialisation.

À ces trois Italies s'ajoute le phénomène d'archipel métropolitain : c'est Rome qui a connu le plus fort développement, avec un PIB proche de celui de Milan. La ligne à grande vitesse a mis Naples à quatre heures de Milan. Mais, en dépit de l'existence de cet archipel et des « aires métropolitaines », l'attribution de pouvoirs aux villes reste une arlésienne.

### Mise en scène de la culture

La culture a été mise en scène par un régionalisme à la recherche d'une logique territoriale. Mais les régions actuelles ont peu à voir avec les régions pré-unitaires, dont les limites sont différentes. La Vénétie se met en scène comme symbole de l'histoire qui aurait été oubliée par l'histoire italienne ; les noms des régions fleurent bon l'histoire romaine ; on en appelle à l'antiquité, qui avait conduit au choix, réaffirmé actuellement par la réforme, de Rome comme capitale.

Que deviennent les langues dans ce contexte ? Les dialectes sont peu utilisés, sauf en famille ou avec les amis. Mais les Italiens sont très à l'aise dans cette mixité et cette diversité linguistique et manifestent une grande aptitude à la fluidité.

Dans la refonte du maillage régional, qui voit disparaître les petites régions, la culture compte peu. Pourtant, les sondages indiquent que, dans les esprits italiens, le niveau régional est assimilé au niveau étatique. La plus grande bienveillance, qui s'appuie sur un orgueil citadin, va au niveau local. L'astuce de la Ligue du nord, qui s'affirme non comme italienne, mais comme italienne du nord, a été de lier localisme et hostilité à l'encontre du niveau national. Reste que l'Italie constitue un joli cas d'école de l'imprescriptibilité du niveau national...

## Éléments de débat

### Quel est le poids de l'économie informelle ? De l'économie maffieuse

Le rôle de la mafia fluctue en fonction des avancées et des reculs de l'État... Il ne s'agit pas d'une question concernant seulement le sud italien : c'est une question mondiale. La mafia est désormais moins meurtrière que dans les années 80/90 : elle investit les circuits financiers, aussi bien à Milan qu'à Naples. Quant à l'économie informelle, elle est difficile à chiffrer : on l'évalue à environ 15/20 % du PIB.

## Vers des nations post-étatiques ou des États post-nationaux ?

**Complexité de l'Italie : elle connaît des évolutions silencieuses, avec le nord qui devient une grande région urbaine et se sépare de plus en plus du sud. Le nord, ce sont des petites communes, des groupes structurés, puissants, qui jouent l'Europe. Ces évolutions ont un coût : en 1960, la croissance italienne était de 3,8 %, dans les années 70 de 2,5 %, en 2000 : 0 %. Le pays vieillit, n'a aucune grande entreprise mondialisée, et peu de mobilité sociale, et s'immobilise.**

Comment réagissent les États quand ils s'évaporent ? Leur être, associé à la nation, ne change guère. Ce qui change, c'est le faire. La Belgique, l'Italie, l'Écosse, connaissent des situations brûlantes, avec de fortes coupures budgétaires. Pourquoi alors ne pas faire sécession ? En Espagne, l'autonomie catalane met la pression sur tout le pays. Tous les grands pays européens sont concernés.

L'échelle nationale est une échelle parmi d'autres, et c'est leur articulation qu'il faut penser. Le régionalisme se joue à trois niveaux : les mobilisations politiques, la logique du pouvoir régional, la réorganisation de l'État, les trois niveaux se combinant de manière diverse. Les migrations de l'autorité politique concernent l'expertise, la capacité à décider et à mettre en œuvre. Pour mettre en œuvre, encore faut-il que les citoyens soient consentants, et c'est précisément cela qui change. Les citoyens demandent des comptes, effectuent des comparaisons. Plus personne n'est légitime tout seul, et l'acceptation des politiques publiques est suspendue à une relative efficacité.

État et nation ne sont pas obligatoirement pensés ensemble. Le régionalisme classique propose partout la même chose : efficacité, rationalisation, anti-corruption, sous l'autorité de l'État comme moteur des régions, avec une forte exigence de transparence démocratique. Mais dans certaines régions apparaissent des mobilisations culturelles ou économiques, des revendications politiques. Tout ceci se passe dans les années 60/70, avec l'affirmation de nations culturelles, à peu près partout en Europe.



Patrick Le Galès  
directeur de recherches  
CEE – Sciences Po – CNRS

Peut-on déduire de la montée des néo-régionalismes et des difficultés des États providence que la forme de l'État-nation est en voie d'obsolescence, ou du moins de transformation radicale ? Certains signes ne montrent-ils pas au contraire le renforcement des logiques nationales, notamment en temps de crise ? Le modèle nordique, tant vanté, n'est-il pas avant tout un modèle national et étatique ? Bref, les États-nations n'ont-ils pas encore de beaux restes ?

Depuis les années 80, le régionalisme change : le régionalisme des riches, qui disent « laissez-nous faire et protégez-nous beaucoup », est le régionalisme économique de grandes régions comme la Catalogne, l'Écosse, la Bavière, l'Italie du nord, inscrites dans la concurrence, qui disent se battre contre les Chinois. Une deuxième évolution concerne le clivage par rapport aux immigrés, les régions y étant pour la plupart hostiles.

## **Nouveau cycle de l'État-nation**

Comment caractériser l'État en train de se recomposer ? Si l'État n'a plus le monopole de l'identité, qu'elle soit religieuse ou politique, on ne sait plus ce qu'est la nation. On a là un système à plusieurs niveaux. Si l'État n'a plus le monopole, le système est plus fluide : les villes et les régions ont, par des actions collectives et des projets, une capacité de blocage. Mais l'État central reprend alors des marges de manœuvre, en ne faisant pas, en filtrant les problèmes, en rejetant la responsabilité sur l'Europe : manière de récupérer le pilotage stratégique et de recouvrer des marges de manœuvre et une capacité de recentralisation. On voit la réorganisation des activités de l'État autour des ministères des finances et de l'intérieur, les plus stratégiques. Avec, en fond, une logique d'organisation territoriale de plus en plus différenciée qui rend impossible la lecture à travers un prisme juridique. L'Europe entière devient comme l'Italie. En Grande-Bretagne, l'Écosse a un gouvernement, l'Irlande du nord a un statut particulier, Londres aussi. On s'habitue à vivre avec... et la France n'échappe pas au phénomène, si l'on se réfère aux DOM-TOM, qui occupent une bonne part du temps du Conseil constitutionnel, ou à la Corse. C'est maintenant notre manière de vivre.

Si l'on a su, tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, ce qu'était des États forts, on sait que maintenant ils souffrent. Les politiques publiques échouent souvent, et l'efficacité se manifeste avant tout dans la capacité à négocier avec les territoires et les groupes sociaux.

## **Des contradictions à résoudre**

Des contradictions apparaissent. À main droite, la gouvernance enchantée : puisque les acteurs sont difficiles à convaincre, chartes, contrats, pactes, conventions s'efforcent de mobiliser les territoires et les forces politiques. La France est très forte en ce domaine. C'est une tendance de fond, avec des méthodes reprises par les régions et les villes, destinée à redonner cohérence et sens à l'action collective, et à ne pas laisser la place à d'autres, qu'il s'agisse du marché ou des mafias. À main gauche, le gouvernement à distance, sur l'exemple de M<sup>me</sup> Thatcher. Pour retrouver des capacités de pilotage et de direction de l'action publique, l'État est inventif : création d'agences, qui prennent des distances par rapport aux élus locaux et peuvent représenter des gens qui ne l'étaient pas auparavant ; recomposition de l'action publique, avec des indicateurs de performances – le tout constituant un puissant mouvement de recentralisation.

C'est ainsi, au sein de l'État italien, que se développent les pactes territoriaux et de nouveaux indicateurs. Une partie de l'État reste immobile, mais le ministère du Trésor réorganise l'activité. En France, l'ANRU ou l'ANR<sup>1</sup> sont des exemples parmi d'autres.

L'État régulateur donne des marges de manœuvre, mais définit le cadre. Il organise la concurrence entre ses territoires, dans un mouvement de destruction créatrice. Détruire l'ancienne économie pour en construire une nouvelle. La logique d'aménagement est alors de réussir les transferts et d'organiser la concurrence.

Pour mesurer l'action publique, on délaisse le réglementaire au profit du contrat et de la norme à respecter. La France a décentralisé en donnant de l'argent aux régions et aux collectivités : ce cycle touche à sa fin. Avec la dette, l'État est bloqué, il ne peut plus être stratège.

1 Agence nationale pour la rénovation urbaine, Agence nationale de la recherche

## Éléments de débat

**Créer des agences... Le secteur de la santé n'en compte moins de quatre-vingts !**  
Ce n'est pas un hasard si la France a créé autant d'agences dans le secteur de la santé, l'un des moins bien géré.

**« Les collectivités doivent montrer qu'elles sont adultes »... et mettre en place des péréquations horizontales, plus souples et plus distanciées par rapport à l'État. Elles auraient besoin d'audit, d'inspection et d'expertise. Quelle marge de manœuvre retrouve l'État ?**

Au bout du compte, on n'a plus le même État : il a perdu des ressources financières, et ce sont les mécanismes de marché qui jouent beaucoup plus. Quels indicateurs mettre en place ? Ils peuvent rapidement devenir une machine infernale, et faire que les projets soient bricolés simplement pour leur permettre d'entrer dans une case statistique.

## La fragmentation des nations : quels risques stratégiques ?

*Patrice Gourdin, professeur à l'École de l'air*

**Ne vivons-nous plus dans le même monde ? Monde d'avant le mur et monde d'après le mur ? Nous sommes pris dans un mouvement de mondialisation qui rapproche les hommes, les régions, les États, mais avec des problèmes globaux qui doivent recevoir des solutions globales : l'environnement, les pandémies, les armes nucléaires, le crime organisé... En parallèle ont proliféré les identités et les communautarismes. C'est oublier que la logique bipolaire a été une exception dans l'histoire.**

**On a à se poser trois questions : sur la multiplication des États-nations, sur les risques politiques de cette multiplication, sur les conflits liés à ces risques.**

De nouveaux États sont encore nés depuis 1990, même si la prolifération s'est cantonnée à l'Europe, au Caucase, à l'Asie centrale, auxquels il faut ajouter deux États africains, la partition du Timor et l'Érythrée. Sans oublier le Groenland. Le processus de création des États s'inscrit dans la très longue durée, c'est un mécanisme à l'œuvre depuis un millénaire, qui répond à une double préoccupation : le besoin de sécurité et les droits des nationalités. Aux États-Unis, en 1776, le « peuple souverain » donnait naissance à un collectif, la nation. Depuis deux siècles, c'est le modèle qui a été désiré en Europe, celui qui apparaissait supérieur à tout autre et permettait de dominer le monde. Il a essaimé dans l'en-



Parmi les facteurs d'incertitude stratégique retenus par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, figurent la « montée des nationalismes » et les « réactions identitaires ». Se retrouvant à l'œuvre dans nombre de crises et de conflits – aussi bien inter-étatiques qu'intra-étatiques –, ces deux éléments contribuent à la « prolifération étatique » et à l'accroissement de l'instabilité du monde observés depuis la fin de la Guerre froide. Toutefois, l'augmentation du nombre des États est un phénomène continu depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle. Quatre mouvements de fond de l'histoire du dernier siècle contribuent à l'expliquer : la dislocation des Empires autour de la Première guerre mondiale, les vagues successives de décolonisation après la Seconde guerre mondiale, le démembrement de fédérations fictives avec l'effondrement du communisme, la résurgence des revendications « nationales » depuis la fin de la Guerre froide. Il s'avère donc indispensable de comprendre ce phénomène complexe qui revêt diverses formes. Cela suppose, à l'aide de quelques exemples, d'en identifier les causes, d'en recenser les manifestations et d'en mesurer les conséquences.

semble de la planète. Avec le statut de Westminster<sup>1</sup> donné à ses colonies de peuplement blanc par la Grande-Bretagne en 1931 et les deux guerres mondiales, le modèle est encore renforcé. À la fin de la seconde guerre mondiale, les anglo-saxons et les Français vont adopter l'État-providence.

Avec les expériences marxistes, l'État devait disparaître : c'est un échec, aucun autre processus que la nation n'a été créé, laissant place à la chute de l'URSS à un néo-libéralisme qui suscite la perplexité des populations : le changement était-il profitable ?

## Comment se crée un État ?

Trois scénarios sont possibles :

- la construction de l'État, puis de la nation, le scénario anglais et le scénario français. Les aléas de l'histoire montrent aux populations un destin commun. Ce sont les soldats s'écriant à Valmy : « Vive la nation ! ».

- la construction de la nation avant l'État : l'Allemagne avant Napoléon, constituée de quatre cents entités étatiques. Dans son Discours à la nation allemande<sup>2</sup>, Fichte définit la nation comme un ensemble ayant même langue, même culture, même histoire. L'effort de création de la nation sera mené à son terme par Bismarck, et en janvier 1871 sera proclamé, à la galerie des Glaces de Versailles, l'Empire allemand. Ce scénario est aussi celui de l'Italie.

- le scénario qui a prévalu en Afrique : aucune des entités étatiques contemporaines ne correspond à une entité préexistante. Le problème est alors de forger une nation à partir d'un ensemble disparate, et un État là où il n'existait pas.

Comment procède-t-on ? Cela peut passer par une voie pacifique : on se sépare à l'amiable. C'est le cas de l'URSS qui se défait. Cela peut passer par la violence, comme ce fut le cas pour la guerre d'indépendance aux États-Unis. Cela peut aussi faire coexister les deux processus, comme en Yougoslavie. On trouve souvent les deux processus dans l'histoire : la décolonisation s'est souvent faite par la négociation.

## Risques de la multiplication étatique...

Les deux risques majeurs sont les atteintes portées à la cohésion interne de l'État, et la vulnérabilité.

En France, la république s'est imposée par le local, par la « révolution des mairies ». La III<sup>ème</sup> République naît au moment où Mac-Mahon se démet. Les questions locales sont des enjeux de pouvoir politique national. Il arrive que les atteintes à la cohésion entraînent le refus de solidarité : ce sont alors des conflits comme ceux de l'Espagne. Depuis 2006, la Catalogne se définit comme nation, même si c'est maintenu dans un flou artistique, alimentant le contentieux historique espagnol. La solution est-

1 cf [http://fr.wikipedia.org/wiki/Statut\\_de\\_Westminster](http://fr.wikipedia.org/wiki/Statut_de_Westminster)

2 [http://fr.wikipedia.org/wiki/Johann\\_Gottlieb\\_Fichte](http://fr.wikipedia.org/wiki/Johann_Gottlieb_Fichte)

elle la fédéralisation ? C'est alors multiplier les revendications... C'est l'Union indienne qui se fragmente, c'est le Nigeria qui passe de trois États (plus le district fédéral de Lagos) à trente-six...

La vulnérabilité tient à la taille des États : les États des Caraïbes et du Pacifique peuvent-ils assurer seuls leur sécurité ? Quel rôle peut être le leur dans la stabilisation mondiale ? On voit que deux principes s'opposent : celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, celui du devoir de sécurité de tout État. Les autres États sont à l'affût, les petits États acquérant une valeur considérable, y compris aux yeux des entités non-étatiques légales, qui les utilisent : être un paradis fiscal est un moyen de survie. Mais comment contrôler les matières premières ? Comment résister aux maffias ? Aux groupes terroristes ? Le scénario-catastrophe étant la prise de pouvoir par un groupe maffieux : c'est le cas de la Guinée-Bissau, principal hub du trafic de cocaïne.

### **...et conflits**

Paradoxalement, la première source de conflit est l'expansionnisme : l'Albanie souhaite élargir ses frontières, Milosevic voulait regrouper les populations serbes... Les Pakistanais redoutent l'irréductibilité pachtoune, qui provoquerait la perte d'un tiers du territoire.

La deuxième source de conflit, c'est la contagion : depuis 1920, les Kurdes, ostracisés par l'Iran, l'Irak et la Turquie, revendiquent un État, revendication doublée d'un désir de fuir une oppression. On a même le cas paradoxal d'une fragmentation voulue par l'opresseur, pas par l'opprimé : en Afrique du sud, les tenants de l'apartheid étaient favorables au cantonnement des Noirs dans les bantoustans.

Troisième source de conflit : la crainte de l'oppression, comme en Transnistrie, même si le conflit est gelé, où la minorité russe craint l'oppression moldave.

**État-nation : version Renan versus version Fichte : l'État-nation est une construction historique, il ne s'agit pas d'une peuplade tombée de Mars. La version de Renan – qui fonctionne sur un mode fractal : on n'en a jamais fini – est intéressante. Mais la fragmentation en cascade, au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, est possible. Cette fragmentation est-elle transitoire ? Quel nouveau contrat social exige-t-elle ? La règle générale des deux cents États-nations d'aujourd'hui est d'être composés de diversités...**

Ces questions sont difficiles à réguler. La Terre a sept milliards d'habitants, dont un milliard appartient à une minorité : le champ de la fragmentation est encore large. Le droit international, à travers la charte des Nations-Unies, est inadapté. À chaque fois, c'est le vivre ensemble qui est en cause. La construction de la nation peut être positive, quand elle définit un projet commun – comme à la sortie de la guerre en France, comme en 1990 en Pologne. Mais dire à une nation qu'elle est la plus belle et la plus forte peut aussi bien conduire au nazisme et à la guerre.





# Voyage d'études Dublin & Belfast

29 mars - 2 avril 2010





## Les auditeurs - 2010



Dans la verte Irlande, l'Ihedeate aura privilégié les villes, la capitale du sud, Dublin, et celle du nord, Belfast. Une semaine pour apprendre, comprendre, se laisser désarçonner par des modes de vie, des institutions, des façons de penser qui, pour être européennes, n'en sont pas moins marquées par une histoire singulière, violente, compliquée. Une histoire marquée par sa géographie, c'est-à-dire ici l'insularité et la ruralité. Optimisme en pleine crise à Dublin, équilibre politique encore fragile à Belfast. « Homme malade » de l'Europe pendant des décennies, l'Irlande, au nord comme au sud, a connu un développement rapide... que la crise économique et financière met à mal.

Écouter les acteurs et les experts, les questionner, ouvrir l'œil et tendre l'oreille : exercice stimulant pour les soixante auditeurs de l'Ihedeate qui ont courageusement affronté la pluie, la neige... et la Guinness !



## Dublin



### Acte 1 : la parole des acteurs

« Cent mille saluts ! La pluie est forte : vous êtes chez nous... Nous distribuons l'eau efficacement ». Martin Mansergh, à la suite de Yvon Roé d'Albert, ambassadeur de France en République d'Irlande, accueille l'Ihedate à la « Chartered Accountants House » de Dublin. Il rappelle qu'en fondant l'École des Ponts & Chaussées, Trudaine fondait aussi l'époque moderne en France. Vue par les yeux d'un ministre irlandais en charge de l'aménagement, la France mérite compliment, pour le TGV, le métro, le RER, le tramway, même si l'expérience récente des inondations pointe du doigt quelques défaillances.

### « En avoir plus pour moins d'argent »

Dr. Martin Mansergh, T.D. est Ministre du gouvernement de la République d'Irlande au département finances, en charge des travaux publics. Il est aussi Ministre d'État au département des beaux-arts, du sport et du tourisme, en charge des beaux-arts. Il est membre du parlement (Dáil Eireann) depuis 2007. Il a été conseiller politique sur l'Irlande du Nord de trois Premiers Ministres (Taoisigh). [www.opw.ie](http://www.opw.ie)

L'Irlande est grande ! Troisième île européenne après la Grande-Bretagne et l'Islande. La République d'Irlande a connu une croissance démographique forte, passant de trois millions d'habitants en 1960 à quatre millions et demi actuellement. Cette population s'est installée où elle voulait, a construit où elle voulait, mais depuis dix ans les permis de construire sont plus difficiles à obtenir, car qui dit habitat dit aussi services associés. La stratégie d'aménagement de l'espace est en cours de révision, favorisant les « villes-portes » et la décentralisation. Dublin concentre 40 % de la population... Il est prévu de moderniser le réseau routier – le réseau autoroutier sera au point dans douze ans – et si possible de rattraper le siècle de retard pris pour les transports publics. Dublin vient de créer deux lignes de tramway. Mais la crise contraint à en rabattre : Martin Mansergh est convaincu que « on peut en avoir plus pour moins d'argent ». La stratégie face à la

crise est de contrôler au mieux le destin économique du pays, de protéger sa viabilité économique en réduisant les coûts, mais aussi les revenus, de s'orienter vers le développement durable, la recherche et le développement, l'innovation. Cette vision de l'accroissement de la compétitivité ne rend pas le gouvernement très populaire, mais « une stabilisation de cette politique pourrait remettre l'Irlande sur le chemin de la reprise ». Martin Mansergh remarque que la France a un État fort, et l'Irlande un État central, ce qui n'est pas la même chose : il est compliqué d'imposer des infrastructures. Ce qui se vérifie à travers les difficultés à assurer le transport du gaz des gisements du nord-est de l'île, qui soulève beaucoup d'oppositions.

*« Avant, j'étais étonné des retards que nous prenions : les gens se préoccupaient du passage des escargots ! Mais c'est un point de vue : nous ne pouvons en effet pas éradiquer les escargots. Prenons notre temps ! »*

*Martin Mansergh*

### **Pas d'obsession verte en Irlande**

Dalkia, filiale de Veolia Environnement, présente en Irlande depuis 1984, a maintenu une « petite présence » pendant vingt ans, avec deux millions d'euros de chiffre d'affaires annuel. À partir de 2002, Dalkia acquiert des entreprises locales, ouvre un bureau, s'enracine dans le pays : le CA passe à cent dix millions en 2009 ! Les fonds reçus de l'Union européenne sont allés en priorité à l'éducation et aux universités : les travailleurs sont qualifiés, beaucoup ont trouvé un emploi dans des entreprises américaines.

Pat Gilroy  
Managing  
director,  
Dalkia Ireland

Mais les infrastructures... c'était un peu le tiers-monde ! Avec beaucoup d'avancées en vingt ans : lignes ferroviaires, aériennes, axes routiers ont permis aux usines de s'implanter. Pour l'avenir, il s'agit de créer une économie intelligente, une économie de la connaissance, utiliser les emplois créés par IBM, Intel, Google et autres pour avoir plus de chercheurs, d'étudiants, de doctorants.

En ce qui concerne l'énergie, le marché s'est ouvert de manière importante. Le point-clé, c'est que les infrastructures restent propriété de l'État. Le gisement de gaz est conséquent, et les énergies renouvelables ne correspondent en rien à la demande en Irlande.

« Écolo », l'Irlande ? Un impôt sur les sacs plastiques a fortement diminué le nombre de sacs en décharge, et à Dublin les citoyens suivent assez bien les ordres concernant le tri des déchets. Tout permis de construire important doit inclure une station de traitement des déchets : les progrès sont importants. Mais pas d'obsession « verte »...



*« C'est l'emploi qui a créé le Tigre celtique. »*

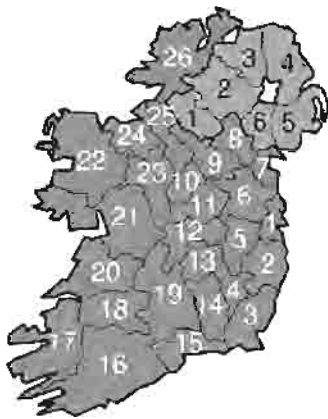
*Pat Gilroy*

John Martin,  
Principal Planning  
Adviser, Department of  
Environment, Heritage  
and Local Government

## “Villes-portes” et polycentrisme

L'aménagement en Irlande ? Il a commencé en 1963, avec une politique d'affectation des sols. C'est à partir de 2000 que s'est affirmée une approche plus volontariste, qui a tâché de favoriser la coopération entre les acteurs et s'est plus fortement inquiétée des infrastructures. Beaucoup d'agences sont concernées : la coordination est parfois difficile...

Les objectifs sont d'assurer un développement régional plus équilibré, de faciliter les initiatives publiques et privées de développement durable, de transposer les directives européennes. En effet, les villes sont de faible densité, le véhicule privé est privilégié pour les déplacements ; les paysages sont à préserver. Plans et programmes d'aménagement sont adoptés par les élus, dont l'Union européenne a quelque peu changé la manière de penser, en mettant en avant les concepts de « villes-portes », de développement polycentrique, d'interaction entre villes et campagne. Mais les régions elles-mêmes sont petites et disposent de peu de pouvoir. Les collectivités locales, par définition, s'occupent de plans de développement locaux. L'opposition des citoyens est souvent forte quand les projets sont soumis à discussion publique : le « An Bord Pleanála », conseil créé par le gouvernement, a une fonction de juge de paix. Il s'agit d'agrandir les villes, de les aider à se développer, d'inciter à l'utilisation des transports en commun. Pour ce faire sont élaborés des schémas directeurs, traduits dans des programmes locaux, qui précisent les relations entre villes et entreprises, proposent les reconversions de friches industrielles ou de zones abandonnées – par exemple, la zone portuaire de Cork, ou les docks de Dublin, devenus zone mixte où vivent et travaillent quarante mille personnes – et s'efforcent de résister aux fortes pressions qui s'exercent pour transformer des terres agricoles en zones constructibles.



Liam Connellan,  
Président de  
Dalkia,  
Veolia Transport  
et Veolia Waters

## L'économie pour gommer les frontières

Dans quel cadre exécutif et juridique se prennent en Irlande les décisions ? C'est par le traité de 1922 avec la Grande-Bretagne que la partition de l'île a été entérinée. La constitution écrite, elle, date de 1937 et formalise l'organisation des pouvoirs. Le Président de la république est élu pour sept ans, mais dispose essentiellement d'un rôle protocolaire. Le Parlement (Dáil Éireann) est composé de 166 députés et élit le Premier ministre. Les représentants du Fianna Fáil (parti de centre-droit nationaliste) et du Fine Gael (parti de centre-droit, affilié au Parti populaire européen) sont les plus nombreux. Le gouvernement, lui, est une coalition entre le Fianna Fáil, le Labour et les Verts.

L'organisation économique attribue à l'État la responsabilité de la production de gaz, les aéroports, et des entreprises non com-

merciales assurent la gestion des routes, de la santé, du tourisme. Les trente-quatre collectivités régionales, financées par l'État, sont responsables des plans d'aménagement, de la distribution de l'eau, de la gestion des déchets. Au dernier recensement, la république d'Irlande comptait 4 142 000 habitants, pour une densité de 59 habitants/km<sup>2</sup> - densité qui, à Dublin, atteint les 4400 habitants au km<sup>2</sup> (quand celle de Lyon est de 9 500 habitants/km<sup>2</sup> ou celle de Barcelone de 16 000 !), et qui devrait atteindre 6 000 habitants/km<sup>2</sup>.

En matière d'aménagement, Liam Connellan fait preuve d'un optimisme à toute épreuve, et développe un point de vue géopolitique où s'estompe la frontière qui coupe l'Irlande en deux : les projets d'aménagement incluent Belfast, les deux capitales de l'île étant vues comme indissociables.

Les liens entre Dublin et Belfast devraient se resserrer : entre les deux villes, un couloir de 150 km pourrait à terme agréger la moitié de la population de l'île, couloir du coup repérable au plan international. En train, le trajet devrait durer 1h15, avec un train toutes les demi-heures. L'aéroport de Dublin ? Son avenir passera par une plate-forme internationale, avec un trafic de cinquante millions de passagers par an ! En somme, l'avenir de l'Irlande est prometteur : le changement climatique lui-même, pour des villes essentiellement construites en bord de mer, sera l'occasion de la construction de digues, de quais et de barrières. Réunifier le nord et le sud : ce que la politique a défait, l'économie serait en mesure de le refaire ? Liam Connellan reste prudent, reconnaissant que son point de vue et celui du gouvernement peuvent diverger : « C'est la population qui décidera »<sup>1</sup>. Les coopérations annoncées par les acteurs des secteurs de l'eau, de l'électricité et des transports semblent donner raison à Liam Connellan.

### 3200 water systems

Comment gère-t-on l'eau dans un pays aux rapides fluctuations démographiques, de faible densité, avec peu de centres urbains, une multitude de villages et de petites agglomérations, une économie rurale très présente et un secteur high tech impressionnant ?

Il existe sur le territoire environ 3200 « water systems », dont moins de 30 % relèvent du service public. Les égouts recueillent seulement 68 % des eaux usées, les 32 % restant disparaissant dans les fosses septiques.

Depuis 1994, les foyers des particuliers sont exonérés du paiement de l'eau : comment faire marche arrière ? Un travail législatif a permis de réintroduire progressivement le comptage de la consommation et la facturation pour les entreprises, mais si

<sup>1</sup> Pour des précisions, voir le site de The Irish Academy of Engineering : <http://www.iae.ie/>



Pierre Eymery,  
Senior  
Vice President  
Veolia Waters

*« Un réseau d'eau s'amortit sur plusieurs générations, on le renouvelle sur un siècle : ici, il faudra trois siècles ! Mais les gens sont pragmatiques, ils sont sur une île et savent ne devoir compter que sur leurs propres forces »*

Pierre Eymery



le système est au point, il reste qu'un quart des factures restent impayées, ce qui vaut aux collectivités locales un important manque à gagner. Les finances publiques, qui avaient beaucoup compté sur un immobilier désormais en panne, ne sont pas au meilleur de leur forme : il est donc envisagé de revenir sur l'exonération de 1994. Encore faudra-t-il convaincre les gens de payer une ressource qui, au propre comme au figuré, tombait du ciel, les sensibiliser à l'utilisation d'une ressource rare (les Irlandais consomment deux fois plus d'eau que les Français). Encore faudra-t-il remettre en état un réseau en piteux état, pour lequel le sous-investissement a des conséquences graves : le taux de fuites se situe à 27 % (60 % à Limerick !). Et c'est l'État qui prendra à sa charge la part d'investissement correspondant aux particuliers, tandis que l'organisation passera d'un système basé sur les trente-deux comtés à un système de sept bassins versants, dont deux partagés avec l'Irlande du Nord. L'ambition est alors de procurer aux collectivités locales un milliard d'euros de recettes supplémentaires. La question de l'eau mobilise la formation et la recherche, le pays ne voulant pas continuer à être exposé aux pénalités européennes pour la mauvaise qualité de son eau.

Niall Gleeson,  
Managing  
Director,  
Alstom Ireland

#### **Discrétion des énergies renouvelables, incertitude pour les transports**

L'équipement en installations de production et distribution d'électricité s'est ouvert au marché, et l'ESB (l'EDF irlandais) ne gère plus que 40 % des contrats de distribution. La production voit coopérer les deux Irlande. Mais ici, la question des énergies renouvelables est discrète. Les mesures incitatives en sont encore à l'état de projets, la demande est faible, le secteur privé réticent. Les investissements nécessaires ralentiraient la croissance.

En ce qui concerne les transports, les infrastructures routières se sont améliorées, il ne faut plus que trois heures pour rallier Cork depuis Dublin (250 km). Mais le financement d'infrastructures ferroviaires et de métro reste incertain : le modèle irlandais de PPP ne fonctionne plus très bien, les banques ne jouent pas le jeu. En 2009, l'appel d'offres pour le prolongement vers le nord du métro de Dublin a surtout créé des frustrations : les acteurs du consortium qui s'était créé ont en vain dépensé quinze millions d'euros ! Une nouvelle agence des transports a vocation à coordonner les projets... sans ligne budgétaire.



*« Les difficultés économiques pèsent lourd : il faudra du temps, et attendre une dizaine d'années avant de retrouver un taux de croissance solide »*

Niall Gleeson



Deux choses ont ébranlé des images, des options, des opinions qui me semblaient communément admises. La collision de la réalité irlandaise avec les mots et les idées a été source d'une dissonance cognitive stimulante ! Longtemps j'ai pensé que la crise du capitalisme financier que nous traversons appelait, même chez ceux qui en ont le plus profité, une réflexion critique, une interrogation éthique sans impliquer que ce questionnement débouche sur une remise en cause fondamentale. La croyance en une croissance forte et infinie serait désormais derrière nous ? Les élites dublinoises ont démontré que, pour eux, le doute n'était pas de mise, et qu'il y avait simplement lieu de reprendre rang dans la grande roulette pour qu'à nouveau la boule du progrès s'arrête sur la bonne case.

Jérôme Baratier  
 Directeur de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours

En République d'Irlande, j'ai été frappé par la présence de la jeunesse dans les rues, à la Sanef, par la capacité d'innovation à la fois technologique et sociale, par le volontarisme, l'optimisme des intervenants : « malgré la crise on va s'en sortir » - ce qui contraste avec notre pessimisme ambiant.

Bruno Dumont, Adjoint au SGAR,  
 Préfecture de Haute-Normandie

Courage des Irlandais qui semblent affronter la crise avec pragmatisme et solidarité, jusqu'à la remise en cause, apparemment sans heurts, d'avantages acquis... Et l'on se dit que l'herbe n'est pas toujours plus verte dans le pré d'à côté et, paradoxalement, pas en Irlande. Et qu'on a bien de la chance de vivre de ce côté-ci de la mer, dans un pays où les communautés

cohabitent, quoi qu'on dise, qui n'a pas connu la famine, l'expatriation, la colonisation de son sol, et où les effets de la crise actuelle semblent frapper moins durement la population...

Marthe Steffann  
 Caisse des Dépôts

Dans une approche très conjoncturelle, un observateur français pourrait juger que l'Irlande s'est durablement installée dans une crise financière qui a coïncidé avec l'éclatement d'une bulle immobilière. Plusieurs indicateurs témoignent que l'Irlande s'est autoadministrée des remèdes de cheval : diminution de 15 % des salaires bruts des fonctionnaires, de nouveaux impôts applicables à l'ensemble des contribuables, réduction des prestations sociales, baisse de 30 % des ressources des collectivités (sachant que la base fiscale était trop orientée sur l'immobilier), des coupes sombres dans les budgets gouvernementaux... Et cette cure d'austérité risque de durer.

Un sentiment général se dégage : pour beaucoup d'Irlandais, le pays peut rebondir plus vite qu'on ne le pense. Avec un projet structuré autour du développement des infrastructures (dans un corridor Dublin – Belfast) dont l'objectif de base est de passer à une population de l'île de 6,8 à 8 millions d'habitants d'ici vingt à vingt-cinq ans, Liam Connellan symbolise ce volontarisme que l'on pourrait juger comme « forcé » en cette période de crise où les fonds privés et publics font défaut.

Franck Fanget  
 Conseil Régional Basse-Normandie





## Business to authorities

Rencontre avec Christian Copin, Sanef

Un portique au-dessus de la M50, la voie de contournement de Dublin, dont la barrière de péage, avant, était réputée être le plus grand parking d'Europe : fini, grâce au *tolling* (péage) installé en 2008 par la Sanef, à qui les pouvoirs publics ont confié la mission de collecter les contributions des automobilistes. Chaque véhicule passant sous le portique est filmé, chaque plaque minéralogique est analysée : soit le véhicule dispose d'un abonnement « badgé », soit la plaque est déjà enregistrée, soit elle est inconnue des services de la Sanef. La vidéo transite alors via un satellite vers les bureaux de la Sanef, où des équipes de jeunes diplômés décryptent les immatriculations. Précision : la Sanef a accès au fichier des cartes grises. Les cas litigieux sont transmis à un *call center* occupant cent quatre vingt agents : le nombre d'appels va diminuant, de l'ordre de trois mille par jour actuellement, contre quatorze mille au début. Il en coûte, par passage, deux euros pour les véhicules badgés, trois euros pour les autres, qui devront impérativement régler leur dette avant huit heures le lendemain (un mois et demi plus tard, les trois euros passent à cent quarante sept !) Voilà comment la collecte peut être supérieure à la recette théorique !



La logistique à mettre en place n'est pas une mince affaire : au *call center* il faut ajouter un *back office* dédié aux réponses aux courriers, un réseau de huit opérateurs de badges et de mille cinq cents points de vente. Sans compter la formation des juges, puisque six mille procédures de contestation sont en cours : jusqu'à présent, la Sanef a toujours gagné.



Sont en circulation 162 000 badges, et 283 000 véhicules ont été repérés par vidéo. Le pré-paiement a été adopté par 20 % des clients, le post-paiement par 80 %. L'opérateur a conçu avec le gouvernement un véritable plan marketing, dans le cadre d'un B to A - *business to authorities* - dont tout le monde devrait sortir gagnant : les automobilistes parce que le trafic est devenu plus fluide, la Sanef du fait d'un beau succès technologique et commercial, les politiques parce qu'il peuvent oublier le stress d'un embouteillage permanent aux portes de la capitale, qui faisait la une des journaux télévisés un peu trop souvent. En 2009, la Sanef a collecté, pour le compte du gouvernement (l'entreprise gère directement le compte bancaire du NRA - *National Roads Authority* - quatre-vingt-dix millions d'euros. En un an, le trafic a augmenté de 11 %.



Si le système n'est pas totalement nouveau, il présente des singularités exigées par les pouvoirs publics, en particulier, pour les automobilistes, la liberté du mode de paiement : en espèces, par chèque, par internet...

La république d'Irlande, c'est vingt-neuf conseils de comtés, cinq "city councils", et quatre-vingts "town councils". Dublin est à la fois ville et région. Les élections locales sont organisées tous les cinq ans (représentation à la proportionnelle), le maire est élu par les conseillers pour une année. La Ville de Dublin compte six mille cinq cents salariés répartis dans plus de cinq cents services. Le taux de chômage est de 11 % (12 % pour l'ensemble de la république d'Irlande). Les plans d'aménagement, définis par la collectivité locale, doivent recevoir l'approbation de l'autorité d'aménagement. Un plan est un document juridique, un contrat avec les citoyens. En 2007 avaient été déposés plus de quatre mille permis de construire, mais seulement près de deux mille trois cents en 2009.

### Dublin, les Docks

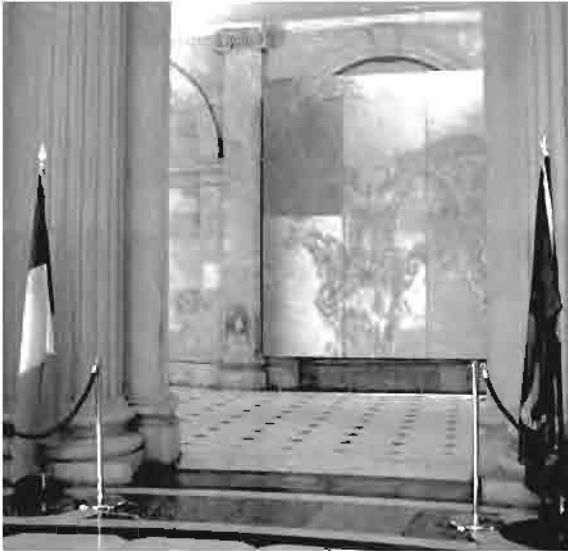
Les Docks de Dublin, vétustes et détériorés, ont été repris en mains par les pouvoirs publics et la Dublin Docklands Development Authority (DDDA). De part et d'autre de la Liffey s'implantent architectures nouvelles et chantiers en attente de reprise.

En 1987, le quartier comptait 19700 habitants vivant dans des conditions difficiles. Friches industrielles, usines à l'abandon, terrains contaminés ont bénéficié d'un plan d'aménagement ambitieux, dont la moitié est réalisée en 2010 : dès 2007 prenait forme le Grand Canal Square. En 2010 ouvraient le Convention Centre et le Grand Canal Theatre. Le nouveau pont dédié à Samuel Beckett raccordait les deux rives. La U2 Tower projetée, 180 mètres de haut, est reportée au mieux à 2011, en raison de la récession. Le quartier a vu s'implanter des entreprises prestigieuses, Facebook et Google. Les bureaux dominant (quarante sept mille personnes travaillent dans le quartier), mais le logement occupe 40 % de la surface ; trois mille logements ont été livrés, la part du logement social ne peut être inférieure à 20 % des logements, et des projets communautaires disposant de services « de quartier » voient le jour. À travers trente programmes éducatifs destinés aux enfants défavorisés, la Ville souhaite encourager les familles à rester en ville.

Depuis 1997, les investissements ont été de cinq milliards d'euros, et si le ralentissement de l'aménagement se fait sentir, les pouvoirs publics n'en rabattent pas de leur ambition d'une régénération sociale et architecturale d'un quartier historique de Dublin, tablant sur le tourisme, les événements d'envergure – festival maritime, concerts géants – et la culture pour doper le quartier.

Que conserve-t-il de son identité ? Ce qui pouvait être conservé l'a été : le théâtre est construit sur la « colline de la misère » (référence à la grande famine qui frappa l'Irlande de 1845 à 1849), les entrepôts de tabac ont été préservés, de même que les caves, reconverties en restaurants.





*Dublin : City Hall  
Yvon Roé d'Albert,  
ambassadeur de  
France, Emer Costello,  
Lord Mayor de Dublin,  
et Philippe Estèbe*



## Acte II : la parole des experts

**Contrepoint aux propos des acteurs, le discours des experts et des universitaires donne à voir une autre Irlande, un Tigre moins triomphant, à la démarche plus incertaine, sommé de trouver à la crise des réponses non seulement économiques, mais surtout politiques.**

### **L'Irlande, un modèle anglo-américain en Europe**

La crise actuelle s'est développée en Irlande sur fond de faiblesse institutionnelle : l'Irlande a connu une diminution drastique de sa production, et une forte augmentation du chômage, surtout des jeunes hommes, pourtant qualifiés.

La toile de fond mélange trois facteurs :

- l'échec de la réglementation du système bancaire : les banques ont beaucoup prêté aux promoteurs, et le plan de sauvegarde sera très lourd pour les contribuables ;
- la crise des recettes fiscales : les dépenses ont augmenté sur une assiette fiscale trop étroite, constituée essentiellement de taxes immobilières ;
- les contraintes de l'Union européenne : la monnaie unique a interdit toute dévaluation, tout ajustement doit donc se fonder sur la politique fiscale domestique.

L'Irlande, partie prenante du monde anglo-américain, laisse le premier rôle au secteur privé, l'État n'ayant qu'un pouvoir faible. L'État providence, la protection sociale sont limités. La classe politique n'est pas clairement clivée entre droite et gauche et agit surtout de manière pragmatique.

Depuis quinze ans, les partis politiques ont été ouverts aux pressions des groupes d'intérêt, ont tissé des liens forts avec le secteur immobilier. Dans ces conditions, il est difficile à un parti de porter des critiques à l'encontre d'un autre.

La structure même de la fonction publique est problématique : de nouvelles « agences » ont été créées, mais il s'agit d'un système administratif général, qui ne dispose pas des professionnels ni des compétences spécialisés. Elles sont l'interface, dans le domaine réglementaire, avec l'Union européenne. Elles doivent mettre en action les politiques décidées par les élus, mais le font de manière peu rationnelle. Elles emploient d'innombrables fonctionnaires qui méconnaissent la mobilité et mettent en oeuvre des expertises de plus en plus fragmentées. La combinaison de ces facteurs fragilise le système.

Comment alors élaborer une politique fiscale ? Le ministère des finances a beaucoup de pouvoir, et n'est soumis à aucun contrôle : il en résulte une politique fiscale procyclique peu sage, dépourvue de mécanismes d'équilibre. L'Irlande s'est ouverte aux investissements étrangers, en particulier dans le domaine des technologies : les profits sont rapatriés aux États-Unis. Le

Niamh Hardiman,  
University College Dublin

Niamh Hardiman est politiste, diplômée d'Oxford (Dphil). Elle a enseigné au Sommerville College à Oxford. Elle est chargée de recherche au Geary Institute (UCD) et chercheur associée au Dublin European Institute et à l'école de politiques publiques et de relations internationales (SPIRe). Elle dirige le programme de recherche Mapping the Irish State.

*« Même la Grèce fait mieux ! »*

Niam Hardiman

PNB est encore en hausse, mais les dépenses aussi. Comme les taxes immobilières représentent l'essentiel des recettes fiscales, et que l'immobilier était une bulle, les difficultés s'accroissent. Et s'accroissent d'autant plus que l'impôt sur le revenu a été diminué.

Globalement, le pouvoir exécutif a peu de latitude pour débattre les lois et assumer ses responsabilités ; le Parlement ne peut même pas enquêter... Il serait opportun de renforcer les pouvoirs du gouvernement. Malgré tout, des décisions ont été prises : règles budgétaires strictes, coupes dans les salaires et les budgets... ce qui suscite la colère de la population, qui va devoir financer les banques par l'impôt, et l'impopularité du gouvernement.

La gestion des recettes est elle aussi en crise. L'Irlande doit procéder à une sorte de dévaluation interne, qui va passer par une diminution des salaires. Les citoyens sont endettés, hypothèques et emprunts ont beaucoup augmenté, les dettes dépassent la valeur des biens, et c'est toute la culture de la propriété de la maison individuelle qui est maltraitée. La colère est d'autant plus forte que les salaires des hauts fonctionnaires ne sont pas touchés, tandis que les bas salaires le sont. *L'Ombudsman*<sup>1</sup> lui-même a émis de sévères critiques.

### **L'euro comme facteur aggravant : vous ne trouvez aucune vertu à la monnaie unique ?**

Si, les avantages sont évidents : l'Islande, ça aurait pu être nous...

### **Quel est le pourcentage de la dette publique ?**

La dette, par rapport au PIB, avait diminué depuis quinze ans, le PIB ayant considérablement augmenté. On a maintenant une dette supplémentaire, qui n'apparaît pas encore dans les comptes officiels. Globalement, la dette a doublé en deux ans, ce qui inquiète les marchés.

Un enseignement que je tirerai de ce séjour, concerne la nécessité de se doter d'outils publics puissants pour mener à bien les politiques d'aménagement du territoire. Ainsi, le faible outillage public des Irlandais en termes d'intervention et de maîtrise foncière, allié à la multiplication (dispersion ?) des agences publiques en charge de l'aménagement et du développement territorial, n'ont pas

facilité la maîtrise de l'étalement urbain, source de congestion et de pollution dans la région urbaine de Dublin, et n'ont pas permis de doter l'Irlande de manière complètement satisfaisante en infrastructures performantes de transport, alors même que le pays était en pleine croissance économique.

Grégoire Charbaut  
Conseil Général du Val de Marne

---

1 médiateur de la République, protecteur du citoyen

## Les apports de l'Europe

Les plans de développement nationaux irlandais ont bénéficié des aides européennes, via les fonds structurels, au titre de l'objectif 1 (plus de 20 milliards d'euros entre 1988 et 2006 pour « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ») et au titre de diverses aides à l'agriculture, à la formation, aux conditions de travail (plus de 21 milliards d'euros en vingt ans). En contrepartie, l'Irlande a dû présenter des plans d'investissement, qui ont permis de coordonner la politique gouvernementale et les plans sectoriels. Sans les fonds structurels, l'Irlande n'aurait pas pu investir dans les infrastructures, dont le besoin se faisait sentir plus fortement que l'économie se portait mieux. Actuellement, le problème est que les ressources sont investies dans la construction, à l'exclusion d'autres secteurs, dont l'innovation.

Pour la période 2007-2013, sur 184 milliards d'euros, 80 ont été dévolus aux infrastructures.

- 30 % pour les transports, alors que le trafic baisse ; les besoins en transports publics sont importants ;
- 11 % pour la science et l'innovation, mais sous la menace de coupes budgétaires ;
- 14 % pour l'éducation et la formation ;
- 18 % pour les infrastructures sociales, essentiellement le logement ;
- 27 % pour l'inclusion sociale.

Plus de 50 % des dépenses ne sont pas des dépenses en capital. Évidemment, personne n'a prévenu les Irlandais de la venue de la crise, et un différend a opposé le ministère des finances et les experts, qui recommandaient un peu plus de modestie. On ne peut fonder une économie uniquement sur le secteur public et la construction. Au fil du temps, les dépenses au titre des plans se sont réduites, provoquant le mécontentement, en particulier, du secteur de la construction. La menace, désormais, est de voir s'aggraver le déficit si la croissance revient, et la question est de savoir comment impliquer le secteur privé.

La crise économique irlandaise... vue de plus près, au-delà des articles de presse et autres reportages. La violence de ses impacts, dans la vie quotidienne, bien entendu, et au-delà, une sorte d'obsession dans les propos de la quasi-totalité de nos interlocuteurs : beaucoup d'humilité,

et toujours une volonté forte d'en tirer parti et de rebondir. La vitalité irlandaise n'est pas un leurre...

Tamara Primakoff  
La Poste

Edgar Morgenroth, Economic and Social Research Institute. Edgar Morgenroth est docteur en économie (Université de Keele, Royaume-Uni) et titulaire d'un master en économie et finances (National University of Ireland). Ses travaux portent sur l'économie des transports, le commerce international, la géographie économique et l'économie publique. Il s'est impliqué comme expert dans l'élaboration des plans nationaux de développement irlandais (NDP), dans la détermination des priorités d'investissement (Ministère des finances irlandais), et dans l'évaluation des fonds structurels communautaires.

*« Dès 2006, la compétitivité était en baisse, et les conseils d'épargne n'ont pas été écoutés. Résultat : en deux ans, le PIB a chuté de 10 % : voilà comment une économie tombe de la falaise ! »*  
Edgar Morgenroth

À cette situation de croissance - puis de crise - exacerbées, s'ajoute un régime de financement des collectivités locales assis, pour une très large part, sur l'activité du secteur immobilier. Il est pervers en période de croissance (car il rend les collectivités complices des bulles spéculatives). Il est apparemment désastreux en période de crise, entraînant des réajustements de ressources dans des proportions que les collectivités locales en France n'ont – jusqu'à présent ? – pas eu à gérer. La question posée par Mme Costello, Lord Maire de Dublin, est ainsi essentielle : "A-t-on su investir judicieusement les recettes exceptionnelles générées par la croissance immobilière de la période du Tigre celtique ?" Ces recettes exceptionnelles ont-elles été considérées comme telles et affectées à des investissements structurels efficaces sur la longue durée ? Peut-être est-ce le cas. C'est le sentiment qui prédomine quand on parcourt le centre ancien de Dublin, parfaitement rénové et attractif, ou le campus universitaire. Mais on reste perplexe sur cette conclusion après avoir entendu les exposés de nos interlocuteurs sur le système des transports publics urbains, sur celui de l'eau, etc.

François Loscheider,  
Conseil de développement  
du Val-de-Marne

### **Qu'en est-il du réseau à haut débit en Irlande ?**

C'est un gros problème. Les télécommunications ont été privatisées, et le nouvel opérateur, soucieux de profits rapides, a peu investi, a fait se succéder les directeurs... et n'a pas voulu reconnaître ses erreurs. Du coup, le gouvernement lui aussi a dû investir, pour des résultats médiocres quant à la qualité du réseau, quant à la couverture du territoire, quant aux tarifs. Là où s'est implanté Google, on a de la fibre optique, et dans les zones rurales... rien.

### **Quels espaces de débat en Irlande ?**

Les plans sont peu discutés dans les milieux politiques. Les différences entre les partis sont hérités de la guerre civile (1922). Les gens sont peu informés, les médias ne sont pas de bons relais. En l'absence d'un débat droite/gauche, Il semble difficile de dégager une vision pour le pays. Du coup, l'option choisie est d'avoir un État minimal et des dispositifs conformes au marché, avec peu de protection sociale.

### **Quel rôle est attribué aux collectivités locales ? Aux universitaires ?**

Les collectivités locales ont peu de pouvoir, les décisions se prennent de manière centralisée. et au centre, on trouve le ministère des finances – qui alloue des fonds aux collectivités, qui n'ont qu'un pouvoir d'aménagement et de prestation de services. Le système manque de transparence, puisqu'en définitive les décisions sont prises par les agences placées sous l'autorité des ministères. Les fonctionnaires sont des généralistes et manquent d'expertise technique (au ministère des finances ne travaille aucun économiste reconnu). La place est donc laissée libre aux groupes de pression. Quant aux universitaires, ils devraient être plus consultés, ils sont indépendants.

### **Où en est le système de santé ?**

Nous aimerions avoir le système français ! L'idéologie actuelle encourage les hôpitaux privés, accessibles seulement aux classes moyennes. Rien n'est fait pour les plus démunis.



## Transports publics ?

L'Irlande souffre d'une pénurie de moyens de transports collectifs durables. La croissance a eu des effets contrastés sur les modes de transport : les investissements ont permis de rattraper le retard pour le transport ferroviaire, le tramway, les aéroports ; mais la croissance a renchéri le coût du foncier, ce qui a éloigné les populations des centres urbains. Le trafic automobile a faibli, mais la voiture circule encore beaucoup, parce que les gens ne peuvent faire autrement. En 1996, le taux d'équipement était de trois cent quatre-vingt-deux voitures pour mille habitants, en 2006 il était passé à cinq cent vingt-six. Les transports publics n'attirent que 6 % de la population. Les gares sont éloignées de l'habitat, les temps de transport ont augmenté.

Face à cette situation, que faire ? Quand les ressources ne sont plus disponibles, il est difficile d'inviter les citoyens à adopter un mode de vie plus « doux ». De plus, les investissements prévus ne peuvent être réalisés. Faut-il encourager le télétravail ? Les pouvoirs publics proposent des plans de déplacement, de mettre un frein à la dispersion urbaine, d'interdire l'implantation d'emplois et de logements en dehors des centres urbains, de décourager les gens par une taxe sur les véhicules, de favoriser le vélo... et la marche à pied.

Le rapport est fort entre transports et utilisation des sols : pendant l'essor irlandais, aucune attention n'a été portée à l'usage de l'espace, et désormais les habitudes sont ancrées.

Une expérience est menée à quinze kilomètres au sud de Dublin, à Adamstown : on construit d'abord les infrastructures de transport, on construira ensuite les logements. La gare est en place, et quelques zones résidentielles, qui restent vides.

Les efforts devront porter sur des transports durables et efficaces, aptes à réduire la dépendance à la voiture. Le gouvernement a organisé un appel à projets auprès des collectivités locales. Pour les onze zones sélectionnées, cinquante millions d'euros sont disponibles, sur cinq ans. Peut-on se contenter de quelques expérimentations ? Ne faut-il pas penser plus globalement l'organisation des mobilités en Irlande ?

## Le marché, au-delà de ses capacités

Le système de gestion urbaine a connu de gros problèmes au moment de l'essor économique, et subira encore des pressions. Les vrais problèmes ne se posent qu'à Dublin, qui s'est doté d'un schéma d'aménagement

Dans les années 90, Dublin a souffert d'une pénurie de logements : à la recherche de logements moins chers, les ménages ont quitté la ville. La génération précédente habitait au cœur de Dublin, la génération actuelle vit à cinquante kilomètres, et compose une population dispersée ne formant pas la masse critique autorisant la mise en œuvre de transports en commun. La valeur foncière a été multipliée par dix ou par vingt : les exploitants agricoles en sont très heureux !

Aiofe Ahern, University  
College Dublin

Aiofe Ahern est *Senior Lecturer* - maître de conférences - à l'école d'architecture, du paysage et de génie civil. Elle est diplômée en génie civil de Trinity College, et titulaire d'un PhD (doctorat) de University College London, intitulé : « Les impacts potentiels d'un nouveau transport public sur les comportements de mobilité ». Elle a été *Lecturer* pendant trois ans au département de génie civil du Trinity College de Dublin. Elle a rejoint UCD en 2003.

*« L'Irlande a été un brillant exemple de développement, et un brillant exemple d'écroulement ».*

*Brendan Williams  
School of Geography,  
Planning & Environment  
Policy, University College,  
Dublin*

Ce système d'aménagement a été positif quand tout allait bien, quand IBM venait s'installer et créait quatre mille emplois. Il est plus difficile à admettre quand les pressions génèrent des spéculations. Du fait de la réglementation, n'importe quel groupe de pression peut demander une requalification des terrains. Il est très facile de transformer un terrain agricole en terrain à bâtir, et encore plus lorsque le marché est en chute libre et qu'à la pénurie succède l'excédent de logements invendus. Ceci qui ne dépend que des collectivités locales, sans contrôle de l'État. D'où de nombreux conflits et la nécessité d'une réforme profonde.

Si l'on veut s'orienter vers une ville plus compacte... il faut faire évoluer le modèle politique.

C'est à l'État de reprendre les choses en mains : le marché est allé au-delà de ses propres capacités, seul l'État peut rester le dernier garant. Ce qui soulève des critiques de toutes parts : mais la stabilité doit prévaloir, et même ceux qui étaient en faveur d'une déréglementation totale sont en train de changer d'avis.

### **Quelle a été la politique du logement ?**

Le sujet est brûlant. Le marché du logement est dominé par les propriétaires occupants : 80 % des logements sont occupés par leurs propriétaires ; 10 % sont du logement social, 10 % du logement locatif. Actuellement, il y a 170 000 logements en excédent, et des propriétaires qui ne peuvent plus rembourser leur emprunt. Au total, il y aurait 300 000 maisons vides, et pas de renouvellement de la politique du logement, hormis un sursis d'une année pour régler les dettes...



## Belfast

**Autre lieu, autre contexte. L'Irlande du Nord a plusieurs appartenances : l'Europe, avec 2,5 millions d'habitants sur 360 millions d'Européens. Le Royaume-Uni, dont elle est l'une des composantes régionales, et l'Irlande... Et c'est une île, la dernière île européenne, avec Chypre, à ne pas être reliée au reste du monde par un lien fixe.**

### Belfast, ville divisée

Belfast est une ville autonome entourée d'une ceinture verte. Fondée en 1675 par des colons écossais, elle s'est développée autour de son fleuve, la Lagan, et compte actuellement 600 000 habitants. La ville a connu un âge d'or grâce à son commerce et à ses chantiers navals. Le Titanic y a été construit : on y verra le symbole qu'on veut.

Pour Malachy Mc Eldowney, la ville peut être lue à travers quatre types d'espaces :

- l'espace ethnique, zones où sévit la ségrégation, avec des murs séparatifs ;
- l'espace neutre : le centre ville et le port ;
- l'espace partagé : l'université, avec les jeunes qui viennent des deux communautés ;
- l'espace cosmopolitain, autour de la grande rue.

La population protestante a été dominante, historiquement, au plan politique et économique. Elle reste majoritaire mais perd ses avantages hérités. La population catholique, ou considérée comme telle, est plus dynamique. Elle pèse 45 % de la population d'Irlande du Nord, et sa part augmente régulièrement. Elle investit dans les études supérieures de ses enfants : le niveau d'éducation moyen des catholiques est supérieur à celui des protestants. Les catholiques, enfin, conquièrent dans le privé et dans le secteur public des postes de responsabilité. Face à cette énergie catholique, la population protestante apparaît affaiblie et en perte de vitesse.

La colonne vertébrale de la ville est l'axe qui conduit de City Hall au port, c'est le cœur symbolique de Belfast, qui globalement a la forme d'un Y, avec deux axes se réunissant au sud. Les infrastructures de base, trains, réseau routier, sont correctes, mais la densité est trop faible pour envisager la construction d'un métro ou même des transports publics très développés. La voiture individuelle reste dominante. Les transports publics eux-mêmes, les bus surtout, ont été un enjeu au temps des Troubles : à la fin des années 60, les autobus traversaient la ville, mais ont été d'emblée la cible des premières violences, amenant les chauffeurs à refuser de travailler au-delà de dix-huit heures, voire à ne plus desservir certains quartiers. S'est alors créé un système de transport alternatif, en taxis assurant le service soit pour les catholiques, soit pour les protestants. Le système a perduré. La

Dr. Malachy Mc Eldowney,  
Queens University Belfast  
Professeur à l'école  
d'urbanisme, d'architecture  
et de génie civil

Kenneth Starrett,  
Kenneth Sterret est Senior  
Lecturer à la Queen's  
University Belfast. Ses  
travaux portent sur  
l'aménagement régional  
et urbain et les relations  
entre l'aménagement et  
le contexte politique et  
social d'Irlande du Nord.

Frank Gaffkin, Queen's  
University Belfast, est  
professeur d'aménagement.  
Il a été, pendant 18 ans,  
codirecteur de l'Institut  
d'études urbaines à  
l'université d'Ulster.  
Auparavant, il a exercé  
plusieurs fonctions,  
notamment dans le secteur  
associatif. Il est, depuis  
longtemps, conseiller du  
gouvernement d'Irlande  
du Nord sur les questions  
de renouvellement  
urbain, d'aménagement  
régional et métropolitain.  
Il a été professeur invité  
au Great Cities Institute  
de Chicago et à la Ken  
State University (USA).





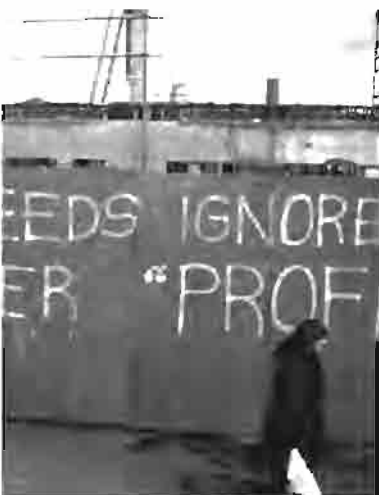
conséquence en est aussi que les plus pauvres, dans les quartiers séparés, ne se déplacent guère et fréquentent peu la ville.

Ville divisée, ville brisée : les infrastructures peuvent y créer aussi bien du lien que de la division. Les réponses aux Troubles, pour ce qui est du paysage urbain, ont été multiples, avec des espaces défensifs pour assurer la sécurité, des espaces vides, des espaces symboliquement et architecturalement symboliques d'un héritage.

La Belfast moderne est tournée vers le commerce : à l'époque des Troubles, il s'est avéré que le commerce pouvait tenir à distance les problèmes... Si l'Ulster a reçu beaucoup d'argent du gouvernement britannique depuis vingt-cinq ans, les subventions désormais diminuent, comme diminuent les apports de l'Union européenne.

Les industries (textile, chantiers navals) qui avaient fait la fortune de Belfast ont peu à peu cessé leurs activités dans les années soixante. Les années précédant la guerre civile ont vu un redéveloppement économique porté par des investissements étrangers. La guerre a stoppé net ce redécollage. Depuis, l'Irlande du Nord vit sous perfusion de fonds publics, ceux du gouvernement de Whitehall et ceux de l'Union européenne. Les 2/3 des actifs travaillent dans le secteur public au sens large. Depuis les accords du Vendredi saint (1998), les capitaux américains reviennent. La crise de 2008 a ralenti cet apport, mais l'importance du secteur public a permis d'amortir le choc.

Sur le papier, l'Irlande du Nord s'en sort, mais la situation est fragile : le taux de chômage, de 6,3 %, est plus faible que celui de l'Europe, mais 28 % de la population en âge de travailler est inactive, et quatre chômeurs sur dix sont chômeurs de longue durée. Et puis les chiffres ne disent pas tout, ils ne disent pas la ville pauvre et ghettoïsée face à la ville riche et prospère, la division autant sociale qu'éthnique.



« Pendant longtemps, les questions d'aménagement ont été considérées comme « apolitiques ». Ce n'était pas la bonne démarche. On peut faire des comparaisons mondiales : d'une certaine manière, toute ville est divisée, par les différences sociales, le pluralisme des modes de vie. D'autres villes sont divisées, autour de questions de souveraineté : Jérusalem, Nicosie. Elles deviennent des microcosmes piégés dans les conflits et le théâtre de réelles batailles. D'autres enfin, comme Chicago, font l'épreuve de la séparation raciale. Le maire de Nashville (jumelée avec Belfast) disait de Belfast qu'elle était plus une ville américaine qu'une ville européenne.

Belfast est une ville contenant plusieurs villes, supports de diverses narrations et lectures. Le narratif protestant est celui d'une perte, d'une nostalgie de la domination d'antan. Par tradition familiale, ils travaillaient dans les grandes usines du textile, dans les chantiers navals...

qui n'existent plus. Ils ont perdu le pouvoir politique et se sentent abandonnés par la Grande-Bretagne qui se place dans une position d'arbitrage. Quant aux catholiques, s'ils se sentent victimes, c'est avec une pointe de triomphalisme, pour s'être battus.

Sans doute faut-il faire entendre d'autres voix : la ville s'est engagée dans un processus global de ville unie. Ces voix sont encore minoritaires, mais elles existent. Et les institutions qui fondent réellement la ville, les équipements municipaux, les universités, les équipements médicaux, ont un grand impact. Le modèle universitaire est sans doute celui d'une enclave, d'un sanctuaire, mais si nous nous étions trop impliqués, nous aurions été aspirés par le conflit et conduits à nous retrancher. Notre modèle est en même temps celui d'un engagement à collaborer pour une production commune de modèle urbain. »

Frank Gaffikin

### **Qu'est-ce qu'une ville durable ?**

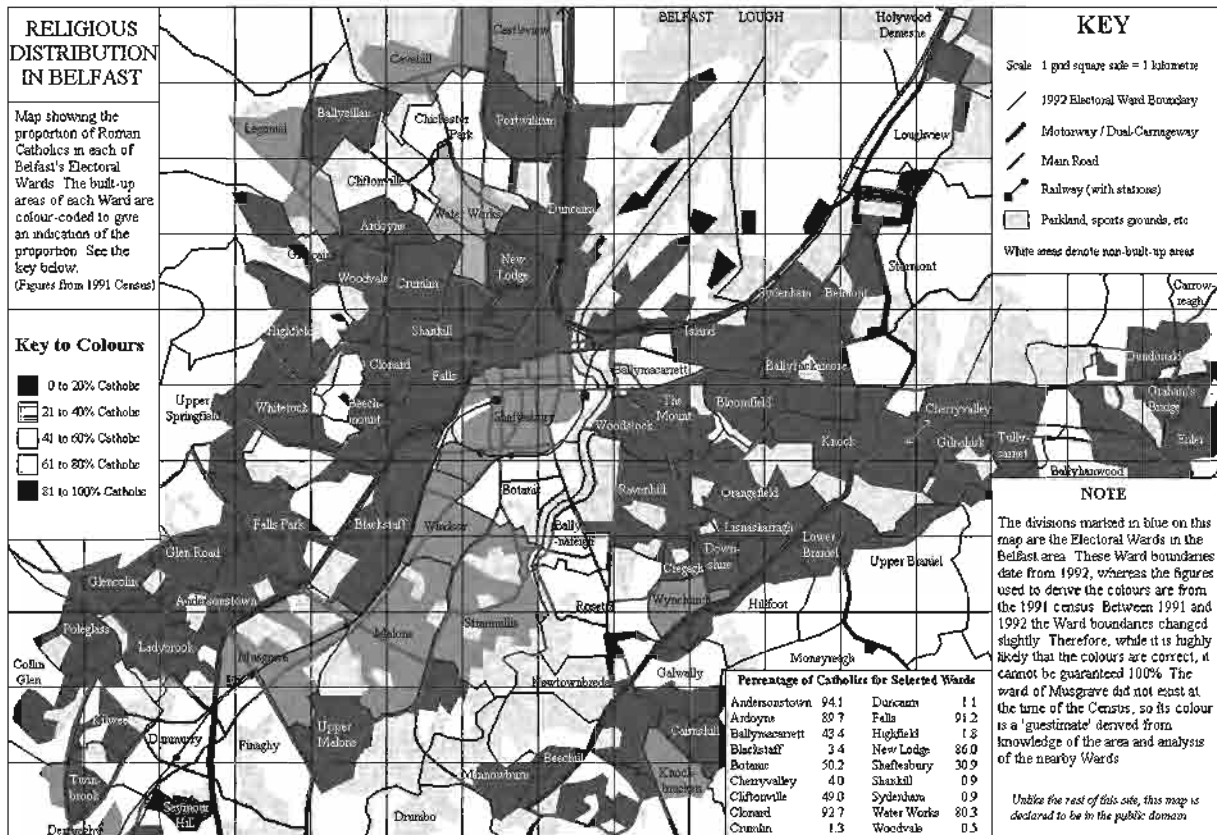
Nous pensons ici et avant tout en termes de communauté durable : à cette population séparée par les murs de la paix, retranchée dans ses quartiers, les agences gouvernementales ont répondu en renforçant leur insularité, par des centres commerciaux, des centres de loisirs... qui sont en fait autant d'obstacles à la création d'une ville ouverte.

### **Qu'est-ce qu'une ville dense ?**

La densité, avant, était relativement élevée dans la ville, avec une population qui n'a pas aimé y habiter et est partie en banlieue. Le centre ville a été désaffecté par 30 % de ses habitants, ce qui fait de Belfast une ville peu viable, sans population résidentielle au centre. Dans les espaces vides, il serait pourtant possible de loger 50 000 personnes. La densité, au centre de Belfast, est deux fois moindre qu'au centre de Dublin.

### **Qu'est-ce qu'une ville démocratique ?**

Au début des Troubles a été créé le Forum civique, destiné à renforcer le secteur associatif, à organiser des groupes de pression, à introduire des éléments d'équilibre dans les rapports de force. L'Ulster souffrait d'un déficit démocratique, et pour créer une nouvelle gouvernance, il était nécessaire de reconnaître la société civile comme capital social, et non comme capital ethnique ou tribal. Et puis les politiciens sont revenus, et le Forum civique est devenu une chambre des débats. Mais il n'est pas impossible, avec la crise, qu'il redevienne un organisme « vibrant ».



## Un modèle institutionnel complexe

L'État d'Irlande du Nord est créé en 1922, émergeant de la partition entre le nord et le sud de l'Irlande (le Nord comprend six comtés, le Sud vingt-six). Au nord est instauré le gouvernement de Stormont (banlieue de Belfast). L'unité territoriale de base est calquée sur le modèle municipal du Royaume-Uni du XIXe siècle, avec des conseils régionaux, des comtés, des villes, jusqu'en 1972. Pendant cinquante ans, les services publics se développent, en nombre et en diversité. Au début des années 70, avec les Troubles, la réforme est radicale : les services publics sont retirés du contrôle politique local et administrés directement par le gouvernement de Londres, avec pour conséquence vingt années de déficit démocratique. L'accord de 1998 rend à l'Irlande du Nord son autonomie.

Sur la base de dix-huit circonscriptions électorales, dix-huit députés sont élus au Parlement du Royaume-Uni (sur 546). Sur la même base, tous les cinq ans, sont élus les cent-huit membres de l'Assemblée d'Irlande du Nord. Le pouvoir exécutif, composé du Premier ministre, du Vice-premier ministre et de dix ministres spécialisés (cinq unionistes, cinq nationalistes) est issu de l'Assemblée selon un scrutin proportionnel plurinominal : personne ne peut ainsi avoir le contrôle entier de l'exécutif. Chaque ministre dispose d'un comité réglementaire (Departmental Committee), qui a un rôle de préparation du travail et de conseil, le président du comité étant obligatoirement du parti opposé à celui de son ministre. Onze services publics centraux sont placés sous l'autorité des ministres. Cette organisation a pour principe le « soutien transcommunautaire (cross-community support) qui cherche à dégager l'approbation d'une majorité d'unionistes et d'une majorité de nationalistes (parallèle consent) pour toute mesure proposée au vote »<sup>1</sup>. En 2002, et pour cinq ans, cette organisation est suspendue au bénéfice d'une tutelle de Londres, puis réactivée en octobre 2006 par l'accord de Saint Andrews : en 2007 renaît le gouvernement d'Irlande du Nord, qui doit se plier à des règles précises de coopération entre communautés.



<sup>1</sup> Wesley Hutchinson (Université Paris 7-Denis Diderot), Les nouvelles institutions nord-irlandaises : généalogie de quelques idées fixes. - <http://www.paradigme.com/sources/SOURCES-PDF/Pages%20de%20Sources09-1-2.pdf>

### Quelle politique éducative est mise en œuvre ?

90 % des élèves sont scolarisés dans des écoles confessionnelles. La politique éducative est fondée sur le choix parental : les parents peuvent envoyer leurs enfants dans des écoles religieuses, ou dans des écoles intégrées, ou encore dans des écoles en langue irlandaise. Le secteur public reçoit une minorité d'enfants, essentiellement protestants. C'est une organisation très fragmentée, un modèle assez peu efficace, avec trop d'écoles pour le nombre d'élèves. La raison en est sans doute que les familles vivent dans un espace contesté, avec des identités différentes. La question de l'éducation est particulièrement délicate : pour entrer dans l'enseignement secondaire, les élèves passent un concours, et ce concours est très contesté. Il a l'aval des classes moyennes, mais le Sinn Féin pousse la cause de l'égalité sociale et estime le concours superflu.





## Consensus ?

Ce fonctionnement est basé sur le consensus. Mais si une majorité populaire décidait d'un nouveau modèle - par exemple la réunification de l'île - les gouvernements irlandais et britannique auraient le devoir d'aider au changement. L'accord de 1998 a été une manière de concilier tous les points de vue plus qu'une décision définitive. Les tensions demeurent : les unionistes veulent rester partie prenante du Royaume-Uni, les républicains veulent réunifier l'île en une seule entité. Mais la violence s'est éloignée, même si la confiance est encore problématique et sera longue à se rétablir. On considère que la sortie d'un conflit de quarante ans nécessite quarante autres années. Malgré le climat de défiance, les relations se construisent : à Pâques, police et justice seront dévolues à notre gouvernement, qui comptera alors un ministre de plus. Les fonctionnaires, eux, doivent être neutres et susceptibles de travailler partout. Cette forme de gouvernement est difficile, elle est basée sur une coalition involontaire.

*Paul Sweeney*

*Permanent Secretary in the Department of Education, Northern Ireland Executive. Queens University Belfast*



## Quelle politique des transports publics ?

Translink, qui gère les réseaux de bus et ferroviaire, est chargée du transport en Irlande du Nord, et dessert les communautés. Elle est même très fière d'avoir toujours desservi l'ensemble du territoire. Et puis continuent d'exister les transports alternatifs.

## A-t-on mis en place une politique de quotas dans l'administration ?

Nous avons une réglementation strictement anti-discriminatoire, sans précision de quotas pour les services publics. L'affaire n'est pas simple. L'objectif est que les services publics représentent et servent l'ensemble de la population. Mais il a fallu, par exemple, créer une commission pour réformer la police, où les catholiques étaient peu représentés : a été instituée une discrimination positive en leur faveur, qui visait une proportion de 30 % - et nous en sommes à 28 %. Quand les 30 % seront atteints, le texte sera aboli.

## Où en est l'Irlande de la pratique religieuse ?

La pratique religieuse décline chez les jeunes, mais c'est la politique sociale qui est marquée par le conservatisme religieux. Certains pratiquent leur religion de manière très orthodoxe, d'autres sont culturellement catholiques ou protestants : le passé n'est pas encore résolu. Même les athées sont athées plutôt catholiques ou plutôt protestants. L'accord sur lequel nous vivons est plus un processus qu'un accord de paix, l'essentiel étant la volonté de vouloir tirer un trait sur les violences.



## Etonnements, enseignements !

**Tamara Primakoff**

Béotienne des problématiques d'aménagement du territoire et de délégation de responsabilité État- Région-Ville, le prisme français me laissait à penser que notre organisation était relativement commune d'un pays de l'UE à l'autre, et que la décentralisation à la française n'en était qu'à ses débuts. Il m'est difficile de porter un jugement de valeur sur telle ou telle organisation, chaque pays porte une histoire et une géographie qui expliquent les choix organisationnels... Mais la concentration des moyens financiers et politiques exclut par nature le principe du « contre-pouvoir », et la prise en compte des particularités locales est plus complexe. Le réseau routier des campagnes irlandaises en est l'illustration. Deux façons d'appréhender la politique... Importance du passé et autres explications historiques pour les Français... Vision plus immédiate des réalités chez les anglo-saxons. Relisons Merleau-Ponty !

**Jérôme Baratier**

La quasi-absence du développement durable dans les discours des élites d'un pays durement frappé par la crise me conforte dans l'idée que pour beaucoup, cet autre développement n'en est pas vraiment un et qu'il s'agit plutôt d'un supplément d'âme que l'on peut s'offrir en période de forte croissance. Nous pouvons ainsi mesurer la difficulté à envisager le développement durable autrement que comme une optimisation sous contrainte, ou l'achat d'une image responsable à bon compte. Le développement durable nécessite, pour s'imposer, de s'appuyer sur un système de valeurs renouvelé, tel est l'enseignement que je

tire du propos fort éclairant de nos interlocuteurs irlandais.

**Franck Fanget**

Une des grandes inconnues est de savoir si les politiques et la haute administration sont en mesure de relever des défis majeurs : acquérir une réelle capacité décisionnelle et une capacité d'expertise autonome, favoriser des lieux de gouvernance. Cette question de la gouvernance apparaît comme une question cruciale pour la société irlandaise. Quelle place pourrait être laissée à des autorités organisatrices du transport public à une échelle locale – alors que le gouvernement demeure l'acteur unique de décision (on en a un exemple avec la Railways Procurement Agency, l'organisme public qui assure la maîtrise d'ouvrage des grands chantiers de transport en Irlande). Comment construire un triptyque Aménagement – Transports – Urbanisme sans préalablement abandonner le système d'aménagement purement spéculatif des dernières décennies ?

**Bruno Dumont**

Un constat général plus qu'un enseignement : la difficile compatibilité dans le temps entre la durée de vie de plus en plus courte des cycles économiques et la durée plus longue de la mise en oeuvre des politiques publiques d'aménagement du territoire et de développement économique et social ; ce qui renvoie à la question d'un modèle économique durable et de politiques publiques capables d'anticiper a minima.

**Chantal Moreau**

Comment peut-on baptiser un quartier qu'on espère porteur

de développement économique « Titanic quarter » ? Certes, la construction du bateau représente une prouesse mais son nom évoque plus un naufrage évitable que ses innovations technologiques...

**Catherine Lipszyc**

Comme la plupart d'entre nous, j'ai été totalement déstabilisée par cette visite. Déstabilisée et choquée à la limite de la colère (sur le fait religieux !) par la visite en bus des quartiers Nord et Ouest de la ville. Murs de la paix / Écoles barricadées, quartiers fermés, couleurs différentes, et ces fresques immenses parfois violentes qui rappellent à chaque coin de rue la fragilité de la paix. Alors que certaines de nos banlieues parisiennes sont parfois plus misérables que ce que l'on a vu à Belfast, il n'y règne pas cette atmosphère lourde. Et ce silence, quasiment morbide. Peut-être est-ce l'impression d'une seule visite mais les commentaires de notre guide ont été assez clairs sur cette ambiance. J'ai été aussi très surprise de la visite du port. On a l'impression d'une grande fin de règne ! Entre la jolie « maison coloniale » et ces entrepôts étalés, tellement peu de containers...

**Christian Fraud**

Je ne peux m'empêcher de croire que la vigilance doit être permanente, y compris dans nos pays démocratiques, pour permettre le maintien de la cohésion nationale et éviter l'émergence de xénophobie et de communautarismes, notamment par une politique d'intégration respectant les valeurs républicaines.

### Capucine Jérusalémy

Un contrôle public renforcé sur la programmation de la construction neuve, qui pourrait, en France, paraître être un frein à la réponse aux besoins en bureaux et logements, aurait permis en Irlande d'éviter un tel éclatement de la bulle immobilière et la livraison de plus de 300 000 logements qui ne trouvent pas preneurs. « Le marché immobilier » tel que nous le testons auprès des promoteurs reste très majoritairement le fruit de produits financiers et de placements, plutôt qu'il ne reflète une demande réelle. Dans un pays avec 80 % de propriétaires, l'introduction d'une part plus importante de logement social et la montée en puissance d'un acteur public comme les « bailleurs sociaux » aurait sans doute permis de jouer un rôle d'amortisseur social et de limiter les impacts économiques, sociaux et environnementaux de la crise. De façon plus générale, il reste très surprenant (même dans un pays complètement libéral), que les années du « tigre celtique » n'aient pas été mises à profit par les Irlandais pour bâtir des amortisseurs sociaux et renforcer leur système social, et ce, malgré une conscience a priori forte des possibilités de retournements de conjonctures économiques.

### Marc Delannoy

Le dynamisme de ce pays insulaire, qui ne peut compter que sur ses propres ressources, est assez surprenant et exemplaire. Le choix d'avoir investi sur la formation de sa jeunesse en priorité au lieu de la réalisation de nombreuses infrastructures me semble avoir été adapté : la qualité des universités, le niveau élevé de formation des jeunes arrivant sur le marché du travail a été jusqu'à présent un atout pour le développement. Certes, la crise traversée par l'Irlande a actuellement de lourdes conséquences : le choix de retenir comme variable d'ajustement le niveau des investissements reste la solution la plus souple...

### Laurence Jacques

La crise a touché précocement ce pays, dès 2008, du fait de ses liens forts avec les États-Unis. Elle a provoqué une explosion de la bulle spéculative immobilière. Certaines entreprises, comme Dell, considèrent que les salaires en Irlande sont désormais trop élevés et commencent à délocaliser leurs installations productives vers les ex-pays de l'Est, comme la Pologne, où les coûts salariaux sont inférieurs. Un rapport de l'OCDE juge aujourd'hui que les salaires ont augmenté de façon trop importante par rapport à la productivité effective du travail. L'appartenance du pays à la zone euro lui interdit le recours à la dévaluation pour rééquilibrer sa compétitivité face à ses concurrents européens ou internationaux, comme l'a fait le Royaume-Uni. La seule voie semble être la réduction directe des salaires, mouvement qui a été amorcé au niveau de la fonction publique, mais qui est politiquement extrêmement difficile à faire accepter. Cette voie ne pourra être empruntée que dans la mesure où la population verra une répartition équitable des sacrifices.  
Carine Schlewitz

Une chose m'a frappée : d'une part la franchise et le côté « cash » du diagnostic économique fait par nos interlocuteurs à tout niveau de responsabilité et l'analyse très structurée qui est faite, d'autre part leur perplexité face aux solutions à mettre en oeuvre alors même que l'analyse posée intègre les lignes de conduite à suivre. Enfin, peut-on être étonné, en misant exclusivement sur des politiques à court terme (développement exogène exclusif non capitalisé, jamais on a parlé de création d'entreprises, d'innovation, de recherche...) de se retrouver dans un contexte économique contraint par la conjoncture ?

### Guillaume Bouvier

L'attitude de nos interlocuteurs Irlandais face à la crise économique actuelle : On a joué, on a gagné, on a même gagné beaucoup, et puis le jeu s'est inversé, on ne gagne plus, on perd. C'est comme ça, on va se refaire. Nous différons juste les investissements envisagés, nous appliquons des recettes draconiennes mais on reste dans la course, on ne remet pas en cause le modèle.

### Christian Brunner

Attention à ne pas galvauder le mot, ou peut on encore parler d'urbanisme dans une ville divisée ? J'y vois une contradiction (presque) insurmontable car la déclinaison académique et opérationnelle de l'urbanisme qui n'est pas autre chose que la capacité du vivre ensemble (au plan social, urbain, des échanges,...) se heurte en Irlande du nord à cette division. Certes, j'ai cru comprendre qu'on s'habitue à cette situation et que la vision qu'on avait en tant que visiteurs était sûrement exacerbée par rapport à la vie quotidienne des gens. Il n'empêche : comment imaginer la question de la densité au regard de l'appartenance à telle ou telle communauté (peu de besoins d'espaces dans les territoires protestants compte tenu de la baisse démographique et la situation complètement inverse pour l'autre communauté) ? Comment même parler de « développement durable » ? J'ai vu Belfast comme une ville inadaptée aux besoins de ses habitants, trop grande par rapport à sa population. Quelle gageure que d'enseigner l'urbanisme et l'aménagement urbain à Belfast !

## Chiffres clefs

### République d'Irlande

Présidente - Mary McAleese  
Premier ministre - Brian Cowen  
Superficie - 70 273 km<sup>2</sup>  
Population - 4 446 000 hab.  
Densité - 60 hab./km<sup>2</sup>  
Langues - Irlandais, anglais

### Irlande du Nord

Nation constituante du Royaume-Uni  
Premier ministre - Peter Robinson  
Vice-Premier - Ministre Martin McGuinness  
Superficie - 13 843 km<sup>2</sup>  
Population - 1 685 267 hab.  
Densité - 122 hab./km<sup>2</sup>  
Langues - Anglais, Irlandais, Scots



## Dates clefs

### 1919 Les débuts de l'IRA

Après un premier soulèvement en 1916, surnommé les «Pâques sanglantes», l'Armée républicaine irlandaise est créée sous l'impulsion de Michael Collins

### 1921-1923 La partition de l'Irlande

L'Irlande du Sud, l'Eire, devient indépendante, alors que les six comtés d'Irlande du Nord (Ulster) restent au sein du Royaume-Uni.

### 1948-1962 L'IRA en guerre

La République d'Irlande devient indépendante en 1948. Signature d'un cessez-le-feu, en 1962.

### 1969-1972 Le mouvement des droits civiques

Une mobilisation pacifique en faveur de l'égalité des droits voit le jour au sein des jeunes catholiques issus de la classe moyenne. Ils organisent des marches et des sit-in. En août 1968, un de leur rassemblement pacifique à Londonderry est violemment attaqué par la police nord-irlandaise.

### 1972 «Bloody Sunday»

Le 30 janvier, l'armée britannique ouvre le feu sur une manifestation catholique: quatorze personnes perdent la vie.

### 1981 La mort de Bobby Sands

Militant historique de l'IRA, Bobby Sands, élu député Sinn Fein de Belfast-Ouest depuis sa prison, se laisse mourir de faim avec neuf de ses

compagnons pour obtenir le statut de prisonnier politique. Margaret Thatcher ne le leur accordera jamais.

### 1988-1994 Le début des négociations

John Hume, catholique modéré du Parti travailliste social-démocrate (SDLP), engagé des premières discussions avec Gerry Adams, le président du Sinn Fein.

### 1996-1997 Rupture de la trêve

Les pourparlers sont dans l'impasse, et l'IRA reprend les attentats, faisant notamment deux morts à Londres.

### 1998 L'accord du «Vendredi saint»

Le 10 avril, un accord dit du «Vendredi saint» est signé par huit partis politiques.

### 2002-2004 Le processus de paix fragilisé

En octobre 2002, le gouvernement d'Irlande du Nord, paritaire entre catholiques et protestants, est suspendu après des accusations d'espionnage lancées contre le Sinn Fein.

### 2005 La fin officielle de la lutte armée

En avril, peu avant les élections législatives, Gerry Adams déclare que l'IRA doit être partie prenante du processus de paix. Le 28 juillet, l'organisation proclame la fin de la lutte armée et sa volonté de poursuivre le combat pour la réunification des Scots d'Irlande par des moyens pacifiques.

### 2006 Vers un nouveau gouvernement

Tony Blair et son homologue irlandais, Bertie Ahern, ont donné le 6 avril jusqu'au 24 novembre 2006 aux élus protestants et catholiques pour partager le pouvoir au sein d'un gouvernement semi-autonome d'Irlande du Nord. L'Assemblée d'Irlande du Nord, suspendue depuis 2002, se réunit le 15 mai 2006, mais sans exécutif.

### 2007 Retrait officiel des troupes britanniques

Le 31 juillet, après trente-huit ans de présence, la mission de l'armée britannique dans la province est officiellement terminée.

### 2008 Menaces des républicains dissidents

La commission indépendante de surveillance du cessez-le-feu estime que le conseil militaire de l'IRA n'est plus opérationnel et ne constitue plus une menace pour la paix.

### 2009

En janvier, la police désarme une bombe de 150 kg à Castlewethan, au sud de Belfast. En mars, un commando de l'IRA-véritable attaque la caserne militaire de Massareene, au nord-ouest de Belfast. Deux soldats sont tués.

Source: *Le Monde*



**Ihedata**

3 rue de Berri  
75008 Paris

**Directeur**

Philippe Estèbe

**Equipe pédagogique**

Anne Oheix  
Agnès Arabeyre-Nalon  
Nathalie Leroux

**Contact**

Nathalie Leroux  
Maison des Ponts  
15, Rue de la Fontaine au Roi  
75011 Paris  
01 44 58 24 40

**Conseil scientifique**

Pierre Veltz, président  
Laurent Davezies  
Dominique Dron  
Frédéric Gilli  
Patrick Le Galès  
Vincent Renard  
Michel Savy  
Martin Vanier

**Internet**

<http://www.ihedate.org>

**Conception/réalisation**

Gisèle Cloarec

**Crédits photographiques**

Les auditeurs - GC  
P. 103, Bidonville Manille,  
Mika Gonzalez - Dubaï, Arti P  
(wikimedia commons)

© IHEDATE 2011

