

**Association du Centre d'Économie Régionale
(ACER)**

15-19, allée Claude Forbin
Espace Forbin
13627 Aix-en-Provence cédex 1

Tél. 04 42 21 60 11 - Télécopie 04 42 23 08 94
e.mail : cer@romarin.univ-air.fr

**PROSPECTIVE DES POLITIQUES DE L'AMENAGEMENT
ET DE L'ORGANISATION DES RESEAUX URBAINS.**

**ANALYSE METHODOLOGIQUE SUR LES ECHELLES
DE L'AMENAGEMENT ET LEURS MODES D'ARTICULATION
EN VUE DE LA DEFINITION D'ORIENTATIONS
DE RECHERCHE**

Rapport Final

*Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme
Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques*

Lettre de commande n° 96 PVS 010

Novembre 1997

AVANT-PROPOS

Face aux enjeux européens, de nouvelles formes d'organisation spatiales émergent et se mettent en place. Celles-ci résultent, pour une bonne part, d'initiatives de l'Etat. Ainsi, l'aménagement du territoire a encouragé, ces dernières années, des actions interrégionales à l'échelle de grands bassins géographiques visant à mieux structurer le territoire français. Les collectivités locales, pour leur part, ne sont pas en reste. Elles ont relayé les impulsions de l'Etat et engagé, à leur tour, des programmes inédits dont les plus fameux portent le nom de "réseaux de villes".

Les régions et les villes de l'Ouest atlantique ont mené récemment des politiques qui méritent l'attention. Ces actions intéressent les différentes échelles de l'aménagement. Ainsi, en Bretagne, une politique des "pays" a été développée tout particulièrement en Ille et Vilaine, sous l'impulsion du Département. Celle-ci a été facilitée par l'existence de communautés de communes dont certaines présentent des caractéristiques de cohésion économique et sociale définies à une échelle géographique pertinente. Un tel modèle, qui constitue un fait remarquable, peut s'offrir comme une alternative aux concentrations métropolitaines et devenir une référence pour les actions conduites tout autant par l'Etat que par les collectivités locales.

A l'échelle des grandes agglomérations, certaines villes de l'Ouest atlantique ont aussi expérimenté des politiques urbaines qui présentent des traits nouveaux et exemplaires. C'est le cas de Nantes pour les actions dans le domaine de maîtrise de la mobilité et des déplacements. La mise en service du transport en commun en site propre a exercé un effet de levier pour l'aménagement des différents secteurs de l'agglomération, tout spécialement les quartiers des grands ensembles d'habitat social. A Brest, les réflexions en cours sur le Plan de Déplacements Urbains devraient déboucher prochainement sur un renforcement des liens entre la communauté urbaine et les communautés de communes qui entourent la ville-centre.

La métropole bordelaise présente une originalité car elle accuse un retard considérable dans le domaine de la planification territoriale. Depuis environ 20 ans, aucune politique véritablement structurante n'a été mise en oeuvre. C'est pour remédier à cette carence qu'un projet urbain a été élaboré qui doit guider les actions à conduire d'ici 2010 afin d'organiser le territoire de l'agglomération. Cette expérience présente également une originalité car un grand nombre d'instruments de la planification territoriale doivent être mis en oeuvre simultanément (Schéma directeur, révision du POS, Plan de Déplacement

Urbain, Dossier de Voirie et Agglomération) pour structurer le développement métropolitain.

Enfin, des politiques territoriales nouvelles résultent aussi d'innovations institutionnelles que la décentralisation a encouragées. C'est le cas dans le domaine de la coopération intercommunale où des modalités nouvelles de regroupement ont permis une plus grande solidarité dans le domaine du partage des ressources fiscales et dans la conduite des actions de développement économique. A cet égard, le district de l'agglomération rennais doit être cité en exemple. Le choix d'une taxe professionnelle unique d'agglomération a donné les moyens d'élaborer un nouveau schéma directeur servant de cadre de référence à long terme pour organiser de manière équilibrée le développement urbain.

Les villes et régions atlantiques constituent-elles un laboratoire des politiques d'aménagement qui sont appelées à être généralisées sur l'ensemble du territoire dans les prochaines années? Si ces politiques ne sauraient être considérées comme des "modèles" transposables ailleurs, du moins peuvent-elles, dans le cadre d'une approche prospective, signaler les grandes lignes des politiques spatiales appelées à être conduites dans les prochaines années. Deux orientations principales se dégagent qui signalent des voies nouvelles pour les politiques d'aménagement.

Introduction

RETROUVER L'URBANITE

Les géographes avertis le reconnaissent : les villes atlantiques marient avec bonheur dynamisme et qualité de vie. À l'heure où les plus grandes métropoles, comme l'agglomération parisienne, perdent de leur attrait à force de surconcentration urbaine, les cités de l'Ouest pourraient bel et bien être appelées à offrir un modèle d'urbanisation, une alternative à la métropolisation de nature à attirer nouveaux habitants et entreprises.

Ce scénario harmonieux, que chérissent les militants de l'aménagement du territoire, doit être confronté aux diverses situations sociospatiales qui caractérisent aujourd'hui les villes et les régions de l'Ouest. Comme toutes les autres parties du territoire national, mais avec leurs propres originalités géo-économiques, ces villes et ces régions doivent affronter les transformations à l'œuvre dans l'espace français et européen. De fait, les réseaux urbains de la façade atlantique présentent des traits distinctifs et des disparités que ne saurait synthétiser un modèle commun¹. Et les mutations qu'ils subissent, qu'elles soient de nature globale ou d'origine locale, affectent toutes les échelles des politiques d'aménagement. Ces mouvements joueront-ils en faveur des territoires atlantiques, comme le prophétise la politique régionale communautaire ? D'ores et déjà, certaines lignes d'un destin commun se dessinent.

Le réseau urbain atlantique : une alternative à la métropolisation ?

Densités moyennes d'habitants et organisation urbaine généralement polycentrique (Aquitaine exceptée) sont, dans les régions atlantiques, autant de remparts contre la métropolisation, apanage des agglomérations au très large pouvoir de domination et de rayonnement. Une telle donnée géographique représente un atout pour l'aménagement du territoire, qui encourage les coopérations et les complémentarités entre les villes, comme le note Guy Baudelle dans son plaidoyer en faveur du modèle breton. Celui-ci reproduirait-il, en petit format, l'image désirée de l'espace national dans l'Europe de 2015 telle que la projette le schéma national pour l'aménagement et le développement du territoire ? Ce réseau urbain, agrémenté de pôles de moyenne dimension qui assurent un maillage équilibré du territoire régional, offre les vertus d'un modèle propre à être admiré et transposé ailleurs. Sonne-t-il le glas de la concentration métropolitaine ?

¹ J.-P. Charrié et P. Laborde, "Systèmes urbains et dynamiques territoriales", in J. Beauchard, *Espaces-Projets atlantiques*, p. 37-48, IAAT-Éditions de l'Aube, 1995.

De telles interrogations renvoient à un débat d'une vive actualité : la discussion théorique, de large portée en économie spatiale, sur les coûts et les avantages de la concentration. De même portent-elles sur un sujet riche de controverses : les mérites et les limites du volontarisme des autorités publiques dans le domaine des politiques d'aménagement. Ces délicates questions trouvent un terrain d'illustration fertile dans les régions de l'Ouest atlantique. Celles-ci ne furent-elles pas parmi les premières à vouloir inverser le *trend* séculaire mettant dos à dos Paris et "le désert français"? Pareillement, ces mêmes régions ne misent-elles pas sur leurs atouts d'équilibre géographique, de qualité des sites et des paysages pour affronter les défis de l'espace européen unifié ?

L'expansion continue des grandes métropoles n'est pas une fatalité historique. La chronologie sociale et territoriale du "modèle breton" de ces trente dernières années, comme certains choix décidés à l'heure actuelle, confirment en effet qu'en la matière, il n'existe nul déterminisme géographique. D'aucuns le disent sans détours : les avantages comparatifs des régions atlantiques sont appelés, à terme, à détourner les hommes et les activités des espaces métropolitains surconcentrés de l'Ile-de-France ou de la fameuse "banane bleue".

Pour paraphraser les mots d'un géographe qui les analyse avec finesse, les secrets de la réussite territoriale ne résident pas dans la recherche d'une urbanité absolue, sachant qu'il faut entendre, sous ce vocable, l'accumulation d'éléments quantitatifs grossissant la taille d'une ville². Le succès relève, au contraire, d'une urbanité relative, c'est-à-dire d'un assemblage de facteurs contribuant à élever la densité, la diversité et la qualité des interactions sociospatiales, dans un cadre territorial et urbain qui se prête à un tel épanouissement.

Les cités de l'Ouest en alliance avec leur pays

L'harmonie de l'organisation spatiale ne relève pas seulement d'arrangements géographiques ajustant réseaux de voirie, taille des unités urbaines et densité de peuplement mais, avant tout, du maillage politico-administratif de notre territoire. Dans ce sens, la quête d'une entité territoriale, apte à faire coïncider les territoires fonctionnels et les territoires administratifs, est un invariant des "grands chantiers" de la réforme de l'Etat et des institutions depuis les débuts de la V^e République. La décentralisation n'a

² Jacques Lévy, "La ville, concept géographique, objet politique", in *le Débat*, novembre-décembre 1996.

pas réellement apporté, dans ce domaine, de nouvelles solutions en refusant de s'attaquer au caractère sacré du découpage territorial.

Fournissant sa petite brique à l'entreprise de modernisation de notre administration locale, la loi Pasqua a encouragé réflexions et expérimentations destinées à dessiner les contours des pays, nouvelles unités géographiques appelées à combiner des capacités de gestion de services collectifs, à l'échelle de périmètres se prêtant valablement à la conduite de projets de développement économique. Cette initiative gouvernementale, ratifiée de bon cœur par le pouvoir législatif, ne prétend pas instituer un niveau supplémentaire pour encombrer encore davantage notre architecture territoriale. D'ailleurs, le pourrait-elle vraiment sans liquider le département ? Il serait alors nécessaire de changer la Constitution. Quoiqu'il en soit, elle a trouvé un écho favorable dans les régions de l'Ouest atlantique. Celles-ci, tout spécialement la Bretagne, conjuguent avec ce projet de découpage en pays des facteurs d'identité ou de conscience collective ancrés territorialement.

Les ethnologues, comme les élus de tous bords, le reconnaissent : l'espace breton est une fédération de lieux, une géographie de zones d'appartenance. De fait, cette région conjugue des données géo-physiques, une armature urbaine, des qualités paysagères et patrimoniales ainsi que des éléments d'identité collective qui la prédestinent à s'organiser rationnellement en pays ou en villes-pays conciliant enracinement et ouverture sur le monde. Forte de cette conjonction, la Bretagne peut juguler les désordres de la croissance périurbaine en maîtrisant les extensions périphériques des villes pour les incorporer dans des ensembles territoriaux associant les villes-centres à leurs aires de navettage. Voici des villes-pays qui se superposent avec bonheur à leurs bassins d'habitat.

Telles sont les ambitions qui nourrissent un scénario désirable d'organisation du bassin d'habitat polarisé autour de la communauté urbaine de Brest. Comme bon nombre d'autres agglomérations, celle-ci subit les dérèglements de l'étalement urbain, qui amplifient les inégalités fiscales et sociospatiales. Pour inverser ce mouvement, le scénario de la ville-pays offre une alternative. *La ville-pays s'affirme comme un cadre organisationnel et territorial où les solidarités intercommunales et la coordination des politiques d'aménagement formeraient un ensemble multipolaire réconciliant la ville automobile et la ville pédestre.* De telles retrouvailles résulteraient d'une maîtrise de la montée en flèche des déplacements. Et la mobilité faciliterait la création de pôles de services dans les plus gros noyaux périurbains. Ceux-ci atteindraient alors une masse critique qui leur donnerait les moyens de polariser une aire d'influence sans subir l'hégémonie de la ville centre. En fin de compte, ce scénario très acceptable du devenir de la métropole brestoise associerait mixité et diversité urbaines, dans un climat d'entente intercommunale apte à susciter une conscience métropolitaine, une identité partagée. La

ville-pays en consacrerait le cadre idéal, le substrat géographique et l'arrière-fond institutionnel ou politique.

Rennes, Nantes, Bordeaux, métropoles d'hier, cités de demain

Le retour d'une vogue de la planification urbaine, vers la fin des années quatre-vingt, a encouragé nombre de grandes agglomérations à dépoussiérer leur schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Mis en sommeil précédemment, ces schémas apparaissent aujourd'hui comme des données de cadrage visant à discipliner et à ordonner, avec plus ou moins de bonheur et de rigueur, les dynamiques métropolitaines, dans un contexte de montée de la concurrence interurbaine au niveau européen.

Trop laxistes pour les uns, trop dirigistes pour les autres, ces documents de planification, enrichis de données prospectives, se soucient d'incorporer les orientations stratégiques des projets urbains ou de ville qui ont proliféré ces dernières années. Sur la façade atlantique, nombre de cités ont ainsi fait connaître leurs ambitions pour entrer dans le XXI^e siècle et les ont formalisées à travers des desseins et des dessins urbains.

C'est le cas de Rennes, où la révision du schéma directeur a intégré les axes de développement consignés dans le projet de ville, tout en renforçant la légitimité des politiques d'aménagement menées à l'échelle intercommunale dans le cadre du district. De plus, la réactivation de cette démarche de planification a déclenché un processus de concertation qui a abouti à instituer progressivement un taux unique de taxe professionnelle, accompagné des mécanismes de péréquation fiscale correspondant. La ville de Rennes a alors entrepris une révision de son plan d'occupation des sols (POS), tenant compte des enseignements du schéma directeur, qui doit être approuvé courant 1997.

Le caractère vertueux de ce cheminement doit être salué : il associe approche procédurale et négociée, qui commande l'élaboration de tout schéma de planification, et respect du formalisme juridique, qui prévoit la conformité du POS au schéma directeur.

Nantes : maîtrise de la mobilité

En matière de planification urbaine, Nantes a progressé de façon plus empirique. À l'issue d'une longue épopée institutionnelle, le district a été doté d'une fiscalité propre en 1996 (qui ne couvre qu'une partie de l'agglomération). Un élément fédérateur a contribué, au fil des ans, à unifier le territoire métropolitain : la politique des transports collectifs et la

maîtrise des déplacements. Sans le concours du schéma directeur – toujours en révision à l’heure actuelle –, la programmation des transports collectifs et l’aménagement du réseau de voirie ont constitué un puissant facteur de rationalisation de l’espace métropolitain, de telle sorte que les communes ont intégré, dans leur POS et opérations d’aménagement, les potentialités de développement offertes par les nouvelles infrastructures. Du reste, les réflexions stratégiques sur l’organisation des transports en commun et la mobilité, à travers le plan de déplacement urbain, avaient déjà été à l’origine de progrès substantiels accomplis dans le domaine de l’intercommunalité en 1991.

Le pragmatisme nantais, en matière de planification urbaine, ne manque pas d’intérêt. Alors que le renforcement de l’intercommunalité soulevait peu d’enthousiasme de la part de certaines communes de l’agglomération, la politique des déplacements a fait office, en quelque sorte, d’exercice de planification à long terme : à défaut de schéma directeur, la programmation en matière de transports collectifs et d’infrastructures de voirie a balisé le développement métropolitain. Ce faisant, elle a coordonné la réalisation et la programmation d’opérations structurantes d’aménagement à l’échelle de l’agglomération. En zone centrale comme dans les secteurs périphériques, celles-ci ont façonné le tissu urbain. Une telle expérience évoque celle de la métropole strasbourgeoise où la réussite de la politique des déplacements, symbolisée par la mise en service du tramway, a garanti l’encadrement du développement urbain. Assurément, cette politique n’a pas les attributs d’un dispositif juridique opposable aux tiers. Mais le schéma directeur est-il toujours invoqué pour refuser un permis de construire ?

Notons, néanmoins, une différence de taille entre les expériences rennaises et nantaises de planification urbaine. Dans le district de Rennes, l’élaboration du schéma directeur a joué le rôle d’une propédeutique pour aller plus loin en matière d’intercommunalité, ce qui a permis d’accoucher de la collectivisation progressive de la taxe professionnelle. L’absence d’un tel processus à Nantes est probablement un des facteurs de la concurrence toujours très vive à laquelle se livrent certaines communes de l’agglomération pour s’approprier le pactole fiscal lié à l’implantation des entreprises.

Un tel écart entre les deux “rivales” du Grand Ouest dérive-t-il de cultures urbaines héritées de l’histoire ? Nantes, port de commerce peuplé d’une bourgeoisie d’affaires, serait-elle plus pragmatique et moins disciplinée que Rennes, ville d’État, façonnée par le service public et soucieuse de respecter le formalisme juridique et administratif ? D’après certains auteurs, de telles spécialisations, dictées naguère par le pouvoir central, restent d’actualité³.

³ F. Damette, *la France en villes*, la Documentation française, 1996.

Bordeaux : nouveaux visages

Si des particularités différencient les planifications urbaines menées à Rennes et à Nantes, un fossé sépare, dans ce domaine, ces deux villes de la métropole bordelaise. C'est, du moins, le sentiment d'observateurs de tout poil qui déplorent la longue période de glaciation qu'a connue la cité mondiale du vin en matière de développement stratégique. Malgré son affiliation au club distingué des métropoles européennes, il y a quelques années, Bordeaux ou, plus exactement, les autorités politiques en charge de la gestion urbaine, n'ont pas su tirer parti des atouts et potentialités dont regorge la ville et ses environs. Telle est la carence que doit pallier le projet urbain, qui fait état des enjeux et défis de la métropole bordelaise et indique les voies à suivre pour faire figurer en bonne place l'agglomération dans son environnement régional, national et international.

Tout est à faire ! Les chantiers de requalification ne manquent pas sur le territoire métropolitain et touchent plusieurs secteurs, à commencer par le centre ville et les quais, joyaux de l'architecture classique. Il s'agit de donner à Bordeaux et à sa région une identité associant modernisme *high tech* et richesses patrimoniales. Le projet urbain entend façonner un nouveau visage de l'agglomération enrichie d'un transport en commun en site propre et d'un ou plusieurs nouveaux franchissements de la Garonne.

Dans cette voie, le fleuve ne doit plus apparaître comme une frontière, un élément de rupture, mais comme un fil conducteur, un axe fédérateur du territoire métropolitain. C'est pourquoi la requalification des berges de la Garonne, et tout spécialement le secteur des friches portuaires, permettra de revaloriser le patrimoine industriel tout en créant une continuité d'espaces publics aptes à mailler le tissu urbain. En complément de l'axe Nord-Sud s'appuyant sur l'épine dorsale du fleuve, une autre ligne de force Est-Ouest forme la trame du projet urbain. Celle-ci doit être la référence géographique pour le tracé du transport commun en site propre. Sera-t-il souterrain, en surface ou les deux en même temps ? Nul ne le sait pour le moment. Il est sûr, en tous cas, que la fonction de cette infrastructure sera de redynamiser le cœur de l'agglomération, d'en relier les différentes composantes et de participer au redéveloppement du grand quartier d'habitat social situé sur la rive droite du fleuve.

En somme, il s'agit, à partir d'atouts patrimoniaux et urbanistiques exceptionnels, de refaire la ville sur elle-même et, par là, de revitaliser le centre tout en restaurant ses attributs d'attraction. Par ce moyen, les dérèglements de l'étalement urbain pourront être maîtrisés, et les avantages et aménités d'une ville de proximité seront conjugués avec la mise en ordre des flux de déplacements à l'échelle métropolitaine. Pour atteindre tous ces

buts, l'arsenal presque complet des outils de la planification urbaine seront mobilisés. Révision du schéma directeur, plan de déplacement urbain, OPAH, mise à jour du POS, pour ne citer que ces instruments, s'épauleront mutuellement pour ordonner le territoire de l'agglomération.

Vertus de l'intercommunalité

Nos cités pourraient relever d'institutions aptes à coordonner, à l'échelle géographique adéquate, les politiques métropolitaines. Sur ce chemin, les regroupements communaux pour lesquels ont opté, ces dernières années, nombre de grandes villes, signalent des avancées remarquables en matière de gestion urbaine et de pouvoir fiscal. Les élus emprunteraient-ils de bon cœur la voie de la coopération après avoir longtemps cultivé l'individualisme ? Gageons que ces ententes sont aussi fortement motivées par des nécessités financières. De plus, comme le notent des scrutateurs avisés de nos institutions locales, les systèmes d'action territoriaux ouverts et pluralistes, issus de la décentralisation, pénalisent les comportements individualistes et encouragent une meilleure communication et plus de coopération entre les élus locaux⁴.

Vers des gouvernements urbains

Il importe de noter ces progrès des politiques institutionnelles de l'intercommunalité car elles ouvrent la voie à des modalités d'intégration de plus en plus poussées pouvant déboucher, à terme, sur la mise en place de véritables gouvernements urbains. Une telle issue serait-elle consacrée avec volontarisme par le législateur ? C'est, du moins, une option forte qui lui est proposée à travers le schéma national d'aménagement et de développement du territoire. En attendant que la représentation nationale se penche sur ce dossier délicat, les diagnostics prospèrent qui déplorent un éclatement géographique et institutionnel des aires métropolitaines. La disjonction entre l'*urbs* et la *civitas*, que certains bons esprits imprégnés de culture antique dénoncent avec vigueur, ne provient-elle pas de ce processus d'éclatement urbain qui a précipité les funérailles de la ville comme lieu de l'exercice de la démocratie et de la citoyenneté ? Pareillement, autrefois unitaire, le pouvoir local ne s'est-il pas fragmenté en une multiplicité de scènes où s'activent acteurs publics et privés porteurs d'intérêts et de croyances variées ? Certes. Mais de tels jugements appellent quelques commentaires et méritent d'être nuancés.

⁴ P. Duran, J.-C. Thœnig, "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, août 1996, p. 580-623.

De fait, la variété et la souplesse des modalités de regroupement communal offrent aujourd'hui des solutions institutionnelles qui ont sensiblement amélioré l'efficacité de la gestion publique locale. Communautés de villes ou de communes, districts, syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) représentent autant de formules associatives ou fédératives apportant des réponses flexibles et adaptées à la diversité des situations territoriales. Il faut le reconnaître : la grande majorité des agglomérations relèvent aujourd'hui d'organes de coopération où sont coordonnées les politiques d'aménagement, tout particulièrement en matière de transports collectifs et de déplacements. Par suite, à l'inverse de l'éclatement, ce sont des tendances à une meilleure unification des territoires urbains que l'observation des faits invite à constater.

Convient-il, dès lors, de délimiter de nouveaux périmètres fonctionnels pour y faire entrer agglomérations et pays destinés à moderniser nos structures administratives locales ? Des réformateurs perçoivent dans une telle rénovation la condition nécessaire pour relever les défis de l'espace européen unifié. D'autres observateurs, familiers des changements institutionnels "à la française", s'avisent que les systèmes d'action locaux hérités de la décentralisation s'accommodent plus d'une ingénierie institutionnelle souple et habilement manœuvrée, propre à coordonner des projets et des volontés d'acteurs, que de la définition de nouveaux cadres territoriaux assortis d'une redistribution des rôles et des compétences des institutions territoriales.

Des coopérations constructives entre collectivités

Tout aussi importante que le perfectionnement des ententes intercommunales est la coordination verticale des différents niveaux d'administration publique en faveur des villes. Les régions et les départements s'impliquent de plus en plus dans les politiques métropolitaines. Les systèmes institutionnels fédéraux se prêtent mieux à ce genre de coopération, mais on observe en France, depuis quelques années, des associations plus étroites entre les autorités municipales et leurs groupements et les autres structures territoriales. Des observateurs perçoivent dans ces relations l'expression de formes inédites de l'action publique et estiment que celles-ci sont appelées à prospérer. C'est le cas de C. Lefèvre pour qui la coopération verticale entre les collectivités représente un enjeu pour l'avenir tout aussi décisif que l'édification d'institutions d'agglomération. Dans les domaines des transports, de la voirie, des équipements collectifs, de la planification et de l'aménagement, la coordination verticale des opérations, en particulier par la voie contractuelle, s'intensifie et améliore la cohérence des choix publics au bénéfice des agglomérations. De telles ententes rationalisent l'incorporation des villes dans leur environnement régional. Une expression vertueuse de ce nouveau fédéralisme coopératif peut être citée en exemple : l'expérience, à bien ces égards prometteuse, de la région

urbaine de Lyon qui réunit, dans une même association, la communauté urbaine, quatre départements et la région Rhône-Alpes, pour mener en commun des réflexions sur la planification territoriale et des projets d'aménagement. Les villes et autres collectivités locales atlantiques suivront-elles cet exemple ?

1. Le bonheur citadin : propositions pour une utopie concrète

Si elle veut éviter que l'Europe mégapolitaine et métropolitaine ne capte toute la croissance urbaine à venir, la façade atlantique doit être capable d'attirer de nouveaux habitants. Il faudrait donc tendre à un mode d'organisation spatiale, fondé sur des densités moyennes et assez homogènes. Ce qui permettrait d'échapper aussi bien aux surcoûts liés à la congestion urbaine – les cent millions d'heures de travail perdues dans les embouteillages parisiens engloutissent chaque année 118 milliards de francs – qu'à ceux imputables au dépeuplement, caractéristique de la diagonale qui prend le territoire national en écharpe, des Ardennes aux Pyrénées centrales, mais aussi des Alpes méridionales et de la Corse intérieure. L'apparent sous-peuplement des régions de la façade, de la Basse-Normandie à l'Aquitaine, tient à leur sous-urbanisation. Hormis en Aquitaine où la forêt landaise abaisse très sensiblement les valeurs, les densités rurales (32 habitants au km²), dans les régions de l'Ouest, sont supérieures à la moyenne nationale, la Bretagne se situant même au quatrième rang national avec 54 habitants au km², immédiatement derrière l'Ile-de-France et nos deux régions mégapolitaines que sont le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace.

Distances-temps et distances-coûts avantageuses à l'Ouest

Ce qui veut dire aussi que la façade atlantique, pour périphérique qu'elle soit, bénéficie de distances-temps de navettage bien meilleures que dans les espaces centraux de type métropolitain où l'argent public est dilapidé pour l'aménagement de voies dispendieuses, dont on veut laisser croire qu'elles représentent un bon investissement parce qu'elles sont surchargées de façon chronique. L'A86 coûte entre 500 millions (sections normales) et un milliard de francs le kilomètre (pour les sections souterraines, soit 1 000 francs le millimètre !) alors que chaque kilomètre de l'autoroute des Estuaires ne revient qu'à 28 millions le kilomètre, soit 28 francs le millimètre. Dans l'Ouest, les infrastructures sont moins saturées que dans les espaces métropolitains et mégapolitains, la distance et le volume du navettage étant proportionnels à la puissance des organismes urbains. La circulation sur la façade est en outre facilitée par des facteurs économiques – un trafic de poids lourds considérablement moindre –, climatiques – la neige, le gel, le verglas, voire le brouillard sont des phénomènes rares – et topographiques, puisque la France du Nord-

Ouest est celle des plaines, alors que la moitié Sud-Est est celle des reliefs et des corridors étriqués et encombrés sans itinéraires alternatifs. Distances-temps et distances-coûts sont donc inférieures sur la façade atlantique, sans compter le coût social de la surcharge des itinéraires de transports routiers ou collectifs dans les grandes métropoles. L'Ouest, c'est donc l'économie, la rapidité, la fiabilité et la sécurité : les routes bretonnes sont, à kilométrage égal, les plus sûres du pays. Tout déplacement s'y effectue au moindre coût individuel, collectif et social.

Le modèle de développement des espaces atlantiques s'appuie ensuite sur les caractéristiques de leurs réseaux urbains : une organisation fortement héritée du système christallérien des lieux centraux, qu'a renforcée la départementalisation. Partout, la préfecture domine une large partie du département. À une cinquantaine de kilomètres en moyenne des chefs-lieux de département s'insèrent de petites villes moyennes, dans des espaces interstitiels où les densités oscillent entre vingt et soixante habitants au km².

Contenir la périurbanisation

La dynamique indique une polarisation accrue et accélérée sur les capitales régionales – Rennes, Nantes, Bordeaux, voire Poitiers – qui reproduisent à leur échelle le mouvement général de métropolisation.

C'est la raison du développement d'une urbanisation anarchique le long de certains axes routiers, notamment les voies express et les itinéraires littoraux. Nous sommes donc en présence d'un mouvement de concentration diluée : les grands pôles se développent aux dépens des autres et s'étalent en villes-rubans.

Cette urbanisation linéaire se double d'un développement périurbain, mode plus fréquent que la suburbanisation, ce déploiement des banlieues caractéristique des agglomérations importantes. Le classique processus d'exurbanisation touche ainsi la façade atlantique avec un temps de retard, selon une diffusion hiérarchique. Cet *urban-rural shift* induit une mobilité locale croissante, d'autant que les distances sont plus élevées sur la façade atlantique que dans les espaces mégapolitains au semis urbain plus dense.

Si ce phénomène d'expansion urbaine n'est pas propre à l'Ouest, il y représente toutefois un enjeu particulier, si l'on veut bien admettre que la façade profite d'un ancrage patrimonial à fondement paysager, monumental et identitaire, et que la valorisation d'espaces préservés des maux des fortes concentrations métropolitaines est pour elle un atout majeur. Le défi est alors de faire en sorte de transformer les nouveaux espaces de

flux en véritables lieux, pour construire une économie patrimoniale des sites conciliant, selon la perspective de Jacques Beauchard, enracinement et ouverture sur le monde, identité et mobilité. Comment donner corps et âme au périurbain ? Comment éviter que ne se développe un espace aussi "bâtard" que la banlieue, "fausse ville" et "fausse campagne"⁵ ? Cette quête d'une alliance entre modernité et fidélité s'appuie sur la portée symbolique de quelques lieux, met en scène des paysages et connecte les villes-pays sur des infrastructures de communication rapide.

La tendance à la polarisation sur les pôles supérieurs est trop lourde pour être contrecarrée. De même que le préfet Delouvrier avait compris la nécessité d'admettre le caractère inévitable de la croissance parisienne et cherché à la canaliser au mieux, il faut prendre acte de la mobilité et de la résidence périphérique, que n'expliquent pas seulement des facteurs fonciers d'expulsion, puisque l'attrait de l'espace rural joue tout autant. Aussi la réflexion doit-elle se concentrer sur les moyens d'accompagner ces processus pour offrir un mode de développement harmonieux, suffisamment attractif pour apparaître comme une alternative à la concentration persistante sur les métropoles parisienne et lotharingiennes.

L'accroissement de la mobilité offre ainsi une possibilité nouvelle de réfléchir simultanément à localisation de l'emploi, de la résidence et des services offerts au public et d'organiser les transports en conséquence.

Concilier mobilité et qualité de vie au sein de la ville-pays

Le modèle d'organisation spatiale doit répondre à plusieurs objectifs : contenir la congestion sans freiner la liberté résidentielle et le souhait d'une résidence périphérique "en campagne" ; viser une qualité de vie égale entre ville-centre et noyaux périurbains en termes d'accès aux services ; valoriser les ressources de l'Ouest : des campagnes encore peuplées, un habitat individuel diffus, un patrimoine attractif de paysages, essentiellement bocagers ; tirer parti de l'atout de la vitesse et de l'espace.

Le projet s'appuie sur l'idée de ville-pays, espace intégré associant la ville-centre à son aire de navettage, car ce modèle est adapté aux réalités géographiques de l'Ouest où prédominent les villes moyennes et un sentiment d'appartenance à des pays ruraux. Dans les régions urbaines, au contraire, la pénétration du fait urbain a, pour l'essentiel, oblitéré les anciens pays qui ne subsistent, au mieux, que dans la toponymie.

⁵ Gabriel Rougerie, *les Cadres de vie*, Paris, PUF, 1975.

On peut imaginer de jouer sur des dispositifs temporels, en modifiant les rythmes : assouplir les horaires de travail, étaler les ouvertures des services, développer la polyvalence des équipements et le travail à la carte sont autant de moyens de réduire les encombrements et de rentabiliser les infrastructures. Simultanément, on peut exploiter les nouvelles technologies de l'information : télétravail, travail à domicile, fax et courrier électronique, qui réduisent les déplacements, notamment centripètes, et rendent possible la maximisation des interactions sans flux de personnes, ce qui autorise la diffusion lointaine de la résidence périphérique, qui combine valorisation des faibles coûts fonciers et liberté de choix.

Parallèlement, on peut concevoir des dispositions spatiales, trouver des arrangements géographiques nouveaux, en termes d'espacement et d'accessibilité.

Le modèle : rocades à grand rayon et cités publiques

On suggère une distribution qui présente de nombreux avantages : décongestionner les pénétrantes et rocades ; réduire les inégalités d'équipement entre espaces ; valoriser le gradient foncier ; structurer les espaces interstitiels ; réduire la ville réticulaire, qui tend à s'établir sur les radiales ; favoriser la double activité des ménages – selon le principe de la ville-assurance (Pierre Veltz), c'est l'un des facteurs majeurs d'attraction des métropoles face aux villes moyennes ; réduire les distances-temps de navettage ; diversifier les trajets ; faciliter l'épanouissement des villes-centres par délestage et affinage de leurs fonctions.

Il s'agirait de construire des rocades automobiles externes sous forme de voie express ou de route moderne, infrastructures idéales pour les espaces de peuplement diffus et moyennement denses : à 25-30 kilomètres de la ville principale – capitale régionale ou préfecture –, une quatre-voies à niveau ou une route nationale simple, mais sûre, avec lignes droites et zones de dépassement, empruntée par des lignes d'autobus, avec des échangeurs fixant des zones d'activités secondaires ou tertiaires, ces pôles d'affaires, de gestion banale ou de commerces (centres commerciaux) étant ainsi branchés sur des voies de communication rapides ; et, à une dizaine de kilomètres des villes de second ordre, une voie circulaire sous forme de départementale améliorée, le rayon de chacune de ces rocades se calant sur celui de la périurbanisation actuelle.

Outre l'effet de vitrine, ce système peu coûteux a de nombreux avantages, puisqu'il rend possible l'accès au pays autrement que par la ville, il renforce l'accessibilité des petites villes moyennes, il décharge les bouclages intérieurs du trafic de transit et fluidifie la circulation locale.

Des cités publiques desservant les aires résidentielles

Les pôles pourraient se greffer sur des petites cités de caractère, là où elles existent. Là où le centre intermédiaire potentiel est insuffisamment étoffé, on construirait, autour de services courants (accueil de la petite enfance, poste, écoles primaires...), des cités publiques, dans une aire résidentielle élargie par la proximité des zones d'activité. Ces noyaux de croissance, selon l'expression néerlandaise, constitueraient autant d'unités de voisinage, sans concurrencer pour autant l'offre de services des villes-centres, déjà mise à mal par le développement du commerce périphérique. Pour une bonne partie de la façade atlantique, la cité publique et la résidence périurbaine se localiseraient à mi-chemin entre la rocade extérieure et la côte, branchant ainsi le système sur l'espace maritime, qui lui apporterait une incontestable plus-value.

Valeurs d'urbanité

Qualité résidentielle et interférence des bassins d'emploi

La résidence éloignée de la ville-centre serait ainsi favorisée, au lieu d'être un handicap. Cette résidence serait de qualité, en raison des faibles coûts fonciers, avec des lotissements non étriqués, à l'américaine, aux lots de 2 000 mètres carrés et plus, combinés à des aménagements réduisant les charges de VRD. Ce système exploite simultanément le faible coût de l'espace, les haies du bocage qui donnent d'emblée du caractère aux réalisations récentes et les chemins creux transformés en itinéraires piétonniers. Ce modèle rendrait possible l'inversion partielle du tri social (*filtering*) lié à la distance, ségrégation exacerbée dans les très grandes agglomérations (modèle parisien), en relâchant le lien entre gradient social et gradient foncier au profit d'une diversification sociale. En effet, alors qu'en Europe le statut socioprofessionnel se dégrade vers la périphérie, il s'améliore dans la ville nord-américaine qui valorise l'espace (*figure 3*). Nous proposons donc un modèle intermédiaire dans lequel un certain nombre de catégories socioprofessionnelles aisées et/ou libres de l'organisation de leur activité professionnelle – magistrats, universitaires, professions libérales, télétravailleurs, commerciaux – peut trouver avantage à une résidence périphérique spacieuse. Les lotissements aérés n'excluent pas un urbanisme vertical de type urbain en cœur de cité publique, pour y donner un signe fort d'urbanité.

Autre élément fondamental : cette polynucléarité garantit la commodité de la circulation dans les deux sens et permet surtout aux actifs d'un même ménage d'aller travailler dans

l'une des deux villes-centres ou dans une cité publique. Une certaine interférence se substitue alors au traditionnel pavage en bassins d'emploi étanches.

Entre les deux rayons d'attraction se localiseraient les fonctions récréatives, la croissance périurbaine ayant mieux préservé les ceintures vertes naturelles que ne l'aurait fait une extension suburbaine en tache d'huile.

Espace et liberté

Face aux métropoles, la façade atlantique peut jouer la carte de l'espace et de la liberté. C'est en quelque sorte le modèle nord-américain ou australien, mais adapté aux configurations géographiques de l'Ouest français auxquelles il convient même mieux, les densités moyennes y assurant une meilleure rentabilité des équipements que dans les pays neufs sous-peuplés. De plus, la valeur patrimoniale attachée aux espaces ruraux et aux paysages agraires ou naturels confère à ces lotissements périphériques un cadre autrement plus séduisant que dans les monotones plaines nord-américaines.

Sur un plan économique et strictement fonctionnel, ce modèle offre une alternative inattendue aux cadres de nos métropoles qui supportent les désagréments de la concentration : les "sursalaires" qui leur sont versés ne peuvent empêcher que les logements de l'agglomération parisienne soient les plus étriqués du pays⁶. On peut acquérir un appartement neuf dans le centre de Rennes, Nantes ou Bordeaux au même prix que dans la deuxième couronne de la banlieue Nord (Ile-Saint-Denis, La Courneuve, Bobigny, Stains...) et même la troisième couronne (Villepinte, Tremblay, Le Raincy...). Une maison T5 de standing vaut en moyenne deux à quatre fois moins cher dans le centre de Nantes que dans les Hauts-de-Seine, c'est-à-dire le même prix qu'à Mantes-la-Jolie ou Dourdan. Or espace et environnement préservé procurent un "revenu psychique" évident (H. Richardson⁷).

L'unité politique de la ville-pays

Sur le plan institutionnel, ce schéma suppose une organisation en villes-pays assurant une répartition libre de l'emploi par unification et péréquation des taxes professionnelles. De plus, les services publics du pays, financés par toutes les collectivités locales, seraient rendus accessibles à l'ensemble de la population. Du coup, ces équipements, dont certains peuvent fonctionner en réseau, seraient répartis de façon homogène entre les différentes

⁶ D. Pumain, T. Saint-Julien (dir.), *L'Espace des villes*, Atlas de France, tome 12, Reclus, La Documentation française, 1995.

⁷ H. W. Richardson, *Regional and Urban Economics*, Penguin Books.

communes : stades, écoles de musique, centres commerciaux, salles de spectacle, cinémas, lycées et collèges. De même, la faiblesse des distances-temps locales autorise des sites multiples pour les équipements plus lourds : piscine, patinoire, bibliothèque, vélodrome, hippodrome, aéroport et aéroclub, golf, etc.

Pour assurer la gestion coordonnée de l'ensemble, les schémas directeurs seraient étendus à une aire correspondant au pays-arrondissement. La politique fiscale, routière et économique serait définie dans ce cadre, l'intercommunalité classique (syndicats intercommunaux à vocation multiple, syndicats intercommunaux à vocation unique) ou nouvelle (établissement public de coopération intercommunale) se réservant la gestion du sol (POS) et les aspects urbanistiques, de façon à garantir contrôle foncier et qualité paysagère.

Cette stratégie convient mieux au réseau urbain de l'Ouest que les réseaux de villes préconisés par la DATAR, étant donné la centaine de kilomètres qui sépare les villes-préfectures les unes des autres. En revanche, on peut tout à fait faire fonctionner en réseau une ville de rang supérieur avec des bourgs satellites situés à quarante ou soixante kilomètres, grâce au système de rocade éloignées, de zones d'activités intermédiaires et de cités publiques périphériques. En termes de qualification de main-d'œuvre et de niveau de services, il y a une plus grande complémentarité naturelle entre une métropole régionale ou une ville-préfecture et ses villes moyennes satellites : la recherche et la formation supérieure dans la ville principale et la fabrication alentour. C'est ainsi que fonctionnent les entreprises japonaises installées en Ile-et-Vilaine.

Ce schéma d'une ville polynucléaire, fondé sur l'automobile et l'habitat individuel, n'est pas utopique.

Un idéal réaliste, mais inaccessible aux espaces métropolisés

Des modèles existants s'en rapprochent incontestablement. Ainsi les villes nouvelles britanniques, par leur autonomie en services et, largement, en emplois (tout en acceptant une part de navettage lointain), par leur qualité résidentielle doublée d'une ceinture verte et par leurs unités de voisinage. De même le modèle de la cité-jardin d'Ebenezer Howard : notre rocade externe ne fait qu'adapter à l'automobile son chemin de fer circulaire. Toujours en Angleterre, la M4 combine également qualité résidentielle, emploi déconcentré (y compris de haut niveau), préservation des paysages et accessibilité.

Des décisions récentes esquissent déjà ce mode de développement en "déconcentration groupée", pour reprendre une autre expression hollandaise. En Ile-et-Vilaine,

l'abaissement spectaculaire des tarifs de bus interurbains, l'offre de taxis subventionnés au même tarif que le bus dans un rayon de quinze kilomètres autour des petites villes moyennes, l'équipement de petites cités périurbaines en services tels que les lycées ou les centres commerciaux, l'organisation des infrastructures de transport en faveur d'une diversité des itinéraires, la répartition large des zones d'activités, la constitution de pays et la péréquation fiscale décidée d'emblée dans le district rennais en sont des préfigurations. Il convient simplement de poursuivre dans cette voie.

Ce que nous proposons est d'ailleurs l'idéal des régions urbaines de la mégalopole : polycentrisme, mobilité, double appartenance urbaine des actifs, ceintures vertes, desserrement, valorisation du patrimoine, résidence éloignée pour gagner en surface, etc. Ces espaces tentent de créer en leur sein des espaces préservés, d'aération ou de simple beauté visuelle, à proximité des métropoles, qu'il s'agisse des *Areas of Outstanding Beauty*, du Cœur vert de la Randstad Holland, des ceintures vertes britanniques et allemandes, des coupures vertes et des bases de loisirs de la Ruhr ou de schémas directeurs comme celui de Lyon. Ainsi, le cadre de vie prend une importance toujours grandissante, à tel point que des géographes allemands n'hésitent pas à faire du potentiel environnemental et de l'attraction paysagère des facteurs de localisation industrielle aussi importants que le capital, le travail, les infrastructures et le marché⁸. Pour certains économistes hollandais, "l'emploi ne détermine plus l'implantation résidentielle du travailleur, au contraire, c'est l'attraction d'un lieu résidentiel qui détermine le volume de l'emploi⁹".

Mais l'application aux espaces mégalopolitains souffre des déséconomies inhérentes aux fortes densités : encombrements routiers, pollution, pression foncière. À l'évidence, la façade atlantique dispose d'avantages comparatifs indéniables sur ce plan. À son échelle, Nantes a, par exemple, ses espaces de détente patrimoniale : La Baule (la mer), Le Croisic (la pêche), la Grande Brière et le pays de Retz (le terroir), Guérande (l'histoire). On prend conscience de la valeur de certains héritages : Dinard a jugé plus porteuse de développement durable le classement d'une centaine de villas du tournant du siècle que leur remplacement par densification.

⁸ L. Finke, "Umweltpotential als Entwicklungsfaktor der Region", *Informationen zur Raumentwicklung*, 1984, n° 1/2 ; G. Stiens, "Regionale Entwicklungspotentiale und Entwicklungsperspektiven", *Geographische Rundschau*, 1992, n° 2.

⁹ L. H. Klaassen, J. Van der Meer, "La dynamique des systèmes urbains et régionaux", in J. H. P. Paelinck, A. Sallez (dir.), *Espace et Localisation*, Economica, 1983.

Les limites du modèle

Le risque est de créer des conservatoires, à l'image du port-musée de Douarnenez, d'autant que l'image des espaces atlantiques est très archaïque et rétrograde, comme en témoignent telle enquête effectuée auprès de chefs d'entreprise ou les copies de tel concours national de recrutement de fonctionnaires. Sur place, la survalorisation d'une prospérité maritime révolue ou d'un produit traditionnel peut être perçue comme une approche intellectuelle enfermant le pays dans une image passéiste.

Néanmoins, la mise en valeur de la ressource patrimoniale a un rôle de grande portée, même si elle ne saurait suffire, comme le montrent le cas de Liverpool, où la rénovation des docks n'empêche pas la déshérence urbaine, ou celui de petites villes au bâti exceptionnel qui somnolent ou dépérissent. Mais l'entretien de la mémoire et la mythification d'une splendeur passée peuvent insuffler une nouvelle dynamique et changer l'image, d'autant que le capital de sympathie et la charge symbolique (maritime, paysagère, gastronomique...) de la façade est forte. Cela attire des touristes, capte des actifs, fixe des créateurs d'entreprises, facilite la commercialisation de produits labellisés. Cette stratégie suppose la préservation de milieux fragiles. Dans la prise en compte des préoccupations écologiques, la mégalopole a malheureusement pris de l'avance.

Cela dit, le modèle proposé est difficilement applicable aux espaces les plus ruraux que les migrations pendulaires n'atteignent que faiblement. Le dynamisme d'une ville-pays comme Guingamp où enthousiasme, identité locale et performances attirent plus de spectateurs au stade que l'agglomération ne compte d'habitants, n'empêche pas les campagnes alentour de s'anémier démographiquement. Notre modèle peut y organiser l'espace au mieux, mais guère y créer de richesses, même avec une valorisation patrimoniale astucieuse. Dans les espaces les moins densément occupés, le salut peut venir des petites villes-relais qu'active l'exploitation de ressources localisées : bassins agro-alimentaires, zones touristiques, parcs naturels.

Ailleurs, pour les espaces les plus périphériques, il faut admettre la loi de la concentration du peuplement et accepter le désert ("oser", dit Jacques Lévy¹⁰), comme l'ont fait les Britanniques, alors que les densités rurales sont chez nous toujours supérieures à dix habitants au kilomètre carré. Ces espaces sont même encore souvent surpeuplés sur le plan agricole, les contraintes environnementales étant devenues telles qu'on y manque de terres.

¹⁰ J. Lévy, "Oser le désert", *Sciences humaines*, 1994, n° 4.

Une stratégie patrimoniale des lieux et le refus d'un étalement anarchique ne sauraient suffire face au regain d'attraction de la région parisienne ou des métropoles rhénanes. On ne peut espérer contrebalancer définitivement le surdéveloppement du Centre européen par une simple politique de bonne répartition des services, de valorisation des sites, de construction de villes-pays et de préservation des milieux, car la métropolisation correspond à des logiques économiques et à des contraintes de situation extrêmement puissantes. Mais l'exploitation raisonnée de la ressource patrimoniale et de la répartition moins contrastée d'un peuplement de moyenne densité est l'une des meilleures chances de la façade atlantique. Même si notre modèle est applicable à d'autres espaces de densités intermédiaires, il montre la nécessité d'adapter les politiques d'aménagement, voire les cadres juridiques nationaux en matière d'urbanisme, afin de mieux prendre en compte les contextes régionaux. De même convient-il d'harmoniser les politiques fiscales et sectorielles et les choix d'aménagement, par exemple en différenciant géographiquement la fiscalité des carburants et en admettant une politique de la ville qui ne se réduise pas au traitement des banlieues difficiles.

2. La ville-pays, aire de nouvelles solidarités : l'exemple brestois

Depuis les élections municipales de 1995, une démarche de concertation régulière entre les présidents de groupements intercommunaux de l'arrondissement de Brest s'est mise en place, à l'initiative du sous-préfet de cet arrondissement. C'est surtout l'occasion d'échanges de vues sur les pistes de coopération envisageables et les conditions de leur mise en œuvre.

Le champ balayé est vaste : traitement des boues de décantation des stations d'épuration, création de pôles multiservices, mise au point d'une plaquette de promotion économique commune, transformation des statuts du groupement d'intérêt touristique, participation au dossier de voirie d'agglomération de l'État... L'ambiance n'est pas sans rappeler la période des années soixante et soixante-dix qui virent l'émergence des premières formes d'intercommunalité.

À Brest, la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992 (ATR) a produit une relance de l'intercommunalité qui, curieusement, va peut-être au-delà des ses objectifs. Ce n'est pas, en effet, parce qu'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) se transforme en communauté de communes que l'intercommunalité s'en trouve fondamentalement bouleversée. La loi ATR paraît avoir été conçue en fonction d'une double représentation de l'intercommunalité renforcée :

- d'un côté, les communautés de communes pour organiser les pays ruraux autour de leur chef-lieu de canton ou d'une petite ville,
- de l'autre, la communauté de villes pour les agglomérations.

Un peu partout a été préférée la structure fiscalement la moins contraignante : la communauté de communes.

Ici, à Brest, la question ne se posait pas en ces termes : la communauté urbaine de Brest existait déjà et, apparemment, aucune nouvelle commune ne semblait désireuse de s'y

agréger. La communauté urbaine de Brest, communauté urbaine volontaire, ne comprend que peu de communes : huit exactement¹¹.

La communauté urbaine de Brest est donc trop petite pour contenir l'étalement urbain qu'elle génère. Chacun en est plus ou moins conscient. La création de communautés de communes, présentée comme avancée de l'intercommunalité, a produit un effet d'annonce certain auprès de la population. Au point que s'est répandue l'idée d'une coordination entre groupements de communes (ce que les anciennes structures n'avaient pourtant jamais interdit).

Au-delà de cette démarche, encore à ses prémises, nous nous proposons d'analyser ici ce qui pourrait fonder, faciliter ou freiner l'émergence de cette intercommunalité de deuxième niveau, pour laquelle Jacques Beauchard a déjà trouvé le nom : *la ville-pays*.

Développer les solidarités entre ville et campagne

En périphérie d'une région qui se juge déjà éloignée des grands courants d'échange, et de ce fait économiquement plus vulnérable, les deux piliers du développement local brestois – la Défense nationale et l'Agriculture – connaissent une diminution de l'emploi. Le développement des industries agro-alimentaires, des fonctions métropolitaines (en particulier dans les domaines de la santé, de l'enseignement supérieur et de la recherche) ou, plus timidement, du tourisme, ont jusqu'à présent suffi à stabiliser le volume d'emplois. Mais cet équilibre paraît de plus en plus difficile à maintenir.

Le développement économique se révèle donc le premier point d'appui à une solidarité entre ville et campagne : l'importance de la périurbanisation a imbriqué spatialement des populations actives jusqu'alors attachées à leurs univers respectifs, citadin ou rural. Ces deux univers partagent désormais la conviction que les solutions sont communes :

- Elles nécessitent des efforts coordonnés : il est indispensable de présenter un front uni face aux institutions qui détiennent une partie des réponses (du département à l'Europe), pour subvenir aux besoins d'investissement du développement local.
- Si le tourisme, par exemple, offre une réponse même très partielle au problème de développement, la somme des initiatives ponctuelles ne suffira pas obligatoirement à

¹¹ Du fait de cette surface restreinte, un tiers des ménages brestois désireux de construire une maison individuelle le font hors de la communauté urbaine.

produire l'image attrayante et cohérente d'un pays touristique.

– Quel que soit le domaine, un projet collectif est indispensable pour affecter les ressources aux investissements les plus judicieux du point de vue collectif, en jouant au mieux les atouts de chacun au bénéfice de l'ensemble du territoire.

– L'actuelle distribution des ressources fiscales, telle que la suscite naturellement le redéploiement des fonctions urbaines, peut devenir facteur de paralysie de toute action en commun : la partie agglomérée de la ville se déleste de ses habitants mais garde, sinon attire, les emplois, principalement à sa frange. Or, pour la commune de résidence, un habitant nouveau induit plus de dépenses qu'un emploi créé, sans procurer autant de recettes. À l'inverse, la commune-centre supporte seule des charges liées à des services rayonnant au-delà de son territoire.

Si la première motivation de la coopération entre groupements de communes reste le souci de développement économique concerté, celui-ci conduit naturellement vers la nécessaire maîtrise spatiale des processus d'aménagement. Il s'agit en premier lieu de traiter la tendance de ces processus à pérenniser une distribution inégale des ressources fiscales. La situation à l'intérieur de chacun des groupements de communes est variable. Et l'inégalité des ressources peut se manifester au sein de chaque groupement de communes, comme entre les groupements eux-mêmes.

Deux visions de l'intercommunalité

La coopération intercommunale entre groupes de communes limitrophes d'une même aire urbaine polarisée est centrale pour maîtriser les formes spontanées du développement urbain. Pendant toutes les discussions préalables à la loi ATR, cette coopération ne semblait pas faire partie des préoccupations du législateur. Selon l'opinion habituelle, l'agglomération n'a qu'à avoir la "bonne taille" : elle est supposée l'atteindre quand l'essentiel de la partie agglomérée fait partie du même groupement de communes.

Il s'agit, à notre avis, d'une méprise majeure dont nous allons risquer une explication.

Depuis toujours, la ville se conçoit avec des limites : même quand des faubourgs se sont constitués sur ses franges, la continuité du bâti a été en général respectée. Cette continuité du bâti s'explique par les moyens de transport, dont la disponibilité et les performances étaient insuffisantes à valoriser les terrains non bâtis plus éloignés.

Cette continuité du bâti reste d'ailleurs la référence de l'INSEE pour définir l'agglomération. La permanence dans le temps d'une limite à tout rassemblement humain a

fourni le moyen politique de distinguer l'étranger du membre de la communauté citadine. Même dans l'espace rural, ceux du bourg n'étaient pas identifiables à ceux des écarts.

Aujourd'hui, les nouvelles conditions de la mobilité, dues, pour l'essentiel, à la diffusion de l'automobile, ont pulvérisé cette obligation de la continuité du bâti. La limite de la ville est devenue "introuvable" : les durées de déplacement réduites n'obligent plus à construire en frange de la ville déjà construite. L'étalement urbain se réalise de façon discontinue. Les lieux de travail des résidents d'un même territoire sont désormais très dispersés.

Pourtant, c'est toujours la même représentation qui donne à l'institution gestionnaire d'une communauté de vie son autonomie et sa légitimité : la rupture ou non dans la continuité du bâti. Que dirait-on si chaque quartier d'une ville revendiquait l'autonomie de sa gestion municipale ?

Insensiblement pourtant, nous tendons à une situation de cet ordre : il nous est plus naturel de penser la ville comme un enchaînement de lieux plutôt que comme un ensemble d'interactions sociales (ne laissant pas obligatoirement de traces matérielles ou ne trouvant pas la traduction symbolique de leur existence).

Suivant cette faculté à penser la ville de façon unitaire malgré son éparpillement, nous aurons donc deux façons de penser l'intercommunalité :

- pour certains, l'intercommunalité sera légitime si elle produit un avantage collectif par le regroupement des moyens sans retrait de prérogatives ; il ne faudrait que des gagnants ;

- pour les autres, elle est surtout une capacité d'arbitrage entre les intérêts virtuellement divergents dans des domaines de compétences qui ne peuvent être exercées à un niveau de décision trop bas.

Elle sera, pour les uns, coopération intercommunale volontaire, pour les autres, instauration-restauration d'un pouvoir urbain à la bonne échelle territoriale.

Dans l'exemple de Brest, nous constatons – comme sans doute ailleurs – que cette diversité de points de vue traverse chacun des groupements communaux et définit le champ d'une sorte de combat des "anciens" et des "modernes".

Les nouvelles institutions ont besoin de temps pour que les points de vue s'accordent. Ceci peut ralentir la faculté d'entreprendre en commun. Chaque institution politique est

naturellement un lieu de confrontations internes parfaitement légitimes, mais qui échappent rarement à la tentation de diaboliser l'étranger (celui qui est au-delà de la limite), pour garantir le consensus interne. L'art du politique est de savoir contourner ces contradictions, ou plutôt de les rendre "mobiles" : cela réclame beaucoup d'échanges, donc du temps. Avant de réussir à fonder une conviction partagée ou un sentiment d'identité commune, la démocratie n'existe pas sans un certain formalisme, avec ses contraintes propres. Il y a donc ici, comme partout en France, d'intenses débats sur la question de l'intercommunalité, au travers desquels se découvrent autant que s'inventent les solidarités de demain.

Comprendre les mécanismes de l'inégalité territoriale

Les travaux d'études initiés à l'occasion du dossier de voirie d'agglomération, piloté par la direction départementale de l'Équipement, ont permis d'ouvrir localement quelques pistes de réflexion commune sur les processus spontanés d'aménagement et sur l'intérêt de chercher en commun le moyen de les contrôler.

La diffusion automobile a suscité en France un processus d'étalement urbain non contrôlé. Le marché foncier de la maison individuelle a atteint un équilibre entre offre et demande qui se traduit par une structure spatiale stable des prix des terrains : ceux-ci décroissent régulièrement du centre à la périphérie de l'aire urbaine en formation (une trentaine de kilomètres) et sont plus élevés sur le littoral. L'acquéreur de maison individuelle proportionne le prix du terrain à son projet immobilier global : il se localise en fonction de ses revenus. Le périurbain proche de Brest concentre une population plus fortunée que le périurbain plus lointain. Le marché foncier contribue donc à ce que l'étalement urbain se réalise de façon éparpillée. La politique active d'accueil des populations en lotissement, menée par toutes les communes, y contribue également. Cet éparpillement ne permet pas aux plus gros des noyaux périurbains d'atteindre la masse susceptible de fixer des services à la population et de polariser une quelconque aire d'influence.

Cette dynamique profite donc aux activités qui viennent surtout s'implanter à la périphérie de l'espace aggloméré où prolifère et se concentre une multiplicité de services urbains. Dans la ville agglomérée, une telle forme de développement contredit la structuration en quartier. Hors la ville agglomérée, elle s'oppose au maillage de pôles de services à partir des chefs-lieux de canton.

Cette déstructuration des formes d'aménagement héritées de la ville pédestre se révèle à terme fort coûteuse pour les collectivités en termes d'infrastructures routières nouvelles.

Elle est porteuse de ségrégation sociale et d'inégalités des ressources fiscales pour les communes.

Seule une minorité des déplacements d'une minorité de personnes – les bénéficiaires de ce processus, qui quittent la ville pour des raisons liées au choix de leur habitat, tout en continuant de l'utiliser pour le reste de leurs activités – est responsable de la hausse de trafic là où elle se manifeste, c'est-à-dire en frange d'agglomération. Mais la charge financière consécutive à cette hausse du trafic est répartie sur de nombreux contribuables (groupements de communes de l'agglomération, département, État).

En fait, l'amélioration du réseau de voirie sert essentiellement au redéploiement de la ville sur une aire plus large. La forme de ce redéploiement stimule elle-même la demande de déplacement.

Une alternative se présente : que les divers groupements de communes limitrophes coordonnent leurs politiques foncières en matière d'habitat pour contenir, au moins partiellement, cet excès d'éparpillement. Les chefs-lieux de canton pourraient plus facilement fixer les services à la population. Le regroupement localisé des flux permettrait d'imaginer le renforcement des transports collectifs.

Simultanément, un schéma d'équipement commercial commun stabiliserait une structure de centres commerciaux, intégrés à l'habitat, et desservis à la fois par le réseau de transports collectifs urbain et suburbain.

Une réarticulation des politiques d'aménagement et des déplacements menée par les groupements de communes devrait pouvoir progressivement canaliser, plutôt que contrarier frontalement le processus de périurbanisation. L'organisation de la ville automobile ne peut plus être celle de la ville pédestre. Nous sommes assurément dans une phase de transition qui réclame un accompagnement. Son objectif : éviter que le bénéfice de quelques-uns n'induisse un surcroît excessif de charges publiques. Cet accompagnement fonde, à notre avis, le nouveau besoin de coordination entre les groupements de communes contiguës.

Lutter contre la déstructuration des franges urbaines

L'organisation de la périphérie du Grand Brest en communautés de communes préfigure (même si elle ne s'est pas mise en place pour cela) le schéma multipolaire qui

permettra de résister aux effets de la polarisation accrue de l'agglomération centrale sur son environnement, du simple fait de l'amélioration des conditions de mobilité.

Un tel schéma multipolaire pourrait inspirer un schéma directeur. Mais le schéma directeur, aussi utile que nécessaire, n'est que l'expression spatiale du projet collectif. Un consensus trop hâtif sur une image pourrait laisser croire qu'il se réalisera naturellement, sans qu'il soit nécessaire d'inventer les formes de coopération indispensables à sa réalisation. À notre avis, cette coopération doit se faire dans des domaines de compétences qui ne seront pas nécessairement des compétences obligatoires pour les nouvelles communautés de communes.

Par ailleurs, l'État n'a pas décentralisé la répartition de ses crédits logements : les prêts à l'accession sociale répartis hors de toute logique d'aménagement urbain alimentent l'éparpillement de la périurbanisation. Rappelons également que les institutions chargées des principaux investissements routiers structurants ne sont pas les groupements de communes, mais l'État et, surtout, le département.

De plus, la maîtrise foncière susceptible de canaliser la périurbanisation engendrera un coût pour certaines institutions (groupements de communes) et des économies pour d'autres (le département, l'État) qui construiront moins de routes. C'est bien toute l'architecture des institutions chargées de la gestion de l'espace qui se découvre inadéquate, car fondée sur l'emboîtement des échelles géographiques correspondant aux anciennes conditions de la mobilité.

Nous devons donc tenter des expériences en marge du fonctionnement institutionnel normal, sans attendre que le partage des compétences ait été redistribué législativement entre les institutions. Cela demandera d'autant plus d'efforts d'explication quant aux enjeux poursuivis, avec une probabilité d'enlisement des processus décisionnels évidemment maximale – compte tenu de la dualité de conception des justifications de l'intercommunalité. Le département a évidemment une chance à saisir pour faire la démonstration de son utilité à ceux qui parfois le critiquent. En comprenant le sens des évolutions nécessaires, il peut éviter les inconvénients de la superposition des politiques sectorielles et contribuer à fédérer les groupements de communes en les aidant à formaliser leur projet commun.

Nous prenons bien conscience qu'à défaut d'avoir un système institutionnel, conçu en fonction du principe de subsidiarité, il est crucial que l'esprit de ce principe de subsidiarité soit diffusé par des voies militantes. Et ceci concerne tous les niveaux institutionnels, y compris l'État.

Utiliser les identités urbaines particulières comme facteur d'intégration de la diversité sociale

Les objectifs d'aménagement évoqués précédemment semblent pouvoir, à terme, faire consensus sur leurs principes. Nous voudrions insister sur l'un d'entre eux, même s'il se situe à long terme. Il s'agit d'éviter les effets de la logique de spécialisation sociale de l'espace qu'un développement incontrôlé de la périurbanisation contient naturellement.

Le sentiment d'appartenance à une communauté n'est pas compatible avec l'expression spatiale d'un processus durable d'exclusion sociale.

Supprimer la ségrégation sociale est évidemment utopique car elle résulte de la structure de la société. Mais sa traduction spatiale supporte une grande diversité de formes et des degrés différents suivant l'organisation globale de la ville. La "décomposition" en cours de la ville pédestre, du fait des conditions de la mobilité, entraîne qu'actuellement coexistent la ville automobile en gestation et la ville pédestre préexistante.

Elles ont toutes deux la distance au centre comme principe de ségrégation sociale, mais pas à la même échelle géographique. Ce phénomène provoquera, dans la partie agglomérée de la ville, un face-à-face de plus en plus évident entre les habitants les plus riches (ceux qui ont pu acheter une maison individuelle en ville où les terrains sont les plus chers) et les habitants les plus pauvres des quartiers à dominante locative (ceux qui n'ont pu acheter une maison à l'extérieur).

Évidemment, cette coexistence est fondamentalement instable à terme, soit du fait du fonctionnement spontané du marché, soit pour des raisons d'options politiques radicalisant l'un ou l'autre choix. Cette perspective est bien évidemment lointaine, surtout à Brest où les contrastes sociaux sont moins accusés que dans d'autres villes. Mais la question se posera inévitablement à terme dans toutes les villes.

Dès à présent, le chômage se concentre dans la commune de Brest où se trouve la grande majorité du parc locatif, alors que la compétition pour l'accès à l'emploi favorise et développe la bi-activité des ménages installés dans le périurbain.

C'est encore la mobilité facilitée qui est la cause de cette évolution. S'appuyer sur les identités singulières de pôles urbains de l'aire d'influence de Brest permettrait d'échapper à cette logique en y favorisant une diversité des formes d'habitat et donc de peuplement.

Garantir la coexistence des nouvelles formes de spécialisation des territoires

Nous avons déjà dit que l'évolution de la mobilité, en changeant l'échelle de déploiement de la ville, décale la pertinence du rôle de chaque institution territoriale. Chaque territoire se spécialise en fonction d'une utilité spécifique qui ne trouve son sens qu'à la nouvelle échelle du redéploiement de la ville. Nous sommes habitués à ce phénomène à l'échelle mondiale, chaque pays ayant tendance à se spécialiser dans ses domaines d'excellence. La ville-pays connaît le même processus.

Dans la région brestoise, les plages sont devenues un espace de loisir courant des citadins. Les retraités élisent le bord de mer comme lieu de retraite à portée de "roue" de la ville. Les ménages les plus fortunés s'approprient surtout la partie du littoral la plus proche de Brest.

D'autres espaces voient leur vocation agricole ou agro-alimentaire se confirmer de façon quasi exclusive.

Les voies rapides, de leur côté, polarisent des activités en quête de vitrines.

Ce sont les divers constituants des anciens ensembles urbains et ruraux qui se redistribuent suivant une nouvelle logique, créant de nouveaux problèmes d'interface entre territoires spécialisés (problèmes d'environnement en particulier), ou faisant émerger des enjeux nouveaux en matière de préservation d'une certaine cohérence des paysages. La transformation de la ville en ville-pays à une autre échelle géographique explique bien la montée de la préoccupation paysagère.

Car l'espace non bâti, autrefois qualifié d'extérieur à la ville, devient intérieur à la ville-pays.

Sur le plan symbolique, ses caractéristiques contribuent donc à l'identité de la ville-pays, au même titre que la continuité de l'espace bâti dans la ville traditionnelle. Et tout ceci méritera également progressivement une coordination entre les groupements de communes.

La ville-pays ou l'invention d'une identité commune

La mobilité généralisée bouleverse nos cadres territoriaux et la pertinence de nos découpages institutionnels. La ville se redéploie sur un nouveau territoire quand, à une

autre échelle, la métropolisation accélère la concentration du peuplement dans les régions déjà les plus urbanisées.

La ville-pays est l'avenir de la ville, l'aire de nouvelles solidarités : elles permettront de "positiver", en quelque sorte, les nouvelles commodités que la faculté de nous transporter plus facilement a rendu possibles, et de neutraliser les inconvénients indirects associés à ces avantages. Elle peut être aussi le creuset où se fondent et se fécondent les différences, héritages des temps antérieurs. Pour Brest, ville de la Royale, longtemps réputée enclave française en terre bretonne, il s'agit de faire souche, après trois siècles durant lesquels son destin et celui de son arrière-pays apparaissaient beaucoup plus parallèles, et donc distincts, que convergents.

Brest, contrairement à l'histoire des autres villes, ne s'est pas construite sur un rapport de domination ville-campagne. Les flux migratoires ont néanmoins induit un brassage, tant social que culturel, particulièrement depuis un siècle. Les différences de personnalité de chaque territoire sont encore assez nettes pour que le principe d'une coopération soit vécu comme une invention commune, affaire autant de cœur que d'intelligence, de volonté autant que de raison.

3. Nantes, l'agglomération mobile

"Avec cinq cent mille habitants, l'avenir de Nantes est en partie endogène. Ainsi se développent des fonctions nouvelles telles l'université, des pôles de recherche importants, et nombre de services aux entreprises. Le rôle métropolitain de Nantes se voit peu à peu conforté, mais cette dynamique ne doit pas masquer le fleuve et son estuaire qui s'imposent à nous comme espaces de référence. La descente vers l'océan et l'attraction du large nous donnent un avenir commun avec Saint-Nazaire, mais nous lient aussi avec les villes du front de mer – La Baule, Pornichet, Saint-Brévin – tandis que l'ensemble industrialoportuaire de Saint-Nazaire-Montoire apparaît de plus en plus comme très complémentaire de Nantes. Dès lors, nous nous sommes engagés dans une stratégie partenariale de fonctions métropolitaines qui animent, caractérisent et développent l'ensemble de cet espace."

(Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes.)

L'agglomération nantaise, septième agglomération de province par sa population, principale métropole du Grand Ouest atlantique, s'est forgé, au cours des vingt dernières années, une politique de transports et de déplacements qui, aujourd'hui, donne satisfaction à la grande majorité des usagers. Mais, au-delà de la fonctionnalité des équipements réalisés, il est intéressant de remarquer le rôle que leur définition, puis leur mise en œuvre, a pu jouer en termes d'unification des politiques urbaines.

La mobilité, fer de lance de l'intercommunalité

À la fin des années soixante, les principaux décideurs en matière de transports et de déplacements dans l'agglomération sont l'État et la ville de Nantes. Le premier pour la voirie bien évidemment, mais relayé dans ce domaine par la seconde. Cette dernière est aussi l'organisatrice des transports collectifs urbains. Elle en a concédé le réseau depuis 1879 et pour 99 ans à une société privée : la Compagnie nantaise de tramways, devenue la Compagnie nantaise des transports en commun (CNTC), après la disparition, en 1958, de la dernière des vingt lignes de tramway qui ont marqué l'apogée du réseau à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

Par ailleurs, les années soixante marquent le démarrage d'un développement spatial et démographique fulgurant de l'agglomération, dont l'expression ne se limite plus aux frontières de la ville-centre. Celle-ci qui, dans les périodes passées, a assuré son développement spatial par absorptions successives de communes limitrophes, est regardée de manière quelque peu angoissée et hostile par ses voisines.

En 1967 est créée l'association communautaire de la région nantaise, syndicat intercommunal d'études et de réflexion (trente-six unités à l'époque, trente-sept aujourd'hui). L'ACRN constituera la principale structure institutionnelle de réflexion sur le développement de l'intercommunalité dans l'agglomération nantaise jusqu'au début des années quatre-vingt.

En 1972 est institué par le préfet, pour assurer le financement d'un important programme en matière de voirie, le syndicat intercommunal de la voirie rapide de l'agglomération nantaise (SIVRAN). Il comportera quinze communes de sa naissance à sa disparition en 1982. Conflictuel dès sa création, puisqu'une commune refusera pendant plusieurs années de verser les participations qui lui sont demandées, il constituera, à partir de 1977 (année de changement de majorité municipale), une structure institutionnelle de réflexion sur les déplacements en automobile dans l'agglomération : c'est lui qui préconisera l'abandon de la politique désastreuse de réalisation de pénétrantes autoroutières au travers de la ville au profit de la réalisation d'un périphérique.

En 1975, alors que le réseau de transports collectifs – dont le financement devient de plus en plus coûteux – a déjà franchi les limites communales de la ville de Nantes, est créé le syndicat intercommunal des transports publics de l'agglomération nantaise (SITPAN). Il comportera neuf communes à sa naissance et seize à sa disparition, en 1982. Ce syndicat développera, à partir de 1978, la réflexion sur la mise en place d'un nouveau réseau de transports collectifs en site propre, de type tramway, dans l'agglomération. En 1979, il crée la société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise (SEMITAN) qui deviendra, outre l'exploitant du réseau, le fer de lance du projet tramway.

En 1978, la nécessité de disposer de moyens d'étude et de réflexion pluridisciplinaires et globaux conduit à la création de l'Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (AURAN). De forme associative, elle comprend à sa création onze communes et l'État, auxquels viendront s'adjoindre, l'année suivante, le conseil général de Loire-Atlantique et la chambre de commerce de Nantes.

À la fin des années soixante-dix, l'approche transversale des actions envisagées pour la voirie et les transports collectifs devient de plus en plus nécessaire pour régler harmonieusement les problèmes de déplacements urbains ainsi que de leurs effets sur le développement spatial et économique de l'agglomération nantaise. Ce qui conduit l'AURAN, à la demande de l'ACRN, à entamer une nouvelle réflexion sur l'intercommunalité et sur la création d'une structure institutionnelle adaptée. Cette démarche aboutira à la création, en 1982, du syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise (SIMAN), regroupant dix-neuf communes, et dans lequel viendront se fondre le SIVRAN et le SITPAN.

Le SIMAN constituera ainsi l'outil administratif et politique d'une approche globale du développement de l'agglomération, et d'action dans ses domaines de compétence qui s'élargiront au fil des années. En 1992, il sera transformé en district de l'agglomération nantaise, doté d'une fiscalité propre. Ce district compte, en 1996, vingt et une communes.

Quelques déclinaisons du rôle unificateur des transports et déplacements

Si les transports et les déplacements ont constitué un élément fondamental dans la construction institutionnelle de l'agglomération, ils ont joué également un rôle unificateur dans les politiques urbaines locales.

Dans le domaine du développement spatial

Les différentes actions conduites en matière de transports et de déplacements durant les vingt dernières années ont conduit à une nouvelle structuration de l'agglomération. En l'absence de toute compétence de la structure intercommunale en matière d'urbanisme opérationnel, ce sont les communes qui ont directement intégré, au travers de leur plan d'occupation des sols (POS) et de leurs opérations d'aménagement, les potentialités de développement qu'apportaient les nouvelles infrastructures.

C'est le cas de l'urbanisation des quartiers Est de Nantes, avec la mise en œuvre de la première ligne de tramway. Autre exemple : le développement de nouvelles zones d'activités commerciales, en bordure du périphérique, sur les communes d'Orvault, de Saint-Herblain, de Saint-Sébastien, de Nantes...

Dans le domaine de la requalification des espaces urbains

La mise en œuvre de la première ligne de tramway et de certaines nouvelles voiries ont montré l'importante potentialité de modification et d'amélioration du cadre urbain que recelaient ces opérations d'investissement.

Les diverses options du plan de déplacements de 1991 consacreront cette potentialité grâce à des actions intercommunales ou communales :

- retraitement de pénétrantes routières en boulevards urbains,
- création de nouveaux ponts sur la Loire,
- modération du trafic dans les centres urbains,
- insertion des nouvelles lignes de tramway,
- mise en place de pôles d'échanges sur le réseau de transports collectifs,
- mise en œuvre des schémas directeurs des continuités cyclables et des continuités piétonnes.

L'ensemble de ces actions, initialement ciblées sur les déplacements, déboucheront quasi systématiquement sur une valorisation architecturale et paysagère des espaces urbains, entraînant par la suite des interventions publiques ou privées sur le bâti, qu'il s'agisse de logements, d'activités commerciales ou tertiaires, d'édifices publics... Ainsi, en une dizaine d'années, ce sont plus de 430 000 mètres carrés qui auront été créés ou réhabilités dans le corridor des deux lignes de tramway et près de 400 000 mètres carrés d'espaces publics réaménagés.

Ainsi, tous les centres-bourgs anciens des communes de l'agglomération ont retrouvé ou se sont forgé une image conviviale durant ces dernières années. Mais l'opération la plus exemplaire reste sans doute celle du cours des Cinquante Otages, à Nantes, redessiné par l'architecte italien Italo Rota.

Dans le domaine fiscal

Le "versement transport" possède la particularité d'être à un taux identique, quelle que soit la commune interne au périmètre des transports urbains à laquelle appartient l'entreprise qui peut y être soumise. Les participations des budgets des communes membres, qui assurent le complément de financement des actions du SIMAN, sont, quant à elles, alimentées par contributions des habitants ou des entreprises à des taux différents selon les communes.

Cette inégalité de participation des contribuables à l'effort intercommunal, selon leur commune d'appartenance, sera l'une des incitations à modifier la structure d'agglomération, notamment pour financer la politique ambitieuse en matière de transports et de déplacements décidée à partir du plan de déplacements approuvé en janvier 1991. La même année, le SIMAN laissera la place à un district à fiscalité propre.

Dans le domaine social

Ces dernières années, les initiatives en matière de transports et de déplacements ont eu des implications majeures dans le domaine social. Citons par exemple :

- l'amélioration de la desserte des quartiers d'habitat social et leur désenclavement, par leur raccordement direct au réseau tramway ; ces opérations et l'amélioration du cadre urbain qui en a résulté ont constitué une amplification des moyens déjà développés par la politique de développement social des quartiers (DSQ), puis par la politique de la ville ;
- la création d'un processus d'insertion par l'économie sur les divers chantiers liés à la deuxième ligne de tramway ;
- la participation à la lutte contre l'exclusion et la précarité par la mise en place d'une tarification sociale d'agglomération dans les transports collectifs depuis la dernière rentrée scolaire.

Dans le domaine environnemental

"Quelque chose a changé dans notre société. Sans doute du côté de l'attente des gens, mais aussi du côté des technologies ; celles-ci ne s'avèrent-elles pas souvent de plus en plus sensibles à l'environnement ? Par exemple, la biscuiterie LU, qui jadis était au centre de Nantes et qui maintenant est à la

périphérie, met en évidence une conception hautement sensible à la qualité de l'environnement. Toutes les nouvelles industries s'inscrivent dans une révolution technologique qui exige une écologie fine. Sur les bords de l'Erdre, en plein site classé, on peut voir aujourd'hui une unité de production du groupe Matra qui fabrique des semi-conducteurs. L'excellence de l'environnement correspond aux exigences impératives de ce type d'entreprise. Donc, il s'agit de jouer la carte de l'environnement, de la nature, de la qualité de l'air et de l'eau. Nous voulons avoir une Loire plus propre, plus protégée, en particulier il importe de préserver son lit, d'arrêter de le creuser, nous voulons relever le niveau d'eau, tant le marnage n'a cessé d'augmenter et on peut voir aujourd'hui se découvrir les berges et les quais qui menacent ici où là de s'effondrer. Donc la Loire est un grand enjeu écologique inscrit au cœur de notre économie. La qualité de l'eau, de l'air et du site interviendront de plus en plus dans les choix d'installation. Nous compenserons notre éloignement des zones les plus actives en mettant en valeur toutes les qualités de notre site estuarien et océanique."

(Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes.)

L'agglomération nantaise présente un cadre de vie agréable. Son image évoque le vert et le bleu, comme la Venise de l'Ouest qu'elle fut par le passé.

La volonté de sauvegarder cet environnement au sein de la zone urbaine a été prise en considération dans les projets de transports et de déplacements.

Ainsi, la construction de la deuxième ligne de tramway suscite une redistribution de l'espace public au profit des modes de déplacement les plus intéressants en termes de protection de l'environnement (transports collectifs, deux-roues et marche à pied).

Dans un autre registre, la création d'un réseau de cheminements piétons le long des cours d'eau de l'agglomération a concouru à la mise en œuvre, par le syndicat d'assainissement et les communes, de la politique de sauvegarde et de restauration du milieu naturel constitué par ces rivières : aménagement des vallées, mise en place de collecteurs d'assainissement, nettoyage du lit des cours d'eau, restauration des berges...

Dans le domaine du développement économique

Nantes a été la première agglomération française à mettre en place un tramway moderne, entré en service en 1985. Cette réalisation, au-delà des centaines de milliers d'heures de travail qu'elle a engendrées, a permis sans conteste l'émergence d'une

ingénierie et d'un savoir-faire local des entreprises en matière de traitement des infrastructures et de composition des espaces urbains.

Cette expérience a permis à de nombreux acteurs en la matière de se positionner sur ce créneau, tant sur le plan national qu'international, et de s'ouvrir à de nouveaux marchés, confortant par là même la position économique de l'agglomération.

Nécessaires concertations

Un projet de transports et de déplacements est avant tout un projet urbain. Ce constat est particulièrement valable pour le tramway. Désormais, la fonction transport, au risque de devenir secondaire, ne constitue plus qu'un des multiples aspects d'un projet censé corriger tous les dysfonctionnements des espaces urbains.

Dans un autre registre, la construction de nouvelles infrastructures viaires, si elle a œuvré pour le désenclavement de nombreux quartiers, a entraîné une forte augmentation de l'offre en matière de zones d'activités. Cette offre se révèle aujourd'hui très nettement supérieure à la demande et permet aux entreprises de faire jouer la concurrence entre les différentes communes de l'agglomération, qui affichent des taux de taxe professionnelle très différents.

Ces exemples montrent que l'agglomération nantaise a atteint le seuil critique à partir duquel la composante transports et déplacements ne peut plus constituer à elle seule l'unique moteur intercommunal de développement.

Il semble donc nécessaire, aujourd'hui, de relayer le rôle majeur qu'a pu jouer la politique des transports au cours des vingt dernières années. Les différentes infrastructures de transports et de déplacements mises en place durant cette période, ainsi que celles qui ont été programmées pour la décennie à venir, assurent la structuration de l'espace districale. Elles seront utilement complétées par les réflexions en cours, telles que la charte d'aménagement, le taux uniforme de taxe professionnelle à l'échelle de l'agglomération, le programme local de l'habitat ou le renforcement des fonctions métropolitaines à l'échelle de l'estuaire, pour assurer, à l'avenir, la nécessaire unité des politiques urbaines dans l'agglomération nantaise.

4. Bordeaux, l'urbanisme du temps long

Bordeaux est pleinement consciente de l'enjeu que représente sa reconnaissance en tant que grande métropole régionale et européenne : concilier les apports de son passé – tradition de qualité et d'échange – avec les exigences d'adaptation dictées par le contexte concurrentiel international. Cette tension entraîne la traversée d'une crise identitaire, nécessaire pour préparer une entrée dans un XXIème siècle digne de son histoire.

Deux constats président aujourd'hui à toute analyse de l'évolution de l'agglomération bordelaise :

- la perte de cohérence urbaine d'une ville aujourd'hui diluée dans un trop vaste tissu urbain ;
- un contexte géopolitique qui a cessé d'être particulièrement propice à l'échange.

Tout travail de prospective mené sur l'agglomération devra relever un défi majeur : la reconquête de la notoriété de la ville-centre. Malgré la persistance d'un fort capital médiatique international, Bordeaux a perdu une partie de son potentiel d'urbanité ainsi qu'une bonne part de son dynamisme économique et de son poids démographique. Elle se retrouve aujourd'hui plutôt affaiblie dans la compétition entre métropoles européennes.

Enjeux et défis pour une métropole

Un héritage historique, culturel et patrimonial

Par la grandeur de son passé portuaire et la puissance commerciale de la bourgeoisie du XVIIIème siècle, l'agglomération bordelaise, cinquième de France, bénéficie d'une plus-value d'historicité certaine qui, dans les imaginaires, la hausse au-delà de ce classement.

En effet, elle a été façonnée comme une capitale sous l'impulsion de grandes personnalités de l'urbanisme et de l'architecture (Tourny, Gabriel, Louis, Haussmann),

traduisant là une intervention forte de l'État, que pérennise l'important patrimoine architectural classique.

De surcroît, par la tradition toujours vivante de sa culture vini-viticole d'excellence, elle continue à bénéficier d'une renommée internationale qui, dans les relations d'affaires autant que dans les mentalités collectives locales, lui sert d'ambassadrice.

D'où la spontanéité avec laquelle Bordeaux s'est inscrite sur l'échiquier des grandes métropoles, en adhérant par exemple aux clubs des Eurométropoles et des Eurocités, où elle côtoie des villes millionnaires. De fait, depuis l'origine de son activité négociante, la ville doit sa croissance urbaine au dynamisme commercial d'une économie viticole qui n'a su que trop partiellement se fonder sur l'économie de l'arrière-pays.

En outre, elle bénéficie d'une image forte sur le plan politique, due à la stature nationale depuis la dernière guerre de ses deux maires successifs, Jacques Chaban-Delmas et Alain Juppé. Ainsi, dans les années soixante-dix, les politiques nationales déployées ont servi de levier pour la délocalisation de grands projets industriels et technologiques dans l'agglomération (accueil des industries de pointe aéronautiques et aérospatiales, mais aussi de Siemens, IBM, Ford).

Cet impact a agi aussi sur l'équipement urbain. Bordeaux a mené à bien de "grands travaux", se dotant, entre autres, de trois ponts sur la Garonne, de deux quartiers tertiaires (le Lac et Mériadeck), d'une rocade autoroutière ainsi que d'un campus à l'américaine à Talence et Pessac, accueillant aujourd'hui 60 000 des 75 000 étudiants de l'agglomération.

Le déclin économique et urbain de la ville-centre : l'épreuve des années quatre-vingt

Bordeaux a adopté, bien au-delà des "trente glorieuses", une communication de prestige qui s'est avérée quelque peu surdimensionnée par rapport à la réalité de son évolution économique. Les prévisions très optimistes du schéma de l'organisation régionale d'étude et d'aménagement de la métropole (OREAM) des années soixante-dix se sont trouvées démenties. Le premier choc pétrolier a brutalement réduit les perspectives de croissance économique et portuaire, mais aussi urbaine, projetées vers son estuaire (le Verdon et ses implantations d'industries pétrochimiques).

Peu à peu, certaines tendances du développement de l'agglomération se sont inversées pour laisser place à un déséquilibre de la ville-centre. Cette dernière se retrouve donc à ce

jour en perte de vitesse tant démographique qu'économique face à une montée en puissance constante de la périphérie et des villes secondaires majeures de la banlieue, comme Mérignac, Pessac, Saint-Médard-en-Jalles ou Cestas, dynamisées par l'attrait de la rocade rive gauche, pour la localisation des zones d'activités en particulier.

Les années quatre-vingt ont accentué cette évolution, symbolisée par le déclin du port qui abandonne définitivement les quais de Bordeaux en 1987. La ville hérite alors, en son cœur, de friches portuaires et industrielles, que le projet des Deux Rives de 1994 n'a pas encore pu résorber sur la rive gauche, tandis que, sur la rive droite, un potentiel foncier de 200 hectares en mutation attend d'accueillir un véritable projet de développement à sa mesure.

"Dans les trente dernières années, le développement de l'agglomération vers l'ouest, le déclin du port et l'abandon du trafic ferroviaire sur la rive droite ont dangereusement déséquilibré la ville. Friches industrielles et quartiers en difficulté se sont développés suivant l'axe même de ce qui avait fait la grandeur de Bordeaux : la Garonne."

(Alain Juppé, maire de Bordeaux.)

Cette reconversion d'envergure, tant spatiale que symbolique, Bordeaux l'attend, un peu engourdie et plutôt mal à l'aise dans son vêtement urbain trop ample.

Aujourd'hui, la ville-centre, malgré sa fonction symbolique, n'est un espace vécu que par la moitié de la population de l'agglomération. Le règne trop exclusif du tout-automobile a favorisé l'étalement de la tache urbaine et le "mitage" (corrosion) des espaces verts périphériques, tandis que le centre-ville, à l'espace vital engorgé, voit s'affadir toute sa valeur d'urbanité.

Le choix à venir d'un transport en commun en site propre, attractif et performant, amène à s'interroger sur les choix de vie à privilégier pour les décennies futures : le retour vers le centre et la mise en valeur des qualités d'un véritable urbanisme de proximité.

Un environnement écologique préservé

Vis-à-vis de l'extérieur, la particularité de l'agglomération bordelaise tient à l'harmonie de son environnement immédiat. L'espace urbain s'inscrit dans un espace généreux aux paysages variés. Dotée d'une histoire sociale plutôt paisible, exempte de secousses économiques violentes ou de grands déchirements sociaux, l'agglomération se calque sur ce décor naturel harmonieux distillant la douceur de vivre.

En matière d'attraction d'entreprises, l'authenticité du message bordelais peut se fonder non seulement sur l'urbanité d'une cité accueillante, mais aussi sur la qualité de l'écrin naturel dans lequel elle repose (façade atlantique, chaîne des Pyrénées et arrière-pays foisonnant d'histoire et de bien-vivre).

Mais ce qui est suffisamment attractif pour entretenir la renommée touristique et le développement de l'activité de loisirs suffit-il à assurer le développement de cette métropole ?

Une centralité urbaine à valoriser

Il semble qu'une véritable politique de communication doive, dès aujourd'hui, être entreprise pour compléter cette toile de fond à caractère "naturaliste" qui caractérise avant tout l'agglomération bordelaise. Une des accroches nécessaires serait de conforter la présence d'une ville-centre apte à répondre au souci de brassage, de culturalité et au besoin identitaire de tout *homo urbanus*, qu'il soit investisseur ou citoyen.

L'avenir de Bordeaux, projeté par son nouveau maire, reflète cette volonté : politique de requalification de la ville-centre, restructuration des entrées de ville, projets urbains fédérateurs le long de l'axe Garonne (dont le désenclavement des quartiers excentrés et l'aménagement des quais), plan de déplacements urbains et insertion d'un transport en commun en site propre (axe prioritaire Sud-Ouest/Nord-Est pour relier campus universitaire et rive droite), nouveau franchissement de la Garonne, politique de l'habitat visant à redynamiser l'attrait résidentiel du centre-ville, mise en valeur et traitement des espaces publics, création d'un réseau de parcs urbains.

"C'est un pari audacieux, mais son enjeu est, je crois, vital pour Bordeaux. On sait bien aujourd'hui qu'un urbanisme bien pensé, et largement concerté, porte en lui-même une partie des réponses aux problèmes sociaux, économiques, mais aussi au souci d'épanouissement individuel des hommes."

(Alain Juppé, maire de Bordeaux.)

C'est, à long terme, la renaissance d'une ville-centre plus compacte et plus verte qui est recherchée. Ce projet, pensé en complémentarité avec le reste de l'agglomération, doit permettre également à chaque commune de l'agglomération de voir sa centralité renforcée.

Depuis qu'ont débuté les travaux thématiques et géographiques de la révision du schéma directeur (été 1996), une réflexion collective est menée sur les options stratégiques

à adopter pour que l'agglomération puisse rayonner en confortant ses fonctions métropolitaines.

Outre jouer ses cartes maîtresses reconnues en matière de patrimoine, de savoir-faire et d'environnement, et ses atouts de capitale d'un vaste territoire régional ouvert sur l'océan et remarquablement irrigué en infrastructures de communication, l'agglomération doit faire valoir son potentiel en matière grise.

Un riche gisement de matière grise

Cet environnement privilégie la conjugaison d'un enseignement universitaire riche et varié et un développement des technologies du futur, par la création d'activités de recherche visant à une étroite liaison entre monde de l'entreprise et celui de la formation.

En matière d'enseignement supérieur et de recherche, l'agglomération compte, en plus de ses 75 000 étudiants, une dizaine de milliers d'enseignants et de chercheurs. Ses quatre universités sont implantées sur trois campus, un quatrième étant programmé sur la Bastide à moyen terme.

Outre des domaines d'excellence reconnus depuis des décennies en lettres, droit ou médecine, une compétence authentique la distingue en matière de gestion et d'économie. Au total, l'agglomération compte six écoles d'ingénieurs, treize grandes écoles (dont "Sup de co"), sept instituts universitaires spécialisés, deux instituts universitaires de technologie (IUT) et un institut d'œnologie unique.

Le pôle "chimie" connaît un développement continu et la nouvelle école nationale supérieure de chimie et de physique travaille en relation avec le Centre européen de recherche et de caractérisation des matériaux. Un pôle des sciences de la vie, créé autour d'une école supérieure de biotechnologie, forme des ingénieurs en biochimie moléculaire.

Essor également du pôle aéronautique et spatial avec ses filières électroniques, de matériaux composites et de mécanique de précision. Symbolisant l'importance de ce développement technologique, l'installation, prévue sur la commune du Barp, du laser géant Mégajoule, porte la promesse d'une dynamisation des activités de recherche en ce domaine.

Enfin, les activités agro-alimentaires de l'agglomération (premier poste à l'exportation) ont également été accompagnées de la création d'un interface entreprise/université avec l'Institut des techniques des aliments de Bordeaux.

À la recherche d'une cohérence territoriale

Dans les années quatre-vingt, Bordeaux, comme presque toutes les grandes villes françaises, n'a pas échappé à une évolution économique défavorable, mais, peu à peu, la concurrence des autres métropoles s'est fait sentir à son détriment. La position excentrée de l'agglomération bordelaise sur le territoire régional lui crée de réels problèmes d'articulation puisque, hormis Arcachon et Libourne (de taille nettement inférieure), elle s'inscrit dans un réseau faible d'agglomérations secondaires dont les seuils se situent un peu au-dessous de la ville moyenne française. Face à cette densité urbaine faible sur plus de cent kilomètres à la ronde, et qu'accentue de surcroît le vaste triangle des Landes au sud-ouest, l'agglomération bordelaise regarde vers les métropoles régionales plus éloignées. D'où les efforts de développement en faveur des liaisons autoroutières (projets vers Lyon et Pau-Somport-Saragosse), aéroportuaires (extensions de l'aérogare et renforcement de la fréquence des vols vers Paris) et ferroviaires (TGV vers Paris et l'Espagne).

Pour relever le défi de son développement tant économique qu'urbain, l'agglomération cherche sa place dans le concert de la nouvelle Hanse européenne, la géographie des flux et des échanges ne lui conférant pourtant pas la meilleure situation. En 1988, elle penche vers une identité de ville du Sud en adhérant au regroupement des cinq villes du "Grand Sud", mais se retire, compte tenu de la concurrence avec Toulouse, que Bordeaux n'entend pas consacrer comme capitale du Grand Sud-Ouest. Après une tentative d'alliance avec sa rivale par un "axe Midi-Garonnais", elle se tourne vers le Centre-Ouest pour affirmer sa vocation atlantique (voir la création du concept d'Arc atlantique par les géographes).

Tant que sa vocation économique et stratégique au sein du territoire national et international ne sera pas plus précise, le regard porté sur l'agglomération bordelaise restera ambigu. Cette identité floue constitue un réel handicap, qui risque de réduire ses chances de se faire connaître en tant que terre d'accueil.

Politiques urbaines

La révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

Elle a débuté en 1996 avec la mise en place du syndicat mixte de révision du schéma directeur (SYSDAU), regroupement de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), de 64 communes hors CUB et du département de la Gironde. Le SYSDAU est le maître d'ouvrage de la révision. L'agence d'urbanisme a été désignée pour en être le maître d'œuvre.

Dans ce cadre, la communauté urbaine de Bordeaux, en particulier, va connaître ces prochaines années une profonde évolution de sa réglementation en matière d'urbanisme.

En effet, la révision du schéma directeur (qui date des années soixante-dix et qui était obsolète dès son approbation en 1980) va permettre de préciser, au niveau de l'agglomération, pour les vingt-cinq ans à venir, les grands projets de développement, la vocation générale des sols ainsi que les mesures de protection de l'environnement naturel et bâti. Le plan d'occupation des sols communautaire (POS) pourra ainsi être révisé pour tenir compte à la fois du nouveau schéma directeur et des nouvelles conditions de maîtrise et de mise en œuvre de l'urbanisation.

Dans les principales interrogations stratégiques qui sont posées par les collectivités appartenant au périmètre d'investigation formant la métropole, l'intercommunalité reste le fil conducteur de la réflexion essentielle à mener : quelle ville voulons-nous pour demain ?

En 1990, un projet d'agglomération, projet politique et non institutionnel, a permis ce type de concertation auprès des communes de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), mais, désormais, l'enjeu des travaux du syndicat mixte de révision du schéma directeur (SYSDAU) est d'associer largement les desiderata des communes hors CUB tout en gardant une orientation stratégique forte du noyau de l'agglomération bordelaise.

Entre la détermination du périmètre d'étude, la phase d'étude, la phase de consultation et celle d'approbation du projet, c'est trois ans d'études qui vont s'écouler.

Au sein des commissions d'études thématiques du syndicat mixte, des experts variés interviendront, en plus des élus et des techniciens, pour qu'un véritable laboratoire de

matière grise soit constitué, afin d'enrichir la prospective de ce schéma directeur qui devra orienter le développement de l'agglomération sur une période de 20 à 25 ans.

Pour se donner les chances d'y parvenir, il devra prendre en compte les intérêts croisés et parfois contradictoires des différents partenaires (État, région, département, CUB et autres communes) et synthétiser les enjeux et projets, de façon à aboutir à un schéma directeur consensuel mais véritable projet de développement partagé.

Les principaux enjeux à intégrer dans la révision du schéma directeur

Hiérarchiser les priorités est la première des préoccupations : actuellement, l'enjeu économique et la lutte contre l'exclusion arrivent au premier plan des objectifs des nouvelles équipes municipales, suivis par le plan de déplacements urbains et de transports à long terme : transports publics, infrastructures, circulation automobile et autres modes (deux-roues, piétons), stationnement, le troisième enjeu majeur étant la protection et la gestion du patrimoine naturel et bâti.

Le dossier des espaces naturels : pour une ville économe, dense et verte

L'objectif global poursuivi est de recomposer le paysage urbain et végétal pour rendre la ville plus attractive en matière de cadre de vie et d'espaces publics. Sur ce dossier des espaces naturels se greffent tous les principaux thèmes de la vie urbaine, entre autres : la réduction des déplacements par un retour à l'urbanisme de proximité, le travail des liaisons inter-quartiers et celui sur les entrées de ville, ainsi que l'aménagement de réseaux de parcs urbains conçus à l'échelle du voisinage et de l'agglomération.

En concevant prioritairement des opérations dans les espaces encore constructibles de la ville, le but poursuivi est de rendre à la ville une densité résidentielle plus forte afin d'éviter, pour l'avenir, gaspillage et "mitage" périurbains, en particulier le long du réseau de transport en commun en site propre.

Avec la notion de ville verte se conjuguent les différents espaces naturels à préserver. Dans ce domaine, une hiérarchie d'interventions existe, supposant soit une action stricte de préservation (les forêts, les vignobles, les terres agricoles ou maraîchères), soit une gestion plus souple permettant une utilisation provisoire de l'espace (golfs, stades) soit, enfin, les espaces verts de proximité traités à la façon de parcs urbains, solution qui devrait être envisagée en particulier sur les friches de la rive droite, qui conserverait ainsi sa façade verte ainsi que les tissus bâtis denses et dépourvus d'espaces verts.

L'habitat et la stratégie résidentielle

La métropole bordelaise a décidé l'étude d'un programme local de l'habitat (PLH) communautaire, quelques imprécisions juridiques ayant retardé une mise en œuvre plus rapide.

La nature et le traitement des problèmes urbains actuels, dont les éléments ont été développés dans la loi d'orientation pour la ville de 1991 et dans le pacte de relance pour la ville de 1996, mettent l'accent sur l'importance stratégique de la politique de l'habitat, en recommandant l'élaboration d'un programme local de l'habitat (le PLH) au niveau des agglomérations, pour traiter l'ensemble des questions du logement social ou privé. Ces programmes locaux de l'habitat vont être rendus obligatoires pour les communes concernées par le pacte de relance pour la ville.

Le PLH est établi pour une durée au moins égale à cinq ans. Cette conception d'une politique intercommunale de l'habitat tend à articuler les analyses et les actions aux niveaux géographiques les plus pertinents pour assurer l'équilibre du développement, la mixité des fonctions et la diversité de l'offre de logements.

S'appuyant sur la constitution d'une commission locale de l'habitat, orientée par un comité de pilotage politique et assistée par une cellule technique, le PLH définira un programme sur dix ans avec des priorités à trois ans et à cinq ans. Un programme d'action immobilière et foncière (PAIF) le complétera sur le montage des opérations (lors d'une convention triennale avec l'État).

Avec un tel outil, il sera possible d'aider à réorganiser le centre-ville et la première couronne, et de lutter ainsi contre une expansion urbaine non maîtrisée.

Vers une charte d'urbanisme commercial

Bordeaux, ville de tradition commerçante et de négoce, est placée aujourd'hui au second rang des villes françaises en valeur relative du point de vue de son niveau d'équipement et de la qualité de son armature commerciale.

Pour autant, cette situation privilégiée ne doit pas masquer la dérive de ses tendances commerciales, qui induit progressivement des transformations urbaines fortes au sein de l'agglomération :

- l'évolution de l'équipement commercial périphérique a eu des effets négatifs sur la fréquentation des zones commerciales traditionnelles (centre de Bordeaux, centres de quartiers, barrières, centre des communes périphériques...);

- l'essor et la multiplication des grandes surfaces posent en eux-mêmes des problèmes spécifiques : difficultés d'intégration urbaine, saturation des infrastructures d'accès, instabilité structurelle des commerces, faible contribution fiscale eu égard aux charges d'aménagement.

L'évolution de la répartition des surfaces commerciales exprime, mieux que tout discours, le véritable enjeu que constitue le rééquilibrage entre le centre et la périphérie.

En 1970, Bordeaux ville compte 250 000 mètres carrés de surfaces commerciales et sa périphérie 7 000 mètres carrés.

En 1995, sa périphérie en compte 250 000 mètres carrés – autant que Bordeaux ville.

Il est donc indispensable de maîtriser le développement commercial à un niveau supracommunal par la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme commercial qui pourra être encadrée par une réglementation spécifique dans le cadre des documents réglementaires (schéma directeur et plan d'occupation des sols). Un groupe de travail communautaire mis en place dès 1995 (en concertation avec les partenaires institutionnels et les associations de consommateurs) a validé la pertinence de la mise en œuvre d'une charte d'urbanisme commercial. Conçue pour lutter contre une des plaies des villes françaises : l'extension anarchique des centres commerciaux périphériques au détriment des centres des villes et des quartiers, elle pourra être prolongée d'un schéma d'urbanisme commercial tel que prévu dans la récente loi du 5 juillet 1996.

De même, pour rationaliser la distribution des marchandises et des transports, une programmation des plates-formes multimodales pourrait être étudiée dans ce schéma.

Une fois élaboré, le schéma d'urbanisme commercial sera intégré dans la révision du schéma directeur en cours, afin de lui donner, à l'horizon 2000, le cadre juridique nécessaire sur le plan de la réglementation en urbanisme.

Cette réflexion sur l'urbanisme commercial sera accompagnée également de celle sur les "entrées de ville", dans la mesure où le paysage et l'évolution de ces "portes" sont en général fortement marqués par les équipements commerciaux.

Une gestion des entrées de ville

La loi Barnier sur la protection de l'environnement a introduit un nouvel article (amendement Dupont) visant à encadrer le développement urbain le long des axes importants de circulation et, notamment, aux principales entrées de ville.

Le législateur imposera désormais aux communes de finaliser un projet urbain qui devra se traduire d'un point de vue réglementaire dans les POS et, éventuellement, dans les plans d'aménagement de zones (PAZ). À défaut d'avoir mené et formalisé dans les documents de planification urbaine une telle réflexion avant le 1er janvier 1997, un retrait d'environ cent mètres le long des grandes infrastructures routières sera institué par le législateur, et ce jusqu'à la modification ou la révision des POS ou des PAZ.

Ces nouvelles dispositions vont être stratégiques pour la gestion des abords de certains axes routiers de l'agglomération (rocade et pénétrantes).

Il est important de signaler aussi l'impact qu'aura sur les activités commerciales l'amélioration de l'accès au centre-ville, grâce à la réalisation d'un transport en commun en site propre, d'un nouveau plan de circulation et d'une nouvelle politique de stationnement.

Les transports : vers une nouvelle mobilité urbaine

Une nouvelle politique de déplacements – tous modes confondus – fédère le projet urbain, tant à Bordeaux que dans la Communauté urbaine. Le dossier des transports représente de grands enjeux d'aménagement, que ce soit le problème du grand contournement de l'agglomération, le futur plan de déplacements urbains ou le projet de transport en commun en site propre.

Le transport en commun en site propre. Avant d'engager les grandes options d'urbanisme et de transports pour les années à venir, il a paru essentiel de s'appuyer sur les travaux du schéma directeur des déplacements urbains communautaires (SDDUC)

approuvé en avril 1996 par le Conseil communautaire, qui concluent à la nécessité d'enrayer au plus vite la dispersion urbaine et l'usage croissant de l'automobile. De ce fait, l'agglomération bordelaise se dotera d'un réseau structurant de transports en commun en site propre, qui constituera l'épine dorsale d'une nouvelle stratégie d'offre de transports, concrétisée dans le futur plan de déplacements urbains.

Le système de transports en commun en site propre, majoritairement en surface, s'organisera à partir de corridors prioritaires dont le tracé se cale sur les grands axes du projet urbain de l'agglomération : un axe Sud-Ouest/Nord-Est et un axe Nord-Sud. Il s'agit ici non plus d'adapter les enjeux urbains à un projet de transports prédéterminé mais, au contraire, d'assujettir celui-ci aux objectifs d'aménagement urbain, de manière indissociable.

En cela, les choix du mode de transports, des tracés et d'insertion des lignes qui seront pris en 1997, à l'issue des études de définition, détermineront l'avenir de la ville-centre, mettant en jeu des options importantes (franchissements de la Garonne, aménagement du centre-ville et restructuration du réseau d'autobus urbain). L'utilisation, dans une phase ultérieure, de certains éléments du réseau ferroviaire pour compléter le système de transport urbain, représente également une opportunité à saisir, en termes de transports mais aussi d'urbanisme (ceinture ferroviaire), en particulier pour les relations de périphérie à périphérie. Un des mots-clés de ce projet est l'intermodalité.

Le futur plan de déplacements urbains de l'agglomération bordelaise. Le PDU aura pour objet, en liaison avec le futur système de transports, d'établir une stratégie globale de gestion de l'ensemble des déplacements en cohérence avec l'équilibre souhaité entre les différents modes et le développement de l'agglomération.

Il articulera la programmation des actions à venir autour de deux objectifs principaux :

- le développement des déplacements de proximité et des modes qui leur conviennent, afin de rééquilibrer les déplacements par rapport à l'automobile,
- et la complémentarité entre les modes de transports.

Il s'agit donc d'un document qui traitera tout autant de choix d'urbanisme que de transports, et qui sera destiné à programmer les futurs investissements concernant l'ensemble de la politique des transports dans les quinze ans à venir. Son impact sur les grands équilibres environnementaux, notamment sur la qualité de l'air (loi Lepage), sera également pris en compte de manière prioritaire.

Les grandes infrastructures. Plusieurs thèmes vont faire l'objet de débats importants et fondateurs pour la métropole bordelaise :

- l'accueil du TGV Aquitaine qui mettrait Bordeaux à deux heures de Paris en train. L'enjeu d'une telle décision sur le dynamisme et l'essor économique dans la métropole, mais aussi dans la Région, est décisif pour les futures décennies ;
- les nouvelles infrastructures autoroutières de désenclavement : Bordeaux-Lyon, Dax et Pau ;
- le ou les franchissements de la Garonne ;
- les études de contournement de l'agglomération, dont il convient de mesurer la nécessité fonctionnelle, économique, surtout l'impact sur le développement de la métropole et l'horizon dans le temps.

L'étude en cours, par l'État, du dossier de voirie d'agglomération (DVA), permettra d'arrêter les grandes options d'infrastructures en articulation avec le schéma directeur.

Concernant les autres infrastructures, la gare de Bordeaux, qui devrait accueillir le TGV, fait l'objet d'études visant à en faire un pôle d'échange multimodal entre transports ferroviaires, transport en commun en site propre, bus urbains et interurbains.

En matière de plates-formes logistiques, l'agglomération a choisi de conserver une diversité de sites adaptés aux différents modes d'accès existants : par eau, route et fer pour la plate-forme de Bassens, par air et route pour la zone de fret de Mérignac, par rail et route pour la plate-forme de Hourcade et par route pour celle de Bruges.

Politique de la ville et développement économique

La récente adoption du pacte de relance (fin octobre 1996) devrait peser de façon décisive sur le développement social, urbain et économique de l'agglomération bordelaise. En effet, tandis que l'angle d'attaque du contrat de ville restait jusqu'à présent centré sur le traitement social, le pacte de relance, qui favorise le traitement économique, redessine de façon stratégique une géographie prioritaire d'intervention, l'objectif premier affiché par les élus étant de rééquilibrer le développement de la rive droite de l'agglomération, surtout du point de vue économique.

"Autour du fleuve alternent en effet des quartiers prospères et des quartiers défavorisés. Désenclaver le quartier de Bacalan, repenser le quartier Saint-Jean autour de la future gare TGV et d'une plate-forme multimodale, développer, rive droite, le quartier de la Bastide, dynamiser celui de la Benauge sont des impératifs qui se justifient en termes sociaux et économiques afin de souder les Bordelais autour de valeurs partagées, rétablissant ainsi ce qui est le fondement de toute communauté humaine."

(Alain Juppé, maire de Bordeaux.)

Les principaux modes d'intervention du pacte de relance qui aboutissent à la création de zones urbaines sensibles (ZUS), de zones de redynamisation urbaine (ZRU) et de zones franches s'articulent donc principalement sur l'axe de la Garonne et sur l'est de l'agglomération. Sont surtout concernés les quartiers de Bordeaux Nord, Belcier et Bastide (les trois "B") pour les ZUS (à traitement social), et Bastide, Floirac, Lormont et Cenon pour la zone franche et la ZRU (ces deux zones induisant une action prioritaire de développement économique). À cette forte concentration du dispositif sur les secteurs est s'oppose une politique de resserrement de la géographie, prioritaire sur les communes de l'ouest de l'agglomération (dont Mérignac, Pessac, Talence). Ces dernières voient le territoire d'intervention de leur contrat de ville, jusqu'alors étendu, se réduire désormais aux périmètres de leurs quartiers sensibles *stricto sensu*.

Les zones d'activités de ces communes, qui se sont développées presque exclusivement le long de la rocade ouest, devraient donc se retrouver, à moyen terme, dans un nouveau face-à-face avec les zones d'activités revitalisées sur la rocade est, axe qui n'avait pas vraiment joué, jusqu'à présent, son rôle de revalorisation de l'image de la rive droite.

La spécificité de la zone franche de l'agglomération bordelaise réside dans son intercommunalité. Cette volonté de solidarité ainsi qu'une réelle recherche commune en matière d'urbanisme ont été affirmées par les élus des villes comprises dans la zone franche (Bordeaux, Cenon, Floirac et Lormont). Pour la ville de Bordeaux, cet effort sera démultiplié par l'impact du projet urbain (voir les pages suivantes) qui sera intégré sur ces territoires. Pour coordonner et optimiser les enjeux de son développement, la ville de Bordeaux s'est dotée d'ailleurs d'un délégué général à la politique de la ville s'appuyant sur l'agence d'urbanisme.

Enfin, ces outils de la politique de la ville s'articuleront systématiquement avec les autres dispositifs (charte d'urbanisme commercial, programme local de l'habitat, plan de transport, etc.).

La stratégie de développement aujourd'hui mise en place privilégie la stratégie commerciale (il existe une forte demande d'implantation sur cette zone franche de la part des entreprises locales : petites et moyennes entreprises, professions libérales, artisanat et commerce). Elle sera suivie d'une stratégie foncière et d'aménagement. Un comité de pilotage communautaire, pour lequel l'agence d'urbanisme assure une mission technique, devra veiller à une gestion pointue de ces différents axes stratégiques.

Assurer le rayonnement du centre-ville

Deux priorités sont à l'ordre du jour : relance économique et lutte contre l'exclusion d'une part, action contre la dispersion urbaine afin d'obtenir un rééquilibrage des différentes composantes de l'agglomération, d'autre part.

Assurer le rayonnement du centre-ville est une priorité pour les bordelais mais aussi pour la communauté urbaine de Bordeaux. Il s'agit de rendre la ville plus solidaire, plus active et plus attractive.

L'objectif principal est de privilégier la recomposition de la ville sur elle-même, d'optimiser les équipements existants et d'éviter les grands équipements publics coûteux, hormis le transport en commun en site propre, projet structurant prioritaire.

Le projet urbain est clair et s'appuie sur deux constats :

- le déséquilibre centre/agglomération et la nécessité d'établir une solidarité intercommunale du fait de la coexistence difficile de quartiers favorisés et défavorisés dans la ville centre et dans la périphérie proche ;
- la nécessaire mise en valeur du patrimoine bâti de la ville, le mot d'ordre sur l'ensemble du territoire communal étant de privilégier la réhabilitation et la restauration plutôt que la construction neuve.

L'axe Nord-Est/Sud-Ouest

Il s'étend des Hauts-de-Garonne, en passant par l'avenue Thiers, le centre-ville, les barrières qui desservent l'accès aux hôpitaux jusqu'au campus universitaire de Talence-Pessac. C'est l'axe historique du développement urbain, mais c'est aussi celui qui a

favorisé la perte de centralité du fait de la rurbanisation. Il devrait permettre aujourd'hui de rendre à la ville de Bordeaux sa centralité perdue.

Il s'agit d'instaurer une nouvelle politique de déplacements tous modes confondus, selon un nouveau plan de circulation et de stationnement permettant d'innover la ville centre, en priorité dans ses relations avec la périphérie.

Circulation plus fluide, moindre utilisation de la voiture particulière au bénéfice des transports publics, offre accrue de stationnement dans les quartiers pour les résidents, encouragement à l'usage du vélo et à la marche à pied seront autant d'objectifs de cette nouvelle politique.

Ces exigences vont orienter les études en cours et supposent des changements profonds dans la pratique quotidienne de la ville pour tous les habitants.

L'axe Nord/Sud

Il est étroitement lié à l'expression Bordeaux-sur-Garonne, le fleuve devenant un élément urbain majeur de fédération et non une frontière.

"Comme beaucoup de villes d'estuaire, Bordeaux doit à son fleuve ses atouts, son histoire et une partie de sa culture, mais aussi ses handicaps. Autrefois grande ville portuaire, elle a construit sa richesse, dès la fin du Moyen Âge, sur l'exploitation de son arrière-pays, puis sur le développement de ses relations commerciales avec l'Afrique. Paradoxalement, à cette époque, la ville elle-même tournait le dos à son fleuve. La création de la façade des quais, au XVIII^e siècle, puis au XIX^e, du franchissement de la Garonne par le magnifique pont de pierres et l'arrivée, sur la rive droite, du chemin de fer, ont contribué à l'ouverture de la ville sur la rivière et au développement des quartiers de la Benauge et de la Bastide. Aujourd'hui, nous disposons de tous les éléments nécessaires au rapprochement des deux rives."

(Alain Juppé, maire de Bordeaux.)

L'axe Nord/Sud est victime, depuis cinquante ans, du développement de la ville vers l'ouest, du fait d'un enchaînement d'événements successifs : abandon de la gare d'Orléans, création de l'aéroport, déclin du port et développement des grandes surfaces commerciales périphériques.

Aujourd'hui, il s'agit d'inverser cette évolution faite d'exode de la population et de déclin économique, pour les motifs suivants :

- économique : les friches portuaires constituent de vastes réserves foncières qui, avec la zone franche et les terrains du Port, de la SNCF, de l'armée et de la CUB, constituent des possibilités de développement précieuses pour une grande métropole ;

- social : l'image des quartiers des "trois B" doit être inversée, grâce à un désenclavement et à une offre supérieure en services urbains ;

- touristique : la Garonne et son patrimoine de quais constituent un atout de taille qui reste pourtant encore trop peu exploité. Ce projet urbain de Bordeaux-sur-Garonne se veut global et cohérent et jouera sur la solidarité des communes du fleuve, de la rive gauche (de Villenave d'Ornon et Bègles jusqu'à Parempuyre) comme de la rive droite (de Bouliac à Ambès), dans le cadre d'un projet communautaire pilote intitulé plan Garonne.

L'idée centrale est d'appuyer le développement de la ville et de l'agglomération sur un nouvel axe stratégique, celui du fleuve. Présenté aux fonds européens avec l'objectif ambitieux de faire de Bordeaux un pôle d'excellence de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine, ce projet pilote permettra de combiner deux logiques, celles du développement social des quartiers en difficulté, situés le plus à l'écart du centre-ville et celle de la mise aux normes des quartiers historiques prestigieux, notamment le secteur sauvegardé, les quais et leur façade du XVIII^e siècle.

Le projet Bordeaux-Garonne se présente selon cinq séquences spatiales se déroulant le long de l'axe de la Garonne, chacune étant porteuse de plusieurs projets, dont certains sont encore à l'étude.

L'entrée nord de la ville depuis le pont d'Aquitaine, la zone du Lac, Bacalan et les bassins à flots. L'agence d'urbanisme a terminé une étude sur Bordeaux Nord avec l'aide du paysagiste Alexandre Chemetoff, présentée au conseil municipal. Ces propositions d'aménagement vont être soumises à concertation dans les quartiers :

- traiter l'entrée de ville pour qu'elle cesse de ressembler à une sortie d'autoroute, transformer les voiries en boulevard urbains, réaménager de l'échangeur Labarde et des places Latule et Ravezies ;

– paysager le secteur du Lac au fleuve en passant par les bassins à flots pour créer un axe paysager entre le quartier du Lac et le centre-ville ;

– désenclaver Bacalan, dans l'attente d'un franchissement (probablement souterrain) et de l'élimination de la circulation industrielle : la mise en valeur du site des bassins à flots constituera un premier pas ;

– il est prévu également un éclairage des bassins à flots et une redéfinition de la base sous-marine qui, hormis sa fonction de conservatoire de plaisance, devrait aussi devenir un lieu de mémoire pour l'histoire maritime de Bordeaux.

À partir de ce site, qui doit devenir le maillon primordial d'un urbanisme culturel, le nouveau visage de ce grand quartier devrait commencer à se dessiner.

Les quais rive gauche

La modification de la zone des quais, entre le cours du Médoc et les bassins à flots, est à mener de façon parallèle avec leur aménagement. Elle inclut le futur franchissement de la Garonne, en amont du cours du Médoc. D'où le caractère stratégique du devenir des hangars, situés entre le cours du Médoc et la rue Lucien -aure. Diverses propositions d'aménagement (loisirs et activités économiques) sont en cours pour les hangars 15 à 20. À proximité et ouvrant sur les quais, sera mise en chantier en cœur d'îlots, dès 1997, la zone d'aménagement concerté des Chartrons, véritable petit quartier de ville qui apportera au quartier des Chartrons la population qui lui fait défaut.

Enfin, l'aménagement des quais selon les éléments généraux du projet de Dominique Perrault se poursuit depuis juin 1996 (date de cession des terrains du port autonome à la communauté urbaine) : démolition de hangars, suppression du stationnement anarchique, création d'espaces d'animation, piste cyclable du pont de Pierre au cours du Médoc, promenade piétonne tout au long des quais.

Les efforts entrepris sur les quais (après l'enlèvement des grilles et la libération de la place de la Bourse du stationnement automobile) se concentreront sur la diminution du trafic automobile (élargissement des trottoirs, mise en place d'un transport en commun circulant à double sens) et sur le ravalement des façades, du cours du Médoc jusqu'au conservatoire de région (palais de la Bourse compris).

Une série de “mises en lumière” dessineront l’axe urbain de la ville (pont de Pierre, porte de Bourgogne et flèche Saint-Michel en 1996, bassins à flots en 1997, puis, à terme, l’ensemble des quais et le ruban de la Garonne).

Le centre-ville à revitaliser

Il bénéficiera de toutes les mesures entreprises pour faciliter la circulation, le stationnement et préserver le patrimoine, tant sur le plan résidentiel que commercial. Comme outil de densification du centre, est prévue une opération de revivification de l’habitat dans le quartier Saint-Michel (en vue de diminuer la vacance élevée sur ce quartier ancien).

De plus, situés au carrefour des deux axes de desserte, les commerces du centre devraient voir leur accessibilité considérablement s’améliorer. Mais l’avenir du centre-ville est conditionné en grande partie par les choix de transports en commun en site propre qui seront effectués, en particulier en matière de traitement d’espaces publics.

La Bastide

En vue d’accueillir de nouvelles activités économiques, une zone franche est en création. La CUB a lancé l’aménagement et la promotion commerciale des terrains concernés, en étroite coordination avec les communes de Bordeaux, Cenon, Floirac et Lormont.

Un pôle universitaire devrait voir le jour à proximité de la gare d’Orléans. Ce projet (opérationnel dans trois à quatre ans) devrait être intégré dans le futur contrat de plan État-région.

La gare d’Orléans, dont la façade sera conservée, pourrait accueillir un projet de multiplex, équipement privé, élément de démarrage très important pour l’opération de la Bastide.

La reconquête du patrimoine

La notion de patrimoine est à comprendre au sens large. Elle intègre une culture urbaine qui se fonde sur la densité, la diversité et l’ouverture des quartiers. Le patrimoine, c’est tout autant les “pénates” de la ville (le secteur sauvegardé et la façade des quais en constituent le fleuron) que l’ensemble des productions urbaines présentes sur tout le territoire et que chacun, à un titre ou un autre, veut conserver, qu’elles soient anciennes ou contemporaines.

Ainsi, les projets actuels de la ville ont quasiment tous une dimension patrimoniale, que ce soit :

- le patrimoine sportif : restauration de la piscine Judaïque, rénovation de la piscine Tissot et agrandissement du parc Lescure ;
- le patrimoine industriel : aménagements à venir des hangars 14 à 19 ;
- le patrimoine privé : campagne de ravalement ;
- le patrimoine viti-vinicole avec la ZAC des Chartrons (chais remarquables à conserver) ;
- le patrimoine scolaire : trente écoles feront l'objet d'importants travaux. La réhabilitation reste la solution à privilégier.

D'autres opérations en cours ou programmées peuvent aussi être cités dans ce cadre patrimonial : l'ex-hôpital des Enfants, le marché des Capucins, la Pergola à Caudéran, le théâtre Barbey, le marché et la place des Chartrons.

La concertation, inséparable de cette démarche de mémoire et de projet urbain, est aujourd'hui en urbanisme, un processus politique impulsé par les élus (en particulier par les conseils de quartier).

La politique patrimoniale s'attachera également au réaménagement prioritaire des places publiques (au rythme d'une dizaine chaque année). L'école d'architecture doit contribuer à cet effort sur le patrimoine bâti et des chefs de projet seront choisis parmi les jeunes architectes en priorité.

Méthode de "fabrication" et étapes pratiques

Bien qu'elle soit le fruit d'un processus complexe, la planification territoriale se doit de viser un projet vivant élaboré par un partenariat souple et permanent. Le long terme de toute réflexion planificatrice peut être la source d'innombrables erreurs, qu'il convient d'éviter en réduisant au maximum les effets de décalage, ou, tout au moins, d'incompatibilité dans le temps entre les différents documents d'urbanisme.

D'où la nécessité de distinguer le dur et le souple, l'indélébile et le malléable dans les différents documents stratégiques et d'occupation des sols.

Intégrer des projets urbains forts dans un développement métropolitain cohérent est la préoccupation majeure des élus bordelais et communautaires. Le POS se bâtera autour de ces projections futures du développement des quartiers de la ville centre et des autres communes, lesquelles dépendent des options prises, en amont, en matière de déplacements, d'habitat, de localisation des activités commerciales, tertiaires et industrielles, des grands équipements.

C'est ainsi que seront développés, par secteur, des POS qualitatifs et contextuels, établissant des règles de mutation des sols, en cohérence avec une appréciation fine des besoins et des caractéristiques locales, notamment en matière de paysage urbain.

L'articulation des différents thèmes (transports, économie, habitat) et d'échelles spatiales distinctes de quartiers (communales, intercommunales ou d'agglomération) permet de répondre aux exigences pragmatiques de la programmation. Visualiser les principaux choix des décideurs et les articuler dans une logique de solidarité et d'équité reste le fondement de cette nouvelle expérience de planification.

Quant au futur POS, il s'efforcera d'être moins réglementaire, plus qualitatif et plus concerté pour mieux prendre en compte les objectifs de qualité urbaine et d'amélioration du cadre de vie ainsi que les aspects économiques. Ainsi, tout en offrant une sécurité juridique plus grande aux opérateurs et aux élus, il garantira une évolution du cadre bâti, en harmonie avec la spécificité des quartiers et les aspirations de leurs habitants.

Désormais, il semble encore plus difficile qu'autrefois de s'appuyer sur des projections au-delà de plus de vingt-cinq ans pour visualiser le développement du territoire, même si Bordeaux et sa métropole échappent encore relativement aux caractéristiques des "métapoles" postmodernes. Il est pourtant indispensable de renouer avec la gestion du temps long, tout en intégrant les difficultés de prévision en matière économique et sociale. D'autant que le temps du citoyen est différent de celui de l'élus, du technicien ou de l'acteur économique.

La réorganisation territoriale se fait par le biais des nouvelles infrastructures, matérielles ou immatérielles. Les phénomènes de délocalisation se conjuguent avec les problèmes traditionnels de transport et de croissance urbains. Dès lors, le territoire de la ville risque de perdre sa fonction de mémoire. Ce qui pose un problème à l'agglomération bordelaise, depuis longtemps défendue comme une terre de traditions.

En revanche, l'Aquitaine pourrait devenir une vaste terre d'accueil, disponible et préservée écologiquement, pour les candidats au mouvement général de délocalisation du travail.

5 - Rennes, le développement raisonné

Une longue tradition de coopération et de planification

Le premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) est élaboré en commun par l'État et le district en 1974. Il table illusoirement sur la prolongation de la croissance exponentielle des années soixante et prévoit 500 000 habitants dans l'agglomération en 2010. Il est fondé sur un développement en tache d'huile avec la création de villes nouvelles en périphérie immédiate de la ville centre, sous forme de banlieue.

Le deuxième SDAU, élaboré en 1983, se veut un "SDAU vert". Il est le fruit d'une volonté qualitative, avec une mise en valeur des paysages, un renforcement de l'identité des bourgs. Fondé sur une croissance démographique modérée, il marque l'engagement des élus dans une politique intercommunale de l'environnement : le développement de l'agglomération doit se faire en maintenant une coupure verte autour de Rennes, grâce à la promotion de "villetes" séparées par des espaces naturels préservés. Il est approuvé à l'unanimité, mais il manque de moyens de mise en œuvre.

Les difficultés économiques et les disparités fiscales entraînent les communes dans une concurrence exacerbée pour l'implantation des entreprises. Par trois fois, en 1988, 1990 et 1991, le préfet, soumis à des pressions très fortes des élus locaux, accepte de modifier le SDAU pour permettre aux communes de créer de nouvelles zones d'activités (ZA). Pourtant, les études de l'agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération rennaise (AUDIAR) montrent que le stock de ZA est quasiment suffisant pour les vingt années à venir...

Pour les nouveaux élus, le renouvellement des méthodes de planification et de coopération intercommunale constitue désormais la priorité. C'est ainsi que s'engagent les réflexions préalables à une nouvelle révision du schéma directeur adopté en juillet 1994.

Le projet d'agglomération : associer développement, solidarité et qualité de vie Après consultation de spécialistes dans différents domaines socio-économiques, la commission districale élabore un premier projet. Celui-ci est ensuite débattu avec des représentants très divers de la population dans le cadre de séminaires animés par un cabinet extérieur. Les

avis du comité de développement économique et social du pays de Rennes (CODESPAR), ainsi que ceux des administrations, sont également recueillis. Le projet final est approuvé par le conseil de district fin 1991.

Le projet d'agglomération associe "développement, qualité de vie et solidarité". Il fixe neuf objectifs dans ces domaines, notamment : la protection de l'environnement, la qualité de services, la prévention de l'exclu.

Avant de s'engager dans une révision du schéma directeur, les élus du district de Rennes souhaitent fixer les grandes orientations de développement de l'agglomération (dont le schéma directeur doit devenir la traduction spatiale). C'est l'objet du projet d'agglomération, Rennes-district, vivre en intelligence, document global, fédérateur mais non contractuel. Son élaboration durera deux ans, sous le pilotage d'une commission d'élus du district. Un premier document de diagnostic et de proposition est réalisé par l'AUDIAR en 1990.

Il constitue la référence des actions planificatrices de l'agglomération dans les années à venir, pour des procédures de concertation interne (troisième plan de développement du pays de Rennes pour la période 1994-1998) ; pour des procédures contractuelles avec d'autres partenaires (contrat de ville, programme local de l'habitat, charte d'objectifs) ; et, naturellement, pour la planification spatiale *via* le schéma directeur.

Le nouveau schéma directeur : équilibre et souplesse

Le schéma directeur traduit un certain nombre d'objectifs approuvés par les élus :

- faciliter le développement de l'Ouest de l'agglomération qui a pris du retard dans les périodes précédentes ;
- promouvoir un équilibre entre la ville-centre et les communes périphériques ;
- maintenir la "coupure verte" menacée par une urbanisation continue le long des routes ;
- laisser la liberté de choix la plus grande dans l'avenir ;
- clarifier le partage des responsabilités entre les communes et le district.

Le nouveau schéma directeur consolide les grandes options du schéma précédent. Ses prescriptions concernent cinq domaines complémentaires :

- Structuration du territoire autour de six "pôles d'appui" : relais entre la ville centre et les communes, ils ont pour but d'organiser les équipements et services autour de leur aire d'influence. Sont notamment visés les équipements qui ont une vocation intercommunale (piscine, centre culturel...).

- Gestion intercommunale des espaces à caractère naturel, avec définition de politiques intercommunales pour l'agriculture, l'environnement, les paysages...

- Deux types d'espaces urbains sont proposés :

- les espaces "urbains mixtes" dont l'affectation (notamment entre habitat et activité de faible importance) doit être précisée par les communes dans le cadre des plans d'occupation du sol (POS) ;

- les sites réservés au développement économique :

Les "sites stratégiques" ont pour vocation d'être le moteur du développement de l'agglomération, avec l'accueil d'activités de haute technologie ; les "grandes zones d'activités" à l'échelle de l'agglomération doivent accueillir l'essentiel du tissu économique, hors sites stratégiques ; les "sites spécialisés" avec une vocation particulière (zone multimodale, déchets...) ; les "sites d'accueil conditionnel" sont des réserves permettant de saisir une opportunité (accueil d'une activité exceptionnelle par exemple).

- L'organisation des déplacements. Sont pris en compte les grandes infrastructures routières, le TGV, les transports collectifs, avec notamment la construction de la ligne de métro VAL et les réseaux piétons-vélos. Les options du schéma directeur en la matière sont intimement liées au plan de déplacements urbains, simultanément en cours d'étude.

- L'eau. L'objectif est de mettre en œuvre une politique cohérente pour l'eau potable, l'assainissement et les risques d'inondations.

Le schéma directeur est adopté à une quasi-unanimité par le district de Rennes. En effet, fin 1992, l'adoption d'une mesure a fait disparaître la "course à la zone d'activités" à laquelle se livraient les communes : l'instauration d'une taxe professionnelle communautaire assure un partage des ressources entre les différentes communes.

La priorité donnée au développement économique sur certaines zones limitées peut enfin être acceptée par l'ensemble des élus.

La taxe professionnelle d'agglomération, outil essentiel d'aménagement

D'une longue gestation...

Dès sa création, le district de Rennes s'était posé la question de la fiscalité directe ou indirecte : il avait opté pour la deuxième formule. Pendant vingt ans, le conseil a débattu de la clé de calcul des contributions communales à l'aide de multiples simulations financières préparées par l'AUDIAR. Un constat s'imposait : il n'y a pas de solution satisfaisante pour tenir compte à la fois de l'inégalité de richesse des communes et de l'inégalité de richesse des ménages.

À la fin des années quatre-vingt, trois syndicats intercommunaux se créent pour le développement économique et la péréquation de la taxe professionnelle. Début 1990, près d'une commune sur deux partage donc la taxe professionnelle sur le district, sans compter des péréquations plus spécifiques sur certaines zones d'activités, dont la technopole Rennes-Atalante.

C'est dans ce contexte qu'est adoptée par le district la fiscalité directe, jusqu'alors refusée. Cette décision traduit le renforcement de l'intercommunalité que les élus rennais souhaitent mettre en place.

Si l'on peut s'étonner qu'il ait fallu tant de temps au district pour adopter sa propre fiscalité, il faut reconnaître que plus de dix ans de débats auront permis aux élus de bien réaliser les insuffisances du système fiscal français et, notamment, de la taxe professionnelle, source d'inégalités de ressources considérables entre communes. À l'époque, les bases de taxe professionnelle ramenées à l'habitant variaient de 1 à plus de 100 entre les communes du district ! (écart souvent rencontré dans la plupart des agglomérations).

En outre, les élus étaient confrontés à une surenchère d'offres de zones d'activités, chaque commune espérant "gratter une petite part du gâteau" (que constituait les ressources de taxe professionnelle).

La politique de protection de l'environnement mise en place par le district était menacée. Les emplacements les plus en vue, le long des grands axes routiers, près des échangeurs, étaient l'objet de fortes pressions foncières, entraînant des modifications de l'ancien schéma directeur et mettant en péril la "coupure verte" autour de Rennes.

... à un accouchement rapide

Aussi, le projet d'agglomération élaboré en 1990-1991 insistait sur la nécessité de partager la taxe professionnelle pour réaliser un aménagement cohérent. La commission finances du district avait envisagé un système de partage volontaire. Mais, celui-ci, soumis à l'obligation d'unanimité pour son adoption, ne pouvait être qu'un partage *a minima* : sa gestion aurait coûté plus cher que les sommes mises en partage. Il fut donc abandonné.

Aussi, l'adoption, début 1992, de la loi Joxe créant les communautés de villes et de communes et la taxe professionnelle communautaire, trouvait à Rennes un terrain d'application immédiat. Dès mai 1992, dix-sept maires et présidents de structures intercommunales saisissent le président du district pour étudier la mise en œuvre d'une taxe professionnelle d'agglomération.

La commission des finances est chargée du dossier avec l'aide de l'AUDIAR. Elle réfléchit d'abord sur les grands objectifs que les élus veulent se donner. Puis, des simulations sont effectuées pour tenter de les mettre en œuvre avec l'aide des moyens offerts par la loi.

En septembre, la commission finances remet son rapport au bureau. Celui-ci décide une large concertation dans les communes par secteur géographique. Le projet est ainsi légèrement amendé avant d'être voté le 9 novembre 1992.

Rennes reste le seul district, avec un petit district en Corse, à avoir adopté ce système de taxe professionnelle communautaire, à côté des cinq communautés de villes et la quarantaine de communautés de communes (sur 900) qui l'ont adopté volontairement. Quatre communautés de communes limitrophes du district de Rennes ont adopté également ce système fiscal. Les taux de taxe professionnelle varient de 10 à 13 % et permettent ainsi de limiter la réapparition de nouvelles rentes de situations communales à 10 ou 15 kilomètres de la ville-centre, au moment où elles disparaissent à sa périphérie immédiate.

Des effets rapides sur la réduction des inégalités

Le produit de la taxe professionnelle revient maintenant dans son entier au district. Il est réparti suivant trois parts :

- Une première part, appelée "attribution de compensation", restituée aux communes, comme le veut la loi, leur recette de taxe professionnelle de l'année précédant l'application du dispositif (soit 1992). Cette dotation se déprécie au fil du temps avec l'inflation.
- Une deuxième part alimente le budget propre du district.
- Une troisième part, la "dotation de solidarité communautaire" (DSC), réduit les écarts de richesse entre communes, avec trois composantes :
 - 10 % répartis en fonction de la croissance des bases communales de taxe professionnelle depuis 1992 pour maintenir la mobilisation des élus pour l'accueil d'entreprises et, éventuellement, pour l'accueil d'établissements gênants pour l'environnement ;
 - 50 % pour réduire les différences de richesse entre communes ;
 - 40 % pour égaliser à terme le niveau de richesse de communes, ils sont versés à la plus pauvre pour rejoindre l'avant-dernière, puis aux deux dernières pour rejoindre l'antépénultième, etc.

Ce mécanisme s'est avéré aussi efficace que le prévoyait les simulations : les écarts de richesse dus aux recettes de taxe professionnelle sont passés en trois ans de 1 à 67 à 1 à 9 !

La réduction des écarts de richesse liés à la taxe professionnelle entraîna mécaniquement, mais plus lentement, une réduction des écarts de taux des impôts des ménages, de taxe d'habitation et de taxe foncière.

Parallèlement, l'écart des taux de taxe professionnelle initialement de 5 à 18, s'est réduit de moitié sur les trois ans pour s'égaliser à un niveau un peu supérieur à 13 % en l'an 2000.

Ce système assure aussi automatiquement une mutualisation de fait : une diminution brutale de base de taxe professionnelle, liée à la disparition d'une entreprise, n'a pratiquement plus de répercussion sur les recettes d'une commune.

Des effets immédiats sur l'aménagement

Le premier, indirect sur le comportement des communes : la fin de la "course à la zone d'activités". L'autre, direct, sur la conception du schéma directeur, puis des plans d'occupation des sols (POS).

Dès l'annonce de la décision, la commune la plus riche située à l'est de Rennes a annoncé son intention d'arrêter l'aménagement de zones d'activités nouvelles, contribuant ainsi au rééquilibrage à l'ouest, volonté affichée par le district dans le projet d'agglomération.

Les nouveaux investissements pour les zones d'activités sont pratiquement arrêtés, engageant ainsi la résorption du stock, d'environ 400 hectares, pour une consommation moyenne de 20 hectares par an, ce qui représente des économies significatives pour les communes maîtres d'ouvrage.

Un maire d'une commune périphérique, qui avait exercé une forte pression pour obtenir une zone d'activités districale sur le territoire de sa commune dans la fin des années quatre-vingt, n'a pas opposé la moindre remarque au gel de cette zone décidée en 1993. Désormais, sa commune bénéficie des recettes de taxe professionnelle quel que soit le lieu où les entreprises s'installent sur le district !

À terme, l'on peut penser que la diminution significative du taux d'imposition sur la ville de Rennes facilitera le maintien, voire favorisera le développement, des fonctions centrales, et notamment commerciales, jusqu'à présent mieux préservées que dans beaucoup d'autres agglomérations.

Le nouveau système fiscal a été adopté au moment de la préparation d'une deuxième révision du schéma directeur. Il a permis notamment :

- de diminuer le nombre de projets de nouvelles zones, et même de revenir sur des créations ou extensions décidées par la commission locale d'aménagement et d'urbanisme (CLAU), lors de modifications récentes du schéma directeur précédent ;

- d'arrêter l'extension linéaire le long des voies, de respecter l'alternance bâti/espace agricole ou naturel, et d'interdire l'urbanisation des deux côtés des voiries principales, là où elle n'était pas encore engagée ;

- de prendre des mesures de préservation de qualité paysagère ;

- de faciliter la distinction entre zones d'activités d'intérêt d'agglomération inscrites dans le schéma directeur, des espaces urbains mixtes – dont l'affectation est précisée par les communes dans le cadre des POS – et de favoriser ainsi la mixité ;

- d'arrêter le processus cumulatif de concentration des activités dans quelques communes suburbaines, de contribuer à atteindre l'objectif de rééquilibrage Est-Ouest et celui d'attraction de la ville-centre.

Les élus rennais l'avaient dit : "Nous ne ferons pas le même schéma directeur, avec ou sans taxe professionnelle communautaire." Le vote de celle-ci a effectivement permis un autre schéma directeur mais surtout un plus grand respect de ses grandes orientations majeures dans sa mise en œuvre effective au jour le jour.

6. Quels fondements pour quelle intercommunalité ?

Le thème du regroupement communal a suscité, au fil du temps, projets modernisateurs, passions démocratiques ou fantasmes géographiques. Récemment, des adeptes de la "théorie des réseaux", en vogue dans les milieux académiques, ont pourfendu les institutions territoriales et les espaces géographiques qu'elles délimitent, au nom du triomphe d'une modernité mâtinée de nouvelles technologies de l'information et de la communication.

En quoi, à l'heure du TGV, de l'automobile régnante et du téléphone mobile, la commune peut elle encore incarner un "lieu de cité" ? L'ennemi est le zonage, l'entité administrative projetée territorialement. Il va de soi que de telles attaques, authentifiées par le label de la "scientificité universitaire" ou du "chercheur CNRS" ont réactivé – s'il en était besoin – les réflexions et les dissertations sur l'intercommunalité. Sur cette question, plusieurs lieux communs méritent d'être dissipés.

La fiction de l'optimum dimensionnel

Les projets de regroupement communal sont souvent contaminés par une fiction, celle de l'optimum dimensionnel. Il existerait, ici et maintenant, des aires géographiques aux contours délimités se prêtant à une gestion efficace des affaires collectives et à un développement territorial équilibré. Une telle hypothèse a été et reste toujours à l'origine de projets constructivistes, visant à remodeler les structures territoriales pour les adapter à des données économiques et sociales, dont chacun a bien conscience qu'elles subissent, en permanence, de fortes variations.

Pour ne citer qu'un exemple : qui souhaiterait aujourd'hui voir reproduite l'expérience des communautés urbaines qui, en leur temps, répondaient favorablement à des enjeux de la gestion publique locale, mais qui, à l'heure actuelle, ne constituent qu'une maigre fraction des aires métropolitaines ? L'étalement urbain a depuis longtemps rendu inopérantes les limites territoriales qu'on leur avait fixé. Les projets de création de territoires fonctionnels ont quelque crédibilité dans les espaces ruraux les moins denses : des polarisations stables

s'y exercent sur des petits pôles économiques et de services à la population. Mais ils perdent toute vertu opératoire dans les zones métropolitaines, où le tourbillon des déplacements étend l'urbanisation sur des surfaces toujours grandissantes. Du reste, existe-t-il encore des espaces ruraux qui peuvent s'émanciper d'une influence urbaine ?

Réseaux, quels réseaux ?

Les solutions constructivistes de regroupement communal s'alimentent d'une argumentation soulignant le rôle de plus en plus décisif que jouent les "réseaux" dans l'organisation du territoire¹².

Ces réseaux, en franchissant allègrement les découpages administratifs, les zonages en tous genres, auraient vocation à délimiter des surfaces fonctionnelles mieux adaptées à la modernité internationalisée du territoire. Mais lesquelles ? Entre les réseaux routiers et de transports collectifs, les réseaux techniques offrant des services aux populations, ou encore les réseaux de télécommunication, de quelle géographie s'agit-il ? S'il est question des transports collectifs, on peut désigner une autorité organisatrice dont le territoire d'assiette est délimité. Si on fait référence à des services rendus aux ménages, on est en droit de désigner l'autorité concédante ou gestionnaire, qui peut être la commune ou l'établissement public de coopération. Les télécommunications ? Dans l'attente d'une dérégulation déjà bien amorcée, on peut chercher à repérer les flux de liaisons téléphoniques dessinant des relations préférentielles entre localités ou des aires d'influence¹³.

La mise en équation de ces quelques réseaux dessine-t-elle un nouvel ordre du territoire composé d'unités fonctionnelles optimales appelées à devenir de nouvelles collectivités ? Veut-on que leur combinaison serve de référence à un nouveau découpage géographique ? Si chacun voit sans peine l'absurdité d'une telle rationalisation, l'analyse qui lui correspond justifie néanmoins des "diagnostics" sur l'éclatement urbain ou sur la gestation d'un "territoire en archipel", dont la segmentation administrative doit être révisée. Disons-le tout net : l'enjeu n'est pas le tracé d'autres limites administratives adaptées à l'hégémonie des réseaux. Il renvoie à un problème de coopération entre acteurs et institutions.

Nul ne contestera que les évolutions contemporaines introduisent de nouvelles hiérarchies et de nouvelles dépendances qui font craquer les divisions de notre géographie politique. Mais des secousses de toutes sortes n'ont-elles pas, depuis deux siècles,

¹² Pour un bon panorama du sujet, voir J.-M. Offner, "Réseaux, territoires et organisation sociale", in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 740, décembre 1994, La Documentation française.

¹³ F. Damette, *la France en villes*, DATAR-La Documentation française, 1994, p. 129-174.

discrédité le département ? Sans engager un débat sur la pertinence de ce niveau territorial, reconnaissons néanmoins que celui-ci, même après la décentralisation et les turbulences de la mondialisation, affiche une belle santé. La même observation peut être formulée à propos du tissu communal. Que les thuriféraires de la théorie des réseaux s'en avisent : il "faut faire" avec notre patrimoine institutionnel et ses structures territoriales.

Démocratie contre efficacité ?

La question du regroupement communal, au lieu d'être renvoyée à des considérations imbibées de positivisme technologique, doit être replacée sur le terrain politique. Que voyons-nous aujourd'hui ?

Une palette étendue de formules associatives ou fédératives de regroupement

Celle-ci offre des choix très larges de partenariat. Du syndicat intercommunal à vocation unique à la communauté de ville, en passant par le syndicat mixte ou à la carte, différents degrés d'intégration s'offrent aux municipalités et aux élus. Ces modalités de coopération se sont sédimentées au fil du temps et certains observateurs proclament la nécessité et l'urgence d'une simplification.

Dans cette attente, on dénombrait, en 1995, 14 500 structures intercommunales : celles à fiscalité propre ont enregistré, ces dernières années, une sensible progression. Quels sont les mérites de ce système de coopération ? Tout d'abord sa souplesse, ses qualités de flexibilité. Territorialement, il dessine des aires d'association aux limites mouvantes, aptes à répondre aux différentes nécessités de la gestion publique locale.

Eau, déchets, transports, documents de planification, politique de l'habitat ou projets de développement peuvent trouver des structures de gestion et d'animation, selon des aires géographiques à géométrie variable en fonction des données techniques et des compromis politiques locaux.

Une telle souplesse est reproduite s'agissant des compétences exercées par les différents établissements publics de coopération : des choix unitaires ou des "paquets" de compétences, assortis de choix correspondants de solutions financières, permettent aux élus d'opter pour des degrés variables d'intégration.

Cette boîte à outils de l'intercommunalité ne manque pas d'atouts et d'intérêt : confectionnée pragmatiquement, elle maintient l'unité communale comme cellule

élémentaire de la démocratie locale ; elle offre des occasions de partenariat pour gérer des services, planifier le territoire et accomplir des actions d'aménagement et de développement. Ce faisant, elle constitue un ensemble de moyens intellectuels et matériels mobilisables selon des configurations variables, un stock de ressources qu'il est possible de manier de façon dynamique en fonction d'opportunités et d'enjeux spécifiques.

Les nostalgiques d'un jardin à la française en matière d'institutions territoriales déploreront les confusions, mélanges de compétences et illusions fiscales, qui troublent la bonne visibilité de ces systèmes de coopération.

Mais une parfaite architecture a-t-elle jamais existé ?

Et même dans les combinaisons institutionnelles de nos voisins européens, dont certaines sont réputées transparentes et efficaces, et qui sont issues d'un remembrement autoritaire du tissu communal, les systèmes de coopération montrent un degré élevé de complexité¹⁴. Du reste, comment voudrait-on qu'à des contextes d'action marqués par une pluralité des centres de décision, une montée de l'incertitude, une interdépendance grandissante entre les différents niveaux d'autorité publique et une contingence des problèmes et des solutions, correspondent des schémas simples et lisibles, accessibles facilement aux usagers et citoyens ? Les systèmes d'action locaux, légués par la décentralisation, appellent une ingénierie institutionnelle souple, intelligente et sophistiquée. Et, comme le notent des observateurs avisés, aujourd'hui la gestion locale s'apparente à un marché ouvert, où s'activent de multiples opérateurs publics et privés, les modes de partenariat étant sujets à des ingénieries institutionnelles et financières variées, et élaborées *ad hoc*¹⁵.

Quelle valeur démocratique pour ces systèmes de coopération ?

Au-delà des recettes instrumentales par lesquelles des solutions se présentent pour les territoires fonctionnels, c'est la nature du pouvoir politique, et le degré de participation des citoyens, qui sont concernés. Et ce, à travers des institutions permettant la mise en place de gouvernements locaux. En dernière analyse, l'enjeu se résumerait-il à choisir entre démocratie et efficacité ? Une telle alternative se manifeste avec une vive acuité, s'agissant des aires urbaines affectées par le mouvement de métropolisation, qui place au premier rang des préoccupations la constitution d'institutions d'agglomérations.

¹⁴ C. Lefèvre, "Les institutions d'agglomération", in J.-C. Némery, S. Wachter, *Entre l'Europe et la décentralisation*, DATAR-éditions de l'Aube, 1993, p. 125-139.

¹⁵ P. Duran, J.-C. Thœnig, "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 16, août 1996, p. 580-623.

Les dispositifs les plus intégrés, tels que les offre aujourd'hui le droit français (communauté urbaine, communauté de villes ou de communes, district), ont connu ces derniers temps de significatives avancées : ils représentent sans nul doute un progrès sur la voie d'une meilleure efficacité pour les politiques d'aménagement. Le district de l'agglomération rennaise, avec l'option de péréquation de la taxe professionnelle, en est une bonne illustration. Mais un défaut entache encore ces remarquables fédérations : leur autorité politique ne provient pas du suffrage universel et crée des entités démocratiques de second rang. Cela entraîne un déficit de légitimité et des combinaisons politico-électorales qui sapent la représentativité populaire de ces institutions.

De plus, leur installation crée des agences et des filières bureaucratiques supplémentaires, qui se superposent aux services municipaux déjà existants. Celles-ci agrandissent le *labyrinthe* administratif qui déconcerte le citoyen. Un tel dédoublement organisationnel s'apparente, à une autre échelle, à celui observable au niveau des départements et des régions, où voisinent, sans qu'elles soient repérables de façon distinctive, les tâches et les missions de l'administration déconcentrée de l'État et celles des collectivités territoriales.

La solution préconisée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ou tout au moins une voie qu'elle suggère d'explorer, est-elle de nature à remédier au déficit démocratique dont souffrent les institutions d'agglomération ? Celle-ci propose de généraliser à ces structures fédératives le fonctionnement institutionnel et électoral en vigueur à Paris, Lyon et Marseille. Cet arrangement constituerait un progrès, bien qu'il ait pour résultat de transférer les compétences de gestion et d'aménagement les plus stratégiques au niveau supracommunal, en réduisant ses cellules constitutives à de simples appendices du pouvoir fédéral.

En fait, l'enjeu décisif pour la vie démocratique des institutions d'agglomération est moins de trouver de subtiles combinaisons institutionnelles pour réguler des jeux d'influence politique que de créer un espace public, où l'expression des citoyens et la mise en place de contre-pouvoirs soient à même de jouer un rôle dans les choix et décisions qui façonnent le territoire des agglomérations. Une première avancée dans cette direction serait possible en généralisant la pratique des référendums locaux sur des enjeux importants propres à l'aménagement et la gestion des agglomérations, tel que le prévoit la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992. Mais au lieu d'être organisée au niveau communal, ces consultations prendraient tout leur sens à l'échelle des agglomérations. Cela étant, lorsqu'on voit l'accueil qui fut réservé par la représentation nationale à la pratique plus courante des référendums d'initiative populaire et ce, durant le

débat national sur l'aménagement du territoire, on peut douter de la généralisation de telles solutions.

Marchandage ou participation ?

Des pouvoirs et des contrats...

Après avoir subi l'hégémonie bureaucratique des filières du pouvoir jacobin, les sociétés locales s'ouvrent à présent à des jeux d'influences diverses provenant de la fragmentation des centres de décision. Unitaire autrefois, le pouvoir est devenu polycentrique, activé par des réseaux d'intérêt et de représentation, qui donnent au gouvernement local un caractère différencié et pluraliste. Pour des observateurs avisés, ce contexte nouveau s'accompagne d'une territorialisation de l'action publique où s'opère désormais la définition des enjeux de gestion des affaires collectives et la mobilisation des acteurs pour la résolution des problèmes communs.

Par suite, les activités de définition et de mise en œuvre des politiques publiques appellent coordination et ajustement mutuel de multiples lieux de décision : la nature des enjeux est de plus en plus transversale (politique de la ville, exclusion, redéveloppement de zones en difficulté...) et ne saurait être prise en charge de façon ponctuelle ou sectorielle. Un tel état d'interdépendance a généralisé des habitudes de négociation et de concertation entre les acteurs territoriaux pour la conduite des interventions publiques, auxquelles sont associés l'État et ses antennes déconcentrées. Le résultat de ces transactions se traduit par des liens contractuels qui unissent les collectivités publiques entre elles, et avec les acteurs privés. Contrats de plan État-régions, contrats de villes, par exemple, associent les autorités centrales et les acteurs locaux. Ceux-ci, à leur tour, multiplient leurs relations contractuelles dans les divers secteurs du développement économique et social. Pour organiser ces rapports, le contrat est aujourd'hui l'instrument juridique par excellence. Comme sur le marché, il atteste la liberté et peut organiser la solidarité. Dans la sphère publique, le contrat permet d'ajuster les institutions aux situations particulières, et de régler les imperfections du partage des compétences entre les collectivités. Dans le domaine de l'urbain, tout particulièrement, ces conventions accordent une place de choix

aux opérateurs privés¹⁶.

La présence d'un pôle très puissant d'entreprises privées de services urbains, diversifié dans toutes les filières de production de la ville et jouant la carte de la mondialisation, est une singularité qui imprime une forte personnalité aux gouvernements locaux "à la française¹⁷".

Les moyens plutôt que les fins ?

Une telle différenciation – certains diront atomisation – des systèmes politiques locaux pose la question de leur unité et, plus encore, celle des buts collectifs, à travers lesquels s'évalue leur légitimité et se réalise le contrôle démocratique.

D'une part, la complexité des processus décisionnels, accompagnée par la diversité des montages institutionnels et financiers, a considérablement augmenté l'opacité dans laquelle s'inscrivent les politiques territoriales. Cela a rendu leur surveillance démocratique d'autant plus difficile.

D'autre part, les résultats de la gestion publique locale sont devenus davantage le fruit de négociations entre des centres d'influence multiples, intervenant sur des scènes diversifiées, que le produit d'une responsabilité ou d'une volonté unique affichant ses objectifs. Politique de la ville, de développement économique, de l'environnement, de formation et de recherche mobilisent des réseaux d'acteurs et de ressources variés, dont l'ajustement mutuel est une condition de réussite.

Une telle dispersion a mis au goût du jour une vision et une pratique de l'action publique selon laquelle les procédures de négociation et de compromis deviennent prédominantes, et relèguent en arrière-plan la définition ou la sélection des objectifs. Cette perspective procédurale, en vogue dans le domaine de l'urbanisme, a sapé les représentations d'un intérêt général ou d'un bien commun incarné par l'État, prétendant dicter les finalités de l'action collective. Remarquons-le : les différents protagonistes d'une politique publique sont porteurs d'intérêts et de valeurs, sans que certains d'entre eux puissent en revendiquer la légitimité pour fixer l'orientation commune. Dès lors, une rationalité des moyens surplombe celle des buts, laquelle s'appuie sur des procédures, des modalités de mise en œuvre plus que sur des objectifs.

¹⁶ Heinz (dir.), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, 1994 ; et F. Ascher, "Projets publics et réalisations privées", *les Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1991.

¹⁷ D. Lorrain, "Les services urbains, le marché et le politique", in C. Martinand (dir.), *Financement privé des équipements publics*, Economica, 1993, p. 13-43.

Le pragmatisme a supplanté le substantialisme¹⁸. Certes, mais à quel prix ?

Vers une "démocratie de marchandage" ?

Une telle tendance ne doit pas laisser indifférent. L'ouverture au pluralisme du gouvernement local est souhaitable, tant celui-ci fut enserré dans les réseaux du pouvoir notabiliaire et dominé par les chefs des exécutifs des assemblées des collectivités territoriales. Mais certaines dérives menacent ce système d'action : sous le paravent du dialogue et de la concertation, il peut se transformer en marchandage généralisé. La modernisation des institutions territoriales françaises, au moins sur le plan formel, s'était appuyée sur un principe : l'illégitimité des groupes exclusifs ou des coalitions d'intérêts revendiquant des avantages, des discriminations positives ou des régimes de faveur. Aujourd'hui, leur incorporation dans les processus de décision publique, sous couvert de partenariat public-privé ou de pluralisme, conduit à confondre abusivement compromis avec démocratie, ou participation avec marchandage.

F. A. Hayek avait déjà souligné ce risque, matérialisé par l'avènement d'une démocratie de marchandages, dont le gouvernement "est constamment obligé d'assembler et de maintenir unie une majorité en accédant aux demandes d'une multitude d'intérêts sectoriels, dont chacune ne consentira à ce que des avantages spéciaux soient conférés aux autres groupes qu'à la condition d'obtenir que soient aussi bien traités ses intérêts à lui¹⁹".

Outre les dangers que peut représenter ce "libéralisme des groupes d'intérêts" pour la définition des buts collectifs, celui-ci a pour effet de saboter les conditions légitimes de l'exercice du pouvoir et de l'autorité, à travers une dilution de la responsabilité politique²⁰. À défaut d'une autorité énonçant clairement les enjeux et la hiérarchie des objectifs, les choix publics locaux se résumeraient-ils à un mécanisme d'*advocacy process* ou de compromis entre des positions opportunistes défendues par des groupes d'intérêts ?

Une telle confusion invite à distinguer avec netteté la démocratie politique – fondée sur la constitution d'un espace public avec débats, élections et mise en place de contre-pouvoirs – et la démocratie de gestion – qui appelle négociations et compromis entre

¹⁸ J.-G. Padioleau, "Les formulations institutionnelles", in J.-C. Némery, S. Wachter, *Gouverner les territoires*, DATAR-éditions de l'Aube, 1994, p. 21-30.

¹⁹ F. A. Hayek, *Droit, Législation et Liberté*, tome 3 : *l'Ordre politique d'un peuple libre*, PUF, 1983, p. 118.

²⁰ P. Duran, "Les territoires de l'action publique : entre logiques gestionnaires et exigences démocratiques", in P. Sadran et C. Sorbets (dir.), *l'Intérêt territorial*, L'Harmattan, 1996.

divers protagonistes associés en vue d'un but commun. À trop mélanger ces deux dimensions, la démocratie locale pourrait se transformer en foire d'empoigne, commandée par le jeu du "qui perd gagne".

Le droit, ultime arbitre

Quelles voies se présentent pour redresser cette situation et émanciper le gouvernement local des risques d'une dérive vers une démocratie de marchandage, travestie sous les atours d'une démocratie citoyenne et participative ? D'aucuns appellent l'État à la rescousse pour moraliser les comportements. Un retour à l'État serait-il à même de rendre plus vertueuses les différentes parties prenantes du gouvernement local pour faire régner le civisme et l'intérêt général ? Confronté lui-même à une crise d'identité et à d'importants ajustements organisationnels, il en serait incapable.

Dans le domaine de l'urbanisme, certains voient dans le recours à l'éthique, que devraient intérioriser les maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et groupes surveillants des opérations d'aménagement, un moyen pour remédier aux attitudes opportunistes et de "passagers clandestins²¹".

En attendant qu'une morale commune oriente les comportements, une solution s'offre pour déblayer le chemin d'une régulation. Face à la montée des interdépendances et des relations contractuelles qui associent les différents acteurs, il revient au droit et aux instances juridictionnelles de garantir le respect des devoirs mutuels qu'entraîne cette nouvelle régulation.

Le pouvoir central ? Soumis lui-même aux règles juridiques comme partenaire de premier plan de l'action publique, il est appelé à se plier, comme les autres opérateurs, aux obligations contractuelles, sans pouvoir se réclamer de son ancienne autorité jacobine pour imposer ses volontés. Sans brandir l'épouvantail d'une administration des juges, ses différentes composantes disposent encore d'assez de ressources et de légitimité pour orienter dans un sens désirable les grandes règles du jeu collectif. Dès lors, n'en déplaise aux nostalgiques de la supériorité jacobine, le droit ne sera plus l'appendice du pouvoir politique. Pour paraphraser une formule qui a connu un certain succès, le droit régnera alors non pas sans l'État, mais aux côtés de l'État et sans en être le simple exécutant.

²¹ G. Verpraët, "La formulation éthique dans les politiques urbaines : comparaison franco-américaine", in P. Gennestier, *Vers un nouvel urbanisme*, La Documentation française, 1996, p. 200-209.

7. L'Europe en ses villes : de la recherche du bon gouvernement à la gouvernance régionale

La question du gouvernement ou de la gouvernance des villes²² – et singulièrement des plus grandes d'entre elles – est une fois de plus à l'ordre du jour. L'objet de ce chapitre n'est pas de nous positionner sur cette question, ce que nous avons déjà fait²³, mais d'essayer de définir, ou de cerner, le rôle que pourrait jouer et que joue déjà la région dans le gouvernement urbain. Pour ce faire, nous avons limité volontairement le domaine du gouvernement des villes aux formes institutionnelles qu'il revêt, ainsi qu'aux politiques institutionnelles de mise en place de ces structures de pouvoir. Reprenant en partie à notre compte l'approche développée par B. Dente [1990], nous entendons alors par gouvernement de la ville "l'établissement, sur des territoires urbains pertinents pour le développement économique et social, de structures et formes institutionnelles aptes à assurer, dans des conditions démocratiques, la cohérence de l'action collective, et capables de définir et de conduire l'organisation et le développement futur du territoire considéré".

L'histoire des trente dernières années de réformes visant à constituer de telles structures de gouvernement dans les pays occidentaux est une longue suite d'échecs, complets ou relatifs [Lefèvre, 1993 a]. Au moment où les grandes aires urbaines acquièrent un poids économique et politique primordial, les régions, le plus souvent nouvelles venues dans le panorama institutionnel, font leur apparition sur la scène urbaine. Au regard des décennies de tentatives avortées et d'expériences décevantes dans la constitution de gouvernements urbains, on est en droit de s'interroger sur la fonction et le rôle que ces nouveaux acteurs peuvent remplir dans le système politique local. L'objet de ce chapitre est précisément de cerner le rôle que pourrait jouer l'institution régionale dans la mise en place d'un gouvernement urbain tel que nous venons de le définir.

Cette tâche n'est pas facile dans la mesure où il nous faut d'abord identifier ce que nous

²² L'utilisation de ces termes (gouvernement, gouvernance) n'est pas neutre au regard de l'évolution historique de la question du pouvoir urbain et de l'action publique urbaine dans de nombreux pays. Elle n'est pas neutre non plus vis-à-vis du débat théorique en cours autour de la notion de gouvernance urbaine. Sans entrer dans cette discussion, nous préférons utiliser ici le terme de gouvernement car il met aujourd'hui l'accent sur la dimension institutionnelle du pouvoir urbain et de l'action publique qui correspond bien à notre objet.

²³ Cf. bibliographie ci-après.

entendons par institution régionale. Cet exercice ne pose pas de problèmes majeurs dans les pays où une telle collectivité territoriale existe nommément (Espagne, France, Italie...). La question demeure pour les autres États. La recherche, dans ces pays-là, d'équivalents fonctionnels de la région peut nous permettre d'identifier les collectivités concernées. Ainsi, dans les États fédéraux, les États fédérés remplissent à bien des égards les mêmes fonctions que les régions. Nous considérerons alors les *Länder* allemands, les provinces canadiennes et les États fédérés américains comme l'équivalent de nos régions européennes ; ceci se justifie en partie par la position topologique des régions dans l'organisation territoriale (entre État central et départements, provinces ou comtés) ; ceci se justifie également dans une perspective dynamique qui présente les situations italienne, belge ou espagnole comme des États de "fédéralisme régional".

Qu'en est-il, en revanche, dans les nombreux pays, principalement du Nord de l'Europe, où les régions n'existent pas, et dont l'organisation territoriale ne laisse aucune place à de telles institutions ? La réponse ne peut être générale. Si, à certains égards, les comtés britanniques ou certains pays scandinaves peuvent s'apparenter imparfaitement à la région, il n'en est pas de même de la province néerlandaise ou portugaise. En fait, il faut admettre que dans la plupart des pays, y compris les États fédéraux, il n'y a pas un équivalent unique de la région. Ainsi, si aux États-Unis l'État fédéré fait figure d'échelon régional, dans certains cas le comté joue aussi ce rôle. Il faut alors faire preuve de prudence et de pragmatisme lorsqu'on entreprend un travail d'envergure transnationale.

Dès lors, cerner la fonction et le rôle que peut jouer l'institution régionale dans le gouvernement des villes impose tout d'abord de circonscrire les termes du débat. C'est ce que nous ferons dans une première partie, où seront d'abord présentés la diversité des régions urbaines face au "modèle métropolitain" [Sharpe, 1995], puis un état des lieux critique des réformes mises en œuvre et des chantiers en cours. Dans une seconde partie, nous nous attacherons à l'objet proprement dit de ce chapitre, à partir des raisons qui plaident pour l'intervention régionale et des pratiques existantes dans un certain nombre de pays occidentaux. Pour conclure, nous proposerons quelques réflexions sur les régions françaises au regard des expériences étrangères.

Topographies urbaines : les méandres de la relativité

Les réformes visant à adapter l'organisation institutionnelle urbaine au développement économique et social ont été légion depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et les années quatre-vingt-dix semblent leur apporter une nouvelle vigueur. Ceci indique bien combien ces réformes ont été imparfaites ou insatisfaisantes. Il faut dire qu'alors que les

situations urbaines étaient et demeurent contrastées, la plupart des pays, à l'exception des États-Unis, ont cherché à mettre en œuvre un modèle quasi identique de structure de gouvernement. Les réformes en cours aujourd'hui apparaissent novatrices à cet égard puisqu'elles s'opèrent selon une approche plus souple et mieux adaptée aux situations locales.

Une diversité des formes spatiales urbaines...

Les régions urbaines recouvrent des formes spatiales fort différentes, variant selon les pays, voire à l'intérieur d'un même pays. Derrière la notion de région urbaine, on rencontre ainsi la métropole, la mégapole, la mégalopole, la conurbation... Pour cerner un peu mieux le phénomène de la région urbaine, disons simplement qu'elle dépasse les définitions fondées sur la continuité du bâti (conception morphologique), et que l'on retrouve dans de nombreux pays (agglomération, etc.) [Pumain, 1993]. Il s'agit donc, à l'évidence, des plus grandes villes dont les territoires s'étendent au-delà des zones d'habitat continu. En Europe, les régions urbaines les plus connues sont la Randstad, la Ruhr, le Sud-Est britannique, la métropole padanienne, le continuum des Pays noirs britanniques, la région parisienne...

Ces régions urbaines ont des formes spatiales diverses. La plupart des régions urbaines françaises et des pays du Sud se caractérisent par des formes classiques, où l'aire urbaine est dominée par un noyau central auquel s'agrègent plusieurs couronnes de banlieue (les périphéries). Tel est le cas de Paris, Lyon, Naples ou Milan. Ici, le modèle centre-périphérie demeure la référence, même s'il commence à être relativisé par le développement de pôles secondaires (les Hauts-de-Seine en Île-de-France par exemple) et l'extension de ces mêmes régions urbaines (le passage à une échelle plus vaste incluant des pôles secondaires (Saint-Étienne pour la région urbaine de Lyon par exemple, Bergame pour la métropole padanienne...). L'extension du modèle centre-périphérie donne alors lieu à des régions urbaines dites fonctionnelles comprenant les villes-centres et leur sphère d'influence, souvent définie à partir des déplacements domicile-travail (Sud-Est anglais, région parisienne élargie...).

D'autres régions urbaines engendrées par la révolution industrielle ont donné lieu à des conurbations, agrégats polycentriques où se concentrent sur un espace donné des populations et des activités dominées par quelques pôles d'importance plus ou moins égale et reliés entre eux. On pense aux Pays noirs britanniques (Manchester-Sheffield-Liverpool) ou à la Ruhr. Ici, donc, le modèle centre-périphérie ne joue plus et fait place à un modèle polynucléaire plus équilibré. Il en est de même des régions urbaines polynucléaires réunissant plusieurs agglomérations qui se sont rejointes du fait de leur

extension spatiale. Ici, la Randstad apparaît comme l'illustration la plus singulière en Europe mais on peut inclure aussi la région urbaine de Los Angeles-Long Beach aux États-Unis ou les plus peuplées des régions urbaines japonaises. Une troisième forme, dite de "métropole diffuse" [Anderlini, 1991], se rencontre notamment en Italie, symbolisée par l'urbanisation le long de la Via Emilia, région urbaine de près de deux millions d'habitants, autrefois jalonnée de pôles d'importance égale et dominants dans leur spécialité (Reggio Emilia, Parme, Bologne, Ravenne) mais aujourd'hui de plus en plus dominés par l'aire bolognaise.

L'absence de définition rigoureuse et, *a fortiori*, homogène dans l'ensemble des pays occidentaux de la région urbaine oblige alors à adopter des définitions peu opérationnelles lorsque l'on désire identifier ces espaces afin de leur donner une cohérence institutionnelle. Ainsi, la loi 142 sur les autonomies locales en Italie donne la définition suivante des dix aires métropolitaines de la péninsule : "Sont considérées comme aires métropolitaines les zones comprenant les communes de (suivent les noms des principales villes italiennes) et les autres communes entretenant avec les premières des relations d'étroite intégration en ce qui concerne les activités économiques, les services essentiels à la vie sociale ainsi que les relations culturelles et les caractéristiques territoriales (article 17 de la loi)." En France, la loi de 1995 sur l'aménagement du territoire définit les pays comme "des territoires présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale", laissant alors aux acteurs le soin d'apprécier cette cohésion.

Le flou des définitions existantes, leur faible "opérationnalité", a conduit les acteurs à se recentrer sur des définitions administratives qui bien entendu ne prennent que très imparfaitement en compte les nouveaux espaces que sont les régions urbaines. Même si, dans les premières réflexions et études sur la réforme des collectivités locales, notamment dans les grandes villes, les dimensions technico-géographiques des activités humaines (les migrations pendulaires par exemple) étaient intégrées, la délimitation institutionnelle renvoyait d'abord aux cadres politico-administratifs existants et à des critères où les arguments politiques le disputaient allègrement aux considérations économiques et sociales (délimitation des comtés métropolitains britanniques, des communautés urbaines françaises, des districts spéciaux américains par exemple).

Le domaine de la planification territoriale relativise en partie cette affirmation. Des organes de planification existent qui s'occupent d'espaces s'apparentant aux régions urbaines (couvrant l'aire des SDAU en France, les *Metropolitan Planning Organizations* aux États-Unis, l'association intercommunale de la Ruhrgebiet en RFA, etc.). Cependant, nulle part ces organes ne sont des structures de gouvernement ; ils disposent de peu de moyens, de peu de compétences et pratiquement d'aucune légitimité politique. Si les

régions urbaines sont prises en compte, elles ne le sont donc que par des structures de réflexion et non de gouvernement.

... qui s'accommode mal d'une conception homogène du gouvernement des villes

À l'heure où les villes évoluent notamment dans leurs dimensions spatiales et sociales, le repli sur des définitions et donc des délimitations administratives se confirme. Face à la diversité des situations sociospatiales des aires urbaines, nous rencontrons tout au contraire une homogénéité de la conception des structures de gouvernement de ces espaces. Cette homogénéité s'établit à deux niveaux. Celui de la définition administrative déjà mentionnée et celui des formes institutionnelles de gouvernement.

Nulle part, la recherche de structures de gouvernement des aires urbaines ne s'affranchit d'une conception politico-administrative de l'espace en question. Il s'agit toujours de limites administratives des communes ou autres collectivités de base comprises en totalité dans l'espace urbain. Seulement aux États-Unis, dans certains cas rares uniquement et concernant des secteurs bien identifiés de l'action publique (environnement, transport, eau), rencontrons-nous des structures de gouvernement dont les territoires de compétences sont effectivement des territoires fonctionnels. Partout ailleurs, c'est l'association de collectivités territoriales qui prévaut : les communautés urbaines françaises sont des établissements publics rassemblant des communes, les structures de coopération métropolitaines britanniques (*joint authorities*) ne regroupent que les quelques districts compris dans les ex-comtés métropolitains. Cette conception conduit à des territoires institutionnels étriqués qui réduisent le plus souvent la région urbaine à celui de l'agglomération proprement dite (définition morphologique), les groupements de communes ne pouvant pratiquement jamais s'affranchir de la contiguïté territoriale (ne peuvent s'associer que des communes juxtaposées spatialement). Ainsi, les institutions métropolitaines de la Randstad découpent cette dernière selon la ville centrale (Grand Rotterdam, Grand Amsterdam, etc.), les cités métropolitaines italiennes concernent les villes-centres et, au mieux, la province qui leur est associée, le Sud-Est britannique est ramené au Grand Londres comme l'espace parisien à la région Île-de-France...

Par ailleurs, les formes de gouvernement des régions urbaines devenues agglomérations demeurent calquées sur le "modèle métropolitain" [Sharpe, 1995], à savoir la mise en place d'une structure de gouvernement autonome de collectivités de base, et ce, quelle que soit la configuration politico-spatiale des aires urbaines. Selon les cas, cette structure de gouvernement se fonde dans un schéma de type fédéral (coexistence des communes et de l'institution d'agglomération), ou prend la place des collectivités existantes. Ce qui semble changer cependant se trouve dans les modalités de sa mise en

œuvre. Procédure imposée de type *top-down* dans les décennies précédentes, et procédure négociée de type *bottom-up* aujourd'hui.

Doit-on concevoir les formes institutionnelles de gouvernement des régions urbaines selon le même modèle ou, au contraire, chaque configuration politico-spatiale doit-elle conduire à des modèles adaptés ?

Autrement dit, le modèle métropolitain, fondé sur des relations de type centre-périphérie, doit-il aussi s'appliquer aux conurbations ou aux métropoles polynucléaires ? Dans l'état actuel des recherches et surtout des expériences en cours, aucune réponse n'est satisfaisante. D'une part, parce que le modèle métropolitain demeure, malgré de nombreuses tentatives, plus un modèle théorique que concret (comme nous le verrons ci-après). D'autre part, parce qu'aucun "contre-modèle", que nous pourrions appeler polycentrique, n'existe. Ce qui est sûr, c'est que la réalisation du modèle métropolitain s'avère plus difficile à mettre en œuvre là où la polynucléarité existe et ce pour au moins deux raisons. La première tient à l'étendue de l'espace de la région urbaine, plus vaste dans le cas d'aires polynucléaires et impliquant donc un plus grand nombre d'acteurs. La seconde tient à la nécessité de maintenir l'équilibre, notamment politique, entre les pôles. Dans le cas de régions urbaines dominées par une ville-centre, la résolution "théorique" des rapports de force politique passe par la fragmentation de la ville-centre (ce qui est proposé dans les réformes actuelles en Italie et aux Pays-Bas). Il n'y a pas de solution évidente dans le cas de la polynucléarité, sauf peut-être à "botter en touche" en accordant des pouvoirs importants sur la région urbaine à une entité territoriale de rang supérieur, comme l'État fédéré ou la région, ce qui implique une rupture fondamentale avec la tendance générale de nombreux pays vers des systèmes politiques de plus en plus décentralisés.

Échecs, défaillances et insuffisances des pratiques de gouvernement urbain

Le modèle métropolitain, même imposé du dehors, par l'État central, exige pour sa mise en œuvre une coopération entre collectivités locales. Cette coopération s'est tout d'abord effectuée sur un mode horizontal, mais l'extension géographique et l'importance économique des aires urbaines aujourd'hui implique une coopération à un plus large niveau.

La coopération horizontale (entre collectivités territoriales de même rang) reste la forme la plus commune d'administration des aires urbaines. Quelques agglomérations disposent, ou ont disposé, de structures de gouvernement autonomes des collectivités locales de base. Ces formes, que l'on peut qualifier de supracommunales, disposent d'une légitimité

politique propre par l'élection au suffrage universel direct de leurs conseils, de compétences nombreuses assises sur des territoires pluricommunaux – en l'occurrence l'agglomération – et jouissent d'une fiscalité spécifique qui leur garantit une autonomie financière vis-à-vis des communes. Ces formes de gouvernement, idéal-types du modèle métropolitain, qui conduisent en fait à créer une nouvelle collectivité territoriale coiffant l'aire urbaine, sont rares [Lefèvre, 1993a]. Les structures les plus achevées ont été les comtés métropolitains britanniques, créés au début des années soixante-dix et abolis au milieu des années quatre-vingt. Les autorités administratives du Grand Copenhague et du Grand Barcelone abolies elles aussi au cours de la dernière décennie peuvent se référer à ce modèle. Seules existent encore aujourd'hui, tout au moins dans le monde occidental, des institutions de ce type au Canada : les communautés urbaines de Montréal et surtout de Toronto. Ce modèle métropolitain n'est cependant pas en voie de disparition. En effet, il revit aujourd'hui dans de nombreux pays (Italie, Pays-Bas, Portugal, Allemagne, France) sous la forme de projets d'institutions métropolitaines.

Hormis donc ces cas rarissimes d'institutions d'agglomération, le gouvernement des régions urbaines s'effectue sous la forme de coopérations intercommunales. Il s'agit là de la mise en œuvre de structures de gouvernement ne disposant ni de légitimité politique (les conseils des organes de coopération sont composés des représentants des collectivités locales), ni d'autonomie financière conséquente, ni de compétences nombreuses. La coopération horizontale dans les aires urbaines est le règne de la sectorialité. En effet, l'intercommunalité d'agglomération demeure le plus souvent fonctionnelle. En France, ce sont les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) qui dominent, et ce malgré le développement récent des districts ou des communautés de communes. En Italie, dans l'attente de la constitution des futures cités métropolitaines, ce sont les *consorzi* (sorte de SIVU ou syndicats mixtes monofonctionnels) qui couvrent les agglomérations. Il en est de même au Royaume-Uni, où les comtés métropolitains ont laissé la place à des *joint authorities* pour les transports publics, la protection contre l'incendie, la police et, dans certains cas, le traitement des déchets. Les États-Unis restent l'illustration la plus excessive de cette monofonctionnalité avec le développement des *special districts*, SIVU pouvant certes disposer d'élus et de ressources fiscales propres mais dont les compétences sont restreintes à un seul secteur.

Quelques agglomérations possèdent cependant des structures de coopération plurifonctionnelles. En France, les communautés urbaines, imposées dans quatre grandes villes, disposent de compétences nombreuses, dites environnementales (planification stratégique, réseaux techniques, etc.). Plus récemment, des communautés de communes ou de villes se sont constituées qui prennent en charge au moins les secteurs de

l'aménagement de l'espace et du développement économique. Aux États-Unis, des *special districts* plurifonctionnels sont en voie de constitution (Portland, Seattle, Saint-Paul-Minneapolis) et ont généralement autorité sur la planification stratégique, les transports publics, l'assainissement, l'environnement.

La coopération horizontale n'apparaît donc pas comme une modalité efficace de gouvernement des villes, ne serait-ce que par son caractère sectoriel. Mais elle pêche également sur deux autres points : la pertinence territoriale et la réalité politique de son action. Ces deux critiques sont bien entendu valables pour les structures de coopération plurifonctionnelles dont nous venons de parler.

Les territoires couverts par les structures de coopération horizontale ne correspondent que rarement aux aires urbaines, même si l'on considère celles-ci dans une acception purement morphologique (agglomération). Les comtés métropolitains britanniques et les *joint authorities* qui les ont très imparfaitement remplacés couvrent de vastes territoires mais ceux-ci ne correspondent pas aux bassins de déplacements car ils n'intègrent pas tous les espaces en liaison fonctionnelle entre eux. Cette remarque s'avère *a fortiori* pertinente au niveau de la conurbation des Pays noirs (Manchester-Sheffield-Liverpool) divisée en au moins trois comtés. En France, les communautés urbaines, constituées pour la plupart à la fin des années soixante, couvrent des territoires largement inférieurs à l'espace urbanisé. Ce décalage territorial s'avère encore plus fort si l'on prend en compte les régions urbaines, plus ou moins représentées par l'aire des nouveaux schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU). Il en est de même aux Pays-Bas (aucune structure de coopération au niveau de la Randstad ni même au niveau inférieur des agglomérations dominées par quelques grandes villes (Rotterdam, Amsterdam, Utrecht).

Le manque de pertinence territoriale des organes de coopération a son pendant au niveau des politiques menées. Y a-t-il en fait des politiques d'agglomération, même sectorielles, conduites par ces mêmes structures de coopération ? La réponse se voudrait plutôt négative. En France, les communautés urbaines sont accusées de saupoudrer les financements, de pratiquer des actions communalistes au lieu de mettre en œuvre des politiques d'agglomération. Au Royaume-Uni, cette volonté de produire de l'action publique au niveau du comté a sonné le glas des institutions métropolitaines car cette action venait ainsi en conflit avec celle produite par les districts. Des critiques du même ordre sont faites en Italie où les politiques des organes de coopération sont en fait dominées par les collectivités qui en sont membres.

Ces critiques sont justifiées mais elles ne sont que le reflet des défauts des modalités elles-mêmes de gouvernement. Les structures de coopération horizontale ne peuvent

qu'être sous la domination de leurs membres. Il leur manque ainsi légitimité politique, ressources humaines et financières, bref, ce qui octroie à une institution une capacité de gouvernement (la production et la mise en œuvre de politiques propres sur le court, moyen et long terme).

...Vers la nécessité d'une coopération verticale

Avec l'extension des territoires urbains, il est apparu logique d'inclure dans les structures de coopération des collectivités locales que les régions urbaines recouvraient largement (cas de certains départements français ou de provinces espagnoles, néerlandaises ou italiennes) ou partiellement (les régions ou les États fédérés). Des collectivités locales de rang différent ont dû alors se marier. Ce mariage – la coopération verticale – est somme toute relativement récent en France. En revanche, il est monnaie courante dans certains pays où le gouvernement des territoires, notamment des villes, a toujours fait l'objet de coopération verticale. Les États fédéraux comme les États-Unis ou l'Allemagne en sont une bonne illustration.

Dans les États fédéraux, la coopération verticale est avant tout sectorielle mais elle prend des formes institutionnelles spécifiques. Tel est le cas par exemple des fédérations de transport allemandes (*Verkehrsverbund*) qui associent l'État fédéral, le *Land*, les *Kreise* et les communes dans des structures très formalisées de coopération. Dans ce cadre-là, les transports publics sont effectivement organisés au niveau des territoires urbains au sens large (et qui peuvent évoluer spatialement par l'adjonction de *Kreise* ou de communes supplémentaires). Ici, tous les niveaux de collectivités publiques interviennent ensemble pour définir les politiques (niveaux de service, organisation, planification, tarification), le fondement de l'intervention de chaque niveau restant le plus souvent soit la propriété des entreprises exploitantes, soit les compétences d'une collectivité pour octroyer des licences d'exploitation.

Dans les États dits de fédéralisme régional, la coopération verticale est plus récente, si l'on exclut bien sûr les syndicats mixtes associant communes et provinces (*consorzi*). En Italie par exemple, la loi 142 initie des procédures très formalisées de contractualisation entre divers niveaux de collectivités publiques (de l'État à la commune) sous la forme d'ententes ou d'accords. La procédure la plus élaborée de coopération verticale semble celle des "accords de programme". Il s'agit de parvenir à la réalisation d'infrastructures et d'équipements exigeant des coopérations entre acteurs publics car ces infrastructures nécessitent des financements multiples et intéressent des niveaux différents de collectivités. En effet, la plupart des équipements de grande ampleur (infrastructures de transport, foires, aéroports) ont du mal à voir le jour car les conflits entre collectivités

publiques sont nombreux et les financements incertains. La procédure des accords de programme vise à accélérer les délais de réalisation par une contractualisation du contenu des équipements (tracé, localisation, financements, etc.) et des délais de mise en œuvre. En signant un accord de programme, les collectivités contractantes s'engagent dans la réalisation de l'équipement concerné, c'est-à-dire qu'elles se mettent d'accord, non seulement sur le contenu de cet équipement, mais aussi sur son financement (qui paie quoi ?) et sur les délais de réalisation (découpage par phase). Pour y parvenir, un chef de file est désigné, en l'occurrence la collectivité qui s'avère la plus "concernée" par l'équipement en question (notion d'intérêt communal, régional, national). Une fois ce chef de file nommé, il lui incombe de mener à bien la réalisation de l'équipement, quitte à user de sanctions, ce que lui autorise en droit le comité de vigilance propre à tout accord de programme. Il serait naïf de croire qu'une telle procédure puisse parvenir à résoudre comme par enchantement l'incapacité des autorités publiques italiennes à produire des équipements de grande envergure, mais elle garde cette faculté de mettre les acteurs en présence, de formaliser accords et désaccords, facilitant ainsi la résolution de conflits ou de blocages possibles.

Avec les accords de programme italiens, nous entrons dans les nouvelles formes d'action publique fondées sur la contractualisation, le volontariat, la flexibilité qui pénètrent aujourd'hui l'ensemble des politiques publiques [Gaudin, 1993]. Il s'agit le plus souvent de politiques sectorielles mettant en contact de nombreux acteurs, publics et privés, sans définition *a priori* de leurs contenus. Ces nouvelles formes d'action publique pénètrent également les politiques institutionnelles de gouvernement des villes. Les cas de Bologne, Stuttgart et Rotterdam sont significatifs à cet égard, Bologne apparaissant comme la ville la plus avancée en la matière.

À Bologne, la cité métropolitaine est en cours de constitution [Jouve et Lefèvre, 1996]. Prévus par la loi 142 de 1990 comme dans les autres métropoles italiennes, elle y est cependant plus avancée. Ceci s'explique en partie par la méthode employée : approbation d'un accord (*Accordo per la Città Metropolitana di Bologna* ou ACM) entre la province de Bologne, la ville de Bologne et plusieurs communes périphériques visant à créer des structures de discussion et de négociation en prélude à la future institution d'agglomération. L'institution est ici considérée comme le résultat d'un processus de négociation entre acteurs où rien n'est fixé à l'avance, ni le territoire de l'institution, ni ses compétences, ni les relations qu'elle devra entretenir avec les collectivités existantes. L'accord prévoit le cadre de ce processus (le phasage et les structures de discussion), mais aussi un certain nombre d'actions ; ainsi, le processus de négociation s'inscrit dans la mise en œuvre de politiques publiques d'envergure métropolitaine visant à résoudre un certain nombre de questions en suspens depuis longtemps (la construction d'une partie de la

rocade de contournement, des points d'embouteillages) et à créer une identité métropolitaine (politiques culturelles, de services sociaux, etc.). L'accord est fort précis puisqu'il définit les domaines de coopération, les actions à engager et les structures de discussion. Ainsi, l'ACM a créé la Conférence métropolitaine, structure politique qui rassemble les exécutifs de la province et des communes signataires. Cette structure se réunit environ une fois par mois pour discuter des actions en cours et pour en initier de nouvelles. Pour le moment, les décisions sont prises à l'unanimité mais elles ne s'imposent pas de droit aux collectivités locales.

Les agglomérations de Stuttgart et de Rotterdam se sont, elles aussi, lancées dans une perspective similaire avec des résultats moins probants. Si l'agglomération de Stuttgart (179 communes et 5 *Kreise*) dispose aujourd'hui d'une structure de coopération, la *Verband Region Stuttgart* (communauté régionale), celle-ci est cependant en retrait par rapport à la perspective bolognaise. Certes, la communauté régionale possède des élus au suffrage universel direct (forte légitimité politique donc), mais les collectivités locales demeurent fortes (à Bologne ou à Rotterdam, il est prévu la disparition de la ville-centre) et les compétences de la communauté régionale sont peu nombreuses (planification, transports publics, traitement des déchets, développement économique et touristique. À Rotterdam, le processus de constitution d'une institution d'agglomération est pour le moment bloqué, suite à un référendum négatif, mais les discussions se poursuivent entre les collectivités locales. Quant au gouvernement central, il maintient son projet de constitution d'une ville-province [Toonen, 19956].

Ces trois exemples montrent que le processus de constitution d'institutions d'agglomération passe aujourd'hui davantage par une coopération verticale que strictement horizontale, comme dans les décennies précédentes. Mais cette coopération verticale reste dominée par les collectivités territoriales "locales", à l'exception peut-être de Stuttgart où le *Land* semble avoir joué un rôle non négligeable d'initiateur. Ainsi, à Bologne, la coopération s'effectue entre la province et les communes (notamment celle de Bologne), la région demeurant en arrière-plan. Aux Pays-Bas, l'absence d'un niveau régional laisse l'État seul face aux collectivités territoriales (communes et provinces). En Allemagne, le *Land* joue un rôle non négligeable mais n'apparaît pas en tant que tel dans les structures de coopération existantes (les élus de la communauté régionale sont des élus locaux des communes et des *Kreise*).

Les régions, actrices de l'unité territoriale

L'institution régionale est un acteur nouveau du gouvernement urbain qui s'affirme de plus en plus comme désirant jouer un rôle significatif. La teneur de ce rôle dépend de nombreux facteurs qui varient selon les pays et les situations locales. Un état des lieux de la question reste à faire. Plus modestement, nous souhaiterions contribuer dans cette partie à l'identification des rôles potentiels que pourrait exercer la région dans les politiques institutionnelles urbaines, en nous appuyant sur les pratiques en cours dans un certain nombre de pays occidentaux.

Les raisons de l'intervention régionale dans les grandes aires urbaines

Trois groupes de raisons principales rendent pertinente l'intervention de l'institution régionale : des raisons liées à l'importance de l'aire urbaine dans la région ; des raisons liées à son statut juridico-politique et enfin, des raisons liées à ses capacités d'intervention.

- L'extension géographique des aires urbaines conduit tout naturellement au débordement de leurs territoires sur celui des collectivités situées au dessus des communes (comtés, provinces, départements, régions, États fédérés). Prenons quelques exemples : la région urbaine de Lyon se situe à cheval sur quatre départements ; la région urbaine de Lille s'étend bien au-delà du département du Nord ; la métropole milanaise inclut, outre la province de Milan, celles de Varese et de Côme ; la Randstad couvre 40 % du territoire néerlandais, etc. À l'évidence, le territoire pluricommunal, voire départemental, ne s'avère plus un territoire pertinent pour organiser et *a fortiori* administrer un certain nombre de services. La région apparaît alors comme un niveau géographique plus pertinent pour les prendre en charge, d'autant que la coopération horizontale s'avère insuffisante et de plus en plus compliquée à mettre en œuvre.

Sur les plans économique et social, les régions urbaines acquièrent une importance telle, aussi bien par leurs performances que par leurs dysfonctionnements, qu'elles ne peuvent être négligées par l'institution régionale. La bonne santé de ce qui est souvent la "métropole régionale" rejaille en général sur celle de la région proprement dite. On imagine mal une Lombardie florissante et l'aire milanaise déclinante, la Catalogne riche et puissante et la métropole barcelonaise s'appauvrissant. Si les relations entre la santé de la métropole régionale et celle de la région ne sont pas forcément aussi directes, elles demeurent cependant bien réelles.

- Au-delà de leur situation géographique et économique, toutes les régions ne se valent pas. Les régions des États fédéraux ou de tendance fédéraliste comme l'Italie ou l'Espagne disposent sur les plans juridique et politique d'une puissance sans commune mesure avec leurs comparses des États unitaires. Ainsi, en RFA, aux États-Unis, en Italie ou en Espagne, les régions sont de véritables "gouvernements seniors" [Skaburskis, 1992]. Elles disposent en effet de pouvoirs juridiques sur les collectivités territoriales de rang inférieur ; elles peuvent notamment, comme en Italie, changer les limites territoriales des collectivités locales ; aux États-Unis, ces dernières sont "créatures des États fédérés" qui agissent sur elles avec les mêmes compétences que l'État central dans les pays unitaires. En second lieu, les régions des nations fédérales possèdent des pouvoirs législatifs quant à leur propre organisation territoriale. Ce sont elles qui peuvent redessiner leurs structures internes et qui, par conséquent, ont le pouvoir de transformer l'organisation institutionnelle locale, ou tout au moins, d'agir dessus. Mais si les régions des États unitaires semblent moins puissantes juridiquement et politiquement, elles n'en essaient pas moins de se définir un rôle approchant, comme certaines régions françaises qui, par l'intermédiaire de leur conseil économique et social, s'aventurent à repenser leur cadre territorial interne, notamment à partir de la notion de pays [Conseil économique et social, 1996].

- Mais que ce soit dans les États fédéraux ou dans les pays unitaires, les régions possèdent, tout au moins potentiellement, une place spécifique dans le système politique qui est, à bien des égards, originale et peut leur permettre de jouer un rôle significatif dans le gouvernement urbain. En effet, qu'elles soient de création ancienne comme aux États-Unis, ou plus récente, comme en France ou en Espagne, les régions occupent une position particulière dans le système d'action locale par leur moindre implication directe dans les relations entre collectivités locales. Ceci s'explique par leur "nature", plutôt collectivités d'orientation, de planification et de programmation que de gestion, et par leur distanciation "géographique" (elles sont concernées par des territoires plus vastes que les régions urbaines proprement dites). Ce faisant, et pour peu qu'elles n'investissent pas trop le jeu politique et la gestion locale, elles demeurent les seules collectivités publiques capables de jouer un rôle de médiation au niveau des régions urbaines. Pour le moment, ce rôle de médiation reste largement potentiel mais la faculté des régions à le remplir dépend de leur aptitude à préserver cette distance que la géographie et l'histoire leur ont accordée.

Le maintien d'une distance d'avec le système local d'action est rendu plus difficile par les capacités concrètes d'intervention des régions. Tout d'abord, elles disposent de capacités financières importantes. Ceci est évident pour les États fédérés, mais s'applique également aux autres régions dans la mesure, où une tendance lourde, dans de nombreux pays occidentaux, est le développement de l'autonomie régionale vis-à-vis de l'État central.

Même en France, où les budgets régionaux sont faibles par rapport à ceux des autres institutions locales, il faut mettre en balance la faiblesse de ces budgets avec les compétences obligatoires régionales, ce qui laisse aux régions une marge de manœuvre non négligeable qu'elles sont pour la plupart tout disposées à prendre.

En second lieu, de nombreuses régions interviennent d'ores et déjà dans la gestion des aires urbaines, notamment par l'intermédiaire d'entreprises publiques. Les secteurs de l'énergie et des transports sont particulièrement représentatifs de cette action directe des régions sur la ville, comme nous le développerons dans la section suivante.

Ainsi donc, les régions apparaissent aujourd'hui comme des actrices potentiellement importantes et à bien des égards essentielles dans le gouvernement urbain. Qu'en est-il dans la réalité ?

Les modalités d'intervention régionale dans les grandes aires urbaines

Les régions interviennent triplement dans le gouvernement des villes : dans l'organisation des territoires, dans la coopération entre les collectivités locales et dans la gestion proprement dite de l'aire urbaine.

La région organise son territoire

En organisant son territoire, la région touche directement les grandes villes en posant le problème de leur statut par rapport aux zones rurales et aux villes de taille plus réduite. La spécificité des grandes villes, des régions urbaines, doit-elle se refléter dans leur planification et dans leurs institutions ? Ceci pose la question des cadres spatiaux du territoire régional qui, dans les pays fédéraux ou tendant vers le fédéralisme, sont du ressort de l'institution régionale. Deux niveaux ou domaines d'intervention de la région sont particulièrement importants : la planification et les institutions urbaines.

La plupart des régions établissent des plans régionaux, qu'ils soient généraux ou sectoriels. Ces plans accordent le plus souvent un statut spécifique aux territoires urbains, notamment aux grandes villes. Ce faisant, les régions spécifient les aires urbaines sur le plan territorial ; elles les spécifient aussi sur les plans politiques et institutionnels en leur accordant des compétences ou des responsabilités différentes des autres territoires. Ainsi, le plan de transport de la région Lombardie découpe le territoire lombard en plusieurs bassins de transport dont l'un correspond à l'aire métropolitaine de Milan ; ce bassin de transport milanais représente une catégorie à lui tout seul, la catégorie du transport

métropolitain (par rapport au transport régional ou au transport urbain) qui s'organise sur des bases politico-institutionnelles différentes des autres bassins de transport ; par exemple, les municipalités et la province composant ce bassin de transport possèdent des compétences plus larges (déléguées en partie par la région). Dans le même temps, le plan régional se penche sur les aspects de planification physique de l'aire métropolitaine (propositions d'infrastructures, localisation des équipements, etc.).

Aux États-Unis, de nombreux États (Floride, New Jersey, Oregon...) se sont lancés dans des plans visant un meilleur contrôle de la croissance urbaine (*State Growth Management*) en négociant une conformité des plans infra-étatiques (des comtés et des municipalités) au plan de l'État. Ce faisant, l'État fédéré s'intéresse aux zones urbaines, et principalement aux grandes villes, en favorisant un certain modèle de croissance (localisation des équipements, choix de densité).

Les plans régionaux agissent alors comme référents, comme cadres de l'action publique, en se posant vis-à-vis des autres plans des collectivités locales. Si, le plus souvent, les plans régionaux sont peu ou pas contraignants, ils jouent un rôle essentiel dans l'inscription de l'intérêt régional dans l'espace urbain. Par sa planification, la région affiche ses projets, ses ambitions sur l'aire urbaine dans un mode de relation avec les collectivités infrarégionales qui varie selon les pays et selon les régions ; si la Lombardie entre souvent en conflit avec Milan et sa province, la situation est nettement moins tendue en Toscane, ou en Emilie-Romagne ou aux États-Unis, où la négociation apparaît comme la règle [Stein, 1993].

L'intervention régionale, par le biais de la planification, peut s'interpréter dans le registre de l'organisation territoriale comme une action *soft*. À l'inverse, les régions des États fédéraux sont intervenues de manière beaucoup plus dure et fondamentale en proposant et en mettant en œuvre des réformes de l'organisation institutionnelle de leur territoire. Si l'on rencontre de telles expériences dans de nombreux pays (Espagne, États-Unis), là encore l'expérience italienne semble la plus approfondie sur la question urbaine.

Entre 1975 et 1985, la plupart des régions italiennes se sont lancées dans l'expérience des *comprosoni*. Voulant répondre à la nécessité d'établir de nouveaux cadres spatiaux et institutionnels, notamment pour les grandes villes, qui soient pertinents pour le développement économique et social, elles ont découpé, chacune à leur manière, leur territoire en zones de planification, de programmation et, pour certaines de gestion : les *comprosoni*. La question s'est alors posée de *comprosoni* urbains qui ne pouvaient avoir ni les mêmes dimensions, ni les mêmes compétences que ceux des autres espaces. Ainsi, les *comprosoni* de Turin, Milan, Bologne ont regroupé des dizaines, voire des centaines

de communes, auxquelles les régions concernées ont souhaité déléguer un certain nombre de compétences, dont certaines de gestion (transport, environnement). Ces *comprosoni* pouvaient préfigurer de futurs gouvernements d'agglomération. Pour des raisons juridiques et politiques [Lefèvre, 1993b], les régions les ont dissous au cours de la première moitié des années quatre-vingts, mais ces cadres territoriaux et administratifs n'ont pas disparu pour autant et certains servent aujourd'hui de base à la recomposition territoriale et politique des cités métropolitaines issues de la loi 142.

La région favorise la coopération entre collectivités locales

Dans ce registre, l'institution régionale joue un triple rôle : incitatrice et fédératrice d'initiatives de coopération, médiatrice entre les acteurs locaux et garante des actions et des processus engagés.

Par ses compétences et ses moyens financiers, la région peut, si elle le désire, favoriser la coopération entre collectivités publiques, mais aussi avec les acteurs privés. Ainsi, aux États-Unis dans les années soixante et soixante-dix, en parallèle avec l'État fédéral, les États fédérés les plus interventionnistes ont cherché à favoriser la mise en place de structures métropolitaines de planification (*metropolitan planning organizations*) et de gestion de certains services comme les transports publics ou l'assainissement (*metropolitan authorities* ou *special districts*), ce qui s'est produit dans la plupart des grandes aires urbaines. Certains États (Oregon, Washington) ont même été plus loin en faisant pression sur les collectivités locales pour qu'elles développent leur coopération dans d'autres secteurs. Ainsi, les *special districts* de Portland (Oregon) ou de Seattle (Washington) ont progressivement acquis des compétences nouvelles si bien qu'aujourd'hui ils représentent les *special districts* plurifonctionnels les plus importants des États-Unis [Lefèvre, 1992]. Cette intervention régionale se retrouve dans de nombreux États fédéraux. En RFA, l'association pour la planification régionale de Munich a été constituée avec l'appui du *Land* de Bavière et rassemble les collectivités locales (communes et *Kreise*) de la région de Munich. Au Canada, la province d'Ontario a créé en 1988 l'*Office of Greater Toronto Area* pour encourager la coopération dans le domaine de la planification entre les collectivités locales du Grand Toronto.

La région peut aussi jouer un rôle de médiateur à l'intérieur du système d'action local visant à éviter ou réduire les conflits d'intérêt afin de mettre en branle un processus négocié, pouvant, à terme, parvenir à la constitution de structures de gouvernement au niveau des régions urbaines. Pour ce faire, elle doit être peu impliquée directement dans les affaires locales, de manière à conserver une légitimité fondée sur un intérêt territorialement supérieur et accepté comme tel par les autres niveaux de collectivités

locales. Il s'agit, en l'occurrence, de régions peu directement interventionnistes, qui facilitent l'action publique en l'orientant. Tel est le cas de certains comtés ou États américains (New Jersey) qui ont explicitement joué un rôle de médiation entre les diverses collectivités locales pendant les procédures de planification territoriale (*State Growth Management*). À Stuttgart, tel semble aussi être l'attitude du *Land* de Bade-Wurtemberg, soucieux d'avancer vers une structure d'agglomération [Hoffman-Martinot, 1995]. Néanmoins, cette attitude semble peu répandue et force est de reconnaître que, dans le domaine du gouvernement urbain, ce rôle de médiation reste encore potentiel, même s'il est considéré par certains observateurs comme l'un des éléments de l'efficacité de l'institution régionale [Pastori, Dente et Balboni, 1987].

Enfin, la région peut jouer un rôle de garant des actions de coopération engagées par les collectivités locales. Ceci s'applique *a priori* d'abord aux régions situées dans les États fédéraux ou fédéralistes, dans la mesure où elles y occupent une position hiérarchique vis-à-vis des autres niveaux de collectivités territoriales. Ici les régions sont effectivement des "gouvernements seniors" et c'est à ce titre qu'elles ont les capacités juridiques et politiques de se porter garantes des actions et processus de coopération engagés. Cette garantie est le plus souvent offerte par des lois régionales. Ces lois interviennent à plusieurs niveaux. Elles peuvent soit préciser les cadres et les processus généraux de coopération, soit consacrer des actions spécifiques. Certaines régions italiennes (Ligurie, Lombardie) ont ainsi souhaité mieux codifier la procédure des accords de programme proposée par la loi nationale en précisant les phases de leur déroulement et les modalités précises de leur fonctionnement. D'autres (Emilie-Romagne, Piémont) ont voulu, avec le soutien des collectivités locales elles mêmes, consolider les accords passés en les consacrant par une loi régionale spécifique. Tel est le cas de l'accord pour la cité métropolitaine (ACM) de Bologne qu'une loi régionale d'avril 1995 a repris et précisé (détail des limites territoriales de l'ACM, des compétences de la future cité métropolitaine, du statut dérogatoire de la seconde commune de l'aire urbaine, établissement des délais de mise en œuvre de l'ACM, etc.). Cette consécration régionale a d'autant plus de valeur que la loi nationale 142 établit clairement qu'il revient à la région de procéder à la mise en œuvre de la loi nationale sur les cités métropolitaines. Aux États-Unis, la logique est la même puisque ce sont les États fédérés qui valident juridiquement les formes institutionnelles de coopération entre gouvernements locaux. Certains États se montrent d'ailleurs innovants en matière de gouvernement urbain, en refusant de légaliser certaines formes de coopération souhaitées par les collectivités locales, dans la mesure où ces dernières accroîtraient ainsi la fragmentation urbaine. Ainsi, quelques États se sont opposés à l'établissement de *special districts* monofonctionnels au nom du nécessaire regroupement des structures de coopération existantes. Il s'agit donc ici d'une action juridique visant à limiter les structures de coopération dans la perspective de formes de gouvernement plus vastes et plus

intégrées du type de ceux recouvrant les métropoles de Portland ou de Washington.

La région s'implique directement dans la gestion des aires urbaines

Cette implication intervient à plusieurs niveaux : la région fournit elle-même un certain nombre de services, elle finance, elle administre. En tant qu'administratrice, elle octroie autorisations et licences ; pourvoyeuse de finances elle participe à la réalisation d'infrastructures et d'équipements et accorde des subventions. L'exemple des transports va nous permettre d'illustrer le rôle de gestionnaire de la région.

En RFA, la totalité des grandes agglomérations sont administrées par des communautés de transport. Ces communautés, les *Verkehrsverbund*, sont des associations regroupant collectivités publiques et entreprises. Le *Land* est généralement partie prenante de ces associations à de nombreux titres. Tout d'abord, parce qu'il peut posséder des entreprises de transport, ensuite parce qu'il délivre les autorisations de trafic, puis parce qu'il participe au financement des déficits des transports publics ainsi qu'au financement des infrastructures de transport collectif et de voirie. Cette situation se retrouve dans de nombreux pays européens et en Amérique du Nord, la France pouvant, à cet égard, constituer une exception [Lefèvre et Pucher, 1996]. En Italie, certaines régions (Lombardie, Piémont) possèdent leurs propres entreprises de transport. Ainsi, la Lombardie dessert une partie non négligeable de l'aire milanaise grâce à sa compagnie, le *Ferrovie Nord Milano* ; en tant qu'autorité organisatrice à l'extérieur des grandes municipalités, elle délivre les autorisations de trafic, fixe les tarifs et paie les déficits d'exploitation des entreprises non municipales ; par ailleurs, elle contribue au financement des infrastructures, transport public et voirie, y compris dans les agglomérations. À bien des égards, elle fait la politique des transports de la métropole milanaise. Aux États-Unis, certains États fédérés (Massachusetts, New York, New Jersey, Californie) interviennent fortement dans les politiques de transport urbain soit en tant qu'exploitant (l'État du Massachusetts est partie prenante de l'exploitant principal de la métropole bostonienne), soit en tant que financeur aussi bien des déficits d'exploitation que des investissements. En Espagne, les communautés autonomes interviennent largement dans les politiques de transport des principales grandes aires urbaines. En France, si les régions apparaissent quelque peu en retrait vis-à-vis de leurs homologues européens, elles n'en demeurent pas pour autant absente mais concentrent l'essentiel de leur intervention dans le financement des infrastructures et équipements.

Les régions européennes en quête de consolidation

Si nous avons montré jusqu'ici quelques régions actives dans le gouvernement urbain, et si nous avons souligné que les raisons invoquées pour leur intervention sur les territoires urbains laissent présager un accroissement de leur rôle, certains obstacles demeurent. Ainsi, un certain nombre d'entre elles, et non des moindres (Catalogne, Lombardie), s'avèrent peu enclines à favoriser l'émergence de structures de pouvoir au niveau des régions urbaines proprement dites. Ceci peut s'expliquer par la crainte de voir se constituer sur ces espaces-là des institutions puissantes pouvant jouer le rôle de contre-pouvoirs à la région elle-même. En ce sens, ces régions n'agissent pas différemment des États centraux (comme la France), qui ont préféré établir sur les aires métropolitaines des structures faibles, ou ceux qui, comme au Royaume-Uni, ont préféré les abolir. Deux éléments peuvent nous aider à comprendre cette attitude. Un élément politique tout d'abord : les régions sont des institutions récentes dans la plupart des pays et, à ce titre, sont encore à la recherche de la consolidation de leur puissance. Les difficultés des délégations de compétences des régions italiennes vers les autres niveaux de collectivités territoriales sont illustratives de la pertinence d'un tel argument. Un élément géopolitique ensuite. Cette situation semble plus réelle dans des régions fortement dominées par une métropole (Barcelone, Milan, etc.) que dans des régions où l'urbanisation est plus diffuse ou plus équilibrée (Emilie-Romagne, Ontario).

La faiblesse des régions françaises apparaît de plus en plus comme anachronique, tout au moins par rapport aux pays où l'échelon régional existe. À cet égard, les pays du Nord de l'Europe, Royaume-Uni inclus, peuvent peut-être offrir un modèle différent du fonctionnement politico-institutionnel des grandes aires urbaines, sauf à considérer les comtés comme des équivalents politiques et fonctionnels des régions, ce qui demande, nous l'avons déjà indiqué en introduction, des analyses plus circonstanciées. La spécificité de la situation française peut cependant se transformer en atout car le "décalage" français permet de tirer parti des expériences étrangères quant au rôle que les régions pourraient jouer dans le gouvernement des aires urbaines. Là encore, comme dans d'autres domaines, il ne convient plus de raisonner de manière homogène au niveau national mais plutôt "à la carte".

Tout d'abord, le rôle régional peut dépendre de la configuration géographique et politique de l'espace régional ; il pourrait être différent dans une situation d'urbanisation plus équilibrée (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes), ou dans des régions fortement polarisées comme l'Île-de-France. Il faut d'ores et déjà considérer le rôle de la région comme étant à géométrie variable, notamment dans ses rapports avec les départements. Si

beaucoup souhaitent que le développement de la décentralisation mette à la place du couple commune-département, le couple agglomération-région, cette profonde évolution du paysage politico-institutionnel n'est pas forcément pertinente partout [Lefèvre, 1996]. S'il apparaît souhaitable que, dans certaines régions urbaines, la région joue un rôle plus actif, voire plus déterminant, dans d'autres, il n'est peut-être pas souhaitable qu'elle se mette plus en avant.

Nous avons pu remarquer que la région française est peu interventionniste par rapport à ses voisines européennes. Ceci s'explique notamment par ses moindres compétences, ressources et légitimité politique. Cette faiblesse peut alors lui permettre de jouer un rôle jusqu'ici négligé, mais qu'elle devrait saisir si cette institution désire se renforcer en trouvant ainsi une place légitime dans l'organisation politico-institutionnelle : celui de médiatrice du système local d'action. Un tel rôle apparaît, nous l'avons vu, difficilement compatible avec un renforcement de la région dans une perspective fédéraliste, à l'italienne ou à l'espagnole ; en revanche, il pourrait très bien être rempli dans une perspective fédéraliste moins forte. Tout ceci implique bien évidemment une recomposition du système politique local, qui passe en partie par une remise en cause du cumul des mandats, singularité qui nous est propre, et qui joue à la fois contre la région et contre les territoires urbains.

Bibliographie

- ANDERLINI F., *Dalla città diffusa alla metropoli policentrica*, Maggioli, Rimini, 1991.
- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Espaces de solidarité, Bassins de vie et Pays*, direction des Journaux officiels, Paris, 1996.
- DENTE B., "Metropolitan governance reconsidered or how to avoid error of the third type", *Governance*, 1, 1990.
- GAUDIN J.-P., *les Nouvelles Politiques urbaines*, coll. "Que sais-je ?", PUF, Paris, 1993.
- HOFFMAN-MARTINOT V., "La relance du gouvernement métropolitain en Europe : le prototype de Stuttgart", *Revue française d'administration publique*, 1995.
- JOUBE B. et LEFEVRE C., "Dynamiques institutionnelles et culture politique territoriale : la cité métropolitaine de Bologne", *Revue française de sociologie*, 37, p. 209-235, 1996.
- LEFEVRE C. et PUCHER J., *The Crisis of Urban Transport in Europe and North America*, MacMillan, Londres, 1996.
- LEFEVRE C., *D'une intercommunalité fonctionnelle à une supracommunalité citoyenne : propositions pour une réforme de l'intercommunalité française*, Institut de la décentralisation, Boulogne-Billancourt, 1996.
- LEFEVRE C., *le Gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés*, 2001 Plus, 33, DRAST, ministère de l'Équipement, Paris, 1995 a.
- LEFEVRE C., "Le gouvernement de la ville, une utopie mobilisatrice", *Metropolis*, 104-105, p. 25-28, 1995 b.
- LEFEVRE C., *Analyse comparative des institutions d'agglomération dans les pays industrialisés*, rapport pour la DATAR, groupe de prospective Territoires et Institutions, DATAR, Paris, 1993 a.
- LEFEVRE C., "Italie : l'échelon intermédiaire introuvable", *Revue politique et parlementaire*, 965, mai-juin, 1993 b.
- LEFEVRE C., "Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération : 1960-1992", *Politiques et Management public*, 10, 4.
- PASTORI G., DENTE B. et BALBONI E., "Il governo della metropoli milanese : strutture e processi", in IReR, *Il Governo della città*, Progetto Milano, Milano, Franco Angeli, 1987.
- PUMAIN D., "Villes, métropoles, régions urbaines... un essai de clarification des concepts", communication au colloque *Métropoles et Aménagement du territoire*, université Paris-Dauphine, 12 et 13 mai 1993.
- SKABURSKIS A., "Goals for restructuring local boundaries : canadian lessons", *Environment and Planning C, Government and Policy*, 10, 1992.

SHARPE L. J. (éd.), *The Government of World Cities : The Future of the Metro Model*, Chichester, GB, Wiley, 1995.

STEIN J., *Growth Management, the Planning Challenge of the 1990's*, Sage, Newbury Park, 1993.

TOONEN T., *Provinces Versus Urban Centres*, Leiden University, département d'Administration publique, Pays-Bas, 1996.