

**Séminaire Analyse et politique de la ville**  
**Année 2018-2019 : Financiarisation de la ville et liberté du politique**

**Session du 20 décembre 2018**  
**Promotion immobilière et forme urbaine**

**Introduction de Guy Burgel :**

La réalité nous rattrape encore une fois, le mouvement des « gilets jaunes » en témoigne, qui pose un problème structurel. La liberté d'agir du politique est fondamentale : que faire face aux contraintes de l'économique et du social, face aussi à la pression de la rue comme on le voit avec la crise actuelle ? Quelle est, dans un État démocratique, la marge de manœuvre du politique pris dans l'état des obligations budgétaires ?

On peut schématiser la forme de la société urbaine sous la forme d'un triangle des pouvoirs (cf. *Géographie urbaine*, Hachette, 2015) : l'économique (les entrepreneurs), le social, plus diffus, le politique au sommet. Triangle en tension qui tend à s'affaïsser du fait de l'affaiblissement du pouvoir politique, conséquence de la décentralisation et de l'intégration européenne. On aboutit à une sorte d'horizontalisation de la société, caractéristique de la « gouvernance ». La défiance envers le politique à tous les échelons, y compris les collectivités locales, est générale comme on peut le constater avec la revendication d'un « référendum d'initiative citoyenne », dernier avatar, provocateur, de notre démocratie constitutionnelle, dont certains voudraient signer l'acte de décès. Le grec ancien connaît deux mots pour signifier le peuple : le « *laos* », le peuple inorganisé, et le « *dimos* », le peuple constitué par la loi organique (institutionnalisé). Or, l'horizontalisation de la société est précisément marquée par un affaiblissement du « *dimos* ».

Confusion importante à signaler, d'autre part, celle entre *acteurs* (élus) et *auteurs* (les techniciens, dont les architectes-urbanistes, chercheurs...) de la ville, les premiers ayant tendance à se défaire de leurs responsabilités sur les seconds, trop contents de s'arroger des prérogatives qui excèdent leurs compétences professionnelles. Le pouvoir politique en tant qu'acteur s'affaiblit parce qu'il laisse les auteurs décider à sa place, confusion des rôles préjudiciable au bon fonctionnement de la société.

Rappel de l'organisation de la journée autour de trois moments clés :

- confrontation des approches disciplinaires (juridique, historique et sociologique),

- présentation d'une étude de cas approfondie (EuropaCity),
- débat entre des « acteurs » et des « auteurs » de la ville (table ronde).

\*\*\*

## **I - Exposé de Florence Bourillon, historienne, sur les transformations du Paris de la seconde moitié du XIXe siècle**

Réponses en termes foncier et immobilier à partir, notamment, des documents fiscaux. Trois parties :

- 1) Généralités,
- 2) Prix des terrains,
- 3) Deux études de cas.

### **1 - Généralités**

Hausmann présente en 1864, devant la Commission départementale, le marché immobilier parisien en dégagant les « lignes de force de la spéculation » : « Le 11<sup>e</sup> arrondissement, où le boulevard du Prince Eugène (actuel boulevard Voltaire) a été ouvert en 1862, fut d'abord celui qui a bénéficié le plus des habitations nouvelles. Puis, viendront ensuite les arrondissements situés en limite de ville où la spéculation a trouvé des terrains moins chers et où les appartements sont au moins aussi confortables. La spéculation suit ainsi les mouvements de population vers la nouvelle ville et répond aux besoins de toutes les classes » (citation tirée de la présentation du budget de la ville pour 1865). L'annexion des communes suburbaines en 1860 a ouvert une période de transition qui a permis de rééquilibrer les charges entre Paris et les nouveaux territoires, créant ainsi un marché agrandi et unique accordé à la révision cadastrale de 1862. Hausmann, rompant avec les projets précédents, porte désormais son attention sur les quartiers périphériques et les zones intermédiaires de part et d'autre des anciennes barrières. D'un projet de transformation du centre de Paris sur la rive droite, relié aux gares de chemin de fer, on passe à un projet d'extension de ce centre mis en relation avec les quartiers périphériques : vision renversée de la rénovation urbaine du centre vers la périphérie en prévision de l'annexion des communes périphériques.

Deuxième élément à considérer : la mobilisation du foncier pour induire la transformation de l'environnement bâti et de la forme de la ville, traduction de la volonté d'Hausmann de compenser la défaillance des investisseurs. Cf. la thèse de Maurice Halbwachs (*Les Expropriations et le prix des terrains à Paris 1860-1900*, 1909), soucieux de réhabiliter la sociologie par rapport à l'économie et à l'histoire en mettant l'accent sur les besoins collectifs. S'agissant des expropriations entre 1860 et 1900 il écrit : « les décideurs, malgré leur volontarisme, ont dû se plier aux besoins sociaux, leurs interventions n'ayant porté que sur des modalités de détail sans contrarier le jeu des forces collectives. » Il répartit les voies nouvelles en trois classes en fonction des courants de circulation et des données démographiques observées entre 1831 et 1900 : les voies du centre rapidement investies, les voies situées en périphérie du centre comportant un risque financier, les voies excentrées, enfin, qui peuvent connaître une hausse soit brutale soit prolongée des prix. Il estime sur

ces bases que si l'expropriation massive a pu bouleverser le jeu normal de l'offre et de la demande de fonds, c'est à travers un « prix d'opinion » (comme en Bourse) fixé par les vendeurs ou la spéculation en fonction des anticipations des acheteurs. D'où la conclusion : « spéculer c'est prévoir l'avenir et non le créer de toute pièce. »

Les travaux de Michel Lescure à partir des organismes financiers et des compagnies immobilières dépendants des grandes banques changent la perspective (cf. *Les banques, l'Etat et le marché immobilier en France : 1820-1894, 1982*).

Double constat :

1°) la mise en valeur du foncier se fait par les constructions.

2°) l'action des grandes banques est motivée par la valorisation de leur capital.

D'où la participation active des banques à la valorisation du foncier au XIXe siècle, expliquant le privilège accordé aux arrondissements centraux, cependant que l'émergence de placements plus rentables au début du XXe siècle entraînera leur désintérêt. Émile Pereire indiquait ainsi, qu'en son temps, les immeubles de la rue de Rivoli rapportaient 8,5 % par an, mais que, compte tenu du décalage croissant entre le prix des immeubles et le revenu des loyers, le taux de capitalisation était tombé à 6 %, voire au-dessous. D'où des stratégies de rotation rapide des investissements consentis ou de transferts de risques sur d'autres compagnies. La sectorisation du foncier renvoie donc à l'image d'un milieu urbain très diversifié.

Lescure comme Halbwachs, mais à moindre titre, insistent sur l'opposition entre le centre et la périphérie (de part et d'autre du mur des Fermiers généraux), avec une zone interne à forte rentabilité et une zone externe où le risque financier est plus grand. Il en résulte que la migration du centre de gravité de la ville s'impose à l'évolution des valeurs foncières. Les anticipations sur les opérations foncières comptent autant que la réactivité aux grands travaux (cf. les opérations de réhabilitation liées au percement de voies nouvelles) et les logiques à l'œuvre relèvent autant de décisions publiques que des choix des investisseurs et de l'insertion des activités économiques (résistance de l'artisanat).

## **2 - Evolution sur une vingtaine d'années du prix des terrains expropriés dans les 10 premiers arrondissements durant les années 1880, objet d'un desserrement du centre-ville.**

Si on considère le nombre de cessions, on fait le constat du haut niveau des années 1860 comparé au bas niveau des années 1880 marquées par la crise immobilière, avec une reprise entre les deux jusqu'en 1878, date de l'Exposition Universelle. Les années 1880 correspondent à l'entrée de l'économie dans une période de langueur révélatrice de la fin du cycle immobilier (pénurie de logements et inadéquation des logements aux besoins du marché). La répartition des cessions était la suivante : 11 % concernaient les quatre premiers arrondissements de la rive droite ; 33 % les trois arrondissements de la rive gauche correspondant aux travaux de réhabilitation des rues Monge et des Écoles ; 56 %, les arrondissements limitrophes du centre (ouest et nord-ouest).

Les logiques à l'œuvre sont les suivantes :

1°) *Contraste entre la rive droite et la rive gauche*, victime d'un abandon – déplacement de Paris vers le nord-ouest à partir de la Restauration – qui confirme sa vocation purement résidentielle.

2°) *Opposition entre l'Est et l'Ouest*, traduction des différences de rentabilisation des immeubles.

Ces deux premières logiques expriment bien les risques de déconvenue des acheteurs de quartiers centraux quant aux revenus de leurs investissements (montant des loyers). A l'inverse, ce sont les quartiers périphériques du centre (8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> arrondissements) qui tirent leur épingle du jeu. Ce qui ne préjuge en rien de la plus-value à la revente de ce type d'investissement. Les arrondissements centraux souffrent d'un aménagement s'insérant dans un espace urbain construit. Les sols mobilisables s'épuisant, les coûts augmentent induisant une situation tendue du marché. Inversement, dans le 8<sup>e</sup> arrondissement la maîtrise du foncier correspond à une anticipation sur les chances de développement de la ville vers l'ouest (aménagement des parcs Monceau et des Champs-Élysées).

3°) *Élargissement du centre* : plus qu'un délaissement du centre, on assiste à une dilatation de la centralité au gré des aménagements nouveaux et de la diversification de l'offre immobilière (cf. Bernard Rouleau : « la conquête de l'Ouest », voir *Paris, histoire d'un espace, 1997*).

### **3 - Deux études de cas**

Intéressantes parce qu'opposées.

1°) *Rue du Faubourg St-Honoré* : oubliée dans un premier temps par Haussmann qui privilégie une desserte locale, son sort sera lié à partir de 1870 à celui des nouveaux quartiers périphériques de l'Étoile et des Thermes et en tirera profit : 16 % des constructions sont nouvelles et d'un seul tenant (opérations de copropriétaires et de compagnies d'assurances). Mais, le processus de remplacement du bâti sera interrompu à partir de 1885 du fait de la crise.

2°) *Rue de Pyrénées* : l'enjeu de son aménagement est celui du désenclavement des quartiers nouvellement annexés, comme celui de la place Gambetta, ancien village. La voie se surimpose au maillage préexistant et – innovation – la ville, faute d'investisseurs intéressés en raison des difficultés techniques de construction liées à la nature du sous-sol (carrières), intervient en régie. Les expropriations sont menées par la ville, mais sont limitées à ce qui est nécessaire à l'aménagement de la voie, qui ne tient aucun compte du parcellaire rural existant. Les cahiers des charges sous seing privé consentis aux acheteurs fixent les règles de construction. Les terrains se vendent mal et, en cas de mévente, sont clôturés par un mur ou loués en attente de candidats à la construction. La rue des Pyrénées sera longtemps peu bâtie à l'exception des secteurs de la place Gambetta et de Belleville. D'où la discontinuité du bâti.

**Conclusion :**

On a affaire à un marché foncier et immobilier diversifié et circonscrit – contrairement à l'unification souhaitée par Haussmann – conduisant à un renchérissement différencié, mais général, des valeurs foncières. Jusqu'en 1914, on assiste à la formation d'une ville nouvelle, poursuite de la rénovation et du remodelage des quartiers anciens, avec un retard pour la rive gauche. Transformation de la ville qui reproduit les tendances longues de l'urbanisation parisienne : développement des quartiers bourgeois de l'ouest, confirmation de la rive gauche en zone purement résidentielle, réservation du centre au développement du commerce, de l'artisanat et des affaires (avenue de l'Opéra), et ce, en dépit des souhaits exprimés par Haussmann.

### **Guy Burgel :**

On peut dégager de cette étude deux pistes :

1°) Les tendances longues : la plus grande spéculation ne se produit pas forcément au centre du dispositif, mais aussi à la périphérie parce que c'est là qu'il y a le plus à gagner (colonisation cellulaire par proximité périphérique).

2°) Le pouvoir politique intervient en régie là où le marché est défaillant.

### **Remarque complémentaire de Florence Bourillon :**

Pour Haussmann les lieux les plus efficaces sur le plan de la transformation urbaine sont bien les frontières. Il s'agit pour lui de créer les conditions qui permettront de construire. C'est l'esprit du Saint-simonisme pour qui, plus on gagnera d'argent, plus cela permettra de réaliser du logement populaire.

\*\*\*

## **II – Intervention de Jacques Lautman, sociologue : Le foncier et la spéculation**

### **Préambule**

Le mot spéculation n'est pas utilisé de façon univoque : on peut le définir comme un investissement avec espoir de gagner plus d'argent au temps T+1 par rapport au temps T, la spéculation portant sur le temps, à la hausse ou à la baisse. Si en 1969 je conclusais un article de la *Revue française de sociologie* intitulé « La spéculation, ordre ou désordre ? » en disant que la spéculation pouvait créer plus d'ordre que de désordre, position plutôt favorable à la spéculation, je ne souscrirai plus aujourd'hui à cette opinion parce que la nature de l'activité spéculative a totalement changé en raison des processus de financiarisation.

Il faut prendre en considération l'*effet de zoning* : création américaine s'appuyant sur les réflexes ségrégationnistes des propriétaires dans les zones résidentielles, phénomène moins accentué en Europe, mais tout de même à l'œuvre. Il a été modélisé en 1978 par Thomas C. Schelling (*La Tyrannie des petites décisions*, 1980) : un quartier prend sa figure sociale à raison des choix d'arrivée et de départ (effets de ségrégation sensibles, y compris dans les politiques d'attribution des bailleurs sociaux qui cherchent à éviter les voisinages indésirables).

### **1 – La financiarisation depuis 1980**

Deux phénomènes se sont conjugués dans les années 1970 pour nous éloigner de l'espoir cultivé pendant les « trente glorieuses ». Si, dans *Le nouvel État industriel* (1967) John K. Galbraith notait que les managers ont pris le pouvoir dans les entreprises pour le bien public sans s'embarrasser des intérêts des actionnaires, la situation a depuis changé, l'idéologie néolibérale diffusée par Friedrich A. Hayek y ayant été pour beaucoup. L'influence de la *Société du Mont-Pèlerin* et de quelque 400 *think tanks* à sa suite, dont l'*Institut des Politiques Publiques* en France, déclaré d'utilité publique par François Fillon en 2009, contribueront à diffuser l'idéologie libérale de Hayek.

Pour cet économiste libéral la régulation par le marché est supérieure à toute intervention humaine individuelle, ce dans tous les domaines. La démocratie est purement procédurale, mais n'a aucune valeur en elle-même. Inspiré par l'idée de Hayek de la supériorité du marché par rapport à la décision individuelle, Milton Friedman, à la tête de l'*École de Chicago*, s'est appuyé sur les progrès des mathématiques appliquées à l'économie pour en tirer les conséquences. C'est ainsi que le marché des dérivés – fondés sur la prise d'options spéculatives – permet de s'affranchir de la psychologie des investisseurs de telle sorte, qu'en faisant tourner des algorithmes, on s'éloigne de l'économie réelle, la valeur des options n'ayant pas de corrélation directe avec celle des sous-jacents.

En dix ans, le marché des options est ainsi devenu plus de dix fois plus important que celui des actions. D'où cette séparation entre l'économie réelle et le développement des valeurs financiarisées, univers des opérateurs en Bourse disjoint des investisseurs représentés par les banques. A la veille de la crise de 2008, les profits des banques en Europe et aux États-Unis étaient pour les deux tiers réalisés pour elles-mêmes et non pour des clients désignés, et si le peu de régulation avec les ratios prudentiels Bâle 2 et Bâle 3 s'est traduit par l'interdiction faite aux banques d'opérer spéculativement pour elles-mêmes ; cette interdiction a été contournée par le *shadow banking*.

La spéculation est, d'autre part, déconnectée du temps compte tenu du caractère éclair des opérations et, par effet de contagion, le court-termisme s'est imposé presque partout.

Corrélativement, les financiers ont de plus en plus remplacé les ingénieurs dans les entreprises, notamment en Allemagne, ce qui a constitué un frein à l'innovation et a entraîné consécutivement la baisse des rendements.

## **2 - Les activités de promotion**

Le secteur du bâtiment est, après l'agriculture, celui où l'État intervient le plus. Il n'y a pas de politique de construction sans plus ou moins d'intervention de l'État. La réforme du financement du logement de Raymond Barre en 1977 était un compromis entre aide à la pierre et aide à la personne dont on n'est pas sorti à ce jour. A la différence de Raymond Barre, Emmanuel Macron n'est pas un partisan de l'aide à la pierre, qu'il souhaiterait voir supplanter progressivement par l'aide la personne. D'où sa faveur pour la mise en vente du patrimoine des bailleurs sociaux afin qu'ils dégagent des fonds destinés à la construction.

Il n'y a pas de liaison entre les cycles de la construction et celui de l'économie globale en raison de la dépendance des premiers aux décisions des gouvernements sur les bonifications d'intérêt ou l'attribution des subventions.

## **3 - La décentralisation**

Le pouvoir donné aux maires sur les permis de construire a été néfaste du fait que les services municipaux n'étaient pas équipés pour faire face à ces nouvelles prérogatives et que les directions départementales de l'Équipement (DDE) censées les aider se sont révélées impuissantes à le faire en raison de la baisse programmée de leurs effectifs par MM. Raffarin et Sarkozy.

Difficile dans ces conditions de résister aux promoteurs qui viennent leur soumettre leurs projets, malgré le contrôle de légalité.

### **Discussion :**

La nécessité de prendre en compte les différences entre territoires est soulignée, la décentralisation n'ayant pas eu un impact uniforme sur l'urbanisation des territoires. D'autre part, il est à noter que la sectorisation spatiale induite par la substitution des zones d'aménagement concerté (ZAC) aux zones à urbaniser en priorité (ZUP) a eu des effets nuisibles sur la cohérence de l'aménagement des zones urbanisées.

Concernant le pouvoir des maires, Philippe Baffert rappelle que dans les années 1950-1960, les décisions relatives aux grands ensembles ont échappé aux maires, leurs architectes en chef, grands prix de Rome, ayant été désignés par le ministère de l'Équipement.

### **III - Intervention de Philippe Baffert, juriste, ancien chef du bureau du droit de l'urbanisme au ministère de l'Équipement : La problématique foncière, les évolutions**

Victor de Persigny, ministre de l'Intérieur sous Napoléon III, auteur du décret-loi sur les voies de Paris de mai 1851, a mis en place un montage économique pour l'application duquel il a été cherché Haussmann, mais qui a fait faillite : il s'agissait d'investir en comptant sur la spéculation. L'objectif était de financer les opérations de rénovation avec le produit de la revente des terrains expropriés non utilisés pour la réalisation des infrastructures publiques (système assimilable, selon un commissaire du gouvernement au Conseil d'État, à des « expropriations pour cause d'utilité privée »).

Sous la Monarchie de juillet, avec Rambuteau, on se contentait d'exproprier l'emprise de la voie, quitte, en cas de réquisition d'emprise totale à la demande des propriétaires, à faire construire en bordure de rues des immeubles placards. Mais, sous l'Empire, Haussmann, conseillé par Persigny, a étendu l'expropriation pour englober des terrains excédant l'emprise des voiries financées avec le produit de la revente de ces terrains. L'échec d'Haussmann a résulté du fait que les commissions d'expropriation ont fixé des prix élevés, correspondant peu ou prou à la valeur réelle, ne permettant pas de dégager des plus-values.

Dans les années qui ont suivi la *Loi d'orientation foncière* (LOF) de 1967, on a paradoxalement provoqué la pénurie en créant des zones d'aménagement différé (ZAD), et, avec la pénurie, on a fait monter les prix, contrairement à l'objectif fixé. L'exemple d'Euro-Méditerranée est à cet égard significatif puisqu'en instituant la ZAD, on a fait monter les prix, ce qui a permis d'attirer les investisseurs sans être obligé d'acheter les terrains.

Dans une économie de marché le prix n'est pas fixé par l'usage que la puissance publique veut en faire mais par le « prix qu'on veut faire ». Autrement dit, on ne finance pas une opération d'urbanisme avec la différence de prix entre acquisition et revente des terrains. De fait, la création d'un quartier nouveau et *a, fortiori*, la reconstruction de la ville sur la ville ne peut pas se passer d'argent public, même si on ne puisse en déduire que cela se solde par une perte, les impôts et économies induites pouvant compenser. C'est ainsi que les réserves foncières réalisées avec des taux privilégiés de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) sont de fait subventionnées compte tenu du différentiel entre les taux d'intérêt servi à la Caisse et l'inflation. Il en est de même en ce qui concernait les villes nouvelles, qui ont dégagé des excédents grâce au Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme (FNAFU), lequel prêtait à des taux bonifiés à la charge de l'État déifiant toute concurrence, inférieur au taux d'inflation.

La *Cour européenne des Droits de l'Homme* a, certes, jugé qu'en cas d'achat d'un terrain à la valeur du terrain agricole on devait, au-delà de 7-8 ans, indemniser le propriétaire en dédommagement de la perte occasionnée du fait de la rétention abusive du terrain avant son utilisation. Mais la France, « championne d'Europe en matière d'expropriation », a, pour contrer la jurisprudence, multiplié les lois tendant à forcer la main des juges afin qu'ils tiennent compte non pas de la valeur réelle des terrains, mais de celle que la collectivité vise pour se rapprocher de l'équilibre financier des opérations (cf. le compte à rebours des aménageurs). C'est ainsi qu'en France le prix des terrains est largement administré de fait, à la différence de ce qui se passe, par exemple, aux Pays-Bas et au Danemark où les terrains ne sont constructibles que moyennant le versement d'une taxe. On peut dire en caricaturant que les pouvoirs publics se comportent en « socialistes » pour acheter et en « capitalistes » pour vendre, ce qui ne peut pas fonctionner. Aussi, n'y-a-t-il pas d'autre alternative au marché que la collectivisation des sols (sous forme de municipalisation par exemple). Mais on ne peut pas mélanger les deux, sauf à acheter en zone naturelle du foncier au prix du terrain agricole pour le revendre au prix du terrain constructible après ouverture à l'urbanisation. Il y a, en matière d'urbanisme, contradiction entre la subordination à une économie de l'intérêt général et la soumission à un système juridique fondé sur la protection de la propriété privée.

Si le décret de 1955 sur l'expropriation prévoit bien qu'on puisse exproprier en vue d'une revente à des promoteurs privés – exception française – ce type de réglementation n'est pas sans incidence sur la façon dont se fait l'urbanisation. Alors que l'urbanisme avait autrefois un caractère répétitif, depuis la loi de *Solidarité et Renouvellement Urbain* (SRU) de 2000, on n'a plus aucune raison de faire un *Plan Local d'Urbanisme* (PLU) qui ne soit pas adapté à la situation, à l'état des lieux. La tendance aujourd'hui est, en effet, à l'urbanisme de projet, qui impose d'inscrire le projet dans le PLU (cf. la procédure de *déclaration de projet* qui permet de faire l'enquête publique sur le projet et non l'inverse). Il faut partir de la réalité du projet urbain pour le traduire en droit. Chacun son rôle : le projet pour les architectes-urbanistes et sa traduction en droit pour le juriste. Mais, on continue à faire des PLU sur la base des règlements type de *Plans d'Occupation des Sols* (POS) institués par la *Loi d'Orientation Foncière* de 1967, c'est-à-dire non adaptés à la réalité des situations. À l'époque des POS, on se situait à une échelle, celle des grands ensembles en ZUP, inspirés de la *Charte d'Athènes* (rédigée par Le Corbusier, 1943). Puis, avec les ZAC, on a continué à faire comme avant, mais sur des périmètres restreints, en se basant sur des plans et règlements-types inadaptés à la spécificité des territoires.

L'urbanisme est le reflet de la société, ce ne sont pas les lois sur l'urbanisme qui vont changer la société.

### **Discussion**

**Guy Burgel** : Ce n'est pas l'architecte qui fait le projet, mais le politique.

**Philippe Baffert** : Les politiques fixent les objectifs, mais ce sont les architectes et les urbanistes qui « mettent en œuvre ». Idem pour l'élaboration des *PLU*. Il y a trois niveaux : le politique, qui doit contrôler continûment, du début à la fin ; le technicien de l'architecture et de l'urbanisme, qui propose des solutions techniques ; le juriste, qui traduit le projet en droit dans le cadre du *PLU*. Quant à avoir une ville plus égalitaire, c'est en promouvant une société plus égalitaire qu'on obtiendra ce résultat et non l'inverse.

**Guy Burgel** : N'est-ce pas ce qu'on appelle une révolution ?

**Philippe Baffert** : Une révolution ou une évolution, mais une législation de l'urbanisme ne générera pas une société plus égalitaire.

**Guy Burgel** : Le problème est de savoir si l'urbanisme et la volonté politique peuvent éviter la révolution et faire qu'on ait un infléchissement politique en faveur de plus d'égalité.

## **IV – Intervention de Claude Brévant, ancienne déléguée interministérielle à la ville, aujourd'hui présidente de la *Commission Particulière du Débat Public pour EuropaCity***

### **Présentation du projet**

Le débat a fait apparaître à quel point ce type de projet peut être complexe dans le programme et le processus de gestation, qui est long.

**Citation de la plaquette de promotion** : « *EuropaCity* est un lieu incomparable pour vivre ensemble des expériences multiples ; *EuropaCity* invite à la découverte et au partage. »

C'est un projet ancien, puisqu'il remonte à 2006. Auchan, son promoteur, partant du constat que les centres commerciaux étaient en déclin – conséquence des pertes de chiffre d'affaires enregistrées – il était nécessaire de concevoir un nouveau concept. Sa stratégie est bien, en ce sens, celle d'un investisseur commercial.

**Le concept** est présenté comme totalement nouveau, bien qu'il ne soit en rien inédit au niveau mondial, l'innovation ayant consisté en l'introduction d'une dimension culturelle. Au départ, le projet était même axé sur la mise en valeur des cultures européennes, intention qui a été abandonnée.

Ce projet est porté par *Immochan*, filiale d'Auchan, alliée à Wanda, promoteur chinois, à 50/50. Le principe est fondé sur l'« émerveillement » coupant les gens de leur quotidien : appel à la consommation à partir de la diversité de l'offre, à l'exception du commerce alimentaire, locomotive des centres commerciaux traditionnels. Sa zone d'influence est censée dépasser les échelles locale et régionale, et même nationale.

**Gigantisme du programme** : 230 000 m<sup>2</sup> de surface commerciale, 50 000 m<sup>2</sup> consacrés à la culture, 20 000 m<sup>2</sup> à la restauration, 180 000 m<sup>2</sup> dédiés au loisir et au sport, 2 700 chambres d'hôtel. Soit, au total, en superficie, 750 000 m<sup>2</sup> sur 80 ha prélevés sur les 280 ha de la ZAC du Triangle de Gonesse (400 ha restant à vocation agricole).

L'équivoque a été entretenue sur le caractère évolutif du projet compte tenu des contraintes de rentabilité financières reposant sur la partie commerciale du programme. Il est porté par un *comité de pilotage*, mis en place par Auchan, comprenant des élus et des représentants de l'administration, avec, pour objectif, non pas tant d'influer sur le contenu du projet que de faire avancer ce dernier. Un *comité d'orientation scientifique* lui a été adjoint, présidé par le maire de Gonesse, se réunissant deux fois par an.

**Ambition du projet** : attirer 31 millions de visiteurs par an, à comparer aux 16 millions de Disney Land.

**Conception architecturale** : il s'agit d'un projet d'architecture et non d'urbanisme, objet d'un concours international ayant contradictoirement débouché sur « l'image figée d'un produit susceptible d'évoluer ».

**Territoire d'implantation** : à 10 km du centre de Paris, au nord, dans le corridor aéroportuaire, à mi-chemin entre Le Bourget et Roissy. Territoire vierge de construction (à usage agricole), mais déclaré constructible sous réserve de sa desserte en transport en commun. Potentiel important d'attraction, donc, mais forte contrainte du fait de sa situation en zone de bruit excluant la construction de logements. Projet cerné, d'autre part, par des zones d'habitat parmi les plus pauvres d'Île-de-France faute d'activités, bénéficiant des investissements de la politique de la ville, des taux de chômage élevés, une population étrangère ou d'origine étrangère importante, en général très jeune. Si l'aspect physique de ces quartiers évolue, la composition de leur population est restée inchangée et les activités ont continué à les bouder. Le secteur est par ailleurs très mal desservi en transports collectifs, malgré la proximité des RER B et D : territoire à la fois enclavé et morcelé par les infrastructures qui le traversent, destiné, certes, à être relié à la ligne 17 du *Grand Paris Express (GPE)*, mais dont la desserte nécessiterait un transport de rabattement.

Les équipements de proximité, dont les équipements culturels, sont peu nombreux, ceux de la Seine-Saint-Denis, qui en est bien dotée, étant relativement éloignés, et le Val-d'Oise en étant dépourvu.

**Diversité de perceptions du projet** :

*L'État* est un fervent support, quoique discret sur le sujet, d'un projet potentiellement créateur d'emplois (4 000, 5 000 ?) et attractif pour le tourisme.

*La Région*, bien qu'intéressée par l'impact économique du projet est très prudente, même timorée, sachant que les écologistes, qu'elle cherche à ménager, y sont opposés, dénonçant l'abandon de terres agricoles qui auraient mérité mieux.

*Le Département du Val-d'Oise* soutient le projet sans conditions, tablant sur sa capacité à revitaliser un territoire délaissé, dont l'image est ternie, mais que l'offre culturelle et la création d'emplois pourrait revaloriser.

*La Seine-Saint-Denis* a voté unanimement contre le projet, concurrent de ses propres projets commerciaux et culturels.

*Les communes* : le maire de Gonesse, séduit par le projet, a signé une convention d'exclusivité avec le maître d'ouvrage, comptant sur un effet d'aubaine pouvant rapporter de la fiscalité, de l'emploi et promouvoir la culture. Les autres maires, alentour (celui de Sarcelles notamment), le soutiennent, mais avec prudence compte tenu des risques de concurrence. D'une manière générale, dans le Val-d'Oise, un consensus se dégage en faveur de l'arrivée d'un événement dont les acteurs espèrent beaucoup.

*Le monde économique* : Les grands acteurs, comme l'aéroport de Roissy, sont plutôt favorables au projet à condition qu'EuropaCity soit à leur service, mais sont circonspects quant aux conséquences de sa réalisation sur les accès, menacés d'engorgement. L'hôtellerie se montre très favorable en tant qu'il constituerait une source de divertissements pour la clientèle. D'une manière générale, les petites entreprises sont aussi intéressées, escomptant des effets de synergie avec leurs activités, mais le petit commerce, fragile et peu armé pour faire face à la concurrence, est beaucoup plus inquiet en raison des risques commerciaux que comporterait pour lui la création de grandes surfaces attractives.

*Les habitants* sont partagés ; la majorité ayant d'autres préoccupations, liées à leurs conditions de vie, est indifférente. D'autant plus qu'ils ne connaissent pas les lieux, isolés qu'ils sont dans leurs ensembles d'habitation. Les jeunes seraient plus enthousiastes, mais ils se posent la question des conditions, financières, d'accès. L'étiquette attachée au projet serait un plus pour eux sous réserve évidemment d'avoir les moyens de profiter des opportunités ainsi créées tant en matière d'emplois – peu qualifiés – que de loisirs. Les habitants opposés au projet sont ceux qui rejettent le modèle de société proposé : consumériste et en décalage avec les exigences du développement durable ; ne répondant pas, au surplus, aux besoins de la population locale, ils arguent que le projet serait moins inacceptable s'il était implanté sur les friches PSA de l'autre côté de l'autoroute.

*Les défenseurs de l'environnement*, enfin, objectent que la réalisation du projet supprimera des terres agricoles parmi les meilleures de l'Île-de-France. Considérant que le bilan en sera négatif socialement, économiquement et écologiquement, ils revendiquent un « projet participatif » respectueux des principes du « développement durable » et réfléchissent à des alternatives dans le cadre du débat public.

### **Conception du projet :**

Spectaculaire, objet urbain fini, il n'a pas été conçu comme un processus. Ses contraintes tiennent à la fois aux conditions d'insertion dans le site (accès) et d'équilibre financier. Il manque totalement de souplesse et n'a aucune porosité avec les territoires voisins ; projet sans unité (juxtaposition de projets dépourvu de synergie), refermé sur son cœur, sécurisé, appelé à vivre techniquement en autarcie sur le modèle de *l'économie circulaire en circuit fermé*.

La relation est très dissymétrique : l'argument de l'emploi l'a emporté, mais le secret des affaires empêche de jouer sur la plasticité du projet et les élus locaux sont paralysés par la crainte de voir le projet se volatiliser.

### **Le débat public :**

Il est difficile, mais intéressant, ayant apporté de l'expertise et des idées. Mais il n'a pas permis de faire vraiment bouger les lignes, le maître d'ouvrage étant réticent à s'y impliquer.

### **Discussion :**

***Un intervenant impliqué dans le projet :*** *EuropaCity* est un appel à une fierté alternative, agro-écologique, justifiée par l'enjeu que représente un patrimoine agricole et paysager respectable. Ce projet, dont le promoteur se dérobe à tout engagement, est un scandale d'État parce qu'il touche l'intérêt public, et, quand on touche l'intérêt public, il n'y a pas de secret des affaires qui tienne.

**Guy Burgel :** Nous sommes en pleine contradiction entre la « ville équitable » et la « ville performante ». Si on veut promouvoir une ville équitable, il faut d'abord accumuler. Il y a, d'autre part, un grand absent dans le débat sur le projet *EuropaCity*, c'est le *Grand Paris*. On est en présence d'un « projet de métropole » et on ne saurait défendre un projet urbain en région parisienne en opposant le Val-d'Oise à la Seine-Saint-Denis.

\*\*\*

**Table ronde :** **Frédéric Jung, architecte, maître d'œuvre de la réhabilitation des Magasins Généraux de Pantin, Jean-Luc Poitevin, directeur général délégué de Nexity, Jean-Yves Chapuis, ancien vice-président de Rennes Métropole.**

***Question de Guy Burgel à Frédéric Jung :*** *Sentez-vous dans votre métier de maître d'œuvre la pression de la finance sur la conception et la réalisation d'un projet comme celui des Magasins Généraux de Pantin ?*

***Frédéric Jung :***

Tout maître d'œuvre qu'on soit, on ne peut ignorer les enjeux financiers des projets urbains. Au-delà des acteurs, ce sont les utilisateurs qui ont été les meneurs de l'histoire de la transformation des *Magasins Généraux*, construits par l'ingénieur Chouard et inaugurés en 1931, fermés au début des années 2000 pour devenir la « cathédrale du graff », avant de trouver son affectation définitive dédiée à la communication. Dès le départ il y a eu des enjeux financiers considérables, à telle enseigne que la ZAC du port (6,5 ha), en bordure du canal de l'Ourcq, dont la SEMIP (Société d'économie mixte de Pantin) est aménageur, a eu beaucoup de mal à démarrer. Une foule de projets se sont succédé, pour des raisons principalement financières, avant qu'un projet définitif ne soit retenu et beaucoup de temps s'est passé avant de trouver des financeurs et avant que Nexity trouve une solution à l'échelle de la ZAC, permettant de convertir un site initialement à vocation industrielle en quartier mixte – habitat et activité – préservant l'identité portuaire des lieux.

Le foncier et les bâtiments vétustes des MG ont été une charge très pesante pour la collectivité locale qui les a portés pendant une trentaine d'années. L'objectif était de recoudre le tissu urbain autour du canal, mais les communes se sont montrées impuissantes à donner une impulsion à cet aménagement, alors qu'elles avaient la maîtrise du foncier. La gentrification apparaît bien à cet égard

comme un facteur d'expansion des centres-villes, mais, en l'espèce, la clé a été le foncier transféré de la Ville de Paris à la commune de Pantin par l'intermédiaire de la SEMIP, aménageur du site.

C'est Nexity qui a permis de sortir le projet de l'ornière en incluant des logements dans le programme, condition de son équilibre financier. A partir du moment où Nexity est entré en relation contractuelle avec la mairie de Pantin, le processus était lancé pour la réalisation de la ZAC, adossée à un « bâtiment tourné vers le futur » respectant au maximum le « génie du lieu » et dédié à la communication (siège de l'agence de publicité BETC). Le défi de l'aménagement de la ZAC est bien d'assurer la relation à la fois physique et sociale avec la reconversion de cette friche industrielle, véritable « navire amiral ».

Ce qui est remarquable, c'est l'équilibre qui s'est constitué entre un promoteur, Nexity, un investisseur, Klépierre, et un pouvoir public qui avait une vision inscrite dans le Plan Local d'Urbanisme, d'une part, et disposait de la maîtrise de la gestion des espaces publics, d'autre part. Il en est résulté un équilibre fonctionnel avec une mixité logement (dont 30% sociaux) / activité (commerces et bureaux).

Mais il faut aussi considérer qu'on se trouvait à un moment historique, magique en quelque sorte, qui a permis de surmonter les problèmes.

***Guy Burgel à Jean-Luc Poitevin : dans l'exercice de vos fonctions d'investisseur, à quel pouvoir politique souhaitez-vous avoir à faire ?***

***Jean-Luc Poitevin :***

Le débat public/privé est tronqué dans la mesure où on a tendance à simplifier la problématique des rapports entre les deux secteurs et à généraliser. J'ai, du fait de mon parcours professionnel, l'avantage de voir les côtés positifs et négatifs de part et d'autre.

Ce qu'il est intéressant de constater, c'est qu'à l'étranger ce débat n'existe pas. Il y a un dialogue entre les acteurs qui s'institue « pour faire ». D'autre part – je fais référence à mon expérience en Colombie – à la différence de ce qui se passe en France, on ne parle pas argent. Pourtant rien ne se fait sans l'argent. En Colombie, d'autre part, on ne parlait pas d'urbanisme de projet mais de projet politique, c'est-à-dire de « ville ». Autrement dit, à la différence de ce qui se passe en France, on se pose la question des enjeux avant celle des solutions.

A travers le débat public/privé, l'autre question qui est posée est celle de l'intérêt général, sachant qu'on est confronté à la complexité : le projet est un complexe de vision, de technique, de finance, de réglementation, etc. et il faut savoir jouer de ces différents aspects, sans oublier que la fonction « territoire », sur laquelle seul l' élu a la légitimité, est fondamentale,

Depuis que je suis dans le privé – après un passage dans le secteur public – j'ai une liberté de parole que je n'avais jamais eue auparavant. C'est que, dans le privé, on est amené à croiser les points de vue, alors que dans le public on se trouve seul en face de l'État. Or, il faut savoir dire non quand on sait que l'on va à l'échec, sachant que c'est toujours l' élu qui décide.

Depuis quatre ans environ, on assiste à une révolution, jeu de bascule entre les acteurs, à caractère conjoncturel. Au-delà des moyens, il y a les acteurs, et il s'avère qu'aujourd'hui on est soumis à une pression considérable où chacun doit jouer son rôle afin de répondre aux enjeux. Ce qui est inquiétant, c'est de constater qu'on multiplie les projets, mais qu'on se retrouve sur une pente qui conduit paradoxalement à leur uniformisation. Le « projet » a en fait tendance à être conçu comme un « produit ». De sorte que, faute d'en maîtriser les enjeux sociaux, il ne répond plus aux besoins, allant jusqu'à exclure.

Le recours à *la Société Publique Locale (SPL)*, en permettant d'éviter la mise en concurrence, fait qu'on ne se remet plus en cause. Aussi bien, les professionnels sont-ils en première ligne pour conseiller les élus et leur apporter la culture technique sans laquelle il n'est pas de projet qui tienne la route. Il faut, pour être « vertueux », pouvoir démontrer qu'on peut faire du « durable » sur un territoire, par ailleurs menacé de fractures. Or, on a aujourd'hui tendance à ignorer le projet au profit de la procédure et du bilan. Le déficit de matière intellectuelle, conséquence de la dévalorisation de la fonction publique territoriale, est le problème auquel se heurtent les professionnels.

***Après avoir fait observer que le témoignage de Jean-Luc Poitevin reflétait sans doute une expérience spécifique, mais intéressante par ce fait même, Guy Burgel passe la parole à Jean-Yves Chapuis :***

**Jean-Yves Chapuis :**

Le problème, aujourd'hui, se situe à différents niveaux : on est prisonnier d'une vision binaire, comme, par exemple, lorsqu'on oppose les métropoles à la « France périphérique » (cf. l'ouvrage éponyme de Christophe Guilluy, 2014). Or c'est beaucoup plus complexe, chaque territoire ayant une singularité. La question de fond est de savoir ce qu'on veut faire d'une société consumériste, les évolutions auxquelles on est confronté appelant un nouvel humanisme. Edgard Morin a bien fait remarquer que ce qui ressort aujourd'hui du progrès technique est le côté négatif. On en induit la nécessité d'une décroissance, inacceptable pour un élu confronté au questionnement que pose l'évolution du monde économique, *l'homo economicus* étant dépassé (cf. sur le sujet les réflexions de Daniel Cohen, voir *Homo economicus, prophète égaré des temps nouveaux*, 2012). Il importe, en conséquence, de mixer sciences sociales et sciences dures ; l'incertitude de l'avenir faisant que, de nos jours, on ne peut séparer l'économie de l'environnement. Cela implique de repenser l'articulation des délégations au niveau local pour appréhender les questions dans leurs interactions : exemple du vieillissement, qui pose le problème des liens sociaux à sauvegarder entre générations, ou des relations entre ville et santé, qui implique de prendre en considération les bienfaits de la marche à pied dans les aménagements.

La prégnance des réseaux sur les territoires exige que l'on revoie nos échelles d'intervention et que l'on accepte d'agir à différents niveaux territoriaux : local, régional, national... Dans une société de mobilité, on ne peut pas se contenter de raisonner sur le plan local, mais cela implique une réorganisation des exécutifs locaux. Il faudrait qu'après les élections le conseil municipal crée un exécutif qui ait les délégations nécessaires pour pouvoir prendre les décisions à travers l'échange des points de vue.

La question du foncier : c'est moins celle de la propriété que celle du projet, dont les enjeux et le contenu doivent être partagés. La discussion est un préalable fondamental à la décision pour résoudre des problèmes comme celui de l'emploi, par exemple, qui n'est pas seulement une question de taux, mais aussi de qualification ; elle est capitale si on veut éviter la précarité et renouer le lien social. La fracture sociale n'est pas tant territoriale que culturelle.

Le territoire étant incontournable, il faudrait laisser le pouvoir local mettre en place des procédures prenant en compte les stratégies des collectivités locales, adaptées aux territoires. La diversité des cultures auxquelles les élus locaux sont confrontés, notamment dans les ensembles HLM, exige de revoir les délégations, trop nombreuses, de réorganiser différemment les services et de s'orienter vers des discussions horizontales de fond sans exclusives.

Il y a un *gap* entre le discours des universitaires et la pratique des gens de terrain. De leur côté, les réseaux sociaux, en refermant les groupes sur eux-mêmes, amplifient les violences et contribuent à « décomplexifier » l'être humain, qui est complexe par nature.

Il y a, enfin, un problème philosophique : dès lors que l'on pense que, dans la cadre d'une société post-humaniste, on va tout régler, on est incapable de penser notre incomplétude. Le côté tragique de notre nature humaine est de croire qu'on peut tout sans effort. Gilles Lipovetsky (*Le Bonheur paradoxal. Essai sur la société d'hyperconsommation*, 2006) l'a bien montré dans son analyse de la « consommation émotionnelle ». C'est la conception des centres commerciaux qui est en cause. Il faut sortir de l'idéologie consumériste et raisonner en termes de service aux habitants.

\*\*\*

### **Conclusion générale de Guy Burgel :**

- 1) Comment penser la complexité du réel (à distinguer de la complication) sans tomber dans un manichéisme sommaire ? La croissance nous a tout de même apporté un allongement de la durée de la vie. Il n'est pas vrai qu'on vive plus longtemps pour vivre plus mal. Etre progressiste, c'est penser la complexité pour exiger une ville plus inclusive et moins inégalitaire (cf. la proposition d'une « altermétropolisation » plus équitable dans la répartition de la valeur).
- 2) N'attribuons pas au spatial ce qui relève du social, même si l'assise territoriale compte aussi. Ce qui implique de repenser les problèmes de la « périphérie » à nouveaux frais. Le mouvement des « gilets jaunes » le prouve, on assiste à une renaissance de la lutte des classes, bien que ce ne soit pas les mêmes que par le passé.
- 3) Il y a nécessité d'un projet, pas tant urbanistique que de vision.
- 4) Il y a une crise du politique à surmonter : la démocratie, quel que soit le respect qu'on puisse avoir pour la « participation », implique « représentation » sur la base d'un programme

soumis au suffrage universel. C'est dire que le projet politique doit toujours l'emporter sur le technique et l'économique.